SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 159

Kaarlo Tuori

VALTIONHALLINNON SIVUELIN-ORGANISAATIOSTA 1

Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 159

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 159

KAARLO TUORI

VALTIONHALLINNON SIVUELIN-ORGANISAATIOSTA 1

Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

VALTIONHALLINNON SIVUELIN-ORGANISAATIOSTA 1

Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta

KIRJOITTANUT

KAARLO TUORI

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1983, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-054-9 (nidottu)
ISBN 951-855-055-3 (sidottu)
ISSN 0356-7206 (painettu)

ISBN 978-951-955-626-1 (PDF)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

ALKUSANAT

Tutkimustyötä aloittavalla ei useinkaan ole käytettävissään karttaa, johon tutkimustavoitteisiin vievä tie olisi valmiiksi merkitty; kartan joutuu piirtämään itse eikä matkan määränpääkään aina pysy entisellään. Käynnistäessäni tutkimustani minulla oli tietty kuva komitealaitoksen lisääntyneestä merkityksestä valtiollisten tehtävien organisoimismuotona sekä komiteoiden asemasta nimenomaan intressiryhmäperusteisen etujen välityksen foorumina. Komiteoihin kytkeytyvät oikeudelliset ongelmat ja näiden ongelmien käsittelyn ennakkoehdot olivat sen sijaan vielä paljolti hämärän peitossa.

Komiteoiden asemaan liittyvien juridisten kysymyksenasettelujen kartoitus johti valtio-oikeusteorian eräiden perustavien lähtökohtien ääreen. Oli selvitettävä valtio-organisaation sisäisten suhteiden ja niitä sääntelevien normien luonnetta: perinteinen doktriini oli taipuvainen kieltämään niiden oikeudellisuuden ja samalla sulkemaan ne oikeustieteen legitiimin tutkimuskohteen ulkopuolelle. Oikeustieteellisen positivismin käsitys oikeudesta yhteiskunnallisista suhteista itsenäistyneenä normijärjestelmänä ei myöskään tuntunut soveltuvan komiteoiden aseman selvittämiseen; komiteoiden erityispiirteet näyttivät olevan sidoksissa niiden erikoislaatuiseen, muusta hallinto-organisaatiosta poikkeavaan henkilökokoonpanoon ja komiteoihin kiinnittyvien organisatoristen suhteiden omaleimaisuuteen. Tutkimustehtäväni edellytti siten oikeuden tarkastelemista vuorovaikutuksessa sääntelemiinsä yhteiskunnallisiin suhteisiin. Sekä valtio-organisaation sisäisten suhteiden ja niitä sääntelevien normien luonteen pohdinta että oikeuden kytkeminen yhteiskunnalliseen faktisiteettiin vaati kriittisen etäisyyden ottamista siihen valtio-oikeustieteen positivistiseen traditioon, joka 1800-luvun lopulta lähtien on hallinnut myös suomalaista julkisoikeudellista tutkimusta.

Oikeuden ja (muun) yhteiskunnan vuorovaikutuksen jäsentäminen viittasi toiseen tiehen, jota oli kuljettava ennen positiivisoikeudelliseen tutkimukseen siirtymistä. Komitealaitos ja sitä sääntelevät normit oli sijoitettava kokonaisyhteiskunnalliseen kontekstiinsa, mikä taas oli mahdollista vain historiallisten tarkastelujen avulla. Tämäkin tie oli pitkä: oli aloitettava Ruotsin keskushallintokoneiston muotoutumisesta sekä jatkettava autonomian ajan, maailmansotien hallinnollisten erityisjärjestelyjen ja niiden väliin jäävän ajanjakson kautta aina tähän päivään asti.

Vasta teoreettisen ja historiallisen taustan hahmottamisen jälkeen oli mahdollista täsmentää tutkimuksen kohde ja ongelma sekä aloittaa positiivisoikeudellisiin järjestelyihin kohdistuva oikeusdogmaattinen tutkimustyö.

Kun teoreettiset ja historialliset tarkastelut laajenivat ja kulkivat osin tämän päivän komitealaitoksen näkökulmasta etäisiäkin syrjäpolkuja, katsoin tarkoituksenmukaiseksi julkaista ne erillisenä niteenä (nide 1.) sekä esittää väitöskirjatyönä ainoastaan tutkimukseni positiivisoikeudelliset osat ja niitä kokoavan, ns. yleisiä valtiosääntöperiaatteita mittapuunaan käyttävän arvion (nide 2.). Kahteen niteeseen jaettunakin toivon työtäni tarkasteltavan myös kokonaisuutena; teoreettinen ja historiallinen osa raportoivat matkasta, joka on antanut suunnan positiivisoikeudelliselle tutkimukselle. Siltana oikeusdogmatiikkaan ovat toisen, väitöskirjana esitettävän niteen alkuun sijoittamani tiivistelmät teoreettisista ja historiallisista tarkasteluista.

Työn jakamisesta kahteen niteeseen johtuu eräitä teknisluonteisia ratkaisuja, joihin toivon lukijan suhtautuvan ymmärtäväisesti. Tähän niteeseen ei vielä sisälly lukijaa palvelemaan tarkoitettuja luetteloja ja hakemistoja: lähde- ja lyhenneluettelot sekä oikeustapaus- ja asiahakemistot julkaistaan yhtenäisinä vasta toisen niteen liitteinä. Sama koskee myös saksankielistä yhteenvetoa.

Tutkimus kuten mikä muu yhteiskunnallinen työ hyvänsä on aina luonteeltaan jossain määrin kollektiivista; tutkimusmatkaa ei tarvitse eikä myöskään voi kulkea ympäristöstään eristäytyneenä. Mitä pikemmin tutkija tämän oivaltaa, sitä parempi; tässä on yksi keskeinen nyt päättyneen tutkimustyön minulle antamista opetuksista.

Professori Paavo Kastarin uusille vaikutteille jatkuvasti avoin ja tosiasiallista valtiokäytäntöä korostava tutkijapersoonallisuus on vaikut-

tanut lähtemättömästi kokonaiseen valtio-oikeustieteilijöiden sukupolveen. Kaivopuiston Jimenéz-kävelyjen ja Puistokadun saunakeskustelujen merkitystä matkaansa aloittelevalle nuorelle tutkijalle voi tuskin liioitella. Paavo Kastarin pioneerityö on räjäyttänyt julkisoikeudellisen tutkimuksemme tieltä monia esteitä; toivon, että tutkimukseni voisi olla pieni kunnianosoitus tälle edelläkävijän työlle.

Tutkimuksen toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista ilman professori Toivo Holopaisen huolenpitoa ja kannustusta; hänen luottamuksensa työn valmistumiseen on toisinaan ollut ehkä vankempi kuin tekijän itsensä. Hänen kanssaan olen myös saattanut avoimesti keskustella teoreettisluonteisista erimielisyyksistä; keskustelun joskus ehkä kiihkeäkin sävy on pakottanut arvioimaan myös omia lähtökohtia kriittisesti. Professori Seppo Salminen on virkatyönsä kiireistä huolimatta ollut jatkuvasti valmis avustamaan tutkijaa, jonka näkökulma hallinnon ongelmiin on kenties toinen kuin hallintoa sisältä käsin tarkastelevan. Olen monasti joutunut vaivaamaan eri puolilla hallintoa toimivia virkamiehiä, joiden kaikkien mainitseminen erikseen ei ole mahdollista. Hallinto näyttää ainakin suhteessaan allekirjoittaneeseen omaksuneen palveluperiaatteen jo ennen hallintomenettelylain voimaan tuloa!

Tutkimustyö on siitä erikoislaatuista matkantekoa, että sitä pystyy jatkamaan näköjään loputtomiin. Ennen muuta Timo Konstaria saan kiittää muistutuksesta, että tutkimukseen kuuluu myös tulosten julkaiseminen. Saman tapaista matkaa aiemmin tehneenä hän on voinut korvaamattomalla tavalla auttaa työn loppuvaiheissa. Yhteydenpito Olli Mäenpään kanssa ei vuosien mittaan ole rajoittunut pelkästään lenkkeilyyn ja hiihtämiseen eivätkä keskustelun aiheet ole typistyneet vain lenkkitossujen kuntoon ja lasikuitusuksien ominaisuuksiin. Tutkijaliitto yhteisönä on avannut elintärkeän henkireiän: se on tarjonnut mahdollisuuden kontakteihin, jotka ovat ylittäneet tieteenalojen usein keinotekoiset raja-aidat.

Työtäni ovat varsinkin sen viime vaiheissa kommentoineet monet ystäväni ja tuttavani. Väitöskirjatutkimuksen esitarkastajat, professorit Eero Vilkkonen ja Juha Vartola, ovat tehneet arvokkaita parannusehdotuksia. Muista tutkimusta tai sen eri osia arvioineista haluan kiittäen mainita erityisesti Heikki Aaltosen, Sakari Hännisen, Antero Jyrängin, Timo Konstarin, Olli Mäenpään, Seppo Salmisen, Seppo Tiihosen, Matti Viikarin sekä Heikki Ylikankaan.

Taloudellista tukea työlleni olen saanut Eemil Aaltosen säätiöltä sekä valtion yhteiskuntatieteelliseltä toimikunnalta. Suomalaista Lakimiesyhdistystä kiitän työni julkaisemisesta yhdistyksen julkaisusarjassa.

Esipuheen kiitettävien luettelon päättävät jostain syystä usein ne, joiden oikeastaan pitäisi olla siinä ensimmäisinä. Vanhemmiltani olen vuosien varrella saanut tukea monissa eri muodoissa, jotka eivät rajoitu pelkästään isäni tarjoamaan oikolukuapuun. Lasteni on ollut pakko opetella ymmärtämään ajankäyttöä ja elämäntapaa, joka ei kaikissa piirteissään noudata yhteiskuntamme yleisiä normeja.

Helsingissä joulukuussa 1982

Kaarlo Tuori

SISÄLLYS

I. KLASSINEN SAKSALAINEN VALTIO-OIKEUDELLINEN POSITIVISMI JA SEN KRITIIKKI 1

1. Teoreettisten kehittelyjen tavoitteet ja strategia 1

2. Klassinen saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi v. Gerberistä Jellinekiin 7
   2.1. Taustaksi 7
   2.2. v. Gerber 12
   2.3. Laband 19
   2.4. Jellinek 24

3. Klassisen saksalaisen positivismin oikeuskäsitys 35
   3.1. Siviilioikeudelliset esikuvat 35
   3.2. Moderni oikeus oikeuslauseiden järjestelmänä 36
   3.3. Tahtokäsite Seinin ja Sollenin välittäjänä 38
   3.4. Modernin oikeuden ja porvarillisen yhteiskuntamuodon yhteydestä 41

4. Klassisen positivismin valtiokäsitys 51
   4.1. Valtio abstraktin valtiotahdon kantajana 51
   4.2. Valtion kaksinaisluonne poliittisena yhteisönä ja valtiokoneistona 54
   4.3. Saksan erityisoloista ja modernin valtion historiallisesta muotoutumisesta 58
   4.4. Porvarillisen valtion yleisistä tunnusmerkeistä 63

5. Välitilinpäätös ja uusi avaus 68
   5.1. Klassisen positivismin oikeus- ja valtiokäsityksen kohteesta ja adekvaattisuudesta 68
   5.2. Porvarillisen oikeus- ja valtiomuodon johtamisen anti ja rajoitukset 70
   5.3. Oikeusmuoto, oikeusideologia ja lakimuoto 74
   5.4. Konkreetin oikeustutkimuksen lähtökohdista 77

6. Oikeuden muodostumisprosessista 81

7. Oikeuden realisoitumisprosessista 88
7.1. Oikeudellisen sääntelyn prosessi ja mekanismi 88
7.2. Oikeusilmiöiden palauttaminen Solleniin: klassisesta positivismista Kelseniin ja analyyttiseen oikeustieteeseen 93
7.3. Oikeusilmiöiden palauttaminen sosiaaliseen empiriaan: Rossista Makkoseen 97

8. Valtio-oikeuden kohteena olevista yhteiskunnallisista suhteista 101

9. Valtion oikeushenkilöllisyysopin taustaksi: Max Weberin byrokratiateoria 111

10. Valtion oikeushenkilöllisyysopin kritiikkiä ja sen arviointia 118
10.1. Kritiikin pääargumentteja 118
10.2. Kritiikin kritiikkiä 122

11. Valtio-orgaanit ja niiden keskinäissuhteet 126
11.1. Klassinen positivismi ja sen kriitikot 126
11.2. Orgaanit ja organisatoriset suhteet oikeudellisen sääntelyn prosessissa 136

II. KOMITEALAITOS HALLINTOKONEISTOMME KOKONAISKEHITYKSESSÄ 143

1. Historiallisen tarkastelun tavoitteet ja strategia 143

2. Ruotsin vallan aika 151
2.1. Keskitetyn hallintokoneiston ja virkamiesten aseman kehitys 151
2.2. Komiteatyyppisten elinten käyttäminen 165
2.3. Komiteat esiporvarillisen yhteiskunnan intressiristiriitojen leimaamassa hallinto-organisaatiossa 171

3. Venäjän vallan aika 173
3.1. Kokonaisyhteiskunnallinen murros 173
3.2. Keskitetyn hallintokoneiston ja virkamiesten aseman kehityksestä 180
3.3. Komitealaitoksen rajausongelmia 191
3.4. Tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttäminen 195
3.5. Poikkeukselliset komiteatyyppiset elimet: pysyviä, säädännäisiä ja päätösvaltaa käyttäneitä orgaaneja 206
3.6. Komiteoita koskevan organisaatiovallan käyttäjät 210
3.7. Komitealaitos osana vakiintuvaa ja porvarillistuvaa hallinto-organisaatiota 217

4. I maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien hallinnolliset erityisjärjestelyt 219

4.1. Poliittisten suhteiden näennäisestä vakaudesta avointen ristiriitojen interregnum-kauteen 219
4.2. Helmikuun vallankumousta edeltänyt säännöstely 229
4.3. Elintarvikesäännöstely helmikuun vallankumouksen jälkeen .. 234

4.4. Elintarvikehallinnon ulkopuolinen säännöstelyjärjestelmä 240
4.5. Säännöstelyjärjestelmän purkaminen 247
4.6. Komitealaitos vastauksena kriisiajan erityisongelmiin I 251

5. Maailmansotien välinen aika 253
5.1. Itsenäisen Suomen keskushallinto 253
5.2. Maailmanpulan ja korporatiivisen ideologian vaikutuksista .. 259
5.3. Tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttäminen 263
5.4. Esimerkkejä pysyvistä komiteoista 269
5.5. Kivimäen hallituksen talousneuvostoesitys 277
5.6. Komitealaitos itsenäisen Suomen byrokratisoituneessa hallinto-organisaatiossa 285

6. II maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien hallinnolliset erityis-järjestelyt 287
6.1. Poliittisen järjestelmän yleisistä kehityspiirteistä 287
6.2. Taloudellisen säännöstelyn organisoinnin taustaa 294
6.2.1. Taloudelliset ongelmat ja säännöstelyn aloittaminen 294
6.2.2. Säännöstelyn ja sen organisoinnin oikeusperustasta 297
6.3. Kokonaistaloudellisen suunnittelun erityisorganisaatio 303
6.4. Kansanhuoltohallinto säännöstelyorganisaation runkona 309
6.5. Ulkomaankaupan ja kauppamerenkulun säännöstely 317
6.5.1. Lisenssitoimikunta, ulkomaankaupan valtuuskunta ja luottamusneuvostot 317
6.5.2. Liinahamarin merikuljetustoimikunta ja Kamerto 322
6.6. Puolustusvoimien materiaalitarpeen tyydyttämiseen tähdänneet järjestelyt 324
6.7. Sotakorvaustuotannon johto ja valvonta: Soteva 329
6.8. Muu tuotannon ja kaupan säännöstely: elinkeinotoiminnan säännöstelytoimikunta ja tuotannonaloittain eriytyneet järjestelyt .. 332
6.9. Puutalouden säännöstely: polttopuun säännöstelystä koko puutalouden valtiolliseen ohjaukseen 337
6.10. Työvoiman mobilisointi: työvelvollisuuden toimeenpano 342
6.11. Hinta- ja palkkasäännöstely: erillisorgaaneista hinta- ja palkkaneuvostoon 343
6.12. Vuokrasäännöstelyn organisatorinen eriytyminen paikallis- ja väliportaan tasolla 351
6.13. Sosiaalisiin ongelmiin liittyneet hallinnolliset erityisjärjestelyt .. 352
6.13.1. Siirtoväen yleinen huolto 353
6.13.2. Asutuslainsäädännön toimeenpano 355
6.13.3. Korvauslainsäädännön toimeenpano 361
6.13.4. Rintamamiesten omaisten toimeentuloturva sekä sotainvalidien, -leskien ja -orpojen huolto 363
6.13.5. Vapaaehtoisen huoltotyön koordinointi ja valvonta 366
6.14. Komitealaitos vastauksena kriisiajan erityisongelmiin II 369

7. Poikkeusaikojen erityisjärjestelyistä nykypäivään 371
7.1. Valtionhallinnon yleisiä kehityspiirteitä 371
7.2. Komitealaitoksen kehityksestä 382
7.3. Hallintokehityksen taustaa 389
7.4. Sosiaalivaltion komitealaitos 396

I. KLASSINEN SAKSALAINEN VALTIO-OIKEUDELLINEN POSITIVISMI JA SEN KRITIIKKI

1. TEOREETTISTEN KEHITTELYJEN TAVOITTEET JA STRATEGIA

Tutkimus, joka pyrkii selvittämään komiteatyyppisten elinten asemaa Suomen nykyisessä valtio-organisaatiossa, vaatii tuekseen kahdentyyppistä taustahahmotusta. Yhtäältä on seurattava tutkimuskohteen historiallista muotoutumista tavalla, joka samalla asettaa kohteen laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Toisaalta tarvitaan teoreettisluonteisia kehittelyjä, jotka auttavat paikantamaan tutkimuskohteen oikeudellisten ilmiöiden ja yhteiskunnan kokonaisuudessa sekä osoittamaan sen legitiimiyden nimenomaan oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena.

Teoreettisten tarkastelujeni strategiana on *kritiikki*. Pyrin kehittelemään omia kantojani arvioimalla Saksassa 1800-luvun viimeisellä kolmanneksella johtavaan asemaan murtautuneen valtio-oikeuden koulukunnan konseptioita. On tuskin liioiteltua väittää, että tämä koulukunta on ainakin mannereurooppalaisesta perspektiivistä julkisoikeudellisen tutkimuksen edelleenkin vaikutusvaltaisin suuntaus ja että se on paljossa ohjannut myös suomalaisen valtio-oikeustieteen kehitystä. Tämä koulukunta tarkasteli oikeutta itsenäistyneenä normijärjestelmänä, vaikka tahtokategoria kytkikin sen konstruktioissa oikeudellisen normativiteetin vielä tietyllä tavalla yhteiskunnalliseen faktisiteettiin. Joka tapauksessa sen tapa lähestyä oikeudellisia ilmiöitä poikkeaa omasta lähtökohdastani: *oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisen faktisiteetin vuorovaikutus* on otettava tutkimuksen eksplisiittiseksi lähtökohdaksi. Miksi näin on ja miten oikeudelliset ilmiöt sijoittuvat yhteiskunnan kokonaisuuteen, on nähdäkseni soveliaimmin osoitettavissa tarkoittamani valtio-oikeustieteen tradition peruskatsomusten kritiikin avulla.

Länsimaista julkisoikeudellista tutkimusta eivät ole paljoakaan kiinnostaneet valtio-organisaation eivätkä varsinkaan hallinto-organisaation sisäiset suhteet ja niitä sääntelevät normit. Tutkimuksen painopistesuuntien muotoutuminen ei ole ollut sattuman tulosta, seurausta yksittäisten tutkijoiden mielijohteista ongelmiensa valinnassa. Kyseisiltä suhteilta ja normeilta on näet kielletty oikeudellinen luonne kahden valtio-oikeusteorian perustaksi asetetun konstruktion nojalla. Tarkoitan valtion *oikeushenkilöllisyyttä* sekä siihen läheisesti liittyvää *lain kaksinaiskonseptiota* ja sen sisältämää aineellisen lain tai oikeuslauseen käsitettä. Valtion kategorioimisesta yhdeksi ja jakamattomaksi oikeushenkilöksi pääteltiin, että valtio-orgaanien keskinäissuhteet eivät ole analysoitavissa käyttämällä hyväksi sellaisia oikeustieteen perustavia kategorioita kuin oikeussubjekti, oikeussuhde, (subjektiivinen) oikeus ja velvollisuus. Kun aineellinen laki puolestaan määriteltiin joko oikeussubjektin käsitteen kautta tai vapaus ja omaisuus -klausuulin avulla, suurimmalta osalta valtio-organisaation sisäisiä suhteita sääntelevistä normeista kiistettiin oikeuslauseen luonne ja samalla asema oikeustieteen tutkimuskohteena. *Valtion organisatoristen suhteiden ja niitä koskevien normien arviointi* sekä niiden oikeustieteelliselle erittelylle asetettujen esteiden raivaaminen on teoreettisten kehittelyjeni toinen tehtävä. Tämäkin tehtävä voidaan täyttää kritiikin aseisiin turvautumalla.

Tieteenalan kehitykseen ja syntyvaiheisiin palaaminen on leimallista eri yhteiskuntatieteiden nykyiselle keskustelulle, niin Suomessa kuin muuallakin. Sosiologian klassikot —sellaiset kuin Weber, Simmel ja Durkheim —ovat saaneet arvioijansa ja selittäjänsä [1] ja myös hallintotieteen kohtaamiin ongelmiin on ratkaisua etsitty alkulähteiltä, Weberin byrokratiateoriasta.[2] Suomalaisessa juridiikassa on esim. Aulis Aarnio [3] tarkastellut oikeusteoriamme (oikeusfilosofian) kehityslinjoja, Lars Björne [4] on paneutunut siviilioikeutemme historiaan ja varsinkin sen saksalaisperäisiin vaikutteisiin ja Hannu Tapani Klami [5] on tehnyt läpileikkauksen koko autonomian ajan oikeustieteestämme. Julkisoikeudessa taas ovat — Klamin ohella — tarkasteltavakseni ja kritikoitavakseni ottamaani

1 Esim. *Noro* 1978 ja *Therborn* 1980.

2 *Vartola* 1979.

3 *Aarnio* 1973.

4 *Björne* 1977 ja 1979.

5 *Klami* 1977b.

traditiota esitelleet mm. Olli Mäenpää [6] ja Heikki Kulla [7] tuoreissa tutkimuksissaan.[8]

Jälkimaailma on ristinyt tämän saksalaisen tradition perustuslailliseksi eli konstitutionaaliseksi tai —täsmällisemmin— *jälkikonstitutionaaliseksi koulukunnaksi.* Itse kutsun sitä kritiikissäni mieluummin *klassiseksi saksalaiseksi valtio-oikeudelliseksi positivismiksi.* Ilmaukseen sisältyvistä termeistä sekä »klassinen» että »positivismi» vaatinevat selvennystä ja perustelua. Oikeustieteellisellä positivismilla olen ymmärtänyt suunnilleen sellaista lähestymistapaa oikeudellisiin ilmiöihin, jota Aarnio on luonnehtinut lakipositivistiseksi. Aarnio on esittänyt lakipositivismille seuraavat neljä tunnusmerkkiä:

1. Oikeus muodostuu positiivisista normeista, joiden pätevyys johtuu yksinomaan siitä, että ne ovat suvereenin valtiovallan antamia.
2. Oikeustieteen tehtävänä on tulkita ja systematisoida näitä positiivisia normeja.
3. Vain nämä positiivisoikeudelliset normit —sekä mahdollisesti muu juridiseksi luonnehdittu aineisto— ovat oikeustieteen yksinomaisena tutkimuskohteena.
4. Oikeusnormeista on mahdollista saavuttaa jossain mielessä objektiivista tietoa. Oikeustiede johtaa oikeusnormeista yleisiä periaatteita ja näistä puolestaan ratkaisuja yksilöllisiin oikeudellisiin ongelmiin.[9]

Aarnion luonnehdinta ei ole vailla ongelmia. Esim. ensimmäinen tunnusmerkki ei sinällään sovellu yleensä positivismiksi karakterisoituun pandektijuridiikkaan, joka 1800-luvun Saksassa —ennen BGB:n säätämistä— tavallaan korvasi positiivisen lainsäädännön oikeusyhtenäisyyden luojana.[10] Aarnion kriteerit kuitenkin osoittavat, mistä tarkoittamassani oikeustieteellisessä positivismissa ei ole kysymys. Ne vetävät rajan empiristisiksi tai sosiologistisiksi kutsumiini suuntauksiin, joiden pyrkimyksenä on palauttaa oikeudelliset ilmiöt empiirisesti havainnoitaviin faktoi-

---

[6] *Mäenpää* 1979.

[7] *Kulla* 1975, 1978 ja 1980.

[8] Maininnan ansaitsee myös Turun yliopistossa käynnistetty tutkimushanke »Suomalaisen oikeusajattelun historialliset perusteet», joka on jo tuottanut artikkelikokoelman »Suomalaisen oikeusajattelun perusteista».

[9] *Aarnio* 1975 s. 34—35.

[10] Ks. esim. *Rosenbaum* 1972 s. 52—53.

hin. Näitä suuntauksia on toisinaan —erotukseksi lakipositivismista— kutsuttu myös oikeuspositivismiksi.[11]

Termi »klassinen» puolestaan suhteutuu länsimaisen oikeustieteen 1900-luvun kehitysvaiheisiin, yhtäältä kelsenläiseen normativismiin ja toisaalta ns. analyyttiseen oikeustieteeseen, joihin Aarnion lakipositivismin tunnusmerkit ymmärtääkseni myös pätevät.[12] Saksalaisessa valtio-oikeudessa rajaviiva klassisen vaiheen ja sitä seuraavan positivismin kehityksen välillä piirtyy —henkilönimiin tukeutuakseni— Jellinekin ja Kelsenin väliin. Substantiaalisesti nämä kehitysperiodit eroavat mm. suhtautumisessaan tahtokäsitteeseen. »Klassinen»-termin käyttö ei siis tässä yhteydessä viittaa länsimaisen yhteiskuntatieteen ja -teorian jaksottamisessa toisinaan käytettyyn klassisen vaiheen ja vulgääritieteen erotteluun. Itse asiassa valtio-oikeustieteestä voidaan sanoa samaa kuin sosiologiastakin: sosiologian tavoin myös valtio-oikeustiede itsenäistyneenä (ja positivistisena) tieteenä syntyi jo vulgääritieteenä, jos vulgääritieteen tunnusmerkkinä pidetään pysähtymistä yhteiskunnan pinnan (tahto)suhteiden tasolle ja kokonaisyhteiskunnallisen reflektoinnin sivuuttamista.[13] Yhteiskuntatieteen (-teorian) klassisessa vaiheessa valtio-oikeutta ei rajattu kokonaisyhteiskunnallisista yhteyksistään eikä sitä tutkivaa tiedettä itsenäistyneenä disipliininä vielä ollut. Tämä rajaus ja tämä itsenäistyminen oli vasta oikeustieteellisen positivismin mukanaan tuoma ilmiö; saksalaisessa valtio-oikeudessa se ajoittuu 1800-luvun viimeiselle kolmannekselle ja henkilöityy sellaisissa tutkijoissa kuin Carl Friedrich von Gerber, Paul Laband ja Georg Jellinek.

Tiettyä teoriamuodostumaa voi lähestyä monesta eri näkökulmasta. Tarkastelu voi olla tieteen sisäistä, keskittyä eri disipliinien vuorovaikutussuhteisiin. Klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin tarkastelussa voitaisiin esim. jäljittää kehityksessään pitemmälle edenneen sivilistiikan esikuvia. On myös mahdollista käydä etsimään tradition filosofisia ja tietoteoreettisia juuria, pohtia esim. v. Gerber—Laband—Jellinek -koulukunnan yhteyksiä filosofiseen ja tietoteoreettiseen positivismiin, erityisesti sen uuskantilaisessa muodossa. Erittely voidaan suunnata teo-

11 Esim. *Eriksson* 1978.

12 Vrt. myös *Tumanov*, 1974 s. 112—189, joka erottaa »klassisen» positivismin sellaisista 1900-luvun suuntauksista kuin lingvistisesta filosofiasta vaikutteita saaneesta uuspositivismista ja Kelsenin puhtaasta oikeusopista.

13 Ks. vulgääritieteen käsitteestä esim. *Falk-Noro* 1977 s. 77. Sosiologian synnystä vulgääritieteenä ks. esim. *Noro* 1976.

riamuodostuman yhteiskunnallis-poliittiseen syntytaustaan: voidaan esim. analysoida puheena olevan koulukunnan edustajien yhteyksiä aikakautensa poliittisiin voimiin. Näkökulma olisi tällöin paljolti sama kuin Göran Therbornilla sosiologian historiankirjoituksessa.[14] Voidaan myös seurata tieteen yhteiskunnallis-poliittisia vaikutuksia ja funktioita, esim. arvioida jälkikonstitutionaalisen koulukunnan merkitystä keisarillisen Saksan byrokratian käytännön tarpeiden tyydyttäjänä.

Tulen viittaamaan luonnostelemiini klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin syntyä ja sen teoreettis-metodologisia katsomuksia mahdollisesti selittäviin tekijöihin. Ensisijainen näkökulmani, joka ymmärtääkseni myös oikeuttaa suomalaisessakin tuoreessa kirjallisuudessa esiteltyjen tutkijoiden ottamisen jälleen kerran tarkasteltaviksi, on teoreettisten tarkastelujeni tavoitteista johtuen kuitenkin näistä poikkeava. Päämääränäni on eritellä tämän tradition teoreettisten peruskatsomusten adekvaattisuutta, arvioida, mikä on niiden kohde ja missä määrin ne tavoittavat sen, osoittaa niiden puutteet ja tätä kautta päästä omien valtio-oikeuden teoreettisten lähtökohtien kehittelyyn.

Tätä ennen on kuitenkin seurattava teoriamuodostuman kehitystä, sitä, miten sen peruskäsitykset v. Gerberistä lähtien täydentyvät ja lopulta saavat Jellinekiltä systemaattisen ja 1900-luvun länsimaista valtio-oikeudellista tutkimusta paljolti ohjanneen hahmonsa (luku 2.). Vasta tämän jälkeen on mahdollista tiivistää ko. koulukunnan käsitykset oikeudesta ja valtiosta (sosiaalisena käsitteenä) sekä arvioida niiden suhdetta kohteeseensa, porvarilliseen oikeuteen ja valtioon (luvut 3.—4.). Teesini on, että klassisen positivismin käsitykset ilmentävät eräitä porvarillisen oikeuden ja valtion yleisiä, yhteiskunnan pinnan suhteista johtuvia ja selityksensä saavia tunnusmerkkejä. Tämä yhteys myös paljastaa klassisen positivismin peruskategorioiden puutteet.

Palauttaessani klassisen positivismin oikeus- ja valtiokäsityksen yhteiskunnan pinnan suhteisiin tarkastelullani on yhtymäkohtia »ahtaassa» tai »reduktionistisessa» merkityksessä tulkittuun *ideologiakritiikkiin* samoin kuin *porvarillisen oikeus- ja valtiomuodon johtamiskeskusteluun.*[15] Samalla kun luvussa 5. pyrin tiivistämään klassisen positivismin oikeus- ja valtiokäsityksen adekvaattisuuden ja puutteet, voin myös ottaa kantaa

---

14 *Therborn* 1980.

15 Teoriamuodostumaan suuntautuvana ideologiakritiikkinä sillä voi suomalaisessa keskustelussa nähdä vastaavuuksia esim. Pasi Falkin ja Arto Noron tapaan lähestyä sosiologian klassikoita. *Falk-Noro* 1977 ja *Noro* 1978.

sellaiseen näkemykseen materialistisesta (marxilaisesta) oikeus- ja valtiotutkimuksesta, joka typistää tutkimuksen tehtävät oikeuden ja valtion yleisten tunnusmerkkien sekä niitä vastaavien ajatusmuotojen erittelyyn. Sen reaalikohteena on oikeus yhteiskunnan syvärakenteen aspektina, *oikeusmuotona;* sen tavoittamattomiin jäävät oikeudellisten ilmiöiden muut tasot, oikeus *oikeusideologiana ja* intentionaalisten yksilösubjektien tason *lakimuotona.*

1900-luvun länsimaisessa oikeustieteessä klassista positivismia on kritikoitu niin oikeudellisen Sollenin kuin yhteiskunnallisen faktisiteetinkin suunnasta. Kun luvusta 6. alkaen lähden kehittelemään omia teoreettisia lähtökohtiani, arvioin myös klassiselle positivismille esitettyjä vaihtoehtoja, joiden tulkkeina tarkastelen ensisijaisesti Hans Kelseniä ja Alf Rossia. Samalla kun tarkastelun reaalikohde vaihtuu oikeusmuodosta lakimuodoksi, myös kritiikin luonne muuttuu *ideologiakritiikistä teoriakritiikiksi.*

Oikeuden muodostumis- ja realisoitumisprosessin erittelystä (luvut 6.—7.) tiivistyy vaatimus, jonka mukaan oikeustieteen tulee kiinnittää huomiota myös oikeuden (lakimuodon) kulloinkin sääntelemien yhteiskunnallisten suhteiden spesifiikkaan. Vaatimus ulottuu myös valtio-oikeuteen; luvussa 8. luonnehdin alustavasti valtio-oikeuden sääntelemiä suhteita. Oikeuden tarkasteleminen sääntelemiensä yhteiskunnallisten suhteiden näkökulmasta edellyttää myös näiden suhteiden kehityksen sekä niiden oikeudellistamisen syiden ja vaikutusten erittelyä. Porvarillisen valtion hallinto-organisaatioon kiinnittyvien suhteiden tarkastelussa tällaisen erittelyn mahdollistaa *Max Weberin byrokratiateoria* (luku 9.). Weberin byrokratiateorian voi tutkimukseni teoreettisen osan logiikassa nähdä myös siirtymänä klassisen positivismin valtion oikeushenkilöllisyysopin arviointiin (luku 10.); Weberin byrokratiateoriaa voi luonnehtia tämän opin sosiologiseksi vastineeksi ja samalla selittäjäksi.

Klassinen positivismi oli nähdäkseni oikeassa siinä, että se piti mahdollisena valtion käsittelemistä oikeudellisessa tutkimuksessa oikeushenkilönä; tämän yritän osoittaa arvioidessani oikeushenkilöllisyyskonstruktion kriitikkojen argumentteja. Klassisen positivismin eräs harha-askel oli kuitenkin se tapa, jolla se antoi oikeushenkilöllisyyskonseption johtaa valtio-organisaation, sen sisäisten suhteiden ja niitä sääntelevien normien oikeudellista tutkimista ja kategoriointia. Kun on osoitettu, että valtion oikeushenkilöllisyydestä ei välttämättä seuraa näiden suhteiden ja niitä sääntelevien normien oikeudellisen luonteen menetystä, on myös osoitettu

niiden legitiimiys oikeudellisen tutkimuksen kohteena (luku 11.). Näin on sivupoluilta palattu jälleen pääväylälle ja teoreettisille tarkasteluille asettamani tavoitteet toivoakseni saavutettu.

2. KLASSINEN SAKSALAINEN VALTIO-OIKEUDELLINEN POSITIVISMI v. GERBERISTÄ JELLINEKIIN

2.1. Taustaksi

Berliinissä väitöskirjaansa valmistellut 28-vuotias K. J. Ståhlberg kirjoitti Heddi-morsiamelleen alkuvuodesta 1893 seuraavaa: »Nykyisin on ollut riidanalainen se metodi, mitä on noudatettava valtio-oikeudellisia ja siis hallinto-oikeudellisiakin asioita käsiteltäessä. Ennen niistä ja osaksi vieläkin kuvailtiin, kertoiltiin valtiollisia oloja, syitä, mistä ne olivat johtuneet, statistiikkaa ja ehdotuksia, minkälaiseksi ne pitäisi muodostaa.» Nyttemmin oli metodinen suuntaus muuttunut ja pääasiaksi oli tullut »olevain oikeusmääräysten selittäminen, saattaminen oikeuskäsitteitä niistä selville ja niistä lähtevien johtopäätösten tekeminen». Vaikka metodinen käänne ei näytä Ståhlbergiä täysin miellyttävän, hän katsoo kuitenkin välttämättömäksi alistua siihen. Hän jatkaa kirjettään todeten, että vanhalla metodilla »olisin saanut hauskan kirjan, mutta nyt pitää heittää tuo puheena oleva puoli kokonaan pois, mikäli se ei ole tarpeellinen irtolaisoikeuden, lain käsittämiseen».[1]

Lainaamani ote Ståhlbergin kirjeestä sisältää eräitä tuolloisen *valtio-oikeudellisen positivismin* keskeisiä metodologis-teoreettisia lähtökohtia: tutkimuskohteen rajoittaminen voimassa oleviin oikeusnormeihin, oikeuden ja lain samastaminen, oikeustieteen tehtävän määritteleminen oikeuskäsitteiden muodostamiseksi voimassa olevien oikeusnormien pohjalta sekä uusien oikeusnormien dedusoimiseksi näin muodostetuista käsitteistä. Lainauksella ei ole pelkästään oppihistoriallista mielenkiintoa: se määrittää tien, jolla julkisoikeudellisen tutkimuksemme valtavirtaus on näihin päiviin asti pysytellyt. Ei liene liioiteltua väittää, että julkisoikeudellisen tutkimuksemme historia on eräitä poikkeuksia lukuunottamatta[2] ollut

[1] *Blomstedt* 1969 s. 52—53.

[2] Ennen muuta on mainittava Paavo Kastari, joka realistisen tutkimusotteensa mukaisesti jo väitöskirjassaan painotti tosiasiallisen valtiokäytännön

nimenomaan valtio-oikeudellisen positivismin historiaa. Tämän historian kulussa on luonnollisesti tapahtunut tiettyä kehitystä ja jopa luopumista eräistä Ståhlbergin edustaman, kriitikoiden käsitelainopiksi ristimän valtio-oikeudellisen positivismin asettamuksista. 1960- ja 1970-lukujen käsiteanalyytikot ovat arvostelleet erityisesti Ståhlbergin esittämään oikeustieteen tehtävämääritykseen sisältyvää deduktiivista prinsiippiä, oikeuskäsitteiden käyttämistä yksittäistapauksellisten johtopäätösten dedusoimiseen. Mutta käsiteanalyytikotkaan eivät ole asettaneet kyseenalaiseksi valtio-oikeustieteen ståhlberglaista kohdemäärittelyä, tutkimuskohteen rajoittamista voimassa oleviin oikeusnormeihin, sekä tämän määrittelyn implikoimaa käsitystä oikeuden ja yhteiskunnan välisestä suhteesta. Samalla he ovat jääneet oikeustieteen positivistisen tradition vangeiksi.[3]

Kunnia klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin metodologisten ja teoreettisten peruskatsomusten tuomisesta Suomen julkisoikeudelliseen tutkimukseen ei kuitenkaan kuulu Ståhlbergille. Ståhlbergin vielä kuluttaessa 1870- ja 1880-lukujen vaihteessa koulunpenkkejä Oulussa Robert F. Hermanson vieraili opintomatkoilla Saksassa [4] ja toi matkatuomisenaan uuden valtio-oikeudellisen suuntauksen perusajatukset. Näitä ajatuksia hän ensimmäisen kerran esitteli suomalaiselle lukijakunnalle vuosina 1878—1879 ilmestyneessä artikkelissaan Om juridisk konstruktion i statsrätten.[5]

---

merkitystä valtiosääntöoikeudelliselle tutkimukselle. Kastarin vastaväittäjänä ollut Kaarlo Kaira suuntasi kritiikkinsä kärjen juuri tähän Kastarin tutkimuksen piirteeseen. *Kastari* 1940, *Kaira* 1940. Myöhemmiltä ajoilta voi mainita empiristis-sosiologistisia vaikutteita saaneen ns. Tampereen koulukunnan, tyypillisenä tuotteenaan Esko Riepulan väitöskirja. *Riepula* 1973a. — Saksassa positivistisen suuntauksen valta-asema horjui jo Weimarin tasavallassa ja se on myös Saksan liittotasavallassa saanut kilpailla luonnonoikeudellisesti suuntautuneiden tutkimusotteiden kanssa. Ks. Weimarin tasavallan valtio-oikeudellisesta tutkimuksesta yleisesti *Meinck* 1978 s. 9—152. Sellaisilla Weimarin aikaisilla ei-positivistisilla tutkijoilla kuin Rudolf Smendilla tai Carl Schmittilla ei kuitenkaan ollut Suomessa seuraajia.

3 Myös *Aarnio*, 1975 s. 34, on sijoittanut analyyttisen suuntauksen positivistisen tradition jatkumoon. Vrt. myös *Eriksson* 1978 s. 46 sekä kansainvälisessä katsannossa *Tumanov* 1974 s. 143—158.

4 Ks. *Sipponen* 1965 s. 254—255, *Jyränki* 1973 s. 58 sekä *Klami* 1977b s. 122.

5 *Hermanson* 1878—1879. Artikkeli ilmestyi vain muutama vuosi Labandin pääteoksen ensimmäisen osan julkaisemisen jälkeen. Artikkelin merkitystä oikeustieteemme kehitykselle ovat viime vuosina painottaneet *Klami*, 1977b s. 123—127, sekä *Eriksson*, 1978 s. 45—46. Vrt. myös Erichin arviota Hermansonin merki-

Uudessa suuntauksessa oli Hermansonin mukaan kysymys yksityisoikeudellisessa tutkimuksessa jo aiemmin omaksutun »tiukan juridisen tarkastelutavan» soveltamisesta myös valtio-oikeustieteeseen. Carl Friedrich von Gerber oli hänen mukaansa ensimmäisenä pyrkinyt siirtämään tämän juridisen metodin valtio-oikeustieteeseen, ja Paul Laband oli puolestaan v. Gerberin työn jatkajista merkittävin.[6]

Mikä sitten luonnehtii tuota »tiukan juridista tarkastelutapaa»? Säätyedustuslaitosta käsittelevän tutkimuksensa esipuheessa Hermanson vastaa tähän kysymykseen seuraavasti:

> »Hvad ifrågavarande riktning vill och menar är i sjelfva verket ej annat än att statsrätten, liksom hvarje annan till lagfarenheten hörande disciplin, skall hafva till uppgift utläggning af gällande lag; att denna uppgift ej kan fullföljas annorlunda än genom användande af r i k t i g a begrepp; att man derför måste känna betydelsen af de begrepp hvilka man använder; att de enkla begrepp, med hvilka man i statsrätten opererar förekomma äfven på andra delar af rättsvetenskapens gebit, om ock i andra sammansättningar; samt att man, om man träffat de riktiga begreppen, skall kunna vara i stånd att klart inse hvad är enligt med lag äfven der uttryckligt stadgande saknas.»[7]

Toisessa yhteydessä Hermanson erottaa valtio-oikeustieteen labandlaisessa mullistuksessa kaksi puolta, negatiivisen ja positiivisen. *Negatiivinen puoli* sisältyy *valtio-oikeustieteen tutkimuskohteen puhdistamiseen ulko-oikeudellisista aineksista,* oivallukseen, että valtio-oikeustiede juridisena tieteenä ei voi olla tiedettä valtiosta yleensä. *Positiivinen puoli* taas kytkeytyy uuden suuntauksen omaksumaan ns. *konstruktiiviseen metodiin,* oikeuskäsitteiden muodostamiseen oikeuslauseiden pohjalta sekä näiden oikeuskäsitteiden käyttämiseen uusien oikeuslauseiden dedusoimisessa.[8] v. Gerberin ja Labandin henkilöimän metodin negatiivinen puoli

---

tyksestä suomalaiselle valtio-oikeudelle: »Kotimaisen valtio-oikeuden tutkimuksen alalla ... on ennen muuta professori R. F. Hermanson suorittanut mestarityön, jonka vertaista oikeustieteen viljelyksen alalla ei useasti tavata. Nykyaikainen ja vastainenkin tutkimus on vielä etäisessä tulevaisuudessakin suuren kiitollisuudenvelkansa tunnustaen löytävä johtoa ja herätteitä sekä ammentava tietoa hänen älynsä rikkaista antimista.» *Erich* 1924b s. 3

6 *Hermanson* 1878 s. 3—4.

7 *Hermanson* 1884 (ei sivunumeroa).

8 *Hermanson* 1878 s. 2—3.

merkitsi siten oikeustieteelliselle positivismille yleensäkin ominaista tutkimuskohteen rajoittamista voimassa oleviin oikeusnormeihin (oikeuslauseisiin). Metodin positiivinen, konstruktiivinen puoli taas lisäsi siihen sen erityisen käsitelainopillisen sävyn.

Entä sitten hallitsevaksi »paradigmaksi» muotoutumassa olevan suuntauksen teoreettiset asettamukset? Hermansonin mukaan valtio-oikeusteorian lähtökohtana, *valtio-oikeudellisen systeemin »ylimpänä lauseena», on käsitys valtiosta oikeushenkilönä.*[9]

Julkisoikeudellisen tutkimuksemme teoreettis-metodologiset juuret ovat siis jo Hermansonin välityksellä vahvasti kiinni 1800-luvun loppupuolen saksalaisen valtio-oikeustieteen maaperässä. Suomenkin julkisoikeustieteen kehitystä ohjanneiden peruskonseptioiden arvioinnin on siten tapahduttava saksalaisen valtio-oikeusteorian tarkastelun kautta.

Klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin teoreettis-metodologisten käsitysten tarkastelu on luontevaa kiinnittää kolmeen tutkijaan, Hermansonin mainitsemiin v. Gerberiin ja Labandiin sekä Georg Jellinekiin. Peter von Oertzen on todennut v. Gerberin valtio-oikeudellisen pääteoksen, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, merkitsevän eräänlaista vedenjakajaa, yhden vaiheen päättäjää ja toisen avaajaa, saksalaisen valtio-oikeusteorian kehityshistoriassa. v. Gerber on vielä eräiltä osin kiinni ns. *vanhempaa perustuslaillista koulukuntaa* hallinneissa, Schellingin ja Hegelin vaikutteita itsessään kantaneissa näkemyksissä.[10] Samalla hän kuitenkin osoittaa tien kohti valtio-oikeustieteen itsenäistymistä, ja *itsenäistymistä nimenomaan positivistisena valtio-oikeustieteenä.* Laband taas saattaa valtio-oikeustieteen jo tukevasti positiivis-oikeudelliselle pohjalle yleissaksalaisen valtiosäännön perustalta. Labandin ei myöskään enää tarvitse perustella esitystään niillä ulko-oikeudellisilla aineksilla, jotka vielä sisältyvät v. Gerberin teokseen, ei tosin siinäkään niinkään valtio-oikeusteorian sisäisinä elementteinä kuin pikemminkin sen julkilausuttuina edellytyksinä. Jellinek täydellisti Gerberin aloittaman ja Labandin jatkaman aukottoman valtio-oikeudellisen systeemin rakennustyön, kokosi yhteen aiemman tutkimuksen tulokset, systematisoi ne sekä saattoi loogiseen päätepisteeseensä eräät edel-

---

9 *Hermanson* 1881 s. 20.

10 *v. Oertzen* 1974 s. 163. Vrt. *Polak* 1964 s. 218. v. Gerberin henkilöhistoriasta ks. *v. Oertzen* 1974 s. 165—170.

täjiltään keskeneräisiksi jääneet konseptiot. Jellinekin tutkijanura ajoittuu vuosisadan vaihteen molemmille puolille; ensisijaisesti hänen välityksellään viime vuosisadan jälkipuoliskon positivistisen valtio-oikeustieteen teoreettiset katsomukset siirtyivät 1900-luvun julkisoikeudellisen tutkimuksen asevarustukseen.[11]

Esittämäni luonnehdinta Jellinekin asemasta positivistisen valtio-oikeustieteen historiassa on eräässä suhteessa vielä vajavainen. Jellinekin tieteenhistoriallisesti merkittävin panos ei ehkä sittenkään ole valtio-oikeustieteen teoreettis-sisällöllisten asettamusten täsmentämisessä ja täydentämisessä vaan oikeustieteen metodologisten ja tietoteoreettisten lähtökohtien analysoinnissa.[12] Tosin hänen käsityksensä esimerkiksi valtion »sosiaalisen» ja »juridisen» tarkastelun rajanvedosta taikka oikeudellisten käsitteiden luonteesta eivät kovinkaan paljon poikkea vaikkapa Labandin ajattelusta. Uutta on kuitenkin se, että hän pyrki nimenomaisesti perustelemaan oikeustieteen metodologisia ja tietoteoreettisia perusasettamuksia uuden »kriittisen tietoteorian», s.o. *uuskantilaisuuden,* pohjalta.[13] Tästä näkökulmasta Jellinekiä voi pitää klassisen, Labandin ehkä tyypillisim-

---

[11] *Jansson,* 1950 s. 10, on kutsunut Jellinekin pääteosta, Allgemeine Staatslehre, kuluvan vuosisadan vaikutusvaltaisimmaksi valtio-opilliseksi tutkimukseksi. Tiettyä symboliikkaa Jellinekin välittäjän aseman kannalta on siinä, että teos ilmestyi v. 1900! Ks. myös *Erich*in, 1921, ylistyslaulua Jellinekille.

[12] Jellinekin maineesta valtio-oikeustieteen filosofina ks. *Herwig* 1972 s. 72.

[13] Tarkastelemani koulukunnan synty ajoittuu samoihin aikoihin kuin Saksan Kant-renesanssi, uuskantilaisuuden nousu johtavaksi filosofiseksi suuntaukseksi, eli 1800-luvun viimeiselle kolmannekselle. Koulukunnan perustajista Gerber kuitenkin pyrki noudattamaan pikemminkin luonnontieteellisen positivismin esikuvia kuin perustelemaan juridisen metodin omaleimaisuutta Sein-Sollen -dikotomialla. Ks. *Bärsch* 1972 s. 47—51. Myös Hermansonin varhaistuotannosta on löydettävissä rinnastuksia luonnontieteelliseen metodiin. Ks. *Hermanson* 1881 s. 8—16. Labandista alkaen viittaukset luonnontieteellisen tutkimuksen esikuvaan kuitenkin katoavat saksalaisesta positivistisesta valtio-oikeudellisesta kirjallisuudesta, eikä Hermansonkaan 1880-luvun jälkeen ole havaitakseni palannut tähän teemaan. — *Aarnio,* 1975 s. 23—24, on torjunut oikeustieteellisen positivismin yhteydet filosofiseen ja sosiologiseen positivismiin vetoamalla siihen, että jälkimmäinen pyrki rajoittamaan tieteellisen tutkimuksen empiirisesti havainnoitaviin faktoihin. Aarnion käsitykselle vastakkainen tulkinta on kuitenkin argumentoitavissa sillä, että voimassa olevat oikeuslauseet ovat oikeustieteelliselle positivismille (lakipositivismille) samanlaisia asetettuja, positiivisia entiteettejä kuin empiirisesti havainnoitavat faktat filosofiselle ja sosiologiselle positivismille. Ks. myös *Klenner* 1972 s. 22—23.

mällään edustaman valtio-oikeudellisen positivismin sekä Hans Kelsenin henkilöimän »puhtaan oikeusopin» välittäjänä.[14]

2.2. v. Gerber

Hermansonin julkaisemassa valtio-oikeudellisen positivismin peruskatsomusten esittelyssä niiden keskinäisyhteys eräällä tavalla peittyy näkyvistä; uuden suuntauksen metodologisen kumouksen negatiivinen ja positiivinen puoli sekä sen teoreettisen konstruktion lähtökohta —valtion oikeushenkilöllisyyden konseptio— eivät tule asetetuiksi yhtenäisen ajatusketjun lopputuloksina. Näin ei ole asianlaita uuden suuntauksen perustajalla, v. Gerberillä: hänen edellä mainitusta pääteoksestaan[15] tuo yhteys on vielä tavoitettavissa.

v. Gerberin tavoitteena on luoda valtio-oikeusteoriasta tieteellinen systeemi, jonka kaikki yksittäiset osaset ovat yhden yhtenäisen perusajatuksen kehittelyä. Vasta tällainen systeemi näet mahdollistaa valtio-oikeuden olemassaolon itsenäisenä tieteellisenä disipliininä. Yhtenäisen, omien sisäisten yhteyksiensä yhdistämän systeemin luominen ja samalla valtio-oikeustieteen itsenäistäminen edellyttää ulko-oikeudellisten elementtien riisumista juridisista käsitemäärityksistä. v. Gerberiä ei erotakaan edeltäjistään niinkään pyrkimys teoreettiseen systeeminmuodostukseen kuin hänen käsityksensä tämän systeemin ykseyden konstituoivasta tekijästä: kun ns. vanhemman perustuslaillisen koulukunnan teoreetikoilla oikeudellisten ilmiöiden keskinäiset yhteydet saatettiin välittää vain ulko-oikeudellisten tekijöiden kautta, v. Gerberillä ja hänen seuraajillaan valtio-oikeudellisten ilmiöiden systeemi on suljettu, sen yhtenäisyyden muodostavat tekijät ovat sen sisäisiä.[16]

---

14 *Kelsen*, 1911 s. XIII, tunnustaa kiitollisuudenvelkansa Jellinekille seuraavasti: »Fast jede Seite dieses Buches zeigt von dem mächtigen Einfluss, den er auf die Entwicklung der Lehre vom Staate ausgeübt hat. Auch dort, wo ich zu anderen Resultaten gekommen bin, als er gelehrt hat, habe ich dies zum grossen Teil auf Wegen getan, die er eröffnet hat, auf denen er als unerreichter Meister vorangeschritten ist.»

15 Teos ilmestyi v. 1865 eli vuotta ennen Pohjois-Saksan liiton solmimista ja kuusi vuotta ennen Saksan yhdistymistä ja yleissaksalaisen valtiosäännön antamista.

16 *v. Gerber* 1880 s. V—VI. Ks. v. Gerberin systeeminmuodostusihanteesta myös *Bärsch* 1972 s. 46—54 sekä *v. Oertzen* 1974 s. 214—216. Systeemi-ihanteesta

v. Gerberin pyrkimys systeeminsä »puhtauteen» johtaa hänet ilmeisesti saksalaisen valtio-oikeustieteen historiassa ensimmäisenä vetämään selvän rajan *kahden eri valtiotarkastelun*, kahden eri valtiokäsitteen, välille. Näitä valtion tieteellisen hahmottamisen tapoja v. Gerber kutsuu *luonnolliseksi* ja *juridiseksi*.[17] Juristin on tiedettävä, että valtion juridisella tarkastelulla ei vangita valtiollisten ilmiöiden koko kirjoa. Tästä huolimatta hänen on tiukasti pysyteltävä oikeustieteelle ominaisella tutkimusalueella: »Der Jurist, welcher Gestaltungen des sittlichen Lebens nach ihrer rechtlichen Beziehung beurtheilt, weiss bestimmt, dass er nur die eine Seite der Tafel zu beschreiben hat, dass seine Determinirung Erscheinungen betrifft, deren Ursprung und Gehalt auf das Wirken allgemeiner sittlicher Kräfte hinweist, und daher durch die juristische Betrachtung keineswegs erschöpft werden kann. Indem die Staatsrechtswissenschaft sich auf ihr besonderes Arbeitsfeld beschränkt, weiss sie sich verschieden von anderen Zweigen der Staatswissenschaft, aber sie erwartet einen Erfolg ihrer Arbeit nur bei bewusster Selbstbeschränkung auf das ihr eigenthümliche Gebiet.»[18]

Valtion juridinen tarkastelu, valtio-oikeusteoria, ei voi kuitenkaan täysin irrottautua luonnollisesta valtiotarkastelusta: valtion luonnollinen tarkastelu on eräässä olennaisessa suhteessa koko juridisen valtiokonstruktion perusta, sen ulkoinen edellytys. Tämän riippuvuussuhteen ymmärtämiseksi on välttämätöntä tarkastella v. Gerberin käsitystä »modernin» yhteiskunnan oikeudellisista ilmiöistä yleensä ja oikeuden tehtävistä tässä yhteiskunnassa.

v. Gerberin mukaan jokainen juridinen konstruktio on tekemisissä »mit der Nachweisung und Abgränzung von Willensverhältnissen».[19] Yksityisoikeuden systeemi on niiden *tahtomahdollisuuksien systeemi*, jotka kytkeytyvät yksilöllisiin inhimillisiin persooniin, sen lähtökohtana on »eine nach allen Richtungen freie Willensmacht».[20] Yksilöllinen ja vapaa tahtosubjekti on siten se (ulko-oikeudellinen) edellytys, jolle yksityisoikeuden koko käsitteen- ja teorianmuodostus rakentuu: yksityisoikeuden

1800-luvun saksalaisessa sivilistiikassa, josta Gerber tämän tieteenideaalin siirsi valtio-oikeuteen, ks. myös *Björne* 1977 s. 19—40.

17 *v. Gerber* 1880 s. 1—2.

18 *v. Gerber* 1880 s. 221.

19 *v. Gerber* 1880 s. 221.

20 *v. Gerber* 1880 s. 4 alav. 2.

oikeuslauseet sääntelevät ja rajoittavat tällaisten tahtosubjektien tahtomahdollisuuksia.

Jotta v. Gerber voisi rakentaa yksityisoikeustieteen mallin mukaisen yhtenäisen, yhdelle perusajatukselle pohjaavan valtio-oikeusteoreettisen systeemin, hän joutuu turvautumaan luonnolliseen valtiotarkasteluun perustellakseen yksilöllistä ja vapaata tahtosubjektia vastaavan juridisen konstruktion edellytyksen. Hänen on perusteltava *valtio tahtosubjektina,* sellaisena kiinnekohtana, johon valtio-oikeudelliset oikeuslauseet ja niiden sääntelemät tahtomahdollisuudet voidaan yhdistää.

Valtion luonnollisessa tarkastelussa Gerber omaksuu häntä edeltäneen saksalaisen valtiotieteen katsomukset. Valtio luonnollisena tosiasiana on hänelle kansa poliittisessa hahmossaan, mutta ei kansa yksilöiden mekaanisena summana vaan kansanhengen yhdistämänä organismina. Tällaisena organismina valtiolla on myös oma tahtonsa. v. Gerber korostaa, että tämä tahto on täysin reaalinen ja itsenäinen, ei mikään pelkkä käsitteellinen ilmiö taikka yksittäistahtojen keinotekoinen ja mekaaninen summa. Valtiolla on oma tahdonsisältönsä »in dem sittlichen, auf das staatliche Leben gerichteten Geiste seines Volks», valtiotahto on v. Gerberille »die sittliche Gesammtkraft des selbstbewussten Volks».[21]

Juridinen valtiotarkastelu, valtio-oikeuden tieteellisen systeemin konstruoiminen, tarvitsee siis tuekseen valtion luonnollisen hahmon tutkimuksen tuloksia voidakseen osoittaa valtion tahtokykyisyyden. Mutta tähän valtion luonnollisen ja juridisen tarkastelun yhteys rajoittuukin. Valtion »fysiologian» kehitteleminen sen tahtokykyisyyttä pidemmälle ei enää kiinnosta oikeustiedettä; valtion oikeudellisen tarkastelun lähtökohdaksi riittää todeta, että valtiovalta valtiotahtona on »der Allgemeinwille des Volks als ethischen Ganzen für die Zwecke des Staats, in den Mitteln und Formen des Staats».[22]

Valtion tahtokyky takaa, että juridisessa tarkastelussa valtio voidaan käsittää oikeushenkilöksi, yksityisoikeudellista individuaalista henkilöä, tahtosubjektia, vastaavaksi valtio-oikeudellisten oikeuksien subjektiksi.[23] Kun yksityisoikeustiede tutkii individuaalisten subjektien, henkilöiden,

---

21 *v. Gerber* 1880 s. 19—20.

22 *v. Gerber* 1880 s. 21 alav. 2.

23 *v. Gerber* 1880 s. 1—2. Valtion oikeushenkilöllisyysopin isänä saksalaisessa doktriinissa on pidetty E. W. Albrechtia, joka esitti käsityksensä jo 1830-luvulla. Ks. *v. Oertzen* 1974 s. 197. Valtion käsittämisestä henkilönä saksalaisessa valtioteoreettisessa ajattelussa ennen v. Gerberiä ks. *Häfelin* 1959 s. 66—113.

tahtomahdollisuuksia, valtio-oikeustiede on *oppi valtiotahdosta.* Valtio-oikeustiede vastaa kysymyksiin: Mitä valtio sellaisenaan voi tahtoa? Minkä orgaanien välityksellä ja missä muodoissa valtio voi ja sen tulee ilmaista tahtonsa?[24]

Sekä valtio- että yksityisoikeustieteen lähtökohtana on siis määrätty tahto ja sen spesifi subjekti. Valtiotahto valtiovaltana, kansan, siveellisen organismin tahtona, poikkeaa kuitenkin eräissä olennaisissa suhteissa individuaalitahdosta; ilman näiden tahtojen välisiä eroja valtio-oikeustieteen eriytyminen yksityisoikeustieteestä ei olisi edes perusteltavissa. Valtiovallan erityispiirteenä »moderneissa» valtioissa on ensinnäkin se, että se ulottuu kaikkiin kansalaisiin yhtäläisesti, heidän luokkakuuluvuudestaan tai muusta yhteiskunnallisesta asemastaan riippumatta; tämän tosiseikan, kansalaisten yhtäläisyyden valtiovallan objekteina, ilmaisee v. Gerberin mukaan usein väärin ymmärretty lause, jonka mukaan kaikki kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. v. Gerber korostaa erityisesti, että kysymys kansalaisten mahdollisuuksista osallistua valtiotahdon muotoutumisprosessiin ei kuulu yhdenvertaisuusperiaatteen piiriin. Hänen mukaansa valtion »valtaoikeutta» vastaavat »poliittiset vastaoikeudet» (politische Gegenrechte) voivat eri yhteiskuntaluokilla olla erilaiset.[25]

Vaikka valtiovalta kohdistuu kaikkiin kansalaisiin, jokaiseen alamaiseen, se ei ole samalla tapaa sisällöllisesti absoluuttinen kuin yksityisoikeuden systeemin perustana oleva individuaalitahto. Valtiovallan suunta ja rajat määräytyvät sen olemassaolon »eettisestä perustasta»; valtiovalta on olemassa vain valtion tarkoitusta varten, sen tulee palvella vain tätä tarkoitusta. v. Gerber tosin myöntää, että valtiotarkoitusta on vaikeata teoreettisesti määritellä kovinkaan tarkasti. Teoreettinen määrittely voi vain hyvin epämääräisesti viitata siihen rajaan, joka erottaa valtiotahdon alueen individuaalisen vapauden alueesta. Valtiotarkoituksen teoreettinen määrittely ei kuitenkaan v. Gerberin mukaan ole yleensä edes tarpeen: kansan käsitys siitä on löydettävissä lainsäädännössä »praktisessa ilmauksessaan».[26]

v. Gerberin konstruktiossa kiistakysymys valtiovallan, poliittisen vallan, subjektista saa positivistisen valtio-oikeusteorian sittemmin lähtökohdakseen omaksuman ratkaisun: *valtiovallan subjektina* on *valtio itse,*

[24] *v. Gerber* 1880 s. 3—4.
[25] *v. Gerber* 1880 s. 51—52.
[26] *v. Gerber* 1880 s. 31—33.

ei kansa kuten luonnonoikeudellinen kansansuvereniteettioppi opetti, mutta ei myöskään monarkki niin kuin absoluuttista ruhtinasvaltaa tukeva valtioteoria oli taipuvainen ajattelemaan. Kun valtio kuitenkin oli v. Gerberille kansa poliittisessa hahmossaan, eikö hän sittenkin välillisesti ajautunut kansansuvereniteettiajatteluun? Vastaus on kielteinen. v. Gerberin kansakäsite poikkeaa huomattavasti luonnonoikeudellisen kansansuvereniteettiopin kansakäsitteestä: v. Gerberille kansa ei muodostunut kunakin hetkenä reaalisesti olemassa olevista yksilöistä, vaan kansa oli hänelle ylihistoriallinen ja ideaalinen, joskin kuitenkin reaalinen orgaaninen kokonaisuus. Sitä kansaa, joka on valtiohenkilön »luonnollinen perusta», joka saa valtiossa poliittisen hahmonsa, v. Gerber kuvaa seuraavasti: »Das Volk ist ... nicht die Summe der enzelnen jetzt lebenden Menschen, sondern das in geschichtlicher Gemeinschaft geistig verbundene Ganze, welches in der gerade jetzt lebenden Generation nur seine gegenwärtige Erscheinung findet.»[27]

Vain tällaisesta kansakäsitteestä lähtien on mahdollista yhtäältä identifioida valtio kansaan ja toisaalta perustuslaillisen monarkian valtiollisen todellisuuden legitimoiden nähdä monarkki valtion ruumiillistumaksi, abstraktin valtiovallan, yleisen tahdon, konkretisoijaksi ja välittömäksi toteuttajaksi. Vain tulkitsemalla kansa ylihistoriallisen ja ideaalisen siveellisen prinsiipin yhdistämäksi organismiksi monarkin konkreettinen yksittäistahto voidaan selittää kansan yleistahdoksi määritellyn valtiotahdon ilmentymäksi.[28]

Monarkin asemaa v. Gerber määrittää lähtemällä välttämättömyydestä, joka hänen mukaansa on yhteinen kaikille juridisille henkilöille: »Wie jede juristische Person, so bedarf auch der Staat einer Vertretung, durch welche die ihm zugeschriebene abstrakte Willensmacht zur wirklichen That gelangt.»[29] Tähän edustukseen valtio tarvitsee *orgaaneja,* jotka konkretisoivat sen kulloisenkin tahdon. Perustuslaillisessa monarkiassa näitä orgaaneja on kaksi: monarkki ja säädyt. Sen sijaan virkamiehet, joita v. Gerber kutsuu valtionpalvelijoiksi (Staatsdiener), eivät ole orgaaneja. v. Gerber näet rajaa orgaanin käsitteen vain niihin valtion edustajiin,

---

27 *v. Gerber* 1880 s. 225—226.

28 *Häfelin* 1959, s. 93—94, on kiinnittänyt huomiota siihen, että jo Hegelillä esiintyi vastaava tulkinta monarkin yksittäistahdon ja kansan yleistahdon suhteesta. Hegelin vaikutuksesta v. Gerberiin ks. *Häfelin* 1959 s. 98.

29 *v. Gerber* 1880 s. 231.

joiden oikeutus osallistua konkreettisen valtiotahdon muotoutumiseen on luonteeltaan alkuperäistä, välittömästi valtiosääntöön perustuvaa.[30]

Perustuslaillisen monarkian orgaaneista v. Gerber kutsuu monarkkia valtion ylimmäksi tahto-orgaaniksi: nimenomaan monarkin tahto »soll als allgemeiner Wille, als Wille des Staats gelten», juuri monarkissa valtiolla on tahtonsa personifioitunut edustaja.[31] Edustuslaitokselle v. Gerber varaa vain eräänlaisen vahtikoiran tehtävän: edustuslaitoksen tehtävänä ei ole hallita vaan ainoastaan suunnata ja rajoittaa monarkin hallitsevaa tahtoa. Kansanedustuslaitos toimii takeena sille, että hallitseminen tapahtuu voimassa olevan oikeuden mukaisesti. Uusia lakeja säädettäessä kansanedustuslaitoksen myötävaikutuksella myös varmistetaan, että monarkin henkilökohtainen tahto todella vastaa kansan siveellistä vakaumusta, että yksittäistahto ja yleistahto todella samastuvat.[32]

Monarkin aseman korostuksesta huolimatta v. Gerberin perustuslaillisen monarkian valtiosääntöiseltä pohjalta lähtevä konstruktio poikkeaa eräässä tärkeässä suhteessa absoluuttisen monarkian valtioteorioista. Monarkin tahto-oikeus (Willensrecht) ei v. Gerberin mukaan kuulu tälle henkilökohtaisesti, yksilöllisenä inhimillisenä henkilönä, vaan perustuslain sääntelemänä instituutiona, orgaanina.[33] Monarkki on siis yhtäältä vain valtiovallan edustaja, orgaani, eikä sen subjekti. Toisaalta monarkki on valtiovallan käytössä, valtiotahdon konkretisoimisessa, sidottu niin sisällöllisesti kuin menettelyllisesti valtiosäännön asettamiin oikeudellisiin rajoihin. — Monarkin aseman kehittely on oiva esimerkki v. Gerberin metodisen lähtökohdan soveltamisesta: valtio-oikeuden teoreettisen systeemin perusajatuksesta, valtiosta tahtokykyisenä oikeushenkilönä, kehitellään monarkin aseman määreet.

Valtio-oikeustiede on v. Gerberille oppi valtiotahdosta, valtiovallasta. Toisaalta taas valtio-oikeustieteen aineistona ovat hänen mukaansa oikeuslauseet ja -instituutiot.[34] Valtio-oikeustieteen kohteen luonnehdinta viittaa subjektiiviseen oikeuteen, aineiston määrittely taas objektiiviseen

---

[30] *v. Gerber* 1880 s. 77. Ks. myös s. 232.

[31] *v. Gerber* 1880 s. 77—78.

[32] *v. Gerber* 1880 s. 125—126.

[33] *v. Gerber* 1880 s. 77—78. Teoriahistoriallisesta kehityksestä, joka vähittäin johti monarkin ymmärtämiseen valtion orgaaniksi eikä suvereniteetin persoonalliseksi kantajaksi ks. *v. Oertzen* 1974 s. 72—153.

[34] *v. Gerber* 1880 s. 6.

oikeuteen, voimassa oleviin oikeuslauseisiin.[35] Missä on gerberläisittäin määriteltyjen oikeustieteen kohteen ja aineiston, subjektiivisen ja objektiivisen oikeuden välitys?

v. Gerber ei anna kysymykseen suoraa vastausta. Vastauksen ainekset ovat kuitenkin löydettävissä v. Gerberin jo ennen valtio-oikeudellista pääteostaan kehittelemästä »sisäisesti juridisten» (innerlich juristische) (tahto)toimintojen opista. v. Gerber luonnehtii tätä oppia esimerkin avulla seuraavasti: »Eine Handlung, z.B. der Gebrauch eines Hauses, wird dadurch zu einer juristischen Tatsache, dass sie als die Anwendung eines Rechtssatzes und als die Wirkung eines Rechtsinstituts (Eigentum) gedacht wird, in dem sie ihre begriffliche Heimat findet.»[36] »Sisäisesti juridinen» toiminto on ymmärrettävissä subjektiivisen oikeuden mahdollistamaksi tahtotoiminnoksi. Subjektiivisen ja objektiivisen oikeuden yhtymäkohta on puolestaan siinä, että nämä »sisäisesti juridiset» toiminnot sisältyvät objektiiviseen oikeuteen mahdollisuuksina, löytävät siitä »käsitteellisen kotipaikkansa». Tästä tulkinnasta käsin käy myös ymmärrettäväksi, että valtiotahtoa tutkiva tiede voi käyttää aineistonaan objektiivista oikeutta. Valtion tahtotoiminnot sisäisesti juridisina toimintoina ovat objektiivisessa oikeudessa, valtio-oikeudellisissa oikeuslauseissa, olemassa mahdollisuuksina, käsitteellisessä olotilassa. Näin valtiotahdosta, joka —kuten on syytä muistaa— oli v. Gerberille täysin reaalinen eikä pelkkä käsitteellinen ilmiö, voidaan saada tietoa käsitteellisen tason lähteestä, objektiivisen oikeuden oikeuslauseista.

Sisäisesti juridisia toimintoja koskevaa oppia voidaan kenties luonnehtia eräänlaiseksi oikeustieteellisen positivismin —niin yksityis- kuin julkisoikeudellisenkin positivismin —yleisperusteluksi. Sen ohella on syytä mainita toinenkin, spesifimmin valtio-oikeudelliseen problematiikkaan kytkeytyvä tutkimusaineiston positivistista rajoittamista v. Gerberillä perusteleva näkökohta. Tämä näkökohta on sikälikin merkille pantava, että se osoittaa v. Gerberin aseman ns. vanhemman perustuslaillisen kou-

35 *Aarnion*, 1975 s. 34—35, lakipositivismille asettamat tunnusmerkit eivät, jos esittämäni tulkinta v. Gerberin ajattelusta on oikea, aivan sellaisinaan päde tämän käsitykseen oikeustieteen kohteesta: v. Gerberillä oikeustieteen kohteena eivät ole täsmällisesti ottaen oikeusnormit (oikeuslauseet) vaan tahtomahdollisuudet, joista voimassa oleva oikeus tutkimusaineistona antaa tietoa.

36 *v. Gerber*, Über öffentliche Rechte, Tübingen 1852, s. 56. Lainattu *v. Oertzen*in, 1974 s. 214, mukaan.

lukunnan [37] ja valtio-oikeudellisen positivismin vedenjakajalla. Tarkoitan v. Gerberin edeltäjiltään omaksumaa käsitystä valtiotarkoituksesta valtiovallan ensisijaisena rajoittajana. Positivistien myöhemmin ulkooikeudellisiksi leimaamat ainekset kulkeutuivat vanhemman perustuslaillisen koulukunnan konseptioihin paljolti juuri valtiotarkoituksen käsitteen kautta. v. Gerberillä taas *valtiotarkoituksen kategoria* muuntuu itse asiassa positivistisen tutkimuskohteen perusteluksi: kun valtiotarkoitus esiintyy positiivisessa lainsäädännössä »praktisessa ilmauksessaan», kysymykseen valtiovallan rajoista voidaan valtiotarkoituksen käsitteestä kiinni pitäenkin vastata positiivisoikeudellisten normien pohjalta.

2.3. Laband

v. Gerberin ja Labandin pääteosten —Grundzüge des deutschen Staatsrechts ja Das Staatsrecht des Deutschen Reiches— ilmestymisen väliin ajoittuu eräs merkittävä ja myös saksalaisen valtio-oikeustieteen kehityshistoriassa tärkeä tapahtuma: yhtenäisen Saksan valtakunnan luominen Preussin ja Ranskan sodan lopputuloksena sekä sitä seurannut yleissaksalaisen valtiosäännön antaminen. Laband itse on teoksensa v. 1876 ilmestyneen ensimmäisen painoksen esipuheessa sattuvasti analysoinut Saksan yhdistämisen ja uuden valtiosäännön antamisen vaikutuksia valtion oikeudelliseen tarkasteluun. Ennen uuden valtiosäännön antamista ja sen vakiintumista tehtävänä ei ollut niinkään oikeudellisten konstruktioiden luominen kuin historiallisen teon toteuttaminen; valtiosääntökysymys ei ollut oikeustieteellisen tarkastelun vaan poliittisten sympatioiden kohde. Nyttemmin Saksan valtakunnan pystyttäminen näyttää jo peruuttamattomalta tosiasialta, johon on alistuttava niidenkin, joita se ei miellytä. Valtakunnan valtiosääntö on muuttunut puolueriitojen koh-

[37] Ks. vanhemmasta perustuslaillisesta tai varhaiskonstitutionaalisesta koulukunnasta yleisesti *v. Oertzen* 1974 s. 72—153. v. Oertzen on erottanut siinä kolme pääsuuntausta: monarkkisen prinsiipin valtio-oppi, liberaalin oikeusvaltion teoria sekä suvereenin organismin teoria. Ensin mainitun suuntauksen keskeisestä edustajasta, Julius Stahlista, ks. myös *Marcuse* 1977 s. 360—374 sekä liberaalin oikeusvaltion ehkä merkittävimmästä teoreetikosta, Robert von Mohlista, *Böckenförde* 1958 s. 179—188 ja *Bark* 1972. Stahlia on luonnehdittu formaalisen, von Mohlia taas materiaalisen oikeusvaltiokäsityksen muotoilijaksi. Ks. *Maus* 1978 s. 19—38.

teesta puolueiden keskinäisten taisteluiden yhteiseksi perustaksi. Samalla itse poliittisen elämän käytäntö on asettanut oikeustieteen tärkeän tehtävän eteen: käytännössä syntyy kysymyksiä, jotka eivät ole ratkaistavissa poliittisen vallankäytön tai poliittisten toiveiden vaan ainoastaan voimassa olevan oikeuden perustalta. Näin yhä kasvavaa kiinnostusta saavuttaa »das Verständnis dieser Verfassung selbst, die Erkenntnis ihrer Grundprinzipien und der aus den letzteren herzuleitenden Folgesätze und die wissenschaftliche Beherrschung der neu geschaffenen Rechtsbildungen».[38] Tähän kontekstiin sijoittuu Labandin valtio-oikeudellinen pääteos; sen pääantina on uuden yleissaksalaisen valtiosäännön dogmaattinen esitys.[39]

Laband omaksuu esityksensä pohjaksi v. Gerberin teoreettiset peruskatsomukset, ennen kaikkea valtion oikeushenkilöllisyyskonseption[40] keisariksi muuntuneen monarkin ja muiden valtiosääntöisten valtiovallan konkretisoijien (liittopäivien ja liittoneuvoston) aseman valtion orgaaneina[41] sekä alamaisuussuhteen kansalaisten oikeusasemaa suhteessa valtioon olennaisesti määräävänä tekijänä[42]. Samoin hän korostaa v. Gerberiä painokkaamminkin oikeustieteen tutkimusaineiston rajautumista pelkästään voimassa oleviin, positiivisiin oikeuslauseisiin.[43] Kuitenkin Labandin ja v. Gerberin tutkimusotteissa on merkille pantavia erojakin, eroja, jotka kuvastavat sitä positivistisen oikeustieteen formalisoitumis- ja loogistumisprosessia, joka saa päätepisteensä Kelsenin puhtaassa oikeusopissa.

---

38 *Laband* 1911a s. V—VI.

39 Vrt. *Baumgarten* 1972 s. 215: »Laband ist die grosse Begriffsjurist und Positivist, der Systematiker des deutschen Staatsrechts wie es durch die Bismarcksche Verfassung bestimmt ist. Er ist auf dem Gebiet des Staatsrechts, was Windscheid auf dem Gebiet des Zivilrechts ist.» Ks. myös *v. Oertzenin* luonnehdintaa, 1974 s. 254, sekä kotimaisista arvioista *Erichin*, 1922, Laband-esittelyä.

40 *Laband* 1911a s. 56—58.

41 *Laband* 1911a s. 215.

42 *Laband* 1911a s. 141.

43 Positiivisen oikeuden systematisoijana Laband antaa teoreettis-metodologisille kysymyksille esim. Jellinekiin verrattuna varsin vähän huomiota; esim. ajatus sellaisesta valtio-oikeuden »yleisestä osasta», jossa eksplikoitaisiin valtio-oikeudellisen systeemin yhteiskunnallista taustaa ja/tai kehiteltäisiin sen peruskategorioita ja metodiikkaa, oli hänelle vieras. Labandin metodiset huomautukset hänen pääteoksessaan rajoittuvatkin lähinnä esipuheisiin sekä siihen polemiikkiin, jota hän yksittäisissä kiistakysymyksissä kävin varsinkin ns. orgaanisen koulukunnan ja sen silloisen huomattavimman edustajan Otto von Gierken kanssa.

v. Gerberin valtio-oikeudellisessa konstruktiossa oli vielä kysymys reaalisiksi ymmärretyistä yhteiskunnallisista suhteista ja niiden subjekteista, yhteiskunnallisista suhteista tahtosuhteina ja niiden subjekteista tahtosubjekteina. v. Gerber oli myös tietoinen systeeminsä historiallisista rajoista ja edellytyksistä: hän korosti, että hänen tutkimuskohteenaan oli »moderni» valtio ja sen valtiosääntö, että hänen käsitteensä eivät olleet käypiä keskiaikais-feodaalisten poliittisten suhteiden vallitessa.[44] Labandilla oikeus ja oikeuskäsitteet alkavat irrota reaalisiksi käsitetyistä yhteiskunnallisista suhteista ja elää omaa itsenäistä elämäänsä. Samalla oikeuskäsitteiden historiallisuus alkaa hämärtyä ja näin valtio-oikeustiede ottaa askeleen kohti uuskantilaisen oikeusteorian käsiteapriorismia.

Laband on v. Gerberin kanssa yhtä mieltä siinä, että valtion käsittäminen oikeussubjektiksi, oikeushenkilöksi, on välttämätön edellytys valtio-oikeuden kehittelylle. Mutta kun v. Gerber pyrkii perustelemaan valtion oikeushenkilöllisyyden luonnollisesta valtiotarkastelusta johdetulla tahtokykyisyydellä, Labandille valtion itsenäinen henkilöominaisuus näyttäytyy pikemminkin *loogisena välttämättömyytenä* kuin reaalisena tosiasiana. Labandin mukaan henkilöllä oikeudellisessa mielessä ei ole muuta ominaisuutta kuin oikeuskelpoisuus, kyky olla oikeussubjektina. Tällaisena henkilö on ykseys, loogisesti jakamaton kokonaisuus. Kokonaishenkilön asettaminen oikeussubjektiksi ja irrottaminen jäsenistään on puhtaan looginen toimitus. Kun kokonaishenkilö asetetaan oikeussubjektiksi, ei Labandin mukaan suinkaan väitetä, että se voisi todellisuudessa olla olemassa jäsenistään erillisenä oliona. Kokonaishenkilö elää vain *ajatusmaailmassa* ja siksi väite, että tällainen abstraktio on ristiriidassa tosiasiallisten suhteiden kanssa, osoittaa vain puutteellista kykyä tai tottumusta työskennellä loogisilla käsitteillä taikka jäämistä naivin aistimillisen tarkastelutavan vangiksi.[45]

Labandilla oikeushenkilökäsite ja samalla valtion oikeushenkilöllisyyskonseptio katkaisee näin viimeisetkin siteensä reaaliseen yhteiskunnalliseen todellisuuteen. Samoin käy valtiovallan käsitteelle: kun v. Gerberille valtiovallalla valtiotahtona oli vielä reaalinen ulko-oikeudellinen eksistenssi, Labandilla se redusoituu positiivisessa oikeudessa määriteltyjen herruusoikeuksien summaksi. Yksityisoikeudesta poiketen nämä

[44] *v. Gerber* 1880 s. 9—10, 69 ja 217—218.

[45] *Laband* 1911a s. 94—95.

herruusoikeudet eivät kohdistu esineisiin vaan ihmisiin.[46] Valtiotarkoituksen valtiovallan rajoja vetävänä kategoriana Laband pyyhkii kokonaan valtio-oikeudellisesta käsitteistöstä.[47]

Oikeus ja oikeuskäsitteet siirtyvät Labandin esityksessä omalaatuiseen ajatukselliseen, loogiseen eksistenssiin. Oikeus ei Labandin mukaan ole muuta kuin mielteiden (Vorstellungen) maailma; siksi oikeuskäsitteiden hylkääminen sen nojalla, että niillä ei ole faktista, fyysistä eksistenssiä, merkitsee itse asiassa samaa kuin oikeuden hylkääminen. Toisaalta siitä, että oikeudelta puuttuu »substantiaalinen eksistenssi», ei tule päätellä, että oikeus muodostuisi vain fiktioista, että sitä todellisuudessa ei lainkaan olisi olemassa.[48] Seinin ja Sollenin jyrkkä irtautuminen kahdeksi toisistaan täysin erilliseksi, mutta kuitenkin jossain spesifissä mielessä olemassa olevaksi maailmaksi on tässä jo selkeästi asetettuna, joskaan ei vielä filosofisesti tai tietoteoreettisesti perusteltuna.

Oikeuden ja oikeuskäsitteiden ajatuksellisessa maailmassa ilmiöiden väliset yhteydet ovat luonteeltaan loogisia; *logiikasta tulee oikeustieteen tärkein metodi.* Laband esittää pääteoksensa toiseen painokseen kirjoittamassaan esipuheessa klassisen selkeällä tavalla käsitelainopillisen näkemyksen oikeustieteen tehtävästä ja sen ratkaisemisen konstruktiivis-loogisesta metodista. »Die wissenschaftliche Aufgabe der Dogmatik eines bestimmten positiven Rechts liegt ... in der Konstruktion der Rechtsinstitute, in der Zurückführung der einzelnen Rechtssätze auf allgemeinere Begriffe und andererseits in der Herleitung der aus diesen Begriffen sich ergebenden Folgerungen. ... Zur Lösung dieser Aufgabe gibt es kein anderes Mittel als die Logik.»[49]

Myös valtion oikeushenkilöllisyyskonseptio on Labandille tällaisen loogisen deduktion väline. Esimerkiksi keisarin oikeudellista asemaa selvittäessään hänen lähtökohtanaan on yleinen oikeushenkilön käsite. Tästä yleisestä oikeuskäsitteestä seuraa eräitä oikeuslauseita, jotka pätevät niin yksityis- kuin julkisoikeudenkin oikeushenkilöihin. Niihin kuuluu vaatimus, että jokaisella oikeushenkilöllä tulee olla orgaani, joka on kelpoinen ja velvollinen edustamaan sitä toisiin oikeussubjekteihin nähden, johta-

---

46 *Laband* 1911a s. 68—69.

47 *Laband* 1911a s. 67: »Der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, liegt jenseits seines Begriffes.» Erit. valtiotarkoituksesta ks. *Laband* 1911a s. 71.

48 *Laband* 1911a s. 84—85.

49 *Laband* 1911a s. IX.

maan sen toimintaa sekä hallinnoimaan sen käytettävissä olevia varoja.[50] Oikeushenkilöksi ymmärretyssä Saksan valtakunnassa tällainen orgaani on keisari.

Käsitteiden itseliikunnan, »juridisen logiikan», esimerkkinä voidaan tarkastella myös ehkä tunnetuinta niistä teoreettisista konseptioista, jotka valtio-oikeustieteen historiassa on tapana liittää Labandin nimeen. Tarkoitan oppia *lain kaksinaiskäsitteestä* ja siihen sisältyvää aineellisen lakikäsitteen määritelmää. *Muodollinen lakikäsite* kytkeytyy valtion tahdonilmaisun muotoilemisessa noudatettuun menettelyyn: muodollisia lakeja ovat valtiosäännön mukaisessa lainsäädäntömenettelyssä —hallitsijan ja edustuslaitoksen yhteistoimin— käsitellyt ja määrätavalla julkaistut valtion tahdonilmaisut. *Aineellisella lailla* on kaksi tunnusmerkkiä: sen on oltava noudatettavaksi vahvistettu ja sen on sisällettävä oikeuslauseita. Edellinen tunnusmerkki erottaa aineellisen lain tapaoikeudesta, jälkimmäinen taas muista valtiotoimista.[51] *Oikeuslauseen käsite* saa sisältönsä Labandin oikeuden tehtävää koskevasta näkemyksestä: »die durch das gesellige Zusammenleben der Menschen gebotenen Schranken und Grenzen der natürlichen Handlungsfreihet der Einzelnen zu bestimmen».[52] Oikeuden tehtävä on »in der Abgrenzung der Befugnisse und Pflichten der einzelnen Subjekte gegeneinander; es setzt seinem Wesen nach eine Mehrheit von Willensträgern voraus, die untereinander kollidieren können».[53]

Näin määritelty oikeuslausekäsite yhdistettynä valtion oikeushenkilöllisyyskonseptioon tuottaa loogisena tuloksenaan johtopäätöksen, että valtiokoneiston sisäisiä suhteita sääntelevät normit eivät ole oikeuslauseita, eivät kuulu aineellisen lain käsitteen alaan. Tätä johtopäätöstä Laband hyödyntää myös positiivisoikeudellisessa dogmatiikassaan. Monarkistisen eksekutiivin yksinomainen kompetenssialue määräytyy aineellisen lain käsitteen rajojen mukaisesti: kansanedustuslaitoksen myötävaikutus on ilman valtiosäännön erityistä määräystä välttämätön vain niissä

---

50 *Laband* 1911a s. 228—229.

51 Ks. lain kaksinaiskäsitteestä *Laband* 1911b s. 1—23 ja 61—67. Ks. myös Böckenförden erittelyä Labandin lakikonseptiosta, *Böckenförde* 1958 s. 226—242. Suomessa tätä konseptiota ovat ehkä perusteellisimmin esitelleet *Puhakka* 1925a s. 4—8 sekä *Sipponen* 1965 s. 83—89.

52 *Laband* 1911b s. 67.

53 *Laband* 1911b s. 168.

valtiotoimissa, jotka lankeavat tämän käsitteen alaan. Siksi mm. hallinto-organisaation säännöstäminen on pääsääntöisesti eksekutiivin yksinomaisessa kompetenssissa.[54]

2.4. Jellinek

Jellinek moittii v. Gerberin ja Labandin tavoin aiempaa valtio-oikeudellista keskustelua siitä, että valtion oikeudelliseen analyysiin on sotkettu siihen kuulumattomia aineksia. Jellinekin diagnoosi tutkimuksen harharetkiin johtaneista syistä on kuitenkin v. Gerberiin ja Labandiin verrattuna omaperäinen. Hän ei näiden positivististen edeltäjiensä tavoin painota niinkään tosiasiallista yhteiskunnallista tai valtiosääntöistä kehitystä kuin tietoteoreettis-metodologisia seikkoja. Valtio-oikeudellisessa tutkimuksessa ei hänen mielestään ole yleensä tiedostettu valtion oikeudellisen luonteen käsittämisen loogisia ja tietoteoreettisia ehtoja. Valtio-oikeuden perusteiden tutkiminen ei kuitenkaan ole mahdollista, ellei juridisten käsitteiden maailmaa rajata tarkoin muista tiedostuksen alueista. Vain oikeustieteen Kant voi lakkauttaa tarpeettomina suuren osan juridisista väittelyistä: »Überhaupt spinnt sich ein grosser Teil juristischer Kontroversen in allen Disziplinen der Rechtswissenschaft nur deshalb unaufhörlich fort, weil der Jurisprudenz bisher kein Kant erstanden ist, dem sie eine Kritik der juristichen Urteilskraft zu verdanken hätte.»[55] Jellinekiä ei voi syyttää ainakaan turhasta vaatimattomuudesta tietoteoreettisessa tehtävänasettelussaan.

Tieteelliset disipliinit jakautuvat Jellinekin mukaan luonnontieteisiin sekä henkitieteisiin, joista jälkimmäiset tutkivat ihmistä hänen psyykkiseltä puoleltaan. Huomion kohteena voi tällöin olla ihminen joko yksilönä tai —kuten on asianlaita yhteiskunta- eli sosiaalitieteissä— yhteiskunnallisena oliona. Yhteiskuntatieteet jakautuvat vielä spesifin tutkimuskohteensa nojalla kahteen luokkaan: valtiotieteisiin kuuluvat disipliinit erottaa muista yhteiskuntatieteistä se niiden tutkimuskohteen erityispiirre, että tutkittaville ilmiöille on olennaista niitä ohjaava yhtenäinen tahto. Kun oikeus on aina organisoituneen ihmisyhteisön tuote, oikeustiedekin lukeutuu valtiotieteisiin.[56]

---

54 *Laband* 1911b s. 85—97.

55 *Jellinek* 1919 s. 13.

56 *Jellinek* 1914 s. 3—6.

Esitetty tieteiden luokittelu perustui niiden tutkimuskohteiden eriyttämiseen. Tämän ohella Jellinek ryhmittää tieteellisiä disipliinejä myös tiedostustapojen ja -tavoitteiden pohjalta. Tiedostustavoiltaan tieteet jakautuvat kausaalisiin ja normatiivisiin. Niiden ero perustuu kahdentyyppisten sääntöjen olemassaoloon: yhtäältä on sääntöjä, jotka ilmaisevat ilmiöiden välisiä syy-yhteyksiä, ja toisaalta on sääntöjä, jotka eivät edellisten tavoin ilmennä olemista vaan pitämistä, jotka ts. ovat ihmisten ajatusten ja toiminnan kautta toteutettavia. Oikeustiede sijoittuu tässä ryhmittelyssä normitieteisiin: se ei ole tiedettä olemisen laeista vaan normeista, toteaa Jellinek.[57]

Tiedostustavoitteisiin perustuvassa tieteenalojen ryhmittelyssä kuvaaviin, selittäviin eli teoreettisiin sekä käytännöllisiin disipliineihin Jellinek sijoittaa oikeustieteen viime mainittuun ryhmään. Kaikki oikeustieteelliset konstruktiot palvelevat Jellinekin mukaan käytännöllistä tarkoitusta; ei ole olemassa oikeustiedettä, jota harjoitettaisiin sen itsensä vuoksi, joka kantaisi »tiedostusarvoaan» (Erkenntniswert) itsessään.[58]

Nyt on mahdollista osoittaa myös valtio-oikeustieteen paikka tieteiden systematiikassa: *valtio-oikeustiede on käytännöllis-normatiivista tiedettä valtiosta.* Normitieteenä se on erotettava valtiota sosiaalisena ilmiönä tutkivasta sosiaalisesta valtio-opista. Valtiolla on Jellinekille kuten v. Gerberillekin kaksinaisluonne: se on sekä yhteiskunnallinen muodostuma (gesellschaftliches Gebilde) että oikeudellinen instituutio.[59] Suuri osa valtio-oikeustieteessä käydyistä metodikiistoista palautuu Jellinekin mukaan epäselvyyteen valtion kaksinaisluonteesta ja valtiota tutkivien disipliinien vastakkaisuudesta.[60]

Vaikka Jellinek painottaa valtion juridisen ja sosiaalisen tarkastelun eroa, hän ei irrota niitä jäännöksettä toisistaan. Tässä suhteessa hänen voi ehkä sanoa palauttavan valtio-oikeusteorian Labandin syrjähypyn jälkeen v. Gerberin linjoille: valtio-oikeusteorian on tietyllä tavalla perustuttava sosiaalisen valtiotarkastelun johtopäätöksille. Jellinek yhtyy Labandiin siinä, että logiikka on oikeusdogmatiikan tärkein tutkimusmetodi. Mutta hän haluaa samalla muistuttaa loogisen tutkimusotteen rajoista:

---

57 *Jellinek* 1914 s. 19—20.

58 *Jellinek* 1914 s. 51—52.

59 *Jellinek* 1914 s. 174—183.

60 *Jellinek* 1914 s. 50.

valtio-oikeuden peruskategoriat eivät ole kehiteltävissä puhtaan loogisesti.[61]

Jellinekin *sosiaalinen valtiokategoria* poikkeaa kuitenkin huomattavasti v. Gerberin omaksumasta organismi-konseptiosta. Jellinekin sosiaalista valtiotarkastelua leimaavat hänen uuskantilaisesta tietoteoriasta omaksumansa empiristiset ja subjektivistis-aprioristiset tieteenihanteensa. Hän jakaa tiedostuksemme sisältönä olevat yksiköt objektiivisiin sekä subjektiivisiin eli formaalisiin. Objektiivisten —tiedostavasta subjektista riippumattomien— yksikköjen ala on Jellinekille hyvin rajoittunut: luonnontieteiden tutkimusalueella niitä ovat atomit, henkitieteiden alueella taas yksinkertaisimmat psyykkiset aktit. Myös valtion sosiaalisen tarkastelun on perustuttava tällaisiin psyykkisiin akteihin valtion perimmäisinä objektiivisina elementteinä, ei sen sijaan organismiin jonain ihmisten ohella tai heidän yläpuolellaan olevana luonnollisena muodostumana.

Tahtoaktit, jotka ovat valtion viimekätisiä objektiivisia elementtejä, ilmenevät toimintoina ihmisten keskinäissuhteissa. Valtiollisissa ilmiöissä ulkoisiksi toiminnoiksi kiteytyvät tahtosuhteet ovat luonteeltaan hallitsijoiden ja hallittujen välisiä suhteita, *herruussuhteita*. Sosiaalisen valtiotieteen tehtävänä on muuntaa herruussuhteiden moninaisuus ykseydeksi, konstituoida niiden välinen yhteys; vain tällä tavoin on sosiaalinen valtiokäsite kehiteltävissä.[62]

Valtioksi yhdistettäviä tahtosuhteita kokoavaa prinsiippiä etsiessään tutkijan on astuttava subjektiivisten eli formaalisten ykseyksien alueelle. Henkitieteissä kaikki muut tajuntamme sisältönä olevat ykseydet kuin yksinkertaisemmat psyykkiset aktit ovat luonteeltaan subjektiivisia ja muotoutuvat tajunnassamme tiettyjen aprioristen muotoprinsiippien soveltamisen kautta. Subjektiivinen eli formaalinen ykseys on luonteeltaan looginen, se on yhtä kuin »der subjektive Zusammenfassung gemeinsamer Merkmale eine Vielheit einigende Begriff». Henkitieteiden konstruoimien subjektiivis-loogisten ykseyksien joukossa on teleologisilla ykseyksillä eli tarkoitusykseyksillä keskeinen sija. Tarkoitusykseys, tajuntamme välittämien yhteisten tarkoitusten yhdistämä ilmiökokonaisuus, on Jellinekille myös valtio sosiaalisena kategoriana.[63]

---

61 Lisäksi Jellinek painottaa, että oikeustutkimuksen kohteilla tulee olla myös tietty faktinen tehokkuus: »Was nicht Wirklichkeit gewinnen kann, soll niemals Gegenstand der Rechtsforschung sein.» *Jellinek* 1914 s. 16—17.

62 *Jellinek* 1919 s. 21—28 sekä 1914 s. 174—178.

63 *Jellinek* 1914 s. 179—181.

Teleologisena ykseytenä valtio on samalla *yhteisöykseys*. Ihmisten moninaisuus yhdistyy tajunnassamme silloin, kun heitä liittävät yhteen määrätyt vakioiset, sisäisesti sopusointuiset tarkoitukset. Tämä (tajuntamme välittämien) tarkoitusten konstituoima ykseys saa myös ulkoisen ilmenemismuodon: se näyttäytyy organisaationa, henkilöinä, joiden tehtävänä on toiminnallaan huolehtia yhdistävien tarkoitusten toteuttamisesta. Tällaisia organisoituja, ihmisistä koostuvia tarkoitusykseyksiä Jellinek kutsuu kollektiivi- eli yhteisöykseyksiksi. Olennainen valtion muista yhteisöykseyksistä erottava seikka on sille kuuluva alkuperäinen herruusvalta: yhteisöksi syntetisoidut tahtosuhteet ovat valtiossa olemukseltaan herruussuhteita ja valtiolle kuuluva herruusvalta on alkuperäistä, se ei ts. johdu mistään muusta vallasta. Kun Jellinek vielä lisää valtion tunnusmerkkeihin tietyllä alueella asumisen valtion muodostavien ihmisten ominaisuutena, sosiaalisen valtiokategorian analyysin lopputuloksena on tunnettu *valtion kolmielementtinen määritelmä:* »Der Staat ist die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Verbandseinheit sesshafter Menschen.»[64]

On syytä painottaa, että sosiaalinen valtiokategoria on Jellinekille olennaisesti tiedostavan subjektin syntetisoivan ajatustoiminnan tulosta, vaikka sen kehittelyn lähtökohtana ovat valtion perimmäiset objektiiviset ainesosat. Valtio substantioituu ykseydeksi, olioksi, yksilöksi, ainoastaan tajunnassamme; valtio yhteisöykseytenä ei ole fiktio eikä tosiasioiden abstraktio vaan ilmiöiden ajatukselliseksi syntetisoimiseksi välttämätön kategoria, *»ajatusvälttämättömyys»* (Denknotwendigkeit). Tällä kategorialla on tietoteoreettinen oikeutuksensa vain niin kauan kuin pidättäydymme liittämästä siihen mitään transsendentaalista, tajuntamme tuolla puolen olevaa todellisuutta. Jellinek ei tosin kiellä sitä mahdollisuutta, että sosiaalisella valtiokategorialla ajatusvälttämättömyytenä olisi vastineensa objektiivisessa todellisuudessa. Tällaista vastaavuutta ei kuitenkaan hänen mukaansa voida tieteellisin keinoin todeta; sitä etsimään käytäessä päättyy varman tiedon alue ja alkaa metafyysinen spekulaatio.[65] Edessämme on toisin sanoen kantilainen das Ding an sich tiedotuskykymme ulottumattomissa olevana entiteettinä.

Missä mielessä *juridisen valtiokäsitteen* on sitten Jellinekin konstruktiossa perustuttava edellä luonnehditulle sosiaaliselle valtiokategorialle?

---

64 *Jellinek* 1914 s. 180—181 (harvennus poistettu).

65 *Jellinek* 1914 s. 181—182.

Muistamme Jellinekin määritelleen oikeustieteen tieteeksi normeista; oikeustieteen tutkimuskohteena on pitäminen, ei oleminen. Vastaavasti oikeudellisten käsitteiden objekteina ovat normit, oikeuslauseet. Pitämisen ja olemisen maailmat ovat Jellinekille toisistaan erotettuja samaan tapaan kuin Labandille: oikeuslauseet elävät hänen mukaansa puhdasta ajatuselämää. Juridisten käsitteiden objekteina ei siksi ole mitään olioita (Wesenheiten), vaan juridinen maailma on puhdas ajatusmaailma, kirjoittaa Jellinek.[66] Toisaalta Jellinek kuitenkin karakterisoi oikeuskäsitteet relaatiokäsitteiksi. Ne ilmentävät hänen mukaansa tiettyä suhdetta normin ja olemisen välillä: »Die auf Grund von Rechtssätzen gewonnenen Urteile gewähren ... nicht die Erkenntnis einer Substanz, sondern eine Relation, sie lehren uns das Verhältnis des Seienden zur Norm erkennen».[67] Kuitenkin tuo suhde sijoittuu olennaisesti pitämisen alueelle: oleminen on tässä relaatiossa mukana vain pitämisen kohteena, lähtökohtana ja edellytettynä lopputuloksena. Jellinekin näkemys oikeuskäsitteistä relaatiokäsitteinä tarjoaa luullakseni selityksen myös juridisen ja sosiaalisen valtiokäsitteen yhteydelle hänen teoriassaan: juridisessa valtiokäsitteessä on kyse sosiaalisen valtiokäsitteen ilmentämän synteesin, ajatusvälttämättömyyden, suhteesta valtiollisia ilmiöitä sääntéleviin oikeuslauseisiin.

Oikeustiede oli Jellinekille paitsi normatiivista myös praktista tiedettä. Oikeustieteelle praktisena tieteenä ominainen tarkoitus on suuntautunut »auf Gewinnung praktischer Möglichkeit, das tatsächliche Leben rechtlich zu beurteilen».[68] Tämä oikeustieteen spesifi tarkoitus lyö leimansa myös oikeustieteellisen käsitteenmuodostuksen perustaviin kysymyksenasetteluihin. Niinpä valtion oikeudellista luonnetta määriteltäessä ei tule kysyä, mitä valtio (oikeudellisena ilmiönä) on, vaan: »Wie ist der Staat juristisch zu denken?»[69] Kysymys ei ole ontologinen vaan tietoteoreettinen: ongelmana on, millaiseksi syntetisoivan ajattelun on käsitettävä valtion oikeudellinen luonne, jotta tosiasiallisen elämän valtiollisten ilmiöiden oikeudellinen arviointi kävisi mahdolliseksi.

Kysymyksenasettelunsa omaperäisyydestä huolimatta Jellinek päätyy asiallisesti samaan vastaukseen kuin muutkin v. Gerberin alullepaneman tradition edustajat. Valtio on oikeushenkilö tai —täsmällisemmin ilmais-

66 *Jellinek* 1919 s. 17.

67 *Jellinek* 1914 s. 138.

68 *Jellinek* 1914 s. 51.

69 *Jellinek* 1919 s. 21.

tuna— valtio on juridiselta luonteeltaan ajateltava oikeushenkilöksi. Vain tällainen käsitys voi Jellinekin mukaan antaa tyydyttävän juridisen selityksen julkisoikeudellisille ilmiöille.[70] Kun oikeus sääntelee Jellinekin mukaan —tässä Jellinek yhtyy esimerkiksi Labandiin— vain oikeussubjektien keskinäisiä suhteita, valtiollisten tahtosuhteiden oikeudellinen tarkastelu edellyttää valtion käsittämistä oikeussubjektiksi, oikeushenkilöksi.[71] Valtiollisten tahtosuhteiden oikeudellinen sääntely on puolestaan Jellinekin mielestä »kehittyneen valtiolaitoksen» oloissa käytännöllinen välttämättömyys.[72]

Oikeushenkilöiksi käsitettyjä yhteisöjä Jellinek kutsuu korporaatioiksi (Körperschaft). Kun valtion juridisen ajattelun kannalta välttämätön oikeushenkilöominaisuus suhteutetaan sosiaaliseen valtiokategoriaan, saadaan seuraava juridisen valtiokäsitteen määritelmä: »Als Rechtsbegriff ist der Staat... die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines sesshaften Volkes.»[73]

Oikeudellinen henkilöllisyys merkitsee Jellinekin mukaan kelpoisuutta olla (subjektiivisten) oikeuksien kantaja.[74] Subjektiivinen oikeus on puolestaan Jellinekille oikeusjärjestyksen tunnustama ja suojaama, tiettyyn intressiin suuntautunut inhimillinen tahdonvalta.[75] Siten oikeussubjektius, oikeudellinen henkilöllisyys, edellyttää välttämättä tahtokykyisyyttä: »Jedes Rechtssubjekt... muss einen Willen haben, der imstande ist, seine rechtliche Interessen zu verfolgen.» Jos kollektiiviykseys, kuten valtio, käsitetään oikeushenkilöksi, mistä se saa sille välttämättömän tahdon?[76] Tässä on Jellinekille *valtiotahdon ja samalla valtio-orgaaniuden ongelma.*

Kun reaalisessa todellisuudessa on Jellinekin mukaan olemassa vain yksilöllisiä inhimillisiä tahtoakteja, valtiotahdon ongelmaan näyttää olevan vain yksi mahdollinen vastaus: on oltava yksilöitä, joiden tahtotoiminnot käsitetään ajatuksellisesti valtion toiminnoiksi, luetaan valtion tiliin. Jellinek määritteli yhteisön tarkoituksen ja organisaation kautta; kollektiiviykseys, yhteisö, sai ulkoisen ilmentymänsä organisaatiossaan, ihmisissä, joiden tehtävänä on huolehtia ykseyden konstituoivien tarkoi-

70 *Jellinek* 1919 s. 34.
71 *Jellinek* 1914 s. 418.
72 *Jellinek* 1914 s. 433.
73 *Jellinek* 1914 s. 183 (harvennus poistettu).
74 *Jellinek* 1919 s. 28.
75 *Jellinek* 1919 s. 42—44.
76 *Jellinek* 1919 s. 29.

tusten toteuttamisesta. Juuri nämä organisaation muodostavat ihmiset, yhteisön orgaanit, ovat niitä yksilöitä, joiden tahto ajatuksellisesti suhteutetaan yhteisöön, luetaan sen tiliin. Tiliinlukemisessa ei ole kysymys minkään reaalisen asiantilan kuvaamisesta. Se on samanlainen ajatusvälttämättömyys kuin moninaisten tahtosuhteiden syntetisoiminen tarkoitusykseydeksi, ts. itse yhteisön ajatuksellinen konstituoiminen: »Ist die Synthese der menschlichen Vielheit zur Zweckeinheit logisch notwendig, so ist nicht minder die Beziehung des Organwillens auf die Verbandseinheit, die Zurechenbarkeit jenes zu dieser logisch geboten.»[77] Tämä pätee myös valtioyhteisöön.

Valtiotahdon ongelma saa siis ratkaisunsa jo sosiaalisen valtiokategorian puitteissa: jo sosiaalisessa valtiotarkastelussa on ajatuksellisesti välttämätöntä käsittää joidenkin yksilöiden tahto orgaanitahtona valtiotahdoksi. Voimmekin sanoa, että Jellinekillä sosiaalinen valtio-orgaanikäsite edeltää juridista orgaanikäsitettä aivan samoin kuin sosiaalinen valtiokäsite edeltää juridista. Oikeuskäsitteiden jellinekläisen relaatiokäsitteen luonteen muistaen voimme jatkaa analogiaa vielä pitemmälle. Juridisen valtiokäsitteen kehittelyä vastaavasti valtio-orgaanin oikeuskäsite on tulosta sosiaalisen orgaanikäsitteen suhteuttamisesta oikeusjärjestykseen. Jellinek kirjoittaakin: »Zum rechtlichen Organ kann das faktische Willensorgan nur durch die Rechtsordnung erhoben werden, indem sie bereits unabhängig von ihr als innere Lebensordnung der Menscheneinheit bestehende Organisation als solche anerkennt.»[78]

Valtio ja sen orgaanit muodostavat erottamattoman ykseyden, valtio ei ole ajateltavissa ilman orgaanejaan, ilman niitä se on »juridinen eimitään».[79] Kun orgaanitahto ja valtiotahto (ajatuksellisesti) yhtenevät, emme voi puhua orgaanin omasta, itsenäisestä tahdosta. Orgaanin ja valtion välisessä suhteessa ei siten ole kysymys kahden erillisen henkilön suhteesta eikä sitä voida ilmentää yksityisoikeudesta lainatulla edustuskonstruktiolla. Edustus näet edellyttää kahta itsenäistä henkilöä, edustajaa ja edustettavaa.[80] Kun orgaaneilla ei ole itsenäistä tahtoa, niiden oikeusasemaa ei myöskään voi kuvata subjektiivisen oikeuden käsitteellä.[81]

---

77 *Jellinek* 1919 s. 29—31.
78 *Jellinek* 1919 s. 30.
79 *Jellinek* 1914 s. 559—560.
80 *Jellinek* 1919 s. 30.
81 *Jellinek* 1914 s. 559—561.

Subjektiivisen oikeuden sijasta orgaanin oikeusasemaa luonnehtii *kompetenssin käsite*. Objektiivisen oikeuden säännöstämä kompetenssi määrittää puitteet, joissa orgaanin tahto luetaan valtion tiliin, ajatellaan valtion tahdoksi. Vaikka orgaanius on ajatusvälttämättömyytenä jo sosiaalisen valtiotarkastelun piiriin kuuluva käsite, valtio-oikeuden synnyn jälkeen orgaaniuden määrittelee ja rajaa yksinomaan objektiivinen oikeus, sen säännöstämä kompetenssi.[82] Ei liene väärin sanoa, että Jellinekin konstruktiossa nimenomaan objektiivisen oikeuden säännöstämä kompetenssi konstituoi orgaaniuden valtio-oikeudellisessa mielessä, kohottaa »luonnollisen tahdon» valtiotahdoksi.

Kun orgaaneilta puuttuu oikeudellinen henkilöllisyys, niiden keskinäissuhteet eivät voi olla luonteeltaan oikeudellisia; oikeus on mahdollinen vain henkilöiden välisissä suhteissa, kirjoittaa Jellinek.[83] Tämä merkitsee myös, että vaikutukseltaan pelkästään valtio-orgaanien keskinäissuhteisiin rajoittuvat normit eivät ole luonteeltaan oikeudellisia, oikeuslauseita.[84] Tässä Jellinek siis omaksuu Labandin aineellisen lakikäsitteensä yhteydessä esittämät päätelmät.

Valtio-organisaation sääntely ei kuitenkaan jää kokonaan oikeuden —ja samalla oikeustieteen— alueen ulkopuolelle. Valtio-orgaanien kompetenssia säännöstävät normit saavat oikeudellisen luonteen asettaessaan samalla valtiolle alistetuille yksilöille oikeuksia tai velvollisuuksia. Näiden oikeuksien ja velvollisuuksien subjekteina voivat olla joko valtion alamaiset, ts. valtio-organisaation ulkopuoliset yksilöt, tai sitten orgaaneja »kantavat», orgaaneina toimivat konkreettiset yksilöt. Valtioon kohdistuvien velvollisuuksien syntyminen orgaaneina toimiville ihmisille saattaa lisäksi kiinnittää oikeudellisen leiman muihinkin valtio-organisaatiota sääntéleviin normeihin kuin kompetenssinormeihin.[85]

Valtio-organisaatiota sääntelevien normien oikeudellisen luonteen tarkastelu johtaa erääseen Jellinekin orgaanikonseption keskeiseen erotteluun. Jellinekin mukaan oikeudellis-käsitteellisesti on välttämätöntä tehdä selvä *ero orgaanin ja sitä kantavan yksilön välillä*, vaikka ne todellisuudessa ovatkin toisistaan erottamattomat. Oikeudellis-käsitteellisesti ne eroavat toisistaan ennen muuta siinä, että kun orgaani samastuu oikeu-

---

82 *Jellinek* 1919 s. 223—227 sekä 1914 s. 561.
83 *Jellinek* 1914 s. 418.
84 *Jellinek* 1919 s. 233.
85 *Jellinek* 1919 s. 233.

dellisesti valtioon, orgaania kantava yksilö on sen sijaan valtioon nähden erillinen henkilö. Valtion ja orgaanina toimivan yksilön välillä ovat siksi myös oikeussuhteet mahdollisia, valtion ja orgaanin välillä taas eivät.[86]

Jellinekin orgaanikonseptio on monessa suhteessa ainoastaan v. Gerberin ajatusten edelleenkehittelyä ja täydellistämistä. Jo v. Gerberillä orgaani(e)n välttämättömyys seuraa valtion oikeushenkilöllisyydestä ja jo hänellä on ainakin idullaan käsitys orgaanin ja sitä kantavan yksilön välisestä erosta. Yhtäläisyys vallitsee myös oikeushenkilöllisyyskonstruktioon kiinteästi kytkeytyvässä näkemyksessä valtiosta valtiovallan subjektina. Jellinekin ja v. Gerberin katsantokannoissa on kuitenkin myös eräitä selviä eroja. Erot alkavat jo tavasta käsittää se valtiotahto, jonka julkilausumiseksi, konkretisoimiseksi, orgaanit ovat välttämättömiä. v. Gerberille sekä valtiotahto että valtiotahdon kulloinkin ilmaiseva yksilötahto olivat reaalisia ilmiöitä. Jellinekille taas reaalisesti ei ole olemassa muuta kuin yksilötahto, kun taas valtiotahto on pelkkä ajatusvälttämättömyys. Ja kun v. Gerberille myös valtiovalta valtiolle spesifinä tahtona oli reaalinen yhteiskunnallinen ilmiö, Jellinekin konstruktiossa valtiovalta on oikeuskäsite ja redusoituu valtiolle kuuluvien ja valtio-orgaanien kompetenssinsa puitteissa käyttämien herruusoikeuksien summaksi.

Jellinek myös laajentaa orgaanikäsitteen alaa ohi valtiosääntöisten orgaanien. Se ero, jonka v. Gerber teki orgaani- ja Staatsdiener-käsitteiden välille, siirtyy Jellinekillä orgaanikategorian sisälle, välittömien eli orgaaniasemansa suoraan valtiosääntöön perustavien sekä välillisten eli toimeksiannon nojalla toimivien orgaanien rajanvedoksi.[87] Lisäksi Jellinek sisällyttää orgaanikäsitteeseensä myös kansan —täsmällisemmin: äänestäjäkunnan— niissä valtioissa, joiden valtiosäännöissä on omaksuttu kansanedustuslaitos.[88]

Käsitys valtiosta oikeushenkilönä, oikeuksien ja velvollisuuksien subjektina, implikoi valtiota oikeuslauseiden adressaattina. Toisaalta positi-

---

86 *Jellinek* 1919 s. 231—232 sekä 1914 s. 559—563.

87 *Jellinek* 1914 s. 544 ja 557.

88 Ks. Jellinekin esitystä välittömistä orgaaneista, *Jellinek* 1914 s. 544—557. — Jellinekin orgaaniteorian introdusoimisesta Suomeen kunnia kuulunee Erichille. Ks. seikkaperäistä, eräissä yksityiskohdissaan kriittistäkin esitystä *Erich* 1924b s. 141—147. Ks. suomalaisesta kirjallisuudesta myös *Kekkonen* 1936 s. 20—50. — *Mäenpää*, 1979 s. 75, nähdäkseni erehtyy, kun hän Erichin sivuuttaen esittää vasta Tarjanteen ja Kekkosen 1930-luvun puolivälissä omaksuneen Suomessa Jellinekin orgaaniteorian.

vistisen käsityksen mukaan valtio on myös oikeusnormien antaja, oikeuslauseet ovat valtiotahdon ilmauksia. Voiko valtio olla samanaikaisesti (objektiivisen) oikeuden subjekti ja objekti, oikeuden säätäjä ja itse siihen sidottu? Valtion sidonnaisuus oikeuteen ei ollut ongelma vielä silloin, kun oikeus asetettiin valtion yläpuolelle ihmisen tai yhteiskunnan luonnosta johtuvina vaatimuksina (luontaisoikeudellinen koulukunta) taikka valtiosta riippumattomana siveellisenä järjestyksenä (ns. vanhempi saksalainen perustuslaillinen koulukunta). Vasta positivistisen, oikeuden valtiotahtoon samastavan oikeuskäsityksen myötä siitä tulee todellinen teoreettinen pähkinä. Jellinekin *valtion itsevelvoittautumiskonseptio* on ehkä tunnetuin tämän ongelman ratkaisuyrityksistä.

Jellinekin mukaan ongelma on viime kädessä metajuridinen, ratkaistavissa vain sosiaalipsykologisten tarkastelujen avulla. Kaiken oikeuden perusta on ihmisten vakaumuksessa sen pätevyydestä (Gültigkeit), oikeuden normatiivis-motivoivassa voimassa; ihmisten vakaumusta pitemmälle ei oikeuden selittämisessä voida päästä. Myös oikeuden sitovuus valtioon nähden perustuu loppujen lopuksi siihen, että jonakin aikakautena on omaksuttu käsitys, jonka mukaan valtio itsekin on sidottu abstrakteihin tahdonilmaisuihinsa.[89]

Juridisessa analyysissa, valtio-oikeusteoriassa, valtion sidonnaisuutta oikeuteen ei kuitenkaan voida perustaa tällaisiin historiallisesti relatiivisiin sosiaalipsykologisiin tekijöihin. Jellinekin mukaan oikeus ei kohdistu ainoastaan yksityisiin henkilöihin, vaan antaessaan lakeja valtio käskee samalla myös orgaaneinaan palvelevia henkilöitä muotoilemaan orgaanitahtonsa lain mukaisesti. Kun orgaanitahto on kuitenkin yhtä kuin valtiotahto, kun valtiotahtoa ei ts. ole orgaanitahdon ulkopuolella, valtio sitoo orgaaneitaan velvoittaessaan myös itsensä omaan tahtoonsa. Selittäessään syitä siihen, minkä vuoksi aiemmin tämänkaltaista itsevelvoittautumista oli pidetty mahdottomana ja valtiolle kuuluvan suvereenisuuden kanssa ristiriitaisena, Jellinek viittaa etiikassa tapahtuneeseen kehitykseen. Esikantilaisessa etiikassa velvollisuus perustui aina jonkin ulkopuolisen voiman käskyyn. Kantin oppi autonomisesta siveellisestä subjektista ja moraalisista velvollisuuksista tämän subjektin itsensä asettamina käskyinä merkitsi käänteentekevää murrosta etiikan historiassa. Jos siveellisen autonomian periaate hyväksytään, kuten Jellinekin mukaan Kantin jälkeisessä ajattelussa on yleisesti tehty, ei ole syytä torjua myös-

89 *Jellinek* 1914 s. 371.

kään valtion itsevelvoittautumisen mahdollisuutta; se on yhtä vähän itsessään ristiriitainen oppirakennelma kuin siveellisen autonomian konseptio.[90]

Jellinek pyrkii vielä selventämään valtion itsevelvoittautumisen problematiikkaa *valtion kaksinaisluonteella:* valtio on *yhtä aikaa valtasubjekti ja yhteisintressin vaalija.* Yleisessä intressissä on, että valtiollinen tahdonmuodostus tapahtuu oikeudellisissa muodoissa ja oikeudellisesti säännöstettyjen kompetenssien välityksellä. Valtion itsevelvoittautumisessa onkin itse asiassa kysymys siitä, että valtio toimivana ja valtaa käyttävänä subjektina velvoittautuu, alistuu, valtiolle yhteisintressin vaalijana. Tätä yhteisintressiä palvelevat useat valtiolliset instituutiot. Yhteisintressin toteutumisesta on kyse esimerkiksi tuomioistuimen ratkaistessa valtioorgaanien kompetenssiristiriidan.

Valtion kaksinaisluonne ei Jellinekin mukaan selitä ainoastaan valtion itsevelvoittautumista vaan myös esimerkiksi kansanedustuslaitoksen asemaa perustuslaillisessa monarkiassa. Ne, jotka pitävät kansanedustuslaitosta yhteiskunnan tai valtiosta irrotetun kansan orgaanina eivätkä valtion orgaanina, identifioivat valtion pelkästään hallitukseen, tahtoa muodostavaan ja toimivaan valtioon. Heiltä jää huomaamatta valtion toinen ominaisuus yhteisintressin edustajana. Vasta tämä ominaisuus paljastaa parlamentin oikeudellisen luonteen valtio-orgaanina: parlamentti on Jellinekin sanoin »ein an der staatlichen Willensbildung teilnehmendes Organ des das Gemeininteresse verfolgenden Staates». — Vaikka yhteisintressin vaalimisfunktio korostuukin parlamentissa, se ei Jellinekin mukaan ole vailla merkitystä muidenkaan valtio-orgaanien asemaa arvioitaessa. Myös esimerkiksi monarkki on olemassa yhteisintressin toteuttamista varten ja myös häntä koskee seuraava kaikkea valtiollista toimintaa ohjaava ylin oikeudellis-siveellinen sääntö: »Richte jeden Deiner Akte so ein, wie es dem Gemeininteresse am besten entspricht.» Kysymys on vain painotuseroista: parlamentissa korostuu valtion ominaisuus yhteisintressin vaalijana, monarkin ja hänestä riippuvaisten viranomaisten toiminnassa taas hallitsemis- ja vallankäyttötehtävä.[91]

---

90 *Jellinek* 1914 s. 480—481.

91 *Jellinek* 1919 s. 235—238.

3. KLASSISEN SAKSALAISEN POSITIVISMIN OIKEUSKÄSITYS

3.1. Siviilioikeudelliset esikuvat

Tiukan juridinen tarkastelutapa, kuten nuori Hermanson luonnehti v. Gerberin ja Labandin käsitystä valtio-oikeustieteen tutkimuskohteesta, -tavoitteista ja -metodista, syntyi Saksassa alkujaan yksityisoikeuden puolella. Hermanson tukeutuikin valtio-oikeuden metodin negatiivista puolta esitellessään esimerkkiin, jonka positivistinen sivilistiikka omistusoikeuden ongelman käsittelyssään tarjoaa: »Redan den ytligaste bekantskap med henne (privaträtten -KT) ger vid handen, att hon aldrig spörjer efter grunden till rättsinstituten i den mening, att hon skulle fråga om ett sådant öfverhuvudt är berättigadt eller hvad det är, som gifver detsamma sitt berättigande .... Sålunda spörjer privaträtten t.ex. icke efter grunden till eganderätten, hvad det är som rättfärdigar enskild eganderätt, eller hvilka sätt att förvärfa eganderätt, som böra anses för berättigade ... .» [1]

Siviilioikeuden vaikutusta positivistisen valtio-oikeuden syntyyn ja kehitykseen osoittaa jo se, että niin v. Gerber kuin Labandkin aloittivat tutkijanuransa sivilisteina.[2] Henkilöhistoriallisia yhteyksiä olennaisempaa kuitenkin on, että valtio-oikeuden järjestelmää luotaessa käytetyt peruskäsitteet —esim. oikeussubjektin kategoria— omaksuttiin siviilioikeudesta. Valtio-oikeustieteen kiitollisuudenvelan sivilistiikalle tunnusti myös Laband pääteoksensa ensi painokseen kirjoittamassaan esipuheessa. Laband vastasi arvostelijoille, jotka olivat moittineet häntä yksityisoikeudellisten käsitteiden soveltamisesta. Labandin mukaan näiden käsitteiden käyttäminen valtio-oikeudellisessa tutkimuksessa on oikeutettua siksi, että ne eivät ole olemukseltaan mitään spesifisti yksityisoikeudellisia vaan yleisiä oikeuskäsitteitä. Sivilistiikka on Labandin mielestä saanut kehityksessään muihin oikeustieteellisiin disipliineihin nähden niin suuren etumatkan, että »die letzteren nicht zu scheuen brauchen bei ihrer reiferen Schwester zu lernen». Hänen mukaansa moite sivilistisen metodin soveltamisesta kätkeekin usein taakseen luopumi-

[1] *Hermanson* 1879 s. 488—489.

[2] Tätä henkilöhistoriallista yhteyttä on painottanut esim. *Böckenförde* 1958 s. 217—218. Ks. Labandin osalta myös *Erich* 1922.

sen valtio-oikeuden juridisesta käsittelystä ja taipumuksen korvata oikeuskäsitteet filosofisilla ja poliittisilla tarkasteluilla.[3]

Valtio-oikeudellisen positivismin kritiikki, sen peruskatsomusten arviointi ja selittäminen sekä niiden »rationaalisen ytimen» löytäminen vaatiikin näkökulman laajentamista ohi valtio-oikeuden rajojen. Juridinen logiikka on olennaisesti sivilistin logiikkaa, kuten Evgenij Pašukanis positivistista oikeustiedettä tarkastellessaan totesi.[4] Ekskurssit siviilioikeuden puolelle ovat välttämättömiä valtio-oikeudellisenkin positivismin perusasettamuksia tarkasteltaessa.

3.2. Moderni oikeus oikeuslauseiden järjestelmänä

Valtio-oikeudellisen positivismin tavoitteena oli v. Gerberistä lähtien luoda itsenäinen valtio-oikeuden systeemi. Tämä edellytti myös valtio-oikeustieteen kohteen ymmärtämistä itsenäisenä systeeminä, oikeuslauseiden järjestelmänä. Oikeuslauseilla ei tämän tradition mukaan ollut »substantiivista eksistenssiä», vaan oikeustieteen ja juridisten kategorioiden objekteina oikeuslauseet kuuluivat mielteiden maailmaan, elivät puhdasta ajatuselämää. Oikeuden —ja samalla sitä tutkivan tieteen— itsenäistäminen edellytti sen puhdistamista kahdentyyppisistä ulko-oikeudellisista aineksista: yhtäältä *moraalista,* toisaalta *Seinistä, tosiasioiden maailmasta.*

Pyrkimyksellä erottaa oikeus moraalista ja Seinistä, tosiasioiden maailmasta, on alkunsa jo Kantin filosofiassa.[5] Oikeustieteessä nämä pyrkimykset —ja juuri Kantiin nojautuen— huipentuvat Kelsenin puhtaassa oikeusopissa.[6] Täydellisesti tämä oikeuden sfäärin eriyttäminen ei onnistunut sen paremmin Kantilta kuin Kelseniltäkään. Kant esim. joutui perustamaan oikeuden yksilöllisen velvoittavuuden eettiseen maksiimiin, oikeudesta päättämisen, oikeuden asettamisen, taas Seinin maailmaan kuuluvaan ulkoiseen pakkovaltaan.[7] Kelsenin järjestelmässä taas jo hypoteettisen perusnormin edellyttämisen välttämättömyys on sinäl-

3 *Laband* 1911a s. VII.

4 *Paschukanis* 1969 s. 71.

5 Tähän on kiinnittänyt huomiota mm. *Cerroni* 1974 s. 40.

6 Kelsenin emigroitumisensa jälkeen anglo-amerikkalaisesta kulttuuritraditiosta saamista vaikutteista ks. *Jansson* 1950 s. 10—11.

7 Ks. *Cerronin,* 1974 s. 38—47, oivallista Kant-erittelyä.

lään osoitus umpikujasta, johon yritys konstruoida kaikista ulko-oikeudellisista aineksista vapaa normisysteemi johtaa. Kelseniltä itseltäänkin on löydettävissä viittauksia ratkaisunsa näennäisyyteen. Hän on näet rinnastanut perusnorminsa milloin oikeutta luovaan valtaan —Seinin piiriin kuuluvaan entiteettiin—, milloin taas luonnonoikeudelliseen, moraaliseen normiin.[8]

Kun sivilisti-Gerber vielä tarkasteli positivistisen yksityisoikeuden historiallisia edellytyksiä,[9] Kelsenin pyrkimyksenä oli luoda universaalinen, ajasta ja paikasta riippumattomasti pätevä teoria oikeudesta. Kuitenkin niin Kelsenin konstruktio kuin klassisen positivisminkin positiivista oikeutta suljettuna ja itsenäisenä normijärjestelmänä tarkasteleva teoreettinen systeemi ovat tulosta historiallisesti määräytyneen oikeusmuodon kehkeytymisestä. Tätä oikeusmuotoa kutsun alustavasti Umberto Cerronia seuraten moderniksi oikeudeksi.[10]

Modernille oikeudelle on, kuten klassisen positivismin järjestelmä edellyttää, ominaista tietty itsenäistyminen muista yhteiskunnallisista ilmiöistä, kiteytyminen erityiseksi oikeusnormien systeemiksi. Tällaisena itsenäistyneenä järjestelmänä modernia oikeutta luonnehtii *formaalisuus* ja *abstraktius:* oikeusnormit abstrahoituvat konkreettisista yksilöistä ja konkreettisista yhteiskunnallisista tilanteista ja suhteista. Abstraktiudessaan ja formaalisuudessaan moderni oikeus on samalla *yleistä* ja *yhtäläistä* oikeutta. Se kohdistuu yhtäläisenä kaikkiin yhteiskunnan jäseniin; oikeuden objekteina kaikki yhteiskunnan jäsenet ovat yhdenvertaisia. Oikeuden irrottautuminen konkreettisista yksilöistä ja ryhmistä mahdollistaa myös *objektiivisen ja subjektiivisen oikeuden käsitteellisen erottamisen.* Oikeusnormit objektiivisena oikeutena ovat olemassa —spesifissä Sollen-ominaisuudessaan— riippumattomina konkreettisten yksilöiden konkreettisista (oikeudellisesti relevanteista) yhteiskunnallisista

---

[8] Perusnormin rinnastamisesta luonnonoikeuteen ks. *Kelsen* 1946 s. 409 sekä sen luonnehtimisesta vallan transformoimiseksi oikeudeksi *Kelsen* 1946 s. 437. Cerronin Kelsen-kritiikin ansio on, että hän ei —kuten Kelsenin arvostelijat usein— tyydy viittaamaan vain Kelsenin voimassaolokäsitteeseensä sisällyttämään tehokkuusvaatimukseen vaan kiinnittää huomiota Kelsenin huojuntaan Seinin ja Sollenin välillä jo perusnormin tasolla. *Cerroni* 1974 s. 146—162. Vrt. esim. *Klenner* 1972 s. 37—39.

[9] Ks. *v. Oertzen* 1974 s. 214—238.

[10] *Cerroni* 1974.

tilanteista ja suhteista.[11] Täydellisimmän ilmaisunsa tämä oikeuden abstrahoituminen saa, kuten Pašukanis on huomauttanut, keskitetyn poliittisen valta-apparaatin, valtion, nimenomaisilla oikeuden asettamistoimilla luotujen yleisten lakien systeemissä.[12]

Modernin oikeuden erityispiirteet havainnollistuvat, kun sitä verrataan feodaalisen yhteiskunnan oikeuteen. Feodaalisessa yhteiskunnassa oikeusnormien asettaminen ja soveltaminen eivät vielä olleet modernille oikeudelle tyypillisellä tavalla irtautuneet toisistaan; oikeus oli vielä sidoksissa konkreettisiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin. Oikeuden kohteiden yhtäläisyys taas koski vain rajatun yhteiskuntaryhmän jäseniä ja oikeudellisesti suojattu toimintamahdollisuus (subjektiivinen oikeus) yhteiskunnan jäsenellä saattoi olla vain tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuuluvana tai tietyllä alueella asuvana, ei yksilönä (oikeussubjektina) sinänsä.[13] Nimenomaisesti asetettujen oikeusnormien yleisyys oli pikemminkin poikkeus kuin sääntö: »tavallinen yleisten sääntöjen tai normien vahvistamisen muoto on, että määrätty alueen tai väestön osa varustetaan kollektiivisesti tietyillä oikeuskvaliteeteilla», kirjoittaa Pašukanis feodaalisesta oikeudesta.[14]

3.3. Tahtokäsite Seinin ja Sollenin välittäjänä

Sisäisesti loogisen ja suljetun käsitteellisen konstruktion, oikeustieteen systeemin, luominen edellytti v. Gerberin mukaan niin yksityisoikeudessa kuin valtio-oikeudessakin sellaista perusperiaatetta, jolle järjestelmä voitiin kehitellä, sen perimmäistä rakennuskiveä. Tällaisen perusperiaatteen positivistinen oikeustiede —sekä siviili- että valtio-oikeus-

---

11 Esittämäni luonnehdinta vastaa niitä tunnusmerkkejä, joita Weber on asettanut formaalis-rationaaliselle oikeusjärjestelmälle. *M. Weber* 1980 s. 395—399, 487—488 ja 503—509. Ks. Weberin oikeusjärjestelmien tyypittelystä akseleilla rationaalinen-irrationaalinen sekä formaalinen-substantiivinen myös *Hunt* 1978 s. 104—112. Ks. myös Cerronin modernin oikeuden luonnehdintaa, *Cerroni* 1974 s. 88—93.

12 *Paschukanis* 1969 s. 100. *Razumovskij*, 1925 s. 63, on luonnehtinut lainsäädäntöä oikeuden yhtenäisen muodon ulkoiseksi »poliittiseksi» ilmentymäksi.

13 Ks. feodaalisesta oikeudesta *Tigar — Levy* 1977 s. 22—29, *Bloch* 1978 s. 109—120 ja 359—374, *Gurevitj* 1979 s. 206—213 sekä erityisesti Saksassa *Coing* 1981 s. 10—63.

14 *Paschukanis* 1969 s. 99.

tiede— löysi tahtokäsitteestä. Voikin väittää, että nimenomaan tahtokäsite sitoi positivistisessa juridiikassa oikeuden Sollen-maailman yhteiskunnalliseen Seiniin, ei ehkä niinkään systeemin sisäisenä prinsiippinä kuin sen ulko-oikeudellisena edellytyksenä. Tahtokäsitteen keskeisyydestä myös johtuu, että klassisen valtio-oikeudellisen positivismin aloittaman työn loppuunsaattajaksi itsensä ymmärtänyt Kelsen kohdisti edeltäjiinsä suuntaamansa kritiikin kärjen paljolti juuri tähän kategoriaan ja sen asemaan Seinin ja Sollenin välittäjänä; tahtokäsitteen myötä Kelsen pyrki raivaamaan puhtaasta oikeusopista viimeisenkin yhteyden Seinin maailmaan.[15]

Yksityisoikeuden järjestelmän perusprinsiippi on v. Gerberin mukaan »die Anerkennung der freien Möglichkeit individueller Willensbestimmung». Tästä lähtökohdasta käsin sivilistiikan systeemin luomistehtävä täsmentyy seuraavasti: »die Natur der entstandenen Institute und Sätze nicht nach ihrer zufälligen Beziehung zu vereinzelten Lebenzuständen, sondern nach ihrer Stellung in einem System der Rechte zu untersuchen, dessen leitender Gedanke ausschliesslich aus der Vergleichung der Hauptrichtungen des Personenwillens gefunden wird».[16] Samalla tavoin siviilioikeuden klassikoista esim. Puchta luonnehti oikeuden peruskäsitteen *vapaaksi tahdoksi:* »Der Grundbegriff des Rechts ist die Freiheit. ... Der abtrakte Begriff der Freiheit ist: Möglichkeit sich etwas zu bestimmen. ... Der Mensch ist Subjekt des Rechts darum, dass ihm jene Möglichkeit, sich zu bestimmen, zukommt, dass er einen Willen hat.» [17]

Abstraktin ja yleisen oikeuden kohteina olevat yksilöt määrittyvät siten oikeussubjekteiksi, joiden ainoa oikeudelle ja oikeustieteelle relevantti ominaisuus on vapaa tahtokyky. Oikeuden tehtävänä on säännellä tällaisten subjektien tahtosuhteita; tämä määritys siirtyy Labandin oi-

---

[15] Kritiikkinsä Kelsen aloitti jo v. 1911 ilmestyneessä Hauptprobleme der Staatslehre -teoksessaan. *Kelsen* 1911 s. 97—188. Esittämälläni tavalla Kelsen luonnehti suhdettaan edeltäjiinsä mm. Puhtaan oikeusopin ensimmäisen painoksen alkusanoissa: »... teoria ... ei suinkaan ole ennenkuulumattoman uusi ja kaiken ennen olleen kanssa ristiriitainen. Se on käsitettävissä eräiden jo 19. vuosisadan positivistisessa oikeustieteessä esiintyneiden suuntaviivojen edelleen kehittelyksi.» *Kelsen* 1968 s. VI.

[16] *v. Gerber,* System des deutschen Privatrechts, Jena 1848, s. X—XI. Lainattu *v. Oertzenin,* 1974 s. 222—223, mukaan.

[17] *Puchta,* Institutionen, Bd. I, 1850, s. 4—9. Lainattu *Paschukaniksen,* 1969 s. 88, mukaan.

keuslauseen eli aineellisen lain käsitteeseen. Myös valtio-oikeudellisten normien sääntelykohteena ovat tahtosuhteet ja valtio näiden suhteiden osapuolena on yksityisoikeuden subjektien tavoin itsenäinen tahtosubjekti.

Oikeussubjektin ohella myös muut positivistisen yksityisoikeuden peruskäsitteet määritellään tahtokategorian avulla. Näin määriteltyinä ne —tosin valtio-oikeuden kohteena olevien tahtosuhteiden erityisluonnetta vastaavasti modifioituina— siirtyvät myös positivistisen valtio-oikeustieteen systeemiin. Subjektiivinen oikeus on objektiivisen oikeuden suojaama tahdonvalta tai tahtomahdollisuus. Samoin ne toiminnot, joilla individuaaliset tahtosubjektit, oikeussubjektit, asettuvat oikeudellisesti relevantteihin yhteiskunnallisiin suhteisiin, ovat tahtoakteja, oikeustoimia, joiden perustyyppi on molemminpuoliseen vapaaseen tahdonilmaisuun nojautuva sopimus.[18]

Oikeuden muodostumisprosessissakin tahtokäsite voidaan tulkita oikeuden Sollenin Seinin maailmaan kytkeväksi siteeksi: oikeus on valtiotahdon ilmaus. Oikeudellisissa ilmiöissä on siten olennaisesti kysymys yleistahdon —valtiotahdon— ja yksilötahdon, objektiivisen ja subjektiivisen oikeuden vuorovaikutuksesta ja —voidaan lisätä— potentiaalisesta ristiriidasta. Franz L. Neumannin sanoin: ».. Recht meint einmal das objektive Recht, das heisst vom Souverän gesetzte ... Recht, zum anderen den Anspruch des Rechtssubjektes. Also einmal die Verneinung der Autonomie des Individuums und zugleich seine Bejahung.» [19]

Luonnostelemani kuva modernista oikeudesta sellaisena kuin se positivistisen juridiikan peilissä heijastuu on nyt täydennettävissä tahtokategorian tarkastelun paljastamilla lisäpiirteillä. *Abstrakti, formaali ja yleinen oikeus on yleistahdoksi tulkitun valtion tahdon ilmausta ja tuotetta ja sen yhtäläisinä ja tasa-arvoisina kohteina ovat oikeussubjektit*

---

18 Ks. tahtokäsitteiden merkityksestä siviilioikeudellisessa teorianmuodostuksessa esim. *J. Tolonen* 1973.

19 *Neumann* 1967a s. 8. Autonomian ja heteronomian suhde länsimaisessa valtio- ja oikeusteoriassa on yksi Neumannin 1930-luvulla Englannissa esittämän väitöskirjan keskeisistä teemoista. *Neumann* 1980. Saman teeman avulla länsimaisen ajattelun kehitystä uudella ajalla analysoi 1930-luvulla Neumannin tavoin ns. Frankfurtin koulukuntaan eli Institut der Sozialforschung -tutkimuslaitoksen ympärille muodostuneeseen tutkijaryhmään kuulunut Herbert Marcuse. Ks. *Marcuse* 1973 s. 49—153. Neumannin ja Marcusen lähestymistapojen yhtäläisyyteen on kiinnittänyt huomiota *Söllner*, 1980 s. 167—168.

autonomisina tahtosubjekteina. Yhtäällä on oikeus itsenäistyneenä, abstraktien ja yleisten oikeuslauseiden järjestelmänä, toisaalla autonomiset ja sellaisina tasa-arvoiset tahtosubjektit noiden oikeuslauseiden kohteina. Näihin modernin oikeuden tai oikeusmuodon positivistisen oikeustieteen oppijärjestelmästä pelkistettyihin tunnusmerkkeihin on myös tämän tradition perusasettamusten arviointi ja selittäminen kiinnitettävä.

3.4. Modernin oikeuden ja porvarillisen yhteiskuntamuodon yhteydestä

Se kehitys, jota tieteensä ja sen tutkimuskohteen historiallisuutta vielä reflektoiva v. Gerber kuvaa positivistisen yksityisoikeuden syntyedellytyksiä tarkastellessaan,[20] on luonnehdittavissa feodaalisten suhteiden väistymiseksi ja kapitalististen suhteiden muotoutumiseksi yhteiskuntamuodostuman kokonaisuutta leimaaviksi suhteiksi. Jos modernin oikeuden tunnusmerkkejä, kuten oikeusnormien irtautumista itsenäiseksi järjestelmäksi, ei kuitata kelsenläisellä hypyllä transsendentaalilogiikkaan vaan pyritään kytkemään yhteiskuntamuodostuman kokonaisuuteen, ongelma kiteytyy kysymykseksi porvarillisen yhteiskuntamuodon ja modernin oikeuden välisestä suhteesta.

Max Weberin tapa hahmottaa kapitalistisen talouden ja »muotorationaalisen» oikeuden yhteyksiä ilmenee seuraavasta lainauksesta: »Soweit sie (ökonomische Bedingungen —KT) bei der Bildung der spezifisch modernen Züge des heutigen okzidentalen Rechts beteiligt waren, lag die Richtung, in welcher sie wirkten, im ganzen in folgendem: Für die Gütermarktsinteressenten bedeutete die Rationalisierung und Systematisierung des Rechts, allgemein und ... zunehmende Berechenbarkeit des Funktionierens der Rechtspflege — eine der wichtigsten Vorbedingungen für ökonomische Dauerbetriebe, speziell solche kapitalistischer Art, welche ja der juristischen 'Verkehrssicherheit' bedürfen.» [21] Myös Georg Lukács on luonnehtinut modernin oikeuden tunnusmerkkejä ja niiden yhteyksiä kapitalistiseen talouteen Weberiä muistuttavalla tavalla. Modernille oi-

---

[20] Ks. *v. Oertzen* 1974 s. 214—238.

[21] *M. Weber* 1980 s. 505. On kuitenkin korostettava, että Weber ei —»monokausaalisia» selityksiä vastustavalle asenteelleen uskollisena— suinkaan selittänyt formaalis-rationaalisen oikeuden syntyä ja kehitystä yksinomaan kapitalismin vaatimuksista käsin vaan painotti mm. byrokratian, monarkian sekä lakimiesammattikunnan intressejä. Ks. esim. *M. Weber* 1980 s. 487—495.

keudelle on ominaista »elämän kaikkien oikeudellisten sääntelyjen rationaali systematisointi, joka ainakin tendenssimäisesti esittäytyy suljettuna systeeminä, joka on sovellettavissa kaikkiin mahdollisiin ja ajateltavissa oleviin tapauksiin». Modernin oikeusjärjestelmän olemukseen kuuluu, että »sen tulee formaalissa yleispätevyydessään olla sovellettavissa elämän kaikkiin ajateltavissa oleviin tapahtumiin ja että tämän soveltamisen tulee olla ennakoitavissa ja laskettavissa». Näiden modernin oikeuden ominaispiirteiden taustalla Lukács näkee Weberin tavoin kapitalistisen yritystoiminnan synnyttämän eksaktin kalkyloinnin tarpeen: »... on ilman muuta selvää, että tämä tarve systematisointiin, empirismistä, traditiosta ja konkreettisista ehdoista luopumiseen, on ollut eksaktin kalkyloinnin tarvetta.» [22]

Weberin ja häntä seuraavan Lukácsin havainnot ovat varmastikin oikeaan osuneita: abstraktit ja yleiset, konkreettisista yhteiskunnallisista tilanteista irronneet oikeudelliset sääntelyt sekä niiden varmistama oikeudenkäytön ennaltalaskettavuus vastaavat kapitalististen yritysten tarvetta toimintojensa rationalisoimiseen, suunnitteluun ja niiden seurausten ennakoimiseen. Tyhjentävää vastausta modernin oikeuden ja porvarillisen yhteiskuntamuodon väliseen suhteeseen nämä huomiot eivät kuitenkaan sisällä. Itse asiassa Weberin esittämä kytkentä liikkuu hänen koko kapitalistisen yhteiskuntamuodostuman selittäväksi prinsiipiksi asettamansa formaalin rationaliteettimallin sisällä: oikeuden rationaliteetti vastaa kapitalististen yritysten rationaliteettia. Weber ei murtaudu ulos subjektiivisen arvomaailman kehästä.[23] Ne reaaliset yhteiskuntasuhteet, jotka synnyttävät niin formaalin rationaliteetin kuin sen läpitunkeman modernin oikeudenkin, jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Modernin oikeuden ja porvarillisen yhteiskuntamuodon välisiä yhteyksiä on lähdettävä etsimään niistä reaalisista yhteiskuntasuhteista, jotka juuri tekevät siitä spesifin, historiallisesti määrittyneen yhteiskuntamuodon. Tästä näkökulmasta modernin oikeuden tunnusmerkeistä läh-

---

22 *Lukács* 1971 s. 156. Ks. Lukácsin Weber-vaikutteista *Toiviainen* 1977 s. 199—207. Vrt. Lukácsin II maailmansodan jälkeen ilmestyneeseen, fasismin ideologisia juuria luodanneeseen Die Zerstörung der Vernunft -teokseen sisältyvää Weber-kritiikkiä. *Lukács* 1974 s. 54—70.

23 Vrt. Therbornin tieteenhistoriallista tutkimusta, jossa pyritään osoittamaan, miten sosiologia-tieteen tutkimuskohteeksi sen klassisessa vaiheessa —n. 1890—1920— muotoutui yleensäkin normien ja arvojen subjektiivinen maailma, »ideological community». *Therborn* 1980, erit. s. 240—315.

tökohdaksi ei ole otettava Weberin tarkastelun tavoin objektiivista oikeutta itsenäistyneenä normijärjestelmänä vaan tämän oikeuden kohteet, vapaat ja tasa-arvoiset tahtosubjektit ja heidän välisensä (tahto)suhteet. On ts. vastattava seuraavankaltaisiin kysymyksiin: Onko kapitalistisessa yhteiskunnassa todella sellainen yhteiskuntasuhteiden alue, jolla yhteiskunnan jäsenet esiintyvät vapaina ja tasa-arvoisina tahtosubjekteina? Mikä edellyttää näiden suhteiden oikeudellista välitystä ja samalla näiden suhteiden osapuolten, vapaiden ja tasa-arvoisten tahtosubjektien, konstituoitumista oikeussubjekteiksi? Vasta tämän jälkeen on asetettavissa kysymys näitä suhteita sääntelevän oikeuden irtautumisesta itsenäiseksi normijärjestelmäksi.

Jellinek oli selvillä siitä, että oikeussubjektius ei ole ihmiselle kuuluva »luonnollinen», ylihistoriallinen kvaliteetti: hän viittasi orjilta antiikin yhteiskunnassa puuttuneeseen oikeussubjektiuteen. Oikeussubjektiuden historiallisuuden selittäminen typistyy hänellä kuitenkin viittaukseen objektiivisen oikeuden vaikutukseen: oikeusnormit luovat yleisen oikeussubjektiuden.[24] Se, mitä oikeussubjektius edellyttää ihmisiltä, joihin se kiinnittyy, ei sen sijaan ollut hänelle ongelma. Voikin sanoa, että jos oikeus on Jellinekin esityksessä historiallistettu, ihminen jää »luonnolliseksi», ylihistorialliseksi entiteetiksi. Jellinek on tosin todennut, että yksityisoikeus edellyttää määrättyä käsitystä ihmisestä, hänen eettisistä ja taloudellisista tavoitteistaan ja että ilman tällaista käsitystä yksityisoikeus tieteenä ei olisi mahdollinen. Tämä ei kuitenkaan tee ihmisestä sivilistiikalle (tieteellistä) ongelmaa. Jokainen näet tunnistaa individuaalihenkilöllisyyden omasta kokemuksestaan ja siten yksityisoikeuden ulkooikeudelliset edellytykset ovat suurelta osin jo arkitajunnassa välittömästi annettuina.[25] Tässä Jellinek on eräässä mielessä oikeassa. Oikeussubjektius todella kiinnittyy ihmisen subjektiominaisuuteen sellaisena kuin hän sen arkitajunnassaan kokee ja tämä arkitajunnan ilmentämä subjektiominaisuus on myös tietyn tasoinen yhteiskunnallinen realiteetti. Tästä huolimatta Jellinekin voi katsoa sivuuttaneen yksityisoikeuden ja sitä systematisoivan sivilistiikan edellyttämän subjektiominaisuuden selittämiselle olennaisen seikan. Tämä subjektiominaisuus ja sitä vastaava arkitajunta on näet spesifien historiallisesti määräytyneiden ja rajoittu-

[24] *Jellinek* 1914 s. 418.
[25] *Jellinek* 1887 s. 189.

neiden yhteiskuntasuhteiden tuotetta, suhteiden, jotka puolestaan eivät ole selitettävissä arkitajunnan tasolla.

Vaikka Jellinekille oikeussubjektiuden toinen pooli, (objektiivinen) oikeus, on historiallinen ilmiö, häntäkin voi siten moittia siitä positivististen juristien taipumuksesta käsitteidensä ylihistoriallistamiseen, johon Pašukanis on juuri oikeussubjektiuden kategoriaa tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota. Pašukaniksen mukaan juristit ovat taipuvaisia käsittelemään oikeussubjektia »persoonallisuutena yleensä», määrättyjen historiallisten ehtojen ulkopuolisena ikuisena kategoriana. »Tästä näkökulmasta» —Pašukanis jatkaa— »ihmiselle sielullisena ja järkevällä tahdolla varustettuna oliona on ominaista olla oikeussubjekti». Kuitenkin, Pašukanis korostaa, »tarvitaan reaalisia ehtoja, jotta ihminen muuntuisi zoologisesta yksilöstä abstraktiksi ja epäpersoonalliseksi oikeussubjektiksi, juridiseksi henkilöksi».[26] Näitä ehtoja on käytävä selvittämään analysoimalla niitä yhteiskuntasuhteita, jotka oikeuttavat puhumaan historiallisesti määräytyneestä porvarillisesta yhteiskuntamuodosta, sekä näille yhteiskuntasuhteille ominaista yhteiskuntamuodon uusintamisen eli reproduktion tapaa ja vaatimuksia.

Tietyn yhteiskuntamuodon spesifiikka on paljastettavissa vain lähtemällä ihmisen suhteesta luontoon kaiken inhimillisen toiminnan ja ihmiselämän jatkuvuuden perusedellytyksenä. Ihmisen suhde luontoon edellyttää kuitenkin myös ihmisen suhdetta toiseen ihmiseen: ihminen ei asetu keskinäissuhteisiin luonnon kanssa eristettynä yksilönä vaan yhteisön jäsenenä. Ihmisen ja luonnon suhde työprosessina välittyy siten yhteiskuntasuhteiden kautta. Ihmisen suhde luontoon —työprosessi— välittyneenä ihmisten keskinäissuhteiden —yhteiskuntasuhteiden— kautta on se, mitä materialistisessa historiankäsityksessä ilmennetään tuotantosuhteen käsitteellä. Tuotantosuhteen kulloinkin saamassa muodossa on puolestaan avain yhteiskuntamuodon spesifiikan ymmärtämiseen.

Kapitalistisen tuotantosuhteen —ja samalla yhteiskuntamuodon— erottaa sitä edeltäneistä tuotantosuhteen muodoista —ja samalla yhteiskuntamuodoista— tuotannon agentteina tarkasteltujen yhteiskunnan jäsenten henkilökohtainen vapaus. Tuotannon agenttien välinen ja tuotannolle välttämätön yhteys ei konstituoidu tuotannon edellytysten tai sen tulosten haltijoiden välisinä henkilökohtaisina riippuvuussuhteina: kapitalistinen tuotanto ei tunne orjuutta tai maaorjuutta taikka ammattikuntalai-

26 *Paschukanis* 1969 s. 93

toksen korporatiivista sidonnaisuutta mutta ei myöskään tuotannon edellytysten ja tulosten yhteisöllistä omistusta. Tuotantoprosessit ovat luonteeltaan yksityisiä eivätkä yhteisöllisiä: yksityisten ja työnjaollisesti eriytyneiden tuotantoprosessien tulokset siirtyvät yksityiseen, biologista ihmiselämää uusintavaan kulutukseen vasta vaihdon kautta. Samoin tuotannon edellytykset, niin esineelliset (tuotantovälineet) kuin henkilöllisetkin (työvoima), ovat yksityisessä ja eriytyneessä omistuksessa. Jotta ne voisivat yhtyä, jotta tuotantoprosessi ylipäänsä voisi käynnistyä, vaaditaan myös vaihtoa, jossa tuotannon esineellisten edellytysten haltija hankkii itselleen käyttöoikeuden tuotannon henkilölliseen edellytykseen, työvoimaan.

Vaihtosuhteet konstituoivat siten ihmisen ja luonnon suhteen edellyttämän yhteyden yhteiskunnan jäsenten välillä: vaihto välittää niin tuotantoprosessin edellyttämää tuotannon elementtien yhdistymistä kuin työnjaollisesti eriytyneiden yksityisten tuotantoprosessien tulosten siirtymistä kulutukseen. Vaihto yleisenä yhteiskunnallisen yhteyden konstituoitumisen muotona on ominainen vasta kapitalistiselle yhteiskunnalle. Vaihtoa esiintyy toki esikapitalistisissakin yhteiskunnissa: se ei ollut tuntematon antiikissa eikä feodaalisessakaan yhteiskunnassa. Mutta luontaistaloudessa, joka perustuu itseriittoisille tuotannollisille yksiköille, tuotantoprosessien tulosten siirtyminen kulutukseen vaihdon kautta oli pikemminkin poikkeus kuin sääntö. Ja —mikä on vielä tärkeämpää— tuotannon esineellisten ja henkilöllisten elementtien yhdistyminen ei edellyttänyt vaihtoa: antiikissa orjanomistajan ja orjan sekä feodaalisessa yhteiskunnassa feodaaliherran ja talonpojan yhteys perustui välittömään pakkoon. Vasta kapitalistisessa yhteiskunnassa niin tuotannon tulokset kuin edellytyksetkin tulevat universaalisti vaihdon kohteiksi, muuntuvat tavaroiksi.

Porvarillista yhteiskuntaa voi siten yhteiskunnallisen yhteyden yleisen välitysmuodon näkökulmasta kutsua vaihdon yhteiskunnaksi tai —jos niin halutaan— markkinayhteiskunnaksi. Minkälaisia määreitä nämä toistuvat ja yhteiskunnan jatkuvuudesta eli uusintamisesta huolehtivat vaihtotoimitukset sitten asettavat subjekteilleen, vaihtoakteissa toisensa kohtaaville tavaranomistajille? Vaihtoaktissa kaksi vastiketta, ekvivalenttia, vaihtaa omistajaa. Vaihtoaktissa vaihdettavia tavaroita verrattaessa irrottaudutaan niitä erottavista konkreettisista ominaisuuksista, niiden käyttöarvoista, ja niitä mitataan niille yhteisen abstraktin ominai-

suuden, vaihtoarvon, perusteella. Tämä kaikille tavaroille yhteinen ja niiden keskinäisen vaihdon mahdollistava ominaisuus on niiden tuottamiseen vaadittu abstrakti, erityisistä ja konkreettisista määreistään riisuttu työ. Tavara käyttöarvona on konkreettisen työn, vaihtoarvona taas abstraktisen työn tuotetta. Vaihdossa tavarat ovat siis ekvivalenttisia, tasa-arvoisia, mutta vain yhteisen abstraktin ominaisuutensa, vaihtoarvon, suhteen. Ekvivalenttisten tavaroiden omistajina myös vaihtosuhteen osapuolet, subjektit, ovat keskenään tasa-arvoisia. Mutta heidän tasa-arvonsa on samalla tapaa abstraktista kuin vaihdettavien tavaroidenkin ekvivalenttisuus: he ovat tasa-arvoisia vain abstraktissa tavaranomistajaominaisuudessaan.

Vaihtosuhteiden alueella porvarillisen yhteiskunnan jäsenet abstrakteina, konkreettisista eroistaan irrottautuneina tavaranomistajina ovat myös vapaita. Vaihtoaktiin heitä ei aja ulkoinen pakko vaan heidän oma tahtonsa. Vaihtoaktin näkökulmasta heidän vapaan tahdonvaltansa asia on, vaihtavatko he tavaransa ja kenen kanssa. Toinen asia on, että tämän vaihtosuhteessa ilmenevän vapaan tahdon perustana on konkreettinen intressi, joka suuntautuu vaihdossa saatavan ekvivalentin käyttöarvo-ominaisuuteen. Mutta tämä konkreettinen intressi ei näy itse vaihtosuhteessa vaan jää sille irrelevantiksi, siinä ilmenevän vapaan tahdon tuonpuoleiseksi perustaksi.[27]

Vaihtosuhteiden alueella yhteiskunnan jäsenillä on siis se vapaiden ja tasa-arvoisten tahtosubjektien ominaisuus, johon klassisen oikeustieteellisen positivismin oppirakennelmasta pelkistetty yleinen oikeussubjektius saattaa kiinnittyä. Tässä on samalla perustelu väitteelleni Jellinekin ihmiskäsityksen epähistoriallisuudesta. Kun vasta porvarillisessa yhteiskunnassa vaihtosuhteista tulee tuotannon edellyttämän yhteyden universaali välitysmuoto, *vasta porvarillinen yhteiskuntamuoto myös luo yleisen, tasa-arvoisen ja vapaan tahtosubjektiuden.*

---

27 Vaihtosuhteiden erittelyssä olen pohjannut Marxin Pääomaan ja sen esityöhön, Grundrisseen. *Marx* 1974 s. 71—91 sekä *Grundrisse* s. 151—162. Vaihtosuhteiden analyysia ovat porvarillisen oikeuden tai laajemmin yhteiskunnallisen yhteyden oikeudellisen välitysmuodon »maallisen alkuperän» etsimisessä hyödyntäneet mm. *Paschukanis*, 1969 s. 88—104, *Läpple*, 1973 s. 36—52, *Cerroni*, 1974 s. 86—94, sekä *Kivinen*, 1977a s. 197—198. Esim. Cerronin esityksen ongelma kuitenkin on, että se jää modernin oikeuden —porvarillisen oikeusmuodon— mahdollisuuden osoittamiseen eikä etene kysymykseen sen välttämättömyydestä.

Tähänastinen tarkastelu ei kuitenkaan vielä riitä modernin oikeuden ja sitä käsitteellistävän positivistisen oikeustieteen sekä porvarillisen yhteiskuntamuodon välisen yhteyden selittämiseen. Se, mitä on osoitettu, on modernin oikeuden *mahdollisuus* sitä kohteittensa —vapaiden ja tasaarvoisten tahtosubjektien— näkökulmasta lähestyttynä. Modernin oikeuden ja sitä systematisoivan positivistisen teorian selittämiseksi on vielä osoitettava sen *välttämättömyys:* miten porvarillinen yhteiskuntamuoto edellyttää modernia oikeutta, miksi vaihtosuhteiden on saatava oikeussuhteiden ja näiden suhteiden osapuolten oikeussubjektien ominaisuus?

Tämä kysymys on usein esitetty porvarillisen yhteiskuntamuodon ja modernin oikeuden välistä suhdetta materialistisessa oikeusteoriassa ensimmäisenä tematisoineeseen Pašukanikseen kohdistetussa kritiikissä. On väitetty, että hänen konseptiossaan vaihtosuhteet tahtosuhteina muuntuvat oikeussuhteiksi ja samalla tahtosubjektit oikeussubjekteiksi välityksettä, että hän ei aseta kysymystä, miten ja miksi »puhtaat» tahtosuhteet saavat oikeudellisen leiman. Tähän Pašukaniksen oikeusmuodon kehittelyn ongelmaan kiinnitti huomiota jo Kelsen.[28] 1970-luvun suomalaisessa keskustelussa sen on taas nostanut esille mm. Olavi Hoppania.[29]

Pašukaniksen kriitikot ovat nähdäkseni oikeassa: Pašukanista voi todellakin moittia taipumuksesta samastaa oikeus oikeussuhteina välittömästi vaihdon alueen tahtosuhteisiin. Pašukanis ei ole tässä taipumuksessaan yksinäinen ilmiö. Sama tendenssi on havaittavissa myös niissä 1970-luvun porvarillisen oikeus- ja valtiomuodon johtamisyrityksissä, jotka pyrkivät pitäytymään tiukasti kapitalistisen yhteiskuntamuodon teoriassa sellaisena kuin se on esitetty Marxin Pääomassa, poliittisen taloustieteen kritiikissä, kehittelemään oikeusmuodon pelkästään tämän teorian kategorioiden avulla.

Tähän pyrkimykseen liittyy, Pašukaniksen esimerkkiä seuraten, taipumus typistää oikeus pelkästään kapitalistisen yhteiskunnan oikeudeksi, porvarilliseksi oikeusmuodoksi, ja sen esikapitalistisissa yhteiskunnissa havaittaviksi, niiden rajoittuneisiin tavaranvaihtosuhteisiin kiinnittyneiksi alkeismuodoiksi.[30] Tässä typistämisessä on nähdäkseni myös syy siihen, että Pašukanis ja hänen jalanjäljissään kulkeneet porvarillisen oi-

28 *Kelsen* 1955 s. 90—93.
29 *Hoppania* 1977 s. 128.
30 *Paschukanis* 1969 s. 94—113.

keus- ja valtiomuodon »johtajat» eivät pysty vastaamaan edellä esittämääni ja aiemmin mm. Kelsenin asettamaan kysymykseen. Väitän näet, että tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää tiettyä yleisempää, kohteeltaan porvarillisen yhteiskuntamuodon rajat ylittävää oikeuden käsitettä. Tämä käsite ei puolestaan ole kehiteltävissä tämän yhteiskuntamuodon teorian, Marxin Pääomassa esittämän poliittisen taloustieteen kritiikin rajoissa.

Kelsenin mukaan ainoa mahdollinen vastaus Pašukaniksella ja tämän kritikoimalla Stučkalla [31] avoimeksi jääneeseen ongelmaan on, että oikeudellisia suhteita ovat ne, joita määrää tai jotka konstituoi spesifi normatiivinen järjestys.[32] Jos Kelsenin tarkoittama spesifi normatiivinen järjestys täsmennetään valtiollisen pakkovallan takaamiksi yhteiskunnan jäseniä velvoittaviksi käyttäytymismalleiksi, käytettävissämme on porvarillisen oikeusmuodon selittämisessä tarvittava yleisempi oikeuden käsite. Tässä täsmennyksessä on syytä kiinnittää huomiota *valtiollisen pakkovallan välttämättömyyteen oikeudelle*. Sitä painottaen Pašukaniksen ja hänen seuraajiensa pulmakohdan porvarillisen oikeusmuodon johtamisessa voi muotoilla toisinkin. Tie vaihtosuhteista oikeussuhteisiin, porvarilliseen oikeusmuotoon, kulkee valtiokoneiston kautta. Valtiokoneisto on puolestaan porvarillisen yhteiskuntamuodon —ja oikeusmuodon— teoriassa otettava annettuna, sen mahdollisuutta ei voida selittää tämän teorian sisällä.

Miksi vaihtosuhteet on sitten oikeudellistettava, miksi niille on annettava valtiollinen takaus? On ehkä paradoksaalista, että tähän kysymykseen Pašukaniksen kehittelyt antavat vastauksen. Vastaus ei kuitenkaan hänen esityksessään ole siellä, minne se kuuluisi, porvarillisen oikeusmuodon johtamisessa, vaan hän tarjoaa sen selitykseksi porvarillisen valtion (valtiokoneiston) olemassaoloon itsenäistyneenä instanssina; hänellä oikeusmuoto selittää valtion valtiokoneistona. Tämä selitys osuu harhaan jo siinä, että valtio valtiokoneistona on jo oikeusmuodossa edellytettynä. Jos Pašukaniksen selitys vaihtosuhteiden valtiollisen takaa-

---

31 Stučka määritteli oikeuden yhteiskuntasuhteiden järjestykseksi, joka vastaa hallitsevan luokan intressejä ja jota ylläpitää sen organisoitu valta. Ks. *Stučka* 1969 s. 65. Pašukanis arvosteli Stučkaa siitä, että tämä ei osoita, miksi yhteiskuntasuhteiden on saatava spesifi oikeudellinen muoto. *Paschukanis* 1969 s. 58. Paradoksaalista on, että sama kritiikki voidaan kääntää myös Pašukanikseen itseensä!

32 *Kelsen* 1955 s. 90—93.

misen välttämättömyydelle siirretään sinne, minne se porvarillisen yhteiskunnan valtiollis-oikeudellisten muotojen kehittelyssä kuuluu, porvarillisen oikeusmuodon selittämiseen, se on allekirjoitettavissa.

Pašukaniksen mukaan »tavaranomistajien kanssakäymisessä on auktoritäärisen pakon välttämättömyys annettuna kaikkialla, missä rauha rikotaan tai sopimusta ei täytetä vapaaehtoisesti». Yhteiskunnan vaihdon alueen toiminta siis edellyttää auktoritäärisen pakon (tai siihen turvautumismahdollisuuden) antamaa taetta sille, että egoistiset, omien tarpeidensa tyydyttämisen intresseistä motivoituneet tavaranomistajat todella tunnustavat toisensa vaihdossa vapaina ja tasa-arvoisina tahtosubjekteina, noudattavat ekvivalenttien vapaaseen vaihtamiseen perustuvan tavaranvaihdon käyttäytymisvaatimuksia. Tätä pakkoa ei kuitenkaan voi tavaranvaihdon edellytyksiä rikkomatta harjoittaa yksittäinen tavaranomistaja toista tavaranomistajaa kohtaan. Pakkofunktion subjektin on oltava yksittäisistä tavaranomistajista, *yksittäisistä yhteiskunnan jäsenistä irtautunut erityinen instanssi, valtio:*

> »Pakko toisen ihmisen toiseen kohdistamana valtaan tukeutuvana käskynä on ristiriidassa tavaranomistajien kanssakäymisen perusedellytyksen kanssa. ... Ihmisen alistaminen toiselle ihmiselle sellaisenaan, konkreettisena yksilönä, merkitsee tavaratuotannon yhteiskunnalle alistumista mielivaltaan, sillä se merkitsee sille tavaranomistajan alistamista toiselle tavaranomistajalle. Siksi pakko ei voi siinä ilmetä naamioitumattomassa muodossaan yksinkertaisena tarkoituksenmukaisuusaktina. Sen täytyy ennemminkin ilmetä abstraktista kollektiivihenkilöstä lähtevänä pakkona, jota ei harjoiteta sen yksilön intressissä, josta se lähtee —sillä jokainen ihminen on tavaratuotannon yhteiskunnassa egoistinen—, vaan kaikkien oikeudelliseen kanssakäymiseen osallisten intressissä. Toisen ihmisen valta toista kohtaan muunnetaan todellisuuteen oikeuden valtana, so. objektiivisen puolueettoman normin valtana.»[33]

[33] *Paschukanis* 1969 s. 123—124. —Pašukaniksen selitystä porvarilliselle oikeudelle ja valtiolle on toisinaan kritisoitu siitä, että se jää vaihdon sfääriin eikä etene tuotantoon, jonka perustavasta suhteesta yhteiskunnallisten yhteyksien valtiollis-oikeudellisten välitysmuotojen selittämisen tulisi arvostelijoiden mielestä lähteä. Ks. esim. *Negt* 1975 s. 24 sekä *Tuschling* 1976 s. 12—13. Kritiikki on kuitenkin yleensä jäänyt postulaatin asteelle; Tuschlingin esitys on kuitenkin esimerkki positiivisesta vaihtoehdosta. *Tuschling* 1976 s. 30—52. Omasta puolestani en pidä arvostelua perusteltuna: työvoimatavaran vaihdon muodossa vaihtosuhteet uusintavat myös pääomasuhteen.

Porvarilliseksi oikeusmuodoksi täsmentyneen modernin oikeuden —ja sen myötä positivistisen juridiikan peruskategorioiden— selittämisessä on vielä vastaamatta kysymys, jonka Weber ja Lukács ottivat lähtökohdakseen: oikeuden itsenäistyminen abstraktien ja yleisten oikeusnormien tai oikeuslauseiden järjestelmänä. Tämän modernin oikeuden tunnusmerkin selittämisen ainekset ovat kuitenkin annettuina jo edeltävässä, näiden oikeuslauseiden kohteena olevista suhteista ja subjekteista lähteneessä tarkastelussa. Kun tavaranvaihto on porvarillisessa yhteiskunnassa universaali, jokaiselle yhteiskunnalle välttämättömän yhteiskunnallisen yhteyden konstituoimismuoto, vaihtosuhteet tahdonsuhteina ovat *yleisiä tahdonsuhteita.*[34] Valtiollisen pakkovallan taetta edellyttävät tavaranvaihdon käyttäytymisvaatimukset koskevat vaihdon subjektien ja objektien konkreettisista ominaisuuksista abstrahoituneina yhtäläisesti kaikkia yhteiskunnan jäseniä. Siksi näiden käyttäytymisvaatimusten on myös ilmettävä yleisinä ja abstrakteina normeina ja —valtiollisen pakon takaamina— nimenomaan oikeusnormeina. Tämä ei välttämättä vaadi näiden käyttäytymismallien saattamista yhteiskunnan jäseniä velvoittaviksi nimenomaisilla valtiollisilla oikeudenasettamisakteilla. Pašukaniksen tavoin voi tosin sanoa modernin oikeuden abstraktin ja yleisen luonteen saavan korostuneimman ilmauksensa yleisten lakien —sellaisten kuin Napoleonin Code Civil tai Saksan Bürgerliches Gesetzbuch— järjestelmässä. Yleisten ja abstraktien, vaihtosuhteisiin kohdistuvien normien järjestelmä voi syntyä myös tavanomaisoikeudellista tietä; reaalihistoriallisessa katsannossa viitattakoon esim. Common Law -järjestelmän maiden oikeuskehitykseen[35] tai siihen tosiasiaan, että Suomessa oikeustoimilaki säädettiin vasta v. 1929[36] ja että kauppaoikeudellinen normistomme on edelleenkin paljolti tavanomaisoikeudellisten sääntöjen varassa. Toisaalta —korostan vielä— tällaisissakaan tapauksissa porvarillisen oikeusmuodon »johtaminen» vaihtosuhteista välittömästi, valtion sivuuttaen, ei ole oikeutettua; tavanomaisoikeudelliset normitkin ovat valtiollisen pakkovallan suojaamia käyttäytymisvaatimuksia.

---

34 Ks. yleisten tahdonsuhteiden käsitteestä *Kivinen* 1977a s. 197—198.

35 Hyvän kuvauksen Englannin Common Law -järjestelmän vähittäisestä sopeutumisesta lisääntyvän tavaranvaihdon sekä omistusoikeuden ehdottomuuden ja jakamattomuuden vaatimuksiin antaa *Tigar — Levy* 1977 s. 196—217 ja 252—274. Kehityksen eräästä keskushahmosta, 1600-luvun alussa vaikuttaneesta Sir Edward Coxista ja hänen merkityksestään ks. *Hill* 1982 s. 225—265.

36 Oikeustoimilain säätämistä edeltäneestä tilanteesta suomalaisessa juridiikassa ks. *Björne* 1977 s. 197—201.

4. KLASSISEN POSITIVISMIN VALTIOKÄSITYS

4.1. Valtio abstraktin valtiotahdon kantajana

Valtiokäsite tieteellisen systeeminmuodostuksen ulko-oikeudellisena edellytyksenä on klassisen positivismin konstruktiossa mukana jo objektiivisen, valtio- ja yksityisoikeuteen vielä eriyttämättömän oikeuden kategoriassa. Objektiivinen oikeus itsenäistyneiden oikeusnormien (oikeuslauseiden) järjestelmänä on valtiotahdon tuotetta ja ilmausta. Yksityisoikeuden kohteena olevien ja porvarillisen oikeusmuodon perustunnusmerkit määrittävien suhteiden kannalta tämä merkitsee, että porvarillisessa yhteiskunnassa yleisinä tahdonsuhteina ilmenevistä vaihtosuhteista abstrahoidut käyttäytymisvaatimukset näyttäytyvät nyt yksittäisten vaihtosubjektien vapaista tahdoista irrottautuneen yleisen tahdon asettamina normeina. Valtiollisen pakkovallan vaihtosuhteen edellyttämille käyttäytymisvaatimuksille antama tae ei ilmene sellaisena kuin se todellisuudessa on, välittömänä pakkona, vaan sekin taittuu tahdollisen elementin, yleisen valtiotahdon, prisman kautta.[1] Modernin oikeuden yleisen ja abstraktin luonteen reaalihistoriallisessa kehityksessä objektiivisen oikeuden määrittelemisen valtiotahdon avulla voinee liittää vaiheeseen, jossa kaikkia yhteiskunnan jäseniä yhtäläisesti velvoittavat käyttäytymismallit jo vahvistetaan yleisten lakien muodossa nimenomaisilla valtiollisilla oikeudenasettamistoimilla.

Objektiivisen oikeuden määritelmässä valtio esiintyi oikeuden luojan ominaisuudessa. Positivistisen valtio-oikeustieteen systeemissä valtio on kuitenkin ennen muuta objektiivisen oikeuden kohde. Myös tässä ominaisuudessaan se on —oikeuslauseisiin pitäytyvän valtio-oikeudellisen systeeminmuodostuksen ennakkoehtona— käsitettävä ulko-oikeudellisenakin entiteettinä.

Jellinekin mukaan ulko-oikeudellisin kriteerein määritelty »sosiaalinen» valtiokäsite on valtio-oikeustieteelle samanlainen välttämättömyys kuin tietty ihmiskäsitys yksityisoikeustieteelle:

> »Alle staatsrechtliche Untersuchung muss beginnen mit der Feststellung des Staatsbegriffes oder wenigstens mit einem aufrichtigen Glaubensbekenntniss denselben. Von diesem Ausgangs-

[1] *Razumovskij* 1925 s. 60. Vrt. myös *Paschukanis* 1969 s. 117—118 ja 163—164.

> punkte ist der Gang und das Resultat der Forschung nothwendig bedingt. Alles Staatsrecht ist eben Recht des Staates und daher muss irgend eine Vorstellung von dem Wesen, um dessen Recht es sich handelt, a priori gegeben sein.»[2]

Jellinekillä sosiaalisen valtiokäsitteen välttämättömyys johtuu jo hänen näkemyksestään oikeuskäsitteistä relaatiokäsitteinä. Yleisemmin ulko-oikeudellisen valtiokäsitteen välttämättömyys positivistiselle valtio-oikeustieteelle on, oikeustieteen sisäisiin vaikutussuhteisiin pitäydyttäessä, selitettävissä sen »kypsemmältä sisareltaan» omaksumista, porvarillisen oikeusmuodon yleisiä tunnusmerkkejä ilmentävistä peruskategorioista. Yksityisoikeuden tavoin myös valtio-oikeus sääntели tahtosubjektien välisiä tahtosuhteita. Valtioon kiinnittyvien suhteiden oikeudellisen luonteen käsittäminen ja näitä suhteita sääntelevien oikeuslauseiden systematisointi edellytti siten vastinetta yksityisoikeuden teorianmuodostuksen perustana olleelle individuaaliselle, vapaalle ja tasa-arvoiselle tahtosubjektille. Vain tällaiseen, ulko-oikeudellisin tunnusmerkein määriteltyyn valtio-oikeuden kohteeseen oli ankkuroitavissa käsitys valtiosta oikeushenkilönä koko valtio-oikeustieteen »ylimpänä lauseena».

Jellinek katsoi valtio-oikeustieteen eroavan sivilistiikasta siinä, että kun jälkimmäinen saattoi ottaa edellyttämänsä ihmiskäsityksen suurelta osin välittömästi ihmisten omasta kokemuksesta, edellisen ennakkoehtona oleva sosiaalinen valtiokäsite vaati tieteellistä eksplikaatiota.[3] Modernin oikeuden ja porvarillisen yhteiskuntamuodon yhteyden tarkastelu osoitti, että Jellinek oli sivilistiikan ihmiskäsitystä luonnehtiessaan sekä oikeassa että väärässä: oikeassa siinä, että tuo ihmiskäsitys todella vastaa porvarillisen yhteiskunnan individuaalisubjektien arkitajuntaa sellaisena kuin tämä tajunta vaihtosuhteiden piirissä muovautuu; väärässä taas siinä, että tuon arkitajunnan perustana olevat yhteiskuntasuhteet ovat historiallisesti määräytyneitä ja vaativat sellaisina arkitajunnan kehästä murtautuvaa tieteellistä selittämistä. Jatkossa esitettäviä johtopäätöksiä ennakoiden voi vielä lisätä Jellinekin tulkinnan yksityis- ja valtio-oikeustieteen erosta olleen virheellinen myös toisessa suhteessa. Positivistisen valtio-oikeustieteenkin lähtökohdaksi omaksuttu käsitys oikeuden kohteesta, valtiosta, näet perustui eräiltä keskeisiltä osiltaan porvarillisen yhteiskunnan subjektien vaihdon sfäärissä muotoutuvalle arkitajunnalle.

---

2 *Jellinek* 1887 s. 189.

3 *Jellinek* 1887 s. 189—190.

Koetan pelkistää tämän käsityksen olennaiset piirteet sellaisina, kuin ne ovat v. Gerberin, Labandin ja Jellinekin esityksistä tiivistettävissä.

Valtio-oikeuden oikeuslauseiden kohteena ollut valtiotahto erosi yksityisoikeuden sääntelemästä individuaalitahdosta yhtäältä *yleisyydessään,* toisaalta sisältämässään *herruusmomentissa.* Valtiotahto oli yleistä sekä ilmentäessään koko yhteiskunnalle yhteistä tahtoa ja yleisiä (julkisia) intressejä että kohdistuessaan yhtäläisenä kaikkiin yhteiskunnan jäseniin. Herruudeksi se taas oli luonnehdittavissa siksi, että sen sisältämän valtaelementin kohteina olivat ihmiset. Yksityisoikeuden sääntelyalueella sen sijaan vapaaseen tahtoon liittynyt valta-aspekti ei kohdistunut toisiin ihmisiin, toisiin tahtosubjekteihin, vaan esineisiin. Toisiin ihmisiin kohdistuvan vallan mahdollisuus olisikin ollut ristiriidassa vaihtosuhteen vapauden ja tasa-arvon vaatimusten kanssa.

Yleisellä valtiotahdolla ja yksilötahdolla oli kuitenkin myös yhtäläisiä piirteitä. Valtion tahto oli klassiselle positivismille *abstraktia* yhtä lailla kuin yksilötahtokin; valtiotarkoitusten myötä valtio-oikeudellisen systeeminrakentamisen ulko-oikeudellisista edellytyksistä kitkettiin valtiotahdon sisällölliseen määräytyneisyyteen viittaavat piirteet. Valtiotahto oli myös individuaalitahtoon rinnastuvalla tavalla autonomista. Se oli *alkuperäistä,* lähtöisin valtiosta itsestään, ja sellaisena myös *suvereenia,* minkään muun tahdon rajoittamatonta. Suvereniteettimääre liitettiin siis valtioon itseensä valtiotahdon (valtiovallan) subjektina, ei esim. monarkkiin valtio-orgaanina mutta ei myöskään kansaan jonain valtiosta erillisenä entiteettinä. Näin klassinen positivismi veti rajaa yhtäältä sitä edeltäneeseen saksalaiseen valtioteoreettiseen traditioon, toisaalta taas valistusajan kansansuvereniteettiajatteluun.[4]

Valistuksen demokratiateorioihin viittaavia johtopäätöksiä ei seurannut edes valtion samastamisesta kansaan »luonnollisena» tai »sosiaalisena» organismina. Tässä samastuksessa, joka todistaa positivismia edeltäneen ns. varhaiskonstitutionaalisen teorian ainesten jatkuvuudesta ja joka esim. vielä v. Gerberin konstruktiossa esiintyy, kansa oli yhtenäisen Volksgeist'in läpitunkema siveellis-henkinen ykseys, ei individuaalisubjektien aggregaatti. Vaikka valtiotahto olikin luonteeltaan yleistä ja yleisiä intressejä toteuttavaa, sen saattoi käytännössä kiteyttää yksikin henkilö, monarkki.

---

[4] Kansansuvereniteettiopin kritiikistä ks. *Laband* 1911a s. 94—96 sekä *Jellinek* 1914 s. 216—217 ja 456.

Jo v. Gerberin teoriassa, jossa valtio esiintyy yhtäältä kansaorganismina, toisaalta valtiotahdon käytännössä muotoilevina valtio-orgaaneina, on idullaan Jellinekillä valtio-oikeudellisen positivismin klassikoista ehkä selvimmin ilmenevä *valtion kaksinaisluonne yhteisönä tai korporaationa sekä valtiotahdon ilmaisevien orgaanien muodostamana organisaationa, valtiokoneistona.* On korostettava, että tämä valtion kaksinaisluonne ei yhtene sosiaalisen ja juridisen valtiokäsitteen eroon vaan sisältyy kumpaankin näistä valtiotarkasteluista. Edellistä valtion kaksinaisluonnetta tarkoittaessani puhun jatkossa *laajasta ja suppeasta valtiokäsitteestä.*

Kansalaisena, v. Gerberin kansaorganismiin tai Jellinekin yhteisöön kuuluvana, yksilö on yleistahdon, valtiotahdon, osasubjekti. Toisaalta hän on suvereenin yleistahdon objekti, valtion ja nyt nimenomaan valtio-organisaation käyttämän herruuden vastustuskyvytön kohde.[5] Suhteessaan valtioyhteisöön/organismiin yksilö siis määrittyy subjektina, suhteessaan valtio-organisaatioon taas objektina.

Yksilön asemalle valtiovallalle alistettuna objektina on ristiriidassa myös hänen määräytyneisyytensä yhteiskunnan —siis valtion ulkopuolisen yhteiskunnan— jäsenenä. Yhteiskunnan jäsenenä ja yksityisoikeudellisen sääntelyn kohteena yksilö oli klassisen positivismin mukaan vapaa ja autonominen tahtosubjekti. Yksityisoikeuden lähtökohtanahan oli »eine nach allen Richtungen freie Willensmacht», kuten v. Gerber asian ilmaisi. Kysymyksessä on sama ristiriita, joka ilmenee myös objektiivisen oikeuden ja subjektiivisen oikeuden dualismissa: objektiivisen oikeuden kannalta yksilö on ehdoitta alistettu ulkopuoliselle suvereenille vallalle, kun taas subjektiivisen oikeuden kantajana hän on autonominen ja vapaa tahtosubjekti.

4.2. Valtion kaksinaisluonne poliittisena yhteisönä ja valtiokoneistona

Huojunta laajan ja suppean valtiokäsitteen välillä ei rajoitu pelkästään tarkastelemaani traditioon vaan on havaittavissa muissakin porvarillisen yhteiskunnan ja sen valtion käsitteellistämisyrityksissä. Niinpä luonnonoikeudellisessa ajattelussa, jossa yhteiskuntasopimuksella perustettu valtio joko syrjäyttää edeltäneen luonnontilan (Hobbes — Rousseau)

---

5 Tätä implikaatiota on painottanut *Neumann* 1967a s. 7—10. Vrt. myös *Tuschling* 1976 s. 87—89.

tai takaa sen säilymisen (Locke — Kant),[6] yhteisen keskusvallan alle yhdistyneet individuaalisubjektit muodostavat samalla Jellinekin laajan valtiokäsitteen merkityksessä ymmärrettävän poliittisen yhteisön. Esim. Locken civil society on tulkittavissa Jellinekin valtioyhteisön vastineeksi, yhteiskunnan eräänlaista poliittista ulkokuorta tarkoittavaksi käsitteeksi. Hegelillä taas valtio määrittyy suhteessaan yhteiskuntaan tai täsmällisemmin kansalaisyhteiskuntaan (bürgerliche Gesellschaft) jälkimmäisen dialektiseksi vastakohdaksi, ei sen ulkokuoreksi lockelaisen ajattelun tapaan. Hegelin valtiokäsite lienee siten oikeutettua lukea laajan ja suppean valtiokäsitteen rajanvedossa rajaviivan jälkimmäiselle puolelle. Marxista taas on sanottu, että kun hän varhaiskirjoituksissaan käsitti valtion hegeliläisittäin ensisijaisesti valtio-organisaatioksi, poliittisen taloustieteen kritiikissä valtio määrittyy pikemminkin luonnonoikeudellisen tradition mukaisena laajana käsitteenä.[7] Tämä Marxilla esiintyvä valtiokäsitteen merkitysvaihtelu on sittemmin aiheuttanut ongelmia ns. valtionjohtamiskeskustelulle.

Myös länsimaisessa juridisessa ja klassista positivismia kritikoineessa kirjallisuudessa on valtiokäsitettä käytetty sekä suppeassa että laajassa merkityksessään. Kelsenin oppia muodollisesta ja aineellisesta valtiokäsitteestä voi pitää klassisen positivismin laajan ja suppean valtion dikotomiaan päätyvän konseption normativistisena, tahtokategorian poissulkevana muunnelmana. Muodollinen valtiokäsite tarkoittaa Kelsenillä totaalisen, kaikkien valtioalueella asuvien yksilöiden käyttäytymistä sääntelevän oikeusjärjestyksen henkilöitymää tai täsmällisemmin tähän oikeusjärjestykseen sisältyvien normien henkilöllistä ainesta. Valtio aineellisessa merkityksessään puolestaan samastuu valtion orgaaneiksi määrätavalla kvalifioitujen yksilöiden funktioita sääntelevään oikeusjärjestykseen, sen henkilölliseen ainesosaan.[8]

Myös Toivo Holopaisen omaleimaisesta valtiotarkastelusta on tiivistettävissä laajan ja suppean valtiokäsitteen ilmentämään valtion kaksinaisluonteeseen viittaavia piirteitä. Perinteisen (laajan) valtiokäsitteen ainesosat —kansa, alue sekä omintakeinen ja pysyvä valta— riittävät Holopaisen mukaan tunnistamaan valtion vain ulkoisessa ulottuvuudessaan ja tässäkin vain staattisena ilmiönä. Lisäksi Holopainen suhtautuu

---

6 Ryhmittelyn olen lainannut Norbert Bobbiolta. *Bobbio* 1979 s. 22.

7 *Hänninen* 1980 s. 287. Ks. myös *Hänninen* 1981 s. 194—195.

8 *Kelsen* 1968 s. 282—283.

torjuvasti omintakeisen ja pysyvän vallan käyttämiseen valtion tunnusmerkkinä, koska se ei hänen mukaansa ole mitään »konkreettisesti tajuttavaa». Kun valtiota tarkastellaan sisäisessä ulottuvuudessaan tai ulkoisessa ulottuvuudessaan toimivana, dynaamisena suureena, se identifioituu organisaatioonsa ja varallisuuspiiriinsä: organisaatio ja varallisuuspiiri ovat ne ainesosat, »joihin valtio käytännön elämässä useimmiten yhdistyy».[9] On helppo havaita, että valtion määrittäminen kansan ja alueen avulla vastaa klassisen positivismin laajaa sekä organisaation ja varallisuuspiirin avulla tapahtuva määrittäminen suppeaa valtiokäsitettä. Uutta Holopaisen konseptiossa esimerkiksi Jellinekiin verrattuna on torjuva suhtautuminen valtiovaltaan valtiokäsitteen elementtinä sekä varallisuuspiirin ottaminen lisäkiinnekohdaksi suppeaa valtiokäsitettä määriteltäessä.

Myös neuvostoliittolaisessa, historiallisen materialismin teoriasta lähtevässä keskustelussa on tehty yrityksiä valtion eri »tasojen», »ulottuvuuksien» tai »moduksien» määrittämiseksi. Vaikka keskustelua onkin käyty yleisen valtiokäsitteen tasolla eikä nimenomaisesti porvarilliseen valtioon rajoittuen, näitäkin yrityksiä voi pitää valtio-oikeudellisen positivismin tarkastelun yhteyteen sopivina osoituksina valtioksi käsitetyn ilmiön monikasvoisuudesta. Esimerkiksi neuvostokeskustelusta otan L.S. Mamutin Marxia valtioteoreetikkona koskevan tuoreen tutkimuksen.

Mamutin mukaan Marx tarkastelee yhteiskuntaa —kyse ei ole vain porvarillisesta yhteiskunnasta— kolmella tasolla, substantiivisella, attributiivisella ja institutionaalisella. Yhteiskunnan substanssina ovat yksilöt sosiaalisen kanssakäymisen subjekteina. »Yhteiskuntamaterian» attribuuttina taas ovat yksilöiden, ryhmien ja luokkien väliset suhteet, jotka ihmisten keskinäisessä yhteydessään tapahtuva toiminta synnyttää ja jotka samalla ovat tämän toiminnan ehtoja. Yhteiskunnan institutionaalinen taso taas muodostuu ihmisten sosiaalista toimintaa välittävien normistojen ja laitosten verkosta.

Valtio on Mamutin mukaan läsnä yhteiskunnan kaikilla kolmella tasolla. Substantiaalisella tasolla valtio näyttäytyy väestön organisoituna ja julkisoikeudellisena yhteisönä, jolla on tietty ajallinen ja paikallinen jatkuvuus. Attributiivisella tasolla valtio on taas poliittisten suhteiden, yhteyksien ja riippuvuuksien systeemi tai järjestys. Institutionaalisella tasolla valtio puolestaan saa julkista valtaa harjoittavan orgaanin, hal-

9 *T. Holopainen* 1969 s. 15—20.

linnon ja pakotuksen apparaatin hahmon.[10] —Jos sivuutamme Mamutin konseptiossa ensimmäistä ja viimeistä tasoa tavallaan välittävän jäsenen, valtion poliittisten suhteiden järjestelmänä, (formaalit) yhtäläisyydet klassisen positivismin teoriasta tiivistyvään käsitykseen valtion kaksinaisluonteesta ovat osoitettavissa: substantiivisen tason valtio vastaa laajaa, institutionaalisen tason valtio taas suppeaa valtiokäsitettä.

Jos valtio todella on käsitettävissä monitasoisena tai -ulotteisena ilmiönä, mikä näitä tasoja tai ulottuvuuksia yhdistää, mikä oikeuttaa tarkastelemaan niitä saman käsitteen avulla? Klassinen valtio-oikeudellinen positivismi ei tätä kysymystä itselleen asettanut; edes Jellinek ei kovin pitkälle tematisoinut laajan ja suppean valtiokäsitteen yhteyksiä. Myös Holopainen, jonka valtiotarkastelun tavoitteena oli selvittää, mitä »reaalista» sisältyy valtioon,[11] jättää tämän kysymyksen avoimeksi. Hänen esityksensä ei vastaa ongelmaan, mikä perustelee eri ulottuvuuksilla —sisäinen/ulkoinen sekä staattinen/dynaaminen— sekä eri ainesosien —kansa, alue, organisaatio ja varallisuuspiiri— avulla rajattujen kokonaisuuksien yhdistämisen valtioksi kutsuttuun ilmiöön. Jos seuraava argumentointini osuu oikeaan, Holopaisen konstruktio ei edes mahdollista vastausta. Hän on näet karsinut arvostelemastaan perinteisestä, klassisen positivismin laajaa valtiokategoriaa vastaavasta käsitteestä juuri sen ainesosan, joka on tulkittavissa tässäkin traditiossa valtion eri ulottuvuuksia yhdistäväksi elementiksi.

Asettamaani ongelmaa vastaavan kysymyksen on neuvostokeskustelussa esittänyt G.N. Manov Mamutin erittelyä arvostellessaan. Manovin mukaan kaikilla Mamutin tarkastelemilla valtion tasoilla tai »moduksilla» on yhteisenä komponenttinaan poliittinen, *valtiollinen valta.* Valtiovalta, jota käyttää valtioapparaatti (institutionaalinen taso), yhdistää tietyllä alueella asuvan väestön organisoiduksi, julkisoikeudelliseksi yhteisöksi (substantiaalinen taso). Ne suhteet, joiden systeeminä tai järjestyksenä valtio näyttäytyy yhteiskunnan attributiivisella tasolla, voivat taas Manovin mielestä olla ainoastaan valtiovallan käyttämistä koskevia poliittisia suhteita.[12]

---

10 *Mamut* 1979 s. 172—173.

11 *T. Holopainen* 1969 s. 14.

12 *Manov* 1974 s. 73—74. Manovin kritiikki ei suuntaudu lähteenäni käyttämään Mamutin tutkimukseen, vaan tämän jo 1960-luvun lopulla julkaisemaan artikkeliin, jossa esitetään vastaava yhteiskunnan ja valtion tasottelu.

Tässä yhteydessä en ota kantaa siihen sinänsä pohdintaa ansaitsevaan ongelmaan, onko yhteiskuntamuotojen rajat ylittävä yleinen valtiokäsite kehiteltävissä teoriamuodostumaksi ymmärretyn historiallisen materialismin puitteissa, ja jos on, onko käsitteenmuodostus kiinnitettävissä poliittisen vallan yhteenliittämiin, Mamutin tavoin eriteltyihin valtion yhteiskunnassa esiintymisen tasoihin. Mamutin valtiokonseption esittelyllä pyrin lähinnä täydentämään kirjallisuudessa käytetyn valtiokäsitteen kaksinaismerkitystä koskevaa katsaustani. Manovin Mamutiin kohdistama kritiikki taas on tässä yhteydessä huomionarvoinen siksi, että se tarjoaa käyttökelpoisen lähtökohdan myös klassisen positivismin teoriassa laajaa ja suppeaa valtiokäsitettä yhdistävää elementtiä etsittäessä.

Luullakseni on näet oikeutettua väittää, että valtiovalta tai yleinen valtiotahto kytkee tässäkin teoriassa yhteen valtiokäsitteen eri tasot. Suppea valtiokäsite määrittyy valtio-orgaaniuden kautta ja valtio-orgaanin tunnusmerkkinä on nimenomaan osallisuus valtiotahdon konkretisoimiseen ja julkilausumiseen. Jellinekläisen valtiokäsitteen ainesosista on taas Holopaisen konstruktiossaan hylkäämä valtiovalta luonnehdittavissa keskeiseksi käsite-elementiksi. Valtiovallan ja sen erityisten tunnusmerkkien kautta valtio rajautui muista yhteisöistä. Laajan valtiokäsitteen muut ainesosat —kansa tai väestö sekä alue— ovat puolestaan määriteltävissä vain valtiovallan avulla, kuten Kelsen tarkkanäköisenä tutkijana on klassisen positivismin kritiikissään ja oman normativistisen valtiokäsitteen kehittelyssään huomauttanut. Kansan tai väestön muodostavat yhteiskunnan jäsenet määrittyvät suhteessaan valtioon ensisijaisesti valtiovallan objekteina eikä valtioalueenkaan rajaamiseksi ole muuta mahdollisuutta kuin samastaa se valtiovallan alueelliseen ulottuvuuteen.[13]

4.3. Saksan erityisoloista ja modernin valtion historiallisesta muotoutumisesta

Onko klassisen valtio-oikeudellisen positivismin valtiokonseptio sitten adekvaatti, kohdettaan pätevästi ilmentävä? Ja jos se on adekvaatti, missä ovat sen pätevyyden rajat? Onko se ainoastaan 1800-luvun loppupuolen

13 *Kelsen* 1968 s. 304—306.

Saksalle ja sen valtiolle spesifi teoria vai onko sillä laajempaa kantavuutta? Kaikki klassisen valtio-oikeudellisen positivismin edustajiksi luokittelemani teoreetikot eivät ilmeisestikään pitäisi näitä kysymyksiä tieteellisesti relevantteina; esim. Jellinekin käsitys sosiaalisesta valtiokategoriasta praktisena ajatusvälttämättömyytenä tuskin niitä sallisi. Helpoin tapa »selittää» klassisen positivismin ulko-oikeudellinen valtiokäsite olisikin vain todeta se sellaiseksi välttämättömyydeksi, jonka valtio-oikeustieteen itsenäistämiseen pyrkineet tutkijat olivat pakotettuja omaksumaan pystyäkseen luomaan yksityisoikeudellista esikuvaansa vastaavan valtio-oikeuden systeemin ja jonka vastaavuutta kohteeseensa on turha lähteä edes selvittämään.

Tällainen selitysmalli ei kuitenkaan tyydytä huolimatta Jellinekin eräistä siihen soveltuvista tietoteoreettisista, tieteellistä käsitteenmuodostusta koskevista lausumista. Klassisen valtio-oikeudellisen positivisminkaan teoreetikot eivät kehitelleet konseptioitaan yhteiskunnallisessa tyhjiössä, ympäröivältä valtiollis-yhteiskunnalliselta todellisuudelta silmänsä sulkeneina vapaina ajattelijoina. Selostamani valtiokonseptio sisältääkin aineksia, jotka ovat ymmärrettävissä vain yhtäältä Saksan valtiollis-yhteiskunnallisen tilanteen erityispiirteistä ja toisaalta porvarillisen yhteiskuntamuodon valtiolle asettamista yleisistä määreistä käsin.

Klassista valtio-oikeudellista positivismia on usein kutsuttu perustuslaillisen monarkian teoriaksi; on haluttu kiistää sen yleistettävyys ohi Weimarin tasavaltaa edeltäneen monarkistisen Saksan.[14] Monasti on 1800-luvun saksalaista valtioteoriaa käsiteltäessä viitattu myös Saksan porvariston poliittisen liikkeen heikkouteen, sille asettuneeseen välttämättömyyteen käydä poliittista taistelua kahdella rintamalla —yhtäältä maanomistaja-junkkereita ja toisaalta työväenluokkaa vastaan— sekä sen kompromissialttiuteen.[15]

---

[14] Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa tähän viittaavia piirteitä on esim. *Sipposen*, 1965 s. 87—89, esityksessä.

[15] Ks. esim. *Böckenförde* 1958 s. 214 ja *Böckenförde* 1976b s. 93—112; *Neumann* 1967a s. 28—30; *Bärsch* 1972 s. 57—62; *Preuss* 1973 s. 64—66; *v. Oertzen* 1974 s. 289—291; *Blanke et al.* 1975 s. 136—139; *Blom* 1976 s. 46. Valtio-oikeudellisen positivismin kiinnittymistä erityisesti keisarillisen Saksan byrokratian asenteisiin ja ajattelutapaan sekä sen käytännön tarpeisiin ovat mainitsemistani kirjoittajista korostaneet mm. Bärsch ja v. Oertzen. Ks. Saksan 1800-luvun yhteiskunnallisen kehityksen erityispiirteistä kokoavasti *Viikari* 1977 s. 71—84.

Saksan konstitutionaaliseen monarkiaan perustuneen valtiosäännön sekä poliittis-yhteiskunnallisten voimasuhteiden vaikutusta klassisen valtio-oikeudellisen positivismin konseptioihin ei voikaan kiistää. Spesifien oikeudellisten kysymyksenasettelujen joukosta voi ottaa esimerkiksi lain kaksinaiskäsitteen, jonka sidonnaisuus syntyaikaansa on varsin yleisesti myönnetty toisen maailmansodan jälkeisessä niin (länsi)saksalaisessa kuin suomalaisessakin oikeuskirjallisuudessa. Myös klassisen positivismin luonnolliseen tai sosiaaliseen valtiokäsitteeseen sisältyy piirteitä, joiden taustalla ovat nähtävissä tuon ajan Saksan erityisolosuhteet.

Esimerkiksi se ponnekkuus, jolla 1800-luvun saksalainen valtioteoria —niin positivismi kuin sitä edeltänyt ns. vanhempi perustuslaillinen koulukuntakin— hylkäsi kansansuvereniteettiopin ja samalla käsitti kansan ideaalisena ja ylihistoriallisena entiteettinä eikä reaalisena poliittisena voimana, tuskin on selitettävissä muutoin kuin edellä luonnehditusta saksalaisen porvariston poliittisen liikkeen voimattomuudesta ja sen »alempia kansankerroksia» kohtaan tuntemasta pelosta käsin. Ranskassa ja Englannissa, joissa porvariston poliittiset vaatimukset toteutettiin vallankumouksellista tietä ja joissa vaatimuksiaan ajavan nuoren porvariston ei vielä täytynyt avata toista rintamaa järjestäytynyttä »neljättä säätyä» vastaan, tällaisia esteitä ei ollut ja myös kansansuvereniteettiajatus saatettiin kirjata nousevan porvariston poliittisiin teorioihin.[16] Porvariston heikkoutta ja kompromissialttiutta osoittaa myös se vaivattomuus, jolla ns. monarkkinen prinsiippi saatettiin yhdistää valtion kansaan samastavaan konseptioon. Ja samaa taustaa vasten selittyy myös edustuslaitokselle annettu pelkkä monarkin hallussa olevaa korkeinta valtaa suuntaava tehtävä.

Kaikesta huolimatta olisi väärin kiinnittää klassisen positivismin valtioteoria pelkästään Saksan erityisolosuhteisiin. Samalla kun se heijastaa Saksan valtiollisia oloja, se eräissä asettamuksissaan ilmentää myös tietyn historiallisen ja levinneisyydessään maantieteelliset rajat ylittävän valtiomuodon piirteitä.

---

16 Lakikonseptioissa tämä ilmeni poliittisena lakiteoriana, jossa painotettiin oikeusnormien genesistä parlamentin antamina normeina. Sen sijaan Saksassa positivismin myötä vallalle päässyt oppi lain kaksinaiskäsitteestä piti mahdollisena oikeuslauseiden (oikeussääntöjen) antamista myös eksekutiivin akteilla. Ks. *Neumann* 1980 s. 247—257 sekä *Preuss* 1973 s. 64—66. Vrt. myös *Ladeurin*, 1980 s. 63—70, vertailua saksalaisen valtiosuvereniteetti- ja ranskalaisen kansansuvereniteettiopin välillä.

Peter von Oertzen on tiivistänyt sen reaalihistoriallisen kehityksen, joka mahdollisti klassisen positivismin valtiokonseption, kahteen näennäisesti ristiriitaiseen ilmiöön: *valtion itsenäistymiseen ja universaalistumiseen.*[17] Edellisen kehitysilmiön voi katsoa liittyvän suppeaan, jälkimmäisen taas laajaan valtiokäsitteeseen.

Valtion itsenäistyminen ja universaalistuminen eivät ole spesifisti saksalaisia ilmiöitä: ne liittyvät yleensäkin modernin valtion syntyyn uuden ajan Euroopassa.

On ehkä paradoksaalista, että Jellinek, joka klassisen positivismin teoreetikoista on kenties painokkaimmin korostanut valtiokonstruktionsa subjektiivista luonnetta, on osuvasti kuvannut uuden ajan yleiseurooppalaista valtiollista kehitystä ja tämän kehityksen heijastumista poliittisissa teorioissa. Jellinekin mukaan *valtiollisen yhtenäisyyden idea,* joka tavallaan kokoaa yhteen niin itsenäistymisen kuin universaalistumisenkin, alkoi toteutua jo ns. *absoluuttisissa monarkioissa* keskitetyn, monarkistisen valtiokoneiston vakiinnuttaessa valta-asemaansa pirstoutuneita feodaalisia valtakeskuksia vastaan. Samalla feodaalisen säätyporrastuksen korvasi vähitellen yhtäläisen oikeuskelpoisuuden periaate: »Durch die Zerreibung der feudalen Gewalten hat sie unabbesichtigt den grossen Nivellierungsprozess vollzogen, der die vielfach abgestufte ständische Gesellschaft in die staatsbürgerliche, auf dem Boden grundsätzlich gleicher Rechtsfähigkeit stehende hinübergeführt hat.» Modernin valtiolaitoksen täydellistivät Jellinekin mukaan 1600—1800 -lukujen suuret valtiolliset mullistukset, Englannin, Ranskan ja Amerikan vallankumoukset sekä Italian ja Saksan yhdistämiset. Näiden mullistusten tuloksena on ollut »die ... klarere(n), unzweideutigere(n) Ausgestaltung der Staatseinheit in allen Institutionen und ... schärefere(n), jeden Zweifel beseitigende(n) Ausprägung des körperschaftlichen Charakters des Staates».[18]

Valtiollisen yhtenäisyyden, valtioykseyden, kehkeytymiseen liittyy siis yhtäältä poliittisen vallan irrottaminen hajautuneista feodaalisista valtakeskuksista ja sen konsentroiminen keskitetylle valtiokoneistolle (suppea valtiokäsite), toisaalta taas valtion yhteisöluonteen (laaja valtiokäsite) korostuminen yleisen valtiokansalaisuuden ja yhtäläisen oikeuskelpoisuu-

17 *v. Oertzen* 1974 s. 328—332.

18 *Jellinek* 1914 s. 324—325.

den pohjalta.[19] Jellinek kiinnittää huomiota myös siihen, että uuden ajan poliittista teoriaakin leimaa pyrkimys käsittää valtio ykseytenä ja että esim. kaikilla luonnonoikeudellisilla ajattelijoilla oli tässä kysymyksessä yhtäläinen kanta: »Wenn auch das Naturrecht den Staat aus den Individuen ableitet, so lässt es doch den einmal geschaffenen Staat sich als höhere Macht gegenüber jeder anderen bewähren ... .»[20]

Myös valtion tai valtiovallan suvereenisuutta Jellinek tarkastelee historiallisena kategoriana ja sitä vastaavana reaalihistoriallisena ilmiönä. Suvereniteettikategorian kehittely alkaa myöhäiskeskiajalla ja saa positiiviset määritteensä uuden ajan alun poliittisissa teorioissa. Käsitteellisen kehityksen taustalla on keskitetyn valtiokoneiston kamppailu vallasta feodaalisia poliittisen vallan haltijoita vastaan.[21]

Jellinekin reaali- ja teoriahistorialliset havainnot osuvat pääpiirteissään oikeaan. Niistä myös kuvastuu eräs porvarillisen valtion tarkastelussa olennainen seikka, joka 1970-luvun valtiokeskustelussa on toisinaan unohtunut: keskitetty valtiokoneisto ei syntynyt vasta »kypsässä» porvarillisessa yhteiskunnassa, vaan tämä yhteiskunta sai sen tavallaan valmiina perintönä aiemmalta historialliselta kehitykseltä. Yleiseurooppalaisessa katsannossa keskitetyn valtiokoneiston (suppea valtiokäsite) muotoutuminen ajoittuu, kuten Jellinekin esityksestä ilmenee, absoluuttiseksi monarkiaksi[22] kutsuttuun vaiheeseen.

---

19 Jellinekin esitystä voi ehkä arvostella siitä, että keskitetyn valtiokoneiston synty sekä yleiselle ja yhtäläiselle oikeussubjektiudelle nojautuvan valtioyhteisön hahmottuminen näyttäytyvät siinä samanaikaisina prosesseina. Absoluuttinen monarkia oli kuitenkin syntyessään vielä sääty-yhteiskunnan valtiollinen organisaatiomuoto; keskitetty valtiokoneisto ei tuonut välittömästi muassaan yleistä ja yhtäläistä oikeussubjektiutta.

20 *Jellinek* 1914 s. 326.

21 *Jellinek* 1914 s. 454—455 ja 487.

22 *Perry Anderson*, 1978, on laajassa vertailevassa tutkimuksessaan analysoinut absoluuttisen monarkian syntyä ja taloudellis-sosiaalista taustaa erottaen yhtäältä Länsi- ja toisaalta Itä-Euroopan maille ominaisen kehitystien. *Poggi*, 1978, on modernin valtion kehityksen yleisesityksessään erottanut 1800-luvun perustuslaillista valtiota edeltäneinä vaiheina feodaalisen hallitsemisjärjestelmän, säätyvaltion (Ständesstaat) sekä absolutistisen hallitsemisjärjestelmän. Periodisoinnissa on ongelmansa: niin säätyvaltiota kuin myös —ainakin Andersonin tulkintaa seurattaessa— absoluuttista monarkiaa voi pitää myöhäisfeodaalisen yhteiskunnan valtiollisina organisoitumismuotoina. Erinomainen keskitetyn monarkian kehityksen, tosin lähinnä Ranskaan ja Englantiin rajoittuva kuvaus sisältyy Norbert Eliasin sivilisaatioprosessin tutkimukseen. *Elias* 1980 s. 123—311.

4.4. Porvarillisen valtion yleisistä tunnusmerkeistä

Valtiokoneiston historiallinen muotoutuminen jo ennen kypsän porvarillisen yhteiskunnan kehkeytymistä on ilmeisesti taustana toisinaan esitettyyn väitteeseen, jonka mukaan erityisestä kapitalistisesta valtiosta ei ylipäänsä ole oikeutettua puhua.[23] Jos tällä väitteellä halutaan kiistää porvarillisen yhteiskuntamuodon yhteys porvarillisen valtion tiettyihin yleisiin tunnusmerkkeihin, jotka nähdäkseni tiivistyvät myös klassisen positivismin valtiokonseptiossa, se on syytä riitauttaa. Institutionaalisen kehityksen jatkuvuudesta huolimatta voidaan näet silti asettaa kysymys, edellyttääkö porvarillinen yhteiskuntamuoto valtiolta sellaisia tunnusmerkkejä, jotka pelkistyvät mm. klassisen positivismin suppeassa ja laajassa valtiokäsitteessä, ovatko nämä tunnusmerkit jossain spesifissä mielessä tälle yhteiskuntamuodolle välttämättömiä tai —väljemmin ilmaistuna— adekvaatteja. Tätä kysymystä ei voi kuitata pelkästään reaalihistorialliseen kehitykseen viittaamalla. Tämän vuoksi ei myöskään Jellinekin tästä kehityksestä esittämä kuvaus vielä riitä klassisen positivismin valtiokäsitteen arvioimiseksi ja selittämiseksi.

Esittämäni kysymys osoittaa siihen problematiikkaan, jota on tematisoitu ns. valtionjohtamiskeskustelussa,[24] kuten tätä keskustelua seurannut lukija lienee jo havainnut. Samalla se on analoginen niille ongelmille, joista käsin tarkastelin modernin oikeuden —sen klassisen positivismin teoriassa käsitteellistettyjen yleisten tunnusmerkkien— yhteyttä porvarilliseen yhteiskuntamuotoon.

Valtion johtamiskeskustelussa esillä olleet kysymykset, selittämisen kohteeksi otetut porvarillisen valtion tunnusmerkit, ovat suppeaa ja laajaa valtiokäsitettä vastaavasti jaettavissa kahteen ryhmään. Näitä tunnusmerkkejä ei tosin aina ole selvästi pidetty toisistaan erillään. Jos porvarillisen valtion yleiset tunnusmerkit halutaan selittää porvarillisen yhteiskunnan »anatomialla», on yhtäältä osoitettava, mikä tässä yhteiskuntamuodossa perustelee valtion yksilöistä ja luokista eriytyneenä instituutiona, valtiokoneistona, ja toisaalta, mikä perustelee valtion kaikki

---

[23] Suomalaisessa keskustelussa tällaisen väitteen on esittänyt *Eriksson*, 1980 s. 34.

[24] Keskustelun kehityksestä ja yleislinjoista ks. *Kivinen* 1978 ja 1979, *Holloway — Picciotto* 1979, *Hänninen* 1980 sekä *Blom* 1980. Hollowayn ja Picciotton toimittamaan kokoomateokseen on englannoksina koottu saksalaisen keskustelun keskeiset puheenvuorot.

yhteiskunnan jäsenet yhdistävänä yhteisönä, yhteiskunnan poliittisena ulkokuorena, laajana valtiona.[25]

Pašukaniksen perustelu valtiolle yhteiskunnasta eriytyneenä organisaationa sisältyy jo edellä porvarillista oikeusmuotoa tarkastellessani esittämääni lainaukseen. Valtion itsenäistyminen selittyy hänen mukaansa vaihtosuhteet oikeussuhteina takaavan, yksittäisistä tavaranomistajista irrottautuvan ulkotaloudellisen pakkovallan välttämättömyydestä. Pašukaniksen konstruktiossa tie valtioon siis kulkee oikeusmuodon kautta. Tässä on myös hänen kehittelynsä eräs perusongelma: vaihtosuhteita ei voi käsittää oikeussuhteiksi muutoin kuin valtion kautta. Oikeusmuodon johtaminen edellyttää siten jo valtiota erillisenä instanssina, eikä porvarillisen yhteiskunnan jälkimmäistä ominaisuutta (valtiota itsenäistyneenä organisaationa) —täsmällisemmin: sen *mahdollisuutta*— voi siten selittää edellisellä (oikeusmuodolla). Pašukaniksen selitys ei myöskään vastaa historiallista todellisuutta: absoluuttisen monarkian keskitetty valtiokoneisto ei syntynyt yhteiskunnallisen yhteyden universaaliksi välitysmuodoksi kehittyneiden vaihtosuhteiden takaamiseksi; *keskitetty valtiokoneisto oli olemassa jo ennen »kypsää» porvarillista yhteiskuntaa,* ennen tuotannon edellytysten ja tulosten yleistä saattamista vaihdon kohteiksi.

Pašukaniksen selitystä voi valtiokoneiston *välttämättömyyteen* rajoittuvanakin myös pitää esimerkkinä sellaisesta valtion itsenäisen olemassaolon negatiivisesta perustelusta, jota Sakari Hänninen on moittinut »aidon dialektisen kehittelyn» korvaamisesta subsumtiologiikalla. Tällaisessa perustelussa kaikki johtopäätökset ovat jo premisseissä annettuina: ylälause ilmaisee säännön, jonka mukaan pääoman (taloudellisessa) uusintamisprosessissa oleva vajaus on täytettävissä vain prosessin ulkopuolisen instanssin eli valtion väliintulolla; alalauseena on säännön sovellettavuuden edellyttämän vajauksen toteaminen (Pašukaniksella vaihtosuhteiden takaaminen); johtopäätöksenä on valtion itsenäisen olemassaolon välttämättömyys.[26]

Kaikkia 1970-luvun keskustelussa Pašukaniksen selitykselle esitettyjä täydennyksiä tai sen korvaavaksi tarkoitettuja selitysmalleja ei tässä yh-

---

25 Vrt. *Hänninen* 1980 s. 288—289. Hännisen mukaan poliittisen taloustieteen kritiikistä käsin voidaan kehitellä myös sellaisia porvarillisen valtion yleisiä muotomääreitä kuin sen ominaisuus kansallisvaltiona, vero- ja virkamiesvaltiona sekä jakovaltiona. *Hänninen* 1980 s. 295—296.

26 *Hänninen* 1980 s. 294.

teydessä ole tarkoituksenmukaista käydä selostamaan. Tyydyn esittelemään Hännisen keskustelun ongelmiin tarjoaman ratkaisun, jonka hän katsoo yhtäältä perustelevan valtion itsenäisen olemassaolon välttämättömyyden ja toisaalta perustelevan sen positiivisesti, ei esitetyn kaltaisen subsumtioloogisen päättelyn avulla vaan välttämättömänä ratkaisuna porvarillisen yhteiskuntamuodon synnyttämään spesifiin ristiriitaan.

Hännisen perustelu valtion välttämättömälle itsenäiselle olemassaclolle ymmärrettynä välttämättömänä poissaolona pääoman taloudellisesta uusintamisprosessista irrottautuu siitä porvarillisen yhteiskunnan pinnan sfääristä, jolle niin Pašukaniksen kuin muidenkin joko vaihtosuhteista tai erilaisten tulolähteiden omistajien suhteista lähtevät selitysmallit kiinnittyvät. Hännisen esityksessä itsenäistä valtio-organisaatiota porvarillisessa yhteiskunnassa edellyttävä ristiriita kehkeytyy jo tuotannon piirissä, liittyy porvarillista yhteiskuntamuotoa luonnehtivaan välittömien tuottajien lisätyön haltuunoton erityiseen tapaan. Kapitalistinen tuotantoprosessi yhteiskunnallistaa välittömien tuottajien (työläisten) yhteyden, mikä on kasvava uhka yhteiskuntamuodon uusintamiselle. Lisätyön haltuunottajat (kapitalistit) eivät kuitenkaan keskinäisen kilpailunsa vuoksi kykene organisoitumaan tämän uhan edellyttämäksi vastavoimaksi taloudellisina agentteina; pakkovallan organisaation on oltava ulkotaloudellinen instanssi, pääoman taloudellisesta uusintamisprosessista poissaoleva ja taloudellisista agenteista irrottautunut valtiokoneisto.[27]

Hännisenkään ratkaisuehdotus ei pysty selittämään keskitetyn valtiokoneiston historiallista syntymistä, eikä se ole sellaiseksi selitykseksi edes tarkoitettu. Porvarillisen yhteiskuntamuodon ja sen teorian —poliittisen taloustieteen kritiikin— pohjalta ei ylipäänsä ole mahdollista kehitellä tällaista selitystä; se on mahdollista vain reaalihistoriallisen tarkastelun ja sitä Jellinekin omaksumassa yleiseurooppalaisessa perspektiivissä käsitteellistävän feodalismin ja absoluuttisen monarkian teorian pohjalta. Poliittisen taloustieteen kritiikin keskitetyn valtiokoneiston —ja samalla klassisen positivismin suppean valtiokäsitteen— selittämiselle mahdollisesti tarjoama apu rajoittuu sen osoittamiseen, miksi porvarillinen yhteiskunta kehityksensä kulussa jatkuvasti uusintaa valtion itsenäistyneenä instanssina. Samalla poliittisen taloustieteen kritiikin pohjalta lähtevälle porvarillisen valtion johtamisskeemalle asettuu samankaltainen rajoitus kuin modernin oikeuden selittämiselle porvaril-

[27] *Hänninen* 1980 s. 292—293.

lisesta yhteiskuntamuodosta käsin: samalla tavoin kuin porvarillisen oikeusmuodon käsittäminen edellyttää yleisempää, tämän yhteiskuntamuodon rajat ylittävää oikeuden käsitettä, porvarillisen valtionkaan selittäminen ei ole mahdollista ilman vastaavaa yleisempää valtiokäsitettä. Johtamisskeeman rajoitukset voi ilmaista toisinkin: oikeus ei ole typistettävissä porvarilliseksi oikeudeksi eikä valtio porvarilliseksi valtioksi.

Jos porvarillisella oikeusmuodolla ei voikaan tyhjentävästi selittää valtiota eriytyneenä organisaationa, suppeaa valtiokäsitettä, se tarjoaa sen sijaan kiinnekohdan laajan valtiokäsitteen, valtion universaalisuuden, ja porvarillisen yhteiskuntamuodon välisen yhteyden tarkastelulle. Laajan valtiokäsitteen ainesosistahan nimenomaan valtiovalta yleisenä ja abstraktina valtiotahtona sitoo tietyllä alueella asuvan väestön poliittiseksi yhteisöksi, korporaatioksi. Tämän valtiotahdon olennaisena sisältönä taas ovat vaihtosuhteiden kaikilta yhteiskunnan jäseniltä yhtäläisesti edellyttämät käyttäytymisvaatimukset. Laajaksi valtioksi yhdistyvän väestön muodostavina yhteiskunnan jäsenet esiintyvät nimenomaan oikeussubjekteiksi muuntuneina vapaina ja tasa-arvoisina tavaranomistajina.[28] Jos tämä tulkintani on hyväksyttävissä, se on samalla perustelu väitteelleni, että Jellinekin valtiokäsite nojautuu samaan vaihtosuhteiden piirissä muotoutuvan arkitajunnan ihmiskäsitykseen, joka on sivilistiikankin oikeudellisen systeeminmuodostuksen ulko-oikeudellinen pohja.

Laajalle valtiokäsitteelle esittämäni selitys mahdollistaa myös klassisen positivismin valtiotahdolle antamien määreiden samoin kuin yksilöiden aseman ristiriitaisuuden »maallisen perustan» osoittamisen. Valtiotahdon yleisyys kohteittensa näkökulmasta on modernin oikeuden yleisyyttä: se kohdistuu yhtäläisenä kaikkiin vaihtosuhteiden vapaiksi ja tasa-arvoisiksi tahtosubjekteiksi abstrahoituneisiin yhteiskunnan jäseniin. Yleistä se taas on yleisen ja yhteisen intressin ilmentäjänä siinä määrin kuin vaihtosuhteiden takaaminen on yksilöllisten tavaranomistajasubjektien yhteisessä ja yleisessä intressissä. Herruutta se puolestaan on, klassisen positivismin myöntämässä laajuudessa, siksi, että se vaatii yksittäisten tavaranomistajien ehdotonta alistumista heidän yhteistä intressiään

---

28 Esittämälläni tavalla ovat argumentoineet kirjoittajat, jotka ovat yrittäneet »johtaa» porvarillisen valtion oikeusmuodon kautta. Ks. esim. *Läpple* 1973 s. 151—162. Ongelmana on kuitenkin ollut kysymyksenasettelun epätäsmällisyys: valtiota valtiokoneistona ja poliittisena yhteisönä ei ole selkeästi erotettu toisistaan.

ilmentävälle yleiselle tahdolle, pakon käyttämistä niitä vastaan, jotka rikkovat tavaranvaihdon vapauden ja tasa-arvon vaatimuksia. Abstraktiksi tuo yleinen tahto, valtiovalta, on taas luonnehdittavissa sikäli kuin vaihtosuhteiden edellyttämät käyttäytymisvaatimukset irrottautuvat vaihdon subjektien ja objektien konkreettisista eroista, objekteista käyttöarvoina ja subjekteista käyttöarvojen haltijoina.

Klassisen positivismin laaja valtiokäsite onkin myös tarkemmilta määrityksiltään hyvin lähellä luonnonoikeudellisten ajattelijoiden käsitystä yhteiskuntasopimuksen jälkeisestä yhteiskunnasta poliittisena yhteisönä, vaikka saksalainen Kantin jälkeinen valtioteoria pyrkikin painottamaan irtautumistaan valistusajan poliittisista teorioista. Klassinen positivismi ja luonnonoikeudelliset teoriat eroavat kehittelynsä lähtökohtien valinnassa: edellinen lähtee suvereenista valtiosta, jälkimmäiset taas autonomisista individuaalisubjekteista. Kehittelyn lopputulos on kuitenkin olennaisesti sama. Kuten mm. Burkhardt Tuschling on huomauttanut, jo Hobbes muotoili vaatimuksen yhteiskunnan jäsenten ehdottomasta alistumisesta sopimuksellaan perustamalleen yhteiselle keskitetylle pakkovallalle.[29] Samoin esim. Rousseaun »volonté générale» on kaikkia yhteiskunnan jäseniä ehdottomasti velvoittava.[30] Tähän luonnonoikeudellisten teorioiden keskusvallan suvereenisuuden korostukseen kiinnitti huomiota myös Jellinek modernin valtion reaali- ja teoriahistoriallista kehitystä tarkastellessaan.

Luonnonoikeudellisen ajattelun ja valtio-oikeudellisen positivismin yhteinen nimittäjä oli selvillä myös Pašukanikselle; edellisen ansioksi hän kuitenkin luki valtiokäsitteen yhteiskunnallisen perustan jälkimmäistä selkeämmän eksplikoinnin. Pašukanikseen kohdistamani kritiikin vastapainoksi sallittakoon klassisen positivismin valtiokäsitteen tarkastelun päätteeksi pitkähkö lainaus Pašukaniksen sellaisesta analyysista, joka ymmärtääkseni tavoittaa kohteensa:

---

[29] *Tuschling* 1976 s. 78. Tuschling on samassa yhteydessä myös huomauttanut, että on turha moittia Hobbesia valtioabsolutismista; tämä on vain tehnyt ne johtopäätökset, jotka porvarillisen yhteiskunnan yksilösubjektien suhteesta yhteiseen keskusvaltaansa seuraavat. Vrt. myös *MacPhearson* 1975 s. 9—106, jossa osoitetaan, miten Hobbesin poliittinen teoria loogisesti implikoi ns. markkinayhteiskuntaa.

[30] *Rousseau* 1979 s. 60—61. — *Neumann*, 1980 s. 94—180, on pyrkinyt osoittamaan, miten koko sekulaarisen luonnonoikeuden teoriassa suvereniteetin ja lain tai vallan ja vapauden ristiriita ratkeaa aina viime kädessä edellisen hyväksi.

»Olennaistahan luonnonoikeudellisessa doktriinissa oli, että se ihmisten erilaisten keskinäisten riippuvuuksien (joista riippuvuuksista tämä doktriini abstrahoitui) ohella oletti myös eräänlaisen riippuvuuden valtion kokonaistahdosta. Mutta juuri tämä konstruktio muodostaa perustan myös juridiselle teorialle 'valtiosta henkilönä'. Luonnonoikeudellinen elementti juridisessa valtioteoriassa on paljon syvemmällä kuin luonnonoikeudellisen opin kriitikoista näytti. Se on itse käsitteessä j u l k i s e s t a vallasta, so. vallasta, joka ei kuulu kenellekään erityisesti, joka on k a i k k i e n yläpuolella, kohdistuu k a i k k i i n. ... Luonnonoikeudellisen opin ja uusimman juridisen positivismin välinen ero on vain siinä, että edellinen on tajunnut abstraktin valtiovallan ja abstraktin subjektin välisen yhteyden paljon selvemmin.» [31]

5. VÄLITILINPÄÄTÖS JA UUSI AVAUS

5.1. Klassisen positivismin oikeus- ja valtiokäsityksen kohteesta ja adekvaattisuudesta

Klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin konseptioiden tarkastelu on saapunut eräänlaiseen käännekohtaan, johon on syytä hetkeksi pysähtyä. On aika paikallistaa tämän tradition peruskatsomusten kohde ja arvioida niiden pätevyyttä kohteensa käsitteellisinä vangitsijoina.

Reaalikohteena, josta klassisen positivismin oikeutta ja valtiota koskevat peruskatsomukset saavat sisältönsä ja josta käsin niille myös voidaan antaa selitys, ovat *vaihtosuhteet sekä niiden oikeudellis-valtiolliset välitysmuodot.* Tästä tasosta, jolle klassisen positivismin oikeus- ja valtiokäsitys kiinnittyy, myös johtuu tämän käsityksen käypyyden rajallisuus. Se vastaa porvarillisen yhteiskunnan reaalisia yhteiskuntasuhteita ja näiden suhteiden oikeudellisia ja valtiollisia muotoja samassa määrin kuin vaihtosuhteet ovat tämän yhteiskunnan reaalisia suhteita.

Vaihtosuhteiden reaalisuus on luonnehdittavissa *näennäiseksi reaalisuudeksi.* Vaihtosuhteet ovat reaalisia sikäli, että tuotannolle ja ihmiselämän uusintamiselle välttämätön yhteiskunnallinen yhteys toteutuu porvarillisessa yhteiskunnassa vaihdon alueella: vaihdon välityksellä tuo-

31 *Paschukanis* 1969 s. 126.

tannon elementit kohtaavat toisensa ja tuotannon tulokset siirtyvät kulutukseen. Mutta ne ovat reaalisia näennäisesti —ja samalla pinnan suhteita— sikäli, että ne peittävät sen perustavan suhteen, jonka kautta ihmisen ja luonnon yhteys porvarillisen yhteiskunnan tuotannossa toteutuu, pääomasuhteen.[1] Samalla vaihdon alueen synnyttämät (ja edellyttämät) ajatusmuodot myös mystifioivat yhteiskunnallista todellisuutta pukiessaan tuotantosfäärin epätasa-arvon ja pakon ylle vaihdon tasa-arvon ja vapauden kaavun. Näitä ajatusmuotoja ja niitä systematisoivia ja rationalisoivia teorioita voi kutsua myös *ideologiaksi »reduktionistisessa» mielessä,*[2] tietoisuudeksi, joka on samanaikaisesti sekä reaalisia yhteiskuntasuhteita vastaavaa ja niiden uusintamisen edellyttämää, niille adekvaattia, että yhteiskunnallista todellisuutta mystifioivaa tietoisuutta.

Edellä sanottu kiteyttää myös arvion siitä oikeus- ja valtiokäsityksestä, jonka olen pelkistänyt klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin johtavien teoreetikkojen esityksistä. Tämä käsitys on adekvaatti suhteessaan vaihdon alueeseen ja sen oikeudellis-valtiollisiin välitysmuotoihin. Ideologiaksi sitä on lupa kutsua siksi, että se ei kytke vaihtosuhteita ja niiden välitysmuotoja niihin yhteiskuntasuhteisiin, joiden kantajina eivät enää ole abstraktien vaihtoarvojen yhtä abstraktit haltijat vaan jo käyttöarvojen nojalla eriytyneet, pääomasuhteen leimaamat ja luokkamääräytyneet subjektit.

Ideologiakritiikissä vaihdon alueen synnyttämiä ajatusmuotoja systematisoivaa teoriaa arvostellaan ikään kuin syvyyssuunnasta, vaihtosuhteiden verhoaman epätasa-arvon ja pakon, pääomasuhteen, näkökulmasta. Klassisen positivismin käsitteistö on kuitenkin riittämätön myös silloin, kun tarkastelu kohdennetaan tasolle, jolla yhteiskunnan jäsenet eivät enää esiinny abstrakteina tavaranomistajina eivätkä myöskään pääomasuhteen »luonnenaamioiden» kantajina vaan yksilöllisinä ja intentionaalisina subjekteina, jolla valtio on konkreettisten yksilöiden kantama organisaatio ja jolla niin yksilö- kuin valtiotahtokin on jo sisällöllisesti konkretisoitunut. Tälläkin tasolla, jota erotukseksi abstraktien vaihtosuhteiden pää-

[1] Ks. pinnan käsitteestä esim. *Kivinen* 1977b s. 46—49, vaihtosuhteiden luonnehtimisesta reaaliseksi näennäisyydeksi taas esim. *Hänninen* 1980 s. 294—295.

[2] Termiä reduktionistinen ideologiakäsite käyttää *Eriksson,* 1980 s. 80. Ks. myös *Bhaskarin,* 1979 s. 86—91, tämän ideologiakonseption eksplikaatiota. Vrt. myös *Falk — Noro* 1977. Ideologiakäsitteen historiasta ennen Marxia ja Marxin jälkeen ks. *Lorrain* 1979.

omasuhteeseen suhteutetusta pinnasta kutsun *yhteiskunnan konkreettiseksi pinnaksi*, voidaan puhua tahtosuhteista ja tahtosubjekteista. Tahtosuhteet ja -subjektit eivät kuitenkaan enää ole vaihdon alueen keskimääräisabstraktioita vaan yksilöllisesti konkretisoituneita; sellaisina eivät klassisen positivismin käsitteelliset apuvälineet niitä kuitenkaan pysty tavoittamaan, kuten kritiikkini jatkossa yritän osoittaa.

5.2. Porvarillisen oikeus- ja valtiomuodon johtamisen anti ja rajoitukset

Klassisen valtio-oikeudellisen positivismin peruskatsomusten kritiikissäni olen paljolti tukeutunut marxilaisen valtio- ja oikeustutkimuksen ns. johtamistradition antiin, tradition, jonka alullepanijana voi pitää Evgenij Pašukanista. Jos käsitykseni vaihtosuhteiden alueesta kritikoimieni käsitysten reaalikohteena pitää paikkansa, jälkimmäinen näiden käsitysten käypyydelle osoittamistani rajoituksista koskee myös kyseistä marxilaisen tutkimuksen traditiota. Tämä traditio noudattaa Pääomassa esitetyn poliittisen taloustieteen kritiikin esikuvan mukaista tutkimusohjelmaa, asettaa tehtäväkseen vaihtosuhteiden reaalisuuden näennäisyyteen tukeutuvan porvarillisten oikeuskategorioiden kritiikin. Näin rajoitettu tutkimus pystyy selittämään tietyt modernin oikeuden, porvarillisen oikeusmuodon, ja porvarillisen valtion yleiset tunnusmerkit ja arvioimaan näitä tunnusmerkkejä systematisoivaa (porvarillista) teoriaa »reduktionistisen» ideologiakritiikin mielessä. Spesifisempien oikeudellisten ja valtiollisten ilmiöiden tutkimus kuitenkin edellyttää tuekseen myös sellaisia käsitteellisiä apuvälineitä, joita ei ole mahdollista kehitellä poliittisen taloustieteen kritiikin avulla, vaihtosuhteiden pintaan kiinnittyvän johtamisskeeman puitteissa.[3]

Ehkä selvimmin abstraktien vaihtosuhteiden näkökulmaan pitäytyvän lähestymistavan puutteet tulevat esille julkisoikeuden tutkimuksessa. Sen puitteissa ei voida vastata sellaisiin kysymyksiin kuin mitkä spesifit suhteet ovat julkisoikeudellisen sääntelyn kohteena, miksi nuo suhteet oikeudellistetaan, miten julkisoikeudelliset normit realisoituvat jne. Ei olekaan sattuma, että tämän lähestymistavan klassikko Pašukanis oli

3 Vrt. *Kivinen* 1979 s. 150, *Hänninen* 1980 s. 299 sekä *Blom* 1980 s. 313—314.

taipuvainen pitämään varsinaisena oikeutena vain porvarillisen yhteiskunnan siviilioikeutta ja sen alkeismuotoja aiemmissa yhteiskunnissa. Pašukanis katsoi, että juridinen teoria (klassinen positivismi) oli törmännyt suurimpiin vaikeuksiinsa nimenomaan julkisoikeuden alueella.[4] Mutta hän ei itsekään pysty selviytymään näistä vaikeuksista kuin tavalla, jossa —paradoksaalista kyllä— on selviä yhtymäkohtia hänen kritisoimansa klassisen valtio-oikeudellisen positivismin suorittamaan oikeudellisten ilmiöiden ja samalla oman tutkimuskohteensa rajaukseen: hän kieltää enimmiltä osiltaan valtio-organisaatioon kohdistuvien normien oikeudellisen luonteen.[5] Jos marxilainen oikeustutkimus klassisen positivismin peruskategorioita kritikoidessaan ja tämän kritiikin kautta porvarillisen oikeuden perustunnusmerkkejä selittäessään katsoo tehtävänsä tulleen täytetyksi, Pašukaniksen ratkaisu onkin ainoa mahdollinen.

Oikeusmuodon johtamisskeeman avulla ei pystytä selittämään myöskään oikeudelle porvarillisessa yhteiskunnassa ja ehkä selvimmin nimenomaan julkisoikeuden alueella kuuluvia aktiivisia, yhteiskunnallisia suhteita muuntavia ja kehittäviä tehtäviä. Johtamisskeemassa oikeus näyttäytyy passiivisena, jo syntyneitä yhteiskunnallisia suhteita turvaavana järjestelmänä. Vaikka valtion (valtio-organisaation) asema yhteiskunnallisten suhteiden oikeudellisessa välityksessä tunnustettaisiinkin, johtamisskeema ei tavoita sitä valtion merkitystä oikeudellisen sääntelyn aktiivisena subjektina, joka on ominainen erityisesti myöhäiskapitalistisen yhteiskunnan ns. interventiovaltiolle.

Porvarillisen yhteiskunnan oikeudellisten ja valtiollisten ilmiöiden tutkimus edellyttää siis tuekseen myös reaalikohteeltaan spesifisempiä käsitteellisiä apuvälineitä kuin vain porvarillisen oikeus- ja valtiomuodon yleiset tunnusmerkit vangitsevia. Näiden tunnusmerkkien tarkastelu klassisen positivismin peruskategorioiden kautta on kuitenkin osoittanut myös tämän yhteiskuntamuodon rajat ylittävien käsitteiden välttämättömyyden: porvarillisen oikeus- tai valtiomuodon selittäminen ei ole mahdollista ilman yleisempää oikeuden ja valtion käsitettä. Vähin mitä tarvitaan, ovat samassa mielessä abstraktisti yleiset valtion ja oikeuden

---

4 *Paschukanis* 1969 s. 79—82.

5 *Paschukanis* 1969 s. 82. Olen toisaalla kritikoinut Pašukaniksen käsitystä julkisoikeudellisten normien luonteesta. *Tuori* 1976 s. 8—9. —1920-luvun neuvostokeskustelussa mm. Pašukaniksen kiistakumppani Stučka esitti julkisoikeuden karasteristiikasta samansuuntaisia käsityksiä kuin Pašukanis. Ks. *Stučka* 1969 s. 72.

käsitteet kuin »tuotanto yleensä» tai »työprosessi yleensä» Marxille[6] tai »ideologia yleensä» Althusserille.[7] Oikeutta ja valtiota samoin kuin tuotantoa tai työprosessia taikka ideologiaa voi konkreettisesti tarkastella vain historiallisesti määräytyneen yhteiskuntamuodon leimaamassa yhteiskunnassa ja nämä ilmiöt saavat spesifit määreensä tästä yhteiskuntamuodosta. Tutkimuksen käynnistäminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman näiden ilmiöiden yleisiä, yhteiskuntamuotojen rajat ylittäviä tunnusmerkkejä abstrahoivia käsitteitä. Voidaanko tällaiset käsitteet jäsentää teoriamuodostumaksi ymmärretyn historiallisen materialismin tai yleisen valtio- ja oikeusteorian kokonaisuuteen, on avoin kysymys, johon en tässä ota kantaa.[8]

Poliittisen taloustieteen kritiikkiin tukeutuvan, vaihtosuhteiden pinnasta käsin oikeudellis-valtiollisia ilmiöitä käsitteellistävän esityksen on siis tiedostettava rajansa. Toisaalta tämänkaltaista teoreettista tutkimusta ei ole lupa sivuuttaa myöskään konkreettisia oikeudellisia ja valtiollisia ilmiöitä lähestyttäessä. Porvarillisen oikeuden ja valtion yleiset määreet, jotka yhteiskunnan eräänlaisena pysyvänä »syvärakenteena» leimaavat tietyllä tavalla myös oikeuden ja valtion spesifisempiä ilmenemismuotoja, ovat kehiteltävissä vain porvarillisen yhteiskuntamuodon yleisen teorian puitteissa. Käsitykseni Pääoman, poliittisen taloustieteen kritiikin, merkityksestä oikeus- ja valtiotutkimukselle on siten toinen kuin Lars D. Erikssonin: oikeus- ja valtioteoria on tietyissä rajoissa, rajoissa, joita olen yllä pyrkinyt hahmottamaan, kehiteltävissä jo Pääoman abstraktiotasolla. Pääomassa ei esitetä pelkästään teoriaa kapitalismin taloudellisesta struktuurista suppeassa mielessä ymmärrettynä; poliittisen taloustieteen kritiikki on teoria porvarillisesta yhteiskuntamuodosta, ei pelkästään porvarillisen yhteiskunnan yhdeksi »tasoksi» tai »osajärjestelmäksi» tulkitusta taloudesta.[9] Kun Eriksson kirjoittaa, että »ylärakenteen eri tasot eivät sisälly siihen muotologiikkaan ja niihin kehityslakeihin, joita Pääomassa tutkitaan»,[10] hän on vain osittain oikeassa. Oikeus ja valtio ovat läsnä jo Pääomassa esitetyssä porvarillisen yhteiskuntamuodon teo-

6 *Grundrisse* s. 10—31 ja *Marx* 1974 s. 295—307.

7 *Althusser* 1977 s. 150—152.

8 Mm. *Eriksson* 1980, s. 7—22, on tulkinnut historiallisen materialismin pikemminkin tutkimusohjelmaksi kuin teoriamuodostumaksi.

9 Vrt. esim. *P. Kosonen* 1976 sekä *Falk — Noro* 1977 s. 76.

10 *Eriksson* 1980 s. 34.

riassa, juuri pinnan suhteiden takaamisen tehtävässään ja tästä tehtävästään eräät yleisimmät tunnusmerkkinsä saavina.

Mikä on sitten se »tietty tapa», jolla porvarillisen oikeuden ja valtion yleiset määreet leimaavat spesifisempiä oikeudellis-valtiollisia ilmiöitä? Tyydyn tässä yhteydessä pariin yleiseen huomautukseen, joihin Erikssonin tutkimukset antavat aiheen. Se »käyttöarvologiikkaa» seuraava sääntely, jota Eriksson pitää tunnusomaisena »myöhäiskapitalistiselle» valtiolle ja joka oikeastaan on perustava edellytys hänen marxilaisen lainopin mallilleen,[11] hyödyntää sekin »vaihtoarvologiikasta» johtuvia porvarillisen oikeusmuodon yleisiä tunnusmerkkejä, kuten yleistä oikeussubjektiutta. Tällainen sääntely joutuu sopeutumaan niihin yleisiin prinsiippeihin, jotka takaavat koko oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden ja jotka ovat nimenomaan »vaihtoarvologiikan» prinsiippejä. Tämä sopeutuminen tapahtuu jo oikeuden muodostumisvaiheessa: pinnan suhteista (vaihtosuhteista) sisältönsä saavat yleiset oikeusperiaatteet ovat keskeinen osa sitä oikeusideologian prismaa, jonka välityksellä konkreettisista intresseistä ja konkreettisista tarpeista johtuvat sääntelyvaatimukset käännetään »juridiselle kielelle», puetaan lainsäädäntöakteilla vahvistettavien oikeusnormien muotoon. Eräs johtopäätös tästä on, että vaihtoarvo- ja käyttöarvologiikkaa noudattavia sääntelyjä ei voi erottaa sillä tavoin kahdeksi suhteellisen itsenäiseksi oikeusjärjestyksen osa-alueeksi, kuin Eriksson kirjoituksissaan näyttää olevan taipuvainen katsomaan.

Poliittisen taloustieteen kritiikin merkitys oikeus- ja valtiotutkimukselle ei myöskään rajoitu pelkästään oikeuden ja valtion yleisten tunnusmerkkien ja niitä esittävien kategorioiden selittämiseen tai johtamiseen yhteiskunnan pinnan suhteiden kautta. Jo selostamani Hännisen ehdotus valtion välttämättömän itsenäisyyden johtamiseksi tai —tässä tutkimuksessa käytetyillä termeillä— suppean valtiokäsitteen selittämiseksi oli esimerkki pinnan suhteista irrottautuvasta poliittisen taloustieteen kritiikin hyödyntämisestä. Ja toinen esimerkki: Pääoma sisältää myös yhteiskuntamuodon kehityslainalaisuuksien —pääoman akkumulaatio,

---

11 Erikssonin oikeusjärjestyksen eriyttämisestä ks. *Eriksson* 1979 s. 42—49 sekä 1980 s. 108—110. Samantapaisen erottelun on aiemmin tehnyt italialainen Lelio Basso, jolle Eriksson nähdäkseni on oman teoriansa kehittelyssä kiitollisuuden velassa; Basso vain puhuu tuotantosuhteiden ja tuotantovoimien logiikasta vaihtoarvo- ja käyttöarvologiikan sijasta. *Basso* 1975 s. 144—161. Erottelun problemaattisuudesta ks. *Hänninen et al.* 1981 s. 66.

voiton suhdeluvun laskutendenssi— esityksen; näillä kehityslainalaisuuksilla on merkityksensä myös konkreettisten oikeudellisten ja valtiollisten ilmiöiden tutkimukselle.[12]

5.3. Oikeusmuoto, oikeusideologia ja lakimuoto

Johtamisskeeman rajoituksia ja välttämättömyyttä oikeustutkimuksessa voi havainnollistaa Hännisen esittämän *porvarillisen yhteiskunnan tasokuvauksen* avulla. Tämä kuvaus auttaa myös paikallistamaan oikeudellisten ilmiöiden —tai paremminkin: yhteiskunnallisten ilmiöiden oikeudellisten aspektien— eri tasot.

Kuvauksen lähtökohtana on porvarillisen yhteiskunnan subjektirakenteen eriyttäminen. Ensimmäisellä tasolla, *yhteiskunnan syvärakenteessa*, voi puhua pääomasta »trassendentaalisubjektina» sekä pääoman liikelakeja toteuttavista *vakioiduista keskimääräissubjekteista* [13]. Toisella, *joukkomittaisten ilmiöiden tasolla* agentteina ovat ryhmätasoiset *kollektiivisubjektit* ja kolmannella, *yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasolla* taas *intentionaaliset ja ajattelevat yksilösubjektit*. Kunkin tason subjektia luonnehtii sille ominainen ajatusmuoto; ensimmäisellä, syvärakenteen tasolla Hänninen puhuu *tajuntamuodosta*, toisella, joukkomittaisten ilmiöiden tasolla *tietoisuusmuodosta* sekä kolmannella, intentionaalisesti käyttäytyvien yksilösubjektien tai yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasolla taas *ajattelumuodosta*. Eri tasoille sijoittuvat ilmiöt kehittyvät ja muuntuvat erityyppisten lainalaisuuksien ohjaamina ja erilaista historiallista rytmiä noudattaen, eri ajassa. Niiden välillä on kuitenkin olemus-ilmiö -kategorioiden ilmentämä »ekspressiivinen» yhteys.[14]

Subjektirakenteen eriyttämiseen perustuva porvarillisen yhteiskunnan jäsennys on heuristinen kuvausmalli; yhteiskunnallinen käytäntö on aina ykseys, jossa toimivissa agenteissa yhdistyvät eritasoiset subjekti-

---

12 Valtiotutkimuksen kiinnittämistä poliittisten suhteiden ja prosessien välittämiin pääoman uusintamisen ja sen yhteiskunnallisten edellytysten kehityslainalaisuuksiin on vaatinut mm. Joachim Hirsch. Ks. esim. *Hirsch* 1980 s. 54—65.

13 Yllä tarkoitetussa mielessä vakioituja keskimääräissubjekteja ovat myös ne abstraktit tahtosubjektit, joihin klassisen valtio-oikeudellisen positivismin käsitteenmuodostus nojautuu.

14 *Hänninen* 1981 s. 153—172.

ominaisuudet. Samaa tekoa ohjaavat eritasoiset ajatusmuodot, se toteuttaa eritasoisia lainmukaisuuksia ja sillä on eri tasoille ulottuvia vaikutuksia.[15]

Hännisen tilametaforaa käyttävä kuvaus ei ole totunnaisen perustapäällysrakenne -mallin uudelleen muotoilu: talous ei ole läsnä ainoastaan ensimmäisellä tasolla eivätkä politiikka ja ideologia rajoitu vain joukkomittaisten ilmiöiden ja yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasoille. Yhteiskunnan taloudeksi, politiikaksi ja ideologiaksi eriyttävä *vertikaalinen aspektijako* läpäisee horisontaalisen tasottelun: kaikki aspektit ovat läsnä yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Syvärakenteessa taloudelliset, poliittiset ja ideologiset aspektit, arvomuoto, oikeusmuoto ja fetissimuoto pääoman uusintamisprosessin välitysmuotoina, ovat kietoutuneet yhteen taloudellisen aspektin, arvomuodon, määräävyyden pohjalta. Joukkomittaisten ilmiöiden ja kollektiivisubjektien tasolla talouden voi nähdä eriytyvän poliittisista ja ideologisista aspekteista, jotka politiikan määräävyyden perustalta jäävät yhteenkietoutuneiksi. Vasta konkreettisen pinnan tasolla politiikasta ja ideologiastakin voi puhua suhteellisen itsenäistyneinä yhteiskunnallisen todellisuuden aspekteina.[16]

Poliittisen taloustieteen kritiikin ja samalla johtamisskeeman reaalikohteena on syvärakenteen taso. Tasojen välisen ekspressiivisen yhteyden vuoksi poliittisen taloustieteen kritiikki on muille tasoille kohdistuvan tutkimuksen välttämätön ennakkoehto, mutta joukkomittaisten ilmiöiden sekä yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasojen omalakisuuden vuoksi sen käsitteelliset apuvälineet eivät tällaisessa tutkimuksessa vielä yksin riitä.[17]

On ehkä vielä kerran korostettava, että monitasoluokitus on kuvaus, eräänlainen metodologinen apuväline, ei selitys. Sellaisena se pikemminkin asettaa porvarillisen yhteiskunnan kokonaisjäsennyksen ongelmat uudella tavalla kuin antaa niihin vastaukset. Niinpä eri tasojen välitys-suhteet jäävät vielä auki. Perustavat kysymykset voi muotoilla vaikkapa seuraavasti. Mitä täsmällisesti ottaen tarkoittaa se ekspressiivinen yhteys, jonka kautta syvärakenne määrää yhteiskunnan muita tasoja?

---

15 *Hänninen* 1981 s. 180.

16 *Hänninen* 1981 s. 187—190.

17 Vrt. *Hännisen,* 1981 s. 197—211, esitystä nykyisen marxilaisen valtiotutkimuksen kolmijaosta ja eri traditioiden —Staatsableitung-traditio, materialistinen politiikan tutkimus sekä yleinen marxilainen valtio- ja oikeusteoria— kohdealueista.

Miten syvärakenteen ja joukkomittaisten ilmiöiden tasoiset suhteet ja ajatusmuodot kiteytyvät yhteiskunnallisessa käytännössä? Miten asetetaan perusta-päällysrakenne -skeemasta tuttu takaisinvaikutuksen ongelma ja mikä on sen ratkaisu?

Hännisen luokituksen heuristinen tai metodologinen luonne on syytä pitää mielessä myös sitä oikeustutkimuksessa sovellettaessa: luokitus voi auttaa jäsentämään tutkimuskohdetta ja -ongelmia mutta se ei voi näitä ongelmia ratkaista konkreettisesta tutkimuksesta riippumattomasti ja sitä edeltävästi. Oikeutta voi lähestyä ja eritellä tarkastelemalla sitä yhteiskunnan eri horisontaalisilla tasoilla läsnä olevana (vertikaalisena) aspektina. Se, mikä on oikeuden suhde perinteiseen talouden, politiikan ja ideologian kolmijakoon perustuvaan luokitukseen, ei tässä yhteydessä ole kiinnostavaa. Aspektiluokitus on aina tietyssä määrin sopimuksenvaraista: »porvarillisen yhteiskunnan aspekteihin jaottelu on ehtymätön: totaliteetin eri puolia on loputon määrä».[18] *Yhteiskunnan syvärakenteen aspektina on oikeus oikeusmuotona, pääoman uusintamisprosessin oikeudellisena välitysmuotona, joukkomittaisten ilmiöiden tasolla erityisenä tietoisuusmuotona, oikeusideologiana, ja konkreettisen pinnan tasolla taas lakimuotona, konkreettisina oikeudellisina sääntelyinä ja niitä toteuttavien yksilösubjektien —mukaan luettuna valtio-orgaanit— käytäntöinä.*

Johtamisskeema rajoittuu oikeusmuotoon, johon nähden oikeusideologia ja lakimuoto ovat ekspressiivisessä välityssuhteessa säilyttäen kuitenkin samalla tietyn omalakisuuden. Oikeusideologian ja lakimuodon ekspressiivisestä välityssuhteesta oikeusmuotoon johtuu poliittisen taloustieteen kritiikin välttämättömyys myös konkreetin oikeustutkimuksen »lähtötieteenä», joukkomittaisten ilmiöiden ja yhteiskunnan konkreettisen pinnan tietystä omalakisuudesta taas sen riittämättömyys tällaisen tutkimuksen yksinomaisena apuvälineenä, sen kelpaamattomuus »johtotieteeksi».[19]

Edeltävässä klassisen valtio-oikeudellisen positivismin tarkastelussa on ollut puhe oikeudesta oikeusmuotona: koulukunnan johtavien teoreetikkojen esityksistä olen tiivistänyt konseptiot, joiden voi tulkita systematisoivan porvarillisen oikeuden yleisimpiä tunnusmerkkejä ja samalla yhteiskunnan vakioitujen keskimääräissubjektien oikeutta koskevia käy-

---

18 *Hänninen* 1981 s. 187.

19 Myös termit »lähtötiede» ja »johtotiede» olen lainannut *Hänniseltä*, 1981 s. 192.

piä ajatusmuotoja, tajuntamuotoja. Kritiikin jatkaminen valtion (valtio-organisaation) oikeudellisia aspekteja koskevien käsitysten suunnassa edellyttää siirtymistä lakimuodon tasolle. *Jatkossa on siis kyse oikeudesta lakimuotona.* Samalla kritiikin luonne muuttuu: ahtaasti ymmärretyn *ideologiakritiikin sijasta painopiste siirtyy teoriakritiikkiin.* Klassisen oikeustieteellisen positivismin ohella tarkastelen myös eräitä sille 1900-luvun länsimaisessa oikeustieteessä esitettyjä vaihtoehtoja.

5.4. Konkreetin oikeustutkimuksen lähtökohdista

Tahtokäsite oli klassisessa oikeuspositivismissa se napanuora, joka vielä kiinnitti itsenäistyneen oikeuslauseiden Sollen-maailman yhteiskunnalliseen Seiniin. Oikeuden muodostumisprosessin tahdollinen elementti oli abstrakti valtiotahto, jonka ilmausta ja tuotetta oikeuslauseet olivat. Oikeuslauseet puolestaan siirtyivät takaisin Seinin maailmaan joko abstraktin yksilötahdon tai —valtio-oikeudessa— nyt oikeuden kohteeksi tulkitun abstraktin valtiotahdon kautta. Ei liene väärin väittää, että nimenomaan tahtokäsite aiheuttaa klassisen positivismin teorioissa tietyn ambivalenssin suhteessa Sollenin ja Seinin dikotomiaan.

Länsimaisen oikeustieteen kehitys kuluvalla vuosisadalla on ymmärrettävissä paljolti pyrkimyksiksi tämän ambivalenssin voittamiseen tavalla, joka redusoi oikeuden jompaan kumpaan ääripäähän, joko puhtaaksi Solleniksi tai puhtaaksi Seiniksi. Edellisen tendenssin merkittävin edustaja on luonnollisesti klassisen positivismin työn päättäjäksi itsensä luonnehtinut Kelsen, joka hypyllään transsendentaalilogiikkaan [20] yrittää räjäyttää Seinia ja Sollenia tahtokäsitteen muodossa yhdistävän sillan. Ns. sosiologistinen tai empiristinen tutkimussuuntaus taas pyrkii palauttamaan oikeuden jäännöksettä sosiaaliseen faktisiteettiin ja samalla kieltämään kelsenläisen normativismin yksinomaiseksi tunnustaman oikeuden Sollen-luonteen: oikeutta tarkastellaan milloin erilaisten yhteisöjen sisäisen järjestyksen konstituoimana »elävänä oikeutena», milloin sosiaalisten suhteiden vakiintuneena järjestyksenä, milloin taas viran-

[20] Kelseniltä on kyllä löydettävissä myös kohtia, joissa hän perustelee Sein — Sollen -dikotomiaa muodollis-loogisin argumentein. Primääristi tämä ero on hänelle kuitenkin apriorisesti annettu: »Olemisen ja pitämisen välistä eroa ei voida ryhtyä tarkemmin selittämään. Se on tajunnallemme välittömästi annettu.» *Kelsen* 1968 s. 6.

omaistoimintoina (amerikkalainen ja skandinaavinen realismi). Näiden tutkimusotteiden yhteisenä piirteenä on taipumus kieltää oikeustieteen itsenäisyys, liudentaa se muihin yhteiskuntatieteisiin.[21] Tämä taipumus ei ole tuntematon myöskään Suomessa oikeustieteen metodista ja tehtävistä käydylle keskustelulle, jossa on mm. esitetty vaatimus oikeustieteen yhdentämisestä ns. käyttäytymistieteisiin. Seuraavat Antti Kivivuoren sanat ovat saaneet jo lähes klassisen kaiun:

> »Lakeihin sijoitetut tekstit ovat *kieltä.* Ne ovat syntyneet inhimillisen *käyttäytymisen tuloksena.* Niillä on yleensä pyritty *vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen.* Meitä ei voi olla kiinnostamatta noiden tekstien syntyprosessi, tekstin luomiseen osallistuneiden henkilöiden intentionaalinen toiminta. Tyydyttääksemme uteliaisuuttamme meidän on kohdistettava tutkimuksemme *lainlaatijoiden käyttäytymiseen* ... Voimme tutkia lainsäätäjän käyttäytymistä, voimme tutkia tuomioistuinten käyttäytymistä, voimme tutkia lakien ja tuomioiden vaikutusta kansalaisten käyttäytymiseen, ja voimme suunnitella käyttäytymisen sääntelyä, mutta juuri muuta emme sitten voikaan.»[22]

Myös Esko Riepula on katsonut, että oikeustieteellä voidaan muiden yhteiskuntatieteiden tavoin vain selittää ja tehdä ymmärrettäväksi ihmisten yhteiskunnallista käyttäytymistä. Oikeustieteellistä on hänen mukaansa kaikki sellainen yhteiskuntatutkimus, joka kohdistuu »syystä tai toisesta oikeudellisina pidettyihin ilmiöihin». Kun kuitenkin Riepulan mukaan »useimpiin sosiaalisen käyttäytymisen muotoihin liittyy tavalla tai toisella oikeudellisia järjestelyjä», oikeustieteen alueen rajaus jää pakosta epämääräiseksi. Riepulan mukaan oikeustieteen ja muiden yhteiskuntatieteiden välinen rajanveto onkin viime kädessä sopimuksenvarainen asia.[23]

Oma lähtökohtani konkreetille oikeustutkimukselle on tietyssä mielessä lähempänä klassista positivismia kuin Kelsenin puhdasta oikeusoppia

---

21 Ks. sosiologistisista suuntauksista yleisesti *Tumanov* 1974 s. 191—260, amerikkalaisesta realismista *Wilhelmsson* 1976 sekä *Hunt* 1978 s. 37—59. Huomattakoon, että Hunt on sulkenut Roscoe Poundin amerikkalaisesta realismista ja luonnehtinut tätä sosiologisen lainopin (jurisprudentian) edustajaksi. *Hunt* 1978 s. 11—36. Skandinaavisen realismin ainakin meillä tunnetuimman edustajan, Alf Rossin, käsityksiin palaan jäljempänä.

22 *Kivivuori* 1969 s. 25—26. Ks. myös *Kivivuori* 1971, jossa »poliittista oikeustiedettä» luonnehditaan puhtaaksi sosiologiaksi.

23 *Riepula* 1973b s. 4—5.

tai empiristisiä tutkimussuuntauksia. Oikeutta ei tule tarkastella pelkkänä normativiteettina, puhtaana Sollenina, mutta ei myöskään pelkkänä faktisiteettina [24] vaan näiden elementtien keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Klassisen positivismin käsiteapparaatin olennainen puute ei konkreetin oikeustutkimuksen näkökulmasta ole tahtomomentin esille nostaminen, kuten Kelsen väittää, vaan sen tarkemman erittelyn sivuuttaminen, pitäytyminen abstraktin yleis- ja individuaalitahdon ja samalla yhteiskunnan syvärakenteen tajuntamuotojen tasolle. Lakimuotoa luonnehtivan normativiteetin ja yhteiskunnallisen faktisiteetin vuorovaikutuksen täsmentämiseksi on konkretisoitava niin sitä tahtoa, joka ilmenee oikeudessa oikeusnormien järjestelmänä, kuin niitä tahtosuhteita, joita oikeusnormit sääntelevät ja jotka ne muuntavat (konkreettisiksi) oikeussuhteiksi.

Yhteiskunnallisen faktisiteetin ja *oikeudellisen normativiteetin* käsiteparissa voi nähdä sukulaisuutta teoriamuodostumaksi ymmärretyssä historiallisessa materialismissa totunnaisesti käytettyihin yhteiskunnallisen olemisen ja yhteiskunnallisen tajunnan kategorioihin. Porvarillisen yhteiskunnan kokonaisjäsentämisen perustaminen näihin kategorioihin saattaa olla problemaattista: yhteiskunnallisiin suhteisiin, myös »taloudellisiin» suhteisiin, liittyy aina myös tajunnallinen momentti, yhteiskunnallisten suhteiden subjektit ovat aina myös tiettyjen ajatusmuotojen kantajia. Yhteiskunnan konkreettisen pinnan (lakimuodon) tasolla ilmiöitä sen sijaan voi nähdäkseni jäsentää yhteiskunnallisen olemisen ja tajunnan erotteluun liittyvillä (yhteiskunnallisen faktisiteetin ja oikeudellisen normativiteetin) käsitteillä.

Normativiteetin ja faktisiteetin vuorovaikutuksen ongelmaa voi kutsua myös kysymykseksi oikeuden ja yhteiskunnan tai yhteiskunnallisten suhteiden keskinäisyhteydestä.[25] Näin muotoiltuna ongelmalla on yhty-

---

[24] Omia kantojani kehitellessäni en jatkossa käytä dikotomiaa Sollen — Sein; Sein-termillä joutuisin viittaamaan erottelemattomasti yhteiskunnan eri tasojen ilmiöihin. Puhun mieluummin yhteiskunnallisesta faktisiteetista, joka yhteiskunnan konkreettisella pinnalla täsmentyy sosiaaliseksi faktisiteetiksi. Yhteiskunnallinen faktisiteetti realisoituu eri tasoillaan yhteiskunnan subjektien tosiasiallisessa käyttäytymisessä, yhteiskunnallisessa käytännössä.

[25] Oikeuden ja yhteiskunnan tai yhteiskunnallisten suhteiden vuorovaikutuksesta puhuessani en tietystikään tarkoita, että oikeus olisi yhteiskunnan tuonpuoleinen ilmiö. Täsmällisemmin ilmaistuna kysymys on oikeuden ja yhteiskunnan muiden aspektien vuorovaikutuksesta.

mäkohtia niihin vaatimuksiin, joita viime aikojen suomalaisessa keskustelussa on esitetty positiivisiin normeihin rajoittuvan oikeustutkimuksen täydentämisestä oikeuden ja yhteiskunnan keskinäissuhteen huomioon ottavilla näkökulmilla; on korostettu välttämättömyyttä selvittää myös oikeudellisten sääntelyiden yhteiskunnallista taustaa ja syntyperustaa sekä niiden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Oikeustutkimuksen uudet tehtävänasettelut vastaavat sitä, mitä Hoppania on kutsunut oikeussosiologian pääkysymykseksi: missä määrin oikeudelliset säännökset vaikuttavat yhteiskuntaan ja missä määrin yhteiskunnalliset olot vaikuttavat oikeuteen?[26]

Lakimuotoon kiinnittyvässä normativiteetin ja faktisiteetin vuorovaikutuksen problematiikassa onkin väljästi ilmaistuna kysymys yhtäältä *oikeuden muodostumisprosessista,* sen yhteiskunnallisesta määräytyneisyydestä, ja toisaalta oikeuden itsensä vaikutuksista yhteiskuntaan, sen *realisoitumisprosessista.* On vain muistettava, että kohteena ei ole yhteiskunta yleensä eikä oikeus yleensä vaan porvarillisen yhteiskuntamuodon leimaamat yhteiskunnalliset suhteet ja porvarillisen oikeusmuodon leimaama oikeus, lakimuoto, jota realisoivilla käytännöillä on vaikutuksensa porvarillisen yhteiskunnan kaikille tasoille.

Lakimuotoon pitäytyvässä analyysissa oikeuden ja yhteiskunnallisten suhteiden välittömät kosketuskohdat paikallistuvat kuitenkin yhteiskunnan konkreettiseen pintaan, intentionaalisten yksilösubjektien välisiin sosiaalisiin suhteisiin.[27] Näihin suhteisiin rajoittuu paljolti myös seuraava, pakostakin verraten skemaattinen esitykseni, jolla pyrin valtioorganisaation oikeudellisten aspektien ja niitä koskevien klassisen positivismin konseptioiden erittelyn taustaksi jäsentämään oikeuden muodostumis- ja realisoitumisprosessia. Yhteiskunnan eri tasojen välityksen ongelmat jäävät muutamien, lähinnä oikeuden muodostumisprosessia tarkasteltaessa esitettävien viitteiden varaan. Tämä on puute, mutta puute,

---

26 *Hoppania* 1977 s. 124.

27 Terminologiaa lienee syytä täsmentää. Puhuessani yhteiskunnallisista suhteista en viittaa millekään nimenomaiselle yhteiskunnan horisontaaliselle tasolle; yhteiskunnallisia suhteita ovat niin syvärakenteen, joukkomittaisten ilmiöiden kuin konkreettisen pinnankin suhteet. Sen sijaan »yhteiskuntasuhteilla» ja »sosiaalisilla suhteilla» on terminologiassani täsmentyneempi merkitysisältö: yhteiskuntasuhteet ovat syvärakenteen, sosiaaliset suhteet taas konkreettisen pinnan suhteita.

jota ei nähdäkseni voikaan korvata konkreettiseen tutkimukseen tukeutumattomalla teoreettisella työnskentelyllä.

Painottuneisuus yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasolle, jolla kuten todettu on myös tietty omalakisuutensa, oikeuttanee oikeustutkimuksen kohdespesifiyden vaatimusta rikkomatta käyttämään hyväksi myös sosialististen maiden oikeustieteen lakimuotoa koskevia käsitteellisiä jäsennyksiä. Eräs käyttökelpoinen jäsennys on nähdäkseni S.S. Aleksejevin kehittelemä *oikeudellisen sääntelyn prosessin ja mekanismin konseptio,* jonka esittelen lähemmin jäljempänä, oikeuden realisoitumisprosessin tarkasteluun siirtyessäni. Aloitan kuitenkin oikeuden muodostumisprosessista, joka vastaa Aleksejevin prosessierittelyn ensimmäistä vaihetta, yhteiskunnallisten suhteiden normatiivista säännöstämistä.

6. OIKEUDEN MUODOSTUMISPROSESSISTA

Säädöksin vahvistetut oikeusnormit ovat valtio-orgaaneina toimivien yksilöiden intentionaalisen käyttäytymisen tulosta. Oikeusnormit vahvistavat tietyt käyttäytymismallit yhteiskunnan yksilösubjekteja velvoittaviksi. Oikeuden muodostumisprosessin erittely saatetaan kiinnittää jompaan kumpaan näistä oikeusnormien luonnehdinnoista. Kivivuoren edellä lainaamani oikeustieteen tutkimustehtävän muotoilu painottaa ensimmäistä aspektia. Jälkimmäistä puolta taas korostavat ne tutkijat, jotka ovat pyrkineet kehittelemään materialistista oikeusteoriaa *heijastusteoriaan* tukeutumalla. Molempiin painotuksiin liittyvät omat ongelmansa.

»Heijastusteoreetikoista» otan tarkasteltavakseni unkarilaisen oikeusfilosofin Vilmos Peschkan. Peschkan mukaan oikeus heijastaa inhimillistä käyttäytymistä mutta ei yksilöllisessä rikkaudessaan vaan aina jollakin tavoin yksilöllisiä käyttäytymisakteja yhdistävien piirteiden mukaan tyypitettynä: »Oikeusnormissa yhteiskunnan jäsenille kuvattu ja määrätty inhimillinen käyttäytyminen ei monessakaan suhteessa ole todellinen, konkreettinen inhimillinen käyttäytyminen; oikeusnormi on *heijastusta* joka kohdistuu inhimilliseen käyttäytymiseen, ... , ei sen konkreettisessa yksittäisyydessä vaan abstraktissa erityisyydessään, tyypillisyydessään; ... .»[1]

[1] *Peschka* 1974 s. 19.

Inhimillinen käyttäytyminen tapahtuu aina tietyissä yhteiskunnallisissa suhteissa, niitä toteuttaen ja muuntaen. Kun oikeus heijastaa tyypillisiä käyttäytymismuotoja, se samalla heijastaa myös niitä vastaavia yhteiskunnallisia suhteita. Lainaan jälleen Peschkaa: »Ihminen ei elä yksin, eristettynä, kuviteltuna Robinsonina, ..., vaan yhteiskunnallisena oliona, yhteiskunnan jäsenenä, ihmisten joukossa ja toimii yhteiskunnallisten suhteiden ja ehtojen alaisena. ... Ihminen yhteiskuntasuhteiden kantajana synnyttää konkreettisella, tosiasiallisella käyttäytymisellään yhteiskunnalliset suhteet ja toteuttaa ne. Oikeudessa Sollen-luonteella määrätyn inhimillisen käyttäytymisen todellisuus on siis yhteiskuntasuhteiden kantajan todellista käyttäytymistä. ... Solleniin yhdistyvä Sein ... ei näyttäydy konkreettisena, yksilöllisenä käyttäytymisenä, vaan tyypillisinä käyttäytymistapoina ja niiden kautta syntyvinä yhteiskuntasuhteina.» [2]

Heijastusteorian filosofisiin ja tietoteoreettisiin pulmakohtiin on tässä yhteydessä tuskin aiheellista syventyä. Näihin ongelmiin kantaa ottamatta puhun oikeuden sääntelemistä tai sen sääntelykohteena olevista yhteiskunnallisista suhteista, en oikeudellisesta heijastuksesta ja sen kohteista. Terminologisesti näin väljennettynä Peschkan esitys nähdäkseni tarjoaa lähtökohdan oikeuden muodostumisprosessin toisen aspektin erittelylle.

Oikeus ei sääntele eristettyjen yksilösubjektien vaan yhteiskunnallisten suhteiden subjektien käyttäytymistä. Oikeusnormeissa tämä käyttäytyminen ja nämä suhteet eivät ilmene kaikissa konkreettisissa erityispiirteissään vaan abstrahoituneina, tyypitettyinä. Peschkan esitys ei kuitenkaan paikallista sitä tasoa, jolle oikeusnormien sääntelemät suhteet esittelemässäni porvarillisen yhteiskunnan kuvausmallissa sijoittuvat. Tämä taso on yhteiskunnan konkreettinen pinta: *oikeusnormien välittömänä sääntelykohteena ovat sosiaaliset suhteet, intentionaalisten yksilösubjektien tahtosuhteet,*[3] eivät joukkomittaisten ilmiöiden tason kol-

---

2 *Peschka* 1974 s. 24.

3 Näitä suhteita voi sosiologien kielellä kutsua myös interaktiosuhteiksi. Interaktiosuhteista sosiologian tutkimuskohteena ks. *Noro* 1976 s. 156. Interaktiosuhteiden tihentyminen ja samalla itsenäistyminen porvarillisessa yhteiskunnassa saattaa olla yksi selitys siihen nähdäkseni huomiota ansaitsevaan seikkaan, että sosiologiatieteen ja oikeustieteen itsenäistyminen ovat tieteen eriytymiskehityksessä keskenään ajallisesti rinnakkaisia ilmiöitä. Se voi selittää myös Weberin eräänlaista välittäjänasemaa positivistisen, itsenäistyneen oikeustieteen ja sosio-

lektiivisubjektien väliset (luokka)suhteet tai syvärakenteen yhteiskuntasuhteet. Oikeudenaloittain eriytyneessä konkreettisessa oikeustutkimuksessa ei myöskään riitä säänneltävien suhteiden paikallistaminen yhteiskunnan konkreettiseen pintaan. On vielä analysoitava niiden sosiaalisten suhteiden erityispiirteitä, joita kulloisetkin oikeusnormit sääntelevät; horisontaalinen tasottelu vaatii tässäkin täydennyksekseen vertikaalista jaottelua. Tällainen näkökulman tarkennus on välttämätön mm. kulloinkin säänneltävien sosiaalisten suhteiden sekä joukkomittaisten ilmiöiden ja yhteiskunnan syvärakenteen yhteyksien konkretisoimiseksi.

Toinen Peschkan kuten muidenkin heijastusteorian käsitteitä käyttävien esitysten [4] ongelma on —paradoksaalista kyllä— tietyssä mielessä analoginen oikeusmuodon johtamiseen tyytyvän tutkimuksen eräälle kompastuskivelle. Kun oikeutta luonnehditaan yhteiskunnallisten suhteiden heijastukseksi, on lähellä ajatus oikeudesta pelkästään jo olemassa olevia faktisia suhteita turvaavassa tehtävässään. Oikeuden aktiivinen, yhteiskunnallisia suhteita muuntava tehtävä uhkaa peittyä näkyvistä. Oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisten suhteiden faktisiteetin välinen suhde oikeuden muodostumisprosessissa ei ole niin yksiviivainen kuin heijastusteorian käsitteistön mekaaninen soveltaminen saattaa johtaa ajattelemaan. Kritiikkiäni, joka on suunnattavissa myös poliittisen taloustieteen kritiikin kohdealueen rajoja tiedostamattomaan oikeustutkimukseen, ehkä havainnollistaa L. S. Javičin esittämä oikeussuhteiden luokittelu.

Javič on käyttänyt käsitteitä ensisijaiset (pervičnyje) ja toissijaiset (vtoričnyje) oikeussuhteet. *Ensisijaisissa oikeussuhteissa* faktinen yhteiskunnallinen suhde edeltää oikeudellista muotoaan, kun taas *toissijaisissa oikeussuhteissa* faktinen suhde syntyy jo oikeudellisesti välitettynä, oikeusnormien »toiminnan» tuloksena.[5] Ensisijaisten oikeussuhtei-

logian välillä. Samoin sen voi nähdä taustana niille Pašukaniksesta alkunsa saaneille konseptioille, jotka ovat taipuvaisia typistämään oikeuden vain porvarilliseen oikeuteen ja sen alkeismuotoihin kapitalistisen yhteiskunnan esihistoriassa. —Tulkintaani interaktiosuhteista oikeuden sääntelykohteena voi rinnastaa myös Mamutin käsityksen, jonka mukaan oikeus sääntelee sosiaalista vaihtoa (ei siis vain tavaranvaihtoa). *Mamut* 1980 s. 75.

[4] Peschkan ohella oikeutta (oikeusnormeja) yhteiskunnallisten suhteiden heijastuksena ovat tarkastelleet mm. *Wagner*, 1976 s. 57—106, sekä *Kerimov*, 1971 s. 98—106.

[5] *Javitsh* 1976 s. 224—226.

den yhteydessä oikeus siis turvaa faktisia yhteiskunnallisia suhteita, jotka ovat kehittyneet oikeusnormeista riippumatta ja yhteiskunnan konkreettisen pinnan kronologiassa niitä ennen. Esimerkkinä voi käyttää vaihtosuhteita intentionaalisten yksilösubjektien tahtosuhteiksi tulkittuina. Toissijaisten oikeussuhteiden yhteydessä oikeus taas toteuttaa aktiivista, yhteiskunnallisia suhteita muuntavaa tehtäväänsä. Tulevaa esitystä ennakoiden jo nyt voi mainita valtio-organisaation sisäisten oikeussuhteiden olevan tyyppiesimerkki toissijaisista oikeussuhteista. Ensisijaisten ja toissijaisten oikeussuhteiden erottelu on kytkettävissä myös vaatimukseen sääntelykohteena olevien sosiaalisten suhteiden spesifiikan huomioon ottamisesta: kaikkien yhteiskunnan konkreettisen pinnan suhteiden konstituoitumismekanismi ei ole yhtäläinen.

Toissijaisia oikeussuhteita synnyttävien oikeusnormien yhteydessä korostuu se oikeuden muodostumisprosessin aspekti, johon kivuorilainen lähestymistapa haluaa suunnata oikeustutkimusta, *oikeusnormit säädöksin vahvistavien valtio-orgaanien toiminta.* Kivivuori ei, suomalaiseen keskusteluunkaan rajoituttaessa, ole ainoa tätä oikeuden muodostumisprosessin puolta painottanut tutkija. Tätä aspektia on painotettu myös silloin, kun naapuritieteeksi, jonka apua oikeustiede erityisesti tarvitsee, on osoitettu politiikan tutkimus.[6]

Jos politiikka määritellään valtio-orgaanien toiminnaksi, oikeus on politiikkaa ja vaatimus oikeustieteen lähentämisestä politiikan tutkimukseen on perusteltu. Oikeus muotoutuu yhteiskunnan poliittisessa sfäärissä ja saa lopullisen hahmonsa valtio-orgaanien toiminnan tuloksena. Valtio-orgaanien toiminta taas on intentionaalisten yksilösubjektien toimintaa; Kivivuoren täsmennykselläkin on oikeutuksensa. Tämä täsmennys on kuitenkin samalla rajoitus: se rajoittaa oikeuden muodostumisprosessin poliittisen aspektin yhteiskunnan konkreettiseen pintaan, sivuuttaa politiikan subjektirakenteen monitasoisuuden, politiikan tasojen välityksen ongelmat.

Oikeuden muodostumisprosessia eriteltäessä vastassa ovat materialistisen politiikan tutkimuksen tämän päivän keskeiset kynnyskysymykset: Miten ratkaista valtion konkreettisen organisaation ja toimintatavan, kollektiivisten ryhmäsubjektien toiminnan ja suhteiden sekä yhteiskunnan syvärakenteen välitykset? Mitä täsmällisesti ottaen merkitsee yhtäältä

6 Suomalaisessa keskustelussa korostetusti *Jyränki* 1969 sekä *Eriksson* 1980 s. 40—42.

yhteiskunnan horisontaalisten tasojen (niiden poliittisten aspektien) omalakisuus ja toisaalta niiden ekspressiivinen yhteys? Nämä kysymykset eivät voi saada tyhjentävää vastaustaan konkreettista tutkimusta edeltävällä teoreettisella työskentelyllä. Tyydynkin esittämään joitakin yleisiä kommentteja kahden materialistisessa valtioteoriassa käytetyn käsitteen —valtiovallan ja valtiofunktion— soveltamisesta oikeuden muodostumisprosessin tarkasteluun.

Oikeutta voi lähestyä erityisenä *valtiovallan ilmenemis- ja käyttämismuotona.* Mutta miten määräytyvät valtiovallan subjekti ja sisältö? Marxilaisessa valtioteoreettisessa keskustelussa on usein korostettu valtiovallan ja valtiokoneiston käsitteellistä erottamista.[7] Valtiokoneisto on vain valtiovallan välitön kantaja tai käyttäjä, joka pakkomonopolinsa sekä taloudellisten ja ideologisten apparaattiensa avulla toteuttaa ja uusintaa hallitsevan luokan tai luokkafraktion valta-aseman.[8] Tämä valta-asema puolestaan määrittyy kyseisen luokan tai luokkafraktion paikasta tuotantosuhteissa. Näin valtiokoneiston konkreettisten sosiaalisten valtasuhteiden verkostona ilmenevä vallankäyttö merkitsee rakenteiden tasolla tuotantosuhteiden uusintamista.

Esitetyn kaltainen valtiokoneiston ja valtiovallan keskinäissuhteen luonnehdinta jättää avoimeksi monia myös oikeuden muodostumisprosessin kannalta tärkeitä ongelmia. Se johtaa helposti instrumentaaliseen käsitykseen valtiokoneistosta hallitsevan luokan tai fraktion välikappaleena; vaarana on niiden ristiriitojen sivuuttaminen, jotka leimaavat niin luokkien sisäisiä kuin niiden välisiäkin suhteita. Näihin ristiriitoihin liittyviä kysymyksiä voi kirjata vaikkapa seuraavasti: Miten hallitsevan luokan tai fraktion oma sisäinen homogeenisuus konstituoituu? Miten turvataan ns. valtablokin koossapysyminen? Miten taataan valtiovallan legitimiteetti?

Nämä kysymykset viittaavat yhteiskunnan horisontaalisessa eriyttämisessä sille tasolle, jonka niin valtio-orgaaneina toimivien yksilöiden intentionaaliseen käyttäytymiseen kuin abstraktiin valtiotahtoonkin pitäytyvä lähestymistapa helposti unohtaa, kollektiivisubjektien ja joukkomittaisten ilmiöiden tasolle. Tällä tasolla valtio ei määrity sen paremmin abstraktia yleistahtoa kantavaksi valtioyhteisöksi kuin suppean valtio-

---

[7] Tätä eroa ovat korostaneet esim. *Althusser,* 1977 s. 136, sekä *Poulantzas,* 1980 s. 113—116.

[8] Vrt. myös *Tuori* 1976 s. 4—5.

käsitteen tarkoittamaksi instituutioksikaan vaan pikemminkin Mamutin attributiivisen tason valtioksi, valtiokoneistonkin läpäisevien ja valtioorgaanien päätöksiä osaltaan määräävien poliittisten suhteiden järjestykseksi, poliittiseksi järjestelmäksi.

Valtion toimintaa *valtiofunktioiden* näkökulmasta lähestyvässä erittelyssä on usein lähtökohtana käsitys valtiosta yhteiskuntamuodostuman koossapitävänä elementtinä, sen eräänlaisena reproduktiokeskuksena, joka puuttuu reagoivasti sen uusintamisongelmiin. Analyysi saatetaan pukea myös systeemiteoreettiseen käsitteistöön: valtiota luonnehditaan yhteiskuntasysteemin keskussäätelijäksi, joka korjaa yhteiskunnan eri osasysteemien toimintahäiriöitä. Kun yhteiskuntamuodostumaa (yhteiskuntasysteemiä) viime kädessä määräävä instanssi (osajärjestelmä) on talous, valtion reagoimista edellyttävät uusintamisongelmat (toimintahäiriöt) kytkeytyvät ennen muuta pääoman akkumulaatio- ja uusintamisprosessiin.[9]

Jos valtiokoneiston ja valtiovallan käsitteellisestä eriyttämisestä lähtevän tarkastelun vaarana on yksinkertaistettu instrumentalismi, valtiofunktioihin tukeutuvan lähestymistavan ongelmana on yksinkertaistettu funktionalismi: valtion toiminnot nähdään pääoman uusintamisprosessille apriorisesti funktionaalisiksi. Tämä on ongelmana sekä venytettäessä poliittisen taloustieteen kritiikin kohdealuetta että eriytettäessä apriorissävytteisesti yhteiskuntamuodostuma (yhteiskuntasysteemi) suhteellisen itsenäisesti tarkasteltaviin instansseihin, sektoreihin tai osajärjestelmiin.[10] Kummassakaan tapauksessa ei kyetä hahmottamaan yhteiskunnan eri tasojen spesifiä omalakisuutta eikä yhteiskunnan eri aspektien —kuten talouden, politiikan ja ideologian— läsnäoloa kaikilla näillä tasoilla.

---

9 Esittämäni kaltaisia piirteitä on niissä valtion johtamiskeskustelun puheenvuoroissa, joissa valtion (suppeassa mielessä) välttämättömyys pyritään osoittamaan valtion taloudellisten funktioiden välttämättömyydestä käsin. Ks. esim. *Altvater* 1973. Samoin eksplisiittisesti systeemiteoriaan nojautuvan *Habermasin*, 1975, esitykseen myöhäiskapitalistisesta yhteiskunnasta sisältyy esittämääni tulkintaan viittaavia piirteitä.

10 Vrt. *Blom* 1980 s. 307—310 ja *Hänninen* 1981 s. 200. Ks. myös Schluchterin systeemiteoreettisesti orientoituneiden lähestymistapojen kritiikkiä, *Schluchter* 1980 s. 170—181. *Clarke*, 1977, ja häneen nojautuen *Kivinen*, 1979 s. 163—164, ovat arvostelleet —ja nähdäkseni perustellusti— Poulantzasin althusserlaiseen strukturalismiin nojautuvaa valtiotarkasteluakin apriorisesta funktionalismista.

Esittämäni varaukset eivät merkitse sitä, että oikeuden muodostumisprosessia tutkittaessa ja käsitteellisesti jäsennettäessä olisi mahdollista sivuuttaa sen paremmin valtiovaltaan kuin valtiofunktioihinkaan liittyviä kysymyksenasetteluja. Korostan ainoastaan näihin lähestymistapoihin kytkeytyviä kompleksisten prosessien ja suhteiden yksioikoistamisen vaaroja. Valtiovaltaan ja erityisiin valtiofunktioihin liittyvät yleiset näkökohdat eivät myöskään vielä tyhjennä sen valtiollis-poliittisen transformaatiomekanismin spesifiikkaa, jonka välityksellä oikeudessa säänneltävät yhteiskunnalliset suhteet muuntuvat oikeusnormeiksi, abstrakteiksi oikeussuhteiksi. Valtiovallan käyttö tai valtiofunktioiden toteuttaminen ei typisty pelkästään oikeutta asettaviin taikka sitä realisoiviin tai sen realisoitumista turvaaviin valtioakteihin; viitattakoon vain valtion välittömään taloudelliseen toimintaan sekä ns. ideologisiin valtioapparaatteihin. Se, milloin ja miksi oikeuteen turvaudutaan, on itse asiassa yksi tutkimusta —niin konkreettia kuin »välittävän» teoreettisenkin tason tutkimusta— kaipaava ongelma. Suuntaan, jolta vastauksia on haettava, viittaavat nähdäkseni oikeuden yleiset tunnusmerkit, oikeuden liityntä valtion pakkoapparaatteihin sekä sen toteutuminen yhteiskunnan yksilöja organisoitujen kollektiivisubjektien intentionaalisten ja tahdollisten toimintojen ja suhteiden välityksellä.

Kun valtiovaltaa käytetään tai valtiofunktioita toteutetaan oikeuden muodossa, tämä muoto sinänsä myös vaikuttaa valtiovallan tai valtiofunktioiden konkreettiin sisältöön. Uusien oikeusnormien, uusien oikeudellisten sääntelyjen on sopeuduttava osaksi aiemmin noudatettaviksi vahvistettujen normien muodostamaa järjestelmää; oikeuden toiminta yhteiskunnallisten suhteiden välitysmuotona edellyttää siltä tiettyä *sisäistä homogeenisuutta*, sisäistä ristiriidattomuutta. Imre Szabóa mukaillen voikin sanoa, että abstrakteja oikeussuhteita määräävät paitsi säänneltävät sosiaaliset suhteet ja poliittisten suhteiden konkreetti järjestys myös toiset abstraktit oikeussuhteet.[11]

Välttämättömän yhtenäisyytensä oikeus saa *oikeusideologian välityksellä*; kohtaamme jälleen sen yhteiskunnan joukkomittaisten ilmiöiden tason, joka uhkaa unohtua niin abstraktiin valtiotahtoon pitäytyvässä, konkreettisten valtio-orgaanien toimintaa tarkastelevassa kuin heijastusteoriaankin tukeutuvassa oikeuden muodostumisprosessin jäsentämisessä. Oikeusideologia välittää oikeuden tasottelussa oikeusmuotoa ja lakimuo-

11 *Sabo* 1974 s. 73—75.

toa; se on oikeusmuodon leimaama mutta ei sen jäännöksettä määräämä. Oikeudessa säänneltävät yhteiskunnalliset suhteet taittuvat oikeusideologian prisman kautta jo poliittisen järjestelmän organisoitujen kollektiivisubjektien muotoillessa ryhmätasoiset intressit oikeusvaatimuksiksi. Lopullisen leimansa oikeusideologia lyö abstrakteiksi oikeussuhteiksi muuntuviin sosiaalisiin suhteisiin niissä spesifeissä juridisissa käytännöissä, joiden kantajia ovat säädösten valmistelu- ja hyväksymisprosessiin osallistuvat valtio-orgaanit. Oikeusideologia vaikuttaa oikeuden välttämättömän yhtenäisyyden takaavasti myös oikeuden realisoitumisprosessiin kytkeytyvissä juridisissa käytännöissä, lainkäyttö- ja hallinto-orgaanien oikeutta soveltavissa toiminnoissa. Oikeuden sisältöä koskevien ja säädösten tulkintaa ohjaavien käsitysten ohella viitattakoon niihin oikeusideologian sisältämiin prinsiippeihin, joiden mukaisesti normiristiriidat ratkaistaan.

7. OIKEUDEN REALISOITUMISPROSESSISTA

7.1. Oikeudellisen sääntelyn prosessi ja mekanismi

Oikeuden realisoitumisprosessin, oikeussosiologian »pääkysymyksen» toisen puolen, erittely on kiinnitettävissä *oikeudellisen sääntelyn tavoitteelliseen luonteeseen.* Tämä tavoitteellinen luonne korostuu sitä mukaa kuin oikeutta ns. interventiovaltioissa yhä enemmän käytetään yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien tietoisen ohjauksen välineenä. Tavoitteen käsite on puolestaan kytkettävissä mahdollisuuden kategoriaan, määriteltävissä mahdollisuuden ideaaliseksi, ajatukselliseksi toteutumaksi.[1]

---

1 *Kerimov* 1971 s. 371—372. —Oikeuden tai oikeudellisen sääntelyn tavoitteellisuutta on myös suomalaisessa viidentoista viime vuoden aikaisessa keskustelussa korostettu; taustana on nähdäkseni yhteiskunnan valtiollisen ohjauksen lisääntyminen Suomessakin. Tavoitteellisuuskorostus sisältyy esim. Kivivuoren ohjelmallisiin lausumiin, *Kivivuori* 1969 s. 25—26 ja *Kivivuori* 1971, sekä Klamin »oikeudellisen säätelyn yleiseen teoriaan», *Klami* 1977a, erit. s. 1—54. Ks. myös *Niemivuo* 1979 s. 272—275. Tällainen korostus on paikallaan, kunhan oikeudellisen sääntelyn ja oikeuden muodostumisprosessin koko problematiikkaa ei tyhjennetä tietoisiin motiiveihin ja tietoisesti asetettuihin tavoitteisiin.

Myös oikeuden tarkasteluun ovat sovellettavissa tavoitteiden hierarkisuutta, monitasoisuutta, koskevat näkökohdat. Oikeusnormien lähitavoitteiksi voidaan tulkita normeissa Solleniksi asetetut käyttäytymisen ja sosiaalisten suhteiden mallit: normeilla pyritään näiden mallien realisoitumiseen yhteiskunnallisessa faktisiteetissa. Kauko- ja perspektiivitavoitteet taas liittyvät oikeusnormien välittömänä kohteena olevien interaktiosuhteiden välittämiin yhteiskunnallisiin prosesseihin ja yksilösubjektien tajunnasta riippumattomiin suhteisiin, jotka eivät välittömästi näyttäydy oikeusnormien sisällössä.

Oikeuden realisoitumis- tai vaikutusprosessiakin voidaan lähestyä eri tavoiteportailta käsin. Oikeuden ja yhteiskunnallisten suhteiden välittömin liittymä ja samalla nähdäkseni myös oikeustieteen ja muiden yhteiskuntatieteiden työnjaon ja vuorovaikutuksen eräs solmukohta on paikallistettavissa normien lähitavoitteisiin, Solleniksi asetettujen käyttäytymisen ja sosiaalisten suhteiden mallien realisoitumiseen. Oikeustieteen käsitteenmuodostuksen eräänä tehtävänä on jäsentää sitä tietä, jota pitkin normien Sollen muuntuu sääntelyn kohteena ja lähitavoitteena olevien sosiaalisten suhteiden faktisiteetiksi.

Esimerkkinä sellaisesta jäsennyksestä, joka käyttää niin klassisen positivismin kuin sitä arvostelleidenkin länsimaisten tutkimussuuntausten termejä mutta yhdistää ne normativiteetin ja faktisiteetin vuorovaikutusta ilmentävään käsitteelliseen sisältöön, tarkastelen neuvostoliittolaisen oikeusteoreetikon S. S. Aleksejevin konseptiota. Hänen peruskäsitteensä ovat oikeudellisen sääntelyn prosessi, joka eriytyy tietyiksi toisiaan seuraaviksi vaiheiksi, sekä oikeudellisen sääntelyn mekanismi, joka koostuu tietyistä toisiinsa liittyvistä elementeistä. *Oikeudellisen sääntelyn prosessissa* hän on erottanut seuraavat *vaiheet*:

— *yhteiskunnallisten suhteiden normatiivinen säännöstäminen,*
— *oikeusnormien »toiminta»*, jonka tuloksena oikeussuhteet syntyvät ja muuntuvat sekä
— *subjektiivisten oikeuksien ja velvollisuuksien realisoiminen,* jolloin oikeudellinen sääntely saavuttaa (lähi)tavoitteensa, ruumiillistuu ihmisten käyttäytymisessä.[2]

[2] *Aleksejev* 1966 s. 5—17 ja 34.

Oikeudellisen sääntelyprosessin vaiheita vastaavat *oikeudellisen sääntelyn mekanismin peruselementit:*

— oikeusnormit,
— oikeussuhteet, jotka ovat ymmärrettävissä subjektiivisten oikeuksien ja velvollisuuksien »olemassaolomuodoiksi», sekä
— subjektiivisten oikeuksien ja velvollisuuksien realisoimisaktit.[3]

Oikeusnormien tehtävänä oikeudellisen sääntelyn mekanismissa on luoda sille normatiivinen perusta. Tässä mielessä ne ovat koko mekanismin konstituoiva elementti, josta muut elementit ovat riippuvaisia. Niinpä oikeusnormeissa säännöstetään

— niiden yhteiskunnallisten suhteiden piiri, joihin oikeusnormien »toiminta» ulottuu, sekä samalla myös näiden suhteiden (potentiaalisten) subjektien joukko,
— ko. subjektien käyttäytymisen sisältö,
— ne seikat, joiden ilmaantumiseen tai ilmaantumatta jäämiseen on kytketty käyttäytymisvälttämättömyyden tai -mahdollisuuden syntyminen, muuntuminen tai lakkaaminen, sekä
— ne oikeudelliset keinot —kuten oikeudelliset sanktiot—, jotka turvaavat välttämättömän tai mahdollisen käyttäytymisen realisoitumisen.[4]

Aleksejev korostaa, että oikeusnormit toteuttavat säännöstämistehtäväänsä vain keskinäisessä yhteydessään, systeemissään. Niinpä yksittäisissä normeissa tai normistoissa ei aina säännöstetä kaikkia edellä lueteltuja seikkoja. Yhtenäisen oikeussysteemin puitteissa normit ovat spesialisoituneet ja jotkin normit saattavat täyttää vain tiettyjä rajattuja säännöstämistehtäviä. Esimerkiksi oikeuksien ja velvollisuuksien realisoitumista turvaavaa valtiollista pakkoa koskevat oikeusnormit saattavat olla eriytyneet niistä normeista, jotka säännöstävät itse noita oikeuksia ja velvollisuuksia.[5]

Oikeussuhteiden tehtävänä oikeudellisen sääntelyn mekanismissa on taas Aleksejevin mukaan

— konkretisoida se henkilöpiiri, johon oikeusnormien toiminta tiettynä hetkenä ulottuu,

---

3 *Aleksejev* 1966 s. 29—38, erit. s. 34—35.
4 *Aleksejev* 1966 s. 106—111.
5 *Aleksejev* 1966 s. 115—119.

— vahvistaa se konkreettinen käyttäytymismalli, jota kyseisten henkilöiden tulee tai jota he saavat noudattaa, sekä
— avata mahdollisuus oikeuksia ja velvollisuuksia turvaavien spesifien oikeudellisten keinojen —välttämättömissä tapauksissa valtiollisen pakon— käyttämiselle.[6]

Oikeussuhteisiin liittyvät *oikeustosiseikat*, joiden roolin oikeudellisen sääntelyn mekanismissa Aleksejev kuitenkin katsoo epäitsenäiseksi, palvelevaksi. Oikeustosiseikat ovat sellaisia ulkoisia tosiseikkoja, joihin oikeusnormit kytkevät oikeussuhteiden syntymisen, muuntumisen tai lakkaamisen.[7]

Aleksejevin esitys kelpaa nähdäkseni lähtökohdaksi oikeuden realisoitumisprosessin jäsentämiseen mutta kaipaa kuitenkin eräitä täsmennyksiä. Kun kaikilla muilla oikeudellisen sääntelymekanismin elementeillä on perustansa oikeusnormeissa, edellisistä on mahdollista puhua myös tietyllä abstraktilla, »mallien» tasolla. Tämä koskee esimerkiksi oikeussuhteita: oikeusnormit sisältävät *konkreettisten oikeussuhteiden* abstraktin mallin tai —toisin ilmaistuna— oikeussuhteet ovat oikeusnormien tasoon pitäytyvässä tarkastelussa luonnehdittavissa *abstrakteiksi oikeussuhteiksi* erotukseksi konkreettisista, oikeusnormien »toiminnan» tuloksena syntyvistä oikeudellisista relaatioista.[8]

Aleksejevin oikeussuhdekäsite on ongelmallinen myös sisältäessään ns. yleissääntelevät oikeussuhteet. Näiden yleissääntelevien oikeussuhteiden ytimenä on hänen konseptiossaan *oikeussubjektius*: jo oikeussubjektiuden saavuttaminen synnyttää hänen mukaansa määrätynlaisia yleissääntelevіksi luonnehdittavia oikeussuhteita, antaa yhteiskunnan jäsenelle määrätyn aseman hänen suhteessaan muihin yhteiskunnan jäseniin ja valtioon.[9] Tällaisten yleissääntelevien oikeussuhteiden lukeminen oikeussuhdekäsitteen alaan hämärryttää kuitenkin tämän käsitteen spesifiikkaa, joka on nimenomaan sen liitynnässä konkreettisiin faktisiin sosiaalisiin suhteisiin. Oikeussubjektiudella ja konkreettisilla oikeussuhteilla on niin ikään oikeudellisen sääntelyn mekanismissa sellaisia erityispiirteitä ja -tehtäviä, että ne on syytä pitää käsitteellisestikin erillään.

---

6 *Aleksejev* 1966 s. 130—131.
7 *Aleksejev* 1966 s. 152—153.
8 *Sabo* 1974 s. 157—160.
9 *Aleksejev* 1966 s. 140—144.

Oikeussubjektiuden ohella on ymmärtääkseni tarkoituksenmukaista irrottaa myös oikeustosiseikat oikeudellisen sääntelyn mekanismin erilliseksi elementiksi. Aleksejev on tietysti oikeassa kiistäessään oikeustosiseikoilta itsenäisen roolin ja todetessaan niiden olevan käsitettävissä vain yhteydessään oikeussuhteisiin. Mutta sama huomautus voidaan tehdä mistä tahansa oikeudellisen sääntelyn mekanismin jäsenestä: kaikki elementit ovat käsitettävissä vain yhteydessä toisiinsa siitä huolimatta, että niillä tässä kokonaisuudessa on oma, *suhteellisen* itsenäinen tehtävänsä, mikä myös oikeuttaa niiden abstrahoimisen *teoreettisessa tarkastelussa* erilliseksi kohteeksi. Kun myös oikeustosiseikoilla on tuossa mekanismissa esimerkiksi juuri oikeussuhteista poikkeava suhteellisen itsenäinen tehtävä, myös niiden teoreettinen abstrahoiminen mekanismin yhdeksi elementiksi on paikallaan.

Aleksejev on edelleen konseptiossaan irrottanut toisistaan (konkreettisen) oikeussuhteen sekä oikeuksia ja velvollisuuksia realisoivat käyttäytymisaktit. Tällöin oikeussuhde määrittyy pelkästään oikeuksien ja velvollisuuksien kautta, sitä ei kytketä siihen faktiseen suhteeseen, jota oikeudet ja velvollisuudet välittävät. Kuitenkin —kuten jäljempänä tarkemmin esitän— on mahdollista ja teoreettisesti perusteltavissa käsittää myös tuo faktinen suhde, subjektien reaaliset käyttäytymisaktit, oikeussuhteen elementiksi. Tällöin nuo realisoimisaktit eivät muodosta oikeussuhteesta erillistä oikeudellisen sääntelyn mekanismin jäsentä, vaan oikeudet ja velvollisuudet ikään kuin realisoituvat oikeussuhteen sisällä.[10]

Jos Aleksejevin konseptiota muunnetaan ehdottamallani tavalla, oikeudellisen sääntelymekanismin elementit ovat kirjattavissa seuraavasti:

— oikeusnormit,
— oikeussubjektius,
— oikeustosiseikat sekä
— oikeussuhteet.

Esitetty oikeudellisen sääntelyn mekanismin jäsennys ei ole sellaisenaan sovellettavissa kaikkiin yksittäisiin oikeusnormien realisoitumisprosesseihin. Kaikki oikeusnormit eivät esimerkiksi realisoidu konkreettisten oikeussuhteiden välityksellä: mm. rikosoikeudelliset normit realisoituvat päinvastoin pääsääntöisesti siten, että konkreettisen oikeussuhteen

10 *Aleksejev* 1966 s. 136—138. Vrt. Halfinan Aleksejeviin suuntaamaa kritiikkiä, *Halfina* 1974 s. 209—211.

muodostuminen vältetään, ja lisäksi subjektiiviset oikeudet ja velvollisuudet saattavat esiintyä myös oikeussuhteiden ulkopuolella.[11] Edelleen silloin, kun oikeuksien ja velvollisuuksien realisoitumisen varmistamiseksi joudutaan tukeutumaan valtiollisiin pakkokeinoihin, skeemaan on vielä lisättävä oikeusnormin soveltamisakti, mahdollisesti myös pakkokeinon täytäntöönpanoakti.

7.2. Oikeusilmiöiden palauttaminen Solleniin: klassisesta positivismista Kelseniin ja analyyttiseen oikeustieteeseen

Klassinen positivismi pyrki oikeussubjektiudesta, oikeussuhteesta tai subjektiivisesta oikeudesta puhuessaan tarkastelemaan niitä pelkästään Sollen-maailman ilmiöinä, vaikka niillä olikin tahtomomentti ulko-oikeudellisena edellytyksenään ja myös käsitemäärittelyihin sisältyvänä ainesosana. Niinpä Jellinekille oikeussubjektius oli puhdas oikeuskäsite; oikeussubjektius perustui yksinomaan oikeusnormeihin, vaikka sillä olikin tietty relaatio ulko-oikeudelliseen Seinin maailmaan. Vastaavasti v. Gerber palautti subjektiiviset oikeudet edellytyksenään olevasta tahtoprinsiipistä huolimatta oikeuslauseisiin näiden sisältäminä mahdollisuuksina; subjektiivisia oikeuksiakin oli siten mahdollista tutkia pelkästään objektiivisen oikeuden oikeuslauseiden pohjalta. Tahto oikeudellista Sollenia sekä luonnollista tai sosiaalista Seinia yhdistävänä linkkinä ei siten johtanut klassisen positivismin käsityksessä oikeustieteen tutkimuskohteesta vaatimukseen myös oikeusnormien »toiminnassa» realisoituvien faktisten suhteiden tarkastelusta. Tahtoelementin sisältävät käsitteetkin olivat klassiselle positivismille oikeudellista Sollenia jäsentäviä ja systematisoivia välineitä, eivät oikeudellisen normativiteetin ja sosiaalisten suhteiden faktisiteetin vuorovaikutuksen analysoimisen apuneuvoja.

Vielä selvemmin tämä Aleksejevin oikeuden ja faktisten sosiaalisten suhteiden keskinäisyhteyteen liittämien käsitteiden kohteellinen rajoitus tulee esille *Kelsenin puhtaassa oikeusopissa.* Kelsenille oikeustieteen käsitteiden jellinekläinen relaatioluonne oli osoitus siitä, että tietä Sollenin jäännöksettömään erottamiseen Seinista ei vielä ollut kuljettu loppuun. Jellinek ei ole Kelsenin mukaan »bis zu dem spezifischen Eigensinn des Sollbegriffes vorgedrungen, sondern ist an dem psychologischen

[11] Vrt. *Sabo* 1974 s. 157—160.

Tatbestand des seelischen Prozesses haften geblieben, der das Sollen zu seinem Inhalt hat.»[12] Tahto psykologisena, Sein-tosiasiana ei voi sisältyä oikeuskäsitteisiin, ei edes oikeusnormien edellytettynä ulko-oikeudellisena kohteena: »Ein Rechtsbegriff ist entweder ein Begriff des Rechts überhaupt, d.h. des gesamten Rechtsordnung oder eines irgendwie bestimmten, abgegrenzten Teiles derselben.»[13]

Myös käsitteet oikeussubjekti, subjektiivinen oikeus, velvollisuus sekä oikeussuhde voivat oikeuskäsitteinä esittää ainoastaan määrätyillä kriteereillä rajattuja oikeusnormeja tai niiden komplekseja. Niinpä oikeussubjekti on —fyysisen henkilön ollessa kysymyksessä— ainoastaan »samaa ihmistä velvoittavien ja kelpuuttavien oikeusnormien henkilöity ykseys».[14] Tämä käsite on muodostettu abstrahoimalla oikeusnormin määrittämästä käyttäytymisestä sen henkilöllinen aines. Oikeudellinen velvollisuus taas identifioituu velvollisuuden sisältönä olevaan käyttäytymiseen käskevään normiin.[15]

Subjektiivisesta oikeudesta puolestaan voidaan puhua oikeudellisesta velvollisuudesta erillisenä asiantilana vain kannevallan merkityksessä: »vasta tämä valta on eri asia kuin se oikeudellinen velvollisuus, johon tuota valtaa käytettäessä vedotaan». Subjektiivinen oikeus ei ole näin määriteltynäkään irrotettavissa vastaavasta oikeusnormista vaan se identifioituu kyseisen oikeudellisen vallan suovaan normiin.[16] Oikeussuhteesta voidaan taas Kelsenin mukaan puhua vain velvollisuuden ja sitä vastaavan kannevallan yhteydessä. Tässäkin tapauksessa käsite esittää vain kahden normin —velvollisuuden asettavan ja kannevallan suovan normin— suhdetta.[17]

Suomessa 1950- ja 1960-luvuilla jalansijaa saanut ns. *analyyttinen oikeustiede* on ilmeisestikin paljossa kiitollisuudenvelassa Kelsenille, joskin Kelsenin vaikutus lienee ollut etupäässä välillistä, Alf Rossin kautta suodattunutta. Oli miten oli, joka tapauksessa Kelsenin lähestymistavassa »perinteisen oikeusteorian» —so. klassisen positivismin— käsitteistöön on selviä yhtäläisyyksiä siihen kritiikkiin, jota analyyttinen oikeusteoria on

12 *Kelsen* 1922 s. 119.
13 *Kelsen* 1922 s. 117.
14 *Kelsen* 1968 s. 188.
15 *Kelsen* 1968 s. 128—129.
16 *Kelsen* 1968 s. 148—149.
17 *Kelsen* 1968 s. 177—181.

kohdistanut esimerkiksi subjektiivisen oikeuden, velvollisuuden ja oikeussuhteen »perinteisiin» käsitteisiin. Selvä yhtäläisyys on esimerkiksi ns. substanssikäsitteiden arvostelussa ja vaatimuksessa palauttaa kuvattavat asiantilat funktioihin ja relaatioihin, ymmärtää oikeuskäsitteet substanssikäsitteiden sijasta relaatio- ja funktiokäsitteiksi.[18] Ja huolimatta eräiden analyytikkojen empiristisistä piirteistä, suomalaisen analyyttisen oikeustieteen valtavirtauksen voitaneen katsoa pysytelleen tukevasti positivistisella maaperällä ja tarkastelleen funktioitaan ja relaatioitaan oikeudellisen Sollenin hermeettisessä maailmassa. Tämän arvion todentamiseksi voi vedota vaikkapa tapaan, jolla eräänä analyyttisen oikeustieteemme perustajana pidetty Simo Zitting esittelee kuuluisan omistusoikeusanalyysinsa lähtökohtia: »Saadaksemme esille omistajan oikeusaseman eri momentit sekä niiden oikeudellisen luonteen ja keskinäiset suhteet yhtenäisen järjestelmän puitteissa, on työskenneltävä puhtailla oikeudellisilla käsitteillä ja oikeuslauseilla. Metodin puhtaus ja järjestelmän yhtenäisyys ovat erottamattomasti toisiinsa yhdistetyt, ... Oikeudelliselta kannalta vieraat ainekset näet estävät järjestelmän osien aukotonta yhteenliittymistä. ... Vastaavasti on sosiaalinen, taloudellinen tms. intressi oikeudellisesti vierasta ainesta. Intressi sellaisenaan on riippumaton oikeusjärjestyksestä, joka voi sen suojata. Se voi olla aiheena käyttäytymistä koskevien imperatiivien antamiselle, mutta sitä ei voida asettaa

---

[18] Jo klassiseksi voi luonnehtia *Zittingin* v. 1952 artikkelina julkaisemaa omistajan oikeusaseman analyysia, jonka lopputulosta *Makkonen*, 1959 s. 61, on luonnehtinut seuraavasti: »Näin on löysästi käytetylle arkikielen termille annettu täsmällinen ja arvovapaa merkityssisältö, jolloin enemmän tai vähemmän ontologisesta substanssista on tullut kylmän puhdas tieteelle kelvollinen käsite tai ... suhdeverkon silmukoista ovat kvaliteetit rapisseet pois.» Vrt. myös *Makkosen*, 1964 s. 780, arvostelua perinteisestä toimivaltakäsitteestä: »toimivalta ajatellaan eräänlaisena substanssina, oliona, jota voidaan siirrellä niinkuin fyysistä kappaletta, vastaavassa mielessä kuin traditionaalisessa siviilioikeudessa vallitseva omistusoikeuden käsite on ymmärretty jonkinlaisena irrationaalisena oliona.» Oikeuskäsitteiden ymmärtämistä funktiokäsitteinä vaativat voimallisesti mm. *Carlson*, 1957 s. 22—32, sekä *Vuorio*, 1956 s. 444—445. Oikeustieteen muuttuneessa kysymyksenasettelussa analyytikot nojasivat mielellään Eino Kailalta omaksuttuun aristotelisen ja galileolaisen tiedonkäsityksen vastakkaisuuteen. Ks. *Kaila* 1939 s. 55—92. Julkisoikeuden puolella Kailaan tukeutui väitöskirjassaan mm. *Sipponen*, 1965 s. 48—49, samalla, kun hän sivilisteja myötäillen totesi oikeustieteessä aletun tutkia »substanssin sijasta ... funktioita» ja »tiedonpyrkimysten kohteena» aletun »yleisesti pitää muutosten keskinäisiä suhteita eli relationaalisia invariansseja».

viimeksi mainittujen rinnalle.»[19] Zitting ei tarkastele konkreettisia vaan abstraktisia oikeussuhteita, ei oikeussuhteita oikeuden ja faktisten sosiaalisten suhteiden vuorovaikutuksessa vaan oikeussuhteiden oikeusnormeissa annettuja malleja.

Klassinen positivismi ja kelsenläinen puhdas oikeusoppi ovat tietysti oikeassa siinä, että esim. sellaisilla oikeudellisen sääntelymekanismin elementeillä kuin oikeussubjektius ja oikeussuhde on normatiivinen perustansa oikeusnormeissa. Tämä ei kuitenkaan tee niistä puhtaita Sollen-ilmiöitä. Jellinekin oikeuskäsitteille ominaisessa relaatiossa oikeussubjektiutta tarkasteltaessa oikeusnormien vastapoolina oli ihminen »luonnollisena» oliona ja Jellinek saattoikin helposti antiikin yhteiskunnan orjia esimerkkinä käyttäen todeta, ettei oikeussubjektius ole ihmiselle kuuluva luonnollinen ominaisuus.[20] Tästä tosiasiasta tehty johtopäätös oikeussubjektiuden puhtaasta Sollen-luonteesta perustuu kuitenkin kysymyksenasettelun virheellisyyteen. Oikeus on yhteiskunnallisten suhteiden sääntelijä ja välittäjä; sen vastapoolina Seinin maailmassa ei ole ihminen biologisena tai luonnollisena vaan yhteiskunnallisena oliona. Oikeus ei voi vaikuttaa yhteiskunnallisiin suhteisiin muutoin kuin niiden subjekteina olevien konkreettien ihmisten käyttäytymisen kautta. Kun tietyt sosiaaliset suhteet alistetaan oikeudelliselle sääntelylle, niiden (potentiaaliset) subjektit on samalla määritettävä oikeussubjekteiksi. Oikeusnormit myöntävät siis ihmiselle oikeussubjektiuden vain siellä ja sikäli, missä ja mikäli niiden yhteiskunnallisten suhteiden turvaaminen tai kehittäminen, joiden subjekti hän on, edellyttää oikeudellista välittämistä. Antiikin yhteiskunnassa orjan ja orjanomistajan välinen suhde perustui välittömään pakkoon eikä tarvinnut oikeudellisen sopimussuhteen välitystä; oikeussubjektiuden myöntäminen orjille ei ollut tarpeen. Sen sijaan yhteiskunnassa, jossa yksilöiden väliset yhteiskunnalliset yhteydet —myös tuotantovälineiden omistajien ja välittömien tuottajien välinen suhde— muotoutuvat vaihdon kautta, oikeussubjektius on myönnettävä kaikille yhteiskunnan jäsenille.

Analogisesti on nähdäkseni tarkasteltava myös kysymystä yhteisöllisistä oikeussubjekteista, oikeushenkilöistä. Myös yhteisöjen oikeussubjek-

---

19 *Zitting* 1952 s. 392. Vrt. myös *Zitting* 1961, jossa oikeustieteen tehtävät määritellään tavalla, jonka klassisen positivismin edustajatkin nähdäkseni olisivat voineet hyväksyä. Ks. myös *Backmanin,* 1972 s. 323—325, kritiikkiä Zittingin omistusoikeusanalyysista.

20 Ks. edellä s. 43.

tius määräytyy niiden asemasta yhteiskunnallisten suhteiden kantajina: kun nämä yhteisöt ovat oikeudellista sääntelyä edellyttävien yhteiskunnallisten suhteiden —tosiasiallisia tai potentiaalisia— kantajia, myös niille on myönnettävä oikeussubjektius. Tässä katsannossa se fyysisten ja juridisten henkilöiden välillä joskus nähty ero, jonka mukaan edellisillä on tietty »luonnollinen perusta», jälkimmäisillä taas ei,[21] menettää merkityksensä.[22] Ihmisten muodostama kollektiivi yhteiskunnallisten suhteiden kantajana on yhtä luonnollinen ja reaalinen oikeussubjektiuden perusta tai »substraatti» kuin yksittäinen ihminenkin yhteiskunnallisena oliona.

7.3. Oikeusilmiöiden palauttaminen sosiaaliseen empiriaan: Rossista Makkoseen

Kun Kelsenin filosofisena innoittajana on ollut ennen muuta uuskantilainen tietoteoria, *klassisen positivismin empiristiset kriitikot* ovat lähteneet loogisen empirismin ja anglosaksisen analyyttisen filosofian, osin myös Axel Hägerströmissä henkilöityvän Uppsalan koulukunnan asettamusten pohjalta. Tietoteoreettisissa lähtökohdissaan kelsenläinen normativismi ja empirismi näyttävät poikkeavan radikaalisti toisistaan. Esimerkiksi Ross kieltää synteettiset aprioriset ajatusmuodot metafysiikkana: kaikki todellisuustieto on hänen mukaansa aposteorista ja välittömän kokemuksen testille alisteista.[23] Ja kun normativismi vaatii normien tutkimista puhtaana Sollenina, empirismi edellyttää normien palaut-

[21] Esim. *T. Holopainen* 1969 s. 48—49.

[22] Kelsenkin rinnastaa fyysiset ja juridiset henkilöt mutta teoreettiselle ohjelmalleen uskollisena palauttamalla molemmat normikomplekseiksi. Ks. esim. *Kelsen* 1968 s. 186: »Jos kysymyksessä olevien oikeuksien ja oikeudellisten velvollisuuksien kannattajana on ihminen puhutaan fyysisestä henkilöstä; jos nuo muut oliot ovat kyseisten oikeuksien ja oikeudellisten velvollisuuksien kannattajina, puhutaan juridisista, oikeushenkilöistä. Tällöin asetetaan vastakkain fyysinen henkilö 'luonnollisena' henkilönä ja oikeushenkilö 'keinotekoisena', toisin sanoen oikeustieteen konstruoimana, ei 'reaalisena' henkilönä. Ei tosin puutu yrityksiä osoittaa oikeushenkilökin 'reaaliseksi'. Mutta tällaiset yritykset ovat sitä turhanaikaisempia, kun tarkempi analyysi osoittaa, että niin sanottu fyysinenkin henkilö on oikeustieteen keinotekoinen konstruktio, että hänkin on pelkästään 'juridinen' henkilö.» Yllä on siten kelsenistien harmiksi tehty jälleen yksi »turhanaikainen yritys»!

[23] *Ross* 1966 s. 52—53.

tamista empiirisesti havainnoitavissa oleviin reaalimaailman ilmiöihin. Kuitenkaan oikeustieteellinen empirismi esimerkiksi sellaisena kuin se esiintyy vaikkapa Rossin tai Osvi Lahtisen tutkimuksissa ei käsittääkseni merkinnyt oikeustieteen tutkimuskohteen ja tehtävien olennaista uudelleenarviointia. Empiristit pyrkivät lähinnä vain määrittelemään oikeusteorian peruskäsitteet loogisen empirismin verifioitavuus- ja käännettävyyspostulaatit tyydyttävällä tavalla ja jättivät voimassaolevat oikeusnormit edelleenkin oikeustieteen ensisijaiseksi tutkimuskohteeksi. Ei tehtäne vääryyttä esimerkiksi sellaisille teoreetikoille kuin Ross ja Lahtinen, jos heidän pääpyrkimyksekseen luonnehditaan oikeuspositivismin pelastaminen tietoteoreettisen positivismin kiirastulesta.

Pyrkimys löytää oikeustieteellisille käsitteille semanttinen referenssi empiirisesti havainnoitavasta todellisuudesta luonnehtii myös empiristien tapaa analysoida esimerkiksi sellaisia käsitteitä kuin velvollisuus ja subjektiivinen oikeus. Rossin mukaan subjektiivisista oikeuksista ja velvollisuuksista on perinteisessä oikeusteoriassa puhuttu eräänlaisina näkymättöminä substansseina, jotka sijoittuvat oikeustosiseikkojen ja oikeusseuraamusten väliin; on luotu sellainen käsitys ikään kuin ajallis-paikallisesti määrittyneen maailman tuolla puolen olisi toinen todellisuus, oikeussuhteiden maailma.[24] Edelleen Rossin mukaan on yksinkertaistettua olettaa, että kaikki oikeudellisesti relevantit relaatiot olisivat analysoitavissa —edes empiristisesti määriteltyjen— velvollisuuden ja subjektiivisen oikeuden käsitteiden avulla; yksityiskohtaisessa analyysissa paljastuu monimutkainen oikeudellisten »modaliteettien» ja niiden keskinäissuhteiden verkosto. Rossin modaliteettianalyysin lähtökohtakäsite on velvollisuus, joka määritellään empiristisesti sellaiseksi käyttäytymiseksi, jonka negaatiosta seuraa viranomaisreaktio. Kaikki muut modaliteetit ovat palautettavissa velvollisuuteen ja näin nekin täyttävät oikeustieteen käsitteille asetetun empiristisyysvaatimuksen.[25]

Myös ne suomalaiset oikeusteoreetikot, jotka Rossin tavoin pyrkivät määrittelemään oikeustieteen peruskäsitteet empiirisesti havainnoitavissa olevien ulkomaailman ilmiöiden avulla tai ainakin kuvaamaan myöhäiswittgensteinilaisessa hengessä niiden faktisia käyttöyhteyksiä, nojaavat velvollisuuskäsitteen tarkastelussa samaan empiiriseen tosiseikkaan kuin Ross: niin Lahtisen kuin Kaarle Makkosenkin mukaan velvollisuus on

---

24 *Ross* 1966 s. 215.

25 *Ross* 1966 s. 188—211.

käsillä silloin, kun sen negaationa olevasta käyttäytymisestä seuraa viranomaisreaktio.[26] Subjektiivisen oikeuden nämä teoreetikot taas määrittelevät —Makkosen kohdalla on ehkä täsmällisempää puhua määrittelemisen sijasta käsitteen faktisen käyttöyhteyden kuvaamisesta— samalla tavoin kuin Ross velvollisuuden korrelaattimodaliteetiksi asettamansa vaateen (krav): subjektiivinen oikeus on käsillä silloin, kun jolla kulla on mahdollisuus saada aikaan viranomaisreaktio, mikäli joku toinen —velvollisuuden subjekti— ei käyttäydy velvollisuutenaan olevalla tavalla.[27]

Myöskään Rossin, Lahtisen ja Makkosen empiristinen tarkastelutapa ei tavoita oikeussuhdeilmiöön kätkeytyvää oikeudellisen Sollenin ja faktisten sosiaalisten suhteiden spesifiä vuorovaikutustapaa. Itse asiassa siinäkään ei ole kysymys normativiteetin ja faktisiteetin vuorovaikutuksesta vaan pyrkimyksestä palauttaa subjektiivisessa oikeudessa ja velvollisuudessa esiintyvä Sollen empiristisesti ymmärrettyyn faktisiteettiin. Samalla tämä tarkastelutapa vääristää oikeuden realisoitumisprosessia asettaessaan viranomaisreaktion tai sen mahdollisuuden oikeuksien ja velvollisuuksien olennaiseksi ja ratkaisevaksi tunnusmerkiksi. Vaikka viranomaisreaktion mahdollisuus onkin oikeudellisen Sollenin välttämätön piirre, oikeuden realisoitumisprosessissa valtiollinen pakko on kuitenkin vain liitännäinen momentti, keino, johon turvaudutaan oikeuksien ja velvollisuuksien realisoitumisen varmistamiseksi silloin, kun se osoittautuu välttämättömäksi. Voi myös sanoa, että olennaisempaa on toki se, mitä suojataan (oikeudet ja velvollisuudet sinänsä, niiden sisältö) kuin se, miten suojataan (viranomaisreaktio, valtiollinen pakko).[28]

Rossin perinteiseen oikeusteoriaan kohdistama kritiikki osuu oikeaan arvostellessaan konseptioita, jotka sulkevat oikeussuhteet »reaalimaailmasta» apriorisesti eristettyyn »oikeusmaailmaan», ts. pelkästään nor-

---

[26] *Lahtinen* 1951 s. 75; *Makkonen* 1965 s. 37.

[27] *Lahtinen* 1951 s. 189—191; *Makkonen* 1967 s. 118—119.

[28] Vrt. *Hart* 1981 s. 39: »The principal functions of the law as a means of social control are not to be seen in private litigation or prosecutions, which represent vital but still ancillary provisions for the failures of the system. It is to be seen in the diverse ways in which the law is used to control, to guide, and to plan life out of court.» Hart on myös nähdäkseni oikeassa korostaessaan, että tuomioistuinten olemassaolo sekä viranomaisreaktioiden spesifin oikeudellisen merkityksen tunnistaminen on riippuvainen normatiivisista säännöistä —Hartin terminologiassa secondary rules— ja että tästäkään syystä ei ole oikein typistää oikeudellisia ilmiöitä empiirisesti havainnoitaviin tuomioistuintoimintoihin. Ks. esim. *Hart* 1981 s. 132—133.

mien tasolle. Väärässä Ross on sen sijaan katsoessaan kyseisten käsitteiden suhteuttamisen »ajallis-paikalliseen maailmaan» edellyttävän niiden määrittelemistä viranomaisreaktioiden tai niiden mahdollisuuden avulla.

Subjektiivisia oikeuksia ja velvollisuuksia oikeudellisen normativiteetin sosiaalisten suhteiden faktisiteetiksi muuntumisen etappeina voi tarkastella mahdollisuuden ja todellisuuden kategorioiden avulla. Konkreettisten subjektien oikeudet ja velvollisuudet ovat mahdollisuuksia, jotka subjektiensa käyttäytymisakteilla muuntuvat todellisuudeksi. *Reaalisina mahdollisuuksina* subjektiiviset oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat »ajallis-paikalliseen maailmaan», eivät tuonpuoleisen oikeudellisen Sollenin tästä maailmasta hermeettisesti eristettyyn sfääriin.[29]

Klassisen positivismin oikeussuhdeanalyysi pysähtyi subjektiivisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Vaikka oikeussuhde saatettiinkin eräissä yhteyksissä määritellä »oikeudellisesti säännellyksi elämänsuhteeksi», faktisen suhteen sekä subjektien oikeuksien ja velvollisuuksien välisten keskinäisyhteyksien analysointiin ei ryhdytty. Kun oikeussuhdetta lähestytään oikeuden realisoitumisen näkökulmasta, juuri näissä keskinäisyhteyksissä on kuitenkin eräässä mielessä analyysin solmukohta, juuri siinä normativiteetti muuntuu faktisiteetiksi, mahdollisuus todellisuudeksi. Vaikka muutkin oikeudellisen sääntelyn mekanismin elementit ovat käsitettävissä vain oikeuden ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen näkökulmasta, nimenomaan oikeussuhteen kohdalla painottuu faktisten sosiaalisten suhteiden tarkastelun välttämättömyys.

R. O. Halfina on esittänyt varteenotettavan mahdollisuuden subjektien oikeuksien ja velvollisuuksien sekä heidän faktisen sosiaalisen suhteensa keskinäisyhteyksien jäsentämiseksi. Oikeussuhde on hänen mukaansa *oikeusnormien säätelemä faktinen yhteiskunnallinen suhde.* Oikeussuhde ei koostu pelkästään oikeusnormien määrittelemistä oikeuksista ja velvollisuuksista, vaan itse tuo faktinen suhde on myös oikeussuhteen elementti. Halfina analysoi faktisen suhteen sekä oikeuksien ja velvollisuuksien vuorovaikutusta sisällön ja muodon kategorioiden avulla. Faktinen suhde, suhteen osapuolten reaalinen käyttäytyminen toisiaan kohtaan, muodostaa oikeussuhteen sisällön, oikeudet ja velvollisuudet taas tuota sisältöä subjektien tahtoon vaikuttavina käyttäytymismotiiveina jäsentävinä tekijöinä oikeussuhteen muodon. Oikeudet ja velvollisuudet

29 Vrt. *Kerimov* 1971 s. 345—362 ja *Halfina* 1974 s. 204—208.

ovat siis tässä kontekstissa ymmärrettävissä käyttäytymismalliksi, joka strukturoi faktista suhdetta. Oikeudet ja velvollisuudet eivät luonnollisestikaan ole ainoa subjektien käyttäytymistä määräävä tekijä. Jotta oikeudet ja velvollisuudet juridisina mahdollisuuksina realisoituisivat, ne vaativat täydennyksekseen ennen muuta subjektien sosiaaliseen asemaan kiinnittyvän faktisen mahdollisuuden. Halfina korostaakin, että analysoitaessa oikeussuhdetta esitetyllä tavalla sisällön ja muodon näkökulmasta on välttämätöntä tuntea ne lainalaisuudet, jotka kulloinkin kysymyksessä olevalla sosiaalisten suhteiden alueella määräävät subjektien käyttäytymistä.[30]

8. VALTIO-OIKEUDEN KOHTEENA OLEVISTA YHTEISKUNNALLISISTA SUHTEISTA

Positivistinen, oikeuden Solleniin redusoiva oikeustiede rajaa tarkastelunsa oikeuden muodostumis- ja realisoitumisprosessin solmukohtaan, oikeusnormeihin; se, mitä tapahtuu ennen ja jälkeen normin asettamisen kiinnostaa vain sikäli, kuin sillä kulloinkin noudatettavien tulkintametodien mukaisesti katsotaan olevan merkitystä oikeusdogmatiikalle. Tämän positivistisen oikeustieteen yleisen tunnusmerkin jakaa myös klassinen saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi. Sen valtiota oikeuden objektina käsittelevän teorian keskeiset ongelmat —valtion oikeushenkilöllisyys ja valtio-orgaanius— näyttäytyivät sille Sollen-tasoisina kysymyksinä.

Edes oikeudellisen sääntelyprosessin normien, abstraktien oikeussuhteiden, asettamisvaiheeseen —tai paremminkin sen lopputulokseen— pitäytyvä tutkimus ei voi sivuuttaa sääntelyn kohteena olevia yhteiskunnallisia suhteita; myös oikeusdogmaattinen tutkimus edellyttää niiden huomioon ottamista. Tämä vaatimus luonnollisesti vielä korostuu, kun näkökulmaa avarretaan, kun oikeutta tarkastellaan säänneltävistä yhteiskunnallisista suhteista poliittisten suhteiden ja oikeutta asettavien valtioorgaanien transformoivan vaikutuksen kautta sisältönsä saavana ja faktisissa sosiaalisissa suhteissa realisoituvana yhteiskunnallisena ilmiönä. Myös valtio-oikeudellinen tutkimus edellyttää vastauksia seuraavan kaltaisiin kysymyksiin: Minkälaisia ovat luonteeltaan valtio-oikeuden sään-

30 *Halfina* 1974 s. 90—94.

telyn kohteena olevat yhteiskunnalliset suhteet? Mitkä tekijät määräävät näiden suhteiden kehitystä, mikä on niiden autonomia? Miksi, minkälaisten tekijöiden vaikutuksesta nämä suhteet oikeudellistetaan? Mikä merkitys oikeudellistamisella on näiden suhteiden kehitykselle?

Valtio-oikeudellisenkin sääntelyn välittömänä kohteena ovat yhteiskunnan konkreettisen pinnan suhteet, vaikka sen vaikutukset eivät rajoitukaan pelkästään tälle tasolle. *Oikeudellisen sääntelyn kohteena on valtio organisaationa,* suppean valtiokäsitteen tarkoittamana ilmiönä. Näin asian ymmärsi myös klassinen valtio-oikeudellinen positivismi, vaikka se ei tätä lähtökohtaa —kuten ei ylipäätään suppean ja laajan valtiokäsitteen eroa— nimenomaisesti eksplikoinutkaan. Tällaiseen tulkintaan kuitenkin viittaa mm. se, että valtio oikeushenkilönä, oikeuden objektina, oli Jellinekille valtaakäyttävä ja orgaanien välityksellä toimiva subjekti, valtio organisaationa, joka alistettiin valtiolle yhteisintressin vaalijana.

Suppeasta valtiokäsitteestä lähtien valtio-oikeuden kohteena olevat suhteet voidaan ryhmittää kolmeen relaatioryhmään: yhteiskunnan, sen individuaali- ja kollektiivisubjektien, suhteet valtioon [1]; valtio-orgaanien keskinäissuhteet; valtion suhteet yhteiskuntaan, sen individuaali- ja kollektiivisubjekteihin, harjoittamassaan yhteiskunnan ohjauksessa. Tarkastelen seuraavassa alustavasti kutakin näistä relaatioryhmistä, ko. suhteiden luonnetta, niiden kehitystä ohjaavia tekijöitä sekä niiden oikeudellistamisen syitä ja seurauksia. Tarkastelu on yleistävää, kuitenkin niin, että esitys rajoittuu vain porvarillisen yhteiskunnan valtio-oikeuteen ja keskittyy näissäkin rajoissa lähinnä tämän päivän ns. länsimaisiin demokratioihin.

Yhteiskunta-valtio -relaatiossa oikeus sääntelee ei-valtiollisen poliittisen sfäärin, gramscilaisittain ymmärretyn kansalaisyhteiskunnan [2] organisoitumisen ja toiminnan perusteita ja mahdollisuuksia. Jos porvarillisen valtion yhteiskunnan kollektiivisubjektien tasolla saamaa muotoa, poliittisen järjestelmän konkreettista hahmoa, kutsutaan Hännisen tavoin *valtion organisoitumismuodoksi,*[3] oikeuden voi sanoa asettavan puitteet

1 Jälleen on tehtävä vastaava huomautus kuin oikeuden ja yhteiskunnan suhteista puhuttaessa: täsmällisemmin ilmaistuna kysymys on valtion suhteista muuhun yhteiskuntaan.

2 Ks. Gramscin kansalaisyhteiskunnan käsitteestä *Priester* 1981 s. 35—36 ja *Buci-Glucksmann* 1981 s. 76—80.

3 *Hänninen* 1981 s. 215.

organisoitumismuodolle. Näin voi luonnehtia valtiosääntöjen ns. poliittisia perusoikeuksia, jotka takaavat poliittisen yhteisön (laajan valtion) individuaalisubjekteille poliittisen organisoitumisen (yhdistymisvapaus tai nimenomainen puolueiden perustamisoikeus) sekä poliittisen, valtioon vaikuttavan toiminnan (sanan- ja kokoontumisvapaus) mahdollisuudet. Lisäksi oikeudellisesti saatetaan säännellä paitsi poliittisen järjestäytymisen oikeus myös sitä käytettäessä noudatettavat organisatoriset ja toiminnalliset muodot (Suomessa yhdistys- ja puoluelaki).

Oikeus sääntelee myös individuaalisubjektien tai organisoitujen ja oikeushenkilöllisyyden omaavien kollektiivisubjektien suhteita valtioon valtio-orgaanien konkreettisen kokoonpanon määräämisessä tai valtio-orgaanien toimintaan vaikuttamisessa. Edellinen sääntelykohde on vaalilainsäädännöllä samoin kuin normistoilla, jotka järjestävät etujärjestöedustusta hallinnossa tai tuomioistuinlaitoksessa, jälkimmäinen sääntelykohde taas esim. säännöksillä, jotka koskevat valtio-orgaanien etujärjestöjen kanssa käymiä neuvotteluja tai näiltä pyytämiä lausuntoja.

Vaikka yhteiskunta-valtio -suhdetta järjestävät oikeudelliset sääntelyt voi tulkita valtio-orgaanien interventioiksi valtion organisoitumismuodon tasolle, tämä interventio toteutuu yhteiskunnan konkreettisen pinnan suhteiden kautta. Oikeudellinen sääntely ei kohdistu välittömästi joukkomittaisten ilmiöiden tason poliittisiin subjekteihin, luokkiin, luokkafraktioihin tai sosiaaliryhmiin, vaan yksilöitävissä oleviin konkreettisen pinnan suhteiden subjekteihin. Toisin ei voisi ollakaan: konkreettisten oikeussuhteiden kantajina esiintyvät aina yksilöitävät tahtosubjektit.

Yhteiskunnan poliittiset suhteet luokkien ja sosiaaliryhmien välisinä valtiovaltaa koskevina suhteina eivät siten sellaisinaan voi olla oikeudellisen sääntelyn kohteena. Oikeussuhteiksi muuntuneina ne välittyvät ja samalla tavallaan pirstoutuvat yksilösubjektien, yksittäisten valtiokansalaisten, tai organisoitujen kollektiivisubjektien kantamiksi tahtosuhteiksi. Asian voi ilmaista toisinkin: poliittisten suhteiden luokkamääräytyneisyys ja -luonne pyrkii peittymään näkyvistä niiden taittuessa oikeuden prisman kautta.[4]

Viime vuosina on käyty keskustelua siitä, onko olemassa jokin porvarilliselle yhteiskuntamuodolle adekvaatti yhteiskunnan ja valtion suh-

[4] Vrt. oikeussuhteiden ja poliittisten suhteiden relaatiosta *Belovin*, 1976 s. 112—130, sekä *Sabon*, 1974 s. 35—37, esityksiä.

teiden järjestämisen ja samalla oikeudellistamisen tapa.[5] Käsitykseni on, että porvarillinen yhteiskuntamuoto ei välttämättä edellytä sellaista, esim. tämän päivän länsimaisten demokratioiden valtiosääntöjen ilmentämää yhteiskunnan jäsenten ja valtion suhteiden järjestämistä, joka perustuisi näiden suhteiden oikeudellistamiselle vapauden (poliittisen organisoitumisen ja toiminnan vapaus) ja tasa-arvon (poliittisten vapausoikeuksien myöntäminen kaikille yhteiskunnan jäsenille; yleinen ja yhtäläinen äänioikeus) prinsiippien pohjalta. Se vapauden ja tasa-arvon minimi, jota porvarillinen yhteiskuntamuoto edellyttää, kiinnittyy yhteiskunnan jäseniin valtion ja oikeuden objekteina, tavaranomistaja-oikeussubjekteina, ei sen sijaan heidän asemaansa valtiollisen tahdonmuodostusprosessin subjekteina. Kun v. Gerber kirjoitti, että modernin valtion »valtaoikeuksien» yhtäläistä ulottumista kaikkiin kansalaisiin ei välttämättä vastaa »poliittisten vastaoikeuksien» yhtäläisyys, hän oli nähdäkseni oikeassa.

Yhteiskunnan ja valtion suhteiden järjestämisen ja oikeudellistamisen kontingenttisuuden vahvistaa myös historia: vapauden ja tasa-arvon periaatteille pohjaava säännöstäminen on ollut tulosta prosesseista, joita ovat karkeasti hahmotellen määränneet yhtäältä poliittisen organisoitumisen ja toiminnan vapautta sekä äänioikeutta vailla olleiden luokkien ja ryhmien taistelu näiden oikeuksien puolesta, toisaalta taas valtiovaltaa hallussaan pitäneiden luokkien ja ryhmien pyrkimys koko yhteiskunnan integroimiseen, valtion ja sen toiminnan legitimoimiseen. Senkään jälkeen kun valtioon vaikuttamisen sfäärin puitteet on juridisesti järjestetty vapauden ja tasa-arvon pohjalla, tämä järjestely ei ole ehdottomasti peruuntumaton. Viittaus kansallis-sosialistiseen Saksaan on ehkä kärjistetty mutta samalla juuri tästä syystä väitettä havainnollistava. Kolmannen valtakunnan esimerkki osoittaa myös, että politiikan, valtioon vaikuttamisen, alue on mahdollista jättää kokonaankin oikeuden ulkopuolelle. Ernst Fraenkelin klassisen kansallis-sosialistista valtiota ja oikeutta koskevan tutkimuksen käsitteitä käyttääkseni politiikka kuului Massnahmenstaat'in ja Normenstaat'in toimivallan jaossa edellisen kompetenssiin.[6]

---

5 Ks. esim. *Jessop* 1978.

6 *Fraenkel* 1974, erit. s. 25—134. Fraenkelin teos, joka alkujaan julkaistiin kirjoittajan emigroitumisen jälkeen v. 1940 Yhdysvalloissa, ulottuu ajallisesti vain vuoteen 1938; sotatalouden osalta voinee väittää, että Massnahmenstaat työnsi kompetenssirajaa yhä enemmän talouden alueen sisälle. Ks. Fraenkelin analyysin ulottumattomiin jääneestä kehityksestä *Neumann* 1977, valtion ja talouden suh-

Myös valtioon vaikuttamisen alueen tarkempaa oikeudellista järjestämistä vapauden ja tasa-arvon prinsiippien puitteissa —esim. etujärjestöjen aseman ja oikeuksien säännöstämistä— on nähdäkseni tarkasteltava ennen muuta kahden edellä mainitun determinantin, poliittisen kamppailun sekä integrointi- ja legitimointipyrkimysten, pohjalta. Politiikan alueella poliittiset suhteet ehdollistavat oikeuden muodostumisprosessia yhtäältä sääntelyn kohteena olevina yhteiskunnallisina suhteina, toisaalta taas samanlaisena osana yhteiskunnalliset suhteet abstrakteiksi oikeussuhteiksi muuntavaa transformaatiomekanismia kuin missä oikeuden muodostumisprosessissa hyvänsä.

Edellä sanottu ei merkitse, että kiistäisin tyystin porvarillisen yhteiskuntamuodon sekä yhteiskunta-valtio -suhteiden oikeudellistamisen ja oikeudellistamisessa omaksuttujen periaatteiden yhteyden. Porvarillinen yhteiskuntamuoto, yhteiskunnan syvärakenne, synnyttää ne poliittisten suhteiden subjektit, joiden taistelun sekä integrointi- ja legitimointipyrkimyksen resultantiksi näiden suhteiden oikeudellistaminen on tulkittavissa. Ja porvarillinen yhteiskuntamuoto —vaihtosuhteiden alue— synnyttää myös sen ideologian, jolle vapauden ja tasa-arvon periaatteita noudattavat oikeudelliset sääntelyt pohjaavat.[7] Oikeusideologia välittää tässäkin oikeusmuotoa ja lakimuotoa.

Oikeuden kiinnittymisestä individuaalisiin tai organisoituihin kollektiivisiin tahtosubjekteihin sekä politiikan alueen oikeudellistamisen kontingenttisuudesta johtuu, että oikeuden osuus poliittisten suhteiden (valtion organisoitumismuodon) kehityksessä voi olla ainoastaan puitteita luova, ei niitä viimeistä piirtoaan myöten määräävä. Täysin vailla merkitystä se ei tietystikään ole: poliittisen järjestelmän hahmottumiselle ei suinkaan ole yhdentekevää, onko »poliittiset vastaoikeudet» järjestetty

---

teista erit. 217—422 ja 615—650. Neumannin, myös Yhdysvalloissa alun perin ilmestynyttä tutkimusta voi Fraenkelin teoksen ohella pitää toisena kansallissosialistisen Saksan ja sen valtion tutkimuksen klassikkona.

[7] En ole ensimmäinen, joka lainaa seuraavaa Grundrissen kohtaa: »Gleichheit und Freiheit sind ... nicht nur respektiert im Austausch, der auf Tauschwerten beruht, sondern der Austausch von Tauschwerten ist die produktive, reale Basis aller G l e i c h h e i t und F r e i h e i t. Als reine Ideen sind sie bloss idealisierte Ausdrücke desselben; als entwickelt in juristischen, politischen, sozialen Beziehungen sind sie nur diese Basis in einer anderen Potenz.» *Grundrisse* s. 156.

vapauden ja tasa-arvon periaatteille, minkälaisille edustusprinsiipeille oikeusnormein säännellyt yhteiskunnallisten intressien välitysmekanismit perustuvat jne.

Perustava *valtio-yhteiskunta -suhteen* sääntely sisältyy niihin säännöksiin, jotka määrittävät rajan valtiotoimintojen ja yksityisautonomian alueen välille: yksityisen omistusoikeuden sekä sen konneksi-instituutit —elinkeino- ja sopimusvapauden— samoin kuin henkilökohtaisen vapauden turvaavat säännökset. Talouden alueella nämä perusoikeudet ovat samalla tapaa puitteita luovia kuin poliittisen organisoitumisen ja toiminnan vapautta koskevat oikeudet politiikan alueella. Erona on vain se, että kun porvarillisen yhteiskuntamuodon logiikka ei välttämättä edellytä jälkimmäisten oikeuksien yhtäläistä takaamista, taloudellisen toiminnan turvaavien perusoikeuksien tiettyä minimitasoa voi pitää tälle yhteiskuntamuodolle välttämättömänä.

Valtio-oikeuden kohteena ovat valtion sekä sen ulkopuolisten individuaalisten tai organisoitujen kollektiivisten subjektien suhteet myös silloin, kun valtion harjoittamaa yhteiskunnan ohjausta toteutetaan näiden suhteiden oikeudellistamisen välityksellä, kun valtiollinen ohjaus realisoituu valtion tai valtio-orgaanien ja yksityisten oikeussubjektien välisten oikeussuhteiden kautta. Nämäkin suhteet ovat tietyssä mielessä poliittisia suhteita: valtiollinen ohjaus on samalla valtiovallan käyttöä.

Kaikki valtion harjoittama yhteiskunnallisten prosessien ja suhteiden ohjaus ei valtio-oikeudenkaan sääntelyalueella realisoidu oikeudellisten, so. valtion tai valtio-orgaanien sekä yksityisten oikeussubjektien välisiä oikeussuhteita synnyttävien keinojen avulla, eikä myöskään valtiovallan käyttö typisty pelkästään tällaisiin keinoihin; viitattakoon esimerkiksi valtion välittömään tuotannolliseen toimintaan tai ns. ideologisten valtioapparaattien [8] toimintaan. Jälkimmäisissäkin tapauksissa valtiollisella

---

8 Ideologisten valtioapparaattien käsitteen on, Gramscin hegemonia-apparaattien käsitteen pohjalta, introdusoinut Althusser. Ks. *Althusser* 1977 s. 135—149. Althusser sisällyttää käsitteeseensä myös sellaisia ei-julkisia instansseja kuin puolueet, ammattiyhdistysliikkeen ja perheen. Olen samaa mieltä niiden kriitikkojen kanssa, jotka moittivat Althusseria valtiollisten ja ei-valtiollisten ideologisten mekanismien rajan ylittämisestä tavalla, joka mm. vaikeuttaa fasististen ja ns. porvarillis-demokraattisten valtioiden eron analyysia. Tässä Althusser-Poulantzas -tradition arvostelussaan osuu oikeaan esim. *Miliband*, 1978 s. 54—57. On ehkä syytä täsmentää, että kommenttini koskee nimenomaan yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasoa.

ohjauksella saattaa olla tietty yhteys oikeuteen: esim. ohjauskompetenssi saattaa olla oikeudellisesti määritetty silloinkin, kun sitä käytettäessä ei synny valtiollisen pakkovallan takaamia oikeussuhteita.

Valtiosäännöt sisältävät yleensä perussäännökset paitsi relaatioista yhteiskunta-valtio ja valtio-yhteiskunta myös *valtio-organisaation sisäisistä suhteista.* Tällainen perussäännös on esim. Suomen hallitusmuodon 2 §. Se sisältää eri valtio-orgaanien tai orgaaniryhmien perustavan kompetenssijaon sekä antaa oikeudellisen pohjan myös niiden keskinäissuhteiden arvioinnille. Tämän ohella oikeus sääntelee myös tällaisen perussäännöksen määrittämien orgaaniryhmien, esim. hallinto-organisaation (eksekutiivin), sisäisiä suhteita.

Valtiovallan kolmijako-oppi on ollut sekä aate- että valtiosääntöhistoriallisesti kiinteässä yhteydessä valtion organisoitumismuodon piiriin kuuluviin poliittisiin suhteisiin, niitä kantavien yhteiskuntaluokkien ja sosiaalisten ryhmien todelliseen tai toivottuun voimatasapainoon sekä tätä vastaavaan valtiollisten vaikutusmahdollisuuksien järjestämiseen. Myös tämän päivän länsimaisissa demokratioissa positiivisoikeudellinen vallanjakoperiaate on säilyttänyt tämän kaltaisen poliittisen merkityksensä, kuten jäljempänä tutkimuksessani pyrin lähemmin osoittamaan.

Entä sitten vallanjakoprinsiipin jäsentämien orgaaniryhmien ja ennen muuta hallinto-organisaation (eksekutiivin) sisäisten suhteiden luonne sekä niiden määräytymis- ja oikeudellistamisperusteet? Ernst Forsthoff on arvostellut klassisen positivismin tapaa alistaa hallinto-organisaation tarkastelu valtion oikeushenkilöllisyyteen kytkeytyvälle valtiotahdon ongelmalle. Hän on ehdottanut luovuttavaksi käsityksestä, »als sei die Produktion solcher Akte (Willensakte -KT) der Inbegriff der Verwaltung, als diene die Organisation der Verwaltungsbehörden und die Bemessung ihrer Zuständigkeiten dazu, die Zurechnung solcher Akte auf den Staatswillen zu gewährleisten». Hallinto-organisaatio tosin tuottaa tällaisia erityisen juridisen merkityksen omaavia akteja, mutta se tekee paljon muutakin, mikä jää valtiotahtoproblematiikan ulkopuolelle. Oikeudellisenkin arvioinnin on perustuttava siihen, mitä hallinto-organisaatio todellisuudessa on, hallinto-organisaatioon työnjakoisesti toimivana instituutiona:

> »... die Verwaltung ist, von der Wirklichkeit her und nicht in der Perspektive einer abgelebten Dogmatik gesehen, ein gewaltiger Arbeitsvorgang, und die Organisation, in der sie verfasst ist, eine

Arbeitsinstitution grossen Stils. In weiten Bezirken dieses Arbeitsvorgangs kommt es auf die Produktion von Willensakten um nichts mehr und nichts weniger an als überall anderwärts, wo arbeitsteilig und in organisierter Form gearbeitet wird.

Die Qualifizierung der **Verwaltung als Arbeitsvorgang** und der Verwaltungsorganisation als Arbeitsinstitution ist auch der juristischen Bewertung zugrunde zu legen.»[9]

Forsthoffin tavassa nähdä hallinto toiminnallisesti työprosessiksi ja organisatorisesti tätä prosessia varten luoduksi instituutioksi on sukulaisuutta niihin ns. yleisessä organisaatioteoriassa kehiteltyihin organisaation määrittelyihin, joissa organisaatio rakenteena nähdään alisteiseksi sen välittämille työ-, tuotanto- tai tavoitteiden saavuttamisprosesseille.[10] Oikeuden sääntelemiä organisatorisia suhteita voitaisiin tällaisia määrittelyjä hyödynnettäessä luonnehtia työ- tai tuotantoprosessia välittäviksi ihmisten keskinäisiksi interaktiosuhteiksi. Oikeus on tällöin se normatiivinen ainesosa, joka antaa näille interaktiosuhteille tietyn pysyvyyden ja määrittyneisyyden, järjestää ne sellaiseksi rakenteeksi, joka juuri oikeuttaa tarkastelemaan niitä organisaatiokäsitteen pohjalta.

Tällaisella lähestymistavalla hallintoon ja hallinto-organisaatioon on oikeutuksensa mutta myös rajoituksensa. Hallinto voidaan todella ymmärtää tuotantoanalogian mukaiseksi työprosessiksi, jossa »tuotanto»välineitä —hallinnon resursseja— hyväksi käyttäen tuotetaan ympäristöön suunnattuja tuotoksia, päätöksiä, palveluja, aineellisia hyödykkeitä jne. Hallinto organisaationa on taas tuotantoanalogiaan turvauduttaessa luonnehdittavissa lähinnä oikeusnormien kiinteyttämäksi, tässä prosessissa syntyvien ja sitä välittävien interaktiosuhteiden suhteellisen pysyväksi rakenteeksi.

Hallinto-organisaatiota sääntelevien oikeusnormien kohteen määrittäminen esitetyllä tavalla johtaa kuitenkin samoihin ongelmiin ja samoihin rajoituksiin, jotka ainakin aiemmin ovat liittyneet ns. yleisen organisaatioteorian käsitteistöön pitäytyvään tutkimukseen. Huomiota on kiinnitetty siihen, mikä organisaatioiksi kutsutuille ilmiöille on yhteistä, ei siihen, mikä niitä erottaa. Näkökulma on ollut korostetusti organisaation sisäinen ja samalla ylihistoriallinen. Organisatoristen suhteiden määräytymisen ongelma on redusoitunut voluntaristiseksi tietoisen organisaatio-

9 *Forsthoff* 1973 s. 439.

10 Ks. tällaisista lähestymistavoista *Sunesson* 1974 s. 64—68.

suunnittelun ongelmaksi.[11] Kaiken kaikkiaan: näin luonnehdittu organisaatioteoria ei kykene tuottamaan kuin abstraktis-yleisiä käsitteitä, joille voidaan antaa konkreetti sisältö vasta selvittämällä kulloinkin tarkasteltavan organisaation tai organisaatiotyypin spesifiikkaa.

Valtionhallinnon organisatoristen suhteiden tarkasteluun ei siksi riitä pelkästään yleistä organisaatioteoriaa ja sen sovellutuksia leimaava organisaation sisäinen ja ylihistoriallinen lähestymistapa. Hallinto-organisaatio on osa valtiokoneistoa ja sellaisena sen sisäisiäkin suhteita ehdollistaa sen asema valtiokoneiston kokonaisuudessa samoin kuin valtio-organisaation asema ja funktiot yhteiskunnan kokonaisuudessa. Valtiokoneistossa nimenomaan hallinto-organisaation tehtävänä on —paitsi ns. poliittisten päätöksentekijöiden päätösten valmistelu— välittää yhteiskuntaan konkreettisesti määrittynyt ja tavoitesuuntautunut ohjaus, siis sellainen valtiollinen ohjaus, joka ei ole toteutettavissa yhteiskunnan jäsenten keskinäissuhteita sääntelevien yleisten oikeusnormien muodossa. Valtiokoneiston osana myös hallinto-organisaatio on valtiovallan kantaja ja käyttäjä. Tämä ominaisuus lyö väistämättä tietyn poliittisen leiman myös hallinto-organisaation sisäisiin organisatorisiin suhteisiin, jotka eivät ole typistettävissä pelkästään yleisen organisaatioteorian käsitteistölle avautuvaan *organisatoris-tekniseen aspektiinsa.*[12] Ja —toistettakoon vielä— valtiovallan käyttäminen ei supistu pelkästään spesifin oikeudellisen merkityksen omaavien aktien antamiseen eikä organisatoristen suhteiden *poliittinen aspekti* myöskään rajoitu pelkästään tällaisten aktien »tuottamis»prosessia välittäviin suhteisiin. Organisatoristen suhteiden poliittinen ominaispaino vaihtelee siitä strategisesta asemasta riippuen, mikä

---

11 Yllä esitetyn kaltainen kritiikki kulkee läpi koko Vartolan väitöskirjatutkimuksen; mainitut hallintotieteen —tai yleisen organisaatioteorian— puutteet ovat ymmärtääkseni se perusta, josta käsin Vartola on katsonut oikeutetuksi puhua julkishallinnon tutkimuksen paradigmakriisistä. Ks. *Vartola* 1979, erit. s. 33—34, 43, 55—56 sekä 184—186. Julkishallinnon tutkimuksen paradigmakriisistä —ja vastaavilla perusteilla— Vartola on kirjoittanut jo aiemminkin, *Vartola* 1975, erit. s. 314—316. Saman suuntaista kritiikkiä on yleisestä organisaatioteoriasta esittänyt myös *Sunesson,* 1973 s. 11—13 sekä 1974 s. 51—53 ja 64—68.

12 Hallinnon organisatoristen suhteiden kaksinaisluonnetta voi verrata siihen kaksinaisluonteeseen, minkä kapitalististen yritysten sisäiset organisatoriset suhteet saavat kapitalistisesta tuotannosta yhtäältä käyttöarvoja tuottavana työprosessina ja toisaalta arvonlisäysprosessina. Ks. *Gvišiani* 1974 s. 58—61 ja *Tuori* 1975 s. 38.

näiden suhteiden kautta toteutuvilla prosesseilla valtiollisessa ohjauksessa ja vallankäytössä kulloinkin on.

Valtionhallinnon organisatorisissa suhteissa siis kietoutuvat yhteen organisatoris-tekniset ja poliittiset aspektit. Niiden keskinäinen painotus ei ole aikadimensiossakaan muuttumaton vakio vaan vaihtelee lähinnä sen mukaan mikä on hallinnon faktinen asema ja autonomia valtio-organisaation kokonaisuudessa. Yleistäen voi sanoa, että poliittinen puoli painottuu sitä enemmän, mitä enemmän valtiollisen ohjauksen ja valtiovallan käyttämisen painopiste siirtyy hallinto-organisaatioon. Tällaisen kehityksen myötä näet myös poliittisen sfäärin ei-valtiollisten agenttien vaikuttamispyrkimykset samoin kuin valtion ja valtiotoimintojen legitimointimekanismit keskittyvät hallinto-organisaatioon tavalla, joka ei voi olla vaikuttamatta myös hallinnon organisatorisiin suhteisiin. Kun konkreetin ja tavoitesuuntautuneen ohjauksen tarpeissa on kyse ennen muuta talouden —pääoman uusintamisprosessin— asettamista vaatimuksista sekä valtioon vaikuttamisessa ja valtiotoimintojen legitimoinnissa puolestaan politiikasta, voi yhtyä Juha Vartolan vaatimukseen, jonka mukaan hallinnon rakenteiden muutosta on tarkasteltava talouden, politiikan ja hallinnon keskinäisyhteydestä käsin.[13]

Mutta minkälainen on se hallinnon rakenne, joka porvarillisen yhteiskunnan reaalihistoriassa muuttuu talouden, politiikan ja hallinnon keskinäissuhteiden muutosten myötä? Voidaanko puhua sellaisesta porvarillisen valtion hallintokoneistolle ominaisesta perusrakenteesta, jonka modifikaatioiksi muutokset ovat tulkittavissa? Keskitetty valtiokoneisto ja hallintokoneisto sen olennaisena osana muotoutui yleensä kapitalismin oman historian ulkopuolella. Tästä huolimatta on nähdäkseni oikeutettua puhua tietystä nimenomaan porvarilliselle yhteiskuntamuodolle —kapitalistiselle tuotantotavalle— adekvaatista hallinnon perusrakenteesta, joka on myös asetettavissa mittapuuksi hallinto-organisaation konkreettisia kehityspiirteitä arvioitaessa ja selitettäessä. Klassisen ilmauksensa tämä perusrakenne on saanut Weberin byrokratian ideaalityypissä. Weberin byrokratiateorian tarkastelu on sopiva siirtymä valtio-oikeuden kohteina olevien yhteiskunnallisten suhteiden yleisestä luonnehdinnasta klassisen positivismin valtion oikeushenkilöllisyyttä ja valtio-organiutta koskevien konseptioiden arviointiin.

---

13 Vartola 1979 s. 116.

9. VALTION OIKEUSHENKILÖLLISYYSOPIN TAUSTAKSI: MAX WEBERIN BYROKRATIATEORIA

Ne tieteen sisäisiksi luonnehdittavat syyt, joiden vuoksi klassinen positivismi katsoi valtion oikeushenkilöllisyyden valtio-oikeustieteen systeeminmuodostuksen välttämättömäksi lähtökohdaksi, ovat aiemmin jo tulleet esille. Oikeus säänteli tahtosubjekteiksi ymmärrettyjen oikeussubjektien välisiä suhteita. Siksi myös valtio-oikeuden tieteellinen käsitteellistäminen edellytti valtion määrittelemistä ulko-oikeudellisen tahtosubjektiuden omaavaksi oikeussubjektiksi, yhteisöluonteensa vuoksi täsmällisemmin ilmaistuna oikeushenkilöksi.

Klassisen positivismin oikeuskäsitys oli lainaa »kypsemmältä sisarelta», yksityisoikeudelta. Monet valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktion arvostelijat ovatkin moittineet sitä sivilistisuudesta, yksityisoikeudellisen konseption siirtämisestä alueelle, jolle se ei sovellu. Moite on tulkittavissa myös oikeushenkilöllisyyskonstruktion selitykseksi oikeustieteen sisäisen vaikutussuhteen avulla. Tällaisen arvion opin alkuperästä on esittänyt myös eräs neuvosto-oikeustieteen 1920-luvun klassikoista, I. Razumovskij. Hänen mukaansa siinä on kysymys ainoastaan tietyn yksityisoikeuden piirissä syntyneen ideologisen konseption omaksumisesta.[1]

Klassisen positivismin sosiaalista valtiokäsitettä tarkastellessani yritin osoittaa, että valtion luonnehtiminen abstraktiksi tahtosubjektiksi ei ole selitettävissä pelkästään tieteen sisäisillä vaikutussuhteilla, pyrkimyksellä kiinnittää valtio-oikeuden järjestelmä autonomista yksilösubjektia yksityisoikeuden sääntelyalueella vastaavaan oikeuden ulkopuoliseen edellytykseen. Tällainen selitysmalli ei nähdäkseni päde myöskään valtion oikeushenkilöllisyyskonseptioon. Tämäkin oppirakennelma edellytti tiettyä kehitystä myös tiedostuksen kohteessa, valtiossa ja sitä sääntelevässä oikeudessa. Tämän tunnusti nimenomaisesti vielä v. Gerber, joka painotti modernin valtion ja sitä sääntelevän oikeuden erityispiirteitä sekä niihin liittyen valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktion sovellettavuuden historiallisia rajoja. Valtion kohdalla tarkoittamani kehitys merkitsee suppean valtiokäsitteen mahdollistanutta valtion itsenäistymistä, oikeuden kohdalla taas valtio-organisaation ja sen toimintojen saattamista oikeudellis-

[1] *Razumovskij* 1925 s. 53.

ten sääntelyjen kohteeksi, monarkistista eksekutiivia sitovien valtiosääntöjen ja niitä täydentävien lakien antamista. Reaalihistoriallisesti jälkimmäinen kehitys seurasi edellistä: keskitetty valtiokoneisto oli olemassa jo absolutismin kaudella ennen alistamistaan oikeudelliselle sääntelylle. Vasta jälkimmäisen kehitys loi edellytykset valtion oikeushenkilöllisyysopille.

Keskitetyn valtiokoneiston oikeudellistamisella oli oma taustansa, joka on viime kädessä palautettavissa kapitalististen yhteiskunnallisten suhteiden hallinnon rakenteelle asettamiin vaatimuksiin. Näitä vaatimuksia pyrin spesifioimaan Weberin byrokratiateoriaa tarkastelemalla.

Weberin byrokratiateorialla ja klassisen positivismin oikeushenkilöllisyysopilla on yhtymäkohtansa jo henkilöhistoriallisella tasolla. Weber oli saanut juridisen koulutuksen vaiheessa, jossa positivismi oli vakiinnuttamassa valta-asemaansa saksalaisessa valtio-oikeudellisessa tutkimuksessa. Tiedossa myös on, että Jellinek oli Weberin henkilökohtainen tuttava.[2] Henkilöhistorialliset yhteydet eivät kuitenkaan vielä sinänsä oikeuta kytkemään Weberin byrokratiateoriaa klassisen positivismin valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktioon. Olennaisempia ovat toki sisällölliset yhtymäkohdat: on tuskin liioiteltua luonnehtia Weberin byrokratiateoriaa byrokratian ideaalityypin esittäjänä ja sen reaalihistoriallisten esikuvien selittäjänä oikeushenkilöllisyysopin sosiologiseksi vastineeksi ja samalla selitykseksi.

Oikeutuksensa byrokratiateorian ja oikeushenkilöllisyysopin rinnastaminen saa myös siitä, että valtio oikeushenkilönä samastui klassisen positivismin konstruktioissa tendenssimäisesti hallinto-organisaatioon, eksekutiiviin.[3] Valtio oikeudellisen sääntelyn kohteena oli toimiva ja hallitseva subjekti, mikä aspekti painottui nimenomaan eksekutiivin asemassa. Samoin ne johtopäätökset, joita oikeushenkilöllisyydestä esim. orgaaniuskysymyksessä tehtiin, rajoittuivat lähinnä eksekutiiviin. Esim. orgaanien keskinäissuhteita sääntelevien normien oikeudellisen luonteen kieltävä kanta rajautui hallinto-organisaation sisäisiin suhteisiin; teorian lähtökohdista käsin sinänsä keinotekoisiksi ja ristiriitaisiksikin arvioitavilla perusteilla klassisen positivismin teoreetikot yrittivät pelastaa edustus-

2 Ks. Weberin henkilöhistoriasta *Gerth-Mills* 1970 s. 3—31 ja *Mommsen* 1974 s. 21—43.

3 Tähän on kiinnittänyt huomiota *Böckenförde,* 1958 s. 235—238 ja 258.

laitoksen ja eksekutiivin välisiä sekä tuomioistuinlaitoksen sisäisiä suhteita koskevien normien oikeudellisen luonteen.[4]

Weber erottaa kolme *puhdasta legitiimin herruuden tai hallinnan (Herrschaft) tyyppiä*,[5] jotka eroavat toisistaan legitiimisyysperusteiltaan.[6] *Legaalisen hallinnan* tyyppi erotuksena *traditionaalisesta ja karismaattisesta hallinnasta* nojaa legitimiteettivaateensa rationaalisiin perusteisiin, uskoon normatiivisten sääntöjen laillisuuteen ja tällaisten sääntöjen mukaisesti hallintaa harjoittamaan asetettujen oikeuteen antaa käskyjä. Legaalisen hallinnan tehokkuus riippuu siitä, että hallinnan kohteet hyväksyvät päteviksi tietyt keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevat ideat:

1. Sopimuksella tai erityisellä asettamismenettelyllä on asetettavissa mikä tahansa oikeusnormi, jonka tottelemisvaatimus kohdistuu yleensä kaikkiin kysymyksessä olevan ryhmän jäseniin.
2. Oikeus muodostuu yleensä tietoisesti asetettujen abstraktien sääntöjen sisäisesti ristiriidattomasta järjestelmästä.
3. Tyypillisellä hallintaa harjoittavalla henkilöllä on »virka». Asemaansa liittyvässä toiminnassaan, ml. toisiin kohdistuvien käskyjen antaminen, hän on alisteinen toimintaansa suuntaavalle persoonattomalle järjestykselle.
4. Hallintaa totteleva tekee niin vain yhteisön jäsenenä —esim. valtion kansalaisena— ja se, mitä hän nimenomaisesti tottelee, on »laki».
5. Yhteisön jäsenten totellessa hallintaa harjoittavia totteleminen ei kohdistu yksilöihin vaan persoonattomaan järjestykseen.[7]

---

[4] Ks. *Laband* 1911b s. 168—171 ja *Jellinek* 1919 s. 233—240. Ks. Böckenförden hyvin argumentoitua kritiikkiä, *Böckenförde* 1958 s. 235—241.

[5] Weberin ideaalityyppimetodiin, joka perustuu tiettyjen todellisuuden piirteiden abstrahoimiseen ja empiirisessä tutkimuksessa hyödynnettävien »puhtaiden» tyyppien konstruoimiseen niiden pohjalta, en tässä lähemmin puutu. Ks. siitä esim. *Mommsen* 1974 s. 208—232 ja *Therborn* 1980 s. 285—288.

[6] Weberin hallinnan typologiaa on kritisoitu mm. legitimiteettidimension ylikorostuksesta ja näin valtasuhteiden taloudellis-yhteiskunnallisen perustan sivuuttamisesta samoin kuin legitiimisyysuskomusten sosiaalipsykologisen taustan erittelemättä jättämisestä. Ks. esim. *Söllner* 1980 s. 183—187 ja *Hunt* 1978 s. 113—114. Weberin hallinnan typologian puutteet eivät tietystikään ole irrotettavissa hänen käsityksestään sosiologian tutkimuskohteesta, sen rajoittamisesta individuaalisubjektien sosiaalisesti mielekkääseen käyttäytymiseen, arvojen ja normien maailmaan.

[7] *M. Weber* 1980, s. 124—125.

Kun tätä ideajoukkoa sovelletaan valtioyhteisön tarkasteluun, tuloksena on käsitys valtiosta ja oikeudesta, joka vastaa klassisen positivismin peruskonseptioita. Oikeus koostuu abstraktien normien ristiriidattomasta systeemistä. Valtion (valtio-orgaanien) näiden normien avulla harjoittama herruus ei ole konkreettisten yksilöiden herruutta toisia konkreettisia yksilöitä kohtaan vaan abstraktien normien herruutta.[8] Erona klassisen positivismin, Labandilla ehkä selvimmin havaittavaan, oikeus- ja valtiokäsityksensä universaalistamistendenssiin on kuitenkin se, että Weber kehittelee legaalisen herruuden puhtaan tyypin vain yhtenä mahdollisena legitiimin herruuden muotona.

On huomautettu, että Weber redusoi legaalisen hallinnan tyypissään legimiteetin legaliteetiksi.[9] Legaalin hallinnan perustana oleva ideajoukko esiintyy Weberin teoriassa annettuna; hän ei eksplikoi, miksi hallinnan alaiset hyväksyvät nämä ideat, miksi he pitävät niitä pätevinä. Voinee kuitenkin väittää, että Weberiltä on löydettävissä vastaus myös tähän kysymykseen. Nämä ideat näet vastaavat formaalin rationaliteetin periaatetta, joka on Weberille eräänlainen modernin yhteiskunnan kaikkia piirteitä, niin kapitalismia kuin legaalista hallintaa sekä siihen kytkeytyvää spesifiä oikeusjärjestelmää ja hallinnon organisoimismuotoa yhdistävä ja samalla selittävä yleisprinsiippi.[10]

Legaalisen hallinnan legitimiteetti-ideoihin nojautuen Weber esittää *rationaalin legaalisen hallinnon peruskategoriat.* Näiden peruskategorioiden voi tulkita myös luonnehtivan byrokratian ideaalityyppiä hallintoa instituutiona lähestyvästä näkökulmasta. Hallinnon organisoiminen virkamiehiin kiinnittyvien byrokratian ideaalityypin tunnusmerkkien mukaisesti liittyy näet Weberin mukaan yleensä nimenomaan legaaliseen hallintaan. Virkamiehiä koskevat byrokratian tunnusmerkit, joita en vielä lähemmin tarkastele, ovatkin keskeisiltä osin samansisältöisiä kuin rationaalisen legaalisen hallinnon peruskategoriatkin; näkökulma vain on toinen, hallintohenkilöstöstä lähtevä.

---

8 Weberin ja klassisen oikeustieteellisen positivismin käsitysten yhtäläisyyksiin ovat kiinnittäneet huomiota mm. *Blom*, 1976 s. 47, sekä *Söllner*, 1980 s. 179.

9 Esim. *Bader et al.* 1976 s. 443—445 ja *Hunt* 1978 s. 115—116. Vrt. myös edellä alav. 6; kysymys on legitimiteettiuskomusten perustasta, nyt vain legaaliseen hallintaan täsmennettynä.

10 Ks. formaalista tai tavoiterationaalisuudesta ja siihen liittyvästä »maailman lumouksen haihtumisesta» (Entzauberung der Welt) Weberillä länsimaisen yhteiskunnan kehitystä kohtalonomaisesti ohjaavana prinsiippinä esim. *Mommsen* 1974 s. 124—143 ja *Schluchter* 1980 s. 9—40.

Rationaalisen legaalisen hallinnon peruskategoriat ovat seuraavat:

1. Virallisten funktioiden pysyvä, sääntöjen sitoma organisaatio.
2. Spesifioitu kompetenssi, joka käsittää a) velvollisuuden suorittaa systemaattisen työnjaon tuloksena rajatut funktiot, b) kompetenssin haltijalle annetun, funktioiden toteuttamiseksi välttämättömän vallan (Befehlsgewalten) sekä c) pakkokeinot, jotka ja joiden käyttöedellytykset on tarkoin määritelty. Tällä tavoin organisoitua vallan yksikköä kutsutaan viranomaiseksi (Behörde).
3. Virkojen organisoimisessa noudatetaan hierarkkisuuden periaatetta, jonka mukaan jokainen alempi virka on alistettu ylemmän kontrolliin.
4. Viran hoitoa ohjaavat säännöt ovat joko teknisiä sääntöjä tai normeja. Tällaisten sääntöjen rationaali soveltaminen edellyttää erityiskoulutusta ja siksi hallintohenkilöstön jäseneksi on yleensä kvalifioitunut vain tällaisen koulutuksen omaava henkilö.
5. Hallintohenkilöstön jäsenet on erotettu tuotannon tai hallinnon välineiden omistuksesta. Organisaatiolle kuuluva omaisuus, jota kontrolloidaan viran puitteissa, ja virkamiehen henkilökohtainen, hänen yksityisesti käyttämänsä omaisuus on periaatteessa täydellisesti erotettu toisistaan.
6. Viran haltijalla ei ole tyypillisessä tapauksessa erityistä oikeutta virkaansa. Mikäli tällaisia oikeuksia on, kuten esim. tuomareiden kohdalla on asianlaita, niiden tarkoituksena ei ole palvella viran haltijoiden henkilökohtaisia etuja vaan varmistaa viran objektiivinen, itsenäinen ja vain relevanttien normien suuntaama hoitaminen.
7. Hallinnolliset aktit, päätökset ja säännöt muotoillaan ja taltioidaan kirjallisina.[11]

Legaalisen hallinnan peruskategorioissa voidaan erottaa kaksi ryhmää, jotka on sekä reaalihistoriallisessa että teoreettisessa tarkastelussa syytä pitää erillään. Ensimmäinen ryhmä liittyy siihen valtiokoneiston itsenäistymiseen, jota klassisen positivismin suppea valtiokäsite ilmentää. Tällaisia tunnusmerkkejä ovat hallintohenkilöstön erottaminen hallinnon välineiden ja virkojen omistuksesta samoin kuin sisäisten, hierarkkisuuden prinsiipin mukaisesti muotoiltujen sääntöjen kiinteyttämä pysyvä organisaatio. Tällaisten tunnusmerkkien mukaisena hallintokoneisto muo-

[11] *M. Weber* 1980 s. 125—126. Ks. myös s. 551—553.

toutui esim. Saksan valtioissa jo kapitalismin esihistoriassa eikä vasta kapitalististen tuotantosuhteiden paineesta.[12] Kapitalisminkin voi tosin sanoa edellyttävän nämä tunnusmerkit omaavaa hallinto-organisaatiota samassa määrin kuin se edellyttää yhteiskunnasta (taloudesta) itsenäistynyttä keskitettyä pakkovaltaa. Kapitalismi myös jatkuvasti tuottaa ja uusintaa tämän ulkotaloudellisen edellytyksensä. Mutta —toistettakoon vielä— reaalihistoriallisesti porvarillinen yhteiskunta on yleensä saanut tämän edellytyksensä perintönä absoluuttisen monarkian kaudelta.

Toinen tunnusmerkkien ryhmä taas liittyy oikeuden kehitykseen ja —näin voi nähdäkseni väittää— vasta nämä tunnusmerkit antavat oikeuden puhua byrokratiasta nimenomaan porvarilliselle yhteiskuntamuodolle ominaisena valtionhallinnon organisaatiomuotona. Tarkoitan valtion ja yhteiskunnan suhteiden oikeudellistamista, *valtion toimintojenkin alistamista abstrakteille oikeusnormeille.* Tämä oikeudellistaminen, joka myös vasta mahdollisti klassisen positivismin valtion oikeushenkilöllisyyskonseption, ilmenee Weberin legaalisen hallinnon peruskategorioissa ennen muuta kompetenssikäsitteessä sekä vaatimuksessa viran hoidon ohjautumisessa yksinomaan (oikeus)normien ja niitä täydentävien teknisten sääntöjen mukaisesti.

Vartola on Weberin teoriaa ja sen avulla byrokratian ja kapitalismin yhteyttä tarkastellessaan katsonut byrokratian keskeisten tunnusmerkkien sijoittuvan mainitsemistani ryhmistä ensimmäiseen. Hän on painottanut erityisesti hallintohenkilöstön erottamista hallintovälineiden ja virkojen omistuksesta sekä tästä seuraavaa hallintohenkilöstön taloudellista riippuvuutta. Nämä tunnusmerkit ovat hänen mukaansa olennaisia sekä seurattaessa byrokratian konstituoitumista että sen myöhempiä modifikaatioita. Rationaalista oikeutta hän on luonnehtinut byrokratian keskeisille tunnusmerkeille alisteiseksi ja niitä vahvistavaksi eksogeeniseksi tekijäksi.[13]

Oma käsitykseni byrokratian tunnusmerkkien keskinäissuhteista Weberin teoriassa on toinen kuin Vartolan. Rationaaliseen oikeuteen, abstraktien oikeusnormien ristiriidattomaan järjestelmään, kytkeytyvät tunnusmerkit ovat nähdäkseni primäärit. Ne myös tietyllä tavalla alistavat omalle logiikalleen keskitettyyn hallintokoneistoon yleensäkin liitty-

12 Ks. keskitetyn hallintokoneiston kehityksestä Saksassa —erityisesti Preussissa— absolutismin kaudella *Jacoby* 1969 s. 49—62, *Kehr* 1970 s. 31—52, *Preuss* 1973 s. 78—80 sekä *Koselleck* 1981 s. 153—336.

13 *Vartola* 1979 s. 120. Ks. myös s. 130—132 ja 141—142.

vät tekijät siinä byrokratian ideaalityypissä, jonka Weber näki puhtaimmillaan olennoituvan kapitalistisen valtion hallinto-organisaatiossa. Jälkimmäiset tekijät tulevat nähdäkseni Weberin teoriassa ymmärrettäviksi vasta modernin oikeuden ja sen ilmentämän rationaaliteetin kautta, vaikka ne reaalihistoriallisesti ovatkin konstituoituneet jo ennen modernin oikeusjärjestelmän kehittymistä ja valtiotoimintojen alistamista sille.

Oikeuteen liittyvien tunnusmerkkien ensisijaisuutta osoittaa jo se, että Weber kehitteli byrokratiateoriansa nimenomaan yhteydessä legaalin hallinnan konseptioon: byrokratia oli Weberille legaaliselle hallinnalle ominainen hallintotehtävien organisoimismuoto. Voi myös väittää, että Weberin teoriassa kapitalismin ja byrokratian yhteys kulki oikeuden kautta. Oikeus abstraktien ja myös hallinto-organisaation ulospäin suuntautuvaa toimintaa sääntelevien normien järjestelmänä vastasi kapitalismin formaalin rationaliteetin vaatimusta: oikeuden ja siinä ilmenevän rationaliteettiperiaatteen avulla hallinto oli organisoitavissa *markkinakäyttäytymisen valtiotoiminnoilta edellyttämän ennaltalaskettavuuden* mukaisesti.[14] Tämän oikeuden omalta osaltaan mahdollistaman ennaltalaskettavuuden valossa ovat kapitalismin vallitessa tulkittavissa myös esim. sellaiset tekijät kuin sääntöjen sitoma kiinteä organisaatio, organisatoristen suhteiden perustuminen täsmälliselle työnjaolle ja hierarkkisuuden periaatteelle samoin kuin viran ja sen haltijan välille tehty erokin. Oikeuden voi sanoa alistavan keskitettyyn valtiokoneistoon sinänsä liittyvät tunnusmerkit itselleen myös sikäli, että organisaation sisäisiäkin suhteita kiinteyttävien sääntöjen on sopeuduttava osaksi abstraktien oikeusnormien rationaalia järjestelmää. Kun Vartola kirjoittaa Weberin käsityksiä eksplikoidessaan, että »vastaavuus rationaalis-legaalisen hallinnan ja kapitalismin vaateiden kanssa on byrokratian tehokkuuden sisältö»,[15] hän on oikeassa. Mutta —ja tämä jää Vartolan esityksessä taustalle— tällainen Weberin teorian tulkinta myös edellyttää byrokratian tunnusmerkkien sisäisen logiikan hahmottamista rationaalisesta oikeudesta käsin.[16]

Se kapitalismin spesifi vaade, joka teki byrokratiasta kapitalismin kannalta tehokkaimman hallinnon organisoimismuodon, oli siis Weberille markkinakäyttäytymisen valtiotoiminnoiltakin edellyttämä ennaltalasket-

14 Ks. esim. *M. Weber* 1980 s. 505.

15 *Vartola* 1979 s. 113.

16 Nähdäkseni myös *Hunt* 1978, s. 115—118, pitää formaalis-rationaaliin oikeuteen liittyviä tunnusmerkkejä olennaisina Weberin byrokratiateoriassa.

tavuus. Jos formaalilla rationaliteetilla ja siihen sisältyvällä ennaltalaskettavuuden vaatimuksella ei voikaan tyhjentävästi selittää modernia oikeutta, toisin kuin Weberin lausumat antavat ymmärtää, se kelpaa valtiotoimintojen oikeuteen sitomisen sekä samalla niin byrokratian ideaalityypin ilmentämän valtionhallinnon organisoimismuodon kuin klassisen positivismin valtion oikeushenkilöllisyyskonseptionkin selittäjäksi. Se, mitä kapitalismi vaatii, ei ole talouden jäännöksetön suojaaminen valtion interventioilta vaan näiden interventioiden ennaltalaskettavuus ja kontrolloitavuus, näiden interventioiden kapitalismin rationaliteettia vastaava rationaalisuus. Tässä on nähdäkseni perimmäinen syy valtio-yhteiskunta -suhteiden oikeudellistamiselle, oikeuden asettamiselle valtion ja talouden suhteiden välittäjäksi.

Reaalihistoriallisesti kapitalistisen talouden vaatimukset eivät siirry välityksettä valtionhallinnon organisoimisperiaatteiksi; tämä tapahtuu poliittisten suhteiden kautta. Vaatimus hallinnon muutoksen käsittämisestä talouden, politiikan ja hallinnon keskinäisyhteyden muutoksen pohjalta on siten ulotettava myös byrokratian ideaalityypin ja valtion oikeushenkilöllisyyskonseption tuottaneen hallinnon organisoimisprosessin tarkasteluun. Saksan osalta tämä merkitsee huomion kiinnittämistä siihen poliittiseen tapahtumaketjuun, jonka lopputulokset kirjattiin v:n 1871 yleissaksalaiseen valtiosääntöön.[17] Näistä lopputuloksista eräs oli monarkin ja hänen alaisensa eksekutiivin sitominen ulkoisissa toiminnoissaan oikeuslauseisiin, jotka sisältyivät joko edustuslaitoksen myötävaikutuksella syntyneeseen lakiin tai tällaisen lain valtuutukseen nojautuviin eksekutiivin itsensä antamiin säädöksiin.

10. VALTION OIKEUSHENKILÖLLISYYSOPIN KRITIIKKIÄ JA SEN ARVIOINTIA

10.1. Kritiikin pääargumentteja

Käsitys valtion oikeushenkilöllisyydestä on ollut klassisen positivismin oppirakennelmista kestävimpiä ja laajimmalle levinneitä; sen ovat omaksuneet eräät sellaisetkin tutkijat, jotka muutoin ovat suhtautuneet

17 Ks. yleisesityksenä *Seeber-Wolter* 1981.

kriittisesti tämän tradition peruskatsomuksiin. Ulrich Häfelin tuskin liioittelee kirjoittaessaan, että »die Verbreitung dieser rechtlichen Staatskonstruktion ist eine derart mächtige, dass der Begriff der juristischen Staatspersönlichkeit vielfach ... auch ohne nähere Begründung als ganz selbstverständlicher Ausgangspunkt der staatsrechtlichen Darlegungen benutzt wird».[1] Myös suomalaiseen oikeuskirjallisuuteen tutustuminen vahvistaa Häfelinin väitettä; suomalaisesta kirjallisuudesta ei liene osoitettavissa yhtään valtion oikeushenkilöllisyyttä vastaan polemisoivaa kannanottoa.[2]

Valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktiota ei länsimaisessa oikeuskirjallisuudessa ole kuitenkaan hyväksytty aivan yksimielisesti ja varauksettomasti. Ajoittain siihen on kohdistettu ankaraakin arvostelua. Selostan kritiikin pääkohtia kokoavasti Häfelinin teoriahistoriallisen tutkimuksen pohjalta. Kriitikkojen esittämien näkökohtien vastakritiikki antaa näet mahdollisuuden arvioida valtio-oikeuden konstruktiivisen metodin »päälauseen» rationaalista ydintä.

Kritiikin yhteisenä piirteenä on ollut valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktion syyttäminen spekulatiivisuudesta ja positiivisesti annetuista lähtökohdista irtautumisesta; valtion oikeushenkilöllisyyttä on kutsuttu milloin tarpeettomaksi fiktioksi, milloin taas peräti kaunokirjallisuuden tai lyriikan tuotteeksi.[3] Tästä yhdistävästä piirteestä huolimatta kritiikki on eräissä olennaisissa suhteissa ollut sisäisesti varsin jyrkästikin eriytynyttä. Keskeisen vedenjakajan Häfelin on nähnyt siinä, että toiset arvostelijat ovat halunneet pitää kiinni mahdollisuudesta määritellä valtio oikeudellisena käsitteenä, kun taas toisten mielestä valtiota voidaan tarkastella vain sosiaalisena tosiasiana. Jälkimmäisen näkemyksen mukaan valtiossa on kyse tietystä tosiasiallisesta valta- tai herruussuhteesta, hal-

---

[1] *Häfelin* 1959 s. 1. Häfelinin tutkimus antaa teoriahistoriallisen kuvan valtion juridisen käsitteellistämisen kehityksestä. Ks. feodaalisista status-teorioista valtion oikeushenkilöllisyyteen johtaneesta teoriahistoriallisesta kehityksestä myös *H. Tolonen* 1982.

[2] Hermansonin jälkeen ovat valtion oikeushenkilöllisyyttä nimenomaisesti tarkastelleet mm. *Erich*, esim. 1924b s. 141, *Willgren*, 1925 s. 23—26, *Kekkonen*, 1936 s. 34—50 sekä analyyttiselta (siviili)oikeustieteeltä vaikutteita saaneista tutkijoista *Uotila*, 1963 s. 11—12 ja 83—84, samoin kuin *T. Holopainen*, 1969 s. 21—25 ja 65—66.

[3] Värikästä kieltä ovat käyttäneet varsinkin ranskalaiset kirjoittajat. Ks. *Häfelin* 1959 s. 376—389.

litsijoiden ja hallittujen välisestä suhteesta, ja valtiovalta kuuluu tosiasialliselle vallankäyttäjälle. Tähän näkemykseen yhdistyy usein —ennen kaikkea ranskalaisilla teoreetikoilla— oikeudellisten ilmiöiden tyhjentäminen pelkästään objektiivisiin oikeuslauseisiin ja klassisen positivismin valtion subjektiivisiksi oikeuksiksi käsittämien asiantilojen palauttaminen hallitsijoiden objektiivis-oikeudellisesti säännellyiksi kompetensseiksi.[4] Tässä kritiikin suunnassa siis empiristiseen sosiologismiin kytkeytyy oikeudellinen positivismi; arvostelun kohteena ei ole niinkään klassisen positivismin omaksuma Seinin ja Sollenin rajanveto kuin sen epätäydellinen soveltaminen, juridisen tarkastelun ulottaminen ilmiöihin, jotka eivät ole sille alistettavissa.

Myöskään se kritiikki, jossa valtiota on pyritty tarkastelemaan oikeudellisena ilmiönä, ei ole ollut sisäisesti täysin yhtenäistä. Eräät arvostelijat ovat kieltäneet koko oikeushenkilökäsitteen, ts. torjuneet yhteisöjen oikeussubjektiuden mahdollisuuden.[5] Toiset taas ovat kylläkin myöntäneet tämän käsitteen oikeutuksen, mutta rajanneet valtion valtailmiönä sen sovellutusalueen ulkopuolelle. Jälkimmäiset kriitikot ovat tukeneet käsitystään lähinnä kolmenlaisilla argumenteilla. Esimerkiksi Otto Mayer katsoi, että oikeushenkilön käsite on sovellettavissa ainoastaan yksityisoikeudellisiin varallisuussuhteisiin ja että tämän käsitteen merkitys on tietyn omaisuusmassan irrottamisessa yksilösubjektien oikeuspiiristä.[6] Ehkä yleisimmin käytetty on kuitenkin ollut se argumentti, joka liittyy oikeushenkilöopin sisältämään valtion kaksinaiseen määrittymiseen oikeuden subjektina ja objektina: kun oikeushenkilöt ovat oikeusjärjestyksen luomia ilmiöitä ja kun oikeusjärjestys edellyttää valtiota, oikeusjärjestys ei voi luoda valtiohenkilöä, omaa edellytystään. Jotta valtio voitaisiin käsittää oikeushenkilöksi, edellytetään ylivaltiollista oikeusjärjestystä, jolle valtio olisi alisteinen. Kun tällaista ylivaltiollista oikeusjärjestystä ei positivistisen käsityksen mukaan ole, valtio on Mayerin mielestä oikeushenkilöllisyyskonstruktiossa kuin itsensä tukasta suosta vetävä Münchhausen.[7]

Kolmannen valtion oikeushenkilöllisyyden kiistämisessä käytetyn argumentin mukaan yhteisöt voivat olla oikeussubjekteja ainoastaan suh-

4 *Häfelin* 1959 s. 392—394 ja 376—389.
5 *Häfelin* 1959 s. 358—360.
6 *Häfelin* 1959 s. 360—361.
7 *Häfelin* 1959 s. 361—362.

teissaan kolmansiin henkilöihin, eivät sen sijaan suhteissaan omiin jäseniinsä. Kun valtioalamaiset ovat laajan valtiokäsitteen mukaisesti myös valtion jäseniä, valtio ei voi esiintyä heitä kohtaan oikeussubjektina. Valtio voi olla oikeussubjekti korkeintaan yksityisoikeudellisissa ja kansainvälisoikeudellisissa suhteissa. Niissä tapauksissa, joissa v. Gerberin, Labandin ja Jellinekin edustama suuntaus näki valtionsisäiseen oikeuteen perustuvan valtion ja sen ulkopuolisen oikeussubjektin välisen julkisoikeudellisen suhteen, suhteen toisena osapuolena ei ole valtio vaan valtio-orgaani. Myöskään valtiovalta ei tämän käsityksen mukaan kuulu valtiolle kokonaishenkilönä vaan valtio-orgaanille. Valtio spesifinä oikeusilmiönä on esimerkiksi Erward Loeningille tietty oikeussuhde, »rechtlich geordnete Herrschaftsverhältnis zwischen dem Inhaber der Herrschergewalt und den der Herrschergewalt untergeordneten Personen».[8]

Häfelin on tutkimuksessaan lukenut myös Kelsenin valtion oikeushenkilöllisyyden kannattajaksi ja katsonut tämän kategorian olevan jopa puhtaan oikeusopin valtio(-oikeus)teorian keskeinen käsite. »Auch diese moderne Staatslehre übernahm das Dogma der Rechtspersönlichkeit des Staates als Zentralbegriff des publizistischen Begriffssystemes», kirjoittaa Häfelin Kelsenin oppirakennelmasta.[9] Häfelinin tulkinta on nähdäkseni virheellinen. Kelsenin pyrkimyksenä on pikemminkin ollut osoittaa, että valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktio on tarpeeton oikeusjärjestyksen tieteellisessä esittämisessä ja että sitä voidaan käyttää positiivisen oikeuden kuvauksessa enintään eräänlaisena fiktiivisenä, mihinkään »substanssiin» viittaamattomana apukäsitteenä.[10] Tässä suhteessa Kelsen rinnastuukin lähinnä niihin Häfelinin tarkastelemiin oikeushenkilöllisyysopin kriitikoihin, jotka kielsivät valtion oikeushenkilöominaisuuden »reaalisuuden» mutta jotka siitä huolimatta katsoivat kyseistä käsitettä voitavan käyttää »mukavuussyistä» tai lyhyen ilmaisutavan saavuttamiseksi.[11] Valtion oikeushenkilöllisyys palautuu —kuten muutkin Kelsenin analysoimat »perinteisen» oikeusteorian ns. henkilökäsitteet— tietyn oikeusnormien kompleksin henkilölliseen ainekseen.

---

[8] *Häfelin* 1959 s. 363—365. Ks. myös *Kelsenin*, 1922 s. 171—178, Loening-kritiikkiä.

[9] *Häfelin* 1959 s. 166.

[10] *Kelsen* 1922 s. 208.

[11] *Häfelin* 1959 s. 364.

10.2. Kritiikin kritiikkiä

Väite valtion oikeushenkilöllisyysopin sivilistisesta alkuperästä pitää sikäli paikkansa, että oikeussubjektin ja -henkilön käsitteet kehiteltiin alunperin siviilioikeudessa. Käsitteiden alkuperäinen kotipaikka ei kuitenkaan vielä sinänsä osoita, että niitä ei voitaisi soveltaa juridiikan muillakin oikeudenaloittain eriytyneillä lohkoilla. Labandin kanta, jonka mukaan sivilistiikan luomat käsitteet eivät ole spesifisti yksityisoikeudellisia vaan luonteeltaan yleisiä oikeuskategorioita, ei ole ennakolta ja ilman lähempiä perusteluja torjuttavissa.

Kysymystä valtion oikeushenkilöllisyydestä ei voi ratkaista sen paremmin yksilöimättömällä sivilistisuussyytöksellä kuin myöskään ylihistoriallisella, valtion oikeushenkilöllisyyden spesifit edellytykset sivuuttavalla argumentoinnilla. Sitä on tarkasteltava samoihin näkökohtiin kiinnittyen kuin yhteisöjen oikeussubjektiutta yleensäkin. Niiden mukaisesti valtio saavuttaa oikeussubjektiuden siellä ja silloin, missä ja milloin sellaiset yhteiskunnalliset suhteet, joiden osapuoli se on, alistetaan oikeudelliselle sääntelylle. Näkemys, joka kieltää (kaikilta) yhteisöiltä oikeussubjektiuden, perustuu eräänlaiseen individualistiseen yhteiskuntakäsitykseen, käsitykseen, jonka mukaan yhteiskunnassa ei ole mitään muuta »reaalista» kuin yksilöt ja heidän (tahto)toimintonsa. On tietysti totta, että yksilöt ovat yhteisöjenkin välttämättömiä elementtejä, ainesosia, ja että yhteisöt voivat toimia vain yksilöitten välityksellä. Mutta silti on väärin sanoa, että yhteisöt palautuisivat jäännöksettä näihin ainesosiinsa. Virheellistä on myös kieltää yksilötahdoista erillisen kollektiivi- tai yhteisötahdon olemassaolo. Kollektiivitahto tosin aina muotoutuu yksilötahtojen pohjalta ja ilmenee yksilötahtojen kautta, mutta tästä huolimatta se ei ole palautettavissa yksilötahtojen summaksi tai niiden jonkinlaiseksi keskiverroksi. Mayer on oikeassa siinä, että yksityisoikeudessa oikeushenkilöllisyysinstituution funktio on usein varallisuuteen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien irrottamisessa yksilösubjekteista ja että oikeushenkilökäsite on alun perin kehitelty nimenomaan varallisuussuhteita silmällä pitäen. Mutta —kuten edellä totesin— tietyn oikeustieteellisen käsitteen alkuperäinen kotipaikka ei vielä sinänsä apriorisesti estä sen sovellutusalueen laajentumista oikeudellisen sääntelyjärjestelmän kehityksen myötä. Jos ja kun oikeudelliselle sääntelylle alistetaan muunkinlaisia yhteisöihin kiinnittyviä sosiaalisia suhteita kuin vain varallisuus-

suhteita, samalla laajennetaan myös yhteisöjen oikeussubjektiutta, oikeushenkilökäsitteen kohdealuetta.

Väite, joka perustuu yhteisön ja sen jäsenten välisten oikeussuhteiden mahdollisuuden kieltämiseen, ei sekään tavoita maaliaan. Sen paikkansapitävyyden arvioimiseksi sitä ei tässä yhteydessä ole välttämätöntä tarkastella yleisenä, kaikkiin oikeushenkilöihin ulottuvana kantana. Riittää, kun todetaan, että valtion oikeushenkilöllisyyden mahdollisuuden kiistävänä argumentti sekoittaa laajan ja suppean valtiokäsitteen: valtio oikeudellisen sääntelyn kohteena on tulkittava suppean valtiokäsitteen mielessä.

Ristiriitaa, jonka kriitikot ovat nähneet valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktion edellyttämässä valtion kaksinaisessa asemassa oikeuden subjektina ja objektina, ei sen sijaan voi sivuuttaa yhtä nopeasti. Valtion sidonnaisuus oikeuteen ei ole joka suhteessa saman kaltaista kuin valtion ulkopuolisten subjektien. Valtion ja muiden subjektien välisiä oikeudellisia konflikteja ei ratkaise —kuten on asianlaita yksityisten subjektien keskinäisissä konflikteissa— mikään ulkopuolinen instanssi vaan suhteen toinen osapuoli, valtio itse. Tämä on antanut eräille materialistisen oikeusteorian kannattajillekin aiheen kiistää mahdollisuus alistaa valtion ja kansalaisten suhteet oikeudelliselle sääntelylle; Tuschling puhuu tässä yhteydessä *oikeuden ei-reflektiivisestä luonteesta.*[12] Myös ns. hätäoikeuden käytäntö ja teoria osoittaa, että valtion sidonnaisuus oikeuteen ei ole jäännöksettä rinnastettavissa yksityisten subjektien alisteisuuteen oikeudelle.[13]

Tarkastelemani oikeushenkilöllisyysopin kritiikki ei kuitenkaan ole käyttänyt perusteluinaan oikeuden ei-reflektiivisyyteen tai hätäoikeuteen liittyviä näkökohtia. Kritiikin lähtökohtana on ollut käsitys, jonka mukaan oikeusjärjestys »luo» oikeushenkilöt jossain toisessa merkityksessä kuin individuaaliset oikeussubjektit. Tämä käsitys ei taas pidä paikkaansa.

---

[12] *Tuschling* 1976 s. 78—87.

[13] Ks. hätäoikeudesta kokoavasti *Sipponen* 1965 s. 202—206 ja erityisesti Suomea koskien s. 381—387. —Hätäoikeuden mahdollisuuden tunnustaminen on, kuten *Neumann*, 1980 s. 16, viittaa, seurannut alusta lähtien uuden ajan länsimaista poliittista teoriaa, esim. valtiovallan oikeudellista sidonnaisuutta muutoin korostaneella Lockella monarkin prerogatiiviksi muotoiltuna. Ks. *Locke* 1965 s. 420—425.

Oikeudesta kyllä riippuu, mitkä sosiaalisten suhteiden (potentiaaliset) osanottajat saavat oikeussubjektiuden. Oikeus ei sen sijaan »luo» sitä faktista subjektia, johon tuo spesifi oikeudellinen ominaisuus kiinnittyy. On siis väärin sanoa, että käsitys valtion oikeushenkilöllisyydestä edellyttäisi, että oikeus synnyttäisi oman edellytyksensä, valtion sosiaalisena faktana. Kriitikot unohtavat myös sen, että vaikka oikeuden muodostuminen onkin riippuvainen valtion toiminnoista, se kerran muodostuttuaan saavuttaa tietyn objektiivisuuden, tietyn itsenäisyyden suhteessaan itsensä synnyttäneeseen faktiseen instanssiin. Tästä näkökulmasta ei ole suinkaan mahdotonta ajatella, että oikeus kyseisessä mielessä objektiivisena ja yhteiskunnassa reaalisesti vaikuttavana tekijänä sääntelisi myös valtion toimintoja.

Vaikka valtiota oikeushenkilöominaisuudessaan tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, se kuitenkin —valtiokoneistona— muodostuu lukuisista eri orgaaneista. Oikeusnormien antajana, välittömänä kohteena sekä niiden realisoitumisprosessissa syntyvien konfliktien auktoritatiivisena ratkaisijana ovat yleensä eri orgaanit. Valtioon kohdistuvassa oikeudellisessa sääntelyssä onkin monasti kyse vain siitä, että toinen valtioorgaani ohjaa oikeusnormien avulla itselleen alisteista toista orgaania.[14] Erityisen selvänä tämä aspekti näyttäytyy silloin, kun edellytetään —kuten mm. klassisessa saksalaisessa positivismissa ja myös suomalaisessa valtio-oikeustieteessä tehdään—, että valtion ja sen ulkopuolisten subjektien välisten suhteiden sääntelyn on tapahduttava parlamentin myötävaikutuksella syntyneellä lailla tai vähintäänkin tällaisessa laissa annetun valtuutuksen nojalla. Tällaisten sääntelyjen nojalla syntyvissä oikeussuhteissa esiintyvät valtion puolesta yleensä hallinto-orgaanit, ja näin näissä sääntelyissä on kysymys parlamentin harjoittamasta hallintokoneiston ohjauksesta. Tämä on taustana myös sille Jellinekin esittämälle valtion »itsevelvoittautumisen» selitykselle, jonka mukaan siinä valtio toimivana ja valtaa käyttävänä subjektina velvoittautuu valtiolle yhteisintressin vaalijana. Jellinekin mukaanhan valtion edellinen ominaisuus painottuu monarkin johtamassa hallintokoneistossa, jälkimmäinen taas edustuslaitoksessa.

Myös oikeuden ei-reflektiivisyyttä korostettaessa sivuutetaan valtion organisatorisen eriytymisen merkitys. Tietyllä abstraktiotasolla huomautus oikeuden ei-reflektiivisestä luonteesta tietysti pitää paikkansa. Toinen

14 Vrt. *Tumanov* 1974 s. 177.

asia kuitenkin on, että konkreettisten oikeudellisten sääntelyjen tutkimisessa käytettävää käsitevälineistöä hiottaessa ei ole tarkoituksenmukaista painottaa sen, kuten ei myöskään hätäoikeuden historiallisen realiteetin, merkitystä.

Myöskään se argumentaatio, jota yhdistää valtion oikeushenkilöllisyysopin moittiminen siitä, että se sivuuttaa Sollenin Seinista eriyttämisen implikaatiot, ei nähdäkseni kestä kritiikkiä. Sekä Kelsen että ranskalaiset valtion oikeushenkilöllisyysopin kriitikot typistävät (julkis-) oikeudelliset ilmiöt pelkästään oikeusnormeiksi, objektiiviseksi oikeudeksi. Edellä luonnostelemistani lähtökohdista tämän kaltainen Sein/Sollen- dikotomiaan nojaava oikeushenkilöllisyyskäsitteen arvostelu ei ole hyväksyttävissä: oikeussubjektius on yksi jäsen oikeuden realisoitumisprosessissa, oikeudellisen sääntelyn mekanismissa, ja sellaisena sitä on tarkasteltava sosiaalisten suhteiden faktisiteetin ja oikeudellisen normativiteetin vuorovaikutuksessa.

Kelsenin ja ranskalaisten teoreetikkojen tiet eroavat valtioilmiön luonnehdinnassa. Kelsenille valtio on puhtaan oikeudellinen ilmiö ja valtiokäsite puhdas oikeuskäsite. Jälkimmäiset tutkijat taas näkevät valtiossa pelkän faktisen sosiaalisen valtailmiön, joka ei ole alistettavissa oikeudelliselle tarkastelulle. He ovat sikäli oikeassa, että valtio on myös ja ensisijaisesti yhteiskunnallinen faktisiteetti. Mutta tämä ei vielä kumoa sen oikeushenkilöominaisuuden mahdollisuutta. Asianlaita on pikemminkin päinvastoin: vain faktisena faktisten yhteiskunnallisten suhteiden osapuolena se voi ylipäätänsä saavuttaa oikeussubjektiuden. Valtio on tässä yksilösubjektien kanssa täysin analogisessa asemassa. Se, että ihminen on oikeussubjekti, ei suinkaan merkitse, että oikeussubjektiusominaisuus tyhjentäisi ihmisen määrittyneisyyden, että ihminen olisi pelkkä juridinen ilmiö. Ihminen on —yhteiskuntatieteellisessä tarkastelussa— ensisijaisesti tosiasiallisten yhteiskunnallisten suhteiden subjekti ja saavuttaa juuri tällaisena »sosiaalisena faktana» oikeussubjektiusominaisuuden.

Klassisen valtio-oikeudellisen positivismin virhe ei ollutkaan siinä, että se myönsi modernin valtion oikeussubjektiuden mahdollisuuden. Sen puutteet liittyvät tapaan, jolla tämä valtion juridinen ominaisuus irrotettiin sen muista määreistä. Valtio oikeushenkilönä oli klassiselle positivismille samanlainen Sollen-ilmiö kuin muutkin oikeussubjektit. Valtio-oikeushenkilön ulko-oikeudellisena edellytyksenä oli tosin valtio sosiaalisen valtiokäsitteen esittämänä ilmiönä. Tämä ilmiö ei kuitenkaan

ollut sillä tavoin oikeushenkilökäsitteen sisäinen ainesosa kuin oikeussubjektiuden tarkasteleminen oikeuden realisoitumisen kannalta edellyttäisi.

Valtio ei »oikeusilmiönäkään» typisty pelkästään oikeushenkilöominaisuuteensa. Tässä ominaisuudessa on kyse ainoastaan yhdestä oikeuden ja valtion vuorovaikutuksen aspektista, valtiosta oikeudellisen sääntelyn kohteena. Tämäkään aspekti ei sitä paitsi tyhjenny pelkästään valtion asemaan oikeussuhteiden subjektina. Kokonaan tämän näkökulman ulkopuolelle jää vielä esimerkiksi valtion asema oikeudellisen sääntelyn subjektina sekä oikeuden realisoitumista turvaavana pakkovaltana.[15]

Kolmas kritiikin aihe klassisen positivismin valtion oikeushenkilöllisyysopissa kytkeytyy siihen tapaan, jolla oikeushenkilökäsitettä käytettiin klassisen positivismin »konstruktiivisen» metodin välikappaleena, niihin johtopäätöksiin, jotka tuosta käsitteestä dedusoitiin eräitä muita valtiota koskevia oikeudellisia ongelmia analysoitaessa.

11. VALTIO-ORGAANIT JA NIIDEN KESKINÄISSUHTEET

11.1. Klassinen positivismi ja sen kriitikot

Klassisessa valtio-oikeudellisessa positivismissa valtio-organisaation ongelmat ovat osa valtion oikeushenkilöllisyysproblematiikkaa. Esimerkiksi Jellinek tosin pyrki kehittelemään organisaatio- ja orgaanikäsitteet jo sosiaalisen valtiokonseptionsa puitteissa. Valtio kuten mikä muu tahansa yhteisö edellyttää hänen mukaansa jo käsitteellisesti organisaatiota ja orgaaneja, joiden tahto luetaan sen tiliin. Kuitenkin juridisen organisaatio- ja orgaanitarkastelun liittäminen oikeushenkilöllisyysongelmatiikkaan johtaa niin Jellinekillä kuin muillakin klassisen positivismin teoreetikoilla siihen, että se eroaa organisaation ja orgaanien analysoimisesta faktisina ilmiöinä. Sein/Sollen -dikotomia tunkeutuu myös valtio-organisaation käsitteellistämiseen ja valtio-organisaatio ja -orgaani fak-

---

15 Ks. valtion ja oikeuden keskinäissuhteista yleisesti *Aržanov* 1960, erit. s. 16—77. —Sen selvittäminen, millaisissa oikeudellisissa sääntelyissä valtio sitten on todella käsitettävä yhtenäiseksi oikeussubjektiksi, ei kuulu tämän työn tehtäviin. Ongelman pohtimisessa saattavat esim. *Rossin*, 1958, valtiokäsitteen faktisten käyttöyhteyksien erittelyt osoittautua hedelmällisiksi.

tisina ilmiöinä näyttäytyvät valtio-oikeustieteilijälle korkeintaan saman kaltaisina juridisen käsitteenmuodostuksen ulko-oikeudellisina edellytyksinä kuin sosiaalisen valtiokäsitteen tarkoittamat ilmiöt yleensäkin. Faktisen ja juridisen orgaanikäsitteen eriyttäminen ilmeni orgaanin sekä orgaanina toimivan ihmisen välisenä rajanvetona: *orgaani in abstracto Sollen-ilmiönä erotettiin jyrkästi orgaanista in concreto, orgaanina toimivasta konkreettisesta yksilösubjektista.*

Kun oikeushenkilöllisyys otettiin organisaatiotarkastelun perustaksi, huomio keskitettiin valtion ja sen ulkopuolisten subjektien keskinäissuhteisiin. Oikeudellisen orgaanikategorian lähtökohtana oli esimerkiksi Jellinekillä ulospäin ilmenevän valtiotahdon ongelma: orgaanit muotoilivat tämän tahdon, niiden tahtotoiminnot luettiin valtion ja sen ulkopuolisten subjektien välisissä suhteissa valtion tiliin. Näihin suhteisiin kiinnittyi myös *kompetenssikäsite.* Orgaanien kompetenssi ilmaisi sen alueen, jolla orgaanitahto oli yhtä kuin valtiotahto. Sikäli kuin kompetenssikäsitteellä oli Jellinekin konstruktiossa työnjaollista merkitystä, kysymys oli ainoastaan työnjaosta ulospäin suuntautuvan valtiotahdon ilmaisemisessa. Muilta osin valtio-organisaation työnjaolliset ja muut sisäiset suhteet jäivät oikeudellisen valtio-organisaatiotarkastelun ulkopuolelle.

Objektiivisen ja subjektiivisen oikeuden rajanvedossa kompetenssi sijoittui edellisen puolelle. Orgaaneilla ei ollut subjektiivista oikeutta kompetenssin tarkoittamiin tehtäviin, sen rajaamaan ulospäin suuntautuvan valtiotahdon ilmaisemisen alaan. Kompetenssi määrittyi niiksi objektiiviseen oikeuteen sisältyviksi oikeuslauseiksi, joiden pohjalta oli mahdollista ratkaista kysymys yksilöllisten tahtotoimintojen lukemisesta valtio-oikeushenkilön tiliin. Kompetenssinormeilla tosin saattoi silloin olla merkitystä myös subjektiivisten oikeuksien ja velvollisuuksien osoittajina, kun ne orgaanille kuuluvaa valtiotahdon ilmaisemisen aluetta rajatessaan samalla sääntelivät valtio-oikeushenkilön ja muiden —valtion ulkopuolisten— subjektien välisiä suhteita. Kompetenssinormilla mahdollisesti luodun subjektiivisen oikeuden kantajana ei kuitenkaan tällöin ollut orgaani vaan valtio kokonaishenkilönä.[1]

Orgaanien keskinäissuhteiden ja niitä sääntelevien normien luonnehdinta on havainnollinen osoitus siitä käsitteiden »itseliikunnasta», josta mm. I.O. Levin on moittinut oikeushenkilöllisyyskonstruktiolla operoi-

[1] *Jellinek* 1919 s. 227—234.

neita klassisen positivismin edustajia.[2] Orgaanitahdon samastuminen valtiotahtoon merkitsi heidän mukaansa, että orgaaneilla ei ollut itsenäistä tahtoa ja että ne eivät tämän vuoksi voineet olla oikeussubjekteja. Edelleen —»juridista logiikkaansa» seuraten— klassisen positivismin teoreetikot kielsivät orgaanien keskinäissuhteiden sekä niitä sääntelevien normien oikeudellisen luonteen.

Orgaanien välisiä suhteita sääntelevien normien kategorioiminen liittyi lain kaksinaiskäsitteeseen, aineellisen lain keskeisen ainesosan, *oikeuslauseen* määrittelyyn. Tässä lakikonseptiossa voidaan erottaa kaksi puolta, valtiosääntöpoliittinen ja oikeusteoreettinen aspekti. Nämä eivät luonnollisestikaan ole jäännöksettä toisistaan irrotettavissa. Jesch on tuskin väärässä katsoessaan valtiosäännön tulkintakysymyksen johdatelleen oikeusteoreettisia kannanottoja ja todetessaan Labandin teorian nostaneen kansanedustuslaitoksen ja eksekutiivin välisen kiistan »poliittisen riidan tasolta juridisen logiikan sfääriin».[3] Tästä huolimatta lain kaksinaiskäsitettä lienee lupa arvioida myös oikeusteoreettiselta kannalta, tavoittelihan se syntytaustastaan huolimatta pätevyyttä ohi konkreettisen valtiosäännön tulkintakiistan. Tässä yhteydessä rajoitun vain valtio-orgaanien keskinäisiä suhteita ja niitä sääntteleviä normeja koskevaan kysymykseen.

Klassisen positivismin teoriassa vastaus tähän kysymykseen edellytti kannanottoa *orgaanien oikeussubjektiuden mahdollisuuteen.* Päättely eteni siis orgaanien oikeussubjektiuden arvioinnista niiden asemaa koskevien normien luonteen määrittelyyn. »Leugnet man ... die Persönlichkeit der Organe und damit die Existenz von Rechtspflichten und subjektive Rechten derselben, können die fraglichen Bestimmungen (orgaanien asemaa koskevat määräykset -KT) nicht als Rechtssätze gelten», kirjoittaa Kelsen jellinekläisen tradition ajattelutapaa kuvatessaan.[4] Juuri näin klassisen positivismin edustajat ajattelivatkin: he kielsivät orgaanien oikeussubjektiuden yhtä hyvin valtion ja sen ulkopuolisten subjektien välisissä kuin valtio-organisaation sisäisissä suhteissakin.

Orgaanien oikeussubjektiuden epääminen valtion ja sen ulkopuolisten henkilöiden välisissä suhteissa on täysin perusteltua: jos oikeuden tai velvollisuuden subjektina on valtio kokonaisuudessaan, orgaani toi-

2 *Levin* 1960 s. 43.
3 *Jesch* 1961 s. 22.
4 *Kelsen* 1911 s. 522.

mii ainoastaan valtion puolesta, sen »edustajana», eikä itsenäisenä oikeussubjektina. Mutta voidaanko tästä sinänsä aivan oikeasta asettamuksesta tehdä johtopäätöksiä, jotka koskevat orgaanin asemaa valtio-organisaation sisäisissä suhteissa? Jellinekin ja muiden tahtoteoriasta lähtevien valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktion kannattajien mukaan näin voidaan menetellä. Heidän ajatuskulkunsa on esitettävissä seuraavasti. Orgaanien epäitsenäisestä asemasta valtion ja sen ulkopuolisten subjektien välisissä suhteissa johtuu, että orgaaneilta puuttuu oikeussubjektiuden edellyttämä itsenäinen tahtokykyisyys. Orgaanit eivät siksi voi olla oikeussubjekteja edes valtio-organisaation sisäisissä suhteissa eivätkä näitä suhteita sääntelevät normit myöskään ole oikeudellisiksi luonnehdittavia.

Klassisen positivismin teoreetikoilla siis —mikäli olen tulkinnut heidän päättelyketjunsa oikein— valtion oikeushenkilöllisyydestä johdettu päätelmä orgaaneilta puuttuvasta oikeussubjektiudesta välittyi tahtoproblematiikan kautta. Tämä on tärkeätä havaita mm. siitä syystä, että eräät niistä tutkijoista, jotka klassisen positivismin normativistisia kriitikoita seuraten ovat pyrkineet kitkemään tahtomomentin valtio-oikeudellisesta käsitteistöstä, ovat tästä huolimatta perustaneet käsityksensä orgaaneilta puuttuvasta oikeussubjektiudesta nimenomaan valtion oikeushenkilöominaisuuteen. Kun tätä käsitystä ei enää voida tukea yhtenäiseen valtiotahtoon ja orgaaneilta puuttuvaan itsenäiseen tahtokykyisyyteen liittyvillä näkökohdilla, on vaikea nähdä, miten orgaanien asemasta valtion ulkoisissa suhteissa voitaisiin tämän jälkeen tehdä valtio-organisaation sisäisiä suhteita koskevia päätelmiä. Tätä ongelmaa eivät ole havainneet esimerkiksi sellaiset valtion oikeushenkilöllisyyttä sekä orgaaniuden oikeudellista arvioimista käsitelleet suomalaiset tutkijat kuin Jaakko Uotila ja Holopainen, jotka ovat suhtautuneet kriittisesti käsitykseen yhtenäisestä valtiotahdosta, mutta tarkastelleet orgaaniutta kuitenkin valtion oikeushenkilöllisyyden kautta.

Forsthoffin käsitys, jonka mukaan jellinekläinen teoria on edelleenkin valtio-oikeustieteessä yleisimmin omaksuttu valtio-organisaatio- ja valtio-orgaanikonseptio,[5] pitänee ainakin mannereurooppalaisesta perspektiivistä paikkansa. Valtion oikeushenkilöllisyysopin tavoin valtio-oikeudellinen tutkimus on kuitenkin aika ajoin arvostellut myös »perinteistä» organisaatio- ja orgaanikonstruktiota. Kriitikoista ja vaihtoehtojen esit-

[5] *Forsthoff* 1973 s. 438.

täjistä otan tarkasteltavakseni Kelsenin, Rossin sekä suomalaisista tutkijoista Holopaisen.[6]

Kelsen ja Ross eivät niinkään ole pyrkineet itsenäisesti kehittelemään orgaanikäsitettä. Heidän esityksiään luonnehtii pikemminkin perinteisen käsitteistön ja sen käyttöyhteyksien kriittinen analysointi sekä pyrkimys palauttaa nämä käsitteet heidän omiin teoreettisiin lähtökohtiinsa ja näin »tieteellistää» ne. Heitä yhdistää myös torjuva suhtautuminen klassisen positivismin oppirakennelmaansa sisällyttämään tahtomomenttiin. Samoin he molemmat hylkäävät oikeushenkilökäsitteen deduktiivisen käyttämisen orgaanikysymyksen ratkaisemisessa. Kun klassisen positivismin päättely eteni valtion oikeushenkilöllisyydestä orgaanikäsitteeseen, Kelsenillä ja Rossilla orgaanius tiliinlukemisongelmana edeltää kysymystä yhtenäisestä valtiosubjektista. Vaikka Holopainen päätyykin orgaaniuteen oikeudellisena ilmiönä oikeushenkilöllisyyden kautta, hänenkin konstruktiossaan on piirteitä, jotka oikeuttavat lukemaan hänet klassisen positivismin arvostelijoiden joukkoon.

Kelsen aloittaa jellinekläisen orgaanikäsitteen kritiikin jo v. 1911 ilmestyneessä Hauptprobleme der Staatslehre -teoksessaan. Hänen oma positiivinen vaihtoehtonsa klassisen positivismin asettaman ongelman ratkaisuksi saa sen sijaan lopullisen hahmonsa vasta hänen omaksuttuaan hypoteettisen perusnormin transsendentaaliselle olettamukselle nojaavan oikeusjärjestyksen Stufenbau-teoriansa. Myös mainitussa varhaisteoksessa esitetty arvostelu on kuitenkin selostamisen arvoinen. Se näet paljastaa hyvin tarkkanäköisesti eräät Jellinekin orgaaniopin sisäiset ristiriidat.

Jellinekin konstruktio edellytti mahdollisuutta erottaa orgaani in abstracto kompetenssialueen määrittelevien oikeuslauseiden muodostamana Sollen-ilmiönä orgaaneina kulloinkin toimivista konkreettisista henkilöistä, orgaaneista in concreto. Tämä ero voisi esim. orgaanien oikeussubjektiutta arvioitaessa olla merkityksellinen vain, mikäli valtio-orgaanin käsite valtio-organisaatiota Sollen-ilmiönä jäsentävässä teoriassa tarkoittaisi nimenomaan orgaania oikeuslauseiden kompleksina, ei orgaaniuden kantajaa. Näin ei Jellinekin teoriassa kuitenkaan Kelsenin

---

6 *Forsthoff*, 1973 s. 440, käyttää edellä tarkastelemani hallintoerittelynsä pohjalta orgaanin sijasta termiä »Funktionsträger». Forsthoffia seuraten myös *Böckenförde*, 1964 s. 30 alav. 32, on esittänyt, että organisatorisena peruskäsitteenä tulisi orgaanin sijasta omaksua »Funktionsträger».

mielestä ole asianlaita. Jellinek ja hänen kannattajansa, ns. anorgaanisen valtiokonseption puolesta puhujat, käyttävät Kelsenin havaintojen mukaan orgaani-sanaa kaikissa olennaisissa yhteyksissä merkityksessä, joka viittaa orgaanina toimivaan konkreettiseen henkilöön.[7] Tämä ristiriita suhteessa klassisen positivismin itsensä korostamaan teoreettiseen intentioon, valtion konstruoimiseen puhtaana Sollen-ilmiönä, on Kelsenin mukaan yhteydessä jo systeeminmuodostuksen lähtökohtaan, tahtokäsitteeseen. Kun esim. Jellinek ymmärtää tahdon psyykkisenä tosiasiana, hän voi identifioida sen vain inhimillisen yksilön tahtoon. Kun oikeussubjektiuden ulko-oikeudellisena edellytyksenä on tahto, johdonmukaisuus edellyttäisi tämän oikeudellisen kvaliteetin liittämistä vain orgaaniuden kantajiin, ei sen sijaan valtioon yhteisönä. Jellinekläinen traditio kuitenkin päätyy —väkivaltaisten fiktioiden kautta, kuten Kelsen asian ilmaisee— täsmälleen päinvastaiseen lopputulokseen.[8] Annan Kelsenin itsensä esittää perustelut arviolleen, jonka mukaan »anorgaaninen» valtioteoria vastoin pyrkimyksiään joutuu omaksumansa tahtokategorian vuoksi käyttämään orgaanikäsitettään orgaanin in concreto -merkityksessä. Lainaus on pitkä, mutta osoittaa Kelsenin kyvyn rekisteröidä arvostelemiensa teorioiden sisäisiä ristiriitoja:

> »Wenn die Vertreter der anorganischen Staatslehre behaupten, dass der einheitliche Wille, dessen jeder Verband bedarf, kein anderer als der menschlicher Individuen sein kann, und dass als Verbandsorgan, das ist als Willenswerkzeug des Verbandes jenes Individuum zu betrachten sei, dessen Wille als Verbandswille gilt, ... dann zeigt sich deutlich, dass auch die anorganische Staatstheorie unter 'Staatsorgan' nicht die abstrakte Institution, sondern den physischen Organträger verstehen muss. Wenn man von der Wahl oder Ernennung der Organe spricht, so kann man dabei nur den Organträger im Auge haben, denn Institutionen werden nicht ernannt oder gewählt.
>
> Wenn der juristische Person des Staates nur durch Organe handeln —und nach üblicher Anschauung auch 'wollen'— kann, dann sind es wieder die Organträger, die unter dem Terminus 'Organ' verstanden werden müssen. Alles, was staatsrechtlich Relevantes von 'Organen' ausgesagt wird —auch seitens der Vertreter der anorganischen Staatstheorie— kann sich nur auf die Organträger, nicht auf die abstrakten Institutionen der Organschaft be-

[7] *Kelsen* 1911 s. 523—524.

[8] *Kelsen* 1911 s. 525.

ziehen. Nicht die Ministerschaft, das Königtum, die Präsidentschaft etc. sind Staatsorgane, sondern Minister, Könige, Präsidenten etc. Denn die juristische Person des Staates, die einen selbständigen 'Willen' hat, braucht nur darum und nur insoferne 'Organe', als sie Menschen braucht, die handeln und deren Handeln als das der juristischen Person gilt. Weil der staatsrechtlich relevante Begriff des Staatsorganes vollkommen identisch ist mit dem des Organträgers, ist die ganze JELLINEKsche Unterscheidung bedeutungslos.»[9]

Lainaamani jakson loppu osoittaa, että Kelsen ei v. 1911 vielä ollut lopulliseen hahmoonsa täydellistyneen puhtaan oikeusopin Kelsen: hän ratkaisee ensimmäisessä laajassa tutkimuksessaan edeltäjiensä teoriassa paljastamansa ristiriidan sosiaalisen faktisiteetin, orgaanin in concreto hyväksi. Myöhemminkin Kelsen pitää kiinni lainatussa kritiikissään esittämässään kannassa, jota myös Jellinek puoltaa yksilötahtoa ainoana yhteiskuntaelämän faktana korostaessaan: oikeusjärjestys sääntelee vain ihmisten käyttäytymistä.[10] Tämä lähtökohta ei kuitenkaan enää »kypsälle» Kelsenille merkitse välttämättömyyttä palauttaa orgaanius konkreettisiin yksilöihin. Fiktiiviseksi luonnehditun oikeushenkilöllisyyden tavoin myös orgaanius määrittyy nyt tietyn kriteerin avulla rajatuksi normikompleksiksi. Tämä kriteeri on se, jonka nojalla jonkun fyysisen henkilön käyttäytyminen luetaan yhteisön tiliin. Niin oikeushenkilöllisyys kuin orgaaniuskin ovat Kelsenille tiliin lukemisen ongelmia.[11]

Yhteisö samastuu Kelsenillä sen konstituoivaan normatiiviseen järjestykseen, yhteisö on tuon normatiivisen järjestyksen personifikaatio. Yksilön käyttäytyminen puolestaan luetaan yhteisön tiliin silloin, kun se on ko. normatiiviseen järjestykseen sisältyvän normin sisältönä. Olennaista orgaaniudessa on nimenomaan tämä normin määrittelemä käyttäytyminen, orgaanifunktio. Orgaani on ainoastaan tämän käyttäytymisen henkilöllinen aines, sen henkilöitymä. Näin orgaanikin määrittyy Kelsenin peruslähtökohdan mukaisesti puhtaana normikäsitteenä.[12]

Kun valtioyhteisö Kelsenin muodollisen valtiokäsitteen mukaisesti identifioituu kansalliseen oikeusjärjestykseen, valtio-orgaaneja ovat kaikki ne ihmiset, joiden käyttäytymistä kansallinen oikeusjärjestys säänte-

9 *Kelsen* 1911 s. 524.

10 Ks. esim. *Kelsen* 1968 s. 189.

11 *Kelsen* 1968 s. 163 ja 189.

12 *Kelsen* 1968 s. 164.

lee.[13] Suppeampi valtio-orgaanikäsite puolestaan määrittyy Kelsenin aineellisen valtiokategorian mukaisesti: sen tarkoittamia valtio-orgaaneja ovat ne yksilöt, joiden käyttäytymistä sääntelee aineellisin kriteerein rajatun valtion konstituoiva osaoikeusjärjestys.[14] Näihin valtio-orgaaneihin kiinnittyy Kelsenin mukaan myös perinteisen oikeusteorian kompetenssikäsite. Kelsenläisittäin muokattuna kompetenssi tarkoittaa aineellisen valtiokäsitteen mukaisille orgaaneille kuuluvaa oikeudellista valtaa eli kelpoisuutta luoda yleisiä tai individuaalisia oikeusnormeja.[15]

Oikeushenkilöllisyyden palautuminen yksilöihin —tiliinlukemisongelman ratkaisevien oikeusnormien henkilölliseen ainekseen— mahdollistaa myös yhteisöjen sisäisiä suhteita sääntelevien normien luonnehtimisen oikeudellisiksi, siis klassisen positivismin oikeuslausekategorialle vastakkaisen johtopäätöksen. Kelsen puhuukin myös korporaatioiden sisäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista erotukseksi tiliinlukemisongelman yhteydessä huomion kohteena olevista ulkoisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Jälkimmäisten asettaminen tapahtuu yleensä kaksijakoisesti: valtion oikeusjärjestyksessä määritellään käyttäytymisen asiallinen aines, kun taas yhteisön konstituoivassa perussäännössä määritellään henkilöllinen aines, se faktisesti toimiva subjekti, jonka käyttäytymisestä oikeudessa tai velvollisuudessa on kyse.[16] Sen sijaan korporaation sisäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista määrättäessä menettely on toinen. Tällöin näet

> »perussääntö määrää velvollisuuden oikeuden sisältönä olevan käyttäytymisen niin hyvin asiallisen kuin henkilöllisen aineksen puolesta. Sisäisiä velvollisuuksia voidaan säätää siten, että perussääntö määrittelee käyttäytymisen, jonka vastakohtaan valtion oikeusjärjestys kytkee sanktion. Korporaation sisäisiä oikeuksia voidaan säätää siten, että perussääntö nimeää jäsenvelvollisuuksia, joiden täyttämättä jättämisen johdosta voidaan valtion oikeusjärjestyksen mukaan nostaa kanne, mikä tehtävä kuuluu perussäännön määräämälle yksilölle korporaation orgaanina.»[17]

Lainaamassani Puhtaan oikeusopin kohdassa Kelsen ei tarkastele nimenomaan aineellisen valtiokategoriansa tarkoittamaa valtio-organisaa-

---

13 *Kelsen* 1968 s. 308.
14 *Kelsen* 1968 s. 309.
15 *Kelsen* 1968 s. 162—163.
16 *Kelsen* 1968 s. 192—193.
17 *Kelsen* 1968 s. 193.

tiota vaan oikeushenkilöitä yleensä. Ei ole kuitenkaan mitään syytä otaksua, että Kelsen olisi katsonut valtio-oikeushenkilön poikkeavan puheena olevassa kysymyksessä muista oikeushenkilöistä. Lainauksessa tarkoitetuksi perussäännöksi on tätä nimenomaista oikeushenkilöä tarkasteltaessa Kelsenin järjestelmässä tulkittava se osaoikeusjärjestys, joka sääntelee valtio-orgaaneiksi käsitteen aineellisessa merkityksessä kvalifioitujen yksilöiden käyttäytymistä. Kelsenin rakennelmassa valtio-organisaation —yhtä vähän kuin muidenkaan oikeushenkilöiden— sisäisiä suhteita sääntelevien normien oikeudellinen luonne ei sitä paitsi ole kiistettävissä edes abstraktiuden ja yleisyyden kriteereillä. Kelsenin Stufenbau-idealle rakentuva oikeusjärjestyskonstruktio kattaa niin yleisen ja abstraktin kuin individuaalisesti ja konkreettisesti määräytyneenkin oikeudellisen Sollenin.[18]

Ross asettaa orgaanikysymyksen Kelsenin ongelmaa muistuttavalla tavalla: millä edellytyksellä määrättyä yksilöä tai kollektiivia pidetään valtio-orgaanina eli millä edellytyksellä määrätty toiminto luetaan valtion tiliin? [19] Rossin mukaan ratkaisevana kriteerinä on oikeusjärjestyksen myöntämä erikoislaatuinen kompetenssi, kyky saada dispositiivisilla lausumilla aikaan niiden sisällön mukaisia oikeusvaikutuksia. Rossin kompetenssikäsite vastaa sisällöltään Kelsenin oikeudellisen vallan käsitettä. Sen sijaan ne näkökohdat, joiden nojalla Ross erottaa valtio-orgaanien julkiseksi toimivallaksi kutsumansa kompetenssin yksityisautonomisesta kompetenssista, poikkeavat Kelsenin kompetenssiksi luonnehtiman oikeudellisen vallan rajausperusteista. Julkinen toimivalta

---

18 Puhtaassa oikeusopissa (*Kelsen* 1968) Stufenbau-konstruktio esitellään sivuilla 207—295. Stufenbauteorian Kelsen omaksui, kuten monasti on tapana huomauttaa, itävaltalaiselta työtoveriltaan Adolf Merkliltä. Ks. esim. *Jansson* 1950 s. 221—222. Stufenbau-teoria lienee Kelsenin puhtaan oikeusopin aineksista Suomessa tunnetuin ja suomalaisten tutkijoiden omiin teoreettisiin kehitelmiin eniten vaikuttanut. Janssonin väitöskirjatutkimuksen (*Jansson* 1950 s. 220—283) ohella sitä ovat esitelleet esim. *Kastari*, 1936 sekä 1969 s. 25—28, ja *Sipponen*, 1965 s. 282—288. Stufenbau-teorian yksityiskohtaiseen erittelyyn ja arviointiin ei tässä ole tilaisuutta. Totean vain, että hypoteettis-transsendentaalisen perusnormien ohella sen eräs keskeinen ongelma on individuaalisten normien —kuten lainkäyttöpäätösten ja hallintotointen— sisällyttäminen normikäsitteeseen. Tämä on omiaan hämärtämään oikeudellisen sääntelyn mekanismin eri elementtien ja niiden tehtävien välisiä eroja. Vrt. näiltä osin *Peschkan*, 1974 s. 163—165, Kelsen-kritiikkiä.

19 *Ross* 1958 s. 108—109.

eroaa Rossin mukaan yksityisautonomisesta kompetenssista seuraavilla ulottuvuuksilla: kvalifioituneisuus — kvalifioimattomuus; toisten velvoittaminen eli heteronomisuus — itsensä velvoittaminen eli autonomisuus; ei-siirrettävyys — siirrettävyys.[20]

Holopaisen esityksessä on jälleen kyse itsenäisestä organisaatio- ja orgaanikäsitteistön kehittelystä, mutta kuitenkin tavalla, joka on saanut vaikutteita sekä Kelseniltä että Rossilta. Jälkimmäisistä teoreetikoista hän poikkeaa paitsi itsenäisessä käsitteen muodostuspyrkimyksessään myös siinä, että hän ottaa klassisen positivismin tavoin lähtökohdakseen valtion oikeushenkilöllisyyden. Hän tosin aloittaa tarkastelemalla organisaatiota ja orgaania faktisina ilmiöinä ja lainaamalla tässä yhteydessä Nykysuomen sanakirjan määritelmiä: organisaatio on useiden elinten muodostama tarkoituksenmukaisesti toimiva kokonaisuus ja orgaani puolestaan elin eli organisaation osa. Holopainen kiiruhtaa kuitenkin toteamaan, että nämä määritelmät eivät tarjoa riittävää pohjaa kyseisten ilmiöiden oikeudelliseen arviointiin ja että oikeudellisessa tarkastelussa organisaatio ja orgaani yhdistetään oikeushenkilöön; orgaanit ovat hänen mukaansa oikeushenkilön olemassaolon ja toiminnan välttämätön edellytys. Kun oikeusjärjestys sääntelee ainoastaan ihmisten käyttäytymistä, oikeushenkilönkin oikeudellisten toimintojen on viime kädessä ilmennyttävä konkreettisten ihmisten käyttäytymisenä.[21] Holopaisen perustelu orgaanien välttämättömyydelle eroaa klassisen positivismin oppirakennelmasta ainoastaan siinä, että hän irrottautuu klassisen positivismin tahtoproblematiikasta.

Klassisen positivismin tavoin Holopainen erottaa orgaanin abstraktina oikeuspiirinä sekä orgaaneina toimivat konkreettiset ihmiset.[22] Orgaani oikeusjärjestyksen varassa olevana abstraktiona samastuu toimivaltaansa, orgaanikompetenssiin, jonka Holopainen käsittää kompetenssin kolmanneksi alalajiksi yksityisautonomian ja julkista valtaa sisältävän kompetenssin rinnalla. Julkista toimivaltaa sisältävä kompetenssi kuuluu julkisoikeudelliselle oikeussubjektille, oikeushenkilölle, eikä sen orgaanil-

---

[20] *Ross* 1958 s. 109—113. Olen rajoittunut yllä vain Rossin esitykseen juridisten toimintojen tiliinlukemisesta. Faktisten toimintojen lukemisesta valtion tiliin ks. *Ross* 1958 s. 113—117.

[21] *T. Holopainen* 1969 s. 20—21.

[22] *T. Holopainen* 1969 s. 22.

le. Holopaisen käyttämä orgaanikompetenssin käsite onkin ymmärtääkseni valtio-orgaanien osalta määriteltävissä toimivallaksi käyttää valtio-oikeushenkilölle kuuluvaa julkista valtaa sisältävää kompetenssia.[23]

11.2. Orgaanit ja organisatoriset suhteet oikeudellisen sääntelyn prosessissa

Klassinen positivismi pyrki irrottamaan orgaaniuskysymyksen Seinista, tarkastelemaan orgaaniutta vain oikeuslauseiden tasolla, mutta ei siihen kyennyt, kuten Kelsenin kritiikki nähdäkseni pitävästi osoittaa. Selostamani klassiselle positivismille esitetyt vaihtoehdot ovat tässäkin yhteydessä luonnehdittavissa yrityksiksi voittaa se ambivalenssi, jonka tahtokategoria väistämättä toi klassisen positivismin teorianmuodostukseen. Hauptprobleme -teoksen Kelsenillä yritys johti orgaaniuden palauttamiseen sosiaaliseen faktisiteettiin, orgaaniksi in concreto, »kypsällä» Kelsenillä taas orgaanikäsitteen määrittelemiseen muiden oikeuskategorioiden tavoin pelkästään normatiivisten elementtien pohjalta. Tällä puhtaan oikeusopin avaamalla tiellä voi väittää myös Rossin ja Holopaisen ratkaisuehdotusten jatkavan siitäkin huolimatta, että näistä tutkijoista ensimmäinen pyrkii määrittelemään oikeuden viime kädessä empiirisillä sosiaalisilla faktoilla, tosiasiallisilla tai odotettavissa olevilla viranomaisreaktioilla.[24] Rossinkaan orgaanianalyysi ei näet irtaudu voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä; oikeusjärjestyksen voimassaolon hän vain määrittelee Kelsenin perusnormihypoteesista poikkeavalla tavalla.

Orgaaniutta ja orgaanien keskinäissuhteita on kuitenkin nähdäkseni eriteltävä esittelemäni oikeudellisen sääntelyprosessin puitteissa ja ottamalla huomioon organisatoristen normien säätelemien sosiaalisten suhteiden spesifiikka. Klassisen positivismin ristiriitoja, joiden teorian sisäisenä syynä on —kuten Kelsen huomasi— yhteiskunnallisen faktisiteetin tunkeutuminen tahtokäsitteen välityksellä oikeudelliseen Solleniin vastoin julkilausuttuja teoreettisia intentioita, ei käy poistaminen eliminoimalla sen paremmin sosiaalista faktisiteettia kuin oikeudellista normativiteettia; niiden vuorovaikutus on otettava eksplisiittiseksi lähtökohdak-

23 *T. Holopainen* 1969 s. 31—34.

24 *Ross* 1966 s. 47—66.

si. *Orgaanius on tietty jäsen valtio-organisaatioon kohdistuvan oikeudellisen sääntelyn prosessissa.* Sitä on lähestyttävä *orgaaniutta sääntelevien normien ja valtio-organisaatioon kiinnittyvien sosiaalisten suhteiden konkreettisten kantajien vuorovaikutuksesta* käsin. Käsite orgaani in abstracto ei tällöin menetä täysin oikeutustaan: oikeudellisen Sollenin ja sosiaalisen faktisiteetin vuorovaikutuksen tunnustamisesta ei seuraa, että oikeudellisen sääntelymekanismin perustavaa elementtiä —oikeusnormeja tai abstrakteja oikeussuhteita ja niiden abstrakteja solmukohtia— ei voisi tässäkin yhteydessä tarkastella suhteellisen —mutta vain suhteellisen!— itsenäisenä kohteena.

Organisatoristen oikeusnormien välittämien sosiaalisten suhteiden eräs erityispiirre on, että ne —tilametaforan avulla ilmaistuna— syntyvät ikään kuin ylhäältä käsin, yhteiskunnan konkreettisen pinnan subjektien intentionaalisten päätösten tuloksina. Organisatoriset oikeussuhteet ovat yleensä —Javičin luokituksessa— *tyypillisiä toissijaisia oikeussuhteita,* joissa oikeudellinen muoto edeltää välittämiään sosiaalisia suhteita ja vaikuttaa olennaisesti niiden syntymiseen. Organisatoristen suhteiden konstituoituminen poikkeaa siten esim. konkreettisen pinnan vaihtosuhteista, jotka —tilametaforaan jälleen tukeutuakseni— konstituoituvat alhaalta käsin, jo yhteiskunnan syvärakenteen vaikutuksesta.

Kuvaamani organisatoristen suhteiden erityispiirre oikeuttaa luonnehtimaan *institutionaalisten organisaatioiden muodostumista kaksivaiheisena prosessina. Ensimmäinen vaihe,* jota voi kutsua vaikkapa organisaatiosuunnitteluksi, päättyy deskriptiivis-normatiivisen organisaatiomallin laatimiseen. Kun organisaatiomalli vahvistetaan oikeusnormein, kysymyksessä on oikeudellisen sääntelyprosessin ensimmäinen vaihe, sosiaalisten suhteiden —tässä tapauksessa organisatoristen suhteiden— normatiivinen säännöstäminen. Tässä organisaation muodostumisvaiheessa sen voi sanoa olevan olemassa tietyssä mielessä ideaalisesti, abstraktien osayksiköiden —orgaanien in abstracto— ja niiden välisten ajatuksellisten työnjaollisten ja ohjaussuhteiden kokonaisuutena.

Toisessa vaiheessa abstraktit organisatoriset asemat miehitetään ja ajatuksellisten orgaanien ja organisatoristen suhteiden sijaan astuvat konkreetit ihmiset ja kollektiivit sekä heidän välisensä faktiset, normien strukturoimat ja niitä realisoivat sosiaaliset suhteet. Vasta tällöin organisaatio saavuttaa sosiaalisen faktisiteettinsa. Oikeusnormein säännellyssä organisaatiossa kysymys on samalla siitä oikeudellisen sääntelyprosessin vaiheesta, jossa oikeusnormeissa ilmaistut abstraktit oikeus-

suhdemallit muuntuvat konkreettisiksi oikeussuhteiksi, konkreettisten subjektien (oikeussubjektien) välisiksi, oikeusnormien ilmentämien käyttäytymisvaatimusten osaltaan ohjaamiksi faktisiksi suhteiksi. Tässä vaiheessa myös orgaanin in abstracto ja orgaanin in concreto ero häviää tai —jos näitä käsitteitä halutaan käyttää— orgaani in concreto määrittyy eri tavalla kuin tätä eroa soveltaneessa oikeuskirjallisuudessa on ollut tapana esittää. Orgaanista in concreto ei institutionaalisessa organisaatiossa ylipäätänsä voi puhua organisaationormeista riippumattomana entiteettinä: konkreettiset yksilöt tai kollektiivit eivät ole tällaisten organisaatioiden ainesosia muussa ominaisuudessa kuin orgaanin in abstracto määrittävien oikeusnormien mukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien, konkreettisina oikeussuhteina ilmenevien organisatoristen suhteiden subjekteina. Tiivistetysti: jos käsiteparia orgaani in abstracto ja orgaani in concreto käytetään, edellinen määrittyy oikeusnormien ilmentämien abstraktien organisatoristen oikeussuhdemallien sisältämäksi subjektielementiksi, jälkimmäinen puolestaan nämä mallit faktiseen sosiaaliseen käytäntöön siirtävien konkreettisten organisatoristen oikeussuhteiden subjektiksi.[25]

Käsitys orgaanista normatiivisen ja faktisen elementin vuorovaikutuksen ilmentymänä ei ole länsimaiselle valtio-oikeustieteelle täysin vieras. Tällaisen vuorovaikutuksen pyrkii tavoittamaan esim. Dagtogloun määritelmä, jossa orgaanin nähdään muodostuvan yhtäältä fyysisestä elementistä (ihminen) ja toisaalta oikeudellisesta elementistä (kompetenssi).[26] Dagtogloun määritelmä tulkitsee kuitenkin virheellisesti orgaaniuden faktisen elementin fyysiseksi (biologiseksi) olioksi. Valtio-orgaanina ei ole ihminen biologisena vaan yhteiskunnallisena entiteettinä, jonka oikeudellisesti relevanttia käyttäytymistä ohjaavat ensisijaisesti yhteiskun-

---

25 Organisaatioteoreettisessa kirjallisuudessa puhutaan usein formaalista ja informaalista organisaatiosta. Ks. esim. *Mouzelis* 1969 s. 59—60. Tämä erottelu ei käsittääkseni täysin yhtene esittämääni abstraktin organisaation (abstraktien organisatoristen (oikeus)suhteiden) ja konkreettisten organisatoristen oikeussuhteiden eriyttämiseen. Informaalinen organisaatio ei näet yleensä tarkoita nimenomaisesti vahvistettujen organisatoristen normien reaalista toteutumaa vaan koostuu pikemminkin sellaisista faktisista organisatorisista suhteista ja niitä ohjaavista normeista, jotka voivat olla formaalin organisaation (sen sisältämien abstraktien organisatoristen suhteiden) kanssa ristiriidassa sekä ulottua myös nimenomaisesti vahvistettujen normien tavoittamattomiin jäävään organisaation toimintaan.

26 *Dagtoglou* 1960 s. 31.

nalliset eivätkä fyysiset tai biologiset tekijät; oikeudellisen normativiteetin vastapoolina on tässäkin yhteydessä nimenomaan yhteiskunnallinen faktisiteetti.

Olen samaa mieltä klassisen positivismin sekä sen kriitikoiden kanssa siinä, että kompetenssin (toimivallan) käsite on keskeinen orgaaniutta oikeudellisessa tarkastelussa tarkemmin määrittävä kategoria. Kompetenssikäsitteeseen palaan vielä jäljempänä tutkimuksessani (IV.1.2.). Tässä yhteydessä riittäköot eräät lähinnä klassiselle positivismille osoitetut kommentit. Kompetenssia ei tule tarkastella pelkästään oikeuslauseiden, oikeudellisen sääntelyprosessin ensimmäisen vaiheen tasolla. Tällainen rajautuminen on oikeutettua vain samassa määrin, kuin koko orgaaniuskysymystä on mahdollista lähestyä orgaanin in abstracto -näkökulmaan pitäytyen. Kompetenssi ymmärrettynä orgaanille oikeudellisesti mahdollisiksi toiminnoiksi on myös konkreettisten oikeussuhteiden tasoinen ilmiö ja tällaisena yhteydessä näissä oikeussuhteissa realisoitaviin subjektiivisiin oikeuksiin, oikeuksiin, joiden subjektina on tapauksesta riippuen joko valtio-oikeushenkilö tai orgaani itse. Myöskään ei ole syytä supistaa kompetenssikäsitteen alaa vain valtio-orgaanisaation ulkoisten oikeudellisesti säänneltyjen suhteiden erittelyyn: kompetenssin tarkoittamien oikeudellisesti mahdollisten toimintojen kohteena voi olla myös toinen valtio-orgaani. Kompetenssin sallimia toimintoja ei ole edelleen aihetta rajata pelkästään adressaattia juridisesti velvoittavien aktien antamiseen. Ja lopuksi: kun kompetenssia käytetään valtio-oikeuden realisoitumisprosessia jäsentävänä käsitteenä, sitä ei tule irrottaa valtiovallasta faktisena yhteiskunnallisena ilmiönä. Kompetenssiaan käyttäessään valtio-orgaani käyttää myös valtiovaltaa, joka ei ole tyhjennettävissä pelkästään juridisiin aspekteihinsa.

Vastaukseni kysymykseen valtio-orgaanien oikeussubjektiudesta valtio-organisaation sisäisissä suhteissa sekä oikeussuhteen, subjektiivisen oikeuden ja velvollisuuden käsitteiden käyttämisestä näitä suhteita analysoitaessa on nyt valmis annettavaksi. Oikeussubjektiuden ja oikeussuhteen käsitteiden sovellettavuutta tulee tarkastella oikeudellisen sääntelyn prosessin kokonaisuudesta käsin. Tästä näkökulmasta klassisen positivismin tapa käsittää valtio-orgaanien oikeussubjektiuden sekä valtio-organisaation sisäisiä suhteita sääntelevien normien keskinäissuhde on nurinkurinen asettaessaan normien oikeudellisen luonteen riippuvaiseksi orgaanien oikeussubjektiudesta. Oikeusnormien ja oikeussubjek-

tiuden riippuvuussuhde ja keskinäinen asema oikeudellisen sääntelyn prosessissa on päinvastainen kuin klassisen positivismin konstruktio antaa ymmärtää. Tässä prosessissa *oikeusnormit edeltävät oikeussubjektiutta;* oikeusnormit määrittävät oikeussubjektiuden (luonnollisestikin tiettyjen ulko-oikeudellisten tekijöiden pohjalta). Valtio-orgaanien oikeussubjektiutta on arvioitava samalla tavalla kuin yksilöiden ja kollektiivien oikeussubjektiutta yleensäkin: *mikäli valtio-orgaanit ovat oikeudellisesti säänneltyjen —ts. valtion antamien ja/tai sanktioimien oikeusnormien sääntelemien— sosiaalisten suhteiden kantajia, ne ovat myös oikeussubjekteja.* Kun esimerkiksi tämän päivän Suomessa valtio-organisaation sisäisiä suhteita on säännelty tällaisin normein, on myös näiden suhteiden osapuolina olevia valtio-orgaaneja pidettävä oikeussubjekteina. Samoin näiden suhteiden analyysissa on oikeutettua käyttää oikeussuhteen, subjektiivisen oikeuden ja velvollisuuden käsitteitä.[27] Tätä oikeutusta ei käy kiistäminen myöskään tahtokäsitteeseen liittyvillä argumenteilla.

Organisatoriset suhteet oikeussuhteina edellyttävät luonnollisesti orgaanien tahtokykyisyyttä: näissäkin suhteissa oikeusnormit voivat realisoitua vain suhteiden subjektien intentionaalisen ja tahdollisen toiminnan kautta. Klassisen positivismin käsitys orgaanien tahtokyvystä niiden oikeussubjektiuden ulko-oikeudellisena edellytyksenä on siten perusteltu. Toisaalta tämä traditio oli oikeassa myös katsoessaan, että oikeushenkilöllisyyden myöntäminen valtiolle vaatii valtiotahdon yhtenäi-

27 Viimeaikaisessa suomalaisessa kirjallisuudessa on *Mäenpää,* 1979, luonnehtinut hallintokoneiston organisatorisia suhteita oikeussuhteiksi lähtien nähdäkseni aivan oikein »hypoteesista», että »sikäli kuin oikeus sääntelee tällaisia suhteita, kysymyksessä ovat oikeussuhteet» (s. 84). Mäenpään luettelo hallinto-organisatoristen oikeussuhteiden erityispiirteistä on kuitenkin ongelmallinen. Hän mm. katsoo (s. 92), että tällaisten oikeussuhteiden osapuolet eivät yleensä ole itsenäisiä oikeussubjekteja. Tämä on ristiriidassa näkemykseni kanssa, jonka mukaan sikäli kuin oikeusnormit sääntelevät tiettyjä yhteiskunnallisia suhteita ja näin antavat niille oikeussuhteen muodon, sikäli myös näiden suhteiden kantajat ovat oikeussubjekteja; oikeussuhteista ilman niiden osapuolten oikeussubjektiutta ei nähdäkseni voi puhua. Mäenpään esitys viittaa siihen, että hän tekee saman virhepäätelmän kuin klassinen positivismikin, kieltää orgaanien oikeussubjektiuden valtion oikeushenkilöllisyyden nojalla. Myös Mäenpään käsitys kyseisiltä oikeussuhteilta puuttuvasta suojasta on siinä suhteessa problemaattinen, että se sivuuttaa orgaanihenkilöihin —virkamiehiin— kohdistettavat sanktiot (s. 93).

syyden postulaatin allekirjoittamista. Yhtenäisestä valtiotahdosta on käsittääkseni tietyissä rajoissa oikeutettua puhua paitsi yhteiskunnan syvärakenteen analyysissa abstraktina ja konkreettisista määreistään riisuttujen tavaranomistajasubjektien yhteisiä intressejä ilmentävänä valtiotahtona myös yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasolle pitäydyttäessä. Näin on asianlaita siitä huolimatta, vaikka valtio-organisaation homogeenisuus kiistettäisiin ja myönnettäisiin poliittisten ristiriitojen läpäisevän myös valtiokoneiston. Valtio-oikeushenkilön tahdon ilmaisevat valtio-organisaation toimivaltasuhteita sääntelevien normien osoittamat orgaanit. Tahdonilmaisujen oikeushenkilöominaisuudelle välttämättömän yhtenäisyyden takaavat valtio-organisaation sisäiset ohjaus- ja valvontamekanismit samoin kuin oikeusideologian välittämä oikeusnormien järjestelmän tietty sisäinen homogeenisuus. Valtion oikeushenkilöllisyydestä ja sen edellyttämästä yhtenäisestä valtiotahdosta puhuminen ei siten välttämättä vaadi sulkemaan silmiä valtio-organisaation sisäisiltä ristiriidoilta. Valtio-oikeus paitsi asettaa valtion oikeushenkilöksi myös osaltaan takaa oikeushenkilöllisyyden edellyttämän valtiotahdon yhtenäisyyden.

Jos valtio- ja orgaanitahdon problematiikka palautetaan —kuten valtion ja sen orgaanien oikeussubjektiutta arvioitaessa on tehtävä— yhteiskunnan konkreettisen pinnan sosiaalisten suhteiden tasolle, klassisen positivismin väittämää ristiriitaa yhtenäisen valtiotahdon ja itsenäisen orgaanitahdon välillä ei ole. Itse asiassa voi katsoa itsenäisen orgaanitahdon olevan yhtenäisen valtiotahdon ja näin valtion oikeushenkilöllisyyden edellytys. Valtio-oikeushenkilön tahdon voivat sosiaalisten suhteiden konkretiassa muotoilla ja ilmaista vain valtio-orgaaneina toimivat intentionaaliset yksilösubjektit.

Tämä oli »nuoren» Kelsenin Jellinekin orgaanikonseptioon suuntaaman kritiikin ydin ja siitä myös johtuivat Kelsenin klassisen positivismien teoreetikkojen esityksissä paljastamat ristiriidat. Vaikka orgaanit toimisivatkin valtio-organisaation ulkoisissa suhteissa vain valtio-oikeushenkilön puolesta eivätkä itsenäisinä oikeussubjekteina, ne ovat näissäkin suhteissa intentionaalisia ja tahtokykyisiä subjekteja. Valtion oikeushenkilöllisyys ei riistä orgaaneilta oikeussubjektiuden edellyttämää tahtokykyä; jälkimmäinen on pikemminkin edellisen edellytys.

Klassinen valtio-oikeudellinen positivismi oli valtio-organisaation juridisessa luonnehdinnassa oikeus- ja valtiomuodon tasolle kohdistuvien

abstraktien käsitteidensä vanki. Se pystyi tarkastelemaan valtiotahtoa vain syvärakenteen pinnan suhteita välittävänä abstraktina tahtona, ei sosiaalisten suhteiden tason sisällöllisesti konkretisoituneena ja intentionaalisten yksilöiden muotoilemana tahtona, jollaiseksi se on niin valtio-oikeushenkilöä kuin valtio-orgaanejakin eriteltäessä ymmärrettävä.

II. KOMITEALAITOS HALLINTOKONEISTOMME KOKONAISKEHITYKSESSÄ

1. HISTORIALLISEN TARKASTELUN TAVOITTEET JA STRATEGIA

Komiteatyyppiset elimet voi rajata Suomen nykyisen valtion hallinto-organisaation kokonaisuudesta kolmen tunnusmerkin avulla: ne ovat *monijäsenisiä* eli kollegisia; niiden *jäsenyys ei ole haltijansa pääasiallinen toimeentulolähde;* ne ovat *suhteellisen irrallisia hallinto-organisaation ydinosan (ns. linjahallinnon) hierarkkisista esimies-alaissuhteista.*

Muiden organisatoristen rakenteiden tavoin myös komitealaitos ja siihen kuuluvat yksittäiset elimet ovat *tulosta intentionaalisista päätöksistä, joita organisaatiovallan kulloisetkin subjektit tekevät.* Komiteoiden erityisominaisuuksista johtuu, että niitä pidetään joissakin tilanteissa muita vaihtoehtoja tarkoituksenmukaisempina organisatorisina vastauksina ongelmiin, joita yhteiskunnallinen tai valtio-organisaation sisäinen kehitys synnyttää ja jotka edellyttävät valtiollista reagointia. Nämä ongelmat ilmenevät yhteiskunnan konkreettisella pinnalla ja tälle tasolle sijoittuvat myös ne organisatoriset ratkaisut, joilla ongelmiin vastataan, sekä näiden ratkaisujen luomat organisatoriset suhteet ja rakenteet.

Tietoisten ratkaisujen taustalla ovat kuitenkin *yhteiskunnan pysyväisluonteisemmat rakenteet,* jotka osaltaan määräävät ja rajoittavat ratkaisuja päätöksentekijöiden motiiveista riippumattomastikin. Porvarillisen yhteiskunnan oikeuden muodostumisprosessia jäsentäessäni korostin välttämättömyyttä edetä analyysissa konkreettista pintaa ja samalla lakimuodon tasoa syvemmälle siinä transformaatiomekanismissa, joka lopulta tuottaa konkreettiset oikeudelliset säänteIyt. Tämä vaatimus koskee myös komitealaitokseen liittyviä organisatorisia ratkaisuja, jotka nekin on kytkettävä laajempiin yhteiskunnallisiin, poliittisiin ja valtiol-

lisiin yhteyksiinsä. Tämä on puolestaan mahdollista vain historiallisen erittelyn avulla: ne pysyväisluonteisemmat yhteiskunnalliset, poliittiset ja valtiolliset rakenteet, jotka tänä päivänä ohjaavat komitealaitosta koskevia oikeudellisia järjestelyjä, ovat aiemman historiallisen kehityksen kiteytymiä. Niiden jäljittäminen on historiallisen tarkasteluni keskeinen tehtävä.

Hallintotehtävien pääsääntöinen organisoimismuoto, jolle komiteat ovat vaihtoehto, ovat ns. linjahallintoelimet. Nämä vastaavat pääpiirteissään *byrokraattisen organisaation* tunnusmerkkejä. Historiallisessa tarkastelussa komiteoista hallinnon poikkeuksellisena organisoimismuotona voi puhua vasta silloin, kun hallintokoneiston runko alkaa hahmottua byrokraattisten tunnusmerkkien mukaiseksi.

Byrokratia hallinnon organisointimuotona ei ilmaannu historian näyttämölle yhdellä kertaa toteutetun suunnitelman tuloksena. Sen kehitys on vähittäistä ja usein ristiriitaistakin. Hallinto saa byrokratiaan viittaavia piirteitä eriaikaisesti ja erilaisten yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien vaikutuksesta. Tämän vuoksi ei myöskään voida osoittaa jotain tarkasti määritettyä ajankohtaa, jolloin byrokratia tietyssä maassa on kehkeytynyt siten, että siitä poikkeavien organisatoristen muotojen tarkastelu voitaisiin aloittaa. Komitealaitoksen ja linjahallinnon kehitystä joudutaan seuraamaan rinnakkain, ei vain hallinnon byrokraattisen organisaation jo muotouduttua vaan tätä ennenkin, sen muotoutumisen kulussa: komitealaitoksen historia ei ala vasta byrokratian konstituoitumisprosessin päätyttyä vaan —näin voi väittää— tämän prosessin kanssa miltei samanaikaisesti. Poikkeukset seuraavat alusta alkaen pääsääntöä. Byrokratian ja komitealaitoksen kehityksen rinnakkaisuudesta myös johtuu, että pääsäännön ja poikkeuksen ero voi olla häilyvä. Jos komiteatyyppisten orgaanien tarkka rajaaminen muusta valtio-organisaatiosta voi tänä päivänä olla joissain tapauksissa vaikeaa, vaikeudet ovat historiallisessa tarkastelussa vielä korostuneemmat. Tutkimuskohteeni muotoutumisen, *komiteoiden erityiseksi hallinto-orgaanien tyypiksi eriytymisen seuraaminen* on yksi historiallisen tarkastelun teemoista.

Weberin esittämät byrokratian tunnusmerkit tarjoavat kiinnekohdan linjahallinnon historiallisen kehityksen jäsentämiselle: tarkastelu voidaan kohdentaa näitä tunnusmerkkejä vastaavien järjestelyjen omaksumiseen valtionhallintoon.

Byrokratian institutionaalisiksi tunnusmerkeiksi kutsumani legaalisen hallinnan peruskategoriat olen aiemmin jo esitellyt. Historiallisen tar-

kastelun taustaksi niitä on vielä täydennettävä kriteereillä, jotka Weberin mukaan luonnehtivat *hallintohenkilöstön asemaa.* Weberin byrokratian ideaalityypissä hallintohenkilöstö koostuu individuaalisista virkamiehistä, jotka on nimitetty ja jotka toimivat seuraavien kriteereiden mukaisesti:

1. He ovat henkilökohtaisesti vapaita ja heidät on alistettu hallinnalle vain suhteessaan epäpersoonallisiin ja virallisiin velvollisuuksiinsa.
2. Heidät on organisoitu selvästi määriteltyyn virkahierarkiaan.
3. Kullakin viralla on selkeästi määritelty kompetenssi oikeudellisessa mielessä ymmärrettynä.
4. Virka täytetään vapaan sopimussuhteen nojalla, mikä merkitsee periaatteellista valinnan vapautta.
5. Ehdokkaat valikoidaan teknisten kvalifikaatioiden perusteella ja nämä kvalifikaatiot testataan kaikkien rationaalimmassa tapauksessa erityisellä tutkinnolla tai sitten ne osoitetaan teknistä koulutusta tarkoittavin todistuksin. Ehdokkaat nimitetään, heitä ei valita (vaaleilla).
6. He saavat kiinteätä rahapalkkaa ja heillä on yleensä oikeus eläkkeeseen. Nimittävällä viranomaisella on oikeus päättää nimityksen synnyttämä suhde vain tietyissä oloissa, kun sen sijaan virkamiehellä on aina eroamisoikeus. Palkka-asteikko vastaa ensisijaisesti virkahierarkiaa, mutta tämän ohella saatetaan ottaa huomioon myös asemaan liittyvä vastuu sekä viranhaltijan sosiaalisen statuksen vaatimukset.
7. Virka on haltijansa yksinomainen tai ainakin ensisijainen toimi (ammatti).
8. Virkatoiminta muodostaa elämänuran, jossa ylentäminen riippuu esimiesten virkaikään tai saavutuksiin perustuvasta arvioinnista.
9. Virkamies on täydellisesti erotettu hallinnon välineiden omistuksesta eikä hänellä ole myöskään virkaan omistuksen luonteista suhdetta.
10. Virkamies on viranhoidossa alistettu tiukkaan ja systemaattiseen kuriin ja valvontaan.[1]

Vaikka seuraan byrokratian muotoutumista Weberin ideaalityyppiinsä sisällyttämien prinsiippien mukaisesti jäsennettynä, en kuitenkaan yritä

[1] *M. Weber* 1980 s. 126—127.

jäljittää kunkin Weberin luetteloiman tunnusmerkin omaksumista. Näin eritelty tarkastelu ei ole mielekäs jo siitäkään syystä, että tunnusmerkit ovat niin Weberin teoriassa kuin reaalihistoriassakin yhteenkietoutuneita. Byrokratian institutionaalisiksi tunnusmerkeiksi luonnehtimani legaalisen, rationaalisen hallinnan peruskategoriat sekä hallintohenkilöstön asemaan liittyvät kriteerit kuvaavat monissa tapauksissa samaa ilmiötä vain näkökulman vaihtuessa. Suomen —ennen autonomiaa Ruotsin— valtionhallinnon byrokratisoimisen detaljoitu ja nyt esitettävää eritellymmin jäsennetty kuvaus edellyttäisi lisäksi sellaisia erityisselvityksiä, joihin tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuuksia ryhtyä.

Historiallisessa analyysissa on varottava olettamasta kehitykselle lineaaris-kumulatiivista mallia. Kehitys ei välttämättä kulje eteenpäin siten, että hallinto saa kasautuvasti byrokratian tunnusmerkin toisensa jälkeen. Monimutkaisten ja ristiriitaisten prosessien yksioikoistamisen vivahteita on ehkä havaittavissa Vartolan kuvauksessa Suomen valtionhallinnon »suuresta linjasta»;[2] Vartola tosin korostaa, että »havainnollisuuden vuoksi kehityskuva Suomen byrokratian synnystä ja päävaiheista esitetään tietoisen yksinkertaistetusti».[3] Tämän varauksen huomioon ottaenkin Vartolan johtopäätökset vaikuttavat uskalletuilta. Hänen mukaansa keskiajan lopulla Ruotsin valtakunnassa alkanut »kehitys suomalaisen yhteiskunnan 1970-luvulle saakka on ollut johdonmukaista byrokratisoitumista jokseenkin täsmälleen tavalla, jonka Weberin teoria esittää». »Historiallisen logiikan suunta» on Vartolan mielestä »pysynyt teorian kannalta selkeänä».[4]

Vartolan tulkinta kehityksen johdonmukaisuudesta selittynee osittain sillä, että hän pitää silmällä vain yhtä Weberin teoriaan sisältyvää byrokratian tunnusmerkkien ryhmää. Olennaista byrokraattisessa organisaatiossa on Vartolan mielestä hallintohenkilöstön erottaminen hallintovälineiden omistuksesta sekä tästä johtuva taloudellinen riippuvuus hallinnan (herruuden) subjektista. Tähän byrokratian piirteeseen hän myös kiinnittää historiallisen kuvauksensa.

Olen aikaisemmin arvostellut Vartolan painotusta byrokratian puhtaan ideaalityypin näkökulmasta siitä, että se jättää liian vähälle huo-

2 *Vartola* 1979 s. 150—160. Vartolan peruslähteenä on ollut *Rytkölän*, 1948, väitöskirjatutkimuksessaan esittämä selostus virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeuden kehityksestä.

3 *Vartola* 1979 s. 150.

4 *Vartola* 1979 s. 153—154.

miolle rationaalisen ja abstraktin oikeuden keskeisen merkityksen kapitalismin vaatimusten ja hallinnon organisaatiomuodon välittäjänä niin Weberin teoriassa kuin yhteiskunnallisessa todellisuudessakin. Sama arvostelu on siirrettävissä myös byrokratian konstituoitumisprosessin erittelyyn. Vasta rationaalinen ja abstrakti, myös valtio-orgaaneja aina hallinnan ylintä subjektia myöten sitova oikeus täydellistää hallinnon byrokraattisen organisoitumisen ja samalla vakiinnuttaa byrokratian muut, alkeismuodoissaan tosin jo aiemmin muotoutuneet tunnusmerkit. Byrokratian puhdas ideaalityyppi edellyttää legaalista hallintaa, sitä vastaavaa valtio- ja oikeusideologiaa sekä valtiokäytäntöä. Jos tämä tulkintani hyväksytään, byrokratian konstituoitumisprosessin päättävä vaihe on Suomen historiassa siirrettävä itsenäistymisen ja hallitusmuodon säätämisen jälkeiseen aikaan. Vasta tällöin on mahdollista puhua positiivisesta oikeudesta —valtiosäännöstä— hallinnan ylimmänkin subjektin toiminnan legitimaatioperustana ja samalla rajoittajana. Vartola myös näyttää kehityksen päälinjojen esittelyssään edellyttävän, että eri tunnusmerkeillä on byrokratian konstitutioitumisprosessissa sama keskinäisyhteys, sama sisäinen logiikkansa, kuin puhtaassa ideaalityypissä ja sen reaalisessa vastineessa. Tällaisen vastaavuuden olettamus ei kuitenkaan nähdäkseni ole välttämätön edes tutkimuksellisena hypoteesina eikä se myöskään esim. Suomen valtionhallinnon kehityksessä pidä yhtä historiallisten tosiasioiden kanssa. Kun byrokratian institutionaaliset tunnusmerkit ryhmitetään yhtäältä keskitettyyn, pysyvään ja hierarkkiseen organisaatioon, toisaalta rationaaliin ja abstraktiin oikeuteen liittyviin, edelliset muotoutuvat jälkimmäisiä aikaisemmin, joskaan eivät vielä täysin vakiintuneina, koska ideaalityypin mukainen organisatorinen pysyvyys on mahdollista vasta legaalisen hallinnan oloissa.

Pysyvä, keskitetty ja hierarkkinen hallintokoneisto ei myöskään synny niiden samojen tekijöiden paineesta, joiden vuoksi byrokratia on nimenomaan porvarillisen valtion adekvaatti organisaatiomuoto. Byrokratian ideaalityyppiä vastaavan organisaation rationaalisuus täyttää kapitalismin rationaliteettivaatimuksen, markkinakäyttäytymisen vaatimuksen valtiotoimintojen ennaltalaskettavuudesta. Keskitetty hallintokoneisto taas syntyi Euroopassa yleensä absoluuttisen monarkian kautena, jolloin, vähitellen lisääntyvästä tavaratuotannosta ja -vaihdosta huolimatta, valtiokoneiston toimintaa ja organisaatiota ei määrännyt niinkään kapitalismin rationaaliteetti. Hallinnon muotoutumista ehdollistivat pikemminkin myöhäisfeodaaliseksi luonnehdittavan yhteiskunnan erityispiirteet. Vaik-

ka suvereniteetin keskittäminen hajotti pirstoutuneet feodaaliset valtakeskukset, absoluuttisen monarkian voi tulkita feodaaliaateliston poliittisen vallan uusintamismuodoksi tavaratuotannon ja -vaihdon laajenemisen oloissa; keskitetty valtiokoneisto hahmottui feodaalisen lisätuotteen haltuunoton rationaliteetin ja ennen muuta sodankäynnin tarpeiden mukaisesti.[5] Byrokratisoituvan organisaation kehittyminen ei siten seurannut suoraviivaisesti porvarillisten yhteiskuntasuhteiden kehityksestä, vaikka nämä olivatkin osittain ajallisesti rinnakkaisia ilmiöitä. Myöskään Ruotsin ja myöhemmin autonomisen Suomen erityisoloissa ei ole osoitettavissa tällaista yksioikoista syy- ja seuraussuhdetta yhtäältä tavaranvaihtosuhteiden ja kapitalistisen tuotannon laajentumisen sekä toisaalta hallinnon byrokratisoitumisen välillä. Vasta autonomian ajan jälkipuoliskolla porvarilliset yhteiskuntasuhteet alkavat määrätä myös valtio-organisaation kehitystä.

Jos hallinto-organisaatiomme —ja komitealaitoksen sen osana— historiaa jaksotetaan kokonaisyhteiskunnallisten yhteyksiensä näkökulmasta, sen voi jakaa kolmeen vaiheeseen. *Ensimmäisessä vaiheessa* on kysymys *esiporvarillisen yhteiskunnan hallintokoneistosta, toisessa vaiheessa* taas *hallinnon kehityksestä osana porvarillisen yhteiskunnan konstituoitumisprosessia* ja *kolmannessa vaiheessa* puolestaan *hallinnon muuntumisesta »kypsässä» porvarillisessa yhteiskunnassa.* Byrokratian kannalta sen konstituoitumisprosessi sijoittuu kahteen ensimmäiseen vaiheeseen, kun taas viimeistä vaihetta analysoitaessa tarkastellaan jo sen modifioitumista, jonka yhtenä ilmenemismuotona komiteoitakin voi pitää. Täsmällisiä ajallisia raja-aitoja eri vaiheiden välille on mahdotonta pystyttää. Ensimmäisen vaiheen päättymisen voinee Suomessa kuitenkin karkeasti ajoittaa 1860—1870 -luvuille ja viimeisen vaiheen alkamisen puolestaan itsenäistymiseen ja hallitusmuodon säätämiseen; ajoituksen perustelut käyvät toivoakseni ilmi tulevasta esityksestä.

Erääksi historiallisen tarkasteluni tavoitteeksi olen asettanut komiteoita koskevien organisatoristen ratkaisujen sijoittamisen laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Esittämästäni hallinnon ja komitealaitoksen jaksotuksesta ilmenee, että tavoitteeni toteuttamisessa hyödynnettävä teoreettinen kehys ei voi olla sama tarkastelun koko ajallisella jännevälillä. Porvarillisen yhteiskuntamuodon teoriaa ja siitä lähtevää

5 Tämä tulkinta nojaa Perry Andersoniin. *P. Anderson* 1978 s. 30—34.

porvarillisen yhteiskunnan oikeudellisten ilmiöiden jäsennystä, jota olen yrittänyt hahmottaa tutkimukseni teoreettisessa osassa, ei voi sellaisenaan käyttää tukena hallinnon ja komitealaitoksen ensimmäisen kehitysvaiheen analyysissa. Tässä vaiheessa pysyväisluonteisemmat yhteiskunnalliset rakenteet eivät vielä ole porvarillisia yhteiskuntasuhteita eivätkä hallintokoneiston normatiiviset sääntelyt oikeutta porvarillisen oikeuden lakimuodon merkityksessä.

Kuitenkin myös esiporvarillisen yhteiskunnan tarkastelussa on nähdäkseni mahdollista erottaa yhtäältä konkreettisen pinnan ilmiöt ja toisaalta pysyväisluonteisemmat yhteiskunnalliset rakenteet, jotka saattavat jäädä intentionaalisten yksilösubjektien näköpiirin tavoittamattomiin mutta jotka siitä huolimatta osaltaan ohjaavat heidän käyttäytymistään. Miten sellaiset yhteiskunnalliset suhteet, jotka Ruotsissa ja Suomessa vallitsivat porvarillisen yhteiskunnan (välittömässä) esihistoriassa, tulisi jäsentää, on ongelma, johon tämä tutkimus ei voi lähteä omin avuin hakemaan vastausta. Tukeudun pariin sellaiseen aiemmassa tutkimuksessa esitettyyn kokonaisyhteiskunnallisesta perspektiivistä lähtevään teoreettisluonteiseen hahmotelmaan, jotka nähdäkseni auttavat ymmärtämään ja selittämään myös hallinto-organisaation konkreettisia kehityspiirteitä. Näistä toinen pyrkii selittämään absolutismia yleiseurooppalaisena ilmiönä, toinen taas keskitetyn valtiokoneiston asemaa pohjoismaissa talonpoikaisen lisätuotteen haltuunoton välitysmekanismina.

Esitykseni luvuittainen jaottelu ei perustu luonnostelemiini kokonaisyhteiskunnallisiin kehitysvaiheisiin vaan yhteiskunnan konkreettisen pinnan kronologiaan. Esitys alkaa Ruotsin vallan ajasta, jolloin Suomen keskushallintona oli koko Ruotsin valtakunnan keskushallintokoneisto (luku 2.). Tätä seuraa Venäjän vallan aika, jolloin autonominen Suomi saa oman keskushallintokoneistonsa mutta jolloin tätä koneistoa vielä johtaa Venäjän keisari (luku 3.). Valtiollisen historian rajaviivat ylittää ensimmäisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien tarkastelu; hallintokoneiston ja varsinkin komiteatyyppisten elinten kehityksessä kriisiajan hallinnolliset erityisjärjestelyt muodostavat yhtenäistä tarkastelua vaativan kokonaisuuden (luku 4.) Itsenäisen Suomen parin ensimmäisen vuosikymmenen vähittäisen hallintokehityksen (luku 5.) katkaisee toinen maailmansota; sodan ja sen jälkeisten vuosien poikkeukselliset organisatoriset ratkaisut edellyttävät jälleen tarkastelun vauhdin hiljentämistä (luku 6.).

Historiallisen analyysin painottumisella *kriisiaikoihin* —erityisesti molempiin maailmansotiin ja niiden jälkeisiin vuosiin— on syynsä. Sellaisiin poikkeuksellisiin organisatorisiin muotoihin kuin komiteoihin —varsinkin pysyväisluonteisiin ja itsenäistä päätösvaltaa käyttäviin— turvaudutaan hanakasti kriisiaikojen erityistehtävien hallinnoimisessa. Vasta sen jälkeen kun toisen maailmansodan synnyttämään kriisiin vastanneet erityisjärjestelyt on vähitellen purettu, komitealaitos ja nimenomaan pysyväisluonteiset elimet alkavat saada hallintokoneiston kokonaisuudessa merkitystä, joka niillä aiemmin on ollut vain poikkeusoloissa. Tuoreimman kehitysvaiheen erittely (luku 7.) päättää kronologisesti etenevän esityksen.

Kriisiaikoja ja tuoreinta kehitysvaihetta lukuunottamatta tarkastelu rajoittuu *keskushallintotasolle.* Poikkeusoloissa komiteatyyppisiä elimiä käytettiin myös alemmilla hallintoportailla, mutta vasta 1970-luvulla niistä näyttää tulleen myös väliasteen hallinnon pysyvä rakenneosa. Joillakin nykyisistä valtion paikallishallinnon pysyvistä komiteoista —kuten verolautakunnilla— on takanaan jo aiempiin kehitysvaiheisiin ulottuva historiansa, mutta komitealaitoksen kehityksen pääpiirteitä seuraavassa esityksessä tämän hallintotason sivuuttaminen lienee oikeutettua.

Tämän päivän komiteatyyppiset elimet voi ryhmittää *tilapäisiin ja pysyväisluonteisiin.* Tällaista ryhmittelyä sovellan myös historiallisessa tarkastelussa, joskaan rajaviivan vetäminen ei aina ole ongelmatonta. Jo tilapäisten valmistelukomiteoiden suuresta määrästä johtuu, että niiden käsittelyssä joudun seuraamaan kehityksen yleispiirteitä; yksittäisten orgaanien esittelyyn ei ole mahdollisuuksia kuin esimerkinomaisesti. Pysyvien ja varsinkin itsenäistä päätösvaltaa käyttävien elinten erittely on yksityiskohtaisempaa ja usein yksittäisiä orgaaneja suhteellisen perusteellisestikin kuvaavaa. Tuorein kehitysvaihe, jossa pysyvien komiteoiden käyttö on olennaisesti laajentunut ja näyttää jääneen hallintokoneistomme pysyväksi ominaisuudeksi, on kuitenkin jätettävä yleispiirteiden hahmottamisen varaan. Tämän puutteen korvaa osaltaan se, että tutkimukseni toinen nide antanee nykyisen komitealaitoksen oikeudellisia ongelmia luodatessaan läpileikkauksen myös toiminnassa olevista pysyvistä komiteoista.

Historiallisen tarkastelun jänneväli on laaja. Jo tämä puoltanee nojautumista julkaistuun lähdeaineistoon, kirjallisuuden ohella lähinnä säädöskokoelmiin ja valtiopäiväasiakirjoihin. Kirjallisuudessa on tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttöä Ruotsin vallan aikana selvittänyt Gunnar

Hesslén.[6] Venäjän vallan ajalta on käytettävissä ollut K.W. Rauhalan erittäin yksityiskohtainen senaatin historiikki,[7] jossa arkistolähteisiin nojautuen esitellään laajasti myös komiteatyyppisten elinten asemaa päätöksentekoprosesseissa. Yleiskuva itsenäisyyden ajan komitealaitoksesta on taas ollut mahdollista hahmottaa valtioneuvoston ja sen eri ministeriöiden historiikeista. Tämän lisäksi on tuoreimman kehitysvaiheen empiirisiä tietoja esitelty niin hallinnon —lähinnä valtiovarainministeriön järjestelyosaston— julkaisuissa kuin korkeakoululaitoksenkin piirissä tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä.

Sekundäärilähteisiin turvautuminen varsinkin tilapäisten komiteoiden esittelyssä ja erittelyssä tuo mukanaan tietyn epävarmuustekijän. Kehityksen yleislinjoihin keskittyvässä esityksessä sen merkitys ei kuitenkaan liene kovin suuri. Kun tarkastelun aikaväliä supistetaan, olisi arkistolähteisiin perehtyminen luonnollisesti välttämätöntä. Sekundäärilähteistön painottumisesta myös johtuu, että historiallista tarkasteluani voi monin paikoin luonnehtia pikemminkin aiemman tutkimuksellisen aineiston tulkinnaksi kuin täysin uudeksi ja itsenäiseksi tutkimukseksi. Aineistoa lähestytään tietystä spesifistä näkökulmasta. Tämän näkökulman määrittelee komitealaitoksen kehityksen erittely, joka käyttää hyväkseen Weberin byrokratian ideaalimallin tunnusmerkkejä niin tätä mallia vastaavan organisatorisen rakenteen konstituoitumisen kuin sen modifioitumisenkin prosessissa ja joka samalla yrittää paikantaa hallintokehitystä kokonaisyhteiskunnallisissa yhteyksissään.

2. RUOTSIN VALLAN AIKA

2.1. Keskitetyn halintokoneiston ja virkamiesten aseman kehitys

Ruotsin keskitetyn hallintokoneiston kehityksen alkupiste on tapana sijoittaa Kustaa Vaasan hallitsijakauteen, joskin vasta 1600-luvun ensimmäisellä puoliskolla Kustaa II Aadolfin ja Axel Oxenstiernan aikana hallinto alkaa saada kiinteitä muotoja. Jo keskiajalla kuninkaalla oli ollut apunaan hallintohenkilöstöä, aluksi seurueensa eli hirdin jäseniä,

6 *Hesslén* 1927.

7 *Rauhala* 1915 ja 1921.

myöhemmin maalliseen rälssiin kuuluneita aatelisia. Palvelussuhteella oli kuitenkin henkilökohtainen luonne, tehtäviä hoidettiin yleensä sivutoimisesti eikä kiinteitä, jatkuvasti miehitettyjä tehtäviä juuri ollut.[1]

Yleiseurooppalaisessa perspektiivissä keskitetyn hallintokoneiston synty liittyi, kuten olen todennut, *absoluuttiseksi monarkiaksi* kutsuttuun siirtymävaiheen valtiomuotoon. Absoluuttisen monarkian formaalina tunnusmerkkinä on pidetty monarkin kompetenssin yksinomaisuutta.[2] Sen yhteiskunnalliseksi perustaksi on puolestaan osoitettu feodaalisten suhteiden kriisi lisääntyvän tavaranvaihdon ja -tuotannon oloissa.[3] Ruotsin 1500-luvun absolutismilta puuttui tämä Länsi-Euroopan uuden ajan alun valtiolliselle kehitykselle yleensä ominainen taloudellis-sosiaalinen perusta. Kustaa Vaasan aloittama kuningasvallan lujittaminen ja suvereniteetin keskittäminen ei ollut vastaus talonpoikaisen lisätuotteen välittömälle haltuunotolle ja suvereniteetin hajauttamiselle perustuneiden feodaalisten suhteiden murenemiseen uusien yhteiskuntasuhteiden kehkeytymisen paineessa. Ruotsin talous perustui vielä olennaisesti talonpoikaiseen pientuotantoon eikä rannikkokaupunkien kauppa, joka oli pal-

---

1 *N. Herlitz* 1946 s. 33—35. *Willgren,* 1934 s. 16—17, on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että katolisen kirkon ja kanonisen oikeuden piirissä —erityisesti tuomiokapituli-instituutiossa— myös Ruotsissa omaksuttiin jo keskiajalla käsitys virasta virkamiehelle uskottujen funktioiden kokonaisuutena. Hänen mukaansa kirkollisessa hallinnossa »ämbetet framstår ... såsom en varaktig institution eller stadigvarande komplex av i offentligt intresse föreskrivna och noggrannt bestämda skyldigheter och befogenheter — i motsats till extraordinära uppdrag eller personlig maktställning av tillfällig beskaffenhet». —Virka- ja virkamiesinstituutioiden synnystä ja kehityksestä yleiseurooppalaisessa katsannossa ks. *Hintze* 1981 s. 28—48 ja 78—107.

2 Ks. esim. *Allgemeine Theorie II* s. 159—166.

3 Täsmällisempinä selityksinä *Østerud,* 1976 s. 3—5, on eriyttänyt kolme vaihtoehtoista kantaa, joista ensimmäisen mukaan absolutismi oli nousevan porvariston instrumentti: kuningasvalta nojasi porvaristoon ja tuki tätä taistelussa feodaaliaatelistoa vastaan. Esim. *Weber,* 1980 s. 571, on kirjoittanut absoluuttisen monarkian »suuresta historiallisesta allianssista» porvariston kanssa. Toisen tulkinnan mukaan absoluuttinen kuningasvalta välitti aateliston ja porvariston voimatasapainoa. Tämän suuntaisia lausumia on osoitettavissa esim. Marxilta ja Engelsiltä, ks. *P. Anderson* 1978 s. 15—17. Kolmas katsantokanta esittää absoluuttisen monarkian feodaalisen dominaation uutena muotona, jonka tehtävänä oli paikallisten feodaalisten struktuurien osittaisesta murtumisesta huolimatta pitää talonpoikaisto perinteisessä alistetussa asemassa. Tällä kannalla on esim. *P. Anderson,* 1978. Vrt. myös *Allgemeine Theorie* II s. 163—164.

jolti saksalaisten käsissä, synnyttänyt muuhun Länsi-Eurooppaan verrattavaa agraaristen suhteiden kriisiä.

Keskitetyn kuningasvallan lujittaminen 1500-luvun Ruotsissa onkin tulkittu pikemminkin reaktioksi ulkoiseen, Tanskan muodostamaan uhkaan kuin maan sisäisen yhteiskunnallisen kehityksen tulokseksi.[4] Myös jatkossa Ruotsista puuttuivat keskitetyn valtiokoneiston muotoutumista muualla Länsi-Euroopassa ohjanneet monarkin, aateliston ja porvariston väliset jännitteet. Vaikka kauppa, manufaktuuriteollisuus sekä kaivostoiminta valtasivat vähitellen alaa Ruotsin taloudessa, porvaristo ei ollut luokkana eikä edes säätynä samanlainen valtiollista organisoitumista kolmioasetelman yhtenä kärkenä ehdollistanut voima kuin Länsi-Euroopassa absolutismin kautena yleensä. Ruotsin historialle Kustaa Vaasan ajoista vuoden 1809 vallankumoukseen ja hallitusmuodon hyväksymiseen on pidetty ominaisena *kuningasvallan ja ylimysvallan välistä taistelua.*[5] Tämän taistelun kulloisiakin tuloksia voi myös valtiomuotoisten vaihtelujen tulkita rekisteröivän. On vain muistettava, että aatelisto ei valtataistelun eri vaiheissa pysynyt sisäiseltä koostumukseltaan identtisenä ja että kuningasvaltaa ei tässä taistelussa tule nähdä pelkästään henkilökohtaisten tai dynastisten intressien kantajaksi; hallitsija liittoutui eri vaiheissa erilaisten yhteiskunnallisten intressiryhmien kanssa.

Ruotsin kehityksen omaleimaisuus ilmenee myös siinä, että keskitetty valtiokoneisto edisti sellaisten feodaalisten suhteiden tunkeutumista valtakuntaan, joiden kriisin on muualla Länsi-Euroopassa katsottu tuottaneen absolutismin siirtymävaiheen valtiollisena muotona. »Suuri organisoimisaikakausi» 1600-luvun ensi puoliskolla mullisti maanomistus- ja verotusolot[6] tavalla, joka osaksi —kreivi- ja vapaaherrakuntalääni-

[4] *Østerud,* 1976 s. 5—6, kirjoittaa: »The centralization of royal power during 16th and 17th centuries cannot be explained as a response to the crisis of serfdom, nor to the disintegration of the manorial system, nor as a reaction to the growth of an urban, mercantile economy, but was rather a reaction to a threat from without, from potential Danish overlordship.» Vrt. *P. Anderson* 1978 s. 189—194.

[5] Vrt. *Jutikkala* 1965 s. 53: »Kuningasvallan ja ylimysvallan välistä taistelua ei suotta ole pidetty vuosisatojen halki kuuluvana johtoaiheena Pohjoismaiden sisäisessä historiassa.» Ks. myös *Roberts* 1969 s. 22—23.

[6] Veronkanto-oikeuden sisältäneiden läänitysten, kruununtilojen lahjoitusten sekä ostorälssi- ja panttirälssitilojen muodostamisen johdosta 1600-luvun puolivälissä manttaaliin merkitystä maasta oli rälssimaata koko valtakunnassa kaksi

tyksissä— viittasi feodalismin ns. klassiselle mallille tyypilliseen suvereniteetin hajauttamiseen.[7] Ruotsiin alkoi myös 1500-luvun lopulta lähtien levitä feodaalisen porrastetun maanomistusoikeuden teoria, jolla oli vaikutuksensa vielä 1734 lakiinkin.[8] Karoliinisen yksinvallan aikana toteutettu reduktio kuitenkin katkaisi »feodalismin pisimmäksi kasvaneen oksan».[9] Reduktiot sekä Kaarle XI:n holhoojahallitusta vastaan järjestetyt oikeudenkäynnit myös mursivat välittömään maanomistukseen yhteiskunnallisen asemansa perustaneen ylhäisaateliston valta-aseman kuningasvallan vastapoolina.[10] Aatelisto muuntui korostetusti *virka-aateliksi* [11] ja samalla *keskitetyn valtiokoneiston merkitys olennaisesti talonpoikaiseen lisätuotteeseen perustuneen yhteiskunnallisen rikkauden jakamis- ja välitysmekanismina* kasvoi.[12] Tällainen merkitys sillä oli tosin ollut jo aiemminkin virkojen ja läänitysten yhteenkytkennän vuoksi.[13]

---

kolmannesta, Suomessa n. puolet. *Østerud* 1976 s. 13, *Jutikkala* 1958 s. 138—142 ja *Niitemaa* 1968 s. 63—64. Samanaikaisesti huononi myös kruununmaata ja perintötiloja viljelleiden talonpoikien asema verotuksen kiristymisen sekä muiden talonpojille sälytettyjen rasitusten —varsinkin sotaväenoton— johdosta. Ks. *Jutikkala* 1958 s. 103—114.

7 Kreivi- ja vapaaherrakunnista ks. tiivistetysti *Jutikkala* 1958 s. 140 ja *Niitemaa* 1968 s. 62—64. Feodalismin ns. klassisesta mallista ja siihen perustuvan feodalismiteorian kritiikistä ks. *Gurevitj* 1979 s. 15—35.

8 Ks. *Jutikkala* 1958 s. 142—152. Ko. teorian mukaan talonpojilla ei ollut täyttä omistusoikeutta edes perintötiloihinsa: heillä oli vain käyttöoikeus —dominium utile—, perinnöllinen oikeus asua tilalla ja viljellä sitä, kun taas dominium directum, joka ilmeni ensisijaisesti oikeutena maan tuottoon, kuului kruunulle.

9 Ilmaus on *Jutikkalan,* 1968a s. 73.

10 Ks. reduktioista, niiden vaikutuksesta maanomistus- ja verotusoloihin sekä niihin johtaneista syistä *Jutikkala* 1958 s. 162—165 ja 185—192 (tiiviimmin *Jutikkala* 1968a s. 72) sekä *Østerud* 1976 s. 10—15.

11 Reduktioon on aatelin muuntumisen korostetusti virka-aateliksi kytkenyt esim. *Wirilander,* 1974 s. 106.

12 Vrt. *Mäkelä — Viikari* 1977 s. 166—167.

13 Ruotsalaisessa historiantutkimuksessa on viime vuosina, osaksi Perry Andersonin absolutismitutkimuksen innoittamana, käyty keskustelua feodalismikäsitteen soveltuvuudesta ruotsalaiseen esiporvarilliseen yhteiskuntaan. Keskustelu on samalla laajentunut ns. klassiseen malliin perustuvan feodalismi-käsitteen kritiikiksi. Maanomistussuhteiden feodaalista luonnetta on voimakkaasti korostanut Lars Herlitz, jonka mukaan rälssitalonpoikien suoritukset rälssimaan omistajille, kruununtalonpoikien vuokra kruunulle ja perintötilallisten maksama maavero olivat vain feodaalisen lisätuotteen haltuunoton erilaisia muotoja. Tämän vuoksi myöskään reduktiot eivät Herlitzin mielestä muuttaneet maanomis-

Virkakoneiston vakinaistamista edellyttivät sekä kuningas- että ylimysvallan intressit. Mutta kun aatelisto pyrki hallinnon pysyvällä sääntelyllä irrottamaan sen kuninkaan henkilöstä ja näin takaamaan asemansa yhteiskunnallisen vallan ja rikkauden jaossa, monarkin näkökulmasta hallintokoneiston vakinaistaminen ei saanut merkitä sen irtautumista hänen kontrollistaan. Näistä erilaisista tavoitteista selittyy osaltaan se aaltoliike, joka luonnehtii hallinnon organisatorista pysyväistymiskehitystä Ruotsin vallan ajalla.[14] Tämä aaltoliike on myös jälkikäteisarvioinneissa johtanut toisistaan poikkeaviin tulkintoihin siitä, milloin »moderni», vakiintuneisuudeltaan byrokratian tunnusmerkkejä vastaava hallintokoneisto Ruotsissa täsmällisesti ottaen syntyi.

Kustaa Vaasan hallituskautena *keskushallinnon organisatorista kiinteytymistä* on havaittavissa lähinnä finanssihallinnossa. Keskushallintokoneistoa ei kuitenkaan liene järjestetty edes kuninkaan antamilla ohjesäännöillä, kuningasta itseään sitovista normistoista puhumattakaan. Kustaa Vaasan poikien hallitessa niin kuningas kuin ylhäisaatelistokin esittivät suunnitelmia kiinteän hallinto-organisaation luomiseksi. Nekään eivät kuitenkaan johtaneet pysyviin tuloksiin.[15]

---

tussuhteiden feodaalista luonnetta. *L. Herlitz* 1974, erit. s. 153—161. Muista ruotsalaisen tuoreen feodalismikeskustelun puheenvuoroista ks. *Lindkvist* 1979, erit. s. 9—36 ja 150—154, sekä *Lindegren* 1980, erit. s. 11—41. Ns. pohjoismaisen tai skandinaavisen feodalismin käsitteestä ks. *Viikari* 1973 s. 250.

14 Tiiviin kuvan ns. aristokraattisesta konstitutionalismista ja siihen liittyneistä pyrkimyksistä rajoittaa kuninkaanvaltaa vakinaisella, aateliston hallitsemalla hallintokoneistolla, antaa *Roberts*, 1969 s. 22—52. Aateliston ja kuninkaan hallintokoneiston vakinaistamiseen liittyneet erilaiset tavoitteet ilmenevät myös Lagerrothin vapauden ajan valtiosäännölle piirtämästä historiallisesta taustasta. *Lagerroth* 1915 s. 5—302. Ennen vapauden aikaa kuninkaan- ja aatelisvallan voimasuhteet pelkistyivät erityisesti valtakunnan(kuninkaan)neuvoston asemassa.

15 *A.B. Carlsson* 1913 s. 1—2, *Willgren* 1934 s. 34—35 sekä *N. Herlitz* 1946 s. 76—79. *Herlitzin*, 1946 s. 71, yhteenveto Kustaa II Aadolfin valtaistuimelle tuloa edeltäneen Vaasa-kauden keskushallinnosta on seuraava: »Vasa-tidens riksstyrelse kännetecknas i stort sett av en obestämdhet i organisationen, som erinrar om medeltidens. ... Den tjänsteförpliktelse, som bestod, blev merendels ej på ett varaktig sätt speciferad och fixerad till sin innebörd. Frälsets medlemmar —för att taga det mest framträdande exemplet— fingo uppdrag, som någorlunda rättade sig efter vars och ens värdighet, sociala position o.s.v., men uppdragen voro lämpade efter tillfälliga omständigheter och behov. Konungens tjänare kunde väl ofta få en mera stadigvarande och specialiserad verksamhet. Men det var merendels ej heller härvidlag fråga om någon mera varaktig ordning.»

Kustaa II Aadolfin valtaistuimelle noususta alkaa Ruotsin keskushallinnon kehityksessä vaihe, jonka jälkimaailma on ristinyt »suureksi organisoimisaikakaudeksi».[16] Jo kuninkaanvakuutuksessa luetellaan valtakunnan korkeimmat virat —drotsin, marskin, amiraalin, kanslerin ja veromestarin virat— sekä luvataan täyttää se syntyperäisillä ruotsalaisilla, ritarikuntaan ja aateliin kuuluvilla miehillä. Edelleen kuninkaanvakuutuksessa ylimmille virkamiehille taataan asianmukainen toimeentulo sekä luvataan olla erottamatta heitä muutoin kuin tuomioistuimen lainmukaisen päätöksen nojalla.[17] Kuninkaanvakuutus ja sitä täydentäneet aateliston privilegiot olivat ylhäisaateliston näkökulmasta reaktio Kaarle IX:n absolutismille, kuninkaalta saatu tae ylimmän säädyn yhteiskunnalliselle asemalle. Kuninkaanvakuutus ja privilegiot dokumentoivat sen kuninkaan- ja ylimystövallan välisen tasapainotilan, joka Kustaa II Adolfin ja Axel Oxenstiernan yhteistyössä personifioituneena leimasi koko tuolloin alkanutta hallitsijakautta.[18]

A.B. Carlsson on tehnyt kuninkaanvakuutuksesta johtopäätöksen, jonka mukaan »ämbetenas karaktär af statsinstitutioner, icke poster i konungens personliga tjänst tränger definitivt igenom».[19] Epäilemättä kuninkaanvakuutus onkin tulkittavissa askeleeksi kohti hallintotehtävien irrottamista niiden kulloisistakin haltijoista sekä hallinnan ylimmän subjektin —kuninkaan— ja korkeimman hallintohenkilöstön suhteen epäpersoonallistamista. Tulkinta hallintotehtävien muuntumisesta »valtioinstituutioiksi» on kuitenkin nähdäkseni liioitteleva ja aikaansa sidotun ilmiön vasta paljon myöhemmin kehkeytyvän käsitteistön kaapuun pukeva: abstraktia, kuninkaan persoonasta irrottautunutta valtiokäsitettä ei »suuri organisoimisaikakausi» vielä tuntenut. On myös muistettava, että kuninkaanvakuutuksen velvoittavuus ei ulottunut antajansa hallituskautta pitemmälle, että virkojen tehtäväpiiriä ei täsmällisesti määritetty ja että kuninkaalla oli periaatteessa vapaa harkinta virkojen täyttä-

16 *A.B. Carlsson* 1913 s. 6.

17 Lähteenä Ruotsin vallan aikaisten kuninkaanvakuutusten ja hallitusmuotojen osalta olen käyttänyt teosta *Hildebrandt* 1891.

18 Ks. kuninkaanvakuutuksen ja sitä täydentäneiden aatelisprivilegioiden taustasta *Edén* 1902 s. 85—98. Kustaa II Aadolfin hallitsijakauden yleisluonnehdinnasta kuninkaan ja aateliston suhteiden näkökulmasta ks. esim. *Roberts* 1969 s. 74—78 ja *Roberts* 1973 s. 81—85.

19 *A.B. Carlsson* 1913 s. 7. Vrt. myös *Edén* 1902 s. 97.

misessä aatelistoon kuuluvilla henkilöillä. Samanaikaisesti kun ylimpien hallintotehtävien luettelemisella otettiin askel kohti niiden epäpersoonallistamista, ne —ammattivirkamiesperiaatteen vastaisesti— taattiin tietyn säädyn, aateliston, privilegioina.[20]

Kuninkaan ja aateliston virkakoneiston pysyväistämiseen liittyneiden intressien kompromissina voi arvioida myös Kustaa II Aadolfin ja hänen kanslerinsa Axel Oxenstiernan kestävimmäksi ja merkityksellisimmäksi organisatoriseksi aikaansaannokseksi luonnehdittua *kollegiojärjestelmää*. Kollegioiden sisäinen organisaatio sekä niiden ja niiden virkamiesten tehtävät säänneltiin aluksi erillisillä ohjesäännöillä, kunnes kuninkaan jo kuoltua v:n 1634 hallitusmuoto kokosi niitä koskeneet säännökset.[21] Hallitusmuodon 6 kohdan mukaan »alle ärenden, som regeringen angår eller däraf hänger, skole efter hvart och ett ärendens egenskap och natur lända och drifvas ordinarie genom desse efterskrevne 5 collegia eller broderskap, nemligen hofrätten, krigsrådet, amiralitet, canselliet och räkningskammaren ...». Hallitusmuodossa määriteltiin kunkin kollegion toimiala ja painotettiin niiden kompetenssin yksinomaisuutta sen puitteissa. Se sisälsi säännöksiä myös kollegion jäsenistä ja alemmista virkamiehistä. Pyrkimystä hallinnon keskittämiseen osoitti valtakunnanneuvoston ja kollegioiden välille luotu yhteys: kollegioiden päälliköt sekä eräät niiden jäsenistä kuuluivat virkansa perusteella neuvostoon. Tämä yhteys myös takasi neuvostoa hallinneen ylhäisaatelin vaikutusvallan keskushallinnossa. Hallinto-organisaation kiinteyttämistä hierarkkisen prinsiipin mukaisesti merkitsivät edelleen sekä kollegioiden että paikallisten virkamiesten tilintekovelvollisuutta ja vastuuta koskeneet säännökset.[22]

---

[20] *Jutikkalan*, 1968a s. 74—75, mukaan sääty-yhteiskunta vakiintui Ruotsissa nimenomaan 1600-luvulla. Vrt. *N. Herlitz* 1946 s. 103—104.

[21] *A.B. Carlsson*, 1913 s. 16, on luonnehtinut 1634 hallitusmuotoa hallinto-organisaation kehityksen merkkipaaluna seuraavasti: »Den sammanfattar i sig resultatet af de gångna tidernas organisationssträfvan och den bildar också grundvalen och utgångspunkten för den följande utvecklingen.»

[22] *A.B. Carlsson*, 1913 s. 24, on arvioinut hallitusmuodon tilintekovelvollisuutta ja vastuuta koskevia kohtia seuraavasti: »Föreskrifterna ... voro vid mera utförliga än hvad förut förekommit, ehuru principen redan tidigare kunde anses fastslagen och särskildt trängt igenom i fråga om de bäst ordnade ämbetsverken, kammaren och hofrätten.» 1634 hallitusmuodon syntyvaiheista ks. *Edén* 1902 s. 309—320.

Kun A.B. Carlsson tulkitsi jo Kustaa II Aadolfin kuninkaanvakuutuksen muuntaneen ylimmät hallintotehtävät »valtioinstituutioiksi», on Karl Willgren puolestaan arvioinut hallitusmuodon merkinneen peruuttamatonta luopumista aiemmasta henkilökohtaiselle palvelussuhteelle perustuvasta hallintojärjestelmästä, kuninkaan ja kulloistenkin virkamiesten henkilöstä riippumattoman ja oikeudellisesti vakiinnutetun hallintoorganisaation syntymistä.[23] Jo hallitusmuodon johdannossa korostetaankin kiinteän, kuninkaan henkilöstä riippumattoman hallinnon merkitystä. Tästä huolimatta Willgreninkin arviota voi kritikoida legaalista hallintaa vastaavan oikeus- ja valtioideologian käsitteistön ennenaikaisesta soveltamisesta. Hallitusmuoto ei ollut sellainen abstraktin oikeusjärjestyksen normihierarkian kruunaava valtiosääntö, joka olisi sisältänyt myös hallinnan kulloistakin ylintä subjektia sitovat, abstraktin valtio-organisaation määrittävät säännökset. Se oli tarkoitettu lähinnä sääntelemään valtakunnan asioiden hoitoa Kustaa II Aadolfia seuranneen holhoojahallituksen aikana, eikä kukaan myöhemmistä täysi-ikäisistä hallitsijoista sitä vahvistanutkaan.[24] Lisäksi kollegioita koskeva hallitusmuodon 6 kohta sisälsi huomionarvoisen varauksen. Sen mukaan näet jäi »konungens rätt och höghet oförkränkt och i ingen motto förminskat». Tämän varauksen Carlsson on katsonut antaneen kuninkaalle oikeuden turvautua muihinkin kuin hallitusmuodossa säänneltyihin organisatorisiin muotoihin.[25]

Hallitusmuodon jälkeinen aika osoittaakin melkoista horjuvuutta suhtautumisessa vahvistettuun organisaatioon. Kollegiot tosin säilyivät, mutta hallitusmuodossa mainittujen rinnalle perustettiin jo vuosisadan puolivälissä kaksi uutta kollegioa, vuori- ja kauppakollegiot. Kaikkia hallitusmuodon mainitsemia virkoja ei täytetty, kollegisen käsittelyn juurruttamien kollegioihin tuotti vaikeuksia, hallitusmuodon säätämien kir-

---

23 *Willgren* 1934 s. 92. Vrt. myös *N. Herlitz* 1946 s. 102—103.

24 Säädyt päättivät v. 1660, että hallitusmuoto ja säätyjen siihen tekemä lisäys ovat voimassa vain silloisen holhoojahallituksen ajan. Myös säätyjen v. 1680 antamassa julistuksessa todettiin, että kuningas ei ole sidottu mihinkään hallitusmuotoon vaan ainoastaan »till Sveriges lag och laga stadgan». Ks. 1634 hallitusmuodon voimassaolosta esim. *Hildebrandt* 1891 s. I alav. 1. Hallitusmuodon sitovuudesta esitettiin kyllä erilaisia tulkintoja; erityisesti ylhäisaateliston taholla sille pyrittiin antamaan myös täysi-ikäistä hallitsijaa sitova vaikutus kuten *Lagerrothin*, 1915 s. 121—229, esityksestä ilmenee.

25 *A.B. Carlsson* 1913 s. 18.

jallisten yhteydenpitomuotojen ohella kollegioiden väliset kontaktit perustuivat paljolti suulliseen kanssakäymiseen jne.[26]

Kaarle XI:n yksinvalta aloitti uuden vaiheen hallintokoneiston kehityksessä. Kolmas historiantutkimuksessa esitetty tulkinta Ruotsin hallinnon byrokratisoitumisen käännekohdasta ajoittaa sen Kaarle XI:n hallitsijakaudelle.[27] Kun ne dokumentit, joihin Carlsson ja Willgren nojasivat tulkintansa, rekisteröivät ylhäisaateliston valta-asemaa, Kaarle XI:n ajan hallintokehitys perustui päinvastoin maata omistaneen ylhäisaateliston vallan kukistamiseen alempien säätyjen ja alhaisaateliston tuella;[28] byrokratisoituminen oli byrokratisoitumista kuninkaan ehdoilla ja virka-aatelin tuella. Ylhäisaatelin hallitsema neuvosto kuninkaan valtaa rajoittavana orgaanina syrjäytyi, neuvoston ja kollegioiden välitön yhteys katkaistiin ja ylhäisaatelille privilegioituja virkoja jätettiin täyttämättä. Kollegiot säilytettiin mutta varsinkin välienselvityksen ylhäisaateliston kanssa ollessa vielä kesken kuningas turvautui myös niistä irrallisiin orgaaneihin ja kollegioita käyttäessäänkin kääntyi usein suoraan niissä työskentelevien suosikkiensa puoleen. Myöhemmin kollegioiden järjestysmuotoa säänneltiin kuninkaan antamin ohjesäännöin ja hallintokoneiston vakinaistamiskehityksen yhtenä huipentumana »arkkibyrokraatti» Kaarle XI:n kaudella voi pitää vuoden 1696 menosääntöä.

Michael Robertsin tulkinnalle hallinnon ratkaisevasta byrokratisoitumiskäänteestä Kaarle XI:n ajalla on esitettävissä perusteita. Silti on muistettava, että koko karoliinisen itsevallan kautta luonnehti käsitys, jonka mukaan kuningas ei ollut sidottu häntä sitovien normien vahvistamiin hallinnollisiin muotoihin.[29] Hallinnon vakinaistuminen merkitsi siten samalla sen kasvanutta riippuvuutta kuninkaan henkilöstä. Tämän

---

[26] Ks. keskushallinnon kehityksestä 1634 hallitusmuodosta karoliinisen yksinvallan alkuun *A. B. Carlsson* 1913 s. 26—81.

[27] *Roberts* 1969 s. 171.

[28] Ks. esim. *Roberts* 1969 s. 160—175.

[29] Kuninkaan riippumatonta asemaa osoitti jo edellä, alav. 24, mainittu säätyjen antama julistus. Kuninkaan yksinvallan dokumentoituna huipentumana voi pitää säätyjen v. 1693 antamaa ns. suvereniteettiselitystä, jonka mukaan Kaarle XI ja hänen perillisensä ovat asetetut »till en envälds, allom bjudande och rådande suverän konung, den ingen på jorden är för dess aktioner responabel utan har makt och våld efter sitt behag och som en kristlig konung att styra och regera sitt rike». Ks. esim. *Carlsson — Rosén* 1962 s. 653. —Keskushallinnon kehityksestä Kaarle XI:n ja Kaarle XII:n aikana ks. yleisesti *A.B. Carlsson* 1913 s. 81—117 ja suppeammin *N. Herlitz* 1946 s. 111—112.

riippuvuuden byrokratisoitumiselle aiheuttama potentiaalinen uhka realisoitui Kaarle XII:n hallitsijakauden loppuvuosina, jolloin karoliinisen yksinvallan hallintokoneiston johtoasemiin nostama virka-aateli sai havaita absolutismin voivan kääntyä myös itseään vastaan. Vapauden ajan alun valtiomuotoiset muutokset onkin nähtävissä nimenomaan virka-aatelin reaktiona Kaarle XII:n yksinvallan viimeisten vuosien ilmiöille.

Vapauden aika oli säätyvallan aikaa, mutta dominoiva sääty oli aateli, jossa määräävä asema oli virka-aatelilla, ja virkamiehillä oli vahva edustus myös papistossa ja porvaristossa. Niin paradoksaaliselta kuin väite ehkä saattaa kuulostaa, vapauden ajan säätyvaltaa voi pitää nimenomaan virkamiesvaltana.[30] Keskushallinto-organisaation kehitystä vapauden ajalla leimaa kaksi tavallaan vastakkaista tendenssiä. Yhtäältä hallitsijat sitoutuivat kuninkaanvakuutuksissaan hallitsemaan mm. hallinto-organisaatiota sääntelevän hallitusmuodon mukaisesti.[31] Näin vahvistettiin ensimmäistä kertaa, että täysi-ikäinen kuningas on sidottu hallitusmuotoon. Hallintokoneiston kiinteyttämistä ja pysyväistämistä edistivät myös heti vapauden ajan alussa annetut aiempaa yksityiskohtaisemmat kollegioiden ohjesäännöt. Toisaalta kuitenkin valtiopäivien valta-asema[32] aiheutti melkoista epävarmuutta hallintoasioiden hoitoon. Säädyt katsoivat voivansa puuttua hallintoon mm. oikaisemalla yksittäisiä hallintoratkaisuja ja saattamalla asianomaiset virkamiehet virheellisinä pidetyistä ratkaisuista vastuuseen tilapäisluonteisissa tutkimus- ja lainkäyttöelimis-

---

30 Vrt. *Awebro* 1977 s. 17: »Den politiska situationen efter 1719 innebar, att den karolinska tidens högre ämbetsmannaskikt nu också innehade den politiska makten. Utövandet skedde emellertid hela tiden inom fyrståndsriksdagens ram.»

31 Tällainen sitoumus sisältyi niin Ulriika Eleonoran v. 1719, Fredrikin 1720, Aadolf Fredrikin 1751 kuin Kustaa III:nkin v. 1772 antamiin kuninkaanvakuutuksiin.

32 Säätyjen valta-asemaa ilmensi hallitsijanvakuutuksiin sisältynyt kohta, jonka mukaan hallitsijan tuli aina »instämma med samtliga rikets ständer, som maktägande att göra beslut, stadga och förordningar om sig och riket». *N. Herlitzin,* 1946 s. 162, mukaan näin »uttrycktes den för frihetstidens statsskick utmärkande tanken, att statsmakten i dess helhet principiellt låg i ständernas hand. Den uppräkning av dess rättigheter, som grundlagarna gåvo, var enligt denna regel att uppfatta såsom ej uttömmande. Dess betydelse var strängt taget endast, att den på de åt ständerna förbehållna områdena hindrade konungen att verka på egen hand.»

sä sekä perustamalla omia, hallitusmuodossa määrittelemättömiä hallintoelimiään erityisesti finanssihallinnon alalle.[33]

Kustaviaaninen absolutismi ajoi vapauden ajalla hallinneen virka-aatelin jälleen oppositioon. Vuoden 1772 vallankaappauksessa Kustaa III nojautui ylhäisaateliin, joka viimeistä kertaa Ruotsin historiassa palasi merkityksellisenä intressiryhmänä lähelle valtiollisen vallan keskusta, mutta vain lyhyeksi aikaa; Yhdistys- ja vakuuskirjaa v. 1789 hyväksyttäessä kuningas tukeutui jo kolmeen alempaan säätyyn.[34]

Yksinvaltiuden palauttaminen johti keskushallinnossa samansuuntaisiin muutoksiin kuin karoliinisen absolutismin alku- ja loppuvuosina. Kuningas pyrki saattamaan hallintokoneiston tiukasti ohjaukseensa, kollegioiden asemassa ja organisaatiossa tapahtui huomattavia muutoksia ja hallintoa hoidettiin myös enemmän tai vähemmän tilapäisten elinten avulla. Hallitusmuoto tosin sisälsi säännökset (15—28 §) eri kollegioista: hovioikeuksista, sotakollegiosta, amiraliteettikollegiosta, kansliasta, kamarikollegiosta, valtiokonttorista, vuorikollegiosta ja kamarirevisiosta. V. 1773—1774 neljälle kollegiolle annettiin lisäksi uudet ohjesäännöt. Kuningas ei kuitenkaan katsonut olevansa sidottu hallitusmuodon sääntelemään hallinto-organisaatioon. Vuoden 1789 Yhdistys- ja vakuuskirja vapautti kuninkaan muodollisestikin esteistä muovata hallinto-organisaatio haluamallaan tavalla. Yhdistys- ja vakuuskirjan 1 kohdassa säädyt tunnustivat kuninkaalle täyden vallan mm. »förordna efter dess höga godtfinnande om alla rikets embeten». Nils Herlitzin mukaan vuoden 1789 jälkeiselle ajalle olikin ominaista »ett livligt experimenterande och oavlåtliga omdaningar inom riksstyrelsen».[35] Yhdistys- ja vakuuskirja jätti valtakunnanneuvosten jäsenten lukumäärän kuninkaan harkinnasta riippuvaksi ja vähitellen tämä elin lakkasi kokonaan toimimasta, kun kuningas ei nimittänyt uusia neuvoksia. Neuvoston sijasta hän teki päätöksensä vaihtuvajäsenisissä konseljeissa. Neuvostolle kuuluneet oikeudenkäyttöasiat siirtyivät Yhdistys- ja vakuuskirjan 2 kohdan mukaisesti perustetulle korkeimmalle oikeudelle ja valmistelutehtävät yleisten asioiden valmistelukunta -nimiselle elimelle (rikets ärendens allmänna be-

33 Ks. keskushallinnosta vapauden ajalla *A.B. Carlsson* 1913 s. 118—161 ja tiiviimmin *N. Herlitz* 1946 s. 161—177.

34 Ks. Kustaa III:n absolutismin sosiaalisen perustan muuntumisesta esim. *Roberts* 1969 s. 204—207.

35 *N. Herlitz* 1946 s. 204.

redning). Eräät kollegiot, kuten amiraliteetti- ja kansliakollegio, hajotettiin. Kansliakollegion lakkauttamisen jälkeen sen jo Kaarle XII:n antamalla ohjesäännöllä perustetut toimituskunnat (expedition) jäivät toimimaan erillisinä instituutioina.[36]

Esiporvarillisen yhteiskunnan intressiristiriitojen leimaama taistelu yhteiskunnallisen vallan ja rikkauden jaosta esti Ruotsin vallan ajalla hallinnon byrokraattisten piirteiden vakiintumisen. Yhteiskunnalliset suhteet eivät myöskään vielä olleet tuottaneet pysyvän byrokratisoitumisen edellyttämää oikeutta sekä oikeus- ja valtioideologiaa. Oikeus ei ollut vielä abstraktien positiivisten normien hierarkkinen järjestelmä, joka olisi ollut myös hallinnan ylimmän subjektin legitimiteetin ja vallankäytön perusta ja joka olisi määrittänyt kaikkien valtio-orgaanien suhteita ulkopuoliseen yhteiskuntaan. Hallinto ei vielä ollut legaalin hallinnan abstraktin oikeuden toiminnallisesti ja organisatorisesti määrittämää hallintoa. Hallinnan ylimmän subjektin asema oli epävarmuustekijä, joka löi leimansa myös hallinnon muotojen kehitykseen.

Virkojen pysyvyyttä sekä virkamiesten riippumattomuutta hallinnan subjektista tosin korosti *virassapysymisoikeus,* joka taattiin ylimmille virkamiehille myös Kustaa II Aadolfin seuraajien kuninkaanvakuutuksissa. Virassapysymisoikeuden taustana ei kuitenkaan alkujaan ollut mikään formaalin rationaliteetin pyrkimys vaan pikemminkin tälle vastakkainen *privilegioajattelu.* Vaikka hallintotehtävät vähitellen kiinteytyivät kohti pysyvien virkojen järjestelmää, ei viran ja sen haltijan välinen suhde muutoinkaan Ruotsin vallan aikana vielä muotoutunut byrokratian ideaalityypin mukaiseksi. Virkaa ei käsitetty vain abstraktiksi tehtäväkokonaisuudeksi vaan myös henkilökohtaista tuloa tuottavaksi *omistusobjektiksi.* Virkojen perustaminen ja myyminen yksityishenkilöille ei tosin Ruotsissa muodostunut samanlaiseksi keskitetyn valtion tulolähteeksi sekä aatelin ja porvariston valtioon integroimisen mekanismiksi kuin esim. Ranskan absolutismissa.[37] Virkojen käsittäminen omistusobjektiksi ei Ruotsissa liene johtunut niinkään kruunun kuin viran

---

36 Ks. keskushallinnosta 1772—1809 *A.B. Carlsson* 1913 s. 162—200 ja suppeammin *N. Herlitz* 1946 s. 200—205.

37 Ks. virkojen myynnistä Ranskassa esim. *P. Anderson* 1978 s. 99—100 ja *Bendix* 1980 s. 329—333.

haltijoiden —ennen muuta siis aateliston— intresseistä. Kaarlo Wirilander on —tosin vasta vapauden ajalta alkavassa tarkastelussa— arvioinut uusien virkojen perustamisen taustaa seuraavasti: »Monet kätköön jääneet virkojen syntyvaiheet ovatkin otaksuttavasti saaneet alkunsa juuri tästä yksityisedun kannustamasta pyrkimyksestä saada avatuksi säätyläisille uusia tulojen suonia ja uusia uria ylettömästi arvostetun virkakoneiston sokkeloihin.»[38]

Vapauden aikana käsitystä, jonka mukaan virka siihen liittyvine taloudellisine etuuksineen on virkamiehen »väl förvärvade egendom», ilmensi mm. se, että virkamiehillä katsottiin mm. olevan oikeus virkojen vaihtamiseen. Ns. akordijärjestelmän mukaisesti virasta esimerkiksi sairauden tai vanhuuden vuoksi eroava virkamies saattoi luovuttaa viran seuraajalleen tiettyä elatuksensa turvaavaa akordisummaa vastaan. Tähän viranostomenettelyyn johti paitsi käsitys virasta virkamiehen omaisuutena myös eläkejärjestelyjen kehittymättömyys.[39]

Virkoihin valikoitumisessa alkavat ammatillis-tekniset kriteerit saada jo 1600-luvulla lisääntyvää merkitystä samanaikaisesti, kun kehittyvä yliopistolaitos saa tehtäväkseen tarvittavan koulutuksen antamisen.[40] Valikoitumiskriteereissä ilmenevän ammattivirkamiesperiaatteen läpimurtoa kuitenkin hidasti virkojen käsittäminen paitsi abstrakteiksi hallintotehtäviksi myös omistusobjekteiksi luonnehdittaviksi tulolähteiksi ja tähän liittyvä virkojen privilegioiminen aatelille. Aatelisprivilegiot ulotettiin kuitenkin vapauden aikana ainoastaan ylimpiin virkoihin, kun taas muihin virkoihin nimitettäessä oli määrä kiinnittää huomiota ennen muuta ansioon ja kykyyn.[41] Vapauden aikana pyrittiinkin täsmentämään vir-

38 *Wirilander* 1974 s. 117—118.

39 Ks. *Willgren* 1934 s. 136 ja *N. Herlitz* 1946 s. 176.

40 Käännekohtana virkamieskoulutuksessakin on pidetty Kustaa II Aadolfin hallitsijakautta. Ks. esim. *Gaunt* 1975 s. 34—38. Gauntin tutkimus antaa hyvän kuvan yliopistolaitosta täydentäneestä koulutuskanavasta, auskultointijärjestelmästä, jonka merkitys ulottui myös tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle.

41 Ks. 1719 hallitusmuodon 34, 1720 hallitusmuodon 40 ja 1772 hallitusmuodon 10 §. 1719 hallitusmuodossa käytettiin termejä »förtjänst och skickelighet» sekä »naturlige böjelse och erfarenhet», 1720 hallitusmuodossa »erfarenhet och förtjänst» sekä »naturlige böjelse och erfarenhet» ja 1772 hallitusmuodossa taas »skicklighet och erfarenhet» sekä »skicklighet, förtjänst, erfarenhet och beprövad merborgerlig dygd».

kanimityksissä noudatettavia valintakriteerejä ja menettelyä.[42] Eräänä osoituksena ammattivirkamiesperiaatteen vähittäisestä korostumisesta voinee pitää sitä, että vapauden ajan päättyessä ei-aatelisten hallussa oli jo enemmän kuin puolet viroista.[43] Kustaa III:n ei-aatelisten säätyjen tuella pystyttämän yksinvallan tuloksena 1789 YVK kirjasi aateliston virkaprivilegion hyvin epämääräisessä muodossa:

> »Valtakunnan korkeimpiin ja etevimpiin virkoihin ja niihin, jotka ovat Kuninkaan hovissa, määrätään miehiä ainoastaan Ritaristosta ja Aatelista; mutta muutoin tulevat taito, ansiot, kokemus ja koeteltu kansalaiskunto olemaan ainoana ja oikeana perustuksena korotettaessa kaikkiin Valtakunnan virkoihin ja palveluksiin, ylhäisempiin ja alhaisempiin, syntyhyn tai erinäiseen säätyyn katsomatta.»

Byrokraattisen organisaation kehittymättömyys ilmeni myös *virkamiesten palkkausjärjestelyissä*. 1600-luvulle asti keskushallinnon virkamiehet saivat palkkansa etupäässä läänitysten muodossa. 1600-luvun ensimmäisellä puoliskolla osana valtion finanssijärjestelmän uudistamista suoraan kruunun varoista maksettava rahapalkkaus yleistyi ja palkkauksellisia etuja ryhdyttiin määrittelemään entistä tarkemmin virkamiesryhmittäisillä palkkaussäännöillä. Läänitykset olivat kuitenkin edelleen tärkeä osa ainakin korkeimpien virkamiesten palkkauksessa.[44] Valtion finanssikriisin sekä mm. siitä johtuneiden reduktioiden jälkeen virkamiesten palkkauksessa siirryttiin 1680- ja 1690-luvuilla uuteen jakopalkka- ja virkatalojärjestelmään, joskaan ei yksinomaisesti. Tässä järjestelmässä määrätyt talot maksoivat kruununveronsa välittömästi määrätyn viran haltijalle. Läänitys- ja lahjoitusjärjestelmästä poiketen veronkanto-oikeus ei ollut kiinnittynyt henkilöön eikä sukuun vaan virkaan.[45] Kuitenkin jakopalkka- ja virkatalojärjestelmä on osoitus siitä,

---

42 Ks. *N. Herlitz* 1946 s. 175—176. Vapauden aikana —v. 1756— säädyt mm. hyväksyivät virkamietinnön, jossa täsmennettiin virkanimitysmenettelyä ja -perusteita. Mietintö tosin kumottiin jo 1765—1766 valtiopäivillä. Ks. esim. *Mäntylä* 1981 s. 73—76.

43 *N. Herlitz* 1946 s. 176. Ks. yksityiskohtaisemmin aatelisten ja ei-aateliston osuuden kehityksestä *S. Carlsson* 1949 s. 42—68.

44 *Rytkölä* 1948 s. 40.

45 Jakopalkka- ja virkatalojärjestelmästä ks. *Jutikkala* 1958 s. 210—216 ja *Rytkölä* 1948 s. 41. Järjestelmää sovellettiin ennen muuta aluehallinnossa. *Østerud*, 1976, s. 15, on kruunun finanssikriisin ohella esittänyt syyksi uuteen jär-

että hallinnon ja virkamiehen henkilökohtaisten varojen välinen ero ei vielä ollut kiteytynyt niin selväksi kuin kehittyneessä byrokraattisessa organisaatiossa on asianlaita.

2.2. Komiteatyyppisten elinten käyttäminen

Keskushallinto-organisaation ydinosan vakiintumattomuudesta johtuu, että Ruotsin vallan ajan komitealaitosta ei ole mahdollista erottaa kiinteärajaiseksi muusta hallintokoneistosta organisoimisperiaatteissaan poikkeavaksi kokonaisuudeksi.[46] Liian suoraviivaisia vertailuja tämän päivän komitealaitokseen on syytä varoa. Jonkinlainen historiallinen jatkuvuus tämän hallintotehtävien poikkeuksellisen organisoimismuodon kehityksessä on silti osoitettavissa aina Ruotsin keskushallintojärjestelmän synnystä alkaen. Tämä koskee erityisesti *tilapäisiä valmistelukomiteoita.*

Komiteatyyppisiä elimiä käytettiin tilapäisiin valmistelutehtäviin jo 1630- ja 1640-luvuilla, ts. välittömästi sen jälkeen, kun keskushallinto-organisaatio oli vuoden 1634 hallitusmuodon myötä saavuttanut tietynasteisen vakiintuneisuuden.[47] Komitealaitoksen »läpimurto» ajoittuu kuitenkin vasta 1660-luvulle. Kun Hesslénin esittämien tietojen mukaan ennen vuotta 1660 oli asetettu kahdeksan tilapäistä komiteaa, kymmenvuotiskautena 1660—1670 asetettujen komiteoiden määrä kohosi jo 18:

---

jestelmään siirtymiseen myös kruunun haluttomuuden huolehtia itse reduktioissa peruutettujen talojen viljelemisestä maatalouden ollessa laman kourissa sekä järjestelmän tarjoaman mahdollisuuden tyydyttää siviili- ja sotilashallinnon varaintarve ilman valtiopäivien myötävaikutusta edellyttänyttä verotusta.

[46] Rajausvaikeudet on pannut merkille myös *Hesslén*, 1927, Ruotsin komitealaitoksen kehitystä vuoteen 1905 tarkastelevassa perusteellisessa tutkimuksessaan, johon esityksessäni paljolti nojaudun. Vaikeudet ovat hänenkin mukaansa suurimmat aikana, jolloin keskushallintokoneisto on vasta muotoutumassa. *Hesslén* 1927 s. 3—8 ja 18. Tutkimuksessaan Hesslén on nojannut seuraavaan määritelmään (s. 6): »En kungl. komitté är en omedelbart eller medelbart av Kungl. Maj:t för en viss fråga eller ett visst frågekomplex *tillfälligtvis* förordnad fristående *utredningsapparat,* vilkens arbetsresultat är ämnat att läggas till grund för ett statsmakternas beslut och vilkens arbetssätt, sammansättning och funktionstid i sista hand beror av Kungl. Maj:t.» Omia tutkimustavoitteitani varten määritelmä on liian kapea sulkiessaan ulkopuolelleen pysyväisluonteiset muusta hallintokoneistosta irralliset orgaanit ja ylipäätänsäkin itsenäistä päätösvaltaa käyttäneet elimet.

[47] *Hesslén* 1927 s. 24—26.

sta.[48] Komiteoiden yleistymiseen oli Hesslénin mukaan kaksi perussyytä: yhtäältä erityisiä valmistelutoimenpiteitä edellyttäneiden hallintotehtävien lisääntyminen —»extraordinära frågor kräva extraordinära åtgärder»— ja toisaalta valtiopäivien kehittyminen säätykokousten ainoaksi muodoksi.[49] Aiemmin asioiden valmistelussa tarvittavien tietojen kokoamisessa oli saatettu turvautua erilaisissa säätykokouksissa läsnä olleisiin virkamiehiin ja muihin asiantuntijoihin, joista voitiin jotakin asiaa varten muodostaa myös erityinen valiokunta.[50] Komiteoiden ja säätyvaliokuntien rajaaminen ei kuitenkaan ole valtiopäivien vakiintumisen jälkeenkään aina helppoa.[50a]

Komiteat asetti hallitsija, vaikka aloite tällaisen elimen perustamiseen saattoi olla lähtöisin myös säädyistä. Työskentelynsä aikanakin komiteat olivat yleensä hallitsijan tiiviissä ohjauksessa. Hallitsija saattoi esimerkiksi erityisellä kirjeellä kiirehtiä työtä tai hajoittaa komitean työn hitaan edistymisen vuoksi. Holhoojahallituksen aikana ohjauksen kiinteys varmistettiin nimittämällä neuvoston jäseniä komiteoihin. Muutoin komiteoiden jäsenet olivat etupäässä virkamiehiä, joskin hallintokoneiston ulkopuolisiinkin henkilöihin turvauduttiin varsinkin taloudellisia kysymyksiä käsiteltäessä. Komiteoiden valmisteltavaksi annetut asiat olivat yleensä laajoja lainvalmistelukysymyksiä. Komiteoita asetettiin mm. yleisen lain revisiota sekä kirkkolain tarkistamista varten. Komiteoiden työskentelytavat, joista kuninkaan asettamiskirjeessä määrättiin vaihtelevan yksityiskohtaisesti, olivat vielä melko vakiintumattomia.[51]

---

48 *Hesslén* 1927 s. 26 alav. 43.

49 *Hesslén* 1927 s. 26.

50 Yleisten valtiopäivien ohella oli kutsuttu koolle myös maakunnittaisia säätykokouksia sekä ns. valiokuntakokouksia, joista 1634 hallitusmuodossa annettiin vielä nimenomaisia säännöksiäkin. Säätyjen hallitusmuotoon v. 1660 tekemä lisäys (18 kohta) kuitenkin sääti yleiset valtiopäivät säätykokousten ainoaksi muodoksi, vaikka tästä huolimatta paikallisia säätykokouksia järjestettiin vielä 1670-luvullakin. Ks. säätykokousten kehityksestä *N. Herlitz* 1946 s. 136 sekä *Renvall* 1962 s. 139—146.

50a *Hesslén* mainitsee vielä vuodelta 1675 esimerkin elimestä, jota voi pitää tavallaan komitean ja säätyvaliokunnan välimuotona: säädyt valitsivat kuninkaan ehdotuksesta tiettyjä henkilöitä valmistelemaan valtiopäivillä kesken jäänyttä lakirevisiota, minkä jälkeen kuningas lopullisesti päätti elimen asettamisesta ja määräsi sille puheenjohtajan. *Hesslén* 1927 s. 39.

51 *Hesslén* 1927 s. 35—38.

Kaarle XI toteutti pyrkimystä syrjäyttää ylhäisaateliston hallitsema, kollegioiden varaan rakentunut vakinainen hallintokoneisto käyttämällä runsaasti erilaisia komiteoita ja komissioja. Hesslénin tietojen mukaan kuningas asetti vuosina 1672—1697 parisenkymmentä tilapäisluonteista, valmistelevaa komiteaa.[52] Valmistelutehtävissä toimineiden komiteoiden ohella Kaarle XI turvautui myös joko hallinnollista tai tuomitsevaa *päätösvaltaa käyttäneisiin komissioihin.* A.B. Carlsson on todennut, että »en karaktärisk sida hos det ofullgångna och irreguliära förvaltningssystemet under Karl XI utgjorde ... den mångfald af kommissioner af olika slag, som genombröt förvaltningens normala former och understundom utvecklade sig till verkliga ämbetsverk, i många fall delvis blottställande själfva kollegierna på deras ordinarie personal».[53] Ainakin eräät komissiot ovat tulkittavissa välikappaleiksi siinä taistelussa, jota kuningas alempien säätyjen tuella kävi ylhäisaatelia vastaan ja joka huipentui vuosien 1680—1682 isoon reduktioon. Komissioissa oli usein säätyedustus ja niiden asettaminenkin perustui eräissä tapauksissa säätyjen aloitteeseen. Tällaisia komissioita olivat ainakin v. 1675 asetettu komitea, jonka asiana oli tehdä tutkimus vuosien 1660—1672 holhoojahallituksen hallinnosta, holhoojahallituksen jäseniä vastaan käytyä oikeudenkäyntiä varten v. 1680 asetettu ns. iso komissio sekä reduktion toimeenpanosta huolehtineet reduktiokomissio (v. 1680), likvidaatiokomissio (v. 1681) ja reduktiodeputaatio (v. 1687).[54] Itsevaltiuden ja reduktioiden vastaisen opposition syrjäyttämispyrkimys näkyi selvästi myös yleisen lain revisiota varten asetetun Stora lagkommissionin kokoonpanossa.[55]

Kaarle XII:n hallitsijakaudella asetettiin vain pari uutta valmistelevaa komiteaa, »ty under den stora ofredens dagar hade man annat att tänka på än dylika utredningar».[56] Kaarle XII:kin käytti sen sijaan kol-

---

[52] Hesslén mainitsee esimerkkeinä mm. seuraavia komiteoiden valmisteltavina olleita kysymyksiä: Lapin asuttaminen, terva- ja tupakkakomppaniat, hamarivero, yleinen laki sekä kirkkojärjestys. *Hesslén* 1927 s. 40—42.

[53] *A.B. Carlsson* 1913 s. 97.

[54] Ks. näistä komissioista *A.B. Carlsson* 1913 s. 97 sekä *Carlsson — Rosén* 1962 s. 623—624 ja 654—655.

[55] Ks. *Ylikangas* 1967 s. 28—31. Ks. myös *Ylikangas* 1973 s. 242: »... en noggrann gallring föregick valet av medlemmarna. De som beredde ärendena hade på ett eller annat sätt visat sin användbarhet genom att främja reduktionspolitiken eller stöda enväldet.»

[56] *Hesslén* 1927 s. 40.

legioiden asemasta Kaarle XI:n ajan komissioiden kaltaisia elimiä. Puolustuslaitoksen järjestämistä kotimaassa johti ns. puolustuskomissio ja finanssihallinnossa puolestaan upphandlingsdeputation-niminen elin syrjäytti osaksi valtiokonttorin.[57]

Vapauden ajalla säädyt ottivat keskushallinnonkin johtoonsa. Valtasuhteiden muutokselle loivat pohjan ne hallitusmuodon säännökset, jotka asettivat neuvoston ja sen välityksellä myös kuninkaan säätyjen ohjaukseen ja valvontaan. Kuninkaan oli nimitettävä neuvoston jäsenet säätyjen asettamista ehdokkaista, kuninkaan oli pääsääntöisesti tehtävä päätöksensä neuvostossa ja neuvosto oli säädyille vastuussa toiminnastaan. Säätyjen harjoittamaa hallinnon ohjausta ja valvontaa helpotti myös virkamiehistön vahva asema erityisesti ylimmässä säädyssä, aatelissa.[58] Huomattava osa hallinnollisista kysymyksistä valmisteltiinkin valtiopäivillä, erityisesti salaisessa valiokunnassa ja sen deputaatioissa. Valiokunnat ja deputaatiot saattoivat kuitenkin pääsääntöisesti toimia ainoastaan valtiopäivien koossaoloaikana, minkä vuoksi tarvittiin myös komiteatyyppisiä elimiä;[59] valtiopäiväorgaanien ja komiteatyyppisten elinten jälkikäteinen rajanveto on kuitenkin joskus tulkinnanvaraista.

Niinpä tehtäviltään tilapäistä valmistelukomiteaa vastaavan ja valtiopäivien välisenä aikana toimineen elimen asettamisesta päätettiin muutamassa tapauksessa valtiopäivillä.[60] Yleensä tilapäisiksi valmistelukomiteoiksi luonnehdittavat orgaanit kuitenkin muodollisesti asetti entiseen tapaan kuningas, mutta usein säätyjen aloitteesta. Säädyt —käytännössä valtiopäivillä muodostuneet puolueryhmittymät— vaikuttivat aktiivisesti myös komiteoiden henkilökokoonpanoon. Joskus ne jopa nimesivät henkilöt, joiden ne edellyttivät tulevan komitean jäseniksi. Normaalisti ne tyytyivät kuitenkin vain määrittelemään ne henkilöryhmät, joista kuninkaan tuli valita jäsenet.[61]

---

57 *A.B. Carlsson* 1913 s. 106 ja 117.

58 *A.B. Carlsson* 1913 s. 159—160, *Hesslén* 1927 s. 47 ja *N. Herlitz* 1946 s. 152—154.

59 *Hesslén* 1927 s. 47.

60 *Hesslénin,* 1927 s. 50—55, mukaan tällaisia komiteoita oli vapauden aikana kaikkiaan kolme.

61 *Hesslén* 1927 s. 58—66. Joissakin tapauksissa komiteoiden asettaminen kuitenkin perustui joko kuninkaan tai esim. jonkin kollegion aloitteeseen. Nämäkään komiteat eivät olleet valtiopäivistä riippumattomia, vaan Hesslénin mukaan »de voro naturligtvis, som allt, ämbetsverk och rådskollegier, underkastade dess kontroll och myndighet». *Hesslén* 1927 s. 67—69.

Hesslénin mukaan vapauden aikana asetettiin vähintään 90 valmistelutehtävissä toiminutta komiteaa. Ne käsittelivät mm. seuraavankaltaisia kysymyksiä: oikeuslaitoksen järjestäminen, puolustuslaitoksen järjestäminen, valuuttakurssi ja kauppataseen tasapainottaminen, kirkkojärjestys, opetuslaitos sekä eri elinkeinoalojen avustaminen ja sääntely. Komiteoiden jäseniksi kutsuttiin yleensä eri hallintoyksikköjen virkamiehiä, joskin puhtaasti säätyedustuksellekin pohjautuneita komiteoita esiintyi. Valtiokoneiston ulkopuoliset jäsenet olivat useimmiten elinkeinonharjoittajia, joita käytettiin eri elinkeinoja koskevia kysymyksiä selvitettäessä. Komiteoiden virkamiesjäsenet hoitivat komiteatyöskentelyn ohessa yleensä myös varsinaista virkaansa, mutta heidät saatettiin joskus vapauttaa tästä velvollisuudesta joko kokonaan tai osittain. Komiteoiden työskentelyedellytysten turvaamiseksi niille eräissä tapauksissa perustettiin oma kanslia. Kuningas antoi komiteoille usein oikeuden saada tarvitsemiaan tietoja kollegioilta ja virkamiehiltä, kehottipa kuningas erään kerran maaherrojen välityksellä hallintokoneiston ulkopuolisiakin lähettämään komitealle ajatuksiaan ja ehdotuksiaan. Komiteoiden mietinnöt jätettiin yleensä käsinkirjoitettuina kuninkaalle —joskus säädyillekin—, mutta toisinaan mietintö myöhemmin myös painettiin. Jo aiemmin omaksutun käytännön mukaisesti jäsenillä oli mahdollisuus liittää mietintöön eriävä mielipiteensä.[62]

Vapauden aikanakin toimi sekä hallinnon että oikeudenkäytön alalla eräitä päätösvaltaa käyttäneitä, kollegiojärjestelmästä riippumattomia orgaaneja. Nämä elimet olivat yleensä säätyjen asettamia ja niissä oli pääsääntöisesti ainakin kolmen ylimmän säädyn edustus. Säätyvaliokunnista ja -deputaatioista nämäkin orgaanit voi erottaa sillä kriteerillä, että ne toimivat myös valtiopäivien välisenä aikana. Eniten hallinnollista päätösvaltaa käyttäneitä, yleensä komissioiksi kutsuttuja elimiä oli finanssihallinnossa. Esimerkiksi menosäännön laatimisesta huolehti valtiopäivien välisenä aikana v. 1720 asetettu menosääntökomissio (statskomission).[63] Muita tämäntyyppisiä hallinnollisia elimiä olivat mm. manufaktuurien avustamiseen tarkoitettuja varoja hallinnoinut deputaatio, Tukholman linnan rakennustöitä johtanut ja valvonut linnanrakennus-

[62] *Hesslén* 1927 s. 67—74.

[63] *N. Herlitz* 1946 s. 163—164.

deputaatio sekä amiraliteetti- ja puolustuskomissiot.[64] Säätyjen asettamien ja valtiopäivien välisenä aikana toimineiden elinten käyttö päättyi v. 1765—1766 valtiopäiviin. Tällöin säädyt selittivät valtiosäännön vastaiseksi, että ne käyttäisivät julkista toimivaltaa myös valtiopäivien välisenä aikana.[65]

Kustaviaanisena aikana valtiopäivät menettivät vaikutusvaltansa komitealaitokseen. Hesslén on havainnut tältä ajalta vain yhden säätyjen aloitteesta asetetun ja kaksi säätyedustukselle perustunutta tilapäistä valmistelukomiteaa.[66] Komiteat toimivat hallitsijan tiiviissä ohjauksessa. Kustaviaanisena aikana asetettiin yhteensä yli yhdeksänkymmentä valmistelevaa komiteaa mm. seuraavan kaltaisia asioita käsittelemään: metsä- ja metsästysjärjestys, tullit, virastojen uudelleen organisointi, puolustuslaitos, eri elinkeinoalojen säännöstely ja avustaminen sekä palkkasäännöstely.[67] Hesslén on katsonut, että komiteoiden runsas käyttäminen johtui paitsi valmistelutehtävien luonteesta myös hallitsijan pyrkimyksestä sivuuttaa kollegioissa muodostunut itsevaltiuden vastainen aatelisoppositio.[68]

Erityisesti Kustaa III:n kauden alkuvuosina hallitsija turvautui myös päätösvaltaa käyttäneisiin kollegioista irrallisiin komissioihin. Ne olivat vapauden aikaan verrattuna kuitenkin muuttuneet säätyjen vallankäytön välineistä hallitsijan keinoksi saada hallintotehtävien hoito välittömään ohjaukseensa. Kustaa III:n asettamista komissioista voidaan esimerkkeinä mainita komissiot finanssilaitoksen järjestämistä, Suomen puolustamista, nälänhädän torjumista sekä pääkaupungin yleistä järjestystä varten.[69]

---

64 *A.B. Carlsson* 1913 s. 159 ja *N. Herlitz* 1946 s. 164. Säätykomissioiden asemasta oikeudenkäytössä ks. *Carlsson — Rosén* 1961 s. 100 sekä *N. Herlitz* 1946 s. 167.

65 *Hesslén* 1927 s. 57.

66 *Hesslén* 1927 s. 81—92.

67 *Hesslén* 1927 s. 76 alav. 5 sekä s. 92—93.

68 *Hesslén* 1927 s. 75—76. *Hesslénin,* 1927 s. 86, mukaan komiteoiden jäsenistö koostui aiempaan tapaan lähinnä virkamiehistä, elinkeinoihin liittyviä kysymyksiä käsitelleissä komiteoissa kuitenkin osaksi myös elinkeinonharjoittajista kuten tukkukauppiaista ja tehtaanpatruunoista. Komiteoiden työskentelytavat taas noudattivat jo aiemmin omaksuttuja käytäntöjä: päätökset tehtiin äänestyksen jälkeen, jäsenillä oli oikeus esittää eriävä mielipiteensä, joidenkin komiteoiden työskentely määrättiin salaiseksi, komiteoille saatettiin antaa nimenomainen oikeus saada viranomaisilta tietoja, niille perustettiin joskus oma kanslia jne. *Hesslén* 1927 s. 95.

69 *A.B. Carlsson* 1913 s. 173.

Komissiot toimivat yksinomaan hallintotehtävissä. Vuoden 1772 hallitusmuodossa kiellettiin nimenomaisesti niiden käyttö tuomiovallan alueella: »alla komissioner, deputationer med domsrätt eller extraordinarie domstolar, vare sig tillsatte af konung eller ständer, äro hädanefter afskaffade, såsom befordringsmedel till envälde och tyranni ...» (16 §).

Päätösvaltaa käyttäneet komissiot olivat niin karoliinisen yksinvallan kaudella, vapauden ajalla kuin kustaviaanisen absolutisminkin aikana keskeinen organisatorinen muoto, joka horjutti kollegioiden olennoimaa hallinnon byrokraattista vakaisuutta. Edellisen itsevaltiuden kauden tapaan myös Kustaa III turvautui komissioihin syrjäyttääkseen itsevaltiutta edeltäneen ajan johtavan intressiryhmän, jonka edut puolsivat aiemmin normeeratun kiinteän organisaation säilyttämistä; Kaarle XI:n vastapoolina vain oli ylhäisaatelisto, kun taas Kustaa III:n organisatoriset ratkaisut suuntautuivat ennen muuta vapauden ajalla hallinnutta virkaaatelia vastaan. Kenneth Awebro on kiteyttänyt vuoden 1772 vallankaappauksen jälkeisten vuosien hallintokehityksen taustan seuraavasti:

> »Det fanns en rädsla för en alltför fast regeringsorganisation och en självständig förvaltning. En sådan skulle hindra kungen att utöva makten på det sätt han själv ville. Denna misstro mot frihetstidens politiskt ledande skikt framgår inte minst av det myckna utnyttjandet av speciella kommissioner för olika ändamål.»[70]

Yhdistys- ja vakuuskirjan antamisen jälkeen aiempien organisatoristen muotojen syrjäyttäminen ulottui myös kuninkaan päätöksentekofoorumiin, neuvostoon. Vaihtuvajäseniset konseljit, joita kuningas tämän jälkeen käytti neuvoston sijasta, voi nekin tulkita eräiltä ominaisuuksiltaan komiteatyyppisiä elimiä muistuttaviksi.

2.3. Komiteat esiporvarillisen yhteiskunnan intressiristiriitojen leimaamassa hallinto-organisaatiossa

Ruotsin keskitetyn hallintokoneiston muotoutuminen alkoi kuninkaanvallan noususta 1500-luvulla, mutta kehitys kohti kiinteää, kuninkaan ja virkamiesten henkilöistä irtautunutta keskushallinto-organisaatiota ei ollut suoraviivaista. Hallinto-organisaation pysyvyys oli olennaisesti riip-

70 *Awebro* 1977 s. 181.

puvainen yhteiskunnan ylimmän säädyn, aateliston, sekä eri aikoina eri sosiaaliryhmiin tukeutuneen kuninkaan intresseistä ja kulloisistakin voimasuhteista. Aateliston tavoitteena oli vakinaisen, kuninkaan henkilöstä riippumattoman virkakoneiston avulla taata yhteiskunnallinen valta-asemansa sekä erityisesti reduktioiden jälkeen osuutensa valtiokoneiston kautta tapahtuvassa talonpoikaisen lisätuotteen haltuunotossa. Vakinainen hallinto-organisaatio oli myös kuningasvallan intresseissä mutta vakinaistaminen ei tämän valtakeskuksen näkökulmasta saanut merkitä sen irtautumista kuninkaan kontrollista. Jos 1634 hallitusmuoto ja vapauden ajan hallitusmuodot merkitsivät aateliston pyrkimysten voitolle pääsyä, hallinnon säänteleminen kuninkaan ohjesäännöillä taas kuvasti kuningasvallan intressien mukaista normeerausta.

Kun yhteiskunnallisen lisätuotteen jakautuminen välittyi valtiokoneiston kautta, virat olivat paitsi hallintotehtävien kokonaisuuksia myös yhteiskunnallisen rikkauden ja vallan jaon välikappaleita. Tämä näkyi niiden privilegiointimääräyksissä, palkkausjärjestelyissä sekä viranostomenettelyssä ja esti osaltaan ammatillisten pätevyyskriteerien muodostumisen yksinomaisiksi virkaan nimittämistä ohjaaviksi mittapuiksi. Myöskään ainakaan ylimpien virkojen haltijoille taattua virassapysymisoikeutta ei motivoinut niinkään pyrkimys turvata hallintotehtävien objektiivinen hoitaminen kuin ylimmän säädyn yhteiskunnallinen valta-asema ja virkaan liittyneet taloudelliset intressit.

Valtio-organisaation vakiintumattomuuden vuoksi myöskään komiteat eivät voineet selkeästi rajautua omaleimaiseksi elintyypikseen. Rajanveto-ongelmia on niin suhteessa valtiopäivien organisaatioon (säätyvaliokuntiin), valtakunnan(kuninkaan)neuvostoon kuin muuhun hallintokoneistoonkin. Jo »suurella organisoimiskaudella» 1600-luvulla käytettiin nykyisiä tilapäisiä valmistelukomiteoita muistuttavia, hallitsijan asettamia orgaaneja ja käytäntö jatkui Ruotsin vallan ajan loppuun asti. Pysyväisluonteisia komiteoita muistuttaviin elimiin hallitsija turvautui erityisesti itsevallan kausina syrjäyttääkseen aateliston hallitseman kollegiojärjestelmän; sama näkökohta vaikutti toisinaan myös tilapäisten valmisteluelinten asettamiseen. Komiteatyyppisten orgaanien käyttämistä ei siis motivoinut pelkästään hallinnon ydinosan koosta tai puuttuvasta asiantuntemuksesta johtunut tarve lisätä hallinnon kapasiteettia vaan myös valtataistelun kulloisiinkin asetelmiin liittyneet intressit, joiden vaikutuksia voi jäljittää elinten henkilökokoonpanosta.

3. VENÄJÄN VALLAN AIKA

3.1. Kokonaisyhteiskunnallinen murros

Autonomian kausi on keskushallinnon byrokratisoitumiskehityksessä samanaikaisesti sekä muuttumattomuuden että radikaalin muutoksen aikaa. Hallinnon ulkoisille muodoille on Ruotsin vallan aikaan verrattuna ominaista merkittävästi suurempi pysyvyys ja vakiintuneisuus. Se keskushallintojärjestelmän runko, joka autonomian ajan alussa luotiin, säilyy peruspiirteiltään ennallaan aina itsenäistymiseen asti. Uusia hallintoyksikköjä perustetaan, erityisesti 1860-luvulta lähtien, mutta nämä sopeutetaan jo olemassa olleisiin organisatorisiin rakenteisiin ja tyyppeihin; keskushallinnon perusteellista uudelleenorganisointia ei toteuteta edes siinä Aleksanteri II:n hallituskauden alun murrosvaiheessa, jossa tavaratuotanto ja kapitalistiset suhteet nopeasti laajenevat, jossa tämän laajenemisen juridiset esteet poistetaan ja jossa valtiopäivät alkavat jälleen yli puolen vuosisadan tauon jälkeen kokoontua. Sellaiset muutokset, jotka leimasivat Ruotsin vallan ajan keskushallintoa kuningas- ja aatelisvallan heiluriliikettä seuraten, ovat autonomisen Suomen keskushallinnolle tuntemattomia.

Keskushallinnon organisatorinen vakaisuus autonomian ajan loppupuolta luonnehtivasta rajusta taloudellis-sosiaalisesta ja poliittisesta murroksesta huolimatta johtuu osaltaan keisari-suuriruhtinaan aseman muuttumattomuudesta. *Keisari ei alistunut sellaiseksi kirjoitetusta valtiosäännöstä legitimiteettinsä ja toimivaltansa johtavaksi valtio-orgaaniksi, jota legaalisen hallinnan tyyppi ylimmältä subjektiltaan edellyttää.*[1] Kes-

[1] Niinpä autonomian ajan loppupuolellakaan keisari ei tunnustanut valtiopäiviä (säätyjä) 1772 hallitusmuodon ja YVK:n mukaiseksi »toiseksi valtiomahdiksi»; tähän kantaan perustui säätylain julkaisemisessa käytetyn sanamuodon uusi muotoilu 1880-luvulla (»på Finlands ständers underdåniga framställning...»). *Jussila* 1979 s. 30—31. Jussilan mukaan Venäjän vuoden 1905 tapahtumien jälkeinen lyhyt perustuslaillinen kokeilu, johon myös Suomen eduskuntareformi liittyy, ei muuttanut Venäjän valtakuntaa »perustuslailliseksi»: »Keisari katsoi kysymyksessä olevan tilapäisen myönnytyksen, jonka hän voisi milloin tahansa peruuttaa. Perustuslaissa säilytettiin edelleenkin sana 'autokratia' ja vain määre 'rajoittamaton' poistettiin.» *Jussila* 1979 s. 86. »Maltillisesta» venäläisestä näkemyksestä Suomen asemasta osana Venäjän valtakuntaa ja keisarin suhteesta suomalaisten Suomen valtiosäännöksi tulkitsemiin säädöksiin ks. *Suomi Venäjän valtakunnassa* 1981, erit. s. 24—61. Kuvauksen kirjoittaja, Boris Nolde, tekee, s.

kushallinnon organisatorista pysyvyyttä edesauttoi myös hallinnon ja hallinnan subjektin maantieteellinen etäisyys: kun hallitsija ei kyennyt henkilökohtaisesti ohjaamaan ja valvomaan hallintokoneistoa, tietty hierarkkinen vakiintuneisuus oli sen kontrolloitavuudelle välttämätön.

Keisari-suuriruhtinaan asema sellaisena hallinnan subjektina, joka ei tunnustanut vallankäytölleen ehdottomasti sitovia juridisia esteitä, merkitsi toisaalta myös jatkuvaa potentiaalista uhkaa hallinnon organisatoriselle vakiintuneisuudelle. Käytännössä tämä uhka realisoitui Suomen ja Venäjän suhteiden kriisivaiheissa, erityisesti autonomian ajan loppupuolen ns. sortovuosina: kriisitilanteissa keskushallinnon organisatorisen vakiintuneisuuden ja pysyvyyden muutoin taanneet normit eivät estäneet toteuttamasta järjestelyjä, joita Venäjän, itsevaltiuden ja sitä tukeneiden ryhmittymien intressien katsottiin vaativan.

Keisarin asemasta johtuen hallinnon byrokraattiset piirteet eivät edes autonomian ajan lopussa olleet jäännöksettä legaalisen hallinnan formaalia rationaliteettia toteuttavan byrokratian tunnusmerkkejä: hallinnan subjektin näkökulmasta kiinteällä ja hierarkisella organisaatiolla tavoiteltavat päämäärät eivät olleet muuttuneet. Mutta jos näkökulma vaihdetaan Suomen sisäiseksi, kuva hallinnon kehityksestä hahmottuu toisenlaiseksi. Hallinnon ulkoisen muuttumattomuuden —tosin vain suhteellisen ja kriisiaikojen katkaiseman— takaa paljastuu sellainen taloudellis-sosiaalinen, juridinen ja ideologinen kehitys, joka estää autonomian ajan alun ja lopun hallinnon yksioikoisen rinnastamisen.

Autonomian ajan alun Suomi oli agraarinen, olennaisesti luontaistaloudelle perustuva sääty-yhteiskunta, jossa kaupan, manufaktuuriteollisuuden ja kaupunkien merkitys oli vähäinen. Oikeus oli paljolti henkilöllisten tai alueellisten kriteerien nojalla eriytyneiden korporaatioiden privilegio-oikeutta; 1734 lakikin oli osin korporaatioajattelun leimaama.[2]

60, suomalaisten suuntaan erään, 1869 valtiopäiväjärjestystä koskevan myönnytyksen: »Mutta valtiopäiväjärjestyksen suhteen, missä on suoraan sanottuna, että Venäjän hallitsija ei voi sitä kumota ilman säätyjen suostumusta, koko edellä esitetty (venäläisen lainsäätäjän oikeudellista sitomattomuutta koskeva -KT) järkeily ei ole riittävä. Venäjän vallan yleiset orgaanit kohtaavat tässä kohtaa lainsäädännössään sellaisen esteen, jota ne eivät ole aikaisemmin tavanneet.»

2 Vrt. *Jussilan*, 1969 s. 233, tiivistelmää: »Se alamaisjoukko, joka siirtyi Ruotsin kuninkaan alamaisuudesta Venäjän keisarin alamaisuuteen, koostui ... erilaisin oikeuksin varustetuista ryhmistä (eri säädyt, kaupungit, yliopisto), joita oli yhdistänyt yhteinen hallitsija ja yhteinen historia tämän alamaisuudessa. Suo-

Oikeutta ei vielä ymmärretty hierarkkisesti jäsentyneiden ja nimenomaisesti asetettujen, yhtäläisiin individuaalisubjekteihin kohdistuvien abstraktisten normien järjestelmäksi. Käsitys Suomesta erillisenä valtiokokonaisuutena oli vasta idullaan. Säätyläistön keskuudessa valloituksen jälkeisinä vuosina jalansijaa saanut »byrokraattis-patrioottinen» Suomi-idea ei sekään vielä sisältänyt ajatusta valtiosta abstraktin valtiovallan yhteenliittämien kansalaisten muodostamana yhteisönä, vaan vastasi pikemminkin restauraatioaikakauden romantiikan organistista valtiokäsitystä.[3]

Autonomian kauden päättyessä Suomi on jo kapitalististen suhteiden ja rahatalouden leimaama yhteiskunta, vaikka väestön valtaosa edelleen työskenteleekin maataloudessa. Käänne tapahtuu 1800-luvun puolivälin jälkeen; »elinkeinoelämän irtaantumisen» tai teollistumisen alku on yleensä ajoitettu 1860-luvulle.[4] Säätyprivilegiot on valtiopäivien aloitettua v. 1863 kokoontumisensa enimmältä osaltaan kumottu tai ne ovat menettäneet käytännön merkityksensä;[5] itse edustuslaitoksessakin on 1906 uudistuksen jälkeen luovuttu säätyjaosta. Porvarillisten yhteiskuntasuhteiden kehitystä estäneiden merkantilististen rajoitusten ja privilegiosäännösten kumoamisen [6] myötä myös oikeus on mahdollista käsittää yleisen ja yhtäläisen oikeussubjektiuden varaan nojautuvien abstraktisten normien järjestelmäksi: siviilioikeudessa ennen muuta Robert Montgomery introdusoi

---

malaiset ottivat uuden hallitsijansa vastaan enemmän erilaisina 'eturyhminä' kuin yhtenäisenä kansalaisryhmänä.» Vrt. myös *Jutikkalan,* 1968a s. 74, kuvausta sääty-yhteiskunnasta: »... kansa ei koostunut kansalaisista, vaan erilaisia oikeuksia nauttivien korporaatioiden jäsenistä. Nämä eroavuudet ilmenevät ensisijaisesti privilegioina eli erioikeuksina. ... Valtakunnan asukkaat eivät sääty-yhteiskunnan kukoistuskaudella olleet kuninkaan alamaisia yksityisinä kansalaisina, vaan säätynsä jäseninä, ja tässä ominaisuudessa itsekukin osallistui säätynsä velvollisuuksien suorittamiseen ja sen oikeuksien nauttimiseen.»

[3] *Korhonen* 1963 s. 195—207. Ks. myös *Jussila* 1969 s. 151—152. Myös orastavan fennomaanisen liikkeen kansakäsitys oli organistinen, ei yksilöistä lähtevä. Ks. *Klinge* 1975 s. 32—55.

[4] Ks. teollistumisen alkuvaiheista *Alho* 1949 ja suppeammin *Jutikkala* 1968d. s. 208—213.

[5] *Mechelin* saattoikin vuosisadan vaihteessa kirjoittaa: »Privilegioihin perustuvat säätyrajat on osaksi kumottu, osaksi ne ovat menettäneet ... merkityksensä, mutta yläluokka ja alaluokka ovat, joskaan ei lain perusteella, muodostuneet uudenaikaisessa yhteiskunnassa toistensa vastakohdiksi.» Lainaus *Jutikkalan,* 1968b s. 184, mukaan.

[6] Ks. tästä kootusti esim. *Virrankoski* 1975 s. 106—107 ja *Jutikkala* 1968d s. 210—211.

Suomeen saksalaisen käsitelainopillisen ajattelun.[7] Myös käsitys oikeusjärjestyksen hierarkkisesta rakenteesta selkiytyy, kun valtiopäivien koolle kutsumisen jälkeen joudutaan pohtimaan yhtäältä hallitsijan yksinomaisen ja toisaalta säätyjen myötävaikutusta edellyttävän norminasettamisvallan rajaa. Samoin suomalaiseen oikeusideologiaan vakiintuu näkemys kirjoitetun valtiosäännön, ensisijaisesti 1772 HM:n ja 1789 YVK:n, supralegaalisuudesta; taustalla on tarve taata Suomen autonomia selittämällä valtiosääntö myös keisarin vallankäyttöä sitovaksi.[8] Legalistinen ajattelu, joka korostaa myös valtio-orgaanien sidonnaisuutta oikeuteen ja josta muodostuu eräs suomalaisen hallitsevan ideologian keskeinen määrittäjä, saa uutta pontta autonomian kahden viimeisen vuosikymmenen eli ns. sortovuosien tapahtumista ja autonomian puolustamisen tulkitsemisesta korostetusti oikeustaisteluksi.

Oikeuskäsityksen rinnalla myös valtioideologia saa piirteitä, jotka vastaavat Weberin legaalisen hallinnan legitimiteettiperustaan sisällyttämiä uskomuksia: käsitys valtiosta hallinnan ja hallinnon konkreettisista haltijoista erillisenä organisaationa (suppea valtiokäsite) sekä kaikki yhteiskunnan jäsenet kansalaisina sisältävänä yhteisönä (laaja valtiokäsite) muotoutuu teoreettista valtioideologiaa hallitsevaksi. Abstraktin valtiokäsitteen esitteli jo J.J. Nordström 1830- ja 1840-lukujen vaihteessa pitämillään valtio-oikeuden luennoilla, ei kuitenkaan vielä valtio-oikeudellisen positivismin vaan yhtäältä historiallis-romanttisiin, toisaalta hegeliläisyyden konseptioihin nojautuen.[10] Leo Mechelinin v. 1873 julkaisemaan väitöskirjaan sisältyvä valtiotarkastelu lienee tulkittavissa ensimmäi-

---

7 Ks. *Björne* 1977 s. 76—87, *Klami* 1977b s. 167—168 sekä *Björne* 1979 s. 114—119.

8 *Jussilan*, 1969 s. 185—186, mukaan kehitys alkoi jo Nikolai I:n aikana, lähinnä 1840-luvulla, jolloin käsitys perustuslaista kirjoitettuna ja supralegaalisena lakina alkoi levitä. Kun juridinen kirjallisuus, esim. *Kastari* 1972 s. 11—13, ajoittaa nykyaikaisen valtiosääntökäsityksen —valtiosääntö kirjoitettuna, supralegaalisena säädöksenä— omaksumisen jo 1700-luvulle käyttäen merkkipaaluna vuoden 1766 valtiopäiväselitystä, ajoitus lienee liian varhainen. Ks. *Jussila* 1969 s. 59—68. Todisteena oikeusjärjestyksen hierarkkista rakennetta koskevien käsitysten läpimurrosta on pidetty asevelvollisuuslakiesityksen käsittelyä vuosien 1877—1878 valtiopäivillä, jolloin on myös katsottu ensimmäistä kertaa käytetyn ns. poikkeuslakimenettelyä. Ks. *Kastari* 1960b sekä *Kastari* 1969 s. 86—92. Vrt. kuit. *Jyränki* 1982a s. 51—53, jossa suhtaudutaan osin kriittisesti asevelvollisuuslain käsittelyprosessista aiemmin tehtyihin johtopäätöksiin.

10 Ks. *Jussila* 1969 s. 185—186.

seksi pyrkimykseksi valtiokäsitteen »puhtaan juridiseen» määrittelyyn; hän määrittelee valtion (laajan valtiokäsitteen mielessä) jo klassisen positivismin vakiinnuttamien kolmen tunnusmerkin, maa-alueen, väestön sekä yleisen ja yhtenäisen valtiotahdon avulla.[11] Tuskin kuitenkaan liioitellaan, jos abstraktin valtiokäsitteen lopullinen murtautuminen suomalaiseen valtio- ja oikeusideologiaan luetaan lähinnä Hermansonin tutkijan, tulevien juristipolvien kouluttajan ja valtiollisen vaikuttajan uran ansioksi. Autonomian ajan lopun oikeustaistelun suomalainen osapuoli ymmärsi Suomen keisarillisen Saksan ja sen valtiollis-oikeudellisen järjestelmän käsitteellistäneen klassisen positivismin mallin mukaiseksi perustuslailliseksi monarkiaksi ja sellaisena oikeushenkilöksi; erona saksalaisiin esikuviin tosin oli, että legislatiivin ja eksekutiivin norminasettamiskompetenssin rajaa ei hallitsijan ns. taloudellisen lainsäädäntövallan vuoksi voitu vetää valtio-yhteiskunta -dikotomian mukaisesti.[12]

Ongelmana kuitenkin oli, että keisari ei tyytynyt suomalaisten hänelle osoittamaan perustuslaillisen, 1772 HM:n ja 1789 YVK:n sitoman monarkin asemaan. Se yhteiskunnallinen perusta, josta byrokratian puhdasta ideaalityyppiä vastaavan organisaatiomuodon tyydyttämä formaalin rationaliteetin vaatimus kumpuaa, oli Suomessa jo olemassa. Myös oikeus- ja valtioideologia oli, osin tuon yhteiskunnallisen perustan, osin Venäjän suhteisiin kytkeytyneiden tarpeiden paineesta, hahmottunut legaalisen hallinnan legitimiteettiperustan mukaiseksi. Tosiasiallinen valtiokäytäntö ei kuitenkaan hallinnan ylimmän subjektin osalta ollut vielä vakiintunut legaalisen hallinnan vaatimuksia vastaavaksi.

---

11 Mechelinin väitöskirjaa on tarkastellut *Klami* 1977b s. 119—122.

12 *Hermanson*, 1892 s. 184, tiivisti käsityksensä Suomen valtio-oikeudellisesta luonnehdinnasta seuraavasti (harvennukset poistettu): »Finland är såsom en autonom stat med egen statsförfattning (konstitution) förenadt med kejsaredömet till ett rike, som utgör en sammansatt stat, i hvilken Rysslands kejsare är berättigad att utöfva suveränitetsrättigheterna i rikets angelägenheter, hvarutom honom tillkommer rättigheten att vara Finlands storfurste och i sådan egenskap innehafva högsta makten i detta land, sådan densamma gestaltar sig enligt dess lagar. Detta kan också uttryckas sålunda: Storfurstendömet Finland är såsom en stat med egen konstitution förenadt med kejsaredömet Ryssland till ett rike under kejsarens spira. Kejsaren tillkommer dessutom rättigheten att såsom Finlands storfurste styra detsamma enligt dess lagar.» Autonomian ajan lopun suomalaisten oikeusoppineiden käsityksiä valtiopäivien myötävaikutusta vaatineiden ja hallitsijain ns. taloudelliseen lainsäädäntövaltaan kuuluneiden säädösten alan rajoista taas ilmentää *Hermansonin* itsenäisen Suomen valtiosäännön kommentaariinsa, 1928 s. 103—114, sisällyttämä esitys.

Hallinto-organisaation ja komitealaitoksen kehityksen taustaksi luonnosteltava kuva suomalaisesta yhteiskunnasta autonomian ajan alussa ja lopussa on vielä eräässä suhteessa vaillinainen. Muutoksia ei tapahdu vain tuotantosuhteissa, oikeus- ja valtioideologiassa sekä oikeudessa normijärjestelmänä. Myös sosiaalisten ja poliittisten ristiriitojen samoin kuin yhteiskunnan poliittisen sfäärin organisoitumisen luonne on Suomen itsenäistyessä toinen kuin aikakauden alussa. Jos autonomian alkupuolen tilannetta tarkastellessa voi puhua yleistäen ja maaseutuväestön sisäisen differentiaation sivuuttaen säätyläistöä ja »tavallista kansaa» erottavasta raja-aidasta, ajanjakson lopulle ovat leimallisia yhtäältä maaseudulla torppareiden ja tilattoman väestön, toisaalta taas kaupungeissa teollisuustyöväestön asemaan liittyvät ongelmat. Poliittisen näyttämön aktorit —mikäli politiikasta on ylipäätänsä oikeutettua vielä puhua— rajoittuivat puolestaan autonomian ensimmäisellä puoliskolla lähinnä virkamiehistöön ja sitä ympäröineeseen muuhun säätyläistöön.[13] *»Poliittisesti toimivaa julkisuutta»*, Jürgen Habermasin käsitettä lainatakseni,[14] ei käytännöllisesti katsoen ollut olemassa vähäistä sanomalehdistöä ja yliopistoa lukuunottamatta. 1860-luvulla käynnistyneen murroksen myötä tilanne alkaa tässäkin suhteessa muuttua: lehdistön merkitys kasvaa,[15] ns. kriittinen yhteiskuntasfääri kehkeytyy ja porvarilliselle yhteiskunnalle ominainen puoluemuodostus lähtee liikkeelle, aluksi olennaisesti kielikysymyksen, myöhemmin lisäksi sosiaalisten ristiriitojen ja Venäjän-poliittisten erimielisyyksien suuntaamana.[16] Yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustunut eduskuntareformi sinetöi puoluelaitoksen vakiintumisen yhteiskunnan poliittisen organisaation keskeiseksi ainesosaksi. Myös etujärjestöorganisoituminen porvarillisen yhteiskunnan jakosuhteiden perustalta alkaa 1900-luvun kahtena ensimmäisenä vuosikymmenenä.

---

13 Ks. *Jussila* 1969 s. 13—14.

14 *Habermas* 1969.

15 Lehdistön kehityksestä ns. perustuslaillisella ajalla ks. *Steinby* 1963 s. 39—100.

16 Tiiviin kuvan puoluelaitoksen muotoutumisesta antaa *Nousiainen*, 1980 s. 27—31. Puoluekentän järjestäytymisestä ensimmäisten eduskuntavaalien alla ks. *Teljo* 1949 s. 129—138. Ns. kriittisen yhteiskuntasfäärin, poliittisesti toimivan julkisuuden, synnystä autonomisessa Suomessa ks. *Konstari* 1977 s. 47—59. *Konstarin*, s. 58, mukaan 1800-luvun loppupuolella »julkisuuden idea oli ... saavuttanut sellaisen institutioitumisasteen, että on oikeutettua puhua julkisuudesta ideologiana ja nimenomaan siinä mielessä, että periaatteesta pidetään kiinni sen todellisesta sisällöstä ja ulottuvuudesta riippumatta» (kurs. poistettu).

Porvarillista yhteiskuntaa luonnehtivien suhteiden kehitystä hidasti pitkään Suomen asema osana feodaalisten rakenteiden leimaamaa Venäjän valtakuntaa;[17] Suomi jäi jälkeen entisestä emämaastaan Ruotsista. Yhteiskunnan johtavaksi kerrostumaksi jäi virkamiehistö, jonka intressit yhteiskunnan perusrakenteiden jäädyttämiseksi olivat samansuuntaiset kuin Venäjän itsevaltiuden ja sitä tukeneiden (feodaalisten) intressiryhmien.[18] Porvarillisten yhteiskuntasuhteiden muotoutumista estäneet padot voitiin murtaa vain keisari-suuriruhtinaan suostumuksella, ja tämä suostumus oli mahdollista saada vasta kun Venäjä itse oli kypsä liberaaleihin reformeihin, kun itsevaltiuden sosiaalinen perusta alkoi muuntua.

Vauhtiin päästyään porvarillisen yhteiskunnan ja sen valtion ja oikeuden konstituoitumisprosessi oli jälkikäteen arvioiden hämmästyttävän nopeaa. Jos alkupiste prosessille, jonka edellytykset luonnollisesti olivat kypsyneet jo pitkään, ajoitetaan 1860-luvulle, porvarillisen valtion konstituoitumiselta puuttui autonomian ajan päättyessä oikeastaan vain piste i:n päältä, hallinnan ylimmänkin subjektin sitominen abstraktien oikeusnormien järjestelmään ja samalla hallinnon byrokratisoitumisen täydellistäminen. Porvarillisen valtion ja oikeuden muotoutumisprosessin tuloksia voi jäsentää myös porvarillisen yhteiskunnan tasokuvauksen avulla: syvärakenteen tasolla valtio oli jo kiteytynyt abstraktin valtiotahdon kohteina tasa-arvoiset yhteiskunnnan jäsenet —oikeussubjektit— yhdistäväksi poliittiseksi yhteisöksi sekä pinnan suhteet takaavaksi keskitetyksi organisaatioksi; joukkomittaisten ilmiöiden tasolla olivat kehittyneet porvarillista yhteiskuntaa luonnehtivat poliittiset suhteet sekä oikeus- ja valtioideologia; konkreettisen pinnan tasolla virkamiehistö oli muuntunut porvarillisen valtion virkamiehistöksi, edustuslaitos oli riisuttu esiporvarilliselta ajalta periytyneistä piirteistään ja oikeus oli hahmottunut abstraktiksi ja hierarkkisesti jäsentyneeksi positiivisten normien järjestelmäksi.[19]

---

[17] Vrt. *Mäkelä-Viikari* 1977 s. 167 ja *Ylikangas* 1979 s. 275—276.

[18] Vrt. *Ylikangas* 1979 s. 289—291, jossa mm. korostetaan autonomian ajan alun suomalaisen virkamiehistön ambivalenttia suhtautumista valtiopäivien koollekutsumiseen.

[19] Myös valtion finanssien kokonaisyhteiskunnallinen merkitys oli muuttunut. Ks. *Mäkelä-Viikari* 1977 s. 168, jossa 1800-luvun loppupuolen kehitys on tiivistetty seuraavasti: »During the latter half of the nineteenth century, the state began gradually to acquire capitalist features. It no longer merely collected and distributed the surplus produce of the peasantry, it also began to develop

3.2. Keskitetyn hallintokoneiston ja virkamiesten aseman kehitys

Keisari-suuriruhtinaan asemaan liittyvä epävarmuustekijä on pidettävä mielessä keskushallintokoneiston ja siihen kohdistuvan organisaatiovallan oikeudellista perustaa arvioitaessa. 1772 HM:n ja 1789 YVK:n ottaminen varauksettomaksi lähtökohdaksi on oikeutettua vain silloin, kun autonomian kauden oikeudellista tilannetta tarkastellaan suomalaisten omaksumasta näkökulmasta. Suomalaisten tahollakaan kysymys siitä, mitä Aleksanteri I oli Porvoon valtiopäivillä »perustuslakeina» tarkkaan ottaen vahvistanut ja mikä tämän vahvistuksen sitovuus oli, ei autonomian alussa ollut niin selvä kuin sortovuosien puristuksessa syntyneellä oikeustieteellisellä traditiollamme on taipumus esittää: perustuslain käsite ei Suomessakaan ollut tuolloin vielä selvästi rajautunut tarkoittamaan positiivisia ja supralegaalisia valtio-oikeudellisia säädöksiä.[20]

Suomen uuden keskushallinto-organisaation oikeudellisen perustan kannalta ei ole kuitenkaan kovin tärkeää selvittää, olivatko mainitut Ruotsin vallan aikaiset säädökset autonomisessa Suomessa ja mistä lähtien voimassa olevaa oikeutta. Ne näet takasivat hallitsijalle hallintotoiminnan organisoinnissa lähes yhtä rajoittamattoman vallan kuin hänellä oli Venäjän itsevaltiaana keisarinakin. Vuoden 1772 hallitusmuoto tosin sisälsi verraten yksityiskohtaisia säännöksiä mm. kollegioista. Yhdistys- ja vakuuskirja oli kuitenkin kumonnut ne säätämällä, että kuningas sai »förordna efter dess höga godtfinnande om alla rikets embeten» ja että »de öfriga riksvårdande ärender skötas, på sätt konungen nyttigast synes». Näiden säännösten nojalla hallitsijan ei Ruotsin vallan aikaisia »perustuslakeja» noudatettaessakaan ollut yleensä välttämätöntä tukeutua säätyjen myötävaikutukseen. Poikkeuksena olivat kuitenkin esim. tapaukset, joissa organisatoriset säädökset samalla puuttuivat yleisen, 1734 lain tai säätyprivilegioiden alaan kuuluviin kysymyksiin taikka poikkesivat virkamiesten kansalaisuutta koskevista säännöksistä.

---

functions involved in the general reproduction of the capitalist mode of production. An infrastructure was built (railroads), an educational system was developed, etc. The levying of taxes began to resemble, in substance if not always in form, the acquisition of economic resources of a capitalist state ... .»

20 Erinomaisen kuvan suomalaisista ja venäläisistä perustuslakitulkinnoista autonomian ajan alussa antaa *Jussilan*, 1969, väitöskirjatutkimus. Jussilan, s. 228, mukaan 1869 valtiopäiväjärjestyksen vahvistussanoissa keisari ensi kertaa nimenomaisesti viittasi 1772 hallitusmuotoon ja YVK:aan ja tätäkään ei ehkä voida tulkita niiden suoranaiseksi vahvistamiseksi.

Uuden keskushallintokoneiston organisoiminen aloitettiin nopeasti sodan päättymisen jälkeen.[21] Jo 18 päivänä elokuuta 1809 Aleksanteri I antoi ohjesäännön hallituskonseljille, joka korvasi Ruotsin kollegiot sekä yleisten asiain valmistelukunnan. Tämä ohjesääntö oli voimassa, tosin useissa kohdin muutettuna, aina vuoteen 1892, jolloin *senaatille* —hallituskonseljin nimi oli v. 1816 muutettu senaatiksi— annettiin uusi ohjesääntö. Senaattia (hallituskonseljia) koskevia säännöksiä sisältyi myös v. 1812 annettuun kenraalikuvernöörin johtosääntöön.

Senaatin puheenjohtajana oli kenraalikuvernööri (tai hänen apulaisensa/sijaisensa). Vuodesta 1822 senaatin kumpaankin osastoon määrättiin varapuheenjohtaja, joista talousosaston varapuheenjohtaja sai aikaa myöten tehtäväkseen toimia myös täysistuntojen puheenjohtajana kenraalikuvernöörin poissaollessa. Määräajaksi nimitettävien senaatin jäsenten tuli olla Suomen kansalaisia, vuoteen 1892 asti vieläpä syntyperäisiä Suomen kansalaisia. Senaatin jäsenistä tuli olla puolet aatelisia ja puolet ei-aatelisia. Tästä määräyksestä ei kuitenkaan käytännössä pidetty kiinni, vaan aatelisilla oli senaatissa yliedustus aina vuoteen 1890 asti.[22] Senaatti jakautui kahteen osastoon —talous- ja oikeusosastoon— ja talousosasto edelleen toimituskuntiin. Senaatille kollegisena elimenä vakiintui ajan mittaan kolme päätöksentekomuotoa: täysistunto, osastojen täysistunnot ja osastojen jaostoistunnot. Vuoden 1892 ohjesäännön (91 ja 100 §) sekä v. 1896 annetun, ohjesääntöä eräissä kohdin muuttaneen asetuksen mukaan täysistunnossa käsiteltiin hallitsijan nimenomaisesti määräämät asiat sekä ilman erityistä määräystäkin perustuslain, yleisen siviili- ja rikoslain, kirkkolain, asevelvollisuuslain, sotaväen rikoslain ja merilain valmistelua, senaatin edustajan valintaa kirkolliskokoukseen sekä osastojen toimivaltaristiriitoja koskevat asiat. Jaostoissa taas käsiteltiin asiat, joita ei ollut nimenomaisesti pidätetty täysistunnolle tai osaston täysistunnolle.

Jos senaatin toimivallan määräytymistä esitetyistä varauksista huolimatta tarkastellaan Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien pohjalta, lähtökohdaksi on otettava 1772 hallitusmuodon 2 §:n säännös: »konungen eger styra rike sino, som Sveriges lag säger, han och ingen annan». Tämä säännös antoi ymmärtää, että *hallitus- ja hallintovalta kuului jaka-*

[21] Seikkaperäisen selonteon keskushallinnon organisoimisvaiheista 1808—1809 antaa *Rauhala*, 1910 s. 101—231. Ks. myös *Rauhala* 1915 s. 29—47.

[22] *Jutikkala* 1968b s. 182.

mattomasti hallitsijalle ja että muiden valtioelinten toimivalta tältä osin oli hallitsijan niille delegoimaa.[23] Senaatin vuosien 1809 ja 1892 ohjesäännöissä todettiinkin nimenomaisesti, että senaatti ei saanut käyttää muuta kuin hallitsijan sille uskomaa valtaa ja että senaatin tuli tehdä päätöksensä hallitsijan nimissä (1809 OS 20 §; 1892 OS 16 §). Senaatti, jolle oli uskottu »Suomen yleinen hallitus» (1809 OS 1 §) tai »Suomenmaan korkein sisällinen hallitus» (1892 OS 1 §), sai kuitenkin näillä ohjesäännöillä toimivallan, joka suhteessa hallitsijan toimivaltaan hallinto- ja lainkäyttöasioissa on luonnehdittavissa yleiseksi. Niinpä 1892 OS 11 §:ssä säädettiin, että »Senaatin toimivalta käsittää Suomenmaan siviilihallituksen ja taloudenhoidon sekä lainkäyttämisen viimeisessä oikeusasteessa; ne jutut ja asiat erotettuina, joitten ratkaiseminen, lain mukaan, suorastaan kuuluu Korkeimmalle vallalle». Vastaavanlainen säännös oli sisältynyt myös 1809 OS:öön (15 §). Delegaatiolähtökohdasta kuitenkin johtui, että hallitsijalla katsottiin olevan oikeus pidättää ratkaistavakseen myös muita kuin hänelle »lain mukaan suorastaan kuuluneita asioita», ellei —kuten K.J. Sthålberg on todennut— »niihin nähden viranomaisille lain kautta ole suotu itsenäistä toimivaltaa».[24]

1809 OS:ssä oli nimenomaisesti lueteltu joukko hallitsijan ratkaistavaksi kuuluneita asioita. Aikaa myöten näiden asioiden piiri kuitenkin supistui, sillä jo käytännöllisistä syistä senaatin päätösvaltaa oli pakko laajentaa. Näin tapahtui mm. vuosina 1826, 1859, 1863, 1883 sekä 1892 OS:n säätämisen jälkeen v. 1896 annetuilla säädöksillä.[25]

Senaatin toimivalta ulottui pääsääntöisesti vain hallintoon ja lainkäyttöön. 1809 OS:ssä säädettiin (17 §), että »konselji ei saa ryhtyä mihinkään lainlaadintaan, vaan rajoittuvat sen toimet annettujen lakien määräyksiin, ilman oikeutta lakeja muuttaa, selittää, sitä vähemmin kumota». Sillä oli ainoastaan oikeus ilmoittaa keisarille, milloin se katsoi jonkin asetuksen tai lain selityksen tarpeelliseksi (18 §). Myöhemmin

23 Näin asia ymmärrettiin myös autonomian ajan lopun suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. *K. J. Ståhlberg*, 1913 s. 41, viittaa myös 1772 hallitusmuodon 13 §:ään (»Såsom riket är vidt, ärendena många och viktigare, än att konungen förmår dem ensam utreda; ty tarfvar han ämbetsmän och höfdingar, som honom bistå.») päätellessään, että »näin ollen viranomaiset toimittavat hallintoasioita Keisarin ja Suuriruhtinaan apulaisina ja hänen puolestaan ja heidän on näiden asiain hoidossa noudattaminen hänen laillisia määräyksiänsä».

24 *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 42.

25 *Jutikkala* 1972 s. 75.

senaatille kuitenkin suotiin oikeus antaa eräitä hallintokoneiston sisäisiä johtosääntöjä ja 1892 OS:llä ja 1896 säädetyllä asetuksella myös hallitsijan vahvistamien lakien ja asetusten täytäntöönpanomääräyksiä. Hallitsijalle pidätetyissä asioissa senaatilla oli valmistelu- ja neuvonantotehtäviä. V. 1812 annetun kenraalikuvernöörin johtosäännön mukaan hallituskonseljin ja kenraalikuvernöörin oli annettava lausuntonsa kaikista yleistä taloutta koskevista asioista ennen niiden esittelemistä hallitsijan ratkaistavaksi. Tämän säännöksen ei kuitenkaan katsottu perustavan hallitsijalle velvollisuutta näiden elinten kuulemiseen.[26] — Senaatin osastojen kesken asiat jakautuivat siten, että oikeusosastolle kuuluivat korkeimman asteen lainkäyttö siviili- ja rikosjutuissa sekä eräät oikeushallintoasiat talousosaston huolehtiessa muista hallintotehtävistä ja korkeimman asteen hallintolainkäytöstä.

Talousosaston toimituskunnille ei aluksi uskottu lainkaan päätösvaltaa. 1809 OS:ssä huomautettiin monin paikoin, että päätösvalta kuului talousosastolle kollegiona, ei sen toimituskunnille. Asioiden ruuhkautuminen edellytti kuitenkin ennen pitkää päätösvallan siirtämistä vähemmän tärkeissä asioissa toimituskunnille. Näin tapahtui jo v. 1814 ja sen jälkeen mm. vuosina 1841, 1859, 1863, 1869, 1887 sekä 1892 OS:n säätämisen jälkeen v. 1896. Autonomian ajan loppuun asti toimituskuntien toiminnan painopisteen katsottiin kuitenkin olevan muualla kuin itsenäisen ratkaisuvallan käytössä: senaatissa käsiteltävien asioiden valmistelemisessa ja esittelemisessä, toimituskirjojen laatimisessa senaatin päätöksistä sekä alaistensa viranomaisten valvonnassa.[27]

Toimituskuntia oli 1809 OS:n mukaan seuraavat viisi: kansliatoimituskunta (vuodesta 1896 siviilitoimituskunta), kamaritoimituskunta, finanssitoimituskunta, sotilastoimituskunta ja kirkollistoimituskunta. 1800-luvun loppupuolella toimituskuntia jouduttiin lisäämään; Jutikkalan sanoin ilmaistuna »se monipuolinen yhteiskunnallinen kehitys, joka alkoi Aleksanteri II:n aikana, pakotti huolimatta vallitsevasta liberalismista, joka ei suosinut valtion vaikutuksen lisäämistä, perustamaan uusia keskusvirastoja ja senaattiin uusia toimituskuntia». Uusia toimituskuntia olivat v. 1860 perustettu maanviljelys- ja yleisten töiden toimituskunta (myöhemmin maanviljelystoimituskunta), kauppa- ja teollisuustoimituskunta (1888), kulkulaitostoimituskunta (1892), oikeustoimituskunta (1892)

[26] *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 26.
[27] *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 59.

sekä talousosaston kanslia (1892). Autonomian ajan viimeisenä vuotena perustettiin vielä sosialitoimituskunta.[28]

Kenraalikuvernöörillä oli senaatin puheenjohtajuuden ohella myös eräitä senaatista riippumattomia tehtäviä. Hän oli v. 1812 annetun johtosäännön mukaan »toimeenpanevan hallituksen päällikkö», missä ominaisuudessa hän oli mm. lääninhallituksien esimies. Hänen tuli johtosäännön mukaan myös pitää huolta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisestä samoin kuin hallitsijan määräysten noudattamisesta. Esimies- ja valvontatehtävissään hänen tuli tosin pääsääntöisesti toimia yhteistyössä senaatin ja ao. ylemmän viranomaisen kanssa; vain kiireellisissä tapauksissa hän saattoi antaa suoraan määräyksiä lääninhallituksille ja muille alueellisille viranomaisille. Aika ajoin kenraalikuvernöörillä oli myös eräitä sanomalehtien etukäteis- ja jälkikäteisvalvontaan, yleisten kokousten pitämiseen sekä arpajaisten järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Samoin hän toimi eräiden virkojen kohdalla ehdollepanevana tai nimittävänä viranomaisena. Hän oli myös Suomen sotaväen ylipäällikkö niinä aikoina, jolloin Suomella oli oma sotaväkensä. Ja lopuksi kenraalikuvernöörin tehtävänä oli v. 1826 annettujen määräysten mukaan olla välittäjänä suomalaisten ja venäläisten viranomaisten kesken. Näiden keskinäisen yhteydenpidon tuli tapahtua kenraalikuvernöörin välityksellä.[29]

Suuriruhtinaan päätettävänä olleiden asioiden valmistelu ja esittely vaativat erityisjärjestelyjä; senaattihan ei ollut esimerkiksi vapauden ajan valtakunnanneuvostoa tai kustaviaanisen ajan konseljeja vastaava orgaani, jossa suuriruhtinas olisi tehnyt päätöksensä. Näiden valmistelu- ja esittelytehtävien hoidossa keskeiset elimet olivat Pietarissa toimineet Suomen asiain komitea sekä ministerivaltiosihteeri ja hänen virastonsa.

Suomen asiain komitea oli toiminnassa vuosina 1811—1826 sekä 1857—1891. Hallitsijan v. 1811 antaman johtosäännön mukaan sen tehtävänä oli valmistella ja esittää ratkaistavaksi kaikki ne Suomen siviilihallintoon kuuluvat asiat, jotka maan lakien mukaan riippuivat hallitsijan ratkaisusta. Komiteaan kuului puheenjohtajan ohella vähintään kolme jäsentä, minkä lisäksi ministerivaltiosihteerillä oli kokouksissa sama asema kuin jäsenilläkin. Hallitsija nimitti sekä puheenjohtajan että

28 *Jutikkala* 1972 s. 75—76.

29 Kenraalikuvernöörin tehtävistä ja toimivallasta ks. kokoavasti *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 64—67.

jäsenet, joiden kaikkien tuli olla Suomen kansalaisia. Jäsenet säilyttivät entiset palkkaetunsa ja virka-arvonsa. Johtosäännön mukaan hallitsija saattoi erottaa jäsenen harkintansa mukaan. Nämä komitean jäsenten asemaan liittyneet piirteet oikeuttavatkin Keijo Korhosen johtopäätöksen, jonka mukaan »komitean jäsenyys tuli olemaan tyypillinen luottamustehtävä, ei virka-asema».[30] Komitealla oli myös oma kanslia.[31]

Ministerivaltiosihteerin virka —vuoteen 1834 viran nimikkeenä oli valtiosihteeri— perustettiin v. 1811 samalla kuin Suomen asiain komiteakin. Ministerivaltiosihteerin tehtävänä oli v. 1826 annetun johtosäännön mukaan esitellä hallitsijalle hänen ratkaistavanaan olleet Suomen yleistä siviilihallitusta koskeneet asiat, toimituskirjojen laatiminen hallitsijan päätöksistä ja niiden ilmoittaminen kenraalikuvernöörille sekä kirjeenvaihto keisarikunnan viranomaisten kanssa sellaisten toimenpiteiden johdosta, joihin keisarikunnassa oli ryhdytty ja jotka saattoivat koskea myös Suomea.[32]

Senaatti oli alkujaan tarkoitettu korvaamaan koko aiemman Tukholmassa sijainneen keskushallintokoneiston. 1809 OS:n mukaan hallituskonseljille kuuluivat »kaikki Suomen yleistä taloutta koskevat asiat, joita maan entisen hallituksen aikana useat eri kollegiot ja viranomaiset olivat käsitelleet ja ratkaisseet». Kuitenkin jo 1810-luvulla senaatin ja lähinnä talousosaston jonkin toimituskunnan alaisuuteen perustettiin eräitä *keskusvirastotyyppisiä hallintoyksikköjä,* nykyisten lääkintöhallituksen, rakennushallituksen, tullihallituksen, tie- ja vesirakennushallituksen, postihallituksen sekä maanmittaushallituksen edeltäjät. Toinen merkittävä keskusvirastojen perustamisvaihe ajoittuu 1800-luvun loppupuolelle, kapitalismin läpimurron ja säätyvaltiopäivien henkiinherättämisen vuosikymmeniin. Tällöin perustettiin mm. nykyisten kouluhallituksen, metsähallituksen, maatilahallituksen, rautatiehallituksen ja valtiokonttorin edeltäjät.[33] Kun uusi keskusvirasto perustettiin, sille siirrettiin sen kä-

---

[30] *Korhonen* 1963 s. 47.

[31] Suomen asiain komitean ensimmäisestä toimintakaudesta (1811—1826) ks. *Korhosen,* 1963, väitöskirjatutkimusta. Suomen asiain komitean perustamisesta uudelleen v. 1857 sekä sen aseman järjestämisestä ks. *Rauhala* 1915 s. 346—347 ja *Torvinen* 1977a s. 31—32.

[32] Ministerivaltiosihteeristä sekä valtiosihteerinvirastosta ks. kokoavasti *K. J Ståhlberg* 1913 s. 48—50.

[33] Keskusvirastojen perustamisesta ks. tiivistetysti *Jutikkala* 1972 s. 73—74 ja 76.

siteltäväksi annettuja asioita koskevaa toimivaltaa senaatilta ja joskus myös läänin tason viranomaisilta. Lisäksi toimivaltaa siirrettiin keskusvirastoille yleisluonteisemmillakin säädöksillä kuten 20. 8. 1887 annetulla asetuksella laajennetusta vallasta maan hallintovirastoille.

Säädöksiin perustuva keskushallinnon elinten ja niiden toimivallan esittely ei luonnollisestikaan kerro koko totuutta eri orgaanien tosiasiallisesta vaikutusvallasta ja merkityksestä. Säädösten ohella ja joskus niitä painokkaamminkin eri orgaanien asema määräytyi kulloisestakin poliittisesta tilanteesta samoin kuin osaksi myös niissä toimineiden henkilöiden henkilökohtaisista ominaisuuksista, jopa niin, että säädöksissä määritetyistä toimivaltasuhteista ei aina pidetty tiukasti kiinni. Tämä koski erityisesti hallintokoneiston ylintä tasoa, senaattia, kenraalikuvernööriä, Suomen asiain komiteaa ja ministerivaltiosihteeriä. Ja jo 1772 HM:n ja 1789 YKV:n kannalta hallitsijan asema oli jatkuva epävarmuustekijä toimivaltasuhteissa. Kun muiden toimeenpanovaltaa käyttäneiden elinten toimivalta katsottiin hallitsijan delegoimaksi, hänelle samalla myönnettiin oikeus peruuttaa tuo delegaatio, pidättää asian ratkaisu itselleen tai antaa se jollekin muulle orgaanille. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan ainakaan suomalaisten oikeusoppineiden mielestä koskenut asioita, joissa tietyn elimen toimivalta oli vahvistettu säätyjen myötävaikutuksella syntyneellä lailla.[34] Toinen toimivaltasuhteiden selkeyttä hämärtänyt, positiivisiinkin normeihin nojautunut tekijä oli kenraalikuvernöörin asema »toimeenpanevan hallituksen päällikkönä». Lisäksi hallitsijan alistumattomuus legaalisen hallinnan prinsiipeille heijastui Suomessa välittömimmin hänen auktoriteettiaan täällä edustaneen ja hänen henkilökohtaiseksi luottamusmiehekseen tulkittavan kenraalikuvernöörin asemassa, kuten Suomen ja Venäjän suhteiden kriisivaiheet osoittavat.[35]

Suomen valtiollinen asema Venäjän yhteydessä olikin eräänlaisena pidäkkeenä sille pyrkimykselle kiinteiden, säädöksiin perustuvien esimies-

34 *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 58.

35 Poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti kenraalikuvernöörin valtuuksia laajennettiin esim. Krimin sodan aikana. Ks. *Rauhala* 1915 s. 296 ja 343. Suomalaisten laittomaksi katsomalla tavalla kenraalikuvernöörin valtuuksia lisättiin vuoden 1903 ohjesäännöllä sekä samana vuonna annetulla ns. diktatuuriasetuksella, jotka kuitenkin kumottiin marraskuun manifestilla 1905. Ks. *Rauhala* 1921 s. 507—508, 514—515 ja 528—529 sekä diktatuuriasetuksesta myös *Jussila* 1979 s. 47—48. Diktatuuriasetuksen virallinen nimi oli »Keisarillisen Majesteetin Armollinen Käskykirje koskeva toimenpiteitä valtiollisen järjestyksen ja yleisen rauhan säilyttämiseksi Suomessa».

alaissuhteiden ja instanssijärjestyksen luomiseen, joka muutoin on autonomian ajalla havaittavissa. Tätä pyrkimystä osoittaa mm. se, että v. 1869 annetussa asetuksessa asioiden käsittelystä senaatissa samoin kuin senaatin 1892 ohjesäännössä oli kunkin toimituskunnan yhteydessä lueteltu niiden alaiset hallintoyksiköt ja säädetty toimituskuntien yleiseksi tehtäväksi alaisensa hallintokoneiston valvominen. Todisteena samasta tendenssistä voitaneen pitää myös hallinto-oikeudellisen lainkäytön laajahkoa, joskin hajanaista sääntelyä [36] ja ylimmänasteisen hallintolainkäytön nimenomaista mainitsemista senaatin talousosaston tehtävänä 1892 OS:ssä.

Hallintoyksiköiden *sisäinen organisaatio* ei vielä autonomian ajalla saavuttanut nykyistä kiinteyttään. Esimerkiksi toimituskunnissa ei vielä tuolloin omaksuttu nykyisen kaltaista ministeriöiden hierarkkista linjahallintoperiaatetta noudattavaa jakautumista hallinnollisiin alayksiköihin, osastoihin ja toimistoihin. Toimituskuntien »olennaisena organisaatioperiaatteena oli ... pelkästään ns. rootelijako eli asioiden ryhmittely sen mukaan miten ne oli vanhastaan jaettu kunkin virkamiehen valmisteltavaksi ja esiteltäväksi eli kuuluvaksi hänen 'rooteliinsa'».[37] Siten toimituskuntien sisäisessä organisaatiossa virkatehtävien irtautuminen konkreettisista virkamiehistä ei ollut täysin toteutunut. Tällaisen irtautumisen välttämättömyyttä tosin esimerkiksi oikeusvarmuuden kannalta vähensi se, että virkamiehillä ei ollut mahdollisuutta käyttää itsenäistä ratkaisuvaltaa. Toimituskuntien päätösvaltaa käyttivät vain niiden johdossa olleet senaattorit. Työnjaollisesta näkökulmasta tarvetta jakautua säädännäisiin alayksiköihin taas vähensi käsiteltävien asioiden samoin kuin virkamieskunnankin vähäinen määrä nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Virkamiesten asemaan autonomian aika ei tuonut kovin merkittäviä oikeudellisia muutoksia. K.J. Ståhlberg saattoikin autonomian kauden loppupuolella kirjoittaa, että »Suomen valtionvirkamiesten oikeudellinen asema sekä yleiset oikeudet ja velvollisuudet ovat yleensä pysyneet ennallaan».[38] Täysin tapahtumaton kyseinen ajanjakso ei kuiten-

---

[36] Ks. *Vilkkonen* 1973b ja *Kulla* 1980 s. 184—205.

[37] *Kastari* 1977b s. 223.

[38] *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 31. —Virkasuhteen oikeudellisen luonteen määrittelystä autonomian ajan oikeuskirjallisuudessa ks. kokoavasti *Kulla* 1982. Kehityksen yleislinjana näyttää olleen virkasuhteen julkisoikeudellisen luonteen vähittäinen korostuminen.

kaan ollut edes säädännäisellä tasolla. Tärkeämpää on silti havaita, että oikeudellinen jatkuvuus kätkee taakseen virkamiesten taloudellis-sosiaalisessa asemassa sekä poliittisessa ominaispainossa tapahtuvan muutoksen.[39]

Eräät byrokraattiselle hallintohenkilöstölle ominaiset muodolliset piirteet olivat hahmottuneet jo ennen autonomian kautta vaikkakaan eivät kapitalismin taloudellisten ja poliittisten tekijöiden vaan ennen muuta virkamiehistön yhteiskunnallisen aseman varmistamistarpeesta johtuen. Esim. virkamiesten virassapysymisoikeus ilmensi alun pitäen enemmänkin käsitystä virasta privilegioituna omaisuutena kuin virkamiesten toiminnan objektiivisuuden ja ennalta-arvattavuuden vaatimusta.

Virkamiesten erottamattomuuden periaate nojattiin autonomian ajan suomalaisessa valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa kustaviaanisiin perustuslakeihin ja 23. 6. 1786 annettuun valtiopäiväpäätökseen. Yhdistys- ja vakuuskirjan 1 § oli tosin antanut hallitsijalle vallan määrätä tahtonsa mukaan valtakunnan viroista, mutta tämän säännöksen ei katsottu kumonneen erottamattomuusperiaatetta. Kannan tueksi viitattiin Yhdistys- ja vakuuskirjan vahvistussanoihin, joiden mukaan oli muistettava, »etteivät ketkään tuomarit ylemmissä ja alemmissa oikeuksissa, eivätkä myöskään ketkään vähäisemmät virkamiehet, joilla ei ole luottamusmiehen arvoa tahi osaa lääninhallituksessa, ole laillisetta tutkimuksetta ja tuomiotta, lain ja sota-asetusten mukaan virkojansa menettävä».[40] Sortovuosien tapahtumat kuitenkin osoittivat, miten horjuvalla pohjalla tämäkin byrokraattisen hallintohenkilöstön ominaisuus hallinnan ylimmän subjektin asemasta johtuen oli.[41]

---

39 *Viikari*, 1973 s. 250, on esittänyt autonomian ajan loppupuolen kehityksestä seuraavan »karkean hahmotelman»: »1800-luvun alun suomalainen 'virkamiesvaltio' oli pohjoismaisen feodaalisen valtion suoraa jatkoa; korkeimmat virat oli varattu aatelistolle ja rahalliset palkkiot olivat varsin huomattavat. Valtio oli siis se mekanismi, jonka avulla lisätuote suurelta osalta siirtyi hallitsevalle luokalle ja sen vuoksi ylempään virkamieskuntaan kuuluminen merkitsi automaattisesti kuulumista hallitsevaan luokkaan. Kun kapitalismi lyö itsensä läpi, lisätuote —lisäarvon muodossa— alkaa siirtyä hallitsevalle luokalle suoraan tuotannossa. Valtio erkanee hallitsevasta luokasta suhteelliseen itsenäisyyteen ja muuttaa muutenkin luonnettaan. Kun virkamies oli aikaisemmin lisätuotteen haltuunottaja virkamiehenä, virkamies uudessa kapitalistisessa valtiossa on kapitalistisen uusintamisen yleisten edellytysten ylläpitäjä; virkamies ei enää välttämättä kuulu hallitsevaan luokkaan, vaan on pikemminkin hallitsevan luokan 'asiamies'. Tämä muutos näkyy tietysti myös palkkauksessa.»

40 Näin esim. *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 230—231.

41 14. 8. 1902 julkaistiin asetukset virkamiesten virasta erottamisjärjestyk-

Ehkä merkittävin hallintohenkilöstön aseman byrokratisoitumista osoittava autonomian ajan kehityspiirre kytkeytyy virkamiesten *palkkausjärjestelyihin;* hallinnon ja virkamiesten henkilökohtaisten resurssien ero alkoi vakiintua byrokraattiselle organisaatiolle ominaisella tavalla. Reduktioiden jälkeen käyttöön otetusta jakopalkka- ja virkatalojärjestelmästä luovuttiin vähitellen. Niin ikään toimitusmaksut osoitettiin yleensä suoritettaviksi valtiolle eikä virkamiehelle,[42] vaikka eräillä hallinnonaloilla ns. sporttelijärjestelmä säilyi pitkälle itsenäisyyden ajalle asti. Kuitenkin jo autonomian ajan päättyessä miltei kaikkien virkamiesten palkkaus suoritettiin kokonaisuudessaan rahapalkkana valtion varoista. Palkkausjärjestelyjen muutokset eivät tosin paljoakaan vaikuttaneet keskushallinnon siviilivirkamiesten asemaan. Heidän palkkansa oli näet jo Ruotsin vallan loppuaikana maksettu pääsääntöisesti rahana kruunun varoista. Keskushallinnon virkamiesten muuntuminen porvarillisen yhteiskunnan byrokraattisiksi virkamiehiksi ei ilmene niinkään palkkaustavassa kuin palkan suuruudessa. Ylimpien virkamiesten reaalipalkka kääntyi laskusuuntaan autonomian ajan loppupuolen taloudellis-sosiaalisen murroksen myötä; erityisen jyrkkää virkamiehistön johtavan sosiaalisen kerrostuman aseman murenemisesta todistava palkkatason lasku oli ensimmäisen maailmansodan aikana ja välittömästi sen jälkeisinä vuosina.[43]

Palkkausolojen muutoksiin autonomian aikana liittyi myös eläkeoikeuden järjestäminen hallintohenkilöstön aseman byrokratisoitumisen edellyttämällä tavalla. Siviilivirkamiesten eläkeoikeudesta annettiin v. 1826 keisarillinen julistus, joka oli osittain muutettuna voimassa itsenäistymiseen asti.[44] Valtion varoista maksettavan eläkkeen turvaamisen jälkeen kävi myös aiempi akordijärjestelmä tarpeettomaksi. Ståhlberg saattoikin 1890-luvulla katsoa akordisopimuksen mitättömäksi.[45]

Kehitys kulki siten selvästi kohti hallintohenkilöstön erottamista hallinnon resursseista sekä virkaan kohdistuvista henkilökohtaisista omis-

---

sestä, joita suomalaiset pitivät perustuslainvastaisina ja jotka olivat tähdätyt erityisesti vuoden 1901 asevelvollisuuslain soveltamisesta kieltäytyneitä virkamiehiä vastaan. Ks. asetuksista ja niiden soveltamiskäytännöstä esim. *Juva* 1960 s. 68—69 sekä niiden oikeudellisesta arvioinnista *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 231.

[42] *Rytkölä* 1948 s. 44—45.

[43] *Luoma* 1962 s. 63—67 ja 114—115. Ks. myös *Alapuro* 1973 s. 49.

[44] *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 223 ja *Rytkölä* 1948 s. 48.

[45] *K. J. Ståhlberg* 1894.

tusluonteisista oikeuksista. Poikkeamaksi tästä pääsääntöisestä kehityskulusta voi tulkita sen sitkeähenkiseksi osoittautuneen säätyvaltiopäivien omaksuman kannan, jonka mukaan virkamiesten tulot virastaan nauttivat ns. saavutettuina oikeuksina perustuslainsuojaa. Tätä erityisesti Hermansonin ponnekkaasti tukemaa kantaa enteileviä käsityksiä on osoitettavissa jo siitä säätyjen v. 1863 valtiopäivillä esittämästä lausumasta, jonka mukaan lakkautuspalkan virkamiehen täyttä palkkaa alhaisemmaksi määrittelevä säädös olisi vastoin »perustuslain henkeä ja tarkotusta».[46]

Rinnakkainen ilmiö hallintohenkilöstön aiempaa selvemmälle erottamiselle hallinnon resursseihin ja virkaan kohdistuvista henkilökohtaisista oikeuksista olivat virkamiehistön sosiaalisessa taustassa tapahtuneet muutokset. Jo 1789 YVK oli aatelin virkaprivilegiota koskevan kohtansa epämääräisyydellä avannut aatelittomille tien kaikkiin virkakuntiin; sellaisia virkoja, jotka olisivat sisältyneet YVK:n mukaisen virkaprivilegion piiriin ei Suomessa katsottu olevan. Käytännössä aatelista syntyperää olevien osuus keskushallinnon virkamiehistä laskee kuitenkin merkittävästi vasta autonomian ajan loppupuolella. Jutikkala on ajoittanut ratkaisevan käänteen 1860-luvulle, siis niin taloudellis-sosiaalisen kuin juridis-valtiollisenkin murroksen vuosikymmenelle. Kun aatelin osuus ylimmistä viroista oli vielä v. 1850 46 %, se oli vuosisadan vaihteessa laskenut jo noin viidennekseen. Muutos ei jäännöksettä selity taloudellis-sosiaalisella ja virkamiehistön asemaakin muuntaneella kehityksellä; osaksi kyse on yksinkertaisesti virkojen määrän lisääntymisestä Aleksanteri II:n hallitsijakauden alusta lähtien.[47]

---

[46] Ks. *Rauhala* 1921 s. 75. Hermansonin käsityksistä saavutettujen oikeuksien —näitä olivat hänen mukaan myös tulot valtion virasta— perustuslainturvasta ks. *Jyränki* 1973 s. 65—68.

[47] *Jutikkala* 1968b s. 180—182. Ks. myös *Wirilander* 1974 s. 183—192. —Aateliston osuuden seuraaminen on ehkä sikäli harhaanjohtavaa, että se ei enää selvärajaisesti irtautunut muusta säätyläistöstä, vaan —*Jutikkalan*, 1968b s. 183, sanoin— »aateli ja aateliston vallasväki olivat ... sulautuneet yhdeksi ainoaksi sosiaaliryhmäksi, säätyläisiksi». Siksi aateliston osuuden vähenemistä ehkä paremmin virkamiehistön sosiaalisen taustan muuttumista kuvaavatkin *Alestalon* ja *Uusitalon*, 1972 s. 195, esittämät tiedot korkeimpien hallintovirkamiesten jakautumisesta isän sosiaalisen kerroksen mukaan. »Ylimmästä kerroksesta» lähtöisin olevien osuus oli v. 1909 supistunut autonomian ajan alun (1810—1852) 85 %:sta 67 %:iin, »keskiluokan» osuus oli kasvanut 13—14 %:sta 21 %:iin ja talonpoikaiston osuus 0—1 %:sta 4 %:iin ja työväestöstä oli v. 1909 lähtöisin jo 8 %.

Sosiaalisen taustan menettäessä merkitystään virkoihin valikoimisen perusteena korostuivat ammattivirkamiesprinsiipin mukaiset teknisluonteiset, erityiskoulutuksella hankittavat ja tutkinnoin osoitettavat kriteerit. Jo v. 1817 keisari oli antanut säädöksen siviilihallintoon pyrkiviltä edellytettävistä tutkinnoista.[48] Tämän jälkeen virkoihin pääsyn edellyttämistä tutkinnoista säädettiin sekä eri hallintoyksikköjen ohje- ja johtosäännöissä että yleisluonteisissa säädöksissä kuten esimerkiksi v. 1871 annetussa asetuksessa oikeus-, kameraali- ja hallintovirkoihin pääsemiseksi vaadittavista tutkinnoista.[49] Ammatillisten kelpoisuusvaatimusten korostuneisuus ei luonnollisesti vielä sinänsä välttämättä todista syntyperän syrjäytymisestä tosiasiallisena virkoihin valikoitusmiskriteerinä. Kuitenkin esimerkiksi tiedot yliopisto-opiskelijoiden sosiaalisesta taustasta viittaavat nekin siihen, että 1800-luvun jälkipuoliskolla ns. säätyläisten jälkeläisten osuus virkamiehistöstä alkoi olennaisesti supistua.[50]

3.3. Komitealaitoksen rajausongelmia

Vaikka hallintokoneiston hierarkkinen runko on organisaatioltaan vakiintuneempi kuin Ruotsin vallan aikana ja vaikka aikalaistenkin keskuudessa alkaa hahmottua käsitys komiteoista erityisenä hallintoelinten tyyppinä, ei komiteoiksi luonnehdittavien orgaanien rajaaminen ole vielä nyt tarkasteltavana kautenakaan ongelmatonta. Organisatorisessa tyypittämisessä on vaikeuksia niin tilapäisten kuin pysyväisluonteisempien elinten suunnalla.

---

48 Ks. *Rauhala* 1915 s. 130.

49 Ks. *Rauhala* 1921 s. 278.

50 *Jutikkalan*, 1968b s. 186, mukaan olennainen käänne ajoittuu 1870-luvulle, jolloin varsinkin talonpoikaistosta lähtöisin olevien opiskelijoiden osuus alkaa kasvaa. *Alapuron*, 1973 s. 19, esittämien tietojen mukaan talonpoikaisten opiskelijoiden osuus Helsingin yliopistoon kirjoittautuneista vakiintui vuosisadan vaihteessa n. 15 %:iin. Työläisperheistä lähtöisin olleiden osuus taas kasvoi aikavälin 1871—1875 3 %:sta 1890-luvulla n. 10 %:iin supistuakseen autonomian ajan parilla viime vuosikymmenellä pari prosenttiyksikköä. Sellaisten opiskelijoiden osuus, joiden isä oli julkisessa virassa tai vapaassa ammatissa, supistui todella merkittävästi: vuosina 1871—1875 se oli n. 57 % ja 1910 luvulla enää noin neljännes. *Elovainion*, 1972 s. 251, mukaan käänne yliopistoon kirjoittautuneiden kielellisessä jakautumisessa, jonka voi katsoa ilmentävän karkeasti myös säätyläiset — ei-säätyläiset -suhdetta, oli jyrkkä: suomenkielisiä oli 1870—1875 n. 10 %, 1888—1893 n. 53 % ja 1910-luvulla jo selvästi yli 70 %.

Tilapäisten elinten tarkastelussa pulmana on lähinnä senaatin valiokuntien sekä komiteoiden rajanveto: *senaatin valiokuntien sekä tilapäisten komiteoiden käsitteellinen erottaminen* vaikuttaa jälkikäteen arvioiden vaivalloiselta prosessilta. Senaattikollegion sisäisestä valmisteluorganisaatiosta säädettiin ensimmäistä kertaa vasta 1892 ohjesäännössä. Ohjesäännön 32 § määräsi, että »jos jonkin asian valmistamista varten huomataan tarpeelliseksi valiokunnan asettaminen senaatin jäsenistä, on varapuheenjohtajan ne valitseminen». Monet autonomian ajan alun yksinomaan senaatin jäsenistä kootut ja komiteoiksi kutsutut valmisteluorgaanit [51] voitaneenkin tulkita yhtä hyvin valiokunniksi kuin nykyistä käsitteistöä vastanneiksi komiteoiksi ainakin silloin, kun tällaisen elimen asetti senaatti itse omasta aloitteestaan. Tällainen tulkinta lienee perusteltavissa siitä huolimatta, että jo ennen 1892 ohjesäännön antamista ja jo ajanjakson alussa pelkästään senaatin jäsenistä kokoonpantuja valmisteluelimiä saatettiin nimittää myös valiokunniksi. Terminologia ei toisaalta täysin vakiintunut nykyiselleen vielä 1892 ohjesäännön antamisen jälkeenkään. Osoituksena tästä on esim. ulkopuolisten jäsenten kutsuminen siihen valiokuntaan, jonka valmisteltavaksi senaatti helmikuussa 1903 antoi valtakunnanlainsäädännön piiriin kuuluvia asioita koskevan ehdotuksen laatimisen.[52]

Toinen rajanveto-ongelma koskee tämän päivän käsitteistöllä ilmaistuna *keskusvirastojen ja pysyvien komiteoiden eroa.* Problemaattisia ovat esim. senaatin toimituskuntien alaisiksi perustetut johtokunniksi kutsutut orgaanit, joiden jäsenyys oli sivutoiminen ja joilla ei ainakaan kaikissa tapauksissa ollut avustavaa päätoimista virkamiehistöä. Tällaisia orgaaneja olivat mm. jo v. 1816 perustettu koskenperkausjohtokunta, v. 1840 perustettu mielisairasjohtokunta sekä vuosina 1836—1884 toiminut manufaktuuri- eli teollisuudenjohtokunta. Osoitukseksi johtokunnaksi nimitetyn elimen ja tämän päivän pysyvien komiteoiden sukulaisuudesta selostan viime mainitusta orgaanista annettuja säännöksiä.

Manufaktuuri- eli teollisuudenjohtokuntaan kuului v. 1842 annetun johtosäännön mukaan puheenjohtajana finanssitoimikunnan päällikkö sekä jäseninä vuorilaitoksen yli-intendentti ja kaksi muuta senaatin finanssitoimikunnan esityksestä määräämää henkilöä. Jälkimmäisten ei tarvinnut olla virkamiehiä, kunhan heillä vain oli tietoa ja kokemusta johtokunnan käsiteltävistä asioista. (2 §.) Johtokunnan palveluksessa ei ollut

51 Ks. esim. *Rauhala* 1915 s. 271 ja 322—323.

52 Ks. *Rauhala* 1921 s. 526—527.

päätoimista virkamiehistöä; sen sihteerin tehtäviä hoiti joku jäsenistä tai finanssitoimikunnan päällikön määräämä virkamies korvausta vastaan (6 §). Puheenjohtaja ja jäsenet eivät saaneet tehtävästään palkkaa tai palkkiota (3 §). Johtokunnan kokoonpano vaihteli vuosien mittaan jonkin verran. Esim. v. 1872 annetun johtosäännön 2 §:n mukaan puheenjohtajana (tehtaistointendenttinä) toimi senaatin tehtävään kolmeksi vuodeksi kerrallaan Helsingin kaupungissa toimivista virka-, palvelus- tai tiedemiehistä valitsema henkilö. Jäseninä oli polyteknillisen koulun rehtori, yksi senaatin johtokunnan esityksestä kolmeksi vuodeksi valitsema Helsingissä asuva »asianymmärtäwäinen mies» ja yksi polyteknillisen koulun opettajakunnan valitsema ja senaatin johtokunnan ilmoituksesta toimeen vuodeksi kerrallaan määräämä koulun vakinainen opettaja. Johtokunnan yleinen tehtävämääritys oli vuoden 1872 johtosäännössä seuraava (1 §):

> »Teollisuuden-johtokunnan tarkoituksena on, huomioon ottamalla käsitehdas- ja wapriiki-teollisuuden edistystä ylimalkaan, koettaa edesauttaa ei ainoastansa kotimaisen teollisuuden syntymistä ja waurastumista, waan myös hantwärkkilaitosten täydellistämistä, sekä siten myös olla wälittäwänä wirastona hallituksen ja teollisuudenharjoittajain wälillä.»

Myös joillakin sellaisilla toimituskuntien alaisilla elimillä, joista johtaa välitön yhteys tämän päivän virasto- ja laitostason linjahallintoyksiköihin, oli ennen muuta jäsenistönsä osalta pysyviä komiteoita muistuttavia piirteitä. Otan kaksi esimerkkiä, toisen autonomian ensimmäiseltä vuosikymmeneltä, toisen ajanjakson jälkipuoliskolta.

Kun lääkintöhallituksen edeltäjä Collegium Medicum -nimisenä perustettiin 26. 11. 1811 julkaistulla keisarillisella julistuksella, sen puheenjohtajaksi määrättiin Turun yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan vanhin professori ja jäseniksi kaksi muuta tämän tiedekunnan professoria sekä filosofisesta tiedekunnasta luonnonhistorian ja kemian professorit. V. 1816 annetun johtosäännön mukaan tämän orgaanin palveluksessa oli vain yksi sihteeri, yksi kanslisti ja yksi vahtimestari (1,2 §). Ylimpien päätoimisten virkamiesten muodostaman kollegion johtamaksi virastoksi lääkintöhallitus organisoitiin vasta v. 1874.

Museoviraston edeltäjäksi luonnehdittava arkeologinen toimisto perustettiin muinaismuistojen suojelemista varten 19. 6. 1884 julkaistulla keisarillisella julistuksella. Toimistoon kuului seitsemän jäsentä, joista vain valtionarkeologi oli toimiston vakinainen virkamies. Muista jäsenistä taas Suomen tiedeseura valitsi kaksi, Suomen kirjallisuusseura kaksi sekä Aleksanterin yliopiston konsistori, Suomen muinaismuistoyhdistys ja Suomen historiallinen seura kukin yhden jäsenen vaalilla, joka oli alistettava senaatin talousosaston vahvistettavaksi. (1 §.)

Tämän päivän hallinto-organisaatiota jäsentävään käsiteverkostoon hankalasti vangittavia olivat myös kaksi sellaista autonomian ajan poliittisessa historiassamme merkittävää elintä, joiden asema oli välittömässä yhteydessä hallinnan ylimpään subjektiin. Näistä toista, Suomen asioiden komiteaa, olen aiemmin jo esitellyt. Kun muistetaan tämän orgaanin jäsenyyden luottamustehtäväominaisuus, sitä voinee luonnehtia välittömästi hallitsijan alaiseksi neuvoa-antavaksi ja pysyväisluonteiseksi komiteaksi. Toinen tarkoittamani elin, *tammikuun valiokunta,* taas yhdistää itseensä yhtäältä säätyedustuston, toisaalta tilapäisen valmistelukomitean piirteitä.[53]

Tammikuun valiokunta kutsuttiin koolle huhtikuun 10 päivänä 1861 annetulla keisarin julistuksella. Valiokunnan koollekutsumista perusteltiin sillä, että »monet semmoiset lainlaadintatoimet olisivat wälttämättömästi tarpeellisia, joiden nojassa maakunnan sekä hengellinen että maallinen edistyminen suuresti riippuu, mutta joita Suuriruhtinasmaan perustuslakien mukaan ei ilman maan säätyjen awutta ole woitu saada aikuisiksi, jonka wuoksi eräät asiat siitä ajasta asti owat jääneet wiiwähtämään, kuin Suomenmaa tuli keisarikunnan kanssa yhdistetyksi». Näiden asioiden käsittely sopisi tosin parhaiten maan säädyille, mutta —keisari jatkoi perustelujaan— »muut tähdellisemmät waltio-toimet, joidenka walwomisen Jumala on pannut pyhimmäksi welwollisuudeksemme, eiwät myönnytä että tätä nykyä käyttäisimme sanottua Suomenmaan perustuslakien mukaan Meille kuuluvaa oikeutta». Jotta tärkeiden, säätyjen myötävaikutusta edellyttävien asioiden käsittely ei enää viivästyisi, keisari oli päättänyt kutsua kokoon kaikkien neljän säädyn keskuudestaan valitsemista jäsenistä koostuvan valiokunnan: »Että kuitenki kaikki, mitä semmoisissakin ajan waiheissa woidaan Suomenmaan hyväksi tehdä, ei tulisi kauwemmin wiiwytetyksi, olemma Me tahtoneet suostua siihen, että Waliokunta semmoisia miehiä kutsutaan maakunnan neljästä säädystä ko'olle, joilla on kansalaistensa luottamus ja jotka samat kansalaiset siihen toimeen wapaasti walitsevat; ja jätämmä Me heidän haltuunsa, käydä niitä asetusten ehdotuksia tarkastamaan, jotka Meidän käskystämme tulewat tärkeimmistä yllämainituista asioista heille esiteltäwiksi, sekä alamaisuudessa lausua, miten ne, maakunnan tarpeille parhaiten wastaavalla tawalla, siihen asti heidän mielestänsä woitaisiin järjestää, että näemme ajan-suhteiden myönnyttäwän maan säätyjen kutsumista ko'olle, jolloinka samat asiat saatetaan täydellisensä ratkaista ja lopullisesti wahwistaa.» Edelleen keisari lupasi senaatin ja kenraalikuvernöörin lausunnot saatuaan vahvistaa valtiopäivien koollekutsumiseen saakka noudatet-

53 Ks. tammikuun valiokuntaan liittyneistä tapahtumista yleisesti *Krusius-Ahrenberg* 1981 s. 41—94 ja *Rein* 1929 s. 300—345.

taviksi ne valiokunnan ehdotukset, jotka »mielestämme todellisesti wastaawat maakunnan tosi-tarpeille ja sen hyvää ja hyötyä kartuttavat».

Suomessa valiokunnalle annettu tehtävä herätti huolestumista, koska se sisälsi oikeuden myötävaikuttaa väliaikaisten, perustuslaista poikkeavassa järjestyksessä säädettävien lakien syntymiseen. Tämän katsottiin loukkaavan 1772 HM 40 §:ssä säädyille annettua lainsäädäntövaltaa. Huhtikuun 24. päivänä valiokunnan puheenjohtajaksi määräämälleen senaattori Gripenbergille lähettämässään reskriptissä keisari muuttikin valiokunnan tehtävänmäärittelyn seuraavansisältöiseksi:» ... ollen waliomiehillä oikeus, semmoisista kysymyksistä, jotka ainoastaan perustusla'illisella tawalla saatetaan ratkaista, ehdotella ne esitykset, jotka ajan tullen owat maan säätyjen tutkintoon annettawat, jota wastaan waliomiesten alamaiset ehdotukset muissa asioissa tulewat Armolliseen päätökseemme kohdastansa lykättäwiksi, jolloinka Itsellemme pidätämme oikeuden, Armosta wahwistaa ne näistä ehdotuksista, jotka todellisesti wastaawat maakunnan tarpeille ja sen hywää ja hyötyä kartuttawat.» Reskriptissä siis erotettiin yhtäältä säätyjen myötävaikutusta edellyttävät ja toisaalta hallinnollisessa järjestyksessä ratkaistavissa olevat asiat. Edellisissä asioissa valiokunta saattoi vain tehdä ehdotuksia säädyille myöhemmin annettaviksi esityksiksi ja ainoastaan jälkimmäiset alistettiin välittömästi hallitsijan ratkaistavaksi. Valiokunnasta oli näin tullut pelkästään ehdotuksia tekevä, tilapäistä komiteaa muistuttava elin; asiakirjojen venäjänkielisessä tekstissä siitä käytettiinkin kommissia-termiä. Th. Rein on luonnehtinut valiokuntaa sen tehtävien muuttamisen jälkeen seuraavalla, ilmeisesti aikalaisten käsityksiä vastaavalla tavalla: »Todellisuudessa oli valiokunta ... huhtikuun 24 p:n jälkeen muutettu pelkästään neuvonantavaksi komiteaksi, joka tosin oli oudolla tavalla muodostettu, koska sen jäsenet määräsi kansalaisten vaali.»[54]

3.4. Tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttäminen

Autonomian kauden jakautuminen kokonaisyhteiskunnallisessa erittelyssä kahteen vaiheeseen heijastuu myös komitealaitoksessa. Autonomian ensimmäisenä puolivuosisatana, virkamiesvallan ja *»jäädytetyn perustuslaillisuuden»*[55] *kautena*, käytäntö asettaa tilapäisluonteisia valmistelutehtäviä varten komiteatyyppisiä elimiä jatkui, mutta ei niin vilkkaana kuin esim. Kustaa III:n aikana tai myöhemmin Aleksanteri II:n valtaistuimelle nousun jälkeen. Komiteoiden tehtävät liittyivät painotetusti Suomen Venäjään liittämisen aiheuttamiin ongelmiin, eivät niinkään

54 *Rein* 1929 s. 344.

55 Ilmaus on *Puntilan*, 1971 s. 24.

yhteiskunnallisiin reformihankkeisiin. Komiteoiden valmisteltavina oli esimerkiksi keskushallinnon organisoimiseen, suomalaisten tuomioistuinten toimivaltaa ja suomalaisen oikeudenkäyntijärjestyksen sovellettavuutta, Vanhan Suomen palauttamista, rahaolojen ja ulkomaankauppasuhteiden järjestämistä sekä sotalaitoksen organisoimista koskevia kysymyksiä. Suomen ja Venäjän suhteiden oikeudelliseen vakiinnuttamiseen kytkeytyi myös niiden komiteoiden työskentely, joita vuosina 1813, 1835 ja 1842 asetettiin Ruotsin vallan aikaisten säädösten kodifiointia varten.[56]

Kun valtiopäiviä ei kutsuttu koolle, ei säätyjen myötävaikutusta —ainakin suomalaisten tulkinnan mukaan— edellyttäneiden lakien valmistelutoimiin yleensä ryhdytty. Kodifiointikomiteoiden ohella voi kuitenkin mainita vuosikymmeniä työskennelleen kirkkolakikomitean,[57] jonka uurastuksen hedelmät korjattiin, kun uusi kirkkolaki vihdoin v. 1869 valtiopäivillä hyväksyttiin. Taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset, joiden säätyprivilegioihin puuttumaton järjestäminen ei hallitsijalle kuuluvaksi katsotun taloudellisen ja hallinnollisen säännöstämisvallan vuoksi olisi vaatinut säätyjen osallistumista, jäivät nekin niukalle huomiolle; tällaisia kysymyksiä oli vain joidenkin yksittäisten komiteoiden käsiteltävinä. Suomen kaupan ja teollisuuden elvyttäminen oli esillä v. 1834 asetetussa komiteassa, sisävesiliikenteen kehittämistä ja kanavaverkoston rakentamista käsiteltiin kahdessa v. 1841 asetetussa komiteassa, kouluolojen uudistamista pohtivat peräjälkeen vuosina 1814, 1825, 1834 ja 1835 asetetut komiteat. Sosiaalisista ongelmista komiteoiden tarkasteltavina olivat 1830- ja 1840-luvuilla paloviinakysymys sekä irtolais- ja köyhäinhoitoasetuksen uudistaminen.[58]

Aleksanteri II:n noustua valtaistuimelle myös komitealaitoksen historiassa alkaa uusi vaihe: yhtäältä tilapäisten komiteoiden käyttö lisääntyy, toisaalta niiden tehtävien painopiste muuttuu. Ne valtiolliset reformit, jotka raivasivat tietä taloudelliselle ja sosiaaliselle murrokselle, valmisteltiin suurelta osin komiteoissa. Tähän pakotti osaltaan jo vakinaisen virkakoneiston, uusien virkojen ja hallintoyksiköiden perustamisen jälkeenkin riittämätön koko. Oma vaikutuksensa komitealaitoksen kehityk-

56 *Rauhala* 1915 s. 22—26, 85—86 ja 271—273; 64—65 ja 330; 110; 114, 249—250 ja 255—257; 66 ja 243; 168—170, 240—241 ja 325—326; 22—26, 85—86 ja 271—273.

57 *Rauhala* 1915 s. 121 ja 322.

58 *Rauhala* 1915 s. 245; 300; 100, 210 ja 322—323; 264; 317—318.

seen oli kuitenkin ilmeisesti myös pyrkimyksellä kiinnittää valmistelutyöhön hallinto-organisaation ulkopuolista asiantuntemusta tai intressejä ja mahdollisesti myös sivuuttaa vanhoillinen virkamiehistö.

Reformikauden käynnistäjänä on pidetty Aleksanteri II:n Helsingissä käydessään senaatissa maaliskuussa 1856 esittämää ohjelmaa. Sen mukaan senaatin tuli mm. laatia ehdotus kaupan ja merenkulun edistämiseksi, ehdottaa keinoja maan teollisuuden kehittämiseksi sekä entisten tehdaslaitosten parantamiseksi ja uusien perustamisen edistämiseksi samoin kuin ehdottaa jäsenet kenraalikuvernöörin puheenjohdolla toimivaan komiteaan, joka harkitsisi toimia tarpeellisten liikenneyhteyksien aikaansaamiseksi kanavien ja rautateiden avulla sisämaan ja merisatamien sekä valtakunnan pääkaupungin välillä. Tämän ohjelman johdosta asetettiin paitsi liikenneyhteyksien kehittämistä pohtinut komitea myös kaksi muuta komiteaa, joista toinen harkitsi toimenpiteitä yleensä teollisuuden ja käsityön edistämiseksi, toinen taas mahdollisuuksia vuoritoimen kehittämiseksi.[59]

Aleksanteri II:n ohjelmajulistuksen seurauksena asetettujen komiteoiden tehtävämääritykset olivat varsin laveita ja yleisluonteisia. Täsmällisemmin oli sen sijaan rajattu niiden komiteoiden tehtävät, jotka valmistelivat sekä vuoden 1863 että vuoden 1867 valtiopäiville jätettäviä armollisia esityksiä ja lakiehdotuksia. Antaessaan lausuntonsa tammikuun valiokunnan esityksistä senaatti pyysi samalla lupaa valmistelukomitean asettamiseen. Luvan saatuaan senaatti asetti komitean 14. 11. 1862. Komitea jakautui asiaryhmittäin yhdeksään jaostoon, joista kunkin johdossa oli yksi tai kaksi senaatin jäsentä.[60] Myös vuoden 1867 valtiopäiville valmistauduttaessa senaatti sai luvan asettaa komiteoita laatimaan hallitsijan määräämistä asioista armollisia esityksiä ja lakiehdotuksia.[61]

Komiteoiden käyttö Aleksanteri II:n hallituskauteen ajoittuneella reformiperiodilla ei rajoittunut yksinomaan mainitun kaltaisiin valmistelutehtäviltään laaja-alaisiin komiteoihin. Yksittäisistä uudistushankkeista komiteoissa valmisteltiin mm. sahateollisuuden vapauttanut v. 1861 annettu asetus sahaliikkeestä, elinkeinovapauden toteuttaneet vuosien 1868 ja 1878 elinkeinoasetukset, rahaolojen uudistaminen ensin irrotta-

59 *Rauhala* 1915 s. 351—353. Ks. ohjelmasta myös *Krusius-Ahrenberg* 1981 s. 25.

60 *Rauhala* 1921 s. 11—13. Ks. myös *Krusius-Ahrenberg* 1981 s. 100.

61 *Rauhala* 1921 s. 150—151. Ks. myös *Krusius-Ahrenberg* 1981 s. 190.

malla Suomen raha Venäjän ruplasta (1865) ja tämän jälkeen kultakantaan siirtymällä (1878), rautatieverkoston asteittainen laajentaminen ja uusien ratojen suuntien määrittäminen, tulleja koskeneiden säädösten uudistaminen samoin kuin koululaitoksen kehittäminen sekä eräät suomen kielen ja kansallisen kulttuurin edistämiseen liittyneet kysymykset.[62]

Jo autonomian ajan alkupuolella huomion kohteena olleet sosiaaliset ongelmat, paloviinakysymys sekä irtolaisuus- ja köyhäinhoitosäädökset, säilyttivät ajankohtaisuutensa myös 1800-luvun loppupuolen komitealaitoksessa.[63] Näistä erityisesti irtolaisuuslainsäädännön uudistaminen oli välittömässä yhteydessä »elinkeinoelämän irtaantumisen» vaatimuksiin, työvoiman liikkuvuuden esteiden poistamiseen. Samoin taloudellisen ja sosiaalisen murroksen esiin nostamat uudet ongelmat alkoivat vuosisadan vaihdetta lähestyttäessä työllistää myös tilapäisiä valmistelukomiteoita. Jo 1880-luvun alussa erään komitean tehtäväksi annettiin pohtia tilattoman väestön aseman parantamista Kuopion läänissä, v. 1898 asetettu komitea harkitsi toimenpiteitä tilattoman väestön maahan kiinnittämiseksi ja 1900-luvun alussa asetettiin ensin v. 1901 tilattoman väestön komitea ja v. 1904 ns. suuri agraarikomitea.[64] Nopean teollistumisen synnyttämä »työväenkysymyskin» näkyi myös komiteoiden tehtäväprofiilissa: jo v. 1884 valmistui komiteatyönä ehdotus laeiksi tehdastyöväen suojeluksesta ja työnantajain vahingonkorvausvelvollisuudesta, työväen sairaus- ja työtapaturmavakuutusta käsiteltiin v. 1889 asetetussa komiteassa ja vuosina 1904 ja 1908 perustettiin komiteat suunnittelemaan yhtäältä yleistä invaliidi- ja vanhuudenvakuutusta ja toisaalta työttömyysvakuutusta.[65]

Teollistumisen merkantilistiset ja privilegio-oikeudelliset esteet poistaneissa reformeissa konkretisoitunut Aleksanteri II:n hallituskauden alkupuolen liberalistinen politiikka[66] synnytti uudistusmielisissä suomalaisissa toiveita myös maan valtio-oikeudellisen aseman turvaamisesta, Ruotsin vallan ajalta perittyjen perustuslakien korvaamisesta ajanmukaisemmilla säädöksillä sekä niin keskus- kuin paikallishallinnonkin uudista-

62 *Rauhala* 1921 s. 43; 161 ja 246—247; 55, 60 ja 251; 177, 260, 326 ja 420—421; 70 ja 258—259; 35—37; 83—84 ja 227.

63 *Rauhala* 1921 s. 339 ja 238.

64 *Rauhala* 1921 s. 334, 524 ja 540.

65 *Rauhala* 1921 s. 332, 434 ja 538.

66 Ks. talouspolitiikan suunnanmuutoksesta esim. *Alho* 1949 s. 49—51 ja *Virrankoski* 1975 s. 104—109.

misesta yhteiskunnallista muutosta vastaavaksi. Valtio-oikeudelliset sekä hallinnon organisoimiseen liittyvät kysymykset säilyivät komiteoiden tehtäväluetteloissa myös autonomian kauden toisella periodilla.

Avatessaan vuoden 1863 valtiopäivät Aleksanteri II oli luvannut jättää säätyjen käsiteltäväksi seuraavilla valtiopäivillä ehdotuksen lisäyksiksi ja selityksiksi suuriruhtinaskunnan perustuslakeihin; perustuslaeissa oli hänen mukaansa kohtia, jotka eivät soveltuneet Venäjään yhdistymisen jälkeisiin oloihin, ja lisäksi ne olivat eräin kohdin epäselvät ja epätäsmälliset. V. 1864 asetettiinkin ehdotuksia valmistelemaan perustuslakikomitea, joka laati luonnoksen uudeksi hallitusmuodoksi ja valtiopäiväjärjestykseksi.[67] Uusi valtiopäiväjärjestys säädettiin v. 1869, mutta hallitusmuotoehdotus ei johtanut toimenpiteisiin. V. 1884 asetetun komitean tehtäväksi taas annettiin Suomen valtio-oikeudellista asemaa koskevien säännösten kodifiointi.[68] Tämän ns. Weissenbergin komitean ehdotuksia ei kuitenkaan toteutettu. Suurlakon ja marraskuun manifestin jälkeen asetettu komitea puolestaan laati ehdotukset uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi sekä laiksi hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta; edelliseen ehdotukseen perustui vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksellä toteutettu eduskuntauudistus.[69]

V. 1864 asetettiin perustuslakikomitean ohella myös hallintolaitoskomitea valmistelemaan keskushallinnon uudistamista.[70] Jälkimmäisen komitean työn toteutetut tulokset supistuivat kuitenkin 10. 5. 1869 julkaistuun asetukseen »muutoksista siihen, mitä on säädetty asiain käsittelystä senaatissa». Paikallishallintouudistuksia puolestaan suunnittelivat kunnallishallinnon uudistusta varten v. 1860 ja kaupunkien kunnallishallintoa varten v. 1865 asetetut komiteat.[71]

Komiteoissa valmisteltuihin asiaryhmiin voi vielä lisätä rikoslain, vankeinhoitolaitoksen ja tuomioistuinorganisaation uudistamisen, jatkuvasti ajankohtaiset sotalaitoksen organisoimisongelmat samoin kuin kirkon ja papiston asemaan sekä uskonnonvapauteen liittyneet kysymyk-

67 *Rauhala* 1921 s. 113—133. Ks. myös *Krusius-Ahrenberg* 1981 s. 253—254.

68 *Rauhala* 1921 s. 305—310 ja 434—435. Ks. myös esim. *Brotherus* 1963 s. 58—59.

69 *Rauhala* 1921 s. 533. Ks. myös *Teljo* 1949 s. 61—62 sekä *Seitkari* 1958 s. 17—22 ja 86—99.

70 *Rauhala* 1921 s. 109—112.

71 *Rauhala* 1921 s. 38—39.

set.[72] Tilapäisten komiteoiden tehtäväalue 1800-luvun jälkipuoliskolla sekä 1900-luvun ensimmäisinä vuosina osoittautuu siten varsin monipuoliseksi ja todistaa komiteamuotoisen valmistelutehtävien organisoinnin merkityksestä tänä ajanjaksona. Ns. sortovuosien aikana ja erityisesti toisen sortokauden alettua tilanne muuttuu: politiikan keskiöön kohoavat Suomen ja Venäjän suhteet maan sisäisten reformien jäädessä taka-alalle. Valtiollisen reformitoiminnan vilkkautta osaltaan mittaavien valmistelukomiteoiden käyttö laantuu ja niiden tehtävien painopiste siirtyy Suomen ja Venäjän suhteisiin liittyviin kysymyksiin. Helmikuun vallankumous sekä sitä seurannut Tokoin senaatin muodostaminen kääntävät jälleen komitealaitoksen kehityssuunnan: huhti—joulukuussa 1917 asetetut kuutisenkymmentä valmistelukomiteaa[73] osoittavat havainnollisesti komiteoiden käyttöfrekvenssin yhteyden yhtäältä poliittisiin suunnanmuutoksiin, toisaalta valtiollisten reformipyrkimysten voimakkuuteen.

1800-luvun puolivälin jälkeen myös *komiteoiden kokoonpanossa* tapahtui muutoksia. Autonomian ajan alkupuolella oli tavanomaista asettaa yksin senaatin jäsenistä koostuneita komiteoita, joiden raja senaatin valiokuntiin oli, kuten jo totesin, häilyvä. Senaattorien ohella jäseninä oli toimituskuntien tai niiden alaisten hallintoyksikköjen virkamiehiä. Virkamiehet hoitivat jäsenyyttä nykyiseen tapaan yleensä virkansa ohella, mutta saattoivat joskus saada virastaan virkavapauttakin. Toisinaan jäseniksi kutsuttiin myös yliopiston professoreita.[74] Vanhoillisen virkamiesvallan oloissa suhtautuminen hallinnon ulkopuolisten henkilöiden jäsenyyteen oli penseää.

Politiikan suunnan muututtua ja komiteoiden tehtäväpiirin laajettua elinkeinoelämän edistämistä koskeviin kysymyksiin hallinnon ulkopuoliset tahot alkoivat saada enenevässä määrin jalansijaa komitealaitoksessa. Joitakin esimerkkejä lienee syytä mainita. V. 1858 asetettuun kauppa- ja maksutaseongelmia pohtineeseen komiteaan senaatti kutsui jäseniksi mm. joukon maan liikemiehiä.[75] Aleksanteri II:n senaatissa v. 1856 esittämän ohjelman perusteella asetettuun komiteaan kuului mm. eräitä

72 *Rauhala* 1921 s. 27 ja 350—351; 29, 267, 429 ja 492; 265—266, 355 ja 428; 154 ja 356—357; 235 ja 536.

73 *Torvinen* 1977b s. 135. Torvinen mainitsee täsmällisenä lukuna 67.

74 Esittämäni havainnot perustuvat yleistyksiin *Rauhalan*, 1915, antamista tiedoista komiteoiden kokoonpanosta.

75 *Rauhala* 1915 s. 361.

maan johtavia teollisuusmiehiä (Borgström, Julin, Wahren, Arppe) ja vuoritoimen edistämistä käsitelleessä komiteassa oli jäseninä mm. joitakin vuoritoimenharjoittajia.[76] 1870- ja 1880-lukujen vaihteessa taas toimi insinööreistä ja liikemiehistä koottu komitea, joka käsitteli valtionrautateiden tuottoon liittyneitä kysymyksiä.[77]

Vuosisadan vaihteessa varsinkin työväensuojelua koskevia asioita valmistelleisiin komiteoihin alettiin ottaa jäseniksi myös työväestöön lukeutuvia henkilöitä. Edustava esimerkki hallinnon ulkopuolisista henkilöistä kokoonpannusta komiteasta on v. 1904 työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutusta valmistelemaan asetettu tilapäinen komitea. Sen jäsenistö oli seuraava: filosofian tohtori August Hjelt, hovioikeudenneuvos S. Saarinen, kolleega, filosofian maisteri O. Hallsten, kirkkoherra E. Bergroth, kauppaneuvos A. Sommer, johtaja, filosofian tohtori K.A. Paloheimo, toimittaja, filosofian maisteri A. Järnefelt, kultaseppä O. Järveläinen, puuseppä Emil Perttula ja tehtailija V. von Wright.[78]

Komiteoiden hallinnon ulkopuoliset jäsenet, kuten teollisuus- ja liikemiehet, lienee ennen ensimmäistä maailmansotaa valittu yleensä henkilökohtaisen asemansa ja ominaisuuksiensa perusteella. Teollisuuden ja kaupan varsinaisia etujärjestöjä ei tuolloin ollut vielä perustettu, lukuunottamatta jo 1800-luvun puolella syntynyttä Suomen Sahanomistajien yhdistystä.[79] Työväestön ja työnantajien järjestäytyminen käynnistyi sen sijaan jo vuosisadan vaihteessa ja keskusjärjestöt perustettiin v. 1907.[80] Komiteoiden jäseniksi työnantajia ja työväestöön kuuluvia henkilöitä ei kuitenkaan liene valittu nimenomaisesti järjestöedustajina. Täysin tuntematon järjestöedustus ei hallinnon kollegisissa elimissä kuitenkaan ollut, kuten mm. jäljempänä esiteltävä maanviljelyshallituksen neuvottelevien jäsenten valintamenettely osoittaa.

V. 1809 asetetussa keskushallinnon organisointia valmistelleessa ko-

---

76 *Rauhala* 1915 s. 353 alav. 2.

77 *Rauhala* 1921 s. 261.

78 *Kom.miet. 1905: 8* s. 3. Monipuolinen kokoonpano oli myös suurella agraarikomitealla. Siihen määrättiin puheenjohtajaksi hovioikeudenasessori P. E. Svinhufvud ja jäseniksi lakitiedettenkandidaatti Jonas Castrén, professori Gösta Grotenfelt, Hypoteekkiyhdistyksen toimitusjohtaja Emil Schybergson, tohtori Hannes Gebhard, entinen senaattori Julian Serlachius, rovasti Gustaf Arokallio, maanviljelysneuvos Edv. Björkenheim, metsänhoitaja T. A. Heikel, maanviljelijä Pekka Ahmavaara (Aulin), talolliset J. Snellman ja V. I. Alhainen, palstatilallinen M. A. Lähti sekä torpparit J. G. Koivisto, Armas Tujunen ja Manu Löytty. *Agraarikomitean mietintö I* 1907 s. 3.

79 Ks. *Kajaste* 1975 s. 7.

80 Ks. esim. *Waris* 1971 s. 7.

miteassa oli jäseninä kaksi aatelis- ja kaksi pappissäädyn edustajaa.[81] Nimenomaisesta säätyedustuksesta ei tämän jälkeen voi puhua, ennen kuin valtiopäivät v. 1863 alkoivat jälleen kokoontua. Säätyjakoon perustuva edustusprinsiippi näyttää 1800-luvun loppupuolen komiteoissa olleen yksi komiteoiden kokoonpanoa käytännössä ohjanneista tekijöistä.[82] Selvimmin tämä ilmenee jäljempänä tarkasteltavassa tapauksessa, jossa säädyt saivat jopa valita puolet komitean jäsenistä.

Puolueryhmittymisen myötä joissakin komiteoissa näkyy merkkejä myös puolue-edustuksesta. Selvästi tämä näkökohta vaikutti esim. sen komitean kokoonpanoon, jonka Mechelinin senaatti v. 1905 marraskuun manifestin jälkeen asetti valmistelemaan uutta valtiopäiväjärjestystä ja lakia hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta eduskunnalle.[83]

Kokoonpanoltaan omaleimainen ryhmä koostui ns. sekakomiteoista, joiden jäseninä oli sekä suomalaisia että venäläisiä. Tällaisia komiteoita käytettiin valmistelemaan sellaisia Suomea koskevia asioita, joissa Venäjän intressit olivat erityisen voimakkaat. Sekakomiteoihin turvauduttiin autonomian alusta lähtien, mutta varsinkin ns. venäläistyttämissuunnitelmien käynnistyttyä 1880- ja 1890-lukujen vaihteessa. Autonomian alussa sekakomiteoissa käsiteltiin mm. venäläisten sotilaiden Suomessa tekemiin rikoksiin sovellettavaa oikeudenkäyntijärjestystä sekä hengellisen ja maallisen tuomioistuimen toimivaltarajaa Suomessa olevia kreikkalais-katolisia pappeja ja kirkonpalvelijoita koskevissa asioissa.[84] 1880-luvulla sekakomiteoiden tarkasteltavina olivat mm. Venäjän ja Suomen kauppasuhteet sekä valtio-oikeudellisten lakien kodifiointikomitean mietintö. Kun suunnitelmat Suomen raha-, posti- ja tullilaitosten alistamisesta vastaaville venäläisille laitoksille virisivät 1880- ja 1890-lukujen vaihteessa, keisari asetti näiden kysymysten valmisteluun kolme sekakomiteaa. Myöhemmin sekakomiteoita käytettiin mm. ns. yleisvaltakunnallista lainsäädäntöjärjestystä valmisteltaessa.[85]

---

81 *Rauhala* 1910 s. 145.

82 Tällaiseen päätelmään nähdäkseni oikeuttavat *Rauhalan*, 1921, esittämät kokoonpanotiedot.

83 Ks. komitean kokoonpanosta esim. *Teljo* 1949 s. 246 alav. 18.

84 *Rauhala* 1915 s. 64—65 ja 174.

85 1880-luvun sekakomiteoista ks. Rauhala 1921 s. 319, raha-, posti- ja tullilaitosta käsitelleistä sekakomiteoista *Rauhala* 1921 s. 379 ja yleisvaltakunnallisen lainsäädäntöjärjestyksen valmisteluprosessiin osallistuneista sekakomiteoista *Rauhala* 1921 s. 527 ja 544.

Komiteajäsenyyden ohella hallintokoneiston ulkopuoliset tahot saattoivat autonomiankin aikana osallistua komiteatyöhön sekä niiden mietintöjen ja ehdotusten jatkokäsittelyyn asiantuntijoiden kuulemis- ja lausuntojen antamismenettelyn avulla. Asiantuntijoiden kuulemiseen saatettiin komiteoille annetuissa ohjeissa suoda nimenomainen lupakin.[86]

Lausuntopyyntöjen tai -vaatimusten kohteina olivat autonomian ajan alkupuolella etupäässä viranomaiset.[87] Kuitenkin jo tuolloin myös hallinnon ulkopuolisille annettiin mahdollisuus lausua ehdotuksista käsityksensä. Niinpä senaatti pyysi metsänhoitoasetusta valmistelleen komitean mietinnöstä v. 1842 lausunnot sekä eräiltä viranomaisilta että talousseuralta ja antoi myös yksityishenkilöille tilaisuuden ilmoittaa siitä kirjallisesti mielipiteensä.[88] Yksityisillä oli mahdollisuus lausua mielipiteensä myös v. 1853 komiteatyönä valmistuneista köyhäinhoidon ja väestötilaston uudistamista koskevista ehdotuksista.[89]

Autonomian ajan jälkipuoliskolla lausunnonantajien piiri laajeni. Esim. 1860-luvun alussa kaupunkien kunnallishallinnon uudistamista suunnitelleen komitean mietinnöstä pyydettiin kaupunkien maistraattien lausunnot.[90] Elinkeinoasetuksen v. 1875 valmistuneesta uudistusehdotuksesta saivat lausuntonsa antaa kuvernöörit, maistraatit, eräiden suurimpien kaupunkien valtuustot, käsityö- ja tehdasyhdistykset sekä asiasta kiinnostuneet yksityisetkin.[91] Korkeamman kauppaopiston järjestysmuotoa 1880- ja 1890-lukujen vaihteessa pohtineen komitean mietinnöstä taas pyydettiin lausuntoa mm. kauppaseuroilta.[92] V. 1889 työväen sairaus- ja tapaturmavakuutuslain luonnosta valmistelemaan asetetun komitean ehdotuksista puolestaan saattoivat lausunnon antaa eräiden viranomaisten ohella kaupunkien valtuustot, käsityö- ja tehdasyhdistykset, työväenyhdistykset ja eräät teollisuudenharjoittajat.[93] Erikoislaatuista mietintöjen jatkokäsittelyä noudatettiin, kun eräitä koululaitoksen uudistamiskysymyksiä harkitsemaan v. 1865 asetetun komitean mietintö annettiin kool-

86 Asiantuntijoiden kuulemislupa annettiin mm. kymnaasi- ja koulujärjestystä valmistelemaan v. 1841 asetetulle komitealle. *Rauhala* 1915 s. 322—323.

87 Tämäkin havainto on yleistys *Rauhalan*, 1915, esittämistä tiedoista.

88 *Rauhala* 1915 s. 302.

89 *Rauhala* 1915 s. 317—318.

90 *Rauhala* 1921 s. 39.

91 *Rauhala* 1921 s. 246—247.

92 *Rauhala* 1921 s. 418.

93 *Rauhala* 1921 s. 434.

lekutsutun yleisen koulunopettajien kokouksen käsiteltäväksi kesällä 1867.[94]

Joissakin tapauksissa 1800-luvun reformikaudellakin myös yksityishenkilöille suotiin tilaisuus esittää mielipiteitään. Näin meneteltiin mm. sen komitean mietinnön valmistuttua, joka oli v. 1862 asetettu laatimaan ehdotusta niiden vaikeuksien poistamisesta, joihin suomenkielen käytön kieltäminen tuomioistuimissa oli johtanut.[95] —Kun mietinnöstä haluttiin synnyttää julkista keskustelua, se saatettiin senaatin päätöksellä myös painattaa. Tämä oli kuitenkin suhteellisen harvinaista. Julkista keskustelua komiteoiden ehdotuksista ei aina pidetty edes suotavana. Joskus keisari saattoi varsinkin autonomian ajan alussa päättäessään komitean asettamisesta nimenomaisesti määrätä, että mietintö oli pidettävä salassa. Toisinaan komitean ehdotus määrättiin valmistuttuaan lähetettäväksi suoraan kenraalikuvernöörin välityksellä Pietariin siten, että edes senaatille ei suotu tilaisuutta lausua siitä käsitystään.[96]

Vaikka tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttö oli autonomian alussa myöhempään kehitykseen verrattuna suhteellisen vähäistä, jo tuolloin kiinnitettiin huomiota eräisiin *komitealaitoksen ongelmiin.* V. 1840 senaatin järjestysmuodon kehittämistä varten asetettu komitea katsoi asioiden käsittelyn pitkittyvän, kun niiden valmistelu jätetään komiteoille tai senaatin jäsenistä kootuille valiokunnille. Tämän epäkohdan välttämiseksi komitea ehdotti perustettavaksi erityisen valmistelukunnan, jonka esimiehenä olisi senaatin yleinen esittelijäsihteeri ja jäseninä talousosaston toimituskuntien esittelijäsihteerit. Ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu.[97] Komiteoista käytiin senaatissa periaatteellista keskustelua myös harkittaessa komitean asettamista kymnaasi- ja koulujärjestyksen uudistamista varten vuosien 1853 ja 1854 vaihteessa. Erään mielipiteen mukaan

---

94 *Rauhala* 1921 s. 157.

95 *Rauhala* 1921 s. 83—84.

96 Painettavaksi määrättiin mm. kirkkolakikomitean v. 1845 valmistunut mietintö. *Rauhala* 1915 s. 322. Salassapitämismääräyksen keisari taas antoi mm. raha-asioita valmistelemaan v. 1839 asetettujen komiteoiden mietinnöistä. *Rauhala* 1915 s. 255—257. Kenraalikuvernöörin välityksellä suoraan Pietariin oli määrä lähettää mm. Saimaan kanavan suunnittelua varten v. 1841 asetetun komitean ehdotus. *Rauhala* 1915 s. 300. Asiakirjajulkisuudesta autonomisessa Suomessa ks. *Konstari* 1977 s. 47—67.

97 *Rauhala* 1915 s. 273.

asiantuntijoista kokoonpantu komitea ei pystyisi tarkastelemaan asioita »valtiomiehen silmällä». Komiteoiden käyttämistä puoltavana näkökohtana taas esitettiin, että niissä eri katsantotavat ja kokemus pääsivät vaikuttamaan asioiden ratkaisuun.[98]

Myös 1800-luvun jälkipuoliskolla, jolloin komiteoiden käyttö oli jo huomattavasti vilkkaampaa, esitettiin komitealaitosta koskevaa arvostelua. J.V. Snellman arvosteli senaatissa huhtikuussa 1866 hallintolaitoskomitean mietintöä mm. siitä, että suunnitellun senaatin virkamiehistö oli niin vähälukuinen, että edelleenkin täytyisi turvautua komiteoihin. Komiteat eivät taas Snellmanin mukaan usein olleet tarkoitustaan vastaavia, koska niiden jäsenet olivat kypsymättömiä ja nojasivat ehdotuksensa oloihimme soveltumattomiin vieraisiin malleihin.[99]

Myös *lainvalmistelukunnan perustaminen* v. 1884 johtui osaltaan komiteoiden työskentelyn väitetyistä epäkohdista. Lainvalmistelukunnan perustamisen ajateltiin vähentävän tarvetta tilapäisten lainvalmistelukomiteoiden perustamiseen. Tällaisten komiteoiden käyttö jatkui kuitenkin runsaana pysyväisluonteisesta lainvalmisteluelimestä huolimatta.

Professori Robert Montgomery ehdotti lainvalmistelukunnan perustamista jo v:n 1877 valtiopäivillä tekemässään aloitteessa. Ehdotustaan hän perusteli sillä, että lainvalmistelutehtävien antaminen komiteoille johtaa lainsäädäntötekniikan ja -periaatteiden epäyhtenäisyyteen. Montgomeryn aloitteen mukaan lainvalmistelukunnan tehtävänä olisi ollut tarkastaa komiteoissa tai muuten valmistellut lakiehdotukset lähinnä muodolliselta kannalta sekä valmistella itse vähemmän tärkeät lakiehdotukset. Aloite ei kuitenkaan pappis- ja talonpoikaissäätyjen vastustuksen vuoksi johtanut valtiopäiväpäätökseen. Tästä huolimatta senaatti päätti v. 1879 esittää hallitsijalle lainvalmistelukunnan perustamista. Kenraalikuvernöörin vastustettua esitystä keisari kuitenkin hylkäsi sen. Asia tuli uudelleen harkittavaksi hallitsijan määrättyä aloitettavaksi Suomen lakien kodifioinnin. Kun hallitsija oli pyytänyt kenraalikuvernöörin ja senaatin esitystä kodifiointityön organisoimisesta, senaatti uudisti esityksensä lainvalmistelukunnasta. Senaatti perusteli esitystään Montgomeryn tavoin lähinnä lainsäädännön muodollisella yhtenäistämisellä. Tällä kertaa keisari hyväksyi esityksen ja asetus lainvalmistelukunnan asettamisesta julkaistiin 11. 7. 1884.[100]

---

98 *Rauhala* 1915 s. 323—324.

99 *Rauhala* 1921 s. 124.

100 Ks. lainvalmistelukunnan perustamisvaiheista *Rauhala* 1921 s. 304—310 sekä *Salonen* 1964 s. 1041—1042.

Vakinaiseksi komiteaksi luonnehditun lainvalmistelukunnan tehtävänä oli asetuksen mukaan laki- ja asetusehdotusten valmistelu sekä yleisen lain että hallinto-oikeuden alalla. Se oli senaatin välittömän valvonnan alainen ja työskenteli kutakin lainsäädäntökysymystä valmistellessaan senaatin jonkun jäsenen johdolla. Kenraalikuvernöörin tehtävänä oli pitää silmällä lainvalmistelukunnan toimintaa ja ilmoittaa senaatille aiheellisiksi katsomansa huomautukset ja ehdotukset. Lainvalmistelukuntaan kuului kolme senaatin kolmeksi vuodeksi kerrallaan valitsemaa päätoimista jäsentä. Senaatti saattoi tarpeen mukaan täydentää lainvalmistelukuntaa kutsumalla siihen »asianymmärtäviä henkilöitä» sekä asettaa erityiskomiteoita lainsäädäntökysymysten käsittelyä varten.

Lainvalmistelukuntaan perustettiin 23. 5. 1892 julkaistulla asetuksella toinen osasto, jonka tehtävänä oli valmistella Ruotsin vallan ajoilta periytyneen lainsäädännön uudistamista muilla kuin yleisen lain ja perustuslakien aloilla. Asetuksessa toistettiin säännökset senaatin oikeudesta täydentää lainvalmistelukuntaa ja asettaa erityiskomiteoita. Venäläistämiskaudella 24. 9. 1914 julkaistulla asetuksella lainvalmistelukunta organisoitiin uudelleen Keisarillisen Suomen Senaatin Lakineuvostoksi.[101] Senaatin v. 1917 hyväksymässä ja vahvistamassa asetuksessa (24. 10. 1917/88) elintä kutsuttiin jälleen lainvalmistelukunnaksi. Sen tehtäväksi säädettiin laki- ja asetusehdotusten valmistelu lainsäädännön eri aloilla sekä lausuntojen antaminen senaatille lainopillisista kysymyksistä (1 §). Lainvalmistelukunta oli senaatin talousosaston alainen ja työskenteli yleensä kolmijäsenisinä osastoina (2 §). Talousosasto määräsi jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan (3 §). Lainvalmistelukunnan osastoilla oli oikeus hankkia asiantuntijoilta lausuntoja valmisteltavinaan olevista kysymyksistä (5,2 §). —Lainvalmistelukunnan historia erillisenä yksikkönä päättyi v. 1922, kun se oikeusministeriöasetuksella (29. 12. 22/315) siirrettiin ministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston toimistoksi.

3.5. Poikkeukselliset komiteatyyppiset elimet: pysyviä, säädännäisiä ja päätösvaltaa käyttäneitä orgaaneita

Tilapäisiä valmistelukomiteoita, joiden käytössä jatkui jo Ruotsin vallan aikana alkanut traditio, voi pitää autonomian ajan komitealaitoksen normaalityyppinä. Sellaiset intressiristiriidat, jotka kuningas- ja aatelisvallan taisteluksi tiivistyneinä häiritsivät Ruotsin vallan ajan keskushallinnon vakaisuutta ja osaltaan johtivat kollegiot syrjäyttäneiden päätösvaltaisten komissioiden perustamiseen, eivät vaikuttaneet autonomian alkupuoliskon hallinto-organisaatioon. Toisaalta porvarillisten yhteiskun-

101 Lakineuvoston perustamisesta ja toiminnasta ks. *Jussila* 1982.

nallisten suhteiden kehitys ei vielä autonomian päättyessä ollut ehtinyt vaiheeseen, joka olisi tuottanut tämän päivän valtiolle leimallisia ja erityisesti pysyvissä komiteoissa ruumiillistuvia korporatiivisia rakenteita. Joitakin pysyväisluonteisia, säädännäisiä sekä päätösvaltaa käyttäneitä komiteoiksi luokiteltavia elimiä on kuitenkin jo ensimmäistä maailmansotaa edeltäneeltä ajalta osoitettavissa.

Vaikka lainvalmistelukuntaa sen perustaneessa asetuksessa kutsuttiin vakinaiseksi komiteaksi, se jää jäsenyytensä päätoimisuuden vuoksi käyttämäni komiteakäsitteen ulkopuolelle. Sen sijaan eräiden keskusvirastojen yhteydessä toteutettiin autonomian ajan loppupuolella sellaisia organisatorisia järjestelyjä, jotka muistuttavat tämän päivän *neuvoa-antavia pysyviä komiteoita*. Nämä maanviljelys-, rautatie- ja teollisuushallituksessa omaksutut ratkaisut ovat myös sikäli huomionarvoisia, että niihin liittyy tämän päivän intressiedustusta ennakoivia piirteitä. —Senaatin tai sen toimituskuntien yhteydessä ei säädännäisiä neuvoa-antavia elimiä vielä ennen ensimmäistä maailmansotaa toiminut. Kenraalikuvernööriä painoasiain valvonnassa avustamaan sen sijaan perustettiin erityinen Neuvotteleva Komitea 29. 1. 1900 julkaistulla asetuksella »koskeva osittaista muutosta ja lisäystä voimassaoleviin lakimääräyksiin painoasioista Suomessa». Komiteaan kuuluivat kenraalikuvernöörin määräämät puheenjohtaja ja kuusi jäsentä. Kenraalikuvernöörillä oli myös toimivalta antaa johtosääntö, jossa määrättiin asioiden käsittelyjärjestyksestä komiteassa.[102]

Maanviljelyshallitukseen senaatti kutsui 19. 3. 1892 julkaistun asetuksen mukaan vuosittain marraskuussa 14 päivän ajaksi kolme talous- ja maanviljelysseurojen ehdotuksesta valittua neuvottelevaa jäsentä. Näiden tehtävänä oli antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia maanviljelyshallituksen heidän käsiteltäväkseen jättämissä asioissa. Lausunnot ja ehdotukset maanviljelyshallituksen tuli lähettää senaattiin. Keisarin antamassa, 19. 3. 1892 julkaistussa maanviljelyshallituksen johtosäännössä neuvottelevien jäsenten käsiteltävät asiat täsmennettiin seuraavasti (20 §):

1) maanviljelyshallituksen järjestämistä koskevat asiat;
2) maanviljelysoppilaitosten järjestelyn muutokset;
3) maanviljelysvirkamiehille annettujen johtosääntöjen muutosehdotukset; sekä
4) muut asiat, jotka ovat niin tärkeitä tai muutoin sellaisia, että niistä on maanviljelyshallituksen mielestä kuultava neuvottelevia jäseniä.

[102] Ks. myös *Rauhala* 1921 s. 504.

Rautatiehallituksen neuvottelevien jäsenten oli Suomen valtionrautateiden hallinnosta v. 1903 annetun asetuksen (7. 5. 1903/9) mukaan käsiteltävä valmistavasti »tuntuvammin liikenneyleisön etuja koskevat asiat» ennen niiden ottamista esille rautatiehallituksen istunnossa. Senaatti määräsi nämä jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Senaatin rautatiehallitukselle v. 1909 antaman johtosäännön mukaan rautatiehallituksen oli kutsuttava neuvottelevat jäsenet käsittelemään liikenneohjesääntöön ja taksaan tehtäviä muutoksia, uusien asemien ja pysäkkien rakentamista, tärkeämpiä muutoksia junajärjestelyihin sekä muita senaatin määräämiä tai rautatiehallituksen itsensä päättämiä asioita.

Keisarin teollisuushallitukselle v. 1884 antamassa johtosäännössä (13. 11. 1884/23) säännellyt organisatoriset järjestelyt olivat lähempänä tilapäisiä kuin pysyviä neuvoa-antavia komiteoita. Johtosäännön 3 §:n mukaan teollisuushallituksella oli näet valta »täydellisemmän selvityksen saamiseksi» senaatin tutkittavaksi jätettävissä asioissa »keskusteluun kutsua taitavia ammattimiehiä». Senaatilla ja valtiovaraintoimituskunnalla oli lisäksi oikeus teollisuushallitukselta lausuntoja tai toimenpiteitä kaupan etuja koskevissa asioissa vaatiessaan määrätä samalla, että teollisuushallituksen tuli »keskustelemaan kutsua henkilöitä, joilla on kaupallista tietoa ja kokemusta» (4 §). Tämän ohella teollisuushallitus saattoi senaatin luvalla kutsua koolle »yleisemmän maan eri osista olevien teollisuusmiesten kokouksen», johon kaupan etuja koskevia kysymyksiä käsiteltäessä tuli kutsua myös »kauppamiehiä» (3,2—3 §).

Aivan autonomian ajan alussa, 1810-luvulla, jolloin pysyväksi tarkoitettu hallinto-organisaatio oli vasta muotoutumassa, eräille komiteatyyppisille elimille annettiin *itsenäiseksi päätösvallaksi* kategorioitavaa kompetenssia. Tällaisia elimiä ovat mm. v. 1811 asetettu Helsingin uudelleenrakentamiskomitea, v. 1814 asetettu ja muiden tehtäviensä ohella Viipurin läänin koulujen ylijohdosta vastannut koulukomissioni sekä vuosina 1813—1814 toiminut hätäapukomitea.[103]

Muista päätösvaltaa käyttäneistä komiteoista poiketen hätäapukomiteaa ei perustanut keisari vaan hallituskonselji. Perustamismenettely ymmärrettiin kyllä poikkeukselliseksi, yhtäältä kadon aiheuttamien toimenpiteiden kiireellisyyden, toisaalta keisarin ulkomailla olon sallimaksi. Konselji oikeutti komitean mm. olemaan kuvernöörien kanssa suorassa kirjeenvaihdossa ja antamaan heille määräyksiä, käyttämään valtion varoja tehtäviensä täyttämiseksi sekä lähettämään jonkun konseljin virkamiehen huolehtimaan toimenpiteistä nälänhädän kärsimillä seuduilla. Komitean tuli ilmoittaa päätöksistään hallituskonseljille, joka myös pidätti itselleen mahdollisuuden niiden muuttamiseen.

103 *Rauhala* 1915 s. 58; 109; 112.

Kertaluonteisiin tehtäviin päätösvaltaa omanneita komiteoita käytettiin myöhemmin ainakin suomalaisten ruotuväkipataljoonien muodostamisessa v. 1854 sekä niiden hajottamisessa v. 1867. Kesäkuussa 1854 keisari asetti lähinnä kenraalikuvernöörin alaisena toimineen komitean panemaan täytäntöön määräystään suomalaisten ruotuväkipataljoonien asettamisesta. Komitean perustaminen merkitsi senaatin syrjäyttämistä ko. asioiden käsittelystä, vaikka käytännössä senaatti saikin antaa lausuntonsa eräistä komitean kenraalikuvernöörille tai tämän välityksellä keisarille tekemistä ehdotuksista.[104] Mahdollista on, että eräänä syynä organisatoriseen järjestelyyn oli epävarmuus suomalaisten luotettavuudesta Krimin sodan synnyttämässä poliittisessa tilanteessa.

Sen sijaan aloite ruotuväkipataljoonien hajoittamiskäskyn toimeenpanotehtävistä huolehtineen komitean asettamiseen oli lähtöisin senaatista itsestään. Senaatin enemmistö katsoi, että toimeenpanoon liittyi niin lukuisia ja monimutkaisia tehtäviä, etteivät senaatti ja sen sotilastoimituskunta soveltuneet niitä välittömästi käsittelemään. Vähemmistön mielestä tällainen menettely oli tarpeeton ja ristiriidassa sekä entisen tavan että asioiden käsittelystä senaatissa annettujen määräysten kanssa. Keisarille lähetettiin kuitenkin enemmistön kannan mukainen esitys ja tammikuussa 1868 asetettiin komitea, jonka tehtävänä oli hajotuskäskyn toimeenpano yksityiskohdissaan senaatin ohjeiden mukaisesti sekä asioiden valmistelu senaatin ratkaistavaksi.[105]

Pysyväisluonteiseksi orgaaniksi oli tarkoitettu vuoden 1829 sensuuriasetuksella perustettu *sensuurikomitea*. Komitean jäseneksi senaatti saattoi virkamiesten ohella määrätä myös »utom allmän tjenst warande personer, så att walet lämpas efter den kända skicklighet och det förtroende en hwar äga kan» (13 §). Komitea päätti alaistensa sensorien esityksestä käsikirjoitusten ja aikakauslehtiartikkelien julkaisemisen kieltämisestä samoin kuin ulkomaistenkin kirjallisten tuotteiden sensuurista (31 ja 44 §). Asetus takasi sensuuriylihallitukselle mahdollisuuden valvoa sensuurikomiteaa siten, että komitean tuli toimittaa sille kuukausittainen kertomus käsittelemistään asioista sekä vuosittainen selonteko varainkäytöstään (51—52 §). Ylihallitukselta myös haettiin muutosta komitean päätöksiin ja asia, jonka ratkaisemisesta sen esitellyt sensori oli komitean kanssa eri mieltä, tuli alistaa ylihallituksen päätettäväksi (31 ja 44 §).[106]

[104] *Rauhala* 1915 s. 325—326.

[105] *Rauhala* 1921 s. 170—171.

[106] Ks. 1829 sensuuriasetuksesta myös *Konstari* 1977 s. 51.

Vuosisadan loppupuolella toimineista orgaaneista voinee päätösvaltaa käyttäneeksi pysyväisluonteiseksi komiteaksi luonnehtia *tilastollista pääneuvostoa,* joskaan raja linjahallintoon sisällytettäviin elimiin ei tässä tapauksessa ole täysin riidaton. Tilastollisen pääneuvoston esittelyllä lienee kuitenkin oma mielenkiintonsa, koska sitä voi pitää —paitsi tietyin varauksin esimerkkinä päätösvaltaa käyttäneestä pysyvästä komiteasta— myös nykyisen tilastoneuvoston varhaisena edeltäjänä.

V. 1870 perustettu tilastollinen virasto jakautui 21. 7. 1875 julkaistun johtosääntönsä mukaan tilastolliseen pääneuvostoon eli neuvottelevaan osastoon ja tilastolliseen toimistoon eli toimeenpanevaan osastoon (1 §). Pääneuvostolla oli paitsi hallituksen neuvonantotehtäviä myös valta päättää eräistä tilastojen rakennetta ja sisältöä koskevista kysymyksistä (2 §). Pääneuvostoon kuuluivat virkansa puolesta eräiden keskusvirastojen ylimmät virkamiehet sekä prokuraattorin sijainen ja maanviljelystoimikunnan esittelijäsihteeri samoin kuin valtiontalouden ja yleisen historian professorit. Senaatin talousosastolla oli lisäksi oikeus määrätä neuvostoon määräajaksi myös muita »asian ymmärtäviä ja sitä harrastavia henkilöitä». Senaatti nimitti myös neuvoston esimiehen ja esittelijänä neuvostossa toimi tilastollisen toimiston johtaja. —Tilastollinen pääneuvosto lakkautettiin 4. 11. 1884 julkaistulla asetuksella ja sen tehtävät siirrettiin tilastollisen päätoimiston nimen saaneelle tilastolliselle toimistolle. Ulkopuolisen asiantuntemuksen tarve uudessa asetuksessa pyrittiin täyttämään menettelyllä, jonka mukaan senaatti saattoi jättää tilastollisen päätoimiston sille toimittamat ehdotukset erikseen asetetun, »asianymmärtävistä henkilöistä» kokoonpannun komission tarkastettaviksi.

3.6. Komiteoita koskevan organisaatiovallan käyttäjät

Komiteatyyppisten orgaanien *perustamis- ja asettamiskäytäntö* oli autonomian ajalla kirjavaa; yhtenäisiä suuntaviivoja on käytännöstä vaikea tiivistää. Aloite komitean perustamiseen saattoi olla lähtöisin mitä moninaisimmilta tahoilta: keisarilta tai venäläisiltä viranomaisilta, senaatilta tai kenraalikuvernööriltä, joskus myös prokuraattorilta, ministerivaltiosihteeriltä tai Suomen asiain komitealta, toimituskuntien alaisilta hallintoviranomaisilta, valtiopäiviltä taikka valtio-organisaation ulkopuoleltakin. Myös komiteoiden perustamista sekä jäsenten nimeämistä koskeva virallinen päätöksentekomenettely vaihtelee: sellaista yksiselitteistä käytäntöä, jonka valtioneuvoston komiteapäätös nykyisin määrää noudatettavaksi tilapäisiä komiteoita asetettaessa, ei autonomian aikana vielä

kehittynyt. Komiteoiden asettamisesta ei annettu yleisluonteisia säännöksiä ennen kuin v. 1884, jolloin lainvalmistelukunta-asetukseen sisällytettiin maininta senaatin oikeudesta asettaa erityiskomiteoita lainsäädäntökysymysten käsittelyä varten. Tämäkään säännös ei kuitenkaan kattanut valmistelukomiteoiden koko alaa. Komiteoiden perustamis- ja asettamisprosessin jälkikäteisessä tarkastelussa on tyydyttävä tosiasiallisesti esiintyneiden tapausten tyypittelyyn [107] sekä niiden arviointiin autonomian aikaista organisaatio- ja valmisteluvaltaa koskevien yleisten juridisten näkökohtien pohjalta.

Päätösvaltaa käyttäneet komiteat —vuosien 1813—1814 hätäapukomiteaa lukuunottamatta— nojasivat toimintansa *hallitsijan päätökseen*. Jäsenten valitseminen sen sijaan saattoi komitean perustaneen päätöksen mukaan olla jonkin muun orgaanin asiana: esim. Helsingin kaupungin uudelleenrakentamiskomiteaan sai kaupungin porvaristo valita kaksi jäsentä.[108] Jos keisari ei itse määrännyt jäseniä, valinta annettiin kuitenkin yleensä senaatin tehtäväksi, kuten oli asianlaita sensuurikomitean ja tilastollisen pääneuvoston asettamisessa. Senaatti valitsi myös jäsenet autonomian ajan loppupuolella eräiden keskusvirastojen yhteyteen perustettuihin neuvoa-antaviin elimiin. Sen sijaan kenraalikuvernööriä painovapausasioissa avustamaan v. 1900 perustetun orgaanin jäsenten määrääminen osoitettiin kenraalikuvernöörille.

Myös tilapäisten valmistelukomiteoiden asettamismenettelyssä hallitsijalla oli keskeinen asema. Merkittävimmiksi katsottujen komiteoiden asettamisesta keisari teki itse nimenomaisen päätöksen. Tällaisissakin tapauksissa hän saattoi kuitenkin antaa muille orgaaneille, useimmiten senaatille, oikeuden valita komiteaan jäsenet tai tehdä heistä ehdotuksen. Senaatti sai oikeuden ehdottaa jäsenet mm. v. 1842 asetettuun lakien kodifiointikomiteaan samoin kuin v. 1864 asetettuihin perustuslaki- ja hallintolaitoskomiteoihin.[109] Ns. sekakomiteoita asetettaessa senaatin asiana oli toisinaan suomalaisten jäsenten valinta.[110] Myös muiden hallitsijan päätöksellä asetettujen komiteoiden jäseniä määrättäessä saatet-

[107] Tässäkin olen nojannut lähinnä *Rauhalaan*, 1915 ja 1921.

[108] Ks. uudelleenrakentamiskomiteasta yksityiskohtaisesti *Lindberg-Rein* 1950 s. 14—62.

[109] *Rauhala* 1915 s. 320—321 ja *Rauhala* 1921 s. 111.

[110] Kuitenkin esim. Weissenbergin kodifioimiskomitean ehdotuksia käsitelleen sekakomitean kokoonpanosta päätettäessä kenraalikuvernööri kutsui komitean jäseninä olleet senaattorit. *Rauhala* 1921 s. 435.

tiin menetellä siten, että hallitsija itse esim. määräsi puheenjohtajan ja antoi muiden jäsenten valitsemisen senaatin tehtäväksi.[111]

Hallitsijan myötävaikutus valmistelukomiteoiden asettamisessa ilmeni toisinaan siten, että hän antoi jollekin muulle orgaanille —yleensä *senaatille*— määräyksen tai tämän pyytämän luvan komitean asettamiseen.[112] Määräys tai lupa ei aina sisältänyt nimenomaista mainintaa komiteasta; senaatti saattoi tulkita myös yleisen, tietyn asian valmistelua koskevan päätöksen valtuutukseksi komitean asettamiseen.[113] Erityisesti autonomian ajan jälkipuolella senaatti asetti valmistelukomiteoita itsenäisestikin, ts. ilman asettamispäätöstä edeltänyttä määräystä tai lupaa.[114]

Suomessa toimineista orgaaneista valmistelukomiteoiden viralliseen asettamismenettelyyn osallistui siis lähinnä senaatti.[115] Hallitsija antoi

---

111 Ks. esim. *Rauhala* 1915 s. 302.

112 Senaatin hallitsijan määräyksestä asettamista komiteoista ks. esim. *Rauhala* 1915 s. 248, 261 ja 363 sekä *Rauhala* 1921 s. 35—37 ja 55—56. Senaatin pyytämistä ja saamista luvuista komitean asettamiseen ks. esim. *Rauhala* 1915 s. 248 sekä *Rauhala* 1921 s. 27, 29, 43 ja 319.

113 Esimerkkeinä tällaisista tulkinnoista ks. *Rauhala* 1921 s. 212, 321, 348 ja 421. Ks. myös miten senaatin majoitussääntöehdotusta laatimaan v. 1882 asettama komitea selostaa asettamisvaiheitaan:

»Suomen Suuriruhtinaanmaan Ministeri-Valtiosihteerin Hänen Ylhäisyydellensä Kenraalikuvernöörille antaman, Teidän Majesteettinne Suomen Senaatille tiedoksi annetun kirjoituksen mukaan Tammikuun 12 päivältä 1882 (Joulukuun 31 p. 1881) on Teidän Keisarillinen Majesteettinne, vahvistamalla alammaisen ehdoituksen asetukseksi, joka koskee sotaväen majoituksen suorittamisen perusteita Suomessa, mikä asetus sittemmin Tammikuun 18 päivänä vastamainittuna vuonna annettiin, suvainnut armossa säätää, muun muassa että Keisarillisen Senaatin, mainitussa asetuksessa ilmoitetuilla perusteilla, tulee teettää ehdoitus uudeksi majoitussäännöksi maallemme, jätettäväksi Teidän Keisarillisen Majesteettinne Armollisesti tutkittavaksi ja vahvistettavaksi; jonka Armollisen käskyn johdosta Keisarillinen Senaatti on seuraavan Helmikuun 1 päivänä katsonut tarpeelliseksi asettaa erityinen komitea tekemään täydellistä ehdoitusta uudeksi asetukseksi sekä sotaväen majoitusta että sotajoukkojen ja sotakalujen kuljetusta Suomessa koskevista asioista.» *Kom.miet. 1884: 2* s. 1.

114 Senaatin ilman edeltävää keisarin aktia tekemään asettamispäätökseen viittaa esim. Kuopion läänin irtaimen väestön tilan parantamisasiaa varten keväällä 1882 asetetun komitean antaman mietinnön johdantokappale:

»Toukokuun 8 päivänä 1882 on Teidän Keisarillisen Majesteettinne Suomen Senaatti, senjohdosta että kysymys oli nostettu toimista Kuopion läänin irtaimen väestön tilan parantamiseksi, määrännyt komitean, jonka toimena olisi tutkia, tarvittaisiinko mainittua tarkoitusta varten muutoksia voimassa olevassa lainsäädännössä sekä, jos tarpeelliseksi huomattaisiin, että Hallitus tässä asiassa toimiin ryhtyisi, ehdoittaa millä tavoin mainitun väestön tila edullisimmasti saataisiin parannetuksi.» *Kom.miet. 1884: 5* s. 1.

Muista esimerkeistä ks. *Rauhala* 1921 s. 242—243, 418 ja 491—492.

115 Senaatin kollegioiden ohella komiteoiden asettamisesta päättivät ainakin

toisinaan asettamista koskevia tehtäviä kuitenkin myös *kenraalikuvernöörille*. Kenraalikuvernöörin asiana oli joskus valita jäsenet hallitsijan päätöksellä asetettuun komiteaan.[116] Joissakin, tosin nähtävästi suhteellisen harvinaisissa tapauksissa hallitsija osoitti komitean asettamismääräyksen tai -luvan taikka asettamiseen oikeuttavaksi valtuutukseksi tulkitun valmistelutehtävän kenraalikuvernöörille.[117]

Tapaukset, joissa kenraalikuvernöörille annettiin oikeus osallistua tilapäisen valmistelukomitean asettamiseen, liittyivät yleensä hänen senaatista riippumattomaan toimivaltaansa, ennen muuta hänen asemaansa Suomen sotaväen ylipäällikkönä. Ainakin kerran syynä kenraalikuvernöörin hankkimaan komitean asettamislupaan oli kuitenkin erimielisyys senaatin jäsenen kanssa. Kyseessä oli komitea, jonka kenraalikuvernööri v. 1857 asetti laatimaan kertomusta Suomen valtiovarojen tilasta vuodesta 1853 vuoden 1857 loppuun. Komitean mietintö johti sittemmin kenraalikuvernöörin kanssa riidoissa olleen finanssitoimituskunnan vaikutusvaltaisen päällikön Lars Gabriel von Haartmanin eroon.[118]

Säädyillä ei yleensä ollut mahdollisuutta osallistua välittömästi komiteoiden kokoonpanon määräämiseen. Poikkeuksena oli tilapäisen valmistelukomitean piirteitä omanneen tammikuun valiokunnan ohella 1860-luvun puolivälissä veroparsellimuutosta ja verohintaluetteloja koskevien asetusten tarkistamista valmistellut komitea. Senaatin ehdotuksen perusteella laaditussa ja vuoden 1863 valtiopäiville jätetyssä armollisessa esityksessä esitettiin mm., että lakiehdotusta valmistelemaan asetettaisiin komitea, johon hallitus ja säädyt valitsisivat yhtä monta jäsentä. Näin valmisteltu lakiehdotus annettaisiin sitten säätyjen käsiteltäväksi. Esitys

---

autonomian ajan loppupuolella joskus myös toimituskunnat. Ainakin marraskuussa 1881 konsuliohjesäännön muutoksia valmistelemaan asetetun komitean yhteydessä ao. toimituskunta kuitenkin käytti senaatin sille delegoimaa valtaa, kuten komitean mietinnön johdantokappaleesta ilmenee:

»Kirjeessä 26 p:ltä Marraskuuta v. 1881 on Teidän Keisarillisen Majesteettinne Suomen Senaatin Valtiovarain-toimituskunta, Senaatin saman kuun 16 p:nä antaman vallan nojassa, vaatinut, että allekirjoittaneet ... komiteana kokoontuisivat ottamaan miettiäksensä ... .» *Kom.miet. 1884: 9* s. 1.

116 Ks. esim. *Rauhala* 1921 s. 204.

117 Esimerkkeinä määräyksestä ks. *Rauhala* 1915 s. 296 ja 366, asettamisluvasta *Rauhala* 1921 s. 204 sekä asettamiseen johtaneesta valmistelutehtävästä *Rauhala* 1921 s. 227.

118 Ks. tästä komiteasta ja sen jälkiseurauksista *Rauhala* 1915 s. 360.

hyväksyttiin valtiopäivillä ja samalla valittiin komiteassa säätyjä edustaneet jäsenet. Hallituksen puolesta valittavien jäsenten määräämisen keisari jätti senaatin tehtäväksi.[119]

Komiteoiden perustamis- ja asettamistoimivallan *oikeudellisessa arvioinnissa* liikutaan kenties vielä epävarmemmalla pohjalla kuin tosiasiallista käytäntöä tyypitettäessä. Sitä, että *hallintokoneistoa koskeva organisaatiovalta kuului lähtökohtaisesti hallitsijalle*, ei tosin voine kiistää; näin ei tehnyt myöskään suomalainen aikalaiskirjallisuus.

Organisaatiovallan oikeudelliseksi perustaksi esitettiin autonomian ajan lopun suomalaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa Yhdistys- ja vakuuskirjan 1 kohta, joka antoi kuninkaalle vallan harkintansa mukaan määrätä kaikista valtakunnan viroista.[120] Keisarin asemaa organisaatiovallan haltijana vahvisti vielä 1772 HM 2 §:n säännös, jonka nojalla hallitus- ja hallintovallan katsottiin lähtökohtaisesti kuuluvan hänelle; muiden hallinto-orgaanien toimivalta oli keisarin niille delegoimaa ja keisari saattoi delegaation myös milloin tahansa peruuttaa ja pidättää toimivallan itselleen tai antaa sen jollekin muulle orgaanille. Keisarin organisaatiovaltaa käyttäessään tekemien päätösten muotoa ei ollut perustuslaeissa säännelty ja myös tosiasiallinen käytäntö oli varsinkin autonomian ajan alussa kirjavaa. Hallintokoneistoa saatettiin säännellä keisarillisilla asetuksilla, julistuksilla, käskykirjeillä jne. Autonomian ajan loppua kohti tosin esim. keskusvirastojen organisatorinen sääntely vakiintui siten, että viraston perustaminen, kokoonpano ja toiminnan yleiset perusteet säädettiin keisarin vahvistamalla asetuksella tai ohjesäännöllä (reglemente), kun taas tarkemmat säännökset annettiin johtosäännöllä (instruktion). Senaatille annettiin 1892 OS:ssä yleinen toimivalta johtosääntöjen vahvistamiseen, mutta tämän jälkeenkin hallitsija saattoi itse käyttää johtosäännön antamisvaltaa.

---

119 *Rauhala* 1921 s. 68—69.

120 Ks. esim. *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 41 ja 72. Ståhlberg, s. 41, esittää virkoja koskevana rajoituksena kuitenkin, että »Suomen hallintoa varten voi hallitsija perustaa uusia ja lakkauttaa entisiä virkoja, mikäli niistä ei ole eduskuntalaissa säädetty». Ståhlbergin kanssa samalla kannalla oli myös Hermanson, jonka tulkintoja YVK 1 §:n sekä 1772 hallitusmuodon kollegioita koskevien säännösten välisestä suhteesta on selostanut *Mäenpää*, 1977 s. 52—53; Hermansonin mukaan YVK 1 § vapautti hallitsijan sidonnaisuudesta 1772 hallitusmuodossa säänneltyihin organisatorisiin muotoihin.

Hallitsijan yleiseen organisaatiovaltaan sekä hänen asemaansa kaiken toimeenpanovallan subjektina sisältyi myös hänen komitealaitosta koskeva määräämisvaltansa. Tähän yleiseen toimivaltaansa nojautuen keisari saattoi joko itse asettaa tai valtuuttaa jonkin muun orgaanin asettamaan yhtä hyvin tilapäisiä valmistelukomiteoita kuin asioiden normaalin käsittelyjärjestyksen sivuuttavia päätösvaltaakin käyttäviä komiteoita, antaa säännöksiä pysyväisluonteisista komiteoista sekä harkintansa mukaan määrätä komiteoiden jäsenten valitsemistavasta.

Merkitsikö hallitsijalle riidatta kuulunut organisaatiovalta sitten sitä, että muilla orgaaneilla ei ollut oikeutta asettaa komiteoita ilman hallitsijan lupaa? Päätösvaltaa käyttäneiden komiteoiden osalta kysymykseen lienee vastattava myöntävästi; olisi tuskin ollut sopusoinnussa keisarille toimeenpanovallan haltijana kuuluneen aseman kanssa, mikäli muut hallinto-orgaanit olisivat voineet ilman hänen lupaansa muuttaa päätösvaltasuhteita. Samoin on kyseenalaista, olisiko esim. senaatilla ollut keisarin organisaatiovallan huomioon ottaen oikeutta edes johtosääntöjen vahvistamisvaltansa nojalla itsenäisesti määrätä sellaisista pysyväisluonteisista organisatorisista järjestelyistä kuin keskusvirastojen yhteydessä toimineista neuvoa-antavista orgaaneista. Problemaattisempi sen sijaan on senaatin toimivalta tilapäisten valmistelukomiteoiden asettamisessa. Käsitteellisellä tasolla ongelma voidaan muotoilla kysymykseksi *valmisteluvallan ja organisaatiovallan suhteesta.*

Senaatin talousosastossa ja täysistunnossa käsiteltävien asioiden valmistelusta säädettiin 1809 ja 1892 ohjesäännöissä yhtäpitävästi, että asiat on ennen niiden esittelemistä valmisteltava asianomaisessa toimituskunnassa. Toimituskuntavalmistelua koskeneen määräyksen ei kuitenkaan käytännössä katsottu estävän valmistelun antamista komitean tehtäväksi. Jo ennen lainvalmistelukunnan perustamisasetuksen antamista senaatti saattoi valmistelumääräyksen tai -luvan saatuaan asettaa asiaa varten komitean, vaikka määräykseen tai lupaan ei sisältynyt nimenomaista valtuutta tähän. Lainvalmistelukunta-asetuksen mainintaa senaatin mahdollisuudesta erityiskomiteoiden asettamiseen ei voitanekaan tulkita uuden organisatorisen toimivallan perustamiseksi senaatille. Se lienee pikemminkin ymmärrettävissä sen seikan nimenomaiseksi toteamiseksi, että lainvalmistelukunnan perustaminen ei estänyt edelleenkin noudattamasta entistä tilapäisten valmistelukomiteoiden asettamiskäytäntöä. Vastaavalla tavalla lienee tulkittava myös senaatin 1892 ohjesäännön 37 §:n säännöstä senaatin valiokunnista. Tämänkin säännöksen tarkoituk-

sena lienee ollut ennemminkin selventää erästä puolta jo aiemmin noudatetussa käytännössä —valiokunnan jäsenten valintamenettelyä— kuin suoda senaatille oikeus uuteen sisäiseen organisatoriseen järjestelyyn. Autonomian aikaisen käytännön nojalla vastaus kysymykseen valmisteluja organisaatiovallan suhteesta komiteoiden asettamisessa näyttää siis olevan seuraava: silloin kun senaatilla oli valta valmistella jotakin asiaa, sillä oli myös valta asettaa tilapäinen komitea asiaa pohtimaan ja näin sivuuttaa pääsääntöinen valmistelumenettely.

Jos tulkintani senaatin valmistelu- ja organisaatiovallan suhteesta on oikea, senaatin mahdollisuus asettaa itsenäisesti tilapäisiä komiteoita oli riippuvainen sen toimivallasta käynnistää asioiden valmisteluprosessi. Asioiden vireilletulosta senaatissa säädettiin 1892 OS 15 §:ssä seuraavasti (vastaava säännös oli ollut 1809 OS 19 §:ssä): »Senaatti ottaa käsiteltäväkseen asioita kuvernöörien ja muitten ylhäisempien virkamiesten ilmoituksesta taikka yksityisten hakemusten ja valitusten johdosta, kuin myös ne asiat joita Kenraalikuvernööri joko itse taikka Hänen Majesteettinsa käskystä Senaatille jättää.» Kirjallisuudessa kuitenkin katsottiin, että senaatilla oli oikeus myös oma-aloitteisesti ottaa asioita käsiteltäväkseen.[121] Kun jokin kysymys oli asianmukaisella tavalla tullut senaatissa vireille, senaatilla oli oikeus myös aloittaa asian valmistelu.

Senaatin oikeudesta käynnistää itsenäisesti valmisteluprosessi ja tähän liittyen asettaa valmistelukomitea ei liene epäilystä sen omaan päätösvaltaan kuuluneissa sekä hallitsijan lopullisesti ratkaisemissa yksittäistapauksellisissa asioissa. Pulmallisempi on sen sijaan senaatin itsenäinen valmisteluvalta niissä asioissa, jotka edellyttivät valtiopäivien myötävaikutuksella säädettäviä tai hallitsijan ns. taloudellis-hallinnollisen lainsäädäntövaltansa nojalla antamia säädöksiä ja jotka laajaa ja monipuolista valmistelutyötä vaativina olivat tyypillisiä komiteoiden pohdittaviksi annettuja kysymyksiä. Sekä 1809 että 1892 OS:ssä oli nimenomaisesti kielletty senaattia ryhtymästä mihinkään »lainsäätämis-toimeen» (1809 OS 17 § ja 1892 OS 13 §); senaatilla oli ainoastaan »valta Hänen Majesteetillensa ilmoittaa tarpeelliseksi katsottuja lainsäätämistoimia ja selityksiä johonkin aikaisemmin annettuun asetukseen tahi lakien määräykseen», kuten 1892 OS:ssä asia ilmaistiin (14 §; vrt. 1809 OS 18 §). Näihin säännöksiin perustui ilmeisesti se autonomian ajalla yleisesti noudatettu

121 Näin *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 61, jossa viitataan 1892 OS:n 15 §:ään, johon ei kuitenkaan sisältynyt säännöstä senaatin itsenäisestä aloiteoikeudesta.

käytäntö, että katsoessaan jonkin lain tai keisarillisen asetuksen muuttamisen taikka uuden lain tai asetuksen säätämisen tarpeelliseksi senaatti ryhtyi yksityiskohtaisiin valmistelutoimiin vasta pyydettyään ja saatuaan hallitsijalta siihen luvan.[122] Näin komitean asettaminen senaatin valmisteluvallan käyttämistoimenakin riippui ainakin laajakantoisissa uudistushankkeissa hallitsijan päätöksestä.

3.7. Komitealaitos osana vakiintuvaa ja porvarillistuvaa hallintoorganisaatiota

Kokonaisyhteiskunnallisiin yhteyksiinsä sijoitettuna autonomian ajan hallintohistoria jakautuu kahteen vaiheeseen. Vaikka Suomi saa oman keskushallintokoneiston ja vaikka sitä nyt johtaa Venäjän keisari, yhteiskunnalliselta perustaltaan ajanjakson alun hallintokoneisto on kuitenkin suoraa jatkoa Ruotsin vallan »virkamiesvaltiolle».[123] Virkakoneisto on

---

122 Valtiopäivälakiehdotusten käsittely oli sangen monivaiheinen prosessi kuten seuraavasta *Backmanin*, 1976 s. 187, kuvauksesta ilmenee: »Jos aloitteen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä teki jokin muu elin kuin säätyvaltiopäivät tai eduskunta, senaatti pyytäen mahdollisesti tarpeellisiksi katsomansa lausunnot valmisti keisarille alistuksen, jossa pyydettiin lupaa säädösehdotuksen valmisteluun. Alistus toimitettiin kenraalikuvernöörille, joka lausuntoineen lähetti asiakirjat valtiosihteerinvirastoon esiteltäviksi. Keisarin määräys valmisteluun ryhtymisestä tuli samaa tietä senaattiin. Esitysehdotus valmisteltiin senaatissa, sen plenumissa, osastoissa, erilaisissa jaostoissa, oikeustoimituskunnassa ja/tai senaatin alaisissa elimissä, kuten lainvalmistelukunnassa tai vankeinhoitohallituksessa taikka komiteassa. Senaatti joka tapauksessa teki esityksen hallitsijan hyväksyttäväksi ja esitys toimitettiin jälleen KK:n ja VSV:n kautta, jotka liittivät asiakirjoihin lausuntonsa. Sen jälkeen hallitsija joko hyväksyi esityksen valtiopäiville annettavaksi, jätti asian silleen tai määräsi uuden esityksen laadittavaksi. Esitys tuli VSV:n ja KK:n välityksellä valtiopäiville, joka käsitteli sen vuoden 1869 tai 1906 VJ:n säännösten mukaan. Tämän jälkeen esitys palasi hallitsijan hyväksyttäväksi, mutta ennen lakiesityksen vahvistamista pyydettiin senaatilta lausunto valtiopäivien esitykseen tekemistä muutoksista ja tämän lausuntomenettelyn yhteydessä myös KK, VSV ja Venäjän asianomaiset viranomaiset saattoivat esittää käsityksiään asiasta. Tämän jälkeen hallitsija vahvisti lakiesityksen, jätti asian sikseen tai määräsi uuden esityksen valmisteltavaksi. Jos hallitsija vahvisti hyväksytyn lakiesityksen (joka oli vahvistettava muuttamattomana), se tuli asianomaista virkatietä senaatin julkaistavaksi.»

123 Vrt. *Mäkelä-Viikari* 1977 s. 167: »After Finland became a grand duchy under the Czar of Russia the country retained all the features of the state funda-

edelleenkin olennaisesti talonpoikaisen lisätuotteen jakautumista verotuksen ja palkkauksen avulla säätelevä mekanismi. Autonomian jälkipuoliskolla hallinto saa ulkoisten muotojensa jatkuvuudesta huolimatta lisääntyvästi piirteitä, jotka ovat ominaisia porvarillisen valtion hallintokoneistolle: hallintokehitys on osa porvarillisen yhteiskunnan ja sen valtion konstituoitumisprosessia. Yhteiskunnan perusrakenteiden muuntumisen ohella hallinnon kehitystä määrää Suomen asema osana Venäjän valtakuntaa, jota hallitsee itsevaltias keisari. Vaikka oikeus saa porvarillista oikeutta luonnehtivia ominaisuuksia ja vaikka Ruotsin historialle ennen v. 1809 tyypilliset ja hallinnon vakiintumista hidastaneet valtataistelut väistyvät, keisarin asema estää hallinnon byrokratisoitumisen täydellistymisen; tämän havainnollistavat Suomen ja Venäjän suhteen kriisivaiheet.

Komitealaitoksen kehitystä välittömästi ohjaavat tekijät voi jakaa yhtäältä valtio-organisaation reagoimista edellyttäviin yhteiskunnallisiin tai valtio-organisaation sisäisiin ongelmiin sekä poliittisiin suhteisiin, jotka osaltaan vaikuttavat kulloisenkin organisatorisen muodon valintaan. Yhteiskunnallisen kehityksen nopeutuminen Aleksanteri II:n hallitsijakaudella lisää tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttötarvetta; uusien yhteiskuntasuhteiden kehitykselle tietä raivanneet reformit valmistellaan usein komiteoissa ja komiteoiden käyttö on huomattavasti vilkkaampaa kuin autonomian alussa. Komiteoiden kokoonpanossa kyllä näkyvät myös poliittisten suhteiden vaikutukset. Kun autonomian ensi puoliskolla komiteat oli koottu etupäässä virkamiehistä, 1800-luvun puolivälin murroksen jälkeen myös uusia yhteiskuntasuhteita olennoivat sosiaaliryhmät saavat niihin edustuksensa; etujärjestöedustuksesta ei kuitenkaan ennen ensimmäistä maailmansotaa vielä voi puhua. Ajanjakson loppupuolella alkaa sen sijaan porvarilliselle yhteiskunnalle ominainen puoluejärjestäytyminen ilmetä myös komiteoiden kokoonpanossa. Poliittisten asetelmien välitön vaikutus näkyy Venäjän suhteiden kriisivaiheissa, jolloin keisari saattoi antaa —senaatin syrjäyttäen— komiteatyyppiselle elimelle myös muodollista päätösvaltaa. Pysyväisluonteisten komiteoiden merkitys on ennen ensimmäistä maailmansotaa vähäinen; niihin turvautumista eivät esim. edellytä enää sellaiset intressiristiriidat kuin Ruotsin vallan aikana.

---

mental to the Swedish monarchy in the eighteenth century. The Swedish monarch was simply replaced by the Russian emperor although Finland got the status of an autonomous administrative unit.»

Varsinkin tilapäiset valmistelukomiteat alkavat eriytyä omaksi orgaanityypikseen, mikä ilmenee mm. joistakin aikalaisten lausunnoista samoin kuin ensimmäisistä säädöstason maininnoistakin. Senaatin valmisteluelimistössä raja valiokuntien ja komiteoiden välillä on kuitenkin vielä toisinaan hämärä, onpa komiteatyyppisellä elimellä joskus myös säätyedustuston piirteitä (tammikuun valiokunta). Eräitä nykyisiä keskusvirastoja edeltäneet johtokunnat taas muistuttavat joiltakin piirteiltään tämän päivän pysyviä komiteoita.

Komiteoita koskevaa organisaatiovaltaa käyttivät lähinnä keisarisuuriruhtinas ja senaatti, kenraalikuvernööri vain poikkeuksellisesti. Keisari oli Ruotsin vallan aikaisia perustuslakeja seurattaessakin kaiken hallintoa koskevan organisaatiovallan haltija. Senaatin kollegiot asettivat kuitenkin ilmeisesti valmisteluvaltansa nojalla joskus tilapäisiä valmistelukomiteoita myös ilman keisarin edeltävää määräystä tai lupaa.

4. I MAAILMANSODAN JA SEN JÄLKEISTEN VUOSIEN HALLINNOLLISET ERITYISJÄRJESTELYT

4.1. Poliittisten suhteiden näennäisestä vakaudesta avointen ristiriitojen interregnum-kauteen

Ensimmäisen maailmansodan puhjetessa Suomen poliittis-valtiollinen tilanne oli näennäisen vakaa. Kotimaisena hallituksena toimi kenraalikuvernöörin johtama venäläistetty senaatti; Suomen ja Venäjän suhteiden ristiriidat eivät näyttäytyneet ylimpien toimeenpano-orgaanien, senaatin ja kenraalikuvernöörin tai senaatin ja hallitsijan välisissä suhteissa. Venäläistyttämistoimenpiteiden vastainen oppositio oli karkotettu julkiselta poliittiselta näyttämöltä ja, sikäli kuin se ylipäätänsä oli aktiivinen, pakotettu toimimaan paljolti ulkomailta käsin.[1] Myös maan sisäinen poliittinen toiminta oli lamassa; sosiaaliset ja poliittiset ristiriidat kypsyivät kohti purkautumistaan pinnan alla, poliittiselta julkisuudelta salassa. Tällaisena tilanne jatkui aina helmikuun vallankumoukseen asti.

[1] Ulkomailla —lähinnä Saksassa ja Ruotsissa— toimineesta aktivistioppositiosta ks. *Pakaslahden*, 1933 ja 1934, sekä vuosien 1914 ja 1915 osalta *Apusen*, 1968, tutkimuksia.

Valtiopäiviäkään ei maailmansodan alettua kutsuttu koolle, vaikka vaalit, jotka johtivat sosialistienemmistöiseen eduskuntaan, toimitettiin v. 1916.[2] Se kriisi, johon valtio-organisaatio joutui vastaamaan ja johon reagoimiseksi myös poikkeukselliset hallinnolliset järjestelyt ovat ymmärrettävissä, ei ennen helmikuun vallankumousta ollut avoimen poliittinen. Kysymyksessä olivat maailmansodasta johtuneet taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat, jotka Suomi jakoi osana sotaa käynyttä Venäjän valtakuntaa: yhtäältä väestön *elintarvikehuollon organisoiminen*, toisaalta *teollisuuden suuntaaminen sodankäynnin synnyttämien tarpeiden mukaisesti.*[3]

Helmikuun vallankumouksesta lähtien valtio-organisaation reaktioita vaatinut kriisi muuttaa rajusti luonnettaan. Elintarvikehuolto tosin säilyy keskeisenä välittömänä sosiaalisena ongelmana, jopa maailmansodan alkuvuosista kärjistyneenä. Sotatarviketuotantoon liittyvät näkökohdatkin määräävät osaltaan teollisuuden suuntaamista lokakuun vallankumoukseen asti, joskin sotatarviketuotannon merkitys alkaa, uuden sosiaalisen ongelman —työttömyyden— puhkeamista edistäen, vähentyä jo tätä ennen. Olennaista kuitenkin on, että sodasta välittömästi johtuneet taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat yhtyvät nyt aiemmin poliittiselta näyttämöltä repressiivisesti tungettuihin, yhteiskunnan rakenteellisen muutoksen vähittäin kypsyttämiin sosiaalisiin ja poliittisiin ristiriitoihin, näiden ristiriitojen purkautumista samalla jouduttaen. *Kriisin politisoituminen* tapahtuu lisäksi tavalla, jossa eri elementtien väliset ristiriidat kietoutuvat yhteen kompleksiseksi kokonaisuudeksi: sisäisiin ristiriitoihin yhdistyy helmikuun vallankumouksen poliittisesti toimivalle julkisuudelle jälleen paljastama Venäjän suhteiden ongelma, joka sekin muuntaa muotoaan Venäjän sisäisen tilanteen myllerryksiä seuraten.

Ulkoiset ja sisäiset ristiriidat saavat väliaikaisen ratkaisunsa itsenäistymisen ja kansalaissodan myötä. Näiden tapahtumien jälkeenkin poliittinen epävakaisuus jatkuu: kansalaissodan jälkiselvittely, kiista kansalaissodan voittaneen valkoisen osapuolen johtaman itsenäisen Suomen ulkopoliittisesta suunnasta, tosiasiallinen ja Tarton rauhansopimuksessa juridiseksikin tunnustettu sotatila Neuvosto-Venäjän kanssa, valtiomuototaistelu. Eräänä päätepisteenä kiihkeän poliittisen tapahtumisen leimaamalle interregnum-kaudelle voi pitää hallitusmuodon voimaan tuloa ja Ståhlbergin valintaa tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi heinäkuus-

2 Vuoden 1916 vaaleista ks. *Lindman* 1968 s. 9—13.

3 *Karhu* 1917 s. 75 ja *Harmaja* 1940 s. 313—314.

sa 1919, vaikka avoin ristiriitatilanne suhteessa Neuvosto-Venäjään jatkuu Tarton rauhansopimuksen solmimiseen syksyllä 1920 ja osin vielä sen jälkeen. Se maailmansodasta välittömästi aiheutunut taloudellinen ja sosiaalinen kriisi, johon vastanneita hallinnollisia erityisjärjestelyjä tässä luvussa tarkastelen, alkaa kuitenkin tuolloin jo olla ohi.

Taloudellis-sosiaalisten tai poliittisten prosessien kiihtyminen sekä hallinnon ympäristön ongelmien ja ristiriitojen kärjistyminen järkyttää pysyvän, byrokraattisia piirteitä saaneen hallinto-organisaation vakaisuutta. Tämä yleistys voidaan tehdä jo Ruotsin vallan aikaisen hallinto-organisaation kehityksestä. Se pätee myös maailmansotaa edeltäneeseen autonomian ajan historiaan, jossa yhtäältä äkilliset taloudellis-sosiaaliset ongelmat sekä rakenteellisen muutoksen nopeutuminen, toisaalta Venäjän suhteiden kriisivaiheet katkaisevat hallinto-organisaation tasaisen toiminnallisen ja organisatorisen, byrokratian suuntaan vievän kehityksen. Murroskaudet näkyvät myös komitealaitoksessa, joka joustavampana organisaatiomuotona tarjoutuu käytettäväksi silloin, kun hallintokoneiston pysyvä, byrokratisoituva runko ei kykene vastaamaan erityistilanteiden haasteisiin. Muutokset saattavat ilmetä byrokratisoituvaa hallinto-organisaatiota sen konstituoitumisprosessin alusta lähtien seuranneen komiteatyyppisten orgaanien »normaalimuodon», tilapäisten valmistelukomiteoiden, käytön lisääntymisenä tai sitten päätösvaltaa käyttäviin komiteoihin turvautumisena; jälkimmäisiä orgaaneja voi komitealaitoksen sisällä luonnehtia poikkeuksellisiksi elimiksi.

Poliittisissa kriisitilanteissa juridiset muodot ovat vaarassa menettää poliittisia ja valtiollisia prosesseja ohjaavan ja samalla vakauttavan merkityksensä; oikeudellisen sääntelyn alisteisuus kohteenaan oleville suhteille näyttäytyy tällöin selvimmillään. Poliittinen taistelu saatetaan tosin verhota juridisten argumenttien kaapuun. Yhteiskunnallisen ideologian hallitseva muoto määrää sen kielen, jolle poliittiset kiistat käännetään. Autonomian puolustustaistelu yhdistyneenä niihin ideologisen tason seurauksiin, jotka porvarillisen yhteiskuntamuodon läpimurto yleensäkin aiheuttaa, oli leimannut Suomen hallitsevan ideologian korostetun legalistiseksi. Suomessa vuosien 1917—1919 interregnum-kaudella oikeastaan vain kansalaissota katkaisi poliittisten kiistakysymysten juriidistamistendenssin. Tätä ennen oli suhdetta Venäjään niin suomalaisten esiintymisessä väliaikaisen hallituksen suuntaan kuin suomalaisten sisäisessä keskustelussa käsitelty paljolti ikään kuin kysymyksessä olisi ollut primää-

risti valtiosääntöinen tulkintaongelma. Myös kansalaissodan voittaneen osapuolen keskuudessaan käymä valtiomuototaistelu oli juridisiksi muotoiltujen argumenttien leimaamaa.

Aikalaisten argumentointityyli saattaa hämäännyttää myös tapahtumien jälkikäteistä arvioijaa; ristiriitojen ja käsityskantojen eroavuuden ydin voi peittyä niille puetun juridisen verhon alle. Tämä on vaarana myös I maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien kriisihallinnon oikeudellista perustaa analysoitaessa. Säädöstekstit, valtiopäiväasiakirjat tai tapahtumien keskipisteessä eläneiden juristitutkijoiden kannanotot eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa oikeudellisten näkökohtien tosiasiallisesta merkityksestä. Lähteet saattavat nimetä oikeudellisiksi tulkintaongelmiksi kiistat, joiden ydin todellisuudessa oli aivan muualla, ja tällaisiin lähteisiin pitäytyvä voi kehitellä niistä vielä uusia näennäisongelmia. Edellä sanottu olkoon yleisenä varauksena seuraavalle *säännöstelyn ja sen yhteydessä käytetyn organisaatiovallan oikeudellisen perustan hahmotukselle.*

Keisari-suuriruhtinaan asema korkeimman vallan haltijana, hallinnan ylimpänä subjektina, säilyi helmikuun vallankumoukseen asti autonomian ajan aiempaa tilannetta vastaavana. Autonomiakiistan suomalainenkin osapuoli tunnusti tämän aseman mutta katsoi sen perustuvan Ruotsin vallan aikaisiin perustuslakeihin ja olevan samalla niiden rajoittama kysymyksissä, jotka näiden säädösten tulkinnassa omaksuttujen kantojen mukaan edellyttivät valtiopäivien myötävaikutusta. Hallitsijan asemaa koskevat erimielisyydet vaikuttivat välittömästi myös säännöstelyn ja siinä käytetyn organisaatiovallan oikeudellisen perustan arviointiin.

Hallitsijan osallistuminen säännöstelymääräysten antamiseen oli käytännössä vähäistä; säännöstelymääräyksiä antoivat ensisijaisesti hallintaa Suomessa edustaneet kenraalikuvernööri sekä venäläistynyt senaatti valiokuntineen noudattaen muualla Venäjän valtakunnassa toteutettujen järjestelyjen esimerkkiä.[4] Nämä orgaanit nojasivat toimivaltansa koko Venäjän valtakunnassa sovellettuihin sotatilan varalta annettuihin säädöksiin. Näiden säädösten vaikutus oli ulotettu Suomeen v. 1904 annetulla keisarillisella asetuksella (27. 7. 1904/35) ja ne oli julkaistu v. 1909 Suomen asetuskokoelmassa senaatin päätöksellä sotajoukkojen hallinnosta sodassa ja linnoitusten hoidosta armollisimmasti vahvistettujen asetus-

4 *Harmaja* 1940 s. 351.

ten sekä sotatilassa oleviksi julistettuja paikkakuntia koskevain säännösten julkaisemisesta (13. 11. 1909/73).[5] Kun Suomi oli 30. 7. 1914 julistettu sotatilaan,[6] kenraalikuvernööri antoi ns. pakolliset määräyksensä näiden säädösten varsin laveasti tulkittujen valtuuksien perusteella.[7] Senaatin päätökset, joiden johtolauseessa yleensä vain viitattiin »Keisarilliselle Suomen Senaatille Armossa suotuun valtaan», lienee puolestaan tulkittava kenraalikuvernöörin sille delegoimaan kompetenssiin perustetuiksi. Sotatilan varalta annettuihin säädöksiin ei näet sisältynyt nimenomaisesti senaatin toimivaltaa koskevia säännöksiä. Vastaava konstruktio lienee sovellettavissa myös senaatin valiokuntien säännöstelyssä käyttämään toimivaltaan. Senaatin ohjesääntöhän ei tuntenut mahdollisuutta siirtää senaatin päätösvaltaa sen valiokunnalle.

Suomalainen tulkinta, joka tosin pääsi julkisuuteen vasta helmikuun vallankumouksen jälkeen, kiisti kenraalikuvernöörin ja senaatin säännöstelyn oikeusperustana käyttämien sotatilasäädösten perustuslain mukaisuuden. Kannanoton perustelut käyvät tiivistetysti ilmi seuraavasta lainauksesta oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 1919:

> »1904 vuoden asetus oli kuitenkin syntynyt ilman valtiosäätyjen suostumusta, vaikka se koski lainsäädäntöalaa, jolla hallitsija ainoastaan Valtiopäiväin myötävaikutuksella voi säätää lakeja, ja siinä mainitut sotatilaa koskevat asetukset sisälsivät määräyksiä, jotka ovat perustuslain vastaisia tahi muuten soveltumattomia Suomen oikeusjärjestykseen. Kun puheenaolevien venäläisten asetusten julkaiseminen Suomen asetuskokoelmassa ei ole perustunut mihinkään Suomen valtiosäännön mukaiseen lainsäädäntötoimeen, seuraa tästä, ettei julkaiseminen sinänsä ole voinut antaa mainituille asetuksille laillista pätevyyttä Suomessa.»[8]

Vuoden 1772 hallitusmuotoon tosin sisältyi säännös, joka laajensi hallitsijan toimivaltaa sota-aikana valtiopäivien kompetenssin syrjäyttävällä tavalla. Hallitusmuodon 45 §:n mukaan »kuninkaalla on, mikäli valtakuntaa hätyytettiin sotavoimalla, oikeus tehdä ja toimia niin kuin valtakunnan turvallisuus ja alamaisten hyöty vaativat, mutta niin pian kuin

---

5 Ks. myös *Sipponen* 1965 s. 529—530 alav. 1 ja *Jyränki* 1973 s. 188.

6 Hänen Majesteettinsa Keisarin Armollinen Julistus Suomen Suuriruhtinasmaan ja sen rannikkovesialueen julistamisesta sotatilaan 30. 7. 1914/17.

7 *Jyränki* 1973 s. 188 ja *Rantatupa* 1979 s. 15.

8 *OKa* 1919 III s. 12. Vastaavasta argumentaatiosta ks. myös esim. *OKa* 1921 III s. 3.

sota loppuu, säätyjen pitää kokoontua ja niiden uusien verojen, jotka on määrätty sodan tähden, kohta lakata». Tämän säännöksen tulkittiin suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa kuitenkin koskevan vain sota-apuja ja sotaväenottoja, uusia veroja ja muita maksuja.[9] Sen ei siten katsottu legalisoivan sen paremmin vuoden 1904 asetusta kuin ainakaan kaikkia maailmansodan aikaisia hallinnollisilla säädöksillä toteutettuja säännöstelytoimenpiteitä.

Helmikuun vallankumouksen jälkeen kiista korkeimman vallan haltijan asemasta saa uuden vivahteen. Kysymys 1772 HM:n ja 1789 YVK:n merkityksestä hallinnan ylimmän subjektin aseman perustana ja rajoituksena siirtyy taka-alalle. Suomalaiset saattoivat ilmaista jälleen käsityksensä valtio-orgaaneissa, senaatissa ja valtiopäivillä. Olennainen ongelma niin suomalaisten ja venäläisten välisissä kuin suomalaisten sisäisissäkin erimielisyyksissä koskee nyt keisari-suuriruhtinaalle aiemmin kuuluneen vallan perillistä. Venäjän väliaikainen hallitus katsoi hallitsijan vallan siirtyneen sille itselleen.[10] Suomalaisessa vallankumouksen jälkeisen oikeustilanteen tulkinnassa taas kehittyi kaksi kilpailevaa käsityslinjaa. Hermansonin ja R. A. Wreden puoltaman näkemyksen mukaan vallankumous oli synnyttänyt välitilan, jossa väliaikainen hallitus oli toistaiseksi oikeutettu käyttämään perustuslakien mukaista hallitsijan valtaa.[11] Toinen, mm. aktivisteihin läheisessä suhteessa olleen Rafael Erichin puoltama linja taas katsoi, että käsillä oli sellainen interregnum-tilanne, jossa väliaikaiselle hallitukselle ei kuulunut edes tilapäisesti hallitsijan valtaa ja jonka ratkaiseminen oli 1772 HM 38 §:n nojalla eduskunnan asiana.[12] Tähän käsitykseen yhtyivät myös eduskunnassa enemmistönä olleet sosia-

9 Ks. *Puhakka* 1925a s. 104 sekä *Sipponen* 1965 s. 382.

10 Väliaikaisen hallituksen johdonmukaisena kantana oli, että sen tuli siirtää myös Suomen korkein valta entisen sisältöisenä perustuslakia säätävälle kansalliskokoukselle Suomen ja Venäjän suhteiden lopullista järjestelyä varten. Ks. väliaikaisen hallituksen kannasta esim. *Paasivirta* 1947 s. 159, *Lindman* 1968 s. 45 sekä *Blomstedt* 1969 s. 320.

11 Ks. *Paasivirta* 1947 s. 80—81. Hermansonin kantaa selostaa myös *Lindman*, 1968 s. 45—47. K. J. Ståhlbergin käsityksistä, jotka lopputuloksiltaan myötäilivät Hermanson-Wrede -linjaa, ks. *Blomstedt* 1969 s. 318—321.

12 Erich julkaisi käsityksensä tukholmalaiseen lehteen kirjoittamassaan artikkelissa »Finlands lantdag under rådande interregnum». Ks. *Erich* 1938b liite IV (s. 135—139). Saman kantansa hän toisti myös aktuaalisen tilanteen jo mentyä ohi, mm. *Erich* 1924b s. 74—85 ja 1938b s. 14—25. Erichin argumentaatiota ovat selostaneet myös *Paasivirta*, 1947 s. 81—83, ja *Lindman*, 1968 s. 48—49.

listit ja sitä noudattava tilanteen ratkaisuyritys oli heinäkuussa 1917 eduskunnassa sosialistien ja aktivistien itsenäisyyslinjaa kannattaneiden porvarillisten edustajien äänin hyväksytty valtalaki.[13] Alistuminen väliaikaisen hallituksen valtalain vahvistuskieltoon ja siihen liittyneeseen eduskunnan hajotuspäätökseen merkitsi kuitenkin käytännössä väliaikaisen hallituksen valtaa puoltaneen katsantokannan voitolle pääsyä.

Uuden käänteen kysymys korkeimman vallan haltijasta sai lokakuun vallankumouksen jälkeen bolševistien noustua Venäjällä valtaan. Lokakuun vaaleissa valittu eduskunta julistautui lähinnä sosialistien ja maalaisliiton äänin suurlakon melskeissä 15. 11. 1917 korkeimman vallan haltijaksi.[14] Kansalaissodan jälkeinen tynkäeduskunta puolestaan valtuutti 18. 5. 1918 senaatin tuolloisen varapuheenjohtaja P. E. Svinhufvudin käyttämään korkeinta valtaa, »mikäli sitä ei tätä ennen ole siirretty senaatin käytettäväksi».[15] Samalla tavoin eduskunta määritteli Mannerheimin toimivallan valittuaan tämän onnettomasti päättyneen »kuningasseikkailun» jälkeen joulukuussa 1918 Svinhufvudin tilalle valtionhoitajaksi.[16] Korkeimman vallan subjekti määräytyi eduskunnan 1772 HM 38 §:ään nojautuen valtionhoitajalle antaman valtuutuksen mukaisesti aina siihen asti, kunnes Mannerheim 19. 7. 1919 vahvisti uuden hallitusmuodon ja eduskunta 25. 7. 1919 valitsi K. J. Ståhlbergin hallitusmuodon täytäntöönpanolain 1 §:n mukaisesti tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi.

Helmikuun vallankumouksen voi sanoa ratkaisseen kiistan Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien merkityksestä hallinnan ylimmän subjektin asemalle suomalaisten edustaman tulkinnan mukaisesti: väliaikaisen hallituksen manifesti vahvisti maan valtiosäännön suomalaisten tulkintaa vastaavana ja kumosi nimenomaisesti keskeiset vuodesta 1898 käynnistyneellä venäläistämiskaudella suomalaisten käsityksen mukaan valtiosäännön vastaisesti annetut säädökset. Manifesti ei kuitenkaan kajonnut

[13] Ks. valtalaista, sen taustasta ja seurauksista esim. *Paasivirta* 1947 s. 204—231, *Lindman* 1968 s. 71—88 ja 124—133, *Polvinen* 1967 s. 67—83 ja 91—94 sekä tuoreimpana selontekona *Upton* 1980 s. 164—194.

[14] Ks. eduskunnan päätöksestä ja sitä edeltäneestä porvarillisten ryhmien valtionhoitajakuntasuunnitelmasta sekä lokakuun vallankumouksesta ja suurlakosta niiden taustana esim. *Paasivirta* 1949 s. 131—147 ja *Lindman* 1968 s. 162—175.

[15] V. 1917 II vp. ptk s. 1108. Päätökseen johtaneita tapahtumia on selostanut mm. *Torvinen* 1977b s. 213—214.

[16] V. 1918 vp. ptk s. 187. Päätöksen taustasta ks. esim. *Jägerskiöld* 1967 s. 341—361.

siihen perustaan, jolle kenraalikuvernööri ja senaatti olivat katsoneet voivansa juridisesti nojata vallankumousta edeltäneet säännöstelymääräyksensä. Manifestissa näet todettiin, että vuoden 1904 asetus sekä sen perusteella maailmansodan johdosta annetut säädökset lakkaavat olemasta voimassa vasta sodan päätyttyä.[17]

Tokoin senaatti ei kuitenkaan halunnut nojata huononevan elintarviketilanteen vuoksi yhä välttämättömämmiksi käyviä säännöstelytoimia valtiosäännön vastaisina pidettyihin säädöksiin. Senaatin esityksestä eduskunta hyväksyi toukokuussa 1917 *elintarvelain* eli lain eräänlaisen omaisuuden käytöstä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa (2. 6. 1917/31).[18] Tämä laki ja sen tilalle heinäkuussa 1918 säädetty uusi elintarvelaki (L elintarveasiain järjestelystä poikkeuksellisissa oloissa 27. 7. 1918/72) olivat säännöstelyn keskeisenä valtuutusperustana tarkasteltavan kauden loppuun asti. Väliaikainen hallitus tosin toisti elintarvelain vahvistaessaan antamassaan avoimessa kirjeessä maaliskuun manifestin toteamuksen vuoden 1904 asetuksen voimassa olosta sodan loppuun asti. Senaatti ei kuitenkaan elintarvelain säätämisen jälkeen enää säännöstelytoimenpiteistä ja -organisaatiosta päättäessään turvautunut tämän asetuksen valtuutuksiin.[19]

Helmikuun ja lokakuun vallankumousten välisellä kaudella toteutettiin myös yleisen organisaatiovallan kannalta merkityksellinen toimivallan siirto, joka määräsi korkeimman vallan käyttäjän ja senaatin/valtioneuvoston kompetenssijakoa uuden hallitusmuodon voimaantuloon asti. Korvikkeena valtalain vahvistuskiellolle Kerenskin johtama väliaikainen hallitus, Setälän tynkäsenaatin kanssa neuvoteltuaan, antoi syyskuussa 1917 avoimen kirjeen eräiden asioiden siirtämisestä Suomen Senaatin lopullisesti ratkaistavaksi (12. 9. 1917/69);[20] tähän avoimeen kirjeeseen viittaavat ne senaatin toimivaltaa koskevat varaukset, jotka tynkäedus-

17 Ks. manifestista ja sen antamiseen johtaneista tapahtumista esim. *Paasivirta* 1947 s. 66—71, *Lindman* 1968 s. 15—24 sekä *Polvinen* 1967 s. 17—27.

18 Laki säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ks. laista ja sen käsittelyprosessista myös *Jyränki* 1973 s. 189—199 sekä *Lindman* 1968 s. 104—106 ja *Paavolainen* 1979 s. 127—129.

19 Väliaikaisen hallituksen avoimen kirjeen johdosta *Sipponen,* 1965 s. 530 alav. 1, on huomauttanut, että »valtiosäännön vastainen olotila jatkui näin ollen osittain myös säännöstelyn alalla, sillä vuoden 1772 HM:n 45 § oli hyvin rajoitetusti säännöstelytoimenpiteiden oikeusperusteena».

20 Ks. toimivallan siirron taustasta *Paasivirta* 1949 s. 62—70, *Polvinen* 1967 s. 96—97 ja *Torvinen* 1977b s. 161—164.

kunta sisällytti valtionhoitajiksi valitsemiensa Svinhufvudin ja Mannerheimin valtuudet määritteleviin päätöksiinsä. Avoimen kirjeen mukaan senaatille siirrettiin väliaikaisen hallituksen Suomen korkeimman vallan haltijana käyttämä toimivalta seuraavia asioita lukuunottamatta:

— valtiopäivien koollekutsuminen, sen lykkääminen, niiden lopettaminen ja hajoittaminen sekä uusien vaalien määrääminen,
— esitysten ja ehdotusten antaminen eduskunnalle,
— eduskunnan päätösten vahvistaminen,
— armahtaminen,
— kenraalikuvernöörin ja tämän apulaisen, ministerivaltiosihteerin ja tämän apulaisen, senaatin varapuheenjohtajien ja jäsenten, prokuraattorin sekä kenraalikuvernöörin kanslian virkamiesten nimittäminen,
— Venäjän ja Suomen oikeussuhteita taikka Venäjän Suomessa olevia kansalaisia tai laitoksia koskevat asiat.

Senaatille siirtyi siten mm. hallitsijan aiemmin käyttämä ns. taloudellis-hallinnollinen lainsäädäntövalta samoin kuin valta määrätä »kaikista valtakunnan viroista». 1919 HM:n säännökset presidentin asetuksella käyttämästä organisaatiovallasta korostivat siten ylimmän toimeenpanovallan haltijan asemaa valtioneuvostoon nähden siitä, mikä se oli valtionhoitajakaudella.

Jos ylimpien toimeenpanoelinten keskinäissuhteille on koko maaliskuusta 1917 heinäkuuhun 1919 kestäneessä vaiheessa ominaista toimivaltarajojen epätäsmällisyys ja äkilliset siirtymät, kansalaissodan aikaista tilannetta voi luonnehtia suorastaan sekasortoiseksi. Valkoisella puolella ylimmän toimeenpanovallan käyttäjän asemasta kilpaili kolme voimakeskusta: Vaasan senaatti, senaatin Helsinkiin jääneet jäsenet sekä valkoisen armeijan ylipäällikkö, jonka käyttämät valtuudet eivät ainakaan faktisesti rajoittuneet pelkästään sotilashallintoon.[21] Punaisessa Suomessa hallinnon johto taas oli muodollisesti kansanvaltuuskunnalla, mutta sekin joutui käytännössä kilpailemaan asemastaan punakaartien johtoelinten

[21] Vaasan senaatin ja valkoisen armeijan ylipäällikön toimivaltasuhteiden epäselvyydestä ja ajoittain hyvinkin kireistä henkilökohtaisista väleistä ks. esim. *Paasivirta* 1957 s. 98—104, *Jägerskiöld* 1967 s. 73—76 ja *Upton* 1981 s. 66—70. Ylipäällikön valtuuksista ks. myös *Jyränki* 1967 s. 20—21. Oman lisänsä toimivaltaepäselvyyksiin toi valkoisen Suomen Saksassa olleiden edustajien —ennen muuta Edv. Hjeltin— varsin itsenäinen toiminta saksalaisen avun pyytämisessä sekä avun ehtona olleiden sopimusten solmimisessa. Tuoreimman kotimaisen tulkinnan tapahtumien kulusta on esittänyt *Rautkallio*, 1977 s. 157—187.

kanssa.[22] Kansalaissodan aikaisen tilanteen oikeudelliseen hahmottamiseen en tässä yhteydessä lähde; kansalaissota on sellainen poikkeustila tyypillisimmillään, jonka arvioinnissa juridisen tarkastelun on tunnustettava voimattomuutensa. En myöskään kauppa- ja teollisuuskomission perustamisvaiheita lukuunottamatta kuvaa sen paremmin valkoisen kuin punaisenkaan Suomen hallinnollisia järjestelyjä. Elintarvikehuollosta mainitsen kuitenkin lyhyesti, että sodan kumpikin osapuoli pyrki vallassaan olleilla alueilla jatkamaan ennen sotaa luotujen organisaatioiden toimintaa.[23]

Ensimmäisen maailmansodan ja välittömästi sen jälkeisten vuosien kriisihallinnossa keskityn tarkastelemaan *komiteoiden »normaalimuodosta» poikkeavia orgaaneja;* juuri niissä poikkeusolojen yhteys komitealaitoksen kehitykseen näyttäytyy havainnollisimmin. Vuosien 1917—1919 interregnum-kausi tarjoaisi tosin esimerkkejä myös ilmiöistä, jotka valaisevat tilapäisten valmistelukomiteoidenkin käytön riippuvuutta taloudellis-sosiaalisista ja poliittisista prosesseista; viitattakoon esimerkiksi niihin lukuisiin komiteoihin, joita Tokoin senaatti asetti hallituskautensa alussa.[24] Tällaiset ilmiöt jäävät kuitenkin tässä yhteydessä pelkän maininnan varaan. Rajoitun lisäksi vain *säännöstelyorgaaneihin;* ne tarjoavat hallitusmuodon säätämisen jälkeiselle kehitykselle, erityisesti toisesta maailmansodasta käynnistyneelle vaiheelle, vertailukohdan, jota vasten komitealaitoksen jatkuvuutta tai muuntumista voi osaltaan arvioida. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät sen sijaan esimerkiksi ne hallinnolliset erityisjärjestelyt, joihin ns. Itä-Karjalan kysymyksessä sen eri vaiheissa turvauduttiin.[25]

---

22 Ks. esim. *Upton* 1981 s. 184—191.

23 Ks. *Rantatupa* 1979 s. 117—160.

24 Vrt. edellä s. 200 esitettyjä tietoja helmikuun vallankumouksen jälkeen v. 1917 asetetuista tilapäisistä valmistelukomiteoista.

25 Itä-Karjalan kysymyksen eri vaiheissa perustettiin useitakin komiteoiksi, toimikunniksi tai hoitokunniksi kutsuttuja elimiä, joista eräät asettivat karjalaiset itse, eräät taas suomalaiset yksityishenkilöt, eräät taas valtioneuvosto. Myös muille kuin itsensä asettamille orgaaneille hallitus antoi eräissä tapauksissa viralliseksi luonnehdittavan tunnustuksen, esim. taloudellista tukea myöntämällä, nimeämällä elimeen edustajansa tai antamalla sille tehtäviä suoritettavaksi. Näiden orgaanien juridiseen kategoriointiin en tässä yhteydessä lähde; ne ovat tyypillisesti sellaisia poikkeusaikojen järjestelyjä, joiden pääongelmat ovat kokonaan muualla kuin oikeustieteen tutkimussaralla. Esimerkkeinä tarkoittamistani eli-

Poikkeusoloissa vaikeudet erottaa komitealaitos muusta hallintokoneistosta korostuvat entisestään. Kun normaalioloissa organisatorinen pysyvyys ja kiinteys on yksi keskeinen linjahallinnon ja komitealaitoksen eroa määrittävä kriteeri, poikkeusoloissa sen käyttökelpoisuus vähenee. Myös linjahallinto on tällöin jatkuvassa muutostilassa; väliaikaisiksi tarkoitetut hallintoelimet saatetaan organisoida myös linjahallinnon orgaanihierarkian osiksi. Kriisitoimenpiteiden tehostamiseksi ja keskittämiseksi itsehallintoperiaatteelle pohjautuva kunnallishallinto kytketään normaalioloja tiiviimmin valtion hallintokoneistoon. Toisaalta byrokratian ideaalityypille ominainen julkisten ja yksityisten organisaatioiden raja hämärtyy. Poikkeukselliset tehtävät saatetaan organisoida muotoihin, joiden sijoittaminen julkinen-yksityinen -dikotomiassa on problemaattista. Poikkeusolojen organisatoristen muotojen tarkastelussa on siksi pakko väljentää erittelyä ohjaavia hallintoelinten tyypittelykriteerejä.

4.2. Helmikuun vallankumousta edeltänyt säännöstely

Sodan aiheuttamiin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin ei venäläistetyn senaatin kaudella ollut varauduttu; esim. suunnitelmia elintarvikehuollon järjestämiseksi ei ollut laadittu. Säännöstelytoimenpiteet »joutuivat siten olemaan keisarikunnan taholla käytettyjen toimenpiteiden jäljittelyä tai tilapäisen harkinnan pohjalla syntyneitä kokeiluja, ilman mainittavaa yhtenäistä ohjelmaa».[26]

Säännöstelyä edellyttäneistä asiaryhmistä oli *teollisuustuotannon organisoiminen* ongelmattomin. Maailmansodan ensimmäiset vuodet eivät, sahateollisuutta lukuunottamatta, aiheuttaneet teollisuustuotannolle ylitsepääsemättömiä vaikeuksia huolimatta vienti- ja tuontikielloista sekä Saksan toimeenpanemasta Itämeren saarrosta. Teollisuustuotannon kokonaisvolyymi oli v. 1916 vain kolme prosenttiyksikköä pienempi kuin viimeisenä rauhanvuotena ja tämä lievä lasku on luettavissa miltei yksinomaan romahduksen kokeneen sahateollisuuden tiliin. Raaka-ainepula kyettiin voittamaan Venäjän tuontia lisäämällä sekä raaka-aineiden han-

---

mistä ks. esim. *Jääskeläinen* 1965 s. 170—171 ja 190, *Churchill* 1970 s. 116—117, 128—131 ja 143—148, *Polvinen* 1971 s. 157 sekä *Nygård* 1978 s. 57 ja 70. Samaan orgaaniryhmään voi lukea vielä joulukuussa 1918 perustetun Viron Avustamisen Päätoimikunnankin, josta ks. *Zetterberg* 1977 s. 157—161.

[26] *Harmaja* 1940 s. 351.

kinnan ja jakelun osittaisella keskittämisellä, missä eräillä aloilla käytettiin hyväksi jäljempänä esiteltäviä keskuskomiteoita. Venäjän sotatarviketilaukset tarjosivat muulle kuin sahateollisuudelle varmat markkinat ja siirtyminen sotatarviketuotantoon tapahtui varsin kivuttomasti: »kun sodan syttymisen jälkeen tehtaillemme alkoi saapua sotatarviketilauksia Venäjän valtion lukuun niin paljon kuin ne voivat ottaa suorittaakseen, siirtyi teollisuutemme ennen pitkää kokonaan rauhanajan tuotannosta sotatarvetuotantoon».[27] Teollisuuden kriisi alkaa vasta Kerenskin hallituksen vähentäessä sotatarviketilauksia kesällä 1917 ja niiden loppuessa lokakuun vallankumouksen jälkeen kokonaan.[28]

Kuvatussa tilanteessa ei teollisuuden valvontaa ja suuntaamista koskeneilla säännöstelymääräyksillä liene ollut kovin suurta käytännön merkitystä. Tällaisia määräyksiä sisälsi virallisessa lehdessä 11. 11. 1914 julkaistu Venäjän ministerineuvoston päätös, jonka mukaan mm. »maa- ja merisotalaitoksen tilauksia suorittavien tehtaiden, ruukkien ja teollisuuslaitosten isännöitsijät ovat velvolliset viipymättä antamaan sotalaitoksen valtuutetuille tietoja kaikista niiden suoritettaviksi otetuista sekä valtion että yksityisten tilauksista». Lisäksi kenraalikuvernöörin kesäkuussa 1915 antamilla pakollisilla määräyksillä tehtailijat ja tehtaiden isännöitsijät velvoitettiin ilman muuta vastaanottamaan ja suorittamaan sotatarviketilauksia.[29] Määräysten täytäntöönpanoa varten ei perustettu erityiselimiä.

Hankalampi ja enemmän »tilapäisen harkinnan pohjalla syntyneitä kokeiluja» tuottanut ongelma oli sen sijaan väestön *elintarvike- ja muun kulutustavarahuollon järjestäminen.* Elintarviketuotannon omavaraisuusaste oli sodan alkaessa varsin alhainen ja Venäjän tuonnin ohella oli erityisesti Saksasta tapahtuneella viljantuonnilla ollut tärkeä osuus kotimaisen tuotannon täydentäjänä. Elintarviketilanne oli kuitenkin verraten hyvä aina vuoteen 1917. Saksan tuonnin pysähtyminen pystyttiin osaksi korvaamaan lisäämällä tuontia Venäjältä, vanhoja viljavarastoja oli vielä jäljellä ja ensimmäisten sotavuosien sadot olivat keskimääräistä paremmat.[30]

---

27 *Karhu* 1917 s. 94.

28 Ks. teollisuuden tilanteesta tiivistetysti *Virrankoski* 1975 s. 187—191.

29 *Karhu* 1917 s. 75—77.

30 Elintarviketilanteesta ks. *Karhu* 1917 s. 20, *Jyränki* 1973 s. 187—188, *Virrankoski* 1975 s. 190 ja *Rantatupa* 1979 s. 15—16.

Ensimmäiset säännöstelytoimet koskivat elintarvikkeiden vientiä ja hintoja. Senaatin päätöksellä 21. 8. 1914/32 kiellettiin ravintoaineiden ja useiden raaka-aineiden vienti muualle kuin Venäjälle. Myöhemmin ryhdyttiin rajoittamaan myös Venäjälle suuntautuvaa vientiä. Keskitetyn hintasäännöstelyn taas käynnisti kenraalikuvernöörin 14. 8. 1914 antama »pakollinen määräys, joka kieltää luonnottomasti korottamasta ruokatavarain y.m. tarvetavarain sekä hevosten ja karjan ravintoaineiden hintaa». Määräys valtuutti kuvernöörit lääneittäin päättämään asetettavista rajahinnoista. Kesällä 1916 senaatti siirsi rajahinnoista päättämisen keskuudestaan valituille valiokunnille. Elintarvikkeiden rajahinnat asetti *elintarvevaliokunta* sekä teollisuustuotteiden ja tarveaineiden rajahinnat *senaatin valiokunta tarveaineiden kallistumisen ehkäisemiseksi.* Kun rajahintajärjestelmä aikaa myöten johti keinotteluun ja salakauppaan, sitä täydennettiin ns. kuljetuskielloilla sekä keinottelun vastaisilla säädöksillä.[31]

Rajahintojen vahvistamisessa ei senaatin valiokuntien ohella turvauduttu muihin erityiselimiin. Loppuvuodesta 1914 senaatti tosin asetti kauppa- ja teollisuusministeriön yhteyteen komitean valvomaan elintarpeiden ja »muiden jokapäiväisessä käytännössä tarvittavain tavarain» hintoja. Komitea kokoontui vain muutaman kerran ja hajosi varsin nopeasti. Sen »töiden tulos oli jokseenkin ± 0», kuten J. Karhu on asian ilmaissut.[32] Rajahintojen noudattamisen valvonnassa sen sijaan käytettiin apuna eräille kaupan ja tuotannon aloille vuodesta 1916 lähtien perustettuja keskuskomiteoita.

Kun elintarvikkeiden, erityisesti viljan, tuonti Venäjältä vaikeutui rautatievaunujen puutteen vuoksi, kauppa- ja teollisuustoimituskunta järjesti 30. 10.—4. 11. 1915 tukkuliikkeiden edustajien kokouksen ongelmaa pohtimaan. Kokous päätti perustaa erityiselimen —*Suomen Keskuskomitea elintarpeiden tuonnin järjestämiseksi keisarikunnasta*— avustamaan elintarvikkeiden tuonnissa. Keskuskomitean juridinen asema oli erikoislaatuinen. Sitä ei organisoitu yksityisoikeudelliseen yhteisömuotoon eikä sitä myöskään valtio-orgaanien päätöksin virallistettu. Tästä huolimatta senaatin elintarvevaliokunta valtuutti komitean hankkimaan

---

[31] Ks. elintarvikesäännöstelyn alkuajoista *Kovero* 1921 s. 228, *Harmaja* 1940 s. 352—353 ja *Rantatupa* 1979 s. 24—29.

[32] *Karhu* 1917 s. 152. Ks. tästä ns. elintarvekomiteasta myös *Rantatupa* 1979 s. 27—28.

senaatin nimissä vaunulupia ja jakamaan ne tuontiliikkeille. Valiokunta valtuutti lisäksi 30. 8. 1916 komitean »tuontiliikkeenharjoittajain yhteisenä edustajana» vastaanottamaan ja jakamaan tuontiliikkeille ne elintarvikkeet, jotka valiokunta oli hankkinut Pietarissa elintarvikekysymystä koskevien toimenpiteiden käsittelyä ja yhtenäistämistä varten asetetulta »Erityiseltä Neuvostolta». Kun komitealta puuttui oikeussubjektius, se ei itse voinut huolehtia elintarvikkeiden hankinnasta. Tämän puutteen korjaamiseksi tuontiliikkeet perustivat 4. 12. 1916 komitean sijaan osuuskuntamuotoisen *Suomen Elintarpeiden Tuontikunnan*, jonka säännöt senaatti vahvisti 12. 12. 1916 ja jolle komitean tehtävät siirrettiin.[33]

Kun vientikieltoihin ja rajahintoihin perustunut säännöstelyjärjestelmä osoittautui kuljetus- ja keinottelukielloin täydennettynäkin riittämättömäksi, v. 1916 alettiin kattavammin säännöstellä elintarpeiden ja muiden kulutustarvikkeiden kotimaankauppaa ja tuotantoa. Jo aiemmin säännösteltyä voin kotimaankauppaa ja vientiä lukuunottamatta säännöstelyn »ominaisena piirteenä ... oli sen rakentaminen jonkinlaisten asianomaisten liikkeenharjoittajain keskusjärjestöjen varaan».[34] Nämä Koveron tarkoittamat »keskusjärjestöt» olivat senaatin asetuskokoelmassa julkaistulla päätöksellään yleensä ao. alan elinkeinon harjoittajien kokouksen ehdotuksen mukaisesti perustamia *keskuskomiteoita*. Keskuskomiteat, joiden kokoonpanosta määrättiin muodollisesti elintarvevaliokunnan vahvistamilla ohjesäännöillä, koostuivat yksinomaan elinkeinonharjoittajien edustajista. Keskuskomiteoiden tuli senaatin perustamispäätösten mukaan noudattaa ao. toimituskunnan sekä elintarvevaliokunnan antamia ohjeita. Ennen Venäjän helmikuun vallankumousta ehdittiin perustaa maanviljelystoimituskunnan alaisuuteen liha-, maito- ja leipäteollisuuskeskuskomiteat sekä kauppa- ja teollisuustoimituskunnan alaisuuteen nahkateollisuuden harjoittajain, jalkineteollisuuden harjoittajain, sokeri-, villa- sekä tulitikkuteollisuuden keskuskomiteat.[35]

Esimerkkinä kaupan säännöstelyä varten perustetuista orgaaneista tarkastelen *lihakeskuskomitean* kompetenssia. Se oli senaatin päätöksen (23. 12. 1916/94) mukaan perustettu »liiallisen karjanteurastuksen ehkäisemiseksi ja karjanteurastuksen kautta saadun lihan oikeudenmukaista

33 Elintarvikkeiden tuonnin organisoimisesta ks. *Karhu* 1917 s. 170 ja 183—190, *Kovero* 1921 s. 229, *Harmaja* 1940 s. 354 ja *Rantatupa* 1979 s. 38—41.

34 *Kovero* 1921 s. 229.

35 Keskuskomiteoista ks. *Karhu* 1917 s. 236—263, *Kovero* 1921 s. 229 sekä *Rantatupa* 1979 s. 30—31.

jakamista varten» (1 §). Nautakarjan, vasikoiden, lampaiden ja sikojen osto lihan kauppaa varten oli sallittu ainoastaan keskuskomiteaan kuuluneille karjanomistajien osuuskunnille (2 §). Karjan ja lihan ostamista varten keskuskomitea jakoi maan piireihin, joissa kussakin karjanostooikeus annettiin vain yhdelle osuuskunnalle. Piirijaon vahvisti elintarvevaliokunta (3 §). Keskuskomitea jakoi osuuskuntien ostaman karjan elintarvevaliokunnan ohjeiden mukaisesti »sotajoukkojen, laivaston ja, mikäli mahdollista, siviiliväestön tarpeiden tyydyttämiseksi» (6 §). Sen tuli myös yleisesti johtaa karjan ostamista ja jakamista sekä valvoa lihakauppaa varten vahvistamiensa rajahintojen noudattamista (9 §). Sillä oli oikeus vaatia kunnallishallituksilta ja karjanomistajilta tarvitsemiaan tietoja ja tarkistaa nämä tiedot valtuuttamiensa henkilöiden avulla. Samoin sillä oli oikeus tehdä valtuutettujensa avulla tarkastuksia lihaa ja lihatuotteita hankkivissa ja myyvissä kauppa- ja teollisuusyrityksissä (10 §). Komitealla ja sen valtuutetuilla oli oikeus saada laillista virka-apua asianomaisilta viranomaisilta (13 §). Keskuskomitea myös valvoi lihanhankkijoiden ja karjanomistajien etuja valtion virastoissa (9 §).

Karhun vertailun mukaan laajinta toimivaltaa käytti *nahkateollisuuskeskuskomitea*, jonka kompetenssi ulottui myös tuotannon säännöstelyyn. Keskuskomitean tehtävänä oli senaatin siitä antaman päätöksen (23. 12. 1916/95) 2 §:n mukaan nahkateollisuuden edunvalvonnan ohella

— johtaa raakojen vuotien ostamista Suomessa, missä komitealla oli 5 §:n mukaan yksinoikeus, sekä vuotien maahantuontia ja jakamista nahkatehtaille,
— valvoa, etteivät nahkojen ja raakojen vuotien omistajat salaa varastojaan eivätkä kieltäydy niitä myymästä,
— avustaa nahkatehtaita parkitus- ja muiden nahan valmistuksen tarveaineiden hankinnassa,
— valvoa, että raaoista vuodista valmistetaan pääasiassa sellaisia nahkalajeja, joita tarvitaan sotatarviketilausten täyttämiseksi sekä »yksinkertaisimpien sivilijalkinelajien» valmistamiseksi,
— valvoa nahkatehtaiden tuotteiden laatua,
— jakaa valmiit nahat saamiensa ohjeiden mukaisesti jalkineidenvalmistajille sekä
— valvoa elintarvevaliokunnan vahvistamien rajahintojen noudattamista raakojen vuotien ja valmiiden nahkojen kaupassa.

Tehtäviään suorittaessaan keskuskomitealla oli paitsi oikeus saada viranomaisilta laillista virka-apua (9 §) myös toimivalta

— vaatia nahkateollisuusliikkeiltä tarvitsemiaan tietoja ja tarkistaa ne liikkeiden kirjanpidosta,
— tarkastaa valtuutettujensa avulla raakavuota- ja nahkavarastoja,
— määrätä kullekin nahkatehtaalle enimmäismäärä raakoja vuotia, jonka se saa pitää varastossaan nahkojen valmistusta varten sekä
— antaa nahkatehtaille määräyksiä nahkojen valmistuksesta ja myynnistä (6 §).

4.3. Elintarvikesäännöstely helmikuun vallankumouksen jälkeen

Elintarvikehuollon organisoinnissa alkaa v. 1917 uusi vaihe. Elintarviketilanne oli jatkuvasti huonontunut varsinkin viljan osalta. Vanhat varastot olivat kulumassa loppuun ja helmikuun vallankumouksen jälkeen viljantuonti Venäjältä vaikeutui mm. rautatieverkoston sekasortoisen tilan vuoksi. Viljantuonti Venäjältä olikin v. 1917 enää 7 % viimeisten rauhanvuosien keskimäärästä. Lisäksi ruplan pakkokurssin vauhdittama inflaatio oli kohottanut elintarvikkeiden hintoja.[36] Elintarviketilanteen huonontumisen ohella elintarvikehallinnon uudelleen järjestelyihin vaikutti se muuttunut valtiollis-poliittinen asetelma, joka Venäjän helmikuun vallankumouksen jälkeen avasi mahdollisuudet kansallisen elintarvikepolitiikan kehittämiselle.

Tokoin kokoomussenaatin kiireellisimpiä toimia olikin eduskunnalle annettavan elintarvelakiesityksen valmistelu. Senaattia avustivat säännöstelyjärjestelmän kehittämisessä venäläistyneen senaatin elintarvikepolitiikan vastapainoksi 13. 3. 1917 perustettu *kuntainvälinen elintarvetoimikunta* sekä myöhemmin samana vuonna perustettu nykyisen MTK:n edeltäjä, *maataloustuottajain valtuuskunta*. Spontaanisti, ilman valtiollisia toimenpiteitä syntynyt kuntainvälinen elintarvetoimikunta valmisteli mm. luonnoksen elintarvelaiksi. Maataloustuottajain valtuuskunta puolestaan laati mm. ehdotukset lihan kaupan sekä juuston valmistuksen ja kaupan järjestämiseksi.[37]

Kesäkuun alussa 1917 voimaan tullut elintarvelaki oli luonteeltaan legislatiivin kompetenssia eksekutiiville siirtänyt valtuuslaki, ensimmäinen laatuaan taloudellisten valtuuslakiemme historiassa. Laki antoi senaatille mm. toimivallan

— määrätä elintarvikkeiden, yleisten tarveaineiden sekä elintarviketuotannolle välttämättömien teollisuustuotteiden rajahintoja (2 §),

---

36 Elintarviketilanteen vaikeutumisesta ks. esim. *Jyränki* 1973 s. 189 ja *Virrankoski* 1975 s. 190.

37 Ks. kuntainvälisestä elintarvetoimikunnasta *Kovero* 1921 s. 230, *Harmaja* 1940 s. 358—359, *Paavolainen* 1979 s. 106—107 ja *Rantatupa* 1979 s. 63—64. Maataloustuottajain valtuuskunnasta ks. *Kovero* 1921 s. 230, *Harmaja* 1940 s. 358—359 ja *E. J. Korpela* 1961.

— antaa yksinoikeuksia em. tavaroiden kaupan harjoittamiseen ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin niiden kaupan järjestämiseksi (5 §),
— vahvistaa suurin määrä, mikä em. tavaroita oli vähittäiskaupassa lupa myydä ostajalle samalla kertaa sekä antaa muitakin niiden kauppaa järjestäviä määräyksiä (6 §),
— rajoittaa tai kieltää tavaran kuljetus maassa sekä tavaran tuonti ja vienti (7 §),
— antaa kulutuksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi tai elintarviketuotannon turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä em. tavaroiden valmistus- ja käyttämistavasta (8 §),
— määrätä em. tavaroiden luovutusvelvollisuus valtiolle korvausta vastaan (9 §) sekä tämän valmistavana toimenpiteenä panettaa tavara takavarikkoon (10 §),
— velvoittaa em. tavaroiden valmistamiseen, kuljetukseen tai jakeluun sopivan omaisuuden haltija asettamaan omaisuus korvausta vastaan valtion käytettäväksi tai suorittamaan sillä työtä valtion hyväksi (11 §),
— antaa määräyksiä asuntojen korkeimmasta vuokrasta sekä vuokrasuhteiden muusta järjestelystä (14 §).

Laissa velvoitettiin jokainen antamaan kuvernöörin, tämän määräämän kruununpalvelijan tai kunnallisen elintarvelautakunnan pyynnöstä tarkat tiedot hallussaan olevasta lain 2 §:n tarkoittamasta omaisuudesta. Kuvernöörillä ja elintarvelautakunnalla oli myös oikeus tarkastuttaa kruununpalvelijan avulla myymälöitä, toimistoja sekä varasto- ja muita sellaisia tiloja samoin kuin kirjanpitoasiakirjoja. (13 §.) —Aiempaan säännöstelyjärjestelmään verrattuna elintarvelaissa oli uutta lähinnä mahdollisuus kulutuksen säännöstelyyn vähittäiskauppaa koskevilla määräyksillä sekä luovutusvelvollisuuden asettamisella. Myös varastojen tarkastusoikeus laajeni entisestään ja tämä oikeus siirrettiin elinkeinonharjoittajien itsensä muodostamilta keskuskomiteoilta kuvernööreille ja kunnallisille elintarvelautakunnille.

Elintarvelaki jätti säännöstelyn toimeenpano-organisaation säänneltäväksi lähinnä senaatin päätöksillä. Senaatille annettiin lain soveltamismääräysten antamisvalta (19 §) sekä lisäksi oikeus kiireellisyyden tai muiden pakottavien asianhaarojen sitä vaatiessa valtuuttaa »erinäiset» valtion tai kunnan viranomaiset antamaan laissa tarkoitettuja määräyksiä eli ts. delegoida toimivaltaansa (18 §). Senaatti sai myös valtuuden velvoittaa kunnat myötävaikuttamaan lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa sekä asettamaan sitä varten yhden tai useampia *elintarvelautakuntia.* Lautakuntien jäseniä valittaessa oli pidettävä silmällä kunnan väestön yhteiskunnallista kokoonpanoa. Siellä, missä varsinainen

työväki muodosti huomattavan osan väestöä, vähintään puolet jäsenistä tuli valita työväen järjestöjen esittämistä henkilöistä. (17 §.)

Elintarvelautakuntien ohella elintarvelaki sisälsi säännöksen vain yhdestä lain toimeenpanoon osallistuvasta orgaanista. Lain tarkoittaman korvauksen suuruuden ratkaisi erityinen *arviolautakunta*, mikäli asiasta ei voitu sopia. Lautakunta oli kokoonpanoltaan välimiesoikeuden kaltainen: kumpikin asianosainen valitsi yhden jäsenen ja nämä yhdessä puheenjohtajan. Jos jäsenet eivät päässeet puheenjohtajasta yksimielisyyteen, tämän määräsi kaupungissa maistraatin puheenjohtaja tai järjestysmies ja maaseudulla tuomari tai tämän asuessa kaukana kuntakokouksen esimies. (12 §.)

Senaatissa elintarvikehuoltoon liittyviä asioita hoiti kamaritoimituskuntaan perustettu elintarveosasto. Osastoa avustaneesta toimeenpanoorganisaatiosta puolestaan määrättiin senaatin päätöksessä erinäisten elintarvejärjestöjen perustamisesta ja niiden tehtävistä (8. 6. 1917/37). Päätöksen johtolauseessa sen tarkoitukseksi ilmoitettiin yhteiskunnallisten voimien tuen ja avustuksen saaminen niille toimenpiteille, joihin elintarveosasto ryhtyy elintarvelain soveltamiseksi. Osastoa avustavaksi neuvoaantavaksi elimeksi perustettiin senaatin asetettava seitsemänjäseninen *elintarvekeskuskomitea.* Sen jäseniä valittaessa tuli noudattaa elintarvelain 17,1 §:n kunnallisista elintarvelautakunnista antamia säännöksiä: jäseniä valittaessa oli pidettävä silmällä väestön yhteiskunnallista kokoonpanoa. Keskuskomitean tehtävänä oli antaa *asiantuntijajaostojensa* avustamana elintarveosastolle lausuntoja toimenpiteistä, joihin elintarvelain nojalla ehdotettiin ryhdyttäväksi, sekä muutoinkin valmistella elintarveasioita koskevia kysymyksiä. (1 §.) Keskuskomitea saattoi asiantuntijajaostojen ohella pyytää tehtäviään suorittaessaan lausuntoja myös kuntainväliseltä elintarvetoimikunnalta ja Maataloustuottajain keskusjärjestöltä (2 §).

Asiantuntijajaostoja oli päätöksen 3 §:n mukaan yhdeksän. Näistä neljä oli maataloustuotteiden jaostoja: vilja- ja rehu-, maitotalous-, liha- sekä kalajaostot. Teollisuustuotteiden jaostoja taas oli viisi: kutomateollisuus-, nahka- ja jalkineteollisuus-, sokeriteollisuus-, leipäteollisuus sekä tulitikkuteollisuus- ym. pienempien teollisuustuotteiden jaostot. (4,1 ja 5,1 §.) Senaatti saattoi vaikuttaa jaostojen kokoonpanoon vain valitsemalla tarpeen vaatiessa niiden puheenjohtajat (6 §). Jäsenten valintaoikeus oli näet annettu päätöksessä yksilöidyille järjestöille ja liikkeille. Esimerkiksi maitotalousjaostoon kukin seuraavista järjestöistä ja liikkeistä

valitsi yhden jäsenen: Maidonviejäin järjestö, kuntainvälinen elintarvetoimikunta, Maataloustuottajain keskusjärjestö ja voinvientiosuusliike Valio r.l. Lisäksi yhden jäsenen yhdessä valitsivat osuusliike Elanto r.l., Maanviljelijäin maitokeskusliike Oy. sekä Ab. Helsingfors meijeriaffär Oy. (4,2 §:n 2 kohta). Ammattiyhdistysliikkeen edustusta ei asiantuntijajaostoissa ollut.[38] Kuluttajaosuuskuntien keskusliiton eräisiin jaostoihin valitsemia jäseniä sen sijaan voinee ainakin osaksi pitää sellaisina kuluttajaintressien edustajina, joiden valintaan osallistuminen tämän päivän komitealaitoksessa on annettu työntekijäjärjestöjen oikeudeksi.

Jaostojen jäsenten palkkiot määrättiin päätöksen 12,3 §:ssä ao. järjestöjen suoritettaviksi ja jaostojen muut kustannukset puolestaan jaettaviksi tasan jäseniä valinneiden järjestöjen kesken. Jäsenten valintatavan sekä kustannusten jakautumisen perusteella Martti Kovero onkin luonnehtinut asiantuntijajaostoja »erinäisten järjestöjen ja suurliikkeiden edustajakunniksi».

Elintarvikekeskuskomitean ja sen asiantuntijajaostojen ohella senaatin päätös sisälsi säännöksiä myös kunnallisista elintarvelautakunnista sekä läänintasolle elintarvikekysymyksiä hoitamaan perustetuista lääninkomiteoista. Päätös velvoitti kunkin kunnan asettamaan elintarvelautakunnan (7,1 §). Elintarvelautakuntia oli tosin varsinkin kaupunkeihin perustettu jo aiemminkin, mutta vielä helmikuun lopussa 1917 tällainen lautakunta oli vain joka neljännessä kunnassa. Lautakuntien tehtäväksi päätöksen 8,1 §:ssä määrättiin senaatin elintarvelain nojalla tekemien päätösten toimeenpano sekä lain nojalla annettujen määräysten noudattamisen valvonta.

Läänin elintarvelautakuntien keskuselimeksi päätöksessä luonnehditun viisijäsenisen *lääninkomitean* asetti kuvernööri elintarvelain 17,1 §:n kunnallisten lautakuntien kokoonpanosäännöksiä noudattaen (10 §). Komitean tehtävänä oli kerätä elintarvelautakunnilta senaatin määräämät tiedot ja lähettää elintarveosastolle niistä tekemänsä yhteenvedot. Komi-

[38] Ammattiyhdistysliikkeen asemaan kytkeytyvät eräät ensimmäisen ja toisen maailmansodan aiheuttamien kriisijärjestelyjen olennaiset erot. Tässä suhteessa Suomen säännöstelyjärjestelmän organisointi ensimmäisen maailmansodan aikana poikkeaa esim. Saksassa ja Ruotsissa toteutetuista järjestelyistä, joissa on nähty jo —lähinnä työntekijöiden ja työnantajien pariteettiselle edustukselle rakentuneissa elimissä— merkkejä poliittisen järjestelmän korporatisoitumiskehityksestä. Saksan osalta ks. *Nocken* 1981 s. 31—33 ja Ruotsin osalta *Heckscher* 1946 s. 136—151.

tean tuli myös senaatin määräysten mukaisesti huolehtia elintarvikkeiden jakamisesta kunnille samoin kuin elintarvikkeiden kuljetuksesta. (11 §.)[39]

Elintarvelaki ja senaatin säännöstelyorganisaatiosta antama päätös jättivät voimaan keskuskomiteoita koskeneet päätökset. Asiantuntijajaostojen perustaminen keskuskomiteoiden rinnalle merkitsi epäilemättä organisatorista päällekkäisyyttä, olihan keskuskomiteoiden eräänä tehtävänä elinkeinonharjoittajien etujen valvominen valtion virastoissa. Liha- ja teuraskaupan alalla organisatorista päällekkäisyyttä kuitenkin pyrittiin välttämään järjestelyillä, joita koskeva päätös annettiin samanaikaisesti kuin päätös erinäisten elintarvejärjestöjen perustamisesta ja niiden tehtävistä. Samalla kumottiin lihakeskuskomiteaa koskeneet määräykset.

Elintarvelakiin nojatussa päätöksessä liha- ja karjakaupan harjoittamisesta (8. 6. 1917/37) teuraskarjan ja lihan hankinta ja kuljetus pidätettiin päätöksen edellyttämään lihakauppakeskusjärjestöön kuuluneille karjanmyyntiosuuskunnille (6—7 §). Elintarveosasto hyväksyi osuuskunnan keskusjärjestön jäseneksi kuultuaan järjestön ohella elintarvekeskuskomitean lihajaostoa (2 §). Lihajaoston tehtäväksi määrättiin keskusjärjestön ja karjanmyyntiosuuskuntien toiminnan valvonta, rajahintaehdotusten tekeminen, elintarvevaliokunnan vahvistettavan liha- ja teuraskarjan kuukausittaisen ostosuunnitelman laadinta sekä määrääminen käytettävissä olevan lihamäärän jakamisesta eri kulutuskeskuksille (4 §). Jaostolla oli oikeus saada kunnallishallituksilta ja elintarvelautakunnilta viipymättä tarvitsemiaan tietoja ja tarkistaa tiedot valtuuttamiensa henkilöiden avulla sekä tarkastuttaa valtuutetuillaan karjanmyyntiosuuskuntien kirjanpitoa (5 §). Päätös siis antoi itsenäistä päätösvaltaa jaostolle, joka elintarvikehallinnon orgaaneita koskeneen yleispäätöksen mukaan toimi vain neuvoa-antavissa tehtävissä.

Lihajaoston tehtävät liha- ja karjakaupan säännöstelyssä siirrettiin jo marraskuussa 1917 *valtion lihatoimikunta* -nimiselle elimelle (Sp 8. 11. 1917/97). Tämäkin elin lakkautettiin heinäkuussa 1918 liha- ja karjakaupan harjoittamisesta annetulla uudella päätöksellä (Sp 16. 7. 1918/66).

Kesäkuussa 1917 luotu elintarvikehallinnon organisaatio ei muodostunut kovin pitkäaikaiseksi. Joulukuun alussa 1917 kamaritoimituskunnan elintarveosaston tilalle perustettiin maataloustoimituskunnan alainen *väliaikainen elintarvehallitus*, jonka oli määrä toimia elintarvelain voimassaoloajan (Sp 1. 12. 1917/109; 1 §). Elintarvehallituksen yhteyteen siirrettiin tärkeimmät jo aiemmin hajaantuneen elintarvekeskuskomitean

39 Ks. kesällä 1917 luodusta säännöstelyorganisaatiosta myös *Kovero* 1921 s. 230, *Harmaja* 1940 s. 359—361 sekä *Rantatupa* 1979 s. 74—78.

asiantuntijajaostoista —ainakin liha- ja kalajaostot. Elintarveosaston yhteydessä toimineista orgaaneista elintarvehallituksen perustamispäätös sisälsi vain säännöksen elintarvehallituksen tehtävästä johtaa ja valvoa senaatin tai elintarvehallituksen itsensä elintarvikeasioissa asettamien komiteoiden toimintaa (2 §). Muilta osin elintarvekeskuskomiteasta ja sen asiantuntijajaostoista annetut säännökset jäivät siten voimaan, vaikka todellisuudessa eräät näistä elimistä lopettivat toimintansa. Samoin jäivät voimaan päätökset keskuskomiteoista; jotkin niistä siirtyivät nyt kuitenkin elintarvehallituksen alaisuuteen.[40]

Elintarvehallituskin ehti toimia vain puolisen vuotta. Senaatti näet perusti kesäkuussa 1918 antamallaan asetuksella sen tilalle *väliaikaisen elintarvetoimituskunnan* (14. 6. 1918/56). Asetuskokoelmassa julkaisematomalla päätöksellään senaatti lisäksi perusti toimituskunnan yhteyteen »neuvottelevaksi asiantuntijalautakunnaksi» ns. *tuotantokomitean.*[41]

Elintarvikehallinnon alueellinen organisaatio sen sijaan säilyi muuttumattomana siihen asti, kunnes heinäkuussa 1918 säädettiin elintarvelain korvannut, perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitelty laki elintarveasiain järjestelystä poikkeuksellisissa oloissa (27. 7. 1918/72). Lääninkomiteoiden tilalle perustettiin nyt *elintarvetoimistot*, joita tuli olla vähintään yksi kussakin läänissä (3 §). Myös elintarvelautakuntien kokoonpanoa oli tässä tynkäeduskunnan kansalaissodan jälkeen hyväksymässä laissa uusittu. Nyt oli lautakunnan jäseniä valittaessa »pidettävä silmällä, että lautakuntaan saadaan jäseniä, joilla on asiantuntemusta elintarpeiden tuotannon ja niiden kaupan alalla samoin kuin myös vähävaraisten olosuhteista».[42] Valtion kontrollimahdollisuuksia lisäsi lautakunnan puheenjohtajan nimittämis- ja erottamisoikeuden antaminen elintarvetoimistolle. (5,2 §.) Uutta oli myös 7 §:ssä säännelty valitusmenettely. Lautakuntien ratkaisuista oli valitusoikeus elintarvetoimistoon ja tämän päätöksistä ja määräyksistä taas senaattiin. — Senaatin valtuudet olivat uudessa laissa pääpiirteissään samansisältöiset kuin vuoden 1917 elintarvelaissa.

---

[40] Ks. elintarvehallituksesta *Kovero* 1921 s. 231—232, *Harmaja* 1940 s. 362—364 ja *Rantatupa* 1979 s. 108—110.

[41] Ks. elintarvetoimituskunnan ja tuotantokomitean perustamisesta *Kovero* 1921 s. 232, *Harmaja* 1940 s. 364 ja *Rantatupa* 1979 s. 164—166.

[42] Lautakuntien jäsenistöä oli alettu »puhdistaa» jo tätä ennen, heti kansalaissodan päättymisen jälkeen. Ks. *Rantatupa* 1979 s. 170.

Kansallisen elintarvikepolitiikan alkuaikoja leimanneet organisatoriset kokeilut päättyivät elintarvetoimituskunnan perustamiseen ja uuden elintarvelain säätämiseen. Organisaatio vakiintui nyt niin keskus- kuin aluehallinnossakin. Ehkä merkittävin elintarvikehallinnon organisatorinen uudistus kesän 1918 jälkeen oli *valtion viljakonttorin* perustaminen elintarveministeriön yhteyteen joulukuussa 1918 (VNp 3. 12. 1918/116).[43] Viljakonttorille siirrettiin Suomen elintarpeiden tuontikunnan aiemmat tehtävät viljakaupan säännöstelyssä, kuten viljan ostaminen yksinoikeutena tuottajilta ja viljatuotteiden kuljetuksen järjestäminen. Marraskuussa 1921 viljakonttoriin perustettiin itsenäistäkin päätösvaltaa käyttänyt komiteatyyppinen elin (VNp 3. 3. 1921/62).

Viljakonttorin johtajan oli alistettava komitean hyväksyttäviksi kaikki ulkomaisia ostoja sekä harkintansa mukaan muutkin tärkeimmät kaupallisia toimia koskeneet kysymykset. Riidanalaisissa tapauksissa johtajalla ja komitean jäsenellä oli oikeus alistaa asia kauppa- ja teollisuusministeriön ratkaistavaksi. Kolmihenkisen komitean jäseniksi ja varajäseniksi ministeriö kutsui kauppiaskunnan, maataloustuottajien ja kuluttajien edustajat. (5—6 §.) Valtioneuvoston päätöksen oikeusperustana oli laki valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain tuonnista ja viennistä sekä niiden kaupasta, kuljetuksesta ja jakelusta (27. 5. 1920/15). Lain 3 §:n mukaan »valtioneuvoston asiana on antaa tarkempia määräyksiä niistä viranomaisista, jotka tarvitaan tämän lain edellyttämän säännöstelyn toteuttamiseksi, sekä niille annettavista toimivaltuuksista».

4.4. Elintarvikehallinnon ulkopuolinen säännöstelyjärjestelmä

Sillä teollisuuden ja kaupan alueella, joka ei välittömästi liittynyt elintarvikehuoltoon, säännöstelyjärjestelmän laajentamista vaatinut kriisi puhkesi vasta lokakuun vallankumouksen jälkeen. Uuden säännöstelyjärjestelmän keskeiseksi organisaatioksi muodostettiin kauppa- ja teollisuuskomissio. Sen toimivallasta kuitenkin erotettiin elintarvikehallinnolle jätettyjen tehtävien lisäksi valuuttakaupan säännöstely.

Senaatti oli jo ennen itsenäistymistä ryhtynyt valmistelemaan teollisuuden palauttamista rauhan ajan tilaan, sotatarviketilausten loppumisen aiheuttamien ongelmien ratkaisemista ja ns. sijakeaineiden —tuon-

43 Ks. viljakonttorin perustamisesta myös *Kovero* 1921 s. 233 ja *Rantatupa* 1979 s. 194—196.

nista riippuvaisia raaka- ja tarveaineita korvaavien tarvikkeiden— tuotannon organisoimista.[44] Maan itsenäistyminen mahdollisti kansallisen ulkomaankauppapolitiikan. Tuonnin ja viennin säännöstely, jonka välttämättömyyttä perusteltiin paitsi tavaroiden niukkuudella myös kansainvälisessä kaupassa vallinneella vastikeperiaatteella, oli toistaiseksi vielä Venäjän vallan aikaisten määräysten varassa. Jo joulu-tammikuussa senaatti kuitenkin asetti kolme tilapäistä valmistelukomiteaa suunnittelemaan harjoitettavaa ulkomaankauppapolitiikkaa. Näistä ensimmäinen valmisteli vientikauppaa koskevia kysymyksiä, toinen ulkomaankaupan säännöstelyorganisaatiota ja kolmas vastaisen kauppapolitiikan suuntaviivoja, lähinnä solmittavia kauppasopimuksia sekä vastikeperiaatteen soveltamista.[45]

Kansalaissota kuitenkin keskeytti aloitetun valmistelutyön. Kaupan ja teollisuuden tulevan säännöstelyorganisaation ensimmäisenä ituna oli valkoisen armeijan ylipäällikön 25. 2. 1918 perustama *insinööriesikunta.* Esikunnan tehtävät laajenivat pian sotatarviketuotannon järjestämisestä valkoisten joukkojen hallinnassa olleiden alueiden teollisuustuotannon yleiseen säännöstelyyn sekä valkoisen Suomen ulkomaankaupan organisoimiseen.[46] Vaasassa 9.—10. 3. 1918 pidetyn kaupan ja suurteollisuuden edustajien neuvottelukokouksen ehdotuksesta Vaasan senaatti asetti Berliinin lähetystönsä yhteyteen *Suomen Saksassa olevan kauppakomissionin,* jolla Eino Kuusen mukaan oli merkittävä vaikutus paitsi ulkomaisen myös sisäisen talouspolitiikan muotoutumiseen.[47] Kokous piti myös suotavana sellaisen vientiä ja tuontia johtavan valtion toimielimen perustamista, joka »voisi osittain nojautua kaupan ja teollisuuden aloilla olemassa oleviin vapaaehtoisiin yhteenliittymiin».[48] Ehdotus johti Vaasan senaatin päätökseen *kauppa- ja teollisuuskomissionin* asettamisesta (16. 4. 1918/65). Päätöksen johtolauseessa ei ollut viittausta lainsäädännölliseen valtuutukseen, joten se ilmeisesti nojattiin senaatille edellisen vuoden syyskuussa siirtyneeseen, keisarille aiemmin kuuluneeseen organisaatiovaltaan. Sen sijaan se senaatin päätös, jolla komission toimivaltaa tar-

[44] *Kuusi* 1921b s. 515.

[45] *Kuusi* 1921b s. 515 ja *Harmaja* 1940 s. 315.

[46] Ks. insinööriesikunnasta ja sen tehtävistä *Kuusi* 1921b s. 515—516 ja *Harmaja* 1940 s. 316.

[47] *Kuusi* 1921b s. 517.

[48] *Kuusi* 1921b s. 517.

kennettiin ja joka annettiin komission aloitettua kansalaissodan päätyttyä toimintansa Helsingissä, nojattiin elintarvelakiin (Sp 17. 5. 1918/26). Kesäkuun alussa 1918 uusittiin vielä huhtikuisen päätöksen kokoonpanosäännökset (Sp 2. 6. 1918/50). Komissio koottiin intressiedustuspohjalta; ammattiyhdistysliikkeen edustusta ei kuitenkaan kansalaissodan jälkimainingeissa pidetty tarpeellisena. Johtokuntaan ja neuvostoon jakautuneen komission alaisuuteen oli kauppa- ja teollisuustoimituskunnalla huhtikuisen päätöksen mukaan oikeus perustaa toimistoja sekä nimittää niiden henkilöstö ao. liikealoja edustavia järjestöjä kuultuaan.

Vaasan senaatin huhtikuisessa päätöksessä komission tehtäväksi annettiin: 1) valvoa maan kauppaa ja teollisuutta, vientiä ja tuontia sekä yksityisten hallussa olevien kuljetusvälineiden ja ulkomaisen rahan käyttöä; 2) tehdä ehdotuksia ja antaa lausuntoja kyseisiä aloja koskevista kysymyksistä; sekä 3) toimia täytäntöönpanoviranomaisena sellaisissa tehtävissä, joissa senaatti antoi sille erityiset valtuudet. Tällaisina erityisinä valtuuksina toukokuinen senaatin päätös mainitsi oikeuden

— velvoittaa jokainen antamaan tarkat ilmoitukset Suomessa omistamistaan tai hallussa pitämistään tavaravarastoista sekä tarkastuttaa säilytystilat ja kirjanpidolliset asiakirjat (1 §),
— myöntää ja peruuttaa takavarikoidun tai vastaisuudessa takavarikoitavan tavaran myynti- ja jakelulupia lukuunottamatta elintarvikkeita, joiden jakelu jäi edelleen elintarvikehallinnolle (2—3 §),
— kieltää väliaikaisesti määrättyjen tavaroiden ja tavaramäärien kuljetus, myynti ja käyttäminen (4 §),
— käskeä senaatin erillisen valtuutuksen nojalla yksityistä laitosta ryhtymään valmistamaan sellaisia yleiseen tarpeeseen välttämättömiä tavaroita, joita ei kohtuulliseen hintaan ollut riittävästi saatavissa (5 §) sekä
— kieltää yksityisten hallussa olleiden kuljetusvälineiden käyttö, mikäli ne kuluttivat tavaroita, joista maassa vallitsi puute (7 §).

Komission toimivalta viennin ja tuonnin valvonnassa perustui senaatin erillisiin päätöksiin.

Kesäkuussa 1918 uusitussa kokoonpanossaan johtokuntaan kuului senaatin nimittämien johtajan ja kahden apulaisjohtajan lisäksi kuusi jäsentä. Näistä viisi kauppa- ja teollisuustoimituskunta kutsui komission neuvoston ja yhden elintarvehallituksen päällikön ehdotuksesta. Jäsenten tuli edustaa teollisuutta, kauppaa, pankkiliikettä ja maataloutta, minkä lisäksi heitä kutsuttaessa oli otettava huomioon myös kuluttajien edut. Neuvoston oli määrä kokoontua johtokunnan kutsusta antamaan lausuntonsa tärkeimmistä elinkeinoelämää koskevista asioista. Neuvoston jäsenten, joista päätti kauppa- ja teollisuustoimituskunta, tuli olla eri talousjär-

jestöjen edustajia. (2 §.) Neuvoston jäseniksi ja varajäseniksi kutsuttiinkin pian kokoonpanosäännösten uusimisen jälkeen 35 »maamme talouselämän tunnetuinta nimeä», joista 19 edusti teollisuutta, viisi kauppaa, kaksi osuuskauppoja, kaksi meriliikennettä, yksi pankkeja ja kuusi maataloutta.

Kokoonpanon uudistamisen syyt käyvät ilmi Eino Kuusen komissiosta kirjoittamasta artikkelista. Tässä aikalaisarviossa esitetyt perustelut kuvastavat yleisemminkin niitä näkökohtia, jotka ovat ohjanneet kriisiaikojen taloudellisten säännöstelyelinten organisointia:

> »Jos Ktk tahtoi saada kaupan ja teollisuuden tarkkailun ja säännöstelyn vastaamaan tarkoitustaan, oli sen pakko, niinkuin nämä valtuudet edellyttivät, varsin suuressa määrin sekaantua yksityiseen elinkeinonharjoitus- ja omistusoikeuteen. Ne toimenpiteet, joihin oli oleva pakko ryhtyä, tulivat yksityisten elinkeinonharjoittajain mielestä epäilemättä usein tuntumaan rasittavilta ja kiusallisilta, eikä niillä voinut olla täyttä menestystä, elleivät kaupan- ja teollisuudenharjoittajat olisi ottaneet vapaaehtoisesti myötävaikuttaakseen niiden toimeenpanoon. Sentähden oli tärkeätä saada kauppa- ja teollisuuspiirit alunpitäen luottamuksella ja myötätunnolla ottamaan osaa Ktk:n toimintaan. Oli saatava yleiseksi se käsitys, että yksityisen liiketoiminnan tarkkailu ja säännöstely ei tapahtunut sen vahingoksi, vaan sen eduksi, sen tukemiseksi, niin että se saattoi epäedullisissakin olosuhteissa säilyä. Kun parhaat takeet siitä, että Ktk:n toimintaa tultaisiin johtamaan kaupan ja teollisuuden etujen mukaiseen ja niiden oikeaksi tunnustamaan suuntaan, oli saatavissa siten, että ne itse omien edustajiensa kautta ottivat muodostaakseen Ktk:n, päätettiin Ktk ... uudistaa koko järjestelyltään tällä pohjalla. Säännöstelyjärjestelmästä oli tällä tavoin muodostuva ainoastaan kaupan ja teollisuuden, maan yhteiseksi eduksi, toteuttamaa itsehallintoa.»[49]

Jo huhtikuisella senaatin päätöksellä oli komission alaisuuteen perustettu lähinnä varastojen investointi- ja omaisuuden takavarikointitehtävissä toiminut varastokonttori sekä vienti- ja tuontihakemuksia käsitellyt lisenssikanslia (3—5 §). Komission siirryttyä Helsinkiin organisaatio täydentyi nopeasti uusilla toimistoilla: kemiallinen toimisto ja sen alainen pihka- ja tervakonttori, tutkimus- ja tarkastustoimisto, rasva- ja öljytoimisto ja sen alainen kulkulupatoimisto, metallitoimisto, kumi- ja

[49] *Kuusi* 1921a s. 486. Ks. myös *Laatin*, 1938 s. 114—115, arviota kauppa- ja teollisuusministeriön 50-vuotishistoriikissa: »Koska ktk joutui toiminnassaan varsin suuressa määrin sekaantumaan yksityiseen elinkeinonharjoittamisoikeuteen, koetettiin päästä siihen, että kauppa- ja teollisuuspiirit itse mahdollisimman paljon olisivat mukana tämän laitoksen järjestelyssä ja johdossa, jolloin tietenkin oli syytä olettaa, että ne suhtautuisivat siihen suuremmalla luottamuksella.»

aspestitoimisto, nahka- ja nahkatavaratoimisto, tekstiilitoimisto, lääkeainetoimisto, sähkötoimisto, kirjallinen toimisto, tilastotoimisto sekä oikeudellinen osasto.[50]

Tavaranvaihdon turvaaminen vastikeperiaatetta noudattavassa *kansainvälisessä kaupassa* teki välttämättömäksi säännöstellä tuontia ja vientiä. Tätä vaati myös se riippuvuus Saksasta, johon Suomi oli joutunut hintana saksalaisten apujoukkojen lähettämisestä valkoisen armeijan tueksi. Yhtäältä tämä riippuvuus johti länsivaltojen kauppasaartoon ja toisaalta suomalainen teollisuus ja kauppa joutuivat taistelemaan Saksan taloudellisia valtapyrkimyksiä vastaan.[51] Saksan hävittyä sodan ja Suomen saksalaissuuntauksen päätyttyä länsivallat puolestaan asettivat tuontisäännöstelyn ehdoksi mm. Suomen kipeästi tarvitsemien elintarvikkeiden saannille.[52]

Vaasan senaatti oli helmikuun alussa 1918 asettanut *lisenssikomitea* -nimisen elimen valvomaan vientiä.[53] Elintarvelain nojalla huhtikuun alussa tekemällään päätöksellä (3. 4. 1918/11) se kielsi tavaranviennin ilman kussakin tapauksessa antamaansa lupaa. Kauppa- ja teollisuuskomissionin perustamisen jälkeen lisenssikomitea lakkautettiin ja lupahakemusten valmistava käsittely siirrettiin komissiolle ja sen alaiselle lisenssikanslialle. Vientikieltoa täydensi kesäkuussa 1918 elintarvelain nojalla annetulla senaatin päätöksellä asetettu tuontikielto (21. 6. 1918/53). Tuonti oli kielletty ilman kauppa- ja teollisuustoimituskunnan komission lausunnon perusteella antamaa lupaa. Joitakin kuukausia myöhemmin vienti ja tuontilupahakemusten ratkaiseminen annettiin komissiolle. Ha-

50 Ks. komission kokoonpanosta, organisaatiosta sekä tehtävistä ja toimivallasta myös *Kuusi* 1921a.

51 Ks. *Kuusi* 1921b s. 518. *Rautkallio*, 1977, on väitöskirjassaan eritellyt 7. 3. 1918 solmitun kauppasopimuksen yhteyttä saksalaisten apujoukkojen lähettämiseen valkoisen Suomen tueksi samoin kuin saksalaisten taloudellisia tavoitteita Suomessa.

52 *Kuusi* 1921b s. 522—523.

53 *Kuusi*, 1921b s. 517, on kuvannut lisenssikomitean toimintaa seuraavasti: »Vientiä sen sijaan valvoi Vaasan senaatin jo helmik. 1 p. asettama lisenssikomitea ehdottaen maasta vietäville tavaraerille lisenssimaksuja ja suositellen kiellettäväksi sellaisten tavaroiden vientiä, joiden maahan jäämistä se piti suotavana» (kursivoinnit poistettu). Kuusen kuvauksen mukaan komitea ei siis käyttänyt itsenäistä päätösvaltaa. Ks. lisenssikomiteasta myös *Harmaja* 1940 s. 322.

kijalla oli kuitenkin oikeus alistaa asia toimituskunnan ratkaistavaksi, mikäli komissio hylkäsi hakemuksen.[54]

Käsitellessään tuonti- ja vientilupa-asioita komissio pyrki keskittämään ulkomaankauppaa erityisten *tuonti- ja vientiyhtymien* avulla. Tämän katsottiin helpottavan tuonnin, tavaroiden maansisäisen jakelun sekä hintojen valvontaa. Joidenkin tavaroiden tuonnin keskittäminen oli lisäksi edellytyksenä ensin Saksan ja sittemmin Englannin myöntämille vientiluville.[55] Kauppa- ja teollisuuskomission aloitteesta eri alojen tuotantolaitokset perustivat komission valvonnan alaisia tuontiyhtymiä, jotka huolehtivat tavaroiden hankinnasta ja maahantuonnista sekä niiden jakelusta jäsentensä kesken komission määräämin ehdoin. Tuontilupiin liittämiensä ehtojen avulla komissio saattoi saada yhtymät noudattamaan tavaroiden jakelua, käyttämistä ja hinnoittelua koskevia määräyksiään. Vientilupia myöntäessään komissio taas pyrki monopolisoimaan viennin vientiteollisuuden perustamille vientiorganisaatioille. V. 1918 perustettiin mm. toimintaansa myöhemminkin jatkaneet Suomen sahalaitosten myyntiyhdistys ja Suomen paperiteollisuuden keskuskonttori.[56]

Valuuttakaupan säännöstely hoidettiin kauppa- ja teollisuuskomissiosta irrallisin organisatorisin järjestelyin. Helmikuun vallankumouksen puhjetessa valuuttakaupan säännöstelystä oli voimassa joulukuussa 1916 annettu keisarillinen asetus ulkolaisen valuutan ostosta (9. 12. 1916/96). Tämän asetuksen nojalla maaliskuussa 1917 antamallaan päätöksellä senaatti perusti *Suomen pankkiin neuvottelukunnan*, jonka tehtävänä oli vahvistaa ulkolaisen valuutan ylin kurssi (Sp 13. 3. 1917/15). Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan lisäksi neuvottelukuntaan kuului kolme

[54] Ks. vienti- ja tuontikielloista sekä lupahakemusten käsittelystä *Kuusi* 1921b s. 517—519.

[55] *Kuusi* 1921b s. 519 ja 522.

[56] Ks. viennin ja tuonnin keskittämisestä *Kuusi* 1921b s. 519—520 ja *Harmaja* 1940 s. 325—326. Valtion ja puunjalostusteollisuuden yhteistyöstä todisti myös Länsi-Euroopan maiden markkinatilanteeseen vuoden 1919 alussa tutustunut ns. lentävä kauppavaltuuskunta, johon kuului kolme hallituksen nimittämää sekä »asiantuntijoina» kolme vientijärjestöjen edustajaa. *Rautkallio* 1977 s. 370—371. Ks. »lentävästä kauppavaltuuskunnasta» myös *Kuusi* 1921b s. 521 ja *Harmaja* 1940 s. 329. — Kauppaa länsivaltojen kanssa valvoi suomalaisten orgaanien ohella myös liittoutuneiden Helsinkiin asettama Inter Allied Trade Committee -niminen elin (IATC). Tämän hyväksyminen oli saatava kauppa- ja teollisuuskomission antamille tuontiluville ja se antoi myös lähteville laivoille laivaus- ja hiililuvat. Ks. *Kuusi* 1921b s. 522 ja *Harmaja* 1940 s. 330—331.

hänen valitsemaansa yksityispankkien edustajaa ja yksi senaatin määräämä henkilö (3 §). Toukokuussa 1918 elintarvelakiin perustetulla valuuttakaupan säännöstelypäätöksellä (27. 5. 1918/33) valuuttakaupan valvontatehtäviin muodostettiin *kurssikomiteaksi* kutsuttu elin, johon kuului mm. viisi Suomen pankkiyhdistyksen valitsemaa jäsentä (4 §).

Kurssikomitea toimi ainoastaan saman vuoden joulukuuhun asti, jolloin sen tehtävät siirrettiin valtiovarainministeriön valuutan valvontatoimistolle (VNp 20. 12. 1918/179). Muutamaa kuukautta myöhemmin, maaliskuussa 1919, valuuttasäännöstelyyn liitettiin kuitenkin jälleen komiteatyyppinen, itsenäistä päätösvaltaa käyttänyt elin. Senaatti antoi asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellään perustamalleen *valuuttakomitealle* tehtäväksi vahvistaa ulkomaisen valuutan ostooikeuksia myönnettäessä noudatettavat periaatteet ja ratkaista suurimpia valuuttaostoja koskevat kysymykset. Kun valuuttakomitea määräsi tuontiluville vuoden 1913 tuontia mittapuunaan käyttäen ylärajan, kauppa- ja teollisuuskomissio menetti vaikutusvaltaansa tuontipolitiikan suuntaamisessa.[57] —Joulukuussa 1919 uuden väliaikaisen valuuttasäännöstelylain nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä (19. 12. 1919/145) perustettiin valuuttakomitean korvannut *valuuttaneuvosto*, jolle valuuttaasioiden käsittely ja valvonta uskottiin. Neuvosto oli valtiovarainministeriön alainen ja siihen kuului kuusi valtioneuvoston määräämää jäsentä. Ulkomaisen valuutan ostaminen oli sallittua vain neuvoston luvalla ja neuvoston asiana oli myös erityisten määräysten mukaisesti päättää viime kädessä myös tuonnin sallimisesta. (1—2 §.)[58]

Kotimaankaupan säännöstelyssä käytettiin hyväksi elintarvelain senaatille antamia valtuuksia kuten myynnin, kuljetuksen ja käytön saattamista luvanvaraiseksi, tavaroiden luovutusvelvollisuuden ja niiden takavarikkoon asettamista, vähittäiskaupan säännöstelyä sekä kaupan keskittämistä. Säännöstelymääräysten täytäntöönpanossa kauppa- ja teollisuuskomission asema oli keskeinen: sen asiana oli yleensä esim. tarvittavien lupien myöntäminen. Säännöstelyn alaisia olivat kulutustavaroiden ohella myös eräät teollisuuden raaka-aineet.[59]

---

57 Ks. valuuttakomiteasta *Kuusi* 1921b s. 523 ja *Harmaja* 1940 s. 332.

58 Ks. valuuttasäännöstelystä yleisesti *Harmaja* 1940 s. 249—251 sekä sen lainsäädännöllisestä perustasta *Sipponen* 1965 s. 554—556 ja *Jyränki* 1973 s. 213—214.

59 Ks. kotimaankaupan säännöstelyn yleispiirteistä *Kuusi* 1921b s. 524—527.

Hintasäännöstely oli alkujaan koskenut etupäässä vain elintarvikkeita. Kesäkuussa 1918 säädetty laki kohtuuttomien hintojen ehkäisemisestä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa (27. 7. 1918/72) ulottui kuitenkin myös useisiin kauppa- ja teollisuuskomission säännöstelypiirin alaisiin tavaroihin. Lain kriminalisointisäännökset täydensivät rajahintoja, joita senaatti saattoi elintarvelain nojalla määrätä ja joita oli mm. maataloustuottajain vaatimuksesta ryhdytty asettamaan myös muille tavaroille kuin elintarvikkeille.[60] Lain soveltamista kuitenkin vaikeutti se, että rajahintajärjestelmän ulkopuolisten tavaroiden hintatason kohtuullisuusarvioinnin edellyttämiä yhtenäisiä mittapuita ei ollut käytettävissä. Tämän epäkohdan korjaamiseksi senaatti perusti 25. 10. 1918 kauppa- ja teollisuuskomission alaisuuteen hinnoittelutoimiston sekä sen toimintaa ohjaamaan ja valvomaan *hinnoitteluneuvoston.* Neuvosto oli »luottamuksen herättämiseksi asianomaisissa piireissä»[61] kokoonpantu kaupan, teollisuuden sekä kuluttajien edustajista. Hinnoittelutoimiston tuli tehdä komissiolle ehdotuksia hinnoittelua koskevien yleisten kysymysten järjestelystä, antaa sille lausuntoja hinnoitteluasioista sekä tehdä ehdotuksia valtiolle pakkoluovutettavien tavaroiden hinnoiksi. »Yleistä laatua olevissa kysymyksissä» toimiston ja neuvoston päätökset oli alistettava kauppa- ja teollisuuskomission johtokunnalle. Juoksevat hintakysymykset toimisto sai ratkaista verraten itsenäisesti, joskin ao. liikkeellä oli oikeus alistaa asia johtokunnan ratkaistavaksi.[62]

4.5. Säännöstelyjärjestelmän purkaminen

Säännöstelyjärjestelmä purettiin varsin nopeasti pahimman kriisivaiheen jälkeen. Tuotantokoneisto oli selvinnyt maailmansodasta samoin kuin kansalaissodastakin suhteellisen vähäisin aineellisin vaurioin. Kauppasuhteiden luominen länsivaltoihin v. 1919 helpotti elintarvikepulaa ja

[60] *Harmajan,* 1940 s. 338, esittämät perustelut rajahintajärjestelmän täydentämiselle kriminalisointisäännöksillä eivät ainakaan yksinomaisina tunnu täysin vakuuttavilta: »Kun ensimmäisinä sotavuosina silloisen hallituksen toimesta julkaistuilla rajahinnoilla ei ollut oikeudellista perustusta, ne venäläisvallan Suomessa lakattua menettivät tehonsa.»

[61] *Kuusi* 1921b s. 529.

[62] Hinnoittelutoimistosta ja -neuvostosta ks. *Kuusi* 1921b s. 529 ja *Harmaja* 1940 s. 339—340.

vientiteollisuus, ennen muuta metsäteollisuus, pystyi korvaamaan länsiviennillä Venäjän markkinoiden sulkeutumisen. Säännöstelyn nopeahkon lakkauttamisen mahdollisti myös se, että länsikauppa ei alun alkaenkaan perustunut vastikeperiaatteeseen.[63] Elinkeinoelämä oli kriisiaikojen paineessa lujittanut organisoitumistaan ja esitti nyt etujärjestöjensä suulla tuotannon ja kaupan vapauttamista.[64] Poliittisella tai ammatillisella työväenliikkeellä ei kansalaissodan jälkeisessä tilanteessa ollut sellaista asemaa, että se olisi pystynyt toteuttamaan säännöstelyn jatkamista mahdollisesti vaatineita intressejään.

Elintarvikesäännöstelyn purkaminen aloitettiin jo tammi-maaliskuussa 1919. Vuoden 1918 elintarvelaki oli tosin voimassa toukokuun loppuun 1920 ja sen tilalle tullut uusi säännöstelylaki, laki valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain tuonnista ja viennistä sekä niiden kaupasta, kuljetuksesta ja jakelusta (27. 5. 1920/155), aina huhtikuun alkuun 1921. Tämä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsitelty laki supisti kuitenkin merkittävästi valtioneuvoston säännöstelyvaltuuksia; sen nojalla ei ollut mahdollista antaa uuden HM:n perusoikeussuojan vastaisiksi katsottuja, esim. rajahintoja asettavia määräyksiä.[65] Yksittäisistä elintarvikkeista pisimpään jatkui viljan ja sokerin säännöstely: niiden kauppa vapautettiin vasta vuoden 1920 puolella. Elintarvikehallinnon johtava organisaatio, väliaikainen elintarveministeriö, taas lakkautettiin helmikuussa 1921, jolloin sillä vielä olleet tehtävät siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriölle (A 51/21).[66]

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja sen alaisen hallinnon —lähinnä kauppa- ja teollisuuskomission— hoidettavana olleen säännöstelyjärjestelmän purkaminen aloitettiin myös jo v. 1919. Tällöin kumottiin useimmat kotimaankauppaa rajoittaneista takavarikkomääräyksistä sekä myynti-, kuljetus- ja käyttökielloista.[67] Ulkomaankaupassa sen sijaan vasta valtioneuvoston helmikuussa 1921 antamalla päätöksellä vapautettiin suurin osa viennistä ja tuonnista. Uuden säännöstelylain voimassaolon lakatessa huhtikuun alussa 1921 ulkomaankaupan säännöstely päättyi kokonaan lukuunottamatta erityislailla (21. 5. 1921/136) mahdollistettua Baltian

---

63 *Kuusi* 1921b s. 522.

64 Ks. esim. *Rautkallio* 1977 s. 367—368.

65 Ks. *Sipponen* 1965 s. 561—565.

66 Ks. elintarvikkeiden säännöstelyjärjestelmän purkamisesta *Kovero* 1921 s. 232, *Harmaja* 1940 s. 366 ja *Rantatupa* 1979 s. 232—234.

67 *Kuusi* 1921b s. 531 ja *Harmaja* 1940 s. 341.

maiden kanssa käytävän kaupan rajoittamista.[68] Pitkäaikaisin taloudellisista säännöstelyjärjestelmistä oli kuitenkin valuuttakaupan säännöstely, jota maaliskuussa 1921 säädetyllä lailla (24. 3. 1921/76) jatkettiin aina huhtikuun alkuun 1922. Valuuttaneuvosto oli kuitenkin jo tätä ennen lakkautettu (VNp 12. 2. 1921/39).

Elintarvikehallinnon ulkopuolisen säännöstelyn keskeinen erityisorgaani, kauppa- ja teollisuuskomissio, lakkautettiin niinkin varhain kuin lokakuun alussa 1919 (VNp 3. 10. 1919/123). Komissiolla tuolloin vielä ollut toimivalta siirrettiin uudelle keskusvirastolle, kauppa- ja teollisuushallitukselle, johon myös komission alaisina toimineet lisenssikanslia sekä hinnoittelu- ja oikeudellinen osasto siirrettiin (1—2 §). Valtioneuvoston päätöksen johtolauseessa ilmoitettiin syyksi komission lakkauttamiseen, että sen »toiminta on nyttemmin supistunut ja ... sen järjestely ei nykyisissä olosuhteissa ole enää tarkoituksenmukainen». Komission lakkauttamisestaan tekemässä ehdotuksessa jälkimmäistä näkökohtaa oli täsmennetty toteamuksella, että »liikemieskunnan suhtautuminen tähän alkuaan sen omasta piiristä asetettuun valtion toimielimeen oli kokonaan muuttunut». Muutos oli tapahtunut Saksan maailmansodassa kärsimän tappion jälkeen ja vaatimusten ulkomaankaupan vapauttamisesta virittyä tämän kauppapoliittisen asetelman mullistaneen tapahtuman johdosta.[69]

Kauppa- ja teollisuuskomission toiminnan päätyttyä elinkeinoelämälle avattiin kuitenkin uusia institutionaalisia vaikutuskanavia valtionhallintoon. Vuodesta 1920 vuoteen 1925 kauppa- ja teollisuushallituksen yhteydessä toimi *kaupan ja teollisuuden harjoittajain edustajisto* -niminen elin, joka oli koottu viranomais- ja intressiedustajista. Joulukuussa 1919 valtioneuvoston asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustettu *pysyvä kauppasopimuskomitea* sen sijaan oli ulkomaankauppapolitiikassa sellainen intressiedusteinen hallinnollinen järjestely, jonka historia ulottuu nykypäivään asti. Kaupan ja teollisuuden harjoittajain edustajistoakin lyhytikäisemmiksi jäivät ne *talousneuvostotyyppiset elimet,* jotka valtioneuvosto asetti vuosina 1920 ja 1921 kriisiajan synnyttämien talousongelmien jälkihoidon suunnitteluun.

Jo kauppa- ja teollisuushallituksen marraskuussa 1918 perustaneeseen asetukseen (19. 11. 1918/169) oli sisällytetty säännökset kaupan ja teollisuuden harjoittajain edustajiston asettamisesta viraston »toimintaa täy-

[68] Ks. ulkomaankaupan vapauttamisesta myös *Harmaja* 1940 s. 342—343.
[69] Ks. *Kuusi* 1921b s. 521.

dentämään». Edustajiston tehtäväksi säädettiin »tärkeämpien kauppaa ja teollisuutta koskevain aloitteiden, uudistusten, lainsäädäntöasiain sekä muiden kaupan ja teollisuuden kehitykselle merkityksellisempien asiain käsittely». Sen tuli olla kokoonpantu »maan eri osissa asuvista, alallaan kokeneista ja edistyneistä henkilöistä» sekä kokoontua »kutsumuksesta määräaikoina tahi tarpeen tullen muulloinkin». (19,1 §.) Kaupan ja teollisuuden järjestöt saattoivat kauppa- ja teollisuushallituksen ohella esittää »alotteita ja valmistamiansa asioita edustajiston kokouksissa käsiteltäviksi» (20 §). Edustajisto saattoi kauppa- ja teollisuushallituksen välityksellä esittää senaatille tarpeellisiksi katsomiensa »pienempien, pysyväisempien valiokuntien tahi neuvostojen» asettamista erityisiä asioita varten (19,2 §).

Asetuksen edellyttämät tarkemmat määräykset edustajistosta annettiin vasta tammikuussa 1920 kauppa- ja teollisuuskomission lakkauttamisen jälkeen (VNp 31. 1. 1920/22). Edustajistoon kuului vähintään 24 jäsentä, joista osa oli valtioneuvoston määrättäviä, osa taas järjestöjen ja yritysten valittavia (1,1 §). Valtioneuvosto määräsi edustajiston viranomaisia edustaneet jäsenet. Muista jäsenistä keskuskauppakamari ja Suomen työnantajain keskusliitto valitsivat kumpikin kolme sekä seuraavat järjestöt ja yritykset kukin yhden: Suomen pankkiyhdistys, Suomen meriliikkeen liitto, Suomen teollisuusvaliokunnan keskuskomitea, Maanviljelijäin keskusliitto, Suomen kaupunkien vähittäiskauppiasliitto, Suomen maakauppiasliitto, Suomen osuuskauppojen keskuskunta, Suomen osuustukkukauppa, Valio, Suomen karjakeskuskunta, Suomen teknillinen yhdistys ja Suomalaisten teknikkojen seura. Jäsenten toimikausi oli kolme vuotta.[70] —Edustajiston toiminta päättyi samalla, kun kauppa- ja teollisuushallituksen toiminta osana valtion menojen supistamispyrkimyksiin liittynyttä virastojen ja virkojen lakkauttamisaaltoa v. 1925 lopetettiin.

Pysyvän kauppasopimuskomitean tehtävänä oli valtioneuvoston 11. 12. 1919 tekemän asettamispäätöksen mukaan seurata kauppasuhteiden kehittymistä, tehdä ehdotuksia kauppasopimuksiksi, seurata kauppasopimusneuvottelujen kulkua ja antaa lausuntoja sopimusten tekemistä koskevissa asioissa. Alkuperäisessä kokoonpanossaan komiteassa olivat edustettuina raaka-aineita ulkomailta tuova teollisuus, kuluttajat, merenkulku, vientiteollisuus, yksityinen vähittäiskauppa, tuontitukkuliikkeet, maatalous, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä ulkoasiainministeriön kauppapoliittinen osasto.[71]

Jo helmikuussa 1919 kauppa- ja teollisuuskomission neuvosto oli esittänyt, että hallitus asettaisi »maan talouselämän pätevimmistä tuntijoista» neuvottelukunnan valmistelemaan valtion eri toimielimille yhtenäistä ohjelmaa noudatettavaksi talouselämän palauttamisessa normaalioloi-

70 Kauppa- ja teollisuusministeriön historiikin mukaan edustajisto asetettiin »mahdollisimman suuren asiantuntemuksen takaamiseksi kaupan ja teollisuuden tärkeitä kysymyksiä ratkaistaessa». *Laati* 1938 s. 121.

71 Ks. pysyvästä kauppasopimuskomiteasta *A. Korpela* 1966 s. 10—11.

hin.[72] Esitystä ei tuolloin kuitenkaan vielä toteutettu. Vasta lokakuussa 1920 valtioneuvosto asetti kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen finanssineuvostoksi nimetyn elimen, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin KOP:n pääjohtaja J. K. Paasikivi ja jäseniksi kymmenen tuotannon ja kaupan johtohenkilöä. Neuvoston tehtävänä oli antaa valtioneuvostolle tämän pyynnöstä »periaatteellisia lausuntoja kauppa-, finanssi- ja veropoliittisissa kysymyksissä kuin myös yleensä muissa taloudellisissa kysymyksissä» sekä erityisesti »antaa lausuntonsa niistä toimenpiteistä, mitkä maan nykyinen taloudellinen asema vaatii ja mitkä olisivat tarpeen nykyisen kalliinajan ehkäisemiseksi ja vakiintuneen hintatason saavuttamiseksi». Neuvosto toimi vain puolisen vuotta laatien mm. ulkomaankauppaa koskevia mietintöjä.[73] Jo kesäkuussa 1921 valtioneuvosto asetti uuden, nyt taloudelliseksi neuvottelukunnaksi kutsutun ja valtiovarainministeriön alaiseksi määrätyn elimen. Neuvottelukunnan tuli lähettää valtioneuvostolle lausuntonsa erinäisistä finanssi-, tuotanto- ja kauppapoliittisista kysymyksistä sekä käsitellä erikseen annettujen määräysten nojalla muitakin taloudellisia asioita. Tämänkin neuvottelukunnan toiminta jäi lyhytaikaiseksi, vaikka valtioneuvosto virallisesti lakkautti sen vasta 23. 11. 1922.[74] —Finanssineuvosto ja taloudellinen neuvottelukunta aloittivat talousneuvostotyyppisten elinten monivaiheisen historian keskushallinto-organisaatiomme kehityksessä.

4.6. Komiteat organisatorisena vastauksena kriisiajan erityisongelmiin I

Ensimmäisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien kriisi havainnollistaa poikkeusolojen ja komiteatyyppisten elinten käyttämisen keskinäisyhteydet: kun hallinto-organisaation pysyvä runko-osa ei kykene vastaamaan varsinkin taloudellista säännöstelyä vaativiin erityisongelmiin, sitä täydennetään usein päätösvaltaakin käyttävillä komiteatyyppisillä orgaaneilla. Tällaisiin elimiin turvauduttiin sekä elintarvikesäännöstelyssä että sen ulkopuolisessa tuotannon ja kaupan säännöstelyssä. Jo

[72] *Kuusi* 1921b s. 522. Ensimmäistä kertaa talousneuvostoajatus tuli *Nousiaisen*, 1964 s. 70, mukaan esille jo v. 1916, kun prof. J. H. Vennola ehdotti Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä pitämässään esitelmässä »yhteiskunnallisten voimien ja järjestöjen» liittymistä yhteen harjoittamaan valtion kanssa kokonaisvaltaista kansantalouspoliittista toimintaa ja käytännön toimenpiteinä taloudellisen keskusjärjestön tai neuvottelukunnan sekä taloudellisen keskustoimiston ja vuosikirjan perustamista.

[73] Ks. finanssineuvostosta *Nousiainen* 1964 s. 70—71.

[74] Ks. neuvottelukunnasta *Nousiainen* 1964 s. 71.

ennen helmikuun vallankumousta oli perustettu elinkeinonharjoittajien edustajista kokoonpantuja ns. keskuskomiteoita. Kesäkuun alussa 1917 voimaan tulleen elintarvelain toimeenpanoa varten komiteatyyppisiä elimiä perustettiin sekä keskushallintoon että läänien tasolle; paikallishallinnossa lain toimeenpanotehtävistä huolehtivat kunnalliset elintarvikelautakunnat. Itsenäistymisen jälkeen elintarvikehallinnon ulkopuolisen säännöstelyjärjestelmän keskeinen elin oli kauppa- ja teollisuuskomissio. Komission perustamisen jälkeen järjestelmästä tuli »kaupan ja teollisuuden ... toteuttamaa itsehallintoa», kuten sitä aikalaisarviossa luonnehdittiin.

Kriisin synnyttämien yhteiskunnallisten ongelmien ja hierarkkisen hallintokoneiston kapasiteettivajauksen ohella organisatoristen muotojen valintaa ohjasivat myös nopeasti muuttuneet poliittiset asetelmat. Ennen helmikuun vallankumousta työväenliikkeellä ei ollut edustusta säädöksin vahvistetussa säännöstelyorganisaatiossa. Sen sijaan vuonna 1917 säädettiin, että elintarvelautakuntien sekä valtiollisten komiteatyyppisten erityiselinten jäseniä valittaessa oli pidettävä silmällä väestön yhteiskunnallista kokoonpanoa; siellä, missä varsinainen työväki muodosti huomattavan osan väestöä, vähintään puolet lautakuntien jäsenistä tuli valita työväenjärjestöjen esittämistä ehdokkaista. Kansalaissodan jälkeisessä uudessa elintarvelaissa kokoonpanosäännös oli muutettu uusia poliittisia voimasuhteita vastaavasti. Keskushallinnon elintarvikesäännöstelyn orgaaneissa tai kansalaissodan aikana perustetussa kauppa- ja teollisuuskomissiossa ei ollut ammattiyhdistysliikkeen edustusta; säännöstelyn hallinnollinen organisaatio ei vielä ilmentänyt pariteettiperiaatteen mukaisia korporatiivisia edustusmalleja.

Säännöstelyjärjestelmä purettiin varsin nopeasti pahimman kriisivaiheen mentyä ohi; tätä vaativat nimenomaan elinkeinonharjoittajat kriisin oloissa syntyneiden etujärjestöjensä välityksellä. Siirtymävaiheessa tosin turvattiin heidän institutionaalinen edustuksensa hallinto-organisaatiossa ja mm. talousneuvostotyyppisten elinten historia alkaa kriisin jälkihoidon suunnittelusta. Toteutetuista organisatorisista järjestelyistä kuitenkin vain pysyvästä kauppasopimuskomiteasta tuli pitkäikäinen.

5. MAAILMANSOTIEN VÄLINEN AIKA

5.1. Itsenäisen Suomen keskushallinto

Ensimmäisen tasavallan sosiaalinen rakenne ja poliittinen järjestelmä sai perushahmonsa kansalaissodan tilinpäätöksenä. Toinen kansalaissotaan johtaneista perusristiriidoista, tilattoman väestön ongelma, pyrittiin poistamaan agraarireformilla, jonka käynnisti jo tynkäeduskunta lokakuussa 1918 säätämällään ns. torpparivapautuslailla; tilaton väestö muuntui laajasti itsenäisiksi pienviljelijöiksi.[1] Teollistumisen jatkuessa kiihtyvällä vauhdilla suomalaisesta yhteiskunnasta tuli —Wariksen luonnehdintaa lainatakseni— »ratkaisevasti työväen ja talonpoikien, ruumiillisen työn tekijäin yhteiskunta».[2] Kansalaissodan ja sen molempien osapuolten sisäisten jälkiselvittelyjen tuloksena myös puoluelaitos ryhmittyi uudelleen hahmoon, jonka se on säilyttänyt pääpiirteissään nykypäiviin asti. Ensimmäisen tasavallan poliittisten voimien keskinäisasetelman erottaa kuitenkin toisen maailmansodan jälkeisestä konstellaatiosta kaksi tärkeää piirrettä. Yhtäältä poliittisen työväenliikkeen vasen siipi oli 1920-luvun lyhyitä katkoja lukuunottamatta pakotettu toimimaan julkisen poliittisen näyttämön ulkopuolella. Toisaalta taas 1930-luvun tilanteeseen toi oman lisänsä äärioikeiston avoin poliittinen organisoituminen ja toiminta.

Itsenäistyminen, kansalaissota ja hallitusmuodon säätäminen vahvistivat myös ne »vahvan valtion»[3] ulkoiset piirteet, jotka osin jo Ruotsin vallan ajan perinnölle rakentuneina ovat määritelleet itsenäisen Suomen poliittisten suhteiden ja prosessien muodolliset puitteet. Vuosien 1917—1919 aiheuttamat muutokset keskushallintokoneistoon eivät kuitenkaan olleet kovin mullistavia. Yhtenäiseen suunnitelmaan pohjautunutta kokonaisuudistusta ei toteutettu eivätkä itsenäistyminen ja uuden hallitusmuodon säätäminen siten katkaisseet sitä asteittaista muuttuviin taloudellis-sosiaalisiin ja poliittisiin oloihin vähittäin sopeutuvaa kehitystä, joka on leimannut keskushallinto-organisaatiotamme autonomian ajan

---

[1] L vuokra-alueiden lunastamisesta 15. 10. 1918/135. Ks. torpparivapautuksen viimeisistä, kansalaissodan jälkeisistä vaiheista *Rasila* 1970 s. 340—381. Asutustoiminnasta ja sen tuloksista maailmansotien välisenä aikana ks. yleisesti *Jutikkala* 1968c s. 202—205, *Rasila* 1967 ja *Tandem* 1977 s. 346—348.

[2] *Waris* 1952 s. 185.

[3] Käsite on *Tandemin*, 1977 s. 348—353.

järjestelyistä lähtien. Byrokratisoitumistendenssin kannalta ehkä olennaisin murros oli sen ristiriidan laukeaminen, joka autonomian kauden viimeisinä vuosikymmeninä oli vallinnut legaalisen hallinnan legitimiteettiperustaa vastanneen oikeus- ja valtioideologian sekä hallinnan ylimmän subjektin noudattaman tosiasiallisen käytännön välillä.

Joitakin *keskushallinnon organisaatiota muuttaneita reformeja* oli vuosian 1917—1919 tapahtumaketjun johdosta luonnollisesti toteutettava. Senaatti teki jo marraskuussa 1917 antamallaan asetuksella (8. 11. 1917/96) joitakin korjauksia 1892 ohjesääntöönsä. Toimituskunnille siirrettiin lisää päätösvaltaa senaatin kollegioilta ja toimivallan jaon sääntelyssä omaksuttiin ensimmäistä kertaa periaate, jonka mukaan kollegioiden ratkaistavat asiat lueteltiin nimenomaisesti muiden asioiden jäädessä toimituskuntien päätettäväksi. Talousosaston yleisistunnon ohella säilytettiin jaostoistunnot, jotka lakkautettiin vasta 1922 VNOS:llä. Senaatin valiokunnista raha-asiainvaliokunnan asema säädännäistettiin, kun sen sijaan ulkoasiainvaliokunta tehtiin pakolliseksi vasta 1922. Talousosaston toimituskunnista asetus lakkautti kamaritoimituskunnan, jonka tehtävät siirrettiin maatalous- ja valtiovaraintoimituskunnille, sekä perusti uudeksi toimituskunnaksi sosialitoimituskunnan. Toimituskuntia tuli näin ollen olemaan kahdeksan: oikeustoimituskunta, sisäasiaintoimituskunta, valtiovaraintoimituskunta, kirkollis- ja opetusasiaintoimituskunta, maataloustoimituskunta, kulkulaitosten ja yleisten töiden toimituskunta, kauppa- ja teollisuustoimituskunta sekä sosialitoimituskunta. Näiden lisäksi kesällä 1918 perustettiin itsenäisyyden saavuttamista ilmentäen sota-asiain- ja ulkoasiaintoimituskunnat. Nimenmuutoksia sekä valtioneuvoston kanslian rinnastamista muihin ministeriöihin v. 1938 lukuunottamatta ministeriöjako säilyi muuttumattomana aina vuoteen 1970, jolloin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaettiin liikenne- ja työvoimaministeriöihin.

Sota-asiain- ja ulkoasiaintoimituskuntien perustamisen ohella välittömästi itsenäistymisestä aiheutunut keskushallinnon organisatorinen muutos oli kenraalikuvernöörin ja hänen apulaisensa virkojen sekä kenraalikuvernöörin kanslian samoin kuin ministerivaltiosihteerin ja hänen virastonsa lakkauttaminen. Lokakuun vallankumouksen jälkeen kenraalikuvernöörin ja hänen apulaisensa virkoja ei enää täytetty ja kenraalikuvernöörin senaatin johtamiseen liittyneet tehtävät siirtyivät senaatin osastojen varapuheenjohtajille. Kenraalikuvernöörin kanslia sen sijaan jatkoi toimintaansa vuoden 1918 elokuun alkuun asti tehtävänään toimia »yksi-

tyisten Suomen kansalaisten etujen valvojana ja välittäjänä Venäjän virastoissa ja viranomaisten luona, mikäli tämän tapaiset tehtävät olivat tähän asti kanslialle kuuluneet». Viimeisen ministerivaltiosihteerin, Carl Enckellin, senaatti puolestaan määräsi tammikuussa 1918 Suomen väliaikaiseksi asiainhoitajaksi Pietariin ja samalla valtiosihteerin virasto määrättiin toimimaan Suomen tilapäisenä Venäjän lähetystönä. Virasto lakkautettiin 1. 7. 1918.[4]

Itsenäistyminen mahdollisti myös pitkään vireillä olleen korkeimman oikeuden perustamisen ja senaatin oikeusosaston lakkauttamisen, mikä tapahtui korkeimmasta oikeudesta annetulla lailla 22. 7. 1918/74.[5] Korkeimman hallinto-oikeuden samanaikainen perustaminen (L korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74) puolestaan merkitsi suurimman osan senaatin hallinnollisen lainkäytön tehtävistä siirtämistä tälle uudelle tuomioistuimelle.[6]

Hallitusmuoto puolestaan sisälsi ainoastaan perussäännökset valtioneuvoston organisaatiosta ja jätti sen tarkemman sääntelyn alemmanasteisilla säädöksillä tapahtuvaksi. Hallitusmuodossa edellytetyt valtioneuvoston järjestysmuotoa koskevat säännökset annettiin v. 1922 MinisteriöL:lla ja VNRatkL:lla sekä VNOS:llä. Osastoiksi uudelleenristittyjen jaostojen lakkauttamisen sekä ulkoasiainvaliokunnan pakollistamisen ohella merkittävin tuolloin tapahtunut uudistus oli jäljempänä käsiteltävä mahdollisuus ministeriön päätösvallan käyttämisen antamiseen virkamiehille. Vielä hallitusmuoto oli näet pidättänyt ministeriöiden päätösvallan käyttämisen ministeriöiden päälliköille (40,1 ja 41,1 §).

Hallitusmuoto ei kajonnut valtioneuvoston alaisen keskushallinnon organisaatioon. Se sisälsi vain viittaussäännöksen, jonka mukaan »virastoista, jotka valtiohallinnon eri haaroja varten ovat olemassa taikka perustetaan, on voimassa erityisiä säännöksiä» (52 §). Venäjän vallan aikaisten sekä itsenäistymisen jälkeen perustettujen —sosialihallitus ja kauppa- ja teollisuushallitus— keskusvirastojen kohtalo joutui kuitenkin heti hallitusmuodon säätämisen jälkeen huomion kohteeksi. V. 1920 eduskunta hyväksyi ministeriöjärjestelmään siirtymistä edellyttäneen toivo-

---

[4] *Nousiainen* 1977 s. 219—220.

[5] Ks. autonomian aikaisista suunnitelmista senaatista riippumattoman korkeimman oikeusasteen perustamiseksi *Rauhala* 1915 s. 91 ja *Rauhala* 1921 s. 109, 112—117, 283—287 ja 533.

[6] Ks. KHO:n perustamisen taustasta *Kulla* 1980 s. 206—244.

musaloitteen. Myös valtioneuvoston vuoden 1919 lopulla asettama ns. virastokomitea päätyi puoltamaan ministeriöjärjestelmää ja ehdotti siihen siirtymistä asteettain siinä laajuudessa kuin eri hallinnonaloilla oli tarkoituksenmukaista. 1920-luvulla lakkautettiinkin joitakin keskusvirastoja siirtämällä niiden tehtävät joko ministeriölle tai toiselle keskusvirastolle. Sosialihallitus yhdistettiin sosialiministeriöön v. 1922, vankeinhoitohallitus oikeusministeriöön samoin v. 1922, kalastushallitus maataloushallitukseen v. 1923, kauppa- ja teollisuushallitus kauppa- ja teollisuusministeriöön v. 1925 sekä lennätinhallitus postihallitukseen v. 1927. 1930-luvulla taas toteutettiin asutushallituksen yhdistäminen maatalousministeriöön v. 1938. Vaikka sotien välisenä aikana suunta oli selvästi keskusvirastojärjestelmästä ministeriöjärjestelmään, täyttä askelta ei kuitenkaan otettu. Jo 1928 laatimassaan mietinnössä virasto- ja virkamiesoloista J. T. Hyvönen katsoi, ettei tämä kysymys ollut silloisissa oloissa kovin tärkeä, ja v. 1943 valtioneuvoston ohjesääntökomitea itsenäisyyden ajan alun käsityksistä poiketen ehdotti parin uuden keskusviraston perustamista. 1940-luvulla kehityksen suunta muuttuikin. Jo v. 1941—1942 perustettiin liikevaihtoverokonttori, patentti- ja rekisterihallitus sekä valtion hankintakeskus.[9]

Keskusvirasto- ja ministeriöjärjestelmien välinen aaltoliike on tyypillinen ilman kokonaisvaltaista rakenteellista suunnittelua tapahtuneelle keskushallintomme kehitykselle. Niinpä »historiallisen kehityksen tuloksena on .. syntynyt erikoislaatuinen sekajärjestelmä, mikä tietenkin aiheuttaa suuria vaihteluja eri ministeriöiden organisaatiossa. ... samankin ministeriön piirissä esiintyvät nämä kaksi järjestelmää rinnakkain.»[10]

Itsenäistymiseen ja uuteen hallitusmuotoon kytkeytyneet keskushallinto-organisaation ja sen oikeudellisen perustan muutokset selkeyttivät toimivaltasuhteita ja instanssijärjestystä. Venäjän vallan aikaiset epävarmuustekijät, keisarin asema kaiken toimeenpanovallan lähtökohtaisena haltijana sekä kenraalikuvernöörin asema »toimeenpanevan hallituksen päällikkönä», poistuivat. Korkeimman hallinto-oikeuden sekä hallitusmuodolla tapahtunut oikeusasiamiesinstituution perustaminen voidaan puolestaan tulkita hallintokoneiston toiminnan oikeudellisen kontrollin vahvista-

9 Ks. keskusvirastojärjestelmän kehityksestä *Uotila* 1963 s. 168—169, *Nousiainen* 1977 s. 282 sekä *kom.miet. 1978: 22* s. 46—47.

10 *Nousiainen* 1977 s. 282.

miseksi. Valitusmahdollisuus hallintopäätöksistä tosin perustui enumeraatioperiaaatteeseen aina HValL:n säätämiseen 1950 ja alemmanasteisen hallinnollisen lainkäytön tärkein itsenäisyyden ajan organisatorinen uudistus —lääninoikeuksien perustaminen— toteutettiin vasta v. 1955 (L 29. 1. 1955/52). Hallintotoiminnan normisidonnaisuutta korosti myös hallitusmuodossa nimenomaisesti julkilausuttu hallinnon lainalaisuuden periaate (HM 92,1 §). Sen oli tosin katsottu olevan voimassa jo autonomian aikanakin, olipa sille katsottu 1772 HM 2 §:ssä voitavan löytää positiivisoikeudellinenkin perusta.[11]

Virkamiesten asema oli jo aiemmin muotoutunut pääpiirteissään sellaiseksi kuin hallintokoneistomme ydinosan kehitystarkastelun mittapuiksi ottamani weberläisen byrokratiamallin periaatteet edellyttävät. Aatelin ylimpiin virkoihin kohdistuneiden privilegioiden kumoaminen sekä »kyvyn, taidon ja koetellun kansalaiskunnon» säätäminen ainoiksi virkaylennysperusteiksi (HM 86 §) on katsottava lähinnä pelkäksi muodollisuudeksi, jo noudatetun käytännön viralliseksi vahvistukseksi. Virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeuksiin eivät vuosina 1923 ja 1924 säädetyt lait (L valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista 29. 12. 1923/299; L valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen 30. 12. 1924/323) tuoneet mitään periaatteellisesti uutta.[12] Virkamiesten virassapysymisoikeutta säännelleet HM 91 § ja vuoden 1926 VirkamL (laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926/202) ovat muiden virkamiesten kuin tuomareiden osalta muodollisessa suhteessa ehkä tulkittavissa taantumaksi aiempaan tilanteeseen nähden. Tosiasiallisesti virkamiesten virassapysymisoikeus jäi kuitenkin VirkamL:n mahdollistamasta hallinnollisesta virkasuhteen päättämismenettelystä huolimatta varsin lujaksi. Weberläisiin periaatteisiin huonosti sopiva käsitys virkamiespalkan perustuslainsuojasta on yleisestä kehityskulusta poiketen elänyt sitkeästi aina meidän päiviimme asti niin lainsäädäntökäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessakin »varhaisemmin kukoistaneeseen privilegioajatteluun pohjautuvana kuihtuvana jäänteenä, jopa luonnottomana pahkana modernin omaisuuden kyljessä», Kastarin

[11] Näin *K. J. Ståhlberg*, 1913 s. 4.

[12] Vrt. *Rytkölä* 1948 s. 49—52.

ilmeikästä kieltä lainatakseni. Vasta vuoden 1970 virkaehtolainsäädännön katsottiin poistaneen virkamiespalkan perustuslainsuojan.[13]

Jonkinlaiseksi poikkeamaksi muutoin vallitsevaksi tulleesta virkatehtävien epäpersoonallistamisesta sekä viran ja sen haltijan erottamisesta toisistaan voidaan katsoa myös VNRatkL:n omaksuma menettely ministeriön päätösvallan siirtämiseksi virkamiehille. Lain 3 §:n mukaan näet tällainen päätösvallan siirtäminen edellytti paitsi asetusta, jossa säädetään millaiset asiat voidaan uskoa virkamiesten päätettäviksi, myös tasavallan presidentin ao. virkamiehelle antamaa henkilökohtaista valtakirjaa. Päätösvallan käyttö sidottiin näin konkreettiseen nimeltä mainittuun virkamieheen eikä pelkästään epäpersoonalliseen virkaan. Käytännössä päätösvaltaa ryhdyttiin kuitenkin siirtämään virkamiehille suoraan asetusten nojalla, ilman presidentin henkilökohtaista määräystä. Yhtäältä eräissä ministeriöissä omaksuttiin tulkintakäytäntö, jonka mukaan ainakin kanslia- ja osastopäälliköt voivat ratkaista VNOS:n siirrettäviä asioita koskevassa luettelossa mainittuja kysymyksiä ilman presidentin määräystäkin. Toisaalta päätösvallan siirtämistä koskevissa erillissäännöksissä omaksuttiin varsin yleisesti se linja, että niiden mainitsemissa asioissa tietyn viran haltijan päätösvalta ei edellytä presidentin valtakirjaa. Tämän laillisuudeltaan kyseenalaisen käytännön myötä virkamiesten ministeriöissä käyttämä päätösvalta tuli yhä enemmän kiinnittymään virkaan eikä sen kulloiseenkin haltijaan. VNRatkL:n muutoksella 5. 11. 1965/577 menettely lopulta »laillistettiin». Muutos jätti edelleenkin voimaan myös säännöksen henkilökohtaisen määräyksen edellyttävästä päätösvallan siirtomenettelystä, mutta sitä ei enää käytännössä juuri noudatettane.[14]

Autonomian aikana ei ollut vielä toteutettu toimituskuntien jakamista organisatorisiin alayksiköihin: tehtäväjako nojautui virkamiehille annettuihin »rooteleihin» ja toisiinsa nähden rinnastetussa asemassa olleiden esittelijöiden ainoana ja yhteisenä esimiehenä oli toimituskunnan päällikkö[15]. Itsenäisyyden aikana alkavat myös *ministeriöiden sisäinen organisaatio* ja hierarkkiset esimies-alaissuhteet kiinteytyä. Organisatorisiin

13 Virkamiespalkan perustuslainsuojan vaiheista ks. *Kastari* 1972 s. 64—67.

14 Päätösvallan siirtämisestä ministeriön virkamiehille sekä ennen vuoden 1965 lainmuutosta noudatetun käytännön laillisuuden arvioinnista ks. *Kastari* 1977b s. 227, *Nousiainen* 1977 s. 314—330 sekä ennen lainmuutosta kirjoitettuna esityksenä *Uotila* 1963 s. 133—157.

15 *Kastari* 1977b s. 223 ja *Nousiainen* 1977 s. 299.

alayksiköihin jakautumisesta säädettiin ministeriökohtaisissa asetuksissa. Ensimmäisenä osastojako otettiin käyttöön ulkoasiainministeriössä v. 1918 ja toiseen maailmansotaan mennessä useimmista ministeriöistä oli annettu osastojaon säätävät asetukset. Viimeiseksi osasto- ja toimistojako omaksuttiin opetusministeriössä. Tämä tapahtui niinkin myöhään kuin v. 1966.[16] Ensimmäinen ministeriöiden johtosuhteiden selkiyttämiseen tähdännyt toimenpide oli puolestaan kansliapäälliköiden asettaminen niihin v. 1920. Tässäkään suhteessa muutos ei kuitenkaan ollut yhtäkkinen. Niinpä Nousiainen mainitsee eräänlaisena »toimituskunta-ajan jäänteenä» sen, että »harvoja poikkeuksia lukuunottamatta ei ministeriöitä eikä osastoja koskevissa asetuksissa 1960-luvulle saakka puhuttu mitään siitä, että osasto- ja toimistopäällikköjen tulisi johtaa muodostelmansa toimintaa».[17]

5.2. Maailmanpulan ja korporatiivisen ideologian vaikutuksista

Maailmansotien välinen aika on eräänlainen välivaihe komitealaitoksemme kehityksessä. Talouden säännöstelyjärjestelmän purkamisen jälkeen komiteoiden käytön painopiste siirtyy jälleen tilapäisiin valmistelukomiteoihin. Pysyväisluontoisiakin ja/tai päätösvaltaa käyttäneitä komiteoita tosin perustetaan, mutta niiden merkitys jää huomattavasti vähäisemmäksi kuin kriisihallinnon oloissa. Korporatiiviset, etujärjestöjen ja valtion tiivistyvää yhteistyötä ilmentävät tendenssit, joihin yleensä kytkeytyy pysyväisluonteisten komiteoiden ekspansio, alkavat modifioida suomalaista byrokratiaa merkittävässä määrin vasta toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisinä vuosina. Joitakin työmarkkinajärjestöedusteisia pysyviä komiteoita tosin perustettiin vuosien 1917—1919 interregnum-kaudella. Nämä jäivät kuitenkin yksittäisiksi ilmiöiksi, jotka eivät ennakoineet I tasavallan hallintokehityksen päälinjaa.

Eräs keskeinen edellytys pysyväisluontoisten etujärjestöedusteisten komiteoiden lisääntymiselle oli Suomessa jo olemassa: tärkeimmät tänäkin päivänä vaikuttavista etujärjestöistä olivat syntyneet. SAK:n ja STK:n edeltäjät oli perustettu jo v. 1907. MTK perustettiin v. 1917 kärjistyvän elintarvikepulan, lisääntyvän elintarvikesäännöstelyn sekä maatalouslakkojen oloissa. Itsenäisessä Suomessa aloitettu ulkomaankaupan säännöstely sekä kansallisen ulkomaankauppapolitiikan

[16] *Kastari* 1977b s. 223—225 ja *Nousiainen* 1977 s. 284—293.
[17] *Nousiainen* 1977 s. 301.

suunnittelu ja toteuttaminen samoin kuin Saksan taloudelliset ekspansiopyrkimykset olivat tärkeimpiä syitä keskeisen vientiteollisuutemme, puuta muokkaavan ja jalostavan teollisuuden, organisoitumiseen Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitoksi joulukuussa 1918. Myös kotimarkkinateollisuus järjestäytyi etujensa puolustamiseksi säännöstelyn purkautuessa noudatettavassa tullipolitiikassa: Metalliteollisuusyhdistys perustettiin v. 1918 ja koko kotimarkkinateollisuutta yhdistävä Suomen Teollisuusliitto (vuoteen 1924 Suomen Tuontiteollisuuksien Keskusliitto) tammikuussa 1921.[18]

Muualla kapitalistisessa maailmassa jo sotien välillä tapahtunut etujärjestöjen ja valtion yhteistyön tiivistymiskehitys ja tähän liittynyt pysyvien komiteatyyppisten elinten perustaminen on yleensä kytketty kahteen perustekijään. Ensimmäistä maailmansotaa seuranneiden vallankumousvuosien sekä 1920- ja 1930-lukujen vaihteen yleismaailmallisen talouspulan johdosta erityisesti poliittisen oikeiston luottamus puoluelaitokseen ja parlamentaariseen demokratiaan alkoi horjua ja alueellisen edustuslaitoksen sijaan tai rinnalle kaavailtiin ja osin pystytettiinkin intressipohjaisia edustusjärjestelmiä.[19] Toisaalta taas maailmanpula johti julkisen vallan ekspansioon ja uusiin talouskehityksen valtiollisiin ohjauspyrkimyksiin. Näiden pyrkimysten toteuttamiseksi valtio asettui yhteistyöhön järjestöjen kanssa mm. komiteatyyppisiä elimiä hyväkseen käyttämällä. Poliittisella tasolla tämän suuntaisen kriisipolitiikan mahdollisti muissa pohjoismaissa »työläisen ja talonpojan liitto», sosialidemokraattisen työväenpuolueen ja argaaripuolueen yhteistyö.[20]

---

18 Ks. teollisuuden organisoitumisesta kokoavasti *Kajaste* 1975 s. 17—22.

19 Ks. korporatiivisista ideologioista, joiden huippukausi ajoittuu nimenomaan maailmansotien väliseen aikaan yleisesti *Helander* 1977b s. 8—43. Vrt. myös *Manninen* 1972 sekä *Klinge* 1972 s. 162—163. Toteutetuista järjestelyistä ks. *Helander* 1977b s. 44—58. Hallitus saattoi perustella esitystään laiksi talousneuvostoksi (n:o 14 v. 1933 vp.) toteamalla tällaisen elimen jo perustetun Hollantiin, Saksaan, Tshekkoslovakiaan, Espanjaan, Japaniin, Italiaan, Ranskaan, Turkkiin, Belgiaan, Englantiin, Ranskaan, Jugoslaviaan, Kreikkaan ja Romaniaan. Pääministeri Kivimäki taas vetosi lakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä parlamenttien välisen liiton ja pohjoismaisten parlamenttien yhteiselimen suosituksiin. V. 1934 vp. ptk s. 603—604.

20 Muiden pohjoismaiden tilanteesta ks. *Kriser och krispolitik* 1974 s. 247—278 sekä *Haataja et al.* 1976 s. 175—176. Korporatiivisista aineksista Ruotsin sotien välisen ajan ideologisessa keskustelussa sekä valtio- ja muussa poliittisessa käytännössä ks. myös *Heckscher* 1946 s. 171—227 ja *Dahlkvist* 1975 s. 178—187. Korporatiivisille järjestelyille esittämiini syihin —puoluelaitosta ja sille käytän-

Maailmanpulan vaikutukset ulottuivat myös Suomeen. Niinpä teollisuustuotanto laski vuosina 1929—1933 n. 30 % ja työttömien määrä oli pahimpana työttömyysaikana, alkuvuodesta 1932, virallisten tilastojen mukaan n. 92 000.[21] Kansainvälisessä vertailussa pulan vaikutukset olivat kuitenkin suhteellisen lieviä ja siitä selviydyttiin varsin nopeasti; jo v. 1932 oli havaittavissa selviä nousun merkkejä.[22] Suomea auttoi kriisin ohi ennen kaikkea se, että maamme oli vasta teollistumisensa alkuvaiheissa ja että ripeä taloudellinen kasvu —teollisuustuotannon kasvu oli maailmansotien välisenä aikana n. 300 %— kantoi verraten nopeasti yli suhdanneaaltojen. Lisäksi paperiteollisuus, jonka osuus vientimme kokonaisarvosta oli 1920-luvulla n. 30 ja 1930-luvulla n. 40 %, oli suhteellisen vähän suhdanteille altista eikä maailmanpula aiheuttanutkaan juuri lainkaan taantumaa sen tuotannossa ja viennissä.[23]

Pula ei Suomessa myöskään johtanut samankaltaiseen talous- ja sosiaalipoliittiseen uudelleenarviointiin kuin esim. muissa pohjoismaissa eikä »työläisen ja talonpojan liitto» toteutunut hallitustasolla ennen kuin vasta v. 1937, pulan jo mentyä ohi. Valtiollisella talous- ja sosiaalipolitiikalla ei pyritty sellaisiin suhdannevaihteluja lievittäviin ja taloutta stimuloiviin vaikutuksiin, jotka kuuluivat esim. muiden pohjoismaiden sosialidemokraattien uuteen poliittiseen ohjelmaan.[24] Valtion menotalous määräytyi Suomessa lähinnä tulokehityksen pohjalta ja finanssi- ja rahapolitiikka oli luonteeltaan pikemminkin restriktiivistä kuin kysynnän lisäämisellä pulan voittamiseen pyrkivää.[25] Työttömyyden ja sen seuraus-

---

nössä rakentunutta parlamenttia kohtaan poliittisessa oikeistossa tunnettuun epäluottamukseen sekä valtiointerventionistiseen kehitykseen— on kenties vielä lisättävä työväenluokan ja sen järjestöjen asemien vahvistuminen, millä esim. muissa pohjoismaissa lienee ollut oma merkityksensä. Weimarin tasavallan perustuslakia, jota esim. *Kirchheimer*, 1964, ja *Neumann*, 1980 s. 319—320, ovat luonnehtineet (luokka)kompromissien tuotteeksi ja johon sisällytettiin säännökset sekä valtiollisesta talousneuvostosta että pariteettisesti kokoonpannuista yritysneuvostoista (Betriebsräte), voi myös pitää osaltaan seurauksena työväenluokan asemien lujittumisesta ensimmäisen maailmansodan ja Saksan siinä kärsimän tappion tilinpäätöksenä.

21 *Halme* 1967 s. 148 ja *Virrankoski* 1975 s. 197.

22 Ks. *Virrankoski* 1975 s. 197: »... teollisuuden tuotanto kasvoi vähän jo vuonna 1932. Elpyminen oli aluksi hidasta, mutta 1935 oltiin jo vuoden 1929 tasolla, ja sitten alkoi voimakas nousu, joka kesti talvisotaan asti.»

23 *V. Holopainen* 1967 s. 79.

24 Ks. *Haataja et al.* 1976 s. 175 ja *Kriser och krispolitik* 1974 s. 111—112.

25 *Kriser och krispolitik* 1974 s. 39.

ten lievittämiseksi turvauduttiin lähinnä vain hätäaputöiden järjestämiseen ja vuoden 1922 köyhäinhoitolakiin perustuviin avustustoimiin.[26] Sosialidemokraattien ja maalaisliiton yhteistyön puolestaan estivät voittamattomat erimielisyydet maatalous- ja finanssipolitiikassa. Sosialidemokraatit vastustivat elintarvikkeiden hintojen nousuun johtavia pulan kourissa olevan maatalouden tukitoimia sekä maalaisliiton ajamaa »halvan rahan ohjelmaa». Syyksi sosialidemokraattien asenteeseen on esitetty ammatillisen työväenliikkeen heikkous ja siitä aiheutunut pelko, että elinkustannusten nousua ei pystyttäisi korvaamaan palkankorotuksilla.[27] Joka tapauksessa sosialidemokraattien talouspoliittinen linja erosi pohjoismaisten veljespuolueiden omaksumasta ja —toteavat Suomen työväenliikkeen historia -teoksen kirjoittajat— kun Ruotsissa ja Norjassa ns. kolmannen vaiheen sosialidemokratiaan johtanut kehitys käynnistyi jo 1930-luvulla, Suomessa se toteutui vasta 1960-luvun loppupuolella.[28]

Talouspula ja sen voittamiseksi noudatettu politiikka ei Suomessa johtanutkaan kovin merkittävään valtiollisten komiteatyyppisten suunnittelu- ja sääntelyelinten lisääntymiseen, vaikka pulavuodet eivät olleetkaan komitealaitoksen kehityksessä täysin vaikutuksettomia. Ammattiyhdistysliikkeen heikkous, joka osaltaan mahdollisti harjoitetun kriisipolitiikan, vaikutti yleisemminkin ajalliseen siirtymään, joka on todettu korporatiivisten tendenssien ilmaantumisessa Suomeen muihin pohjoismaihin verrattuna. Ammattiyhdistysliikkeellä ei kansalaissodan, sisäisten erimielisyyksiensä ja SAK:n v. 1930 tapahtuneen lakkauttamisen johdosta ollut sitä voimaa, joka olisi taannut sille vaikutusmahdollisuuden esim. sosiaalipolitiikkaan ja edustuksen tätä politiikkaa suunnittelevissa tai toteuttavissa elimissä. Osin ammattiyhdistysliikkeen tilasta myös johtui, että työnantajat suhtautuivat vieroksuvasti paitsi työehtosopimuksiin myös valtion puuttumiseen työmarkkinapolitiikkaan. Tästä asenteesta johtuen myöskään tällä

26 *Kriser och krispolitik* 1974 s. 122—124. Ks. pula-ajan sosiaalipolitiikasta myös *Piirainen* 1974 s. 148—149. — Yhteenvetona Suomen harjoittamasta kriisipolitiikasta sekä Suomessa käydystä talous- ja finanssipoliittisesta keskustelusta onkin todettu, että Suomessa ei —toisin kuin esim. Ruotsissa— ole mielekästä puhua mistään keynesläisestä vallankumouksesta 1930-luvulla. *Kriser och krispolitik* 1974 s. 58—59.

27 *Kriser och krispolitik* 1974 s. 279—280.

28 *Haataja et al.* 1976 s. 176.

alueella ei ollut edellytyksiä ns. pariteettiperiaatteelle rakentuvien elinten muodostamiselle.[29]

Epäluottamus puoluelaitokseen ja parlamentaariseen demokratiaan ei ollut vieras Suomenkaan poliittiselle oikeistolle. Jo kansalaissodan virittämässä valtiomuotokeskustelussa oli esillä ajatus intressipohjaisesta edustuslaitoksesta.[30] Poliittisen oikeiston päätavoitteeksi hahmottui kuitenkin pian voimakkaan toimeenpanovallan luominen eduskunnan vastapainoksi eikä intressiedustusjärjestelmä saanut laajaa kannatusta. Myös siinä 1920-luvulla sivistyneistön erääseen osaan levinneessä valtiososialismiksi kutsutussa ideologiassa, joka pyrki perustelemaan kansallisen eheyttämisen välttämättömyyttä ja esittämään keinoja sen toteuttamiseksi, korporatiivisilla aineksilla oli oma sijansa.[31] 1930-luvun keskustelustakaan ei puuttunut korporatiivisia äänenpainoja. Oman värinsä tähän keskusteluun toivat ne fasistiset vaikutteet, jotka Lapuan liikkeen ja sittemmin IKL:n välittäminä kulkeutuivat aina eduskunnan puhujakorokkeelle asti. Intressiperusteista edustusta puoltavilta ajatuksilta puuttui kuitenkin »talonpoikien ja työläisten yhteiskuntaamme» tuon ajan poliittisessa järjestelmässä olennoivien poliittisten voimien, maalaisliiton ja sosialidemokraattien, tuki. Kun Lapuan liikkeen synnyttämä parlamentaarisen järjestelmän kriisi oli ohitettu, näillä ajatuksilla ei siten ollut toteutumismahdollisuuksia. Kivimäen hallituksen talousneuvostolakiesityksen kohtalo ja esityksestä käyty keskustelu havainnollistavat poliittisten voimien suhtautumista korporatiivisiin edustussuunnitelmiin.

5.3. Tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttäminen

1910- ja 1920-lukujen vaihteessa tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttö oli varsin runsasta. Syyt tähän ovat ilmeiset. Venäläistämiskauden päättyminen mahdollisti *yhteiskunnallisen reformitoiminnan uudelleen aloittamisen* ja reformien suunnittelussa turvauduttiin laajasti komiteoiden apuun. Tämä näkökohta vaikutti jo ennen itsenäistymistä, heti

---

29 Ammattiyhdistysliikkeen tilasta sekä työmarkkinasuhteista maailmansotien välisenä aikana ks. *Knoellinger* 1959 s. 98—145 ja *Luoma* 1967a.

30 Ks. tästä keskustelusta, jonka käynnisti lähinnä suomenruotsalainen oikeisto kärjessään R. A. Wrede, *Lindman* 1968 s. 238—242.

31 Ks. *Klinge* 1972 s. 139, 145 ja 162—163.

helmikuun vallankumouksen tapahduttua ja venäläistyneen senaatin kukistuttua. Niinpä huhti—joulukuussa 1917 senaatti asetti kaikkiaan 67 komiteaa, joista useat toimivat sosiaalisten kysymysten parissa. Tällaisen v. 1917 asetetun komitean valmisteluun perustui mm. vuoden 1922 köyhäinhoitolaki.[32] Tunnetuin v. 1917 asetetuista komiteoista on kuitenkin varmastikin K. J. Ståhlbergin puheenjohdolla toiminut perustuslakikomitea.[33]

Komiteoiden käyttötarvetta lisäsi myös itsenäistymisen jälkeinen *hallinnollisten uudelleenjärjestelyjen sekä kansallisen politiikan suunnittelu.* Aiemmin on jo mainittu ne komiteat, jotka asetettiin vuosien 1917 ja 1918 vaihteessa ulkomaankauppapolitiikkaa suunnittelemaan. Hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä puolestaan pohti v. 1919 asetettu virastokomitea.[34] Lisäksi komiteoita käytettiin rajatummissakin hallintokoneiston organisaation suunnittelutehtävissä. Ulkoasiainhallinnon alalla valtioneuvosto mm. asetti lokakuussa 1921 Rafael Erichin johdolla toimineen komitean selvittämään ulkoasiainhallinnon järjestelyä eräissä muissa maissa sekä tämän pohjalta lausumaan kantansa ulkoasiainministeriön organisaatiosta, ulkomaanedustuksen sijaintipaikkojen tarkoituksenmukaisuudesta samoin kuin diplomaattien valinnasta ja koulutuksesta.[35] Puolustushallintokin oli vasta itsenäistyneessä, kansalaissodan käyneessä ja itäiseen naapuriinsa epäluuloisesti suhtautuvassa Suomessa vilkkaan suunnittelun kohteena. Itsenäisyyden ensimmäisenä vuosikymmenenä asetetuista lukuisista puolustushallinnon valmistelukomiteoista ehkä merkittävin —sotatalouskomiteoiden ohella— oli loppuvuodesta 1923 toimintansa aloittanut Eirik Hornborgin johtama puolustusrevisioni. Sen tehtävänä oli tutkia »silloisen puolustusjärjestelyn tarkoituksenmukaisuutta sekä tehdä ehdotuksensa sen uudesti järjestelystä mikäli aihetta siihen katsottaisiin olevan».[36]

---

32 *Mustala* 1967 s. 126; *kom.miet. 1918:* 7.

33 Ks. perustuslakikomiteasta esim. *Blomstedt* 1969 s. 316—317, 322—323, 329—333 ja 335.

34 Virastokomitea antoi vuosina 1921—1925 kaikkiaan kymmenen julkaistua mietintöä: kom.miet. 1921: 17; 1922: 7, 8 ja 12; 1923: 4 ja 9; 1924: 2, 8 ja 15; 1925: 7.

35 Ks. *Paasivirta* 1968 s. 145—146. Komitea antoi neljä julkaistua mietintöä vuosina 1922—1925: kom.miet. 1922: 9; 1923: 1; 1924: 11; 1925: 5.

36 Ks. *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 119—120 sekä *kom.miet. 1926: 3*, joka sisältää selostuksen eräistä komitean ehdotuksista.

1910- ja 1920-luvun vaihteen huippulukemista komiteoiden määrä alkoi vähitellen laskea. Kun v. 1920 komiteoita oli 101, v. 1926 niiden määrä oli pudonnut 58:aan. Vuosikymmenen lopulle tultaessa määrä taas hieman kasvoi siten, että v. 1929 oli toiminnassa 70 komiteaa. Seuraavan vuosikymmenen kehitys puolestaan ilmenee taulukosta 1.[37]

Taulukko 1. Komiteoiden määrä vuosina 1930—1939.

Vuosi	Komiteoita	Vuosi	Komiteoita
1930	72	1935	96
1931	71	1936	107
1932	66	1937	113
1933	64	1938	138
1934	88	1939	117

Pulavuosien vaikutus tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttöön oli kahtalainen. Yhtäältä pyrkimykset valtion menojen rajoittamiseen koskettivat myös komitealaitosta. Valtiontilintarkastajien kertomuksissa oli jo vuosina 1928 ja 1929 esitetty komiteakustannusten supistamista. Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 1928 asiasta lausuttiin mm. seuraavaa:

> »Komiteakustannusten vähentämiseksi ja asiain lopullisen käsittelyn jouduttamiseksi olisi komiteoita asetettaessa harkittava, eikö eräissä tapauksissa voitaisi yhdistää yhdelle komitealle sellaisia tehtäviä, jotka koskevat asiallisesti toisiaan lähellä olevia kysymyksiä, joiden selvittämistä varten on asetettu eri komiteat. Esimerkkeinä tällaisista samaan aikaan toimineista komiteoista mainittakoon vuonna 1928 toimineet maatalousoppilaitoskomitea, maatalouskoulukomitea, maatalouskerhokomitea, kotitalousopetuskomitea ja kotitalousneuvontakomitea.»[38]

Myös eduskunta oli valtiontilintarkastajien kertomusten johdosta esittänyt harkittavaksi, eikö komiteakustannusten vähentämiseksi voitaisi tulla toimeen harvemmilla komiteoilla. Tämän johdosta valtioneuvosto

---

[37] Lukumäärät perustuvat valtiontilintarkastajien kertomuksissa sekä hallituksen finanssikertomuksissa kohdassa 15 Pl. Sekalaiset menot II: 2. esitettyihin tietoihin.

[38] *Valtiontilintarkastajien kertomus* 1928 s. 89.

osana yleistä menojen supistamislinjaa määräsi 18. 7. 1932 yhteensä 23 komiteaa lopettamaan työnsä vuoden loppuun mennessä.[39] Tämän päätöksen tulokset ovat nähtävissä vuosien 1932 ja 1933 komiteamäärissä, jotka olivat vuosikymmenen alhaisimmat.

Toisaalta pula nosti esiin eräitä sellaisia ongelmia, joiden ratkaisemisessa katsottiin tarkoituksenmukaiseksi turvautua laajapohjaisiin valmistelukomiteoihin. Tällainen oli mm. toukokuussa 1932 asetettu, tohtori Eemil Hynnisen puheenjohdolla toiminut komitea, jonka tehtävänä oli selvittää työttömyys-, hinta- ja korkokysymyksiä,[40] sekä jo aiemmin, maaliskuussa 1931, asetettu, J. K. Paasikiven johdolla keinoja valtion menojen supistamiseksi harkinnut komitea.[41]

Valtiontalouden ongelmat olivat myöhemminkin 1930-luvulla esillä komitealaitoksessa. Helmikuussa 1935 asetettiin jälleen J. K. Paasikiven johdolla toiminut laaja, 26-jäseninen valtiontalouskomitea. Puolustus-, vero-, sosiaalivakuutus- ja finanssijaostoihin jakautuneen komitean tehtävänä oli harkita puolustuslaitoksen perushankintoihin tarvittavien varojen hankkimista, verorasituksen keventämismahdollisuuksia ja sosiaalivakuutuksen kehittämistä.[42] Sosiaalivakuutuksen kehittäminen oli myös eräiden erityiskomiteoiden tehtävänä. Niinpä 1930-luvulla toimi hallitusneuvos Niilo Mannion puheenjohdolla kaksikin yleistä vanhuus- ja työkyvyttömyyysvakuutusta valmistellutta komiteaa, joiden valmistelutyö johti v. 1937 kansaneläkelain säätämiseen.[43] Kiristyvä maailmanpoliittinen tilanne puolestaan näkyi puolustuslaitokseen kohdistettuna huomiona. Tämän hallinnonalan komiteoista ehkä merkittävin oli toukokuussa 1937 asetettu perushankintaohjelmakomitea.[44]

---

39 *Hallituksen kertomus* 1932 s. 56.

40 *Hallituksen kertomus* 1932 s. 56. Ks. myös *Kriser och krispolitik* 1974 s. 198 sekä Jääskeläinen 1977b s. 520. —Pysyväisluonteisempi oli työttömyyskeskuskomitea, josta ei kuitenkaan annettu asetuskokoelmassa julkaistuja säännöksiä. Se asetettiin jo v. 1926, kesällä 1930 sitä laajennettiin ja v. 1932 se organisoitiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön antamalla ohjesäännöllä uudelleen työttömyysneuvosto -nimisenä elimenä. *Kriser och krispolitik* 1974 s. 122.

41 *Jääskeläinen* 1977b s. 507. Valtion menojen supistamislautakunnan nimen saanut komitea antoi mietinnön jo asettamisvuotenaan, *kom.miet. 1931: 10.*

42 Ks. valtiontalouskomiteasta *Jääskeläinen* 1977b s. 522, *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 185 ja *Selén* 1980 s. 119—124.

43 *Airi Sipilä* 1967 s. 118 sekä *kom.miet. 1931: 5* ja *1935: 11.*

44 Ks. perushankintaohjelmakomiteasta *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 190, *Jääskeläinen* 1977c s. 564 sekä *Selén* 1980 s. 125—129.

Kun komiteoiden *asettaminen* oli autonomian aikana senaatissa keskittynyt etupäässä sen kollegioille, itsenäistyneessä Suomessa komiteoita asettivat valtioneuvoston yleisistunnon ohella myös ministeriöt. Niinpä esim. puolustusministeriö asetti maailmansotien välisenä aikana useitakin komiteoita mm. aseteknisiä kysymyksiä valmistelemaan.[45] Lisäksi on osoitettavissa ainakin yksi tapaus, jossa komitean asettajaorgaani oli tasavallan presidentti. Kysymyksessä oli 22. 4. 1924 asetettu komitea, jonka tuli valmistella kysymystä, »mitkä armeijan ja puolustuslaitoksen palveluksessa olevista upseereista ja muista henkilöistä voivat, huomioonottaen heidän kykynsä, ansionsa ja koeteltu kansalaiskuntonsa, tulla kysymykseen puolustuslaitoksen virkoja ja toimia asetettaessa vakinaiselle kannalle». Komiteaan, jonka asettamisen taustana olivat jääkäriupseerien ja ns. venäläisten upseerien ristiriidat, kuuluivat puheenjohtajana kenraali A. Langhoff sekä jäseninä J. K. Paasikivi, T. M. Kivimäki, A. Frey, K. Kallio ja V. Tanner.[46]

Mainittu presidentin asettama elin on myös esimerkki komiteasta, jonka *kokoonpanossa* on parlamentaariset näkökohdat otettu huomioon. Poliittisesti merkittäviksi koettuja kysymyksiä valmistelemaan asetetuissa komiteoissa on yleisemminkin havaittavissa pyrkimys puolue-edustuksen turvaamiseen. Edellä tarkastelluista komiteoista tämä on todettavissa mm. vuoden 1917 perustuslakikomiteassa, vuoden 1923 puolustusrevisionissa, vuoden 1932 pulan aiheuttamia ongelmia pohtineessa komiteassa sekä vuoden 1935 valtiontalouskomiteassa.

Tilapäisiä valmistelukomiteoita koskenut *säädösaineisto* oli niukkaa. Lainvalmistelukunta-asetukseen sisältynyt säännös senaatin oikeudesta asettaa erityiskomiteoita oli kumottu sillä v. 1914 annetulla asetuksella (24. 9. 1914/42), jolla lainvalmistelukunta oli organisoitu uudelleen lakineuvosto-nimiseksi orgaaniksi. Tämän asetuksen kumonneessa, senaatin lokakuussa 1917 antamassa asetuksessa lainvalmistelukunnasta (24. 10. 1917/88) ei myöskään ollut vastaavaa erityiskomiteoita koskevaa säännöstä. Sen sijaan siinä oli lainvalmistelukunnan osastojen valmistelemien lakiehdotusten jatkokäsittelystä säännös, jonka mukaan senaatti saattoi asettaa komitean käsittelemään edelleen tällaista lakiehdotusta.

---

[45] Niinpä »puolustusministeriö asetti vuodesta 1932 alkaen useita erillisiä toimikuntia suunnittelemaan vanhojen välineiden parannuksia ja myös tekemään ehdotuksia aivan uusien, tarpeellisiksi katsottujen välineiden kehittämiseksi». *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 171.

[46] *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 100.

Osaston vanhemman jäsenen tuli toimia komitean puheenjohtajana ja nuoremman jäsenen sihteerinä. Osaston tehtävänä oli sitten komitean ehdotuksen perusteella valmistella lakiehdotus lopulliseen muotoonsa. (5,1 §.) V. 1922 annetussa oikeusministeriöasetuksessa (29. 12. 1922/315), jolla lainvalmistelukunta siirrettiin oikeusministeriön toimistoksi, ei näitä säännöksiä enää ollut.

Tilapäisten komiteoiden käytöstä ei annettu säännöksiä myöskään 1922 VNOS:ssä tai ministeriöasetuksissa, ellei tällaiseksi sitten tulkita kauppa- ja teollisuusministeriöstä v. 1925 annetussa asetuksessa (23. 12. 1925/370) ollutta säännöstä asiantuntijoiden käyttämisestä. Asetuksen 18 §:n mukaan ministeriö oli oikeutettu käyttämään erikoistehtäviin asiantuntijoita ja suorittamaan heille korvausta valtion tulo- ja menoarvioon sitä varten otetusta määrärahasta.

Komiteakustannukset olivat poikkeus siitä yleislinjasta, jonka mukaan tilapäisiin valmistelukomiteoihin liittyneet kysymykset jätettiin tosiasiallisessa käytännössä muotoutuviksi. Niinpä esim. vuonna 1926 annettiin komiteoiden mietintöjen painatuslupia ja v. 1928 komiteoiden puheenjohtajien ja jäsenten päivärahoja ja matkakustannusten korvauksia koskevat valtioneuvoston päätökset (356/1926; 78/1928). V. 1938 annettiin sitten yleispäätös komiteakustannuksista (VNp 15. 12. 1938/405), joka sisälsi säännöksiä eräistä muistakin komiteoiden toimintaan liittyvistä kysymyksistä kuin vain komiteapalkkioista.

Päätöksen 1,1 §:n mukaan määrättyä kysymystä selvittämään tai valmistamaan asetetun komitean »tulee tehtäväänsä suunnitellessaan ja suorittaessaan tarkoin harkita, ettei valtiolle aiheuteta suurempia menoja kuin mitä työn suorittaminen välttämättömästi vaatii». Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lupaa edellytettiin, mikäli komitean käytettäväksi asetettuja varoja aiottiin käyttää muuhun kuin kansliamenoihin, välttämättömän kirjallisuuden hankkimiseen sekä konekirjoitusmenoihin (1,2 §). Raha-asiainvaliokunta määräsi myös, painettiinko mietintö ja missä laajuudessa sekä kuinka suuri painos siitä otettiin (2 §). Kysymys mietinnön painattamisesta myös ruotsinkielisenä raha-asiainvaliokunnan oli alistettava valtioneuvoston harkittavaksi (2 §). Vuosittain käyttämistään varoista komitean tuli tehdä tilitys valtiokonttoriin ennen seuraavan tammikuun loppua (9,1 §). Päätöksen 7,3 §:n asiantuntijapalkkioita koskevasta säännöksestä ilmenee, että komiteoilla katsottiin olevan oikeus kuulla asiantuntijoita vain, mikäli se oli saanut siihen nimenomaisen oikeuden. (»Jos komitea on saanut oikeuden kuulla asiantuntijoita, on puheenjohtaja oikeutettu maksettavaksi hyväksymään heidän palkkiolaskunsa, jos korvaus osanotosta komitean työhön ei ole suurempi, kuin mitä

komitean jäsenille tämän päätöksen mukaan on päivärahana suoritettava.») Päätöksen 8 §:ään taas sisältyi säännös, joka on tulkittavissa myös muuta kuin kustannusvalvontaa koskevaksi. Sen mukaan näet sellaisen komitean, jonka asettamisesta oli kulunut vähintään kuusi kuukautta, tuli joulukuun alkuun mennessä toimittaa asianomaiselle ministeriölle lyhyt selostus kyseisen vuoden aikana suorittamastaan työstä.

5.4. Esimerkkejä pysyvistä komiteoista

Erityisen ryhmän sotien välisenä aikana toimineista pysyvistä komiteoista muodostavat ne 1910- ja 1920-luvun taitteessa perustetut orgaanit, joihin keskeisillä työmarkkinajärjestöillä oli edustajiensa valitsemis- tai ehdotusoikeus. Nämä lähinnä sosiaalihallinnossa toimineet elimet ennakoivat toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen yleistynyttä kapitalististen suhteiden synnyttämiin sosiaalisiin ongelmiin reagoimisen organisatorista muotoa. Tarkoittamani orgaaneja olivat ennen muuta vakuutusneuvosto, ammattikasvatusneuvosto, työaikalautakunnta sekä sosialihallituksen —sittemmin sosialiministeriön— valtuutetut.

Vakuutusneuvosto perustettiin eduskunnan jo aiemmin hyväksymällä mutta vasta elokuussa 1917 väliaikaisen hallituksen vahvistuksen saaneella työväen tapaturmavakuutusasetuksella (18. 8. 1917/64). Johtosääntönsä (Sp 28. 12. 1917/120) 2 §:n mukaan sen tehtävänä oli paitsi ratkaista eräät poikkeuslupa-anomukset ja korvaushakemukset myös toimia valitusinstanssina haettaessa muutosta vakuutuslaitosten ja valtion tapaturmalautakunnan korvauspäätöksiin. Ennen neuvoston työnantaja- ja työntekijäjäsenten määräämistä senaatin oli pyydettävä työmarkkinoiden silloisten keskusjärjestöjen ehdotukset (20,2 §).[47]

Muut pariteettisen työmarkkinajärjestöehdotuksen sisältäneet pysyvät komiteat eivät käyttäneet päätösvaltaa. Joulukuussa 1917 perustetun *ammattikasvatusneuvoston* tehtäväksi annettiin avustaa teollisuushallitusta käsityö- ja teollisuuskasvatusta koskevien periaatteellisten kysymysten ratkaisussa (Sp 10. 12. 1917/130; 1 §). *Työaikalautakunnan* taas tuli toukokuussa 1919 annetun valtioneuvoston päätöksen (28. 5. 1919/73) 1 §:n mukaan valmistella niitä poikkeuslupia koskevia asioita, jotka kahdeksan tunnin työajasta annettu laki (27. 11. 1917/103; muut 14. 8. 1918/94)

[47] Vakuutusneuvosto organisoitiin v. 1942 tuomioistuinmuotoon vakuutusoikeus -nimisenä ja siirrettiin samalla pois sosiaaliministeriön alaisuudesta. L vakuutusoikeudesta 907/1942.

mahdollisti, sekä antaa tarvittaessa lausuntoja muistakin ko. lain soveltamiskysymyksistä. Sosialiministeriön yhteyteen myöhemmin siirretyt *sosialihallituksen valtuutetut* oli puolestaan senaatin elokuussa 1918 tekemän päätöksen mukaan kutsuttava sosialihallitukseen »tietojen, neuvojen ja lausuntojen antamista varten» käsiteltäessä »periaatteellisia tai muuten tärkeitä kysymyksiä, jotka koskevat Sosialihallituksen järjestelyä, työväensuojelusta, sosialivakuutusta, työnvälitystä ja muuta työttömyyden vastustamista, työriitain sovittelutoimintaa sekä muita työantajain ja työntekijäin välisiä suhteita» (Sp 19. 8. 1918/94; 3,1 §). Ammattikasvatusneuvostoon työmarkkinoiden keskusjärjestöillä oli oikeus valita työnantaja- ja työntekijäedustajat, kun taas työaikalautakunnan kokoonpanosta määrättäessä niillä oli ehdokkaiden esittämisoikeus. Sosialivaltuutetuista puolestaan oli säädetty ainoastaan, että heidän tuli olla työoloihin perehtyneitä henkilöitä, joista toisen oli nautittava työnantajien ja toisen työntekijöiden luottamusta.[48] — Työntekijäedustus oli myös *valtion tapaturmalautakunnassa*, jonka senaatti tapaturmavakuutusasetuksen nojalla joulukuussa 1917 asetti huolehtimaan valtion töissä sattuneista tapaturmista maksettavan korvauksen määräämisestä ja suorittamisesta (Sp 28. 12. 1917/120; 4 §).

Nykyisistä sosiaalihallinnon pysyvistä komiteoista myös raittius- ja alkoholiasiain neuvottelukunta juontaa juurensa jo itsenäisyyden alkuvuosiin. Valtioneuvosto teki näet helmikuussa 1919 päätöksen *raittiusneuvottelukunnan* perustamisesta sosialihallituksen raittiusosaston yhteyteen (11. 2. 1919/12). Neuvottelukunta, jonka jäseniksi sosialihallitus valitsi neljä edustavaa raittiustyöntekijää, tuli kutsua koolle sosialihallituksen raittiusosastoon käsiteltäessä sellaisia periaatteellisia tai muuten tärkeitä kysymyksiä, jotka koskivat »toimenpiteitä raittiuden edistämiseksi sekä erittäinkin alkoholipitoisten aineiden valmistusta, maahantuontia, myyntiä, kuljetusta ja varastossapitoa koskevien lakien ja asetusten noudattamisen valvontaa» (1—2 §).

Myös muille hallinnonaloille perustettiin sotien välisenä aikana joitakin sellaisia pysyviä komiteoita, jotka jatkavat toimintaansa vielä tänä päivänä, tehtäviltään ja toimivallaltaan, kokoonpanoltaan sekä organisatoriselta asemaltaan tosin uudelleen järjestettyinä. Opetusministeriön hallinnonalalla tällaisia orgaaneja olivat valtion taidetoimikuntien ja tieteellisten toimikuntien sekä valtion elokuvatarkastamon ja elokuvalautakunnan edeltäjät.

48 Ks. sosialihallituksen valtuutetuista myös *Tuominen* 1967 s. 19—20.

Taidelautakunnat —valtion taidetoimikuntien edeltäjät— ja *tieteellisen keskuslautakunnan* perusti Paasikiven senaatti v. 1918; kirkollis- ja opetusasiaintoimituskunnan päällikkönä oli tuolloin E. N. Setälä. Lautakunnille ei annettu itsenäistä päätösvaltaa vaan niitä luonnehdittiin hallitusta avustaviksi orgaaneiksi. Nykyiseen tapaan taiteen ja tieteen alan järjestöille annettiin oikeus osallistua jäsenten asettamisprosessiin.

Taiteen alalla perustettiin lautakunnat kirjallisuutta, säveltaiteita ja kuvaamataiteita varten sekä hieman myöhemmin vielä rakennustaidelautakunta. Senaatin marraskuussa 1918 vahvistaman lautakuntien johtosäännön mukaan niiden puheenjohtajat valitsi kirkollis- ja opetusasiaintoimituskunta, kun taas muilta osin lautakunnat täydensivät itse itseään. Lautakuntien oli tällöin tiedusteltava sen koko maan käsittävän taiteilijayhdistyksen mielipidettä, joka oli olemassa lautakunnan edustamaa taidelajia varten. Kokoonpanomääräyksiä muutettiin v. 1925 eduskunnan edellytettyä budjettipäätöksessään, että lautakuntiin olisi valittava myös työväen taideharrastuksia edustava henkilö. Tämän jäsenen valinta annettiin opetusministeriölle. Lautakuntien toimikausi oli neljä vuotta.

Taidelautakuntien tuli seurata omilla aloillaan maamme taideoloja ja valvoa taiteen etuja maassa. Tässä tarkoituksessa niiden tuli »antaa Hallitukselle sen vaatimia lausuntoja ja selvityksiä taidetta koskevista asioista sekä omasta aloitteestaan tehdä ehdotuksia toimintapiiriinsä kuuluvista kysymyksistä; hankkia tarpeellisia tietoja ja, kunkin omalla taidealallaan, perustaa arkisto, johon jatkuvasti kootaan kotimaista kirjallisuutta ja taidetta koskevia sanomalehti-uutisia ja kirjoitelmia, . . .».[49]

Tieteelliselle keskuslautakunnalle syyskuussa 1919 vahvistettu johtosääntö noudatteli taidelautakuntien johtosäännön esikuvaa. Lautakunnan puheenjohtajan nimitti ministeriö, kun taas seitsemän—yhdeksän jäsenen valinnassa noudatettiin itsetäydennysjärjestelmää. Lautakunta teki ehdotuksen avoimen jäsenpaikan täyttämisestä, toimitti ehdotuksensa sekä Suomen Tiedeakatemian ja Suomen tiedeseuran siitä antamat lausunnot ministeriölle, joka antoi valitulle kutsun. Pesosen mukaan kutsu annettiin säännönmukaisesti lautakunnan ehdottamalle ja lausunnonantajien puoltamalle henkilölle. Tämänkin lautakunnan toimikausi oli neljä vuotta.

Tieteellinen keskuslautakunta oli perustettu asiantuntijalautakunnaksi »avustamaan Hallitusta tieteiden edistämistä tarkoittavien asioiden käsittelyssä». Johtosäännön 5 § täsmensi sen tehtäviä seuraavasti:

> »Keskuslautakunnan tulee seurata maamme tieteellistä elämää ja valvoa tieteemme etuja. Tässä tarkoituksessa keskuslautakunnan

[49] Ks. taidelautakunnista *Tuomikoski-Leskelä* 1977 s. 56—59. Lautakuntajärjestelmä pysytettiin ennallaan aina vuoteen 1945, jolloin johtosäännöt uudistettiin. Ks. tästä samoin kuin taidehallinnon myöhemmästä kehityksestä *Tuomikoski-Leskelä* 1977 s. 59—64.

tulee antaa hallitukselle sen vaatimia lausuntoja ja selvityksiä tiedettä koskevista asioista sekä omasta aloitteestaan tehdä ehdotuksia toimintapiiriinsä kuuluvista kysymyksistä. Niinpä keskuslautakunnan tulee pyydettäessä antaa lausuntoja tieteellisiin tarkoituksiin annettavista apurahoista sekä tarvittaessa ehdottaa toimenpiteitä tieteiden edistämiseksi sekä tieteellisiin seuroihin että yksityisiin tieteenharjoittajiin nähden (esim. ehdottamalla tutkijastipendejä, ehdottamalla toimenpiteitä tilaisuuden hankkimiseksi tiedemiehille tieteellisen työn suorittamiseen kotimaassa ja ulkomailla j.n.e.).»[50]

Elokuvasensuuri oli toisen maailmansodan päättymiseen asti Kastarin »puoliviralliseksi» kutsuman, elokuvatuottajien ja opetusministeriön yhteisesti järjestämän menettelyn varassa. HM 10 §:n mukaisen sananvapauden suojan katsottiin koskevan myös elokuvia ja näin elokuvasensuurin järjestäminen olisi edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestyksessä käsiteltyä lakia. Yritykset tällaisen lain säätämiseksi eivät tuottaneet tulosta ennen kuin v. 1945.[51] Opetusministeriö asetti kuitenkin jo 1. 8. 1921 vapaaehtoista ja neuvoa-antavaa ennakkotarkastusta varten *valtion filmitarkastamo* -nimisen elimen. V. 1935 opetusministeriö perusti lisäksi muutoksenhakuelimen, *valtion filmilautakunnan,* ja antoi näille molemmille orgaaneille asetuskokoelmassa julkaistut ohjesäännöt (335 ja 336/1935). Filmitarkastamon jäseninä olivat opetusministeriön määräämät filmitarkastaja ja kolme apujäsentä (2,1 §). Tarkastus toimitettiin Suomen biograafiliiton hankkimassa huoneistossa ja liitto maksoi myös filmitarkastamon jäsenten palkat ja asiantuntijoiden palkkiot sekä huolehti muistakin tarkastuksista johtuvista kustannuksista (8 §). Filmitarkastamon elokuvan julkisen esittämisen kieltävän päätöksen elokuvan omistaja saattoi alistaa ratkaistavaksi filmilautakunnalle, jonka päätös oli lopullinen (1 §). Lautakuntaan kuuluivat opetusministeriön määräämät viisi varsinaista ja kolme varajäsentä. Varsinaisessa jäsenistössä tuli olla edustettuina opetusministeriö, oikeusministeriö ja sanomalehdistö, kukin yhdellä jäsenellä, sekä Suomen biograafiliitto kahdella jäsenellä. (2 §.)

Puolustushallinnossa taas nykyisten puolustusneuvoston ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan edeltäjät perustettiin 1920-luvulla, edellinen asetuksella, jälkimmäinen puolestaan eduskunnan määrärahakäsittelyn jälkeen valtioneuvoston antamalla asetuskokoelmassa julkaise-

50 Ks. tieteellisestä keskuslautakunnasta *Pesonen* 1961 s. 11—19 ja *Falk et al.* 1975 s. 85—86. Nykyisen kaltainen toimikuntalaitos otettiin tiedehallinnossa käyttöön vasta v. 1950, v. 1961 toimikuntia täydennettiin ja v. 1969 säädetyllä lailla tieteellisen tutkimuksen järjestelystä (760/69) siirryttiin nykyiseen, uusitun Suomen Akatemian varaan rakentuvaan järjestelmään. Ks. tiedehallinnon kehityksestä tiivistetysti *Falk et al.* 1975 s. 95—101.

51 *Kastari* 1960c s. 93—95 ja *Kastari* 1972 s. 201—202.

mattomalla johtosäännöllä. *Puolustusneuvosto* oli aluksi korostetusti presidentille alisteinen elin, mutta 1930-luvulla annetuilla uusilla asetuksilla neuvoston ja sen puheenjohtajan riippumattomuutta lisättiin.

Puolustusneuvosto perustettiin puolustusrevisionin ehdotuksesta huhtikuussa 1924 tasavallan presidentin neuvottelukunnaksi sotalaitosta koskevissa asioissa (A 22. 4. 1924/117). Neuvoston tehtävänä oli antaa lausunto »sellaisista periaatteellisista kysymyksistä, jotka koskevat puolustussuunnitelmaa, sotavoimien eri osien määrävahvuuksien vahvistamista, puolustuslaitoksen menoarviota ja taloussuunnitelmaa sekä maan varustamista tarpeellisilla varusteilla ja elintarpeilla sodan aikana kuin myös muista asioista, jotka presidentti on jättänyt sen käsiteltäväksi» (1 §). Puolustusneuvostoon kuului puheenjohtajana olleen tasavallan presidentin sekä puolustusministerin ohella yksinomaan sotilashenkilöitä (2 §).[52]

Vuoden 1924 asetuksen mukaan presidentti kutsui neuvoston koolle, päätti sen käsiteltävistä asioista sekä määräsi sen ei-itseoikeutetut jäsenet; jäsenillä oli tosin oikeus esittää presidentille jonkin asian käsiteltäväksi ottamista (3 §). V. 1931 annetulla uudella asetuksella riippuvuutta presidentistä höllennettiin (11. 3. 1931/106); muutokset liittyivät Mannerheimin paluuseen valtiollisiin tehtäviin. Neuvostolla oli nyt oikeus tehdä oma-aloitteisesti esityksiä (1 §) ja sen puheenjohtajana oli presidentin tehtävään määräämä jäsen, joka myös kutsui neuvoston koolle (2,1 ja 5,1 §). Neuvoston itsenäistämistä kuvasti sekin, että puolustusministerillä oli enää vain läsnäolo-oikeus sen kokouksissa (3 §). Taloudellisen puolustusneuvoston perustamisen vuoksi puolustusneuvoston toimialasta oli erotettu edellisen valmisteltavaksi määrätyt asiat.[53] Puolustusneuvoston asema, tehtävät ja kokoonpano säilyivät pääpiirteissään entisenkaltaisina v. 1938 annetussa asetuksessa (1. 4. 1938/148). Sen sijaan neuvoston puheenjohtaja (Mannerheim) sai vuosina 1937—1938 toteutetuissa puolustushallinnon uudelleenjärjestelyissä itsenäistä, neuvostosta riippumatonta toimivaltaa sekä itselleen alistetun avustavan elimen, yleisesikunnan.[54]

---

[52] Ks. puolustusneuvoston perustamisesta ja vuoden 1924 asetuksesta myös *Jyränki* 1967 s. 31—32 ja *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 102—104.

[53] Puolustusneuvoston uudelleen organisoinnin ja erityisesti sen puheenjohtajan aseman muutosten taustalla oli Svinhufvudin Mannerheimille antama ilmoitus aikomuksestaan luovuttaa tälle sodan sattuessa ylipäällikkyys; »tarkoituksena oli varata Mannerheimille tilaisuus ryhtyä neuvoston puheenjohtajana jo rauhan aikana johtamaan maan puolustusvalmiuden kehittämistä», kuten *Jyränki*, 1967 s. 32, on asian ilmaissut. Ks. vuoden 1931 asetuksella toteutetuista järjestelyistä ja niiden taustasta Jyränki 1967 s. 32—33, *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 148—151 ja *Selén* 1980 s. 17—30. Selénin asetuksen syntytaustan selostukselle antama otsikko tiivistää asian seuraavasti: »Yhtä miestä varten tehty asetus»!

[54] Ks. vuosien 1937—1938 järjestelyjen oikeudellisesta arvioinnista *Erich* 1938a sekä *Jyränki* 1967 s. 34—35. Ks. myös *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 164—168

Taloudellinen puolustusneuvosto perustettiin useiden asiasta tehtyjen esitysten jälkeen kesäkuussa 1929. Valtioneuvoston tuolloin antamassa johtosäännössä sen tehtävä määriteltiin seuraavasti:

> »Taloudellisen puolustusneuvoston tehtävänä on työskennellä mahdollisuuksien luomiseksi sekä sotilaallisen puolustuksen aineellisten tarpeiden tyydyttämiseksi että koko kansan toimeentuloa ja elatusta varten tarvittavien elin- ja muiden välttämättömien tarvikkeiden saannin sekä kansallisen työn jatkumisen turvaamiseksi sodan tai muun pulakauden aikana. Tätä tarkoitusta varten tulee neuvoston itse tai muiden viranomaisten avustamana suorittaa tarpeelliset selvittely- ja suunnittelutyöt sekä yleensäkin asettumalla yhteyteen valtion siviili- ja sotilasviranomaisten sekä elinkeinoelämän vapaitten yhtymien kanssa ynnä laatimalla ja valtioneuvostolle antamalla tarpeellisiksi katsomiaan esityksiä toimia siihen suuntaan, että jo rauhan aikana ryhdytään riittäviin valmistaviin toimenpiteisiin, joiden avulla pulakauden yhteiskuntakoneiston kulkuun aiheuttamia häiriöitä voidaan lieventää ja supistaa.»

Neuvostoon kuului varsinaisia ja ylimääräisiä jäseniä, joista jälkimmäiset ottivat osaa vain omaa alaansa koskevien asioiden käsittelyyn. Varsinaiset jäsenet jakautuivat kolmeen ryhmään: ministerin määräämät ministeriöiden edustajat, itseoikeutetut virkamiesjäsenet sekä kahdeksan valtioneuvoston määräämää maan talouselämää monipuolisesti tuntevaa ja arvovaltaista henkilöä. Ylimääräisiin jäseniin taas kuuluivat eräiden ministeriöedustajien sekä itseoikeutettujen virkamiesjäsenten ohella joidenkin taloudellisten yhteisöjen edustajat, jotka valtioneuvosto määräsi yhteisöjen ehdotuksesta. Edustettuina olivat: Suomen Teollisuusliitto, Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto, Keskuskauppakamari, Suomen Pankkiyhdistys, Suomen Metalliteollisuusyhdistys, Suomen Tukkukauppiaiden Liitto, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta, Kulutusosuuskuntien Keskusliitto ja Maataloustuottajain Keskusliitto. Neuvosto työskenteli pääasiassa jaostoina, joihin kuului sekä varsinaisia että ylimääräsiä jäseniä; yhteisistunnoissa käsiteltiin vain periaatteellisluontoisia ja neuvoston työn järjestelyä koskevia kysymyksiä. Neuvostoa avusti erillinen toimisto.

---

sekä *Selén* 1980 s. 60—94, jossa selostetaan perusteellisesti uudistuksen taustaa ja seurauksia; »uudistuksen suurin voittaja oli Mannerheim», Selén, s. 92, ilmaisee erään johtopäätöksensä.

Taloudellisen puolustusneuvoston perustamista oli ehdottanut jo lokakuussa 1924 asetettu sotatalouskomitea ja ehdotuksen toisti huhtikuussa 1926 asetettu sotatalouskomitea II. Jälkimmäinen perusteli ehdotusta seuraavasti:

»Taloudellinen puolustusvalmiutta tarkoittava toiminta tulee... liikkumaan aloilla, joilla jo ennestään toimivat valtion viranomaiset sekä yksityisten muodostamat järjestöt ja ryhmät. Ellei tahdota pakkokeinoin toteuttaa mitään sotatalousjärjestelmää rauhan aikana —mikä tietenkään ei voi tulla kysymykseen— niin täytyy kaikki nämä jo olemassa olevat elimet saada myötävaikuttamaan taloudellisen puolustusvalmiuden saavuttamiseen. Ilman niiden myötävaikutusta ei päämäärää ole saavutettavissa, sillä mainituilla elimillä on käsissään määräämis- ja vaikutusvalta taloudellisen elämän kaikilla tärkeillä aloilla.»

Perustelut siis muistuttivat Eino Kuusen kauppa- ja teollisuuskomissiosta esittämiä näkökohtia. — Hallitus ehdotti vuoden 1929 budjettiin otettavaksi määrärahan neuvoston perustamista varten. Eduskunta kuitenkin hylkäsi tämän samoin kuin vuoden 1928 lisämenoarvioesitykseen sisältyneen ehdotuksen lausuen, että hallituksen tulisi tehdä asiasta perusteltu esitys.[55] Tällaisen esityksen hallitus antoikin vuoden 1929 valtiopäiville (He n:o 14 v. 1929 vp. määrärahan myöntämisestä toimenpiteitä varten taloudellisen puolustusvalmiuden järjestämiseksi).

Hallituksen mukaan maan talouselämän nopea ja tarkoituksenmukainen siirtyminen sotatilan aiheuttamiin pulakauden toimintamuotoihin edellytti jo rauhan ajan säännöllisissä oloissa ryhtymistä »erinäisiin järjesteleviin, säännösteleviin ja suunnitteleviin toimenpiteisiin sellaisen pulakauden varalta». Suomessa asian tärkeyttä vielä korostaa se, että maamme ei ole omavarainen sen paremmin elintarpeiden kuin teollisuuden raaka- ja muiden tarveaineiden osalta. Esimerkkeinä asiaryhmistä, joita koskevia suunnitelmia olisi taloudellisen puolustusvalmiuden edistämiseksi laadittava, hallitus mainitsi teollisuuden puolustusvalmiuden, maataloustoiminnan ja elintarviketuotannon ylläpitämisen, elintarpeiden, polttoaineiden, vaatteiden ym. tarvikkeiden kulutuksen säännöstelyn, erilaisen avustustoiminnan ym. sosiaalisten toimenpiteiden järjestelyn sekä raha- ja luotto-olojen järjestelyn.

Hallituksen mielestä näitä tehtäviä ei voitu antaa millekään olemassa olevalle elimelle, koska niillä ei olisi riittävää sota-ajan erityisolojen vaatimaa asiantuntemusta kaikilla kysymykseen tulevilla aloilla. Tehtäviä ei voitu antaa myöskään tilapäiselle komitealle, koska taloudelliseen puolustusvalmiuteen vaikuttavat tekijät muuttuivat alituisesti ja suunnitelmia tuli siksi jatkuvasti ajanmukaistaa. Hallituksen mukaan »sopivin ratkaisu näyttää olevan se, että perustetaan pysyväisesti toimiva talou-

[55] Esitetty selostus taloudellisesta puolustusneuvostosta, sen tehtävistä ja kokoonpanosta sekä tuloksettomista perustamisehdotuksista pohjautuu *Kinnusen*, 1967 s. 14—19, esitykseen.

dellinen puolustusneuvosto, jonka järjestelyyn osallistuisivat kaikkien niiden sekä valtion viranomaisten että vapaan elinkeinoelämän johtavien elinten edustajat, joiden toiminta-alaan sen tehtävät ulottuvat». »Talouselämän jo olemassa olevien johtavien ja vaikutusvaltaisten elinten» edustusta neuvostossa hallitus perusteli sillä, että »ne voivat siihen suhtautua täydellä luottamuksella».[56]

Ulkoasiainministeriön yhteyteen v. 1919 perustetun *pysyvän kauppasopimuskomitean* tehtävänä oli seurata Suomen kauppasuhteiden kehittymistä, tehdä ehdotuksia kauppasopimuksiksi, seurata neuvottelujen kulkua ja antaa lausuntoja sopimusten tekemistä koskevissa kysymyksissä. Komitea jatkoi toimintaansa koko sotien välisen ajan. Maailmanpulan aikana v. 1932 valtioneuvosto lisäsi sen tehtävämääritykseen aloitteiden ja ehdotusten tekemisen kauppasopimus- ja ulkomaankauppapolitiikan alalla sekä taloudellisen tiedotustoiminnan kehittämiseksi. Pula-aika korostikin kauppasopimuskomitean asemaa siitä, mikä se oli ollut 1920-luvulla. Kansainvälisen kaupan muuttuminen protektionistisempaan suuntaan lisäsi kauppasopimuspolitiikan merkitystä ja tiivisti valtiovallan ja vientipiirien yhteistoimintaa, mille kauppasopimuskomitea tarjosi sopivan foorumin. [57] Paasivirran mukaan »siitä tuli tärkeä neuvotteluelin, jonka piirissä valtiovallan sekä vientipiirien ja muiden talouselämän intressijärjestöjen edustajat jatkuvasti tapasivat toisiaan».[58] Asko Korpela puolestaan on komitean asemaa sotien välisenä aikana arvioidessaan luonnehtinut sitä eräänlaiseksi kauppasopimuspolitiikan parlamentiksi:

> »Koska eduskunnalla on mahdollisuus vain joko hylätä tai hyväksyä hallituksen sille esittämä valmis sopimus, voidaan kauppasopimuskomiteaa eräässä mielessä pitää kauppasopimuspolitiikan parlamenttina. Komitea ei tosin hyväksy sopimusta sen lopullisessa sanamuodossa kuten eduskunta päättäessään laeista, mutta samoin kuin eduskunta on lainsäädännössä erilaisten poliittisten eturyhmien foorumi, samoin on myös kauppasopimuskomitea erilaisten talouselämän kauppasopimuspoliittisten etujen foorumi. Vaikka presidentillä on hallitusmuodon mukaan määräämisvalta Suomen suhteissa vieraisiin valtioihin, näyttää sittenkin siltä, että varsinainen kauppasopimuspoliittinen linja määräytyy kauppasopimuskomiteassa. Kauppasopimukset koskevat välittömästi talouselämän etuja, jo-

56 Taloudellisen puolustusneuvoston toiminta päättyi syksyllä 1939 kansanhuoltoministeriön perustamisen johdosta. *Kinnunen* 1967 s. 23.

57 *A. Korpela* 1966 s. 10—11 ja *Paasivirta* 1968 s. 207 ja 215—218.

58 *Paasivirta* 1968 s. 216.

ten on luonnollista että poliittisen päätäntävallan yksiköt sopimuksista päättäessään noudattavat talouselämän edustajista kokoonpannun asiantuntijaelimen suosituksia. Tämän takia valmistelulla kauppasopimuskomiteassa on useimmissa tapauksissa Suomen sopimusetujen määräytymisen kannalta ratkaiseva merkitys.»[59]

Tämä kauppasopimuspolitiikkamme määräytymisen kannalta keskeinen elin toimi pelkästään valtioneuvoston asetuskokoelmassa julkaisemattomien päätösten varassa. V. 1932 Kivimäen hallitus tosin esitti komitean aseman lakisääteistämistä eräiden ulkomaankauppapoliittisten kysymysten käsittelyssä. Hallitus ehdotti esityksessään laiksi hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä vientikaupan turvaamiseksi, että valtioneuvoston olisi kuultava asettamaansa kauppasopimuskomiteaa, ennen kuin se päättäisi lakiesityksen tarkoittamista tuontirajoituksista.[60] Eduskuntakäsittelyssä valtioneuvoston kuulemisvelvollisuutta koskeva säännös kuitenkin poistettiin. Säännöstä vastustettiin eduskunnassa osin samoilla argumenteilla, joita sittemmin käytettiin talousneuvostolakiesitystä käsiteltäessä. Niinpä maalaisliittolaisen ed. Hännisen ensimmäisenä allekirjoittamassa ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon liitetyssä eriävässä mielipiteessä kielteistä kantaa perusteltiin mm. seuraavasti:

»Perustuslakien vastaisena ja oudoille laduille johtavana pidämme sitä, jos Eduskunta valtuuttaisi hallituksen asettaman kauppasopimuskomitean päättämään, mitä hallitus tämän lain puitteissa saa tehdä, mitä ei. Täten asetettaisiin presidentin, hallituksen ja eduskunnan rinnalle uusi valtiomahti käyttämään valtaa eräissä Suomen ja ulkomaiden välisissä asioissa.»[61]

5.5. Kivimäen hallituksen talousneuvostoesitys

Ensimmäisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien kriisin jälkihoidon jälkeen ajatus talousneuvostotyyppisestä valtion ja talouselämän edustajien yhteisorgaanista tuli seuraavan kerran esille loppuvuodesta

59 *A. Korpela* 1966 s. 80.

60 He n:o 84 v. 1932 vp., 1 §.

61 Uavl n:o 2 v. 1932 vp. eriävä mielipide III. Valtiovarainvaliokunnan mietintöön —n:o 65 v. 1932 vp.— liittämässään vastalauseessa II ed. Cajander taas ehdotti säännöksen poistamista, »koska pidän muodottomuutena sellaista, että hallitus velvoitettaisiin ennen asian ratkaisua kuulemaan asettamansa komitean mieltä, varsinkaan kun ei ole varmaa, että kaikki lain alaan joutuvat asiat edes kuuluvat komitean käsittelypiiriin».

1928, jolloin ensimmäiset pulan merkit olivat Suomessa jo näkyvissä. Lokakuun 23 päivänä kauppa- ja teollisuusministeriössä pidetyssä talouselämän ja valtion edustajien neuvottelutilaisuudessa käytetyissä puheenvuoroissa ja tilaisuuden jälkeen annetuissa lausunnoissa korostettiin yhtäältä puolueettoman taloudellisen tutkimustyön sekä toisaalta eri yhteiskuntaryhmien ja valtion kiinteän yhteistyön merkitystä taloudellisten ongelmien ratkaisemisessa. Valtioneuvosto asettikin asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellään 30. 11. 1928 *taloudellisen neuvottelukunnan,* jonka tuli selvittää, »mistä johtuu nykyinen talouselämäämme uhkaava pulakausi ja millä keinoilla siitä voitaisiin parhaiten selviytyä». Neuvottelukunta velvoitettiin tekemään tai teettämään tutkimuksia sekä antamaan pyydettäessä ja oma-aloitteisestikin valtioneuvostolle lausuntoja keskeisistä talous- ja sosiaalipoliittisista kysymyksistä. Neuvottelukunnan puheenjohtajaksi valtioneuvosto kutsui prof. A. K. Cajanderin metsähallituksesta sekä jäseniksi seuraavat talouselämän ja valtion viranomaisten edustajat: R. Ryti (Suomen Pankki), V. v. Julin ja R. Walden (puunjalostusteollisuus), J. K. Paasikivi (KOP), V. M. J. Viljanen (Teollisuusliitto), H. Ramsay (SHOY), F. M. Pitkäniemi (Valio), K. J. Ellilä (maataloushallitus), prof. J. H. Vennola, V. Tanner (Elanto), N. Mannio (sosiaaliministeriö), maaherra E. Y. Pehkonen, J. Leppälä ja E. M. Tarkkanen (MTK), J. W. Keto (KK) ja E. Huttunen (SAK). Neuvottelukunnassa olivat siis edustettuina myös kuluttajat ja ammattiyhdistysliike, joskin selvänä vähemmistönä. Pääasiassa jaostoina työskennellyt neuvottelukunta ehti julkaista kaikkiaan 21 tutkimusta ja antaa eri ministeriöille joukon lausuntoja, ennen kuin se valtioneuvoston päätöksellä lakkautettiin vuoden 1932 lopussa.[62]

Kivimäen hallitus esitti vuoden 1933 valtiopäiville jättämässään esityksessä (n:o 14) *talousneuvoston vakinaistamista* perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla. Esityksen mukaan taloudellisten ja sosiaalisten asioiden selvittelyä ja valmistavaa käsittelyä varten asetettava neuvosto antaisi lausuntoja paitsi valtioneuvostolle ja sen ministeriöille myös eduskunnan valiokunnille, tekisi valtioneuvostolle esityksiä sekä suorittaisi lausuntojen ja esityksien antamiseksi tarpeellisia tutkimuksia (1 ja 2 §). Eräissä tapauksissa valtioneuvostolla olisi ollut velvollisuus neuvoston lausunnon hannkimiseen. Esityksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston olisi

62 Ks. neuvottelukunnasta *Nousiainen* 1964 s. 71—72 ja *hallituksen kertomus 1928* s. 69.

näet tullut hankkia lausunto laajakantoisista tai periaatteellisista taloudellisia tai sosiaalisia asioita koskevista hallituksen esityksistä, asetuksista ja eduskunnan toivomuspäätöksistä ennen niiden lopullista esittelyä. Asian kiireellisyyden vuoksi valtioneuvostolla olisi kuitenkin ollut oikeus päättää olla pyytämättä lausuntoa. Neuvostolla olisi ollut myös oma-aloitteinen lausunnonanto-oikeus, milloin hallituksen esityksestä ei ollut sen lausuntoa pyydetty tai milloin esitystä oli eduskunnan valiokuntakäsittelyssä olennaisesti muutettu. Lausunnonanto-oikeus olisi lisäksi koskenut taloudellisista tai sosiaalisista asioista tehtyjä eduskunta-aloitteita. Viittä jäsentä lukuunottamatta neuvoston jäsenet olisi valittu asetuksella määrättyjen järjestöjen, laitosten ja virastojen asettamista ehdokkaista. Ehdotusten perusteella valittavista jäsenistä olisi maa- ja metsätaloutta, kauppaa ja teollisuutta, taloushallintoa, taloustieteitä sekä työväkeä kutakin edustanut viisi henkilöä. (5 §.) Yhteensä 30-jäsenisen neuvoston jäsenten lopullinen valinta olisi kuulunut tasavallan presidentille (4 §). Presidentillä olisi myös ollut oikeus vapauttaa jäsen tehtävästään (6 §).

Lakiesityksen käsittely eduskunnnassa oli pitkä ja monivaiheinen prosessi, joka päättyi vuoden 1936 valtiopäivillä ehdotuksen yksimieliseen hylkäämiseen. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä sekä siihen nojautuneessa eduskunnan vastauksessa ei neuvoston ehdotettua kokoonpanoa eikä jäsenten ehdottamis- ja määräämistapaa pidetty onnistuneina. Ehdotuksen hylkäämistä perusteltiin myös sillä, että talousneuvostolla ei saavutettaisi hallituksen esittämiä päämääriä, suuremman asiantuntemuksen ja pätevyyden takaamista taloudellista merkitystä omaavien yleisten asioiden käsittelyssä. Neuvoston perustamisen jälkeenkin olisi erityiskysymysten valmistelussa käytettävä apuna asiantuntijoita ja asiantuntijakomiteoita ja siksi olisi kyseenalaista, saavutettaisiinko neuvoston perustamisella toimenpiteen vaatimia uhrauksia vastaavia parannuksia. Olennaisin hylkäämisargumentti liittyi kuitenkin neuvostolle ehdotettuun valtiosääntöiseen asemaan:

> »Kun laajakantoisista ja periaatteellista laatua olevista hallituksen esityksistä ja asetuksista olisi lakiehdotuksen mukaan aina, ellei valtioneuvosto asian kiireellisyyden vuoksi toisin päättäisi, ennen asiain lopullista esittelyä hankittava talousneuvoston lausunto, merkitsisi talousneuvoston perustaminen uuden, valtio-oikeudellista merkitystä omaavan elimen luomista valtiojärjestykseemme. Talousneuvoston valtio-oikeudellista merkitystä tehostaisi erityisesti sen perustaminen noudattamalla perustuslain säätämistä varten vahvistettua järjestystä. Valiokunnan (eduskunnan) mielestä ei kui-

tenkaan ole syytä ryhtyä tällä tavoin väliaikaisestikaan muuttamaan voimassaolevaa valtiojärjestystämme, sitä vähemmän kuin muissa maissa vastaaville laitoksille yleensä ei ole annettu nyt ehdotettua valtio-oikeudellista asemaa.»[63]

Talousneuvostoesityksen eduskuntakäsittelyssä sivuttiin monia komitealaitokseen liittyviä ja koko poliittisen järjestelmämme kannalta tärkeitä periaatteellisia kysymyksiä. Keskustelua käytiin mm. asiantuntemus- ja edustusprinsiippien suhteesta neuvoston kokoonpanon määräytymisessä, intressiedustuksen merkityksestä poliittisten suhteiden vakaudelle sekä intressiedustuksen ja eduskunnan olennoiman edustusperiaatteen välisistä suhteista. Kattavuudessaan ja periaattellisluonteisuudessaan keskustelu lienee ainutlaatuinen eduskuntamme historiassa.

Hallituksen esityksen perusteluissa painotettiin asiantuntemus- ja pätevyysnäkökohtia. Kireän finanssi- ja rahapoliittisen linjansa mukaisesti hallitus korosti julkisten menojen kasvun hillitsemistä, mikä hallituksen mukaan asetti yhä suurempia vaatimuksia talous- ja sosiaalipolitiikan johdolle. Entistä monimutkaisempien taloudellisten ja sosiaalipoliittisten kysymysten käsittely edellytti sellaista asiantuntemusta, jonka hankkimiseen ja perusteelliseen omaksumiseen eduskunnassa ja hallituksessa ei pääministeri Kivimäen mielestä aina ollut aikaa eikä tilaisuutta. Kivimäen mukaan »eduskuntalaitoksen varhaisemmilla asteilla on kaikissa maissa, erikoisesti myös Suomessa, valitsijain ja edusmiesten ratkaistavista asioista tärkeimpinä ja suurimpina pidetty, niin sanoakseni, poliittis-eetillisiä kysymyksiä». Tällaisissa asioissa eduskunta ja hallitukset ovatkin yleensä »saattaneet löytää oikean kannan ilman ammatillista erikoisvalmistusta». Uusissa talous- ja sosiaalipoliittisissa kysymyksissä eduskunnan ja hallituksen asiantuntemus ei sen sijaan enää ole riittävä.

Erikoiskomiteat eivät hallituksen mielestä riittäneet takaamaan tarvittavaa asiantuntemusta. Kokoonpanoltaan vaihtelevina ne eivät myöskään turvanneet ratkaisujen johdonmukaisuutta ja määräsuuntaisuutta. Kivimäki ei edelleen pitänyt »asioiden oikealle kululle onnellisena» kokoonpanon riippuvuutta kulloinkin istuvasta hallituksesta. Hallituksen esityksessä jäsenten valintaoikeus olikin annettu presidentille, jota ei —kuten täysistuntokeskustelussa todettiin— »sanan tavallisessa mielessä ole lupa pitää puoluemiehenä». Neuvoston riippumattomuutta valtioneuvostosta ja samalla eroa tavallisiin komiteoihin korosti myös esityksessä valtioneuvoston lausunnon hankkimisvelvollisuus sekä neuvoston itsenäinen lausunnonanto-oikeus; Kivimäen mielestä ei ollut »tarkoituksenmukaista, että kulloinkin vallassa olevasta hallituksesta riippuu, tahtooko se vai eikö se tahdo suunnittelemastaan taloudellisesta tai sosiaalisesta

63 Prvm n:o 1 v. 1936 vp.

toimenpiteestä hankkia lausunnon talousneuvostolta, jossa myös vastakkainen käsitys saattaa olla edustettuna». Hallituksen mukaan myöskään hallituksen lakiesityksistä järjestöiltä pyytämät lausunnot eivät tyydytä asiantuntemuksen tarvetta; lausunnoille oli hallituksen mielestä usein ominaista yksipuolisuus ja erikoisetujen liiallinen korostaminen.

Asiantuntemus- ja pätevyysnäkökohdan ohella hallitus perusteli esitystään myös yhteiskunnallisten ristiriitojen lieventämisellä. Hallituksen mielestä oli todennäköistä, että talousneuvoston työskentely olisi omansa vähentämään eri elinkeinojen samaten kuin yhteiskuntaluokkienkin välillä vallitsevia ristiriitoja. Samaa seikkaa painotti myös pääministeri Kivimäki: hänen mukaansa »työntekijäin ja työnantajain väliset suhteet ovat jääneet vihamielisen luokkataisteluasenteen asteelle, kun ei ole ollut elintä, jossa niistä olisi voitu saman neuvottelupöydän ääressä rauhallisesti ja poliittisista käsityskannoista riippumatta keskustella».

Neuvoston kokoonpanonkin perusteluissa on havaittavissa horjuntaa intressiedustus- ja asiantuntemuspohjaisen järjestelyn välillä. Yhtäältä hallitus ehdotti neuvostoa koottavaksi ammattiedustuksen pohjalta ja piti oikeudenmukaisena, että »eri elinkeinojen harjoittajat saisivat talousneuvostoon jäseniä sen mukaan, kuinka suuri merkitys niillä kullakin on». Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen olisi kuitenkin sen mielestä käytännössä mahdotonta eri elinkeinojen tärkeyden vertailuvaikeuksien vuoksi. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ei myöskään olisi yhtä tärkeätä kuin kansanedustajia valittaessa: »pääasia on, että kaikki kysymysten ratkaisemiseksi tarpeellinen tieto ja kokemus on edustettuna».[64]

Perustuslakivaliokunta teki esityksestä antamassaan ensimmäisessä mietinnössä [65] lakiehdotukseen eräitä varsin oleellisia muutoksia. Valiokunta poisti kokonaan 3 §:n eli valtioneuvoston lausunnon pyytämisvelvollisuutta ja neuvoston itsenäistä lausunnon antamisoikeutta koskeneet säännökset. Lisäksi se halusi 2 §:ssä säädettävän nimenomaisesti, että neuvosto antaa lausuntoja vain pyynnöstä. Näiden muutosten jälkeen ehdotus oli valiokunnan mielestä käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Muutosten johdosta neuvoston asema rinnastuisi valtion komiteoihin, minkä vuoksi jäsenten kutsumisoikeus tulisi antaa valtioneuvostolle. Valiokunta myös lisäsi maa- ja metsätalouden sekä työväestön edustusta samoin kuin poisti säännöksen mahdollisuudesta erottaa jäsen tehtävästään. Mietintöön liittyi kaikkiaan viisi vastalausetta.

Hallituksen tehtyä asiasta luottamuskysymyksen suuri valiokunta lähestyi jälleen hallituksen kantaa. Ehdotukseen palautettiin neuvoston oikeus antaa oma-aloitteisia lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille, ei sen sijaan eduskunnan valiokunnille. Samoin palautettiin valtioneuvoston lausunnon pyytämisvelvollisuutta sekä presidentin jäsenten kutsu-

---

[64] He n:o 14 v. 1933 vp. ja pääministeri Kivimäen puheenvuorot ensimmäisessä käsittelyssä, v. 1934 vp. ptk s. 602—607, ja toisessa käsittelyssä, v. 1934 vp. ptk s. 3082—3085.

[65] Prvm n:o 1 v. 1934 vp.

misoikeutta koskevat säännökset. Hallituksen esityksestä poiketen suuri valiokunta halusi lain säädettäväksi määräaikaiseksi: se olisi voimassa neljä vuotta neuvoston nimittämisestä lukien. Tekemiensä muutosten johdosta valiokunta katsoi lakiehdotuksen edellyttävän sen käsittelemistä perustuslain säätämisjärjestyksessä.[66] Eduskunnan palautettua asian toisessa käsittelyssä perustuslakivaliokuntaan tämä puolsi nyt suuren valiokunnan kantoja, tosin eräin poikkeuksin.[67] Vuoden 1934 valtiopäivillä lakiehdotus hyväksyttiin lepäämään jätettäväksi siinä muodossa, minkä se oli saanut perustuslakivaliokunnan toisessa mietinnössä. Ehdotuksen käsittely päättyi sitten vaalien jälkeisillä valtiopäivillä eduskunnan hylkäävään päätökseen.

Mikä sitten esti esityksen hyväksymisen edellyttämän yksimielisyyden? Hallituksen esitykselleen ilmoittamaa päämäärää, taloudellisissa kysymyksissä tarvittavan asiantuntemuksen ja pätevyyden varmistamista, ei asetettu kyseenalaiseksi eduskunnan esitykseen antamassa vastauksessa eikä myöskään eduskuntakäsittelyssä. Eri mieltä sen sijaan oltiin keinoista tuohon päämäärään pääsemiseksi. Erimielisyydet koskivat niin neuvoston toimivaltaa ja sen asemaa suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon, sen asettamisjärjestystä kuin sen kokoonpanoakin.

Ensin mainitussa kysymysryhmässä pääongelmia olivat valtioneuvoston lausunnon pyytämisvelvollisuus ja talousneuvoston itsenäinen lausunnon antamisoikeus. Hallituksen ehdotuksen vastustajat, jotka lukeutuivat lähinnä ruotsalaiseen kansanpuolueeseen, maalaisliittoon ja sosialidemokraatteihin, katsoivat säännösten johtavan oloihimme soveltumattoman, valtio-oikeudellisesti merkityksellisen elimen perustamiseen eduskunnan ja valtioneuvoston rinnalle.[68] Joidenkin tälle kannalle asettuneiden edustajien mielestä valtion komiteaan rinnastettavaa elintä, jollainen talousneuvoston tulisi olla, ei pitäisi lainkaan perustaa lailla.[69]

---

66 Svm n:o 40 v. 1934 vp.

67 Prvm n:o 1a v. 1934 vp.

68 Maalaisliittolaiset edustajat olivat tällä kannalla jo v. 1934 valtiopäivillä. Ks. vastalause II (ed. Lahdensuo ym.), prvm n:o 1a v. 1934 vp.: »Kun perustuslakivaliokunta ... ehdottaa ... sellaisen talousneuvoston perustamista, jolla tulisi olemaan laissa säädetyin oikeuksin eräänlainen valtio-oikeudellinen asema, jollaista hallitusmuotomme ei tunne, ja kun emme voi tätä hyväksyä ...». Ks. myös ed. Kalliokosken puheenvuoroa v. 1936 valtiopäivillä, ptk s. 248.

69 Ks. esim. maalaisliittolaisten ed. Heiskasen ja ed. Hirvensalon vastalause II prvm n:o 1 v. 1934 vp. sekä ed. von Bornin (rkp) ja ed. Kalliokosken puheenvuorot esityksen toisessa käsittelyssä, v. 1934 vp. ptk s. 3212 ja 3219. Ed. Heiskanen tiivisti toisessa käsittelyssä vaihtoehdot seuraavasti: »Käsitykseni mukaan tulee talousneuvostosta, jos tämä laki hyväksytään, joko lisämahti eduskunnan yläpuolelle, jonkinlainen muunnettu ylähuone, tai sitten komitea. Jos laki hyväksytään siinä muodossa kuin perustuslakivaliokunta nyt toisella kertaa on sen ehdottanut hyväksyttäväksi, niin talousneuvostosta tulee, ei kylläkään välittö-

Ed. Estlander (rkp) katsoi neuvoston valtio-oikeudellisesta asemasta voivan syntyä epäselvyyksiä, vaikka hallituksen lakiehdotusta muutettaisiinkin perustuslakivaliokunnan ensimmäisen mietinnön mukaisesti.[70] Hallituksen esitystä puoltaneet, jotka puolueryhmityksessä sijoittuivat IKL:een, kokoomukseen ja edistyspuolueeseen, olivat taas sitä mieltä, että tavalliseen komiteaan rinnastetulla elimellä ei voitaisi saavuttaa hallituksen esityksessä mainittuja tavoitteita.[71]

Ne, jotka halusivat rinnastaa neuvoston tavallisiin komiteoihin, puolsivat jäsenten kutsumisoikeuden antamista valtioneuvostolle. Ne, jotka korostivat neuvoston riippumattomuutta valtioneuvostosta ja puoluepoliittisista asetelmista, halusivat taas hallituksen tavoin tasavallan presidentin kutsuvan jäsenet.[72] Kun sosialidemokraatit olivat —pääministerin tehtyä asiasta luottamuskysymyksen— peräytyneet aiemmasta perustuslakivaliokunnan ensimmäisen mietinnön mukaisesta kannastaan, kiistakysymykseksi muotoutui valtioneuvoston esitysoikeus jäsenten valinnassa: aiemmin valtioneuvoston kutsumisoikeutta kannattaneet siirtyivät nyt puoltamaan esitysoikeutta,[73] kun taas esim. hallituksen esitystä eduskuntakäsittelyssä voimakkaasti puolustanut ed. Linkomies (kok) katsoi tämän merkitsevän »tasavallan presidentin harkintavallan rajoittamista täysin epäasianmukaisella tavalla ja hallitusmuodon hengen vastaisesti».[74]

Neuvoston kokoonpanokiistoissa rintamalinjat muotoutuivat hieman toisin kuin toimivallasta ja asettamisjärjestyksestä keskusteltaessa. Periaattellisluonteinen linjanveto koski intressiedustuksen ja asiantuntemusjäsenyyden suhdetta, missä hallitus oli —ei tosin aivan yksiselitteisesti— asettunut jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle. Eduskuntakäsittelyssä pää-

---

mästi, mutta välillisesti eduskunnan määräämisvaltaa rajoittava tekijä. Kun näin on asianlaita, niin tämä talousneuvosto voi käydä eduskunnalle eräissä suhteissa jopa vaaralliseksi. Jos taas talousneuvostosta tulee pelkkä komitea, niin se on tarpeeton.» V. 1934 vp. ptk s. 3226.

70 Vastalause III prvm n:o 1a v. 1934 vp. Vrt. ed. Linkomiehen puheenvuoroa esityksen ensimmäisessä käsittelyssä, v. 1934 vp ptk s. 608.

71 Ed. Rydmanin (ed) vastalause IV sekä ed. Linkomiehen vastalause V prvm n:o 1 v. 1934 vp. Vrt. myös ed. Tuomivaaran (ikl) puheenvuoroa toisessa käsittelyssä, v. 1934 vp. ptk s. 3210.

72 Vrt. ed. Wainion (ikl) puheenvuoroa toisessa käsittelyssä: »Koska hallitukset yleensä ovat meillä olleet puoluehallituksia, voisi tuntua turvallisemmalta, että presidentti suorittaa nimityksen, koskei häntä sanan tavallisessa mielessä ole lupa pitää puoluemiehenä.» V. 1934 vp. ptk s. 3228.

73 Tämän kannan mukainen oli prvm n:o 1a v. 1934 vp. Valiokunnan mukaan »meillä voimassaoleva parlamenttaarinen järjestelmä näet vaatii, että valtioneuvosto esitysoikeuttaan käyttämällä saa myötävaikuttaa talousneuvoston kokoonpanoon».

74 V. 1934 vp. ptk s. 3229.

ministeri Kivimäen ohella asiantuntemusjäsenyyttä puolsi ponnekkaimmin ed. Linkomies, joka ei myöskään nähnyt syytä tehdä hallituksen ehdotukseen eri ryhmien suhteellisen edustuksen korjaamiseen tähtääviä muutoksia.[75] Neuvoston intressiedustuspohjaisuutta vaativat voimakkaimmin IKL:n edustajat, joista esim. ed. Tuomivaara piti neuvostoa uuden kansanedustuslaitoksen edelläkävijänä.[76] Suhteellisuusperiaatetta painottivat sosialidemokraatit ja maalaisliitto pyrkimyksissään lisätä työväestön sekä maa- ja metsätalouden edustusta; maalaisliitto tosin suhtautui koko esitykseen alun alkaenkin varsin torjuvasti.[77]

Ratkaiseva ja hallituksen esityksen loppujen lopuksi kaatanut periaatteellinen erimielisyys koski kuitenkin neuvoston merkitystä valtiosääntömme mukaiselle poliittiselle demokratialle. Kannanottojen toiseen ääripäähän sijoittuivat IKL:n edustajien puheenvuorot, joissa arvosteltiin yleiselle ja yhtäläiselle äänioikeudelle rakentavaa edustuslaitosta ja puoluejärjestelmää. Italialaisperäisen korporatiivisen edustusjärjestelmän vaikutteet ovat luettavissa esim. seuraavasta ed. Tuomivaaran lausumasta: »Todellisen kansanvallan toteuttaminen ei kuitenkaan voi eikä saa olla muuta kuin eri yhteiskuntaelämän työalojen ja ammattipiirien osanottoa valtiovallan käyttämiseen kansakunnan yhteisen hyvän toteuttamiseksi».[78] Välittävä linja, joka ei nähnyt talousneuvostosuunnitelmassa vaaraa valtiosäännön mukaiselle poliittiselle demokratialle, ilmeni jo hallituksen esityksen perusteluissa. Hallitus korosti, että »neuvoa antavana, ratkaisuvallatta toimivana elimenä talousneuvosto ei rajoittaisi hallituksen eikä Eduskunnan oikeuksia». Hallitusta tukenut ed. Linkomies taas katsoi asiantuntijaelimeksi luonnehtimansa neuvoston voivan jopa »kohentaa demokratiaa, koska se on tukena demokraattisten valtioelinten tarkoituksenmukaiselle toiminnalle».[79]

Huoli demokratian kohtalosta oli kuitenkin perussyy, joka sai niin maalaisliiton kuin lopulta vaalien jälkeisillä valtiopäivillä myös sosialidemokraatit vastustamaan talousneuvostoesitystä. Neuvostossa nähtiin —eikä IKL:n eduskuntaesiintymisen vuoksi ilmeisesti aivan suotta— korporatiivisen, mahdollisesti toisen kamarin muodossa toteutettavan edustuslaitoksen siemen, joka voisi jo sellaisena rajoittaa valtiojärjestyksem-

---

75 Vastalause V prvm n:o 1 v. 1934 vp. sekä v. 1934 vp. ptk s. 608—609 ja 3230. Vrt. myös vastalause IV prvm n:o 1 v. 1934 vp. (ed. Rydman) ja vastalause III prvm n:o 1a v. 1934 vp. (ed. Estlander).

76 Ks. ed. Tuomivaaran puheenvuoro toisessa käsittelyssä, v. 1934 vp. ptk s. 3210—3212.

77 Suhteellisuusperiaatteen toteuttamiseen tähtäsivät perustuslakivaliokunnan ensimmäisessä mietinnössä kokoonpanosäännökseen tehdyt muutokset. Prvm n:o 1 v. 1934 vp.

78 V. 1934 vp. ptk s. 3211.

79 V. 1934 vp. ptk s. 3230.

me vastaisesti eduskunnan ja valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia.[80] Sosialidemokraattien kannanmuutosta perustellut ed. Wiik korosti, että talousneuvostoajatus oli sinänsä toteuttamiskelpoinen ja että eräissä maissa neuvoston toiminta on ollut kansalle hyödyllistä. Olennaista oli, miten ajatus toteutettaisiin ja mihin tarkoituksiin sitä käytettäisiin. Wiikin mukaan »olisi voitu suostua asettamaan vaikka vakituinenkin valtion komitea, joka olisi neuvoillaan tukenut hallitusta ja eduskuntaa taloudellisten kysymysten käsittelyssä, mutta ei suostuttu sellaiseen uuteen valtiolaitokseen, joka elimellisesti olisi liittynyt valtiosääntöön ja josta siis taantumuksellisina aikoina olisi voinut kehittyä vallan toista kuin oli tarkoitettu».[81] Hyväksyessään periaatteessa ajatuksen talousneuvostosta sosialidemokraatit poikkesivat maalaisliitosta, jonka edustajat eivät katsoneet »käytännöllisten seikkojenkaan» puoltavan neuvoston perustamista.[82] —Perustuslakivaliokunnan v. 1936 valtiopäivillä lepäämään jätetystä talousneuvostoesityksestä antama mietintö ja sen pohjalta laadittu eduskunnan vastaus näyttävät lähinnä maalaisliiton kannanottoja myötäillen kirjoitetuilta.

5.6. Komitealaitos itsenäisen Suomen byrokratisoituneessa hallinto-organisaatiossa

Jos byrokraattiselta hallinto-organisaatiolta edellytetään, että myös hallinnan ylin subjekti on sidottu abstrakteihin oikeusnormeihin, byrokratian konstituoitumisvaihe päättyy Suomessa vasta itsenäistymisen ja hallitusmuodon säätämisen myötä. Muutoin itsenäistyminen ja hallitusmuodon säätäminen eivät merkitse katkosta siinä keskushallinnon vähittäisessä kehityksessä, joka sille on ollut ominaista aina Suomen oman keskushallintokoneiston luomisesta autonomian alussa. Myös virkamiehistön asema oli muotoutunut pääpiirteissään byrokratian tunnusmerkkejä vastaavaksi jo ennen itsenäistymistä; 1920-luvulla säädetyt palkkaus- ja eläkelait sekä VirkamL eivät tuoneet muassaan kovin merkittäviä muutoksia.

---

80 Ks. esim. v. 1934 vp. ptk s. 607 (ed. Sergelius, ml), 3217 ja 3220 (ed. Kalliokoski) sekä s. 3232 (ed. Brander, ml) samoin kuin v. 1936 vp. ptk s. 246 (ed. Wiik, sd).

81 V. 1936 vp. ptk s. 246. Samansuuntaisia käsityksiä ed. Wiik oli esittänyt jo vuoden 1934 valtiopäivillä, ptk s. 610.

82 Tämän käsityksen toi loppukeskustelussa esille ed. Kalliokoski. V. 1936 vp. ptk s. 249.

Muualla Euroopassa, kuten muissa pohjoismaissa, poliittisen järjestelmän kehitys korporatiiviseen suuntaan alkaa jo maailmansotien välisenä aikana ja tämä kehitys lyö leimansa myös hallintotehtävien komiteamuotoiseen organisointiin. Muissa pohjoismaissa kehitystä vauhdittivat taloudellinen lama sekä poliittisissa suhteissa »työmiehen ja talonpojan liitto», sosialidemokraattisen työväenpuolueen ja agraaripuolueen yhteistyö. Suomessa lama ei johtanut valtiointerventionistiseen finanssi- ja sosiaalipolitiikan uudelleenarviointiin ja sosialidemokraattien ja maalaisliiton hallitusyhteistyö toteutui vasta laman mentyä jo ohi, v. 1937. Kun vielä ammattiyhdistysliike oli kansalaissodan jälkeisessä heikkouden tilassaan, komitealaitosta muovanneilla korporatiivisilla ajatuksilla ei Suomessa ollut otollista maaperää parlamentaariseen demokratiaan epäluuloisesti suhtautunutta poliittisen näyttämön äärimmäistä oikeistoa lukuunottamatta. Sen, että edellytykset eivät vielä olleet kypsyneet korporatiivisille organisatorisille rakenteille, todisti Kivimäen hallituksen talousneuvostosta antaman lakiesityksen hylkäämiseen päättynyt eduskuntakäsittely 1930-luvulla.

Komitealaitoksen sisällä painopiste on kriisiaikojen erityisjärjestelyiden purkamisen jälkeen jälleen tilapäisissä valmistelukomiteoissa. Komiteoiden vuosittainen yhteismäärä vaihtelee 100:n molemmin puolin. Tilapäisiä valmistelukomiteoita asettavat sekä valtioneuvosto kollegiona että yksittäiset ministeriöt. Komiteoita koskevasta organisaatiovallasta ei ole voimassa nimenomaisia säännöksiä, mutta valtioneuvoston päätöksillä aletaan antaa komiteoita koskevia yleissäännöksiä, jotka kuitenkin rajoittuivat vielä lähinnä komiteakustannuksiin ja niihin liittyvään valvontaan.

1910-luvun lopulla perustettiin joitakin työmarkkinaedusteisia pysyviä komiteoita, joita koskevat säädökset hyväksyttiin yleensä jo ennen kansalaissotaa ammattiyhdistysliikkeen ollessa varteenotettava yhteiskunnallis-poliittinen voimatekijä. Nämä jäivät kuitenkin yksittäisiksi ilmiöiksi pariteettiseen työmarkkinajärjestöedustukseen perustuvia korporatiivisia rakenteita ajatellen. Näiden elinten ohella sotien välillä perustettiin myös joitakin sellaisia pysyviä komiteoita, joilla on seuraajansa myös tämän päivän hallinto-organisaatiossa: taidelautakunnat, tieteellinen keskuslautakunta, puolustusneuvosto, taloudellinen puolustusneuvosto sekä »puoliviralliset» valtion filmitarkastamo ja valtion filmilautakunta.

6. II MAAILMANSODAN JA SEN JÄLKEISTEN VUOSIEN HALLINNOLLISET ERITYISJÄRJESTELYT

6.1. Poliittisen järjestelmän yleisistä kehityspiirteistä

Hallinto-organisaatiomme oli 1920- ja 1930-luvuilla rakenteeltaan lähempänä byrokratian puhdasta ideaalityyppiä kuin milloinkaan muulloin historiansa aikana. Abstraktiin oikeuteen sidonnaisuutta ei valtio-orgaanien toiminnoissa yleensä asetettu kysymyksenalaiseksi, autonomian viimeisten vuosikymmenien vahvistama legaalisen hallinnan legitimiteettiperustaa vastaava valtio- ja oikeuskäsitys oli eräistä 1930-luvun poikkeusilmiöistä huolimatta hallitsevan ideologian keskeinen elementti,[1] hallintokoneisto vakiintui itsenäisyyden ensimmäisten vuosien uudelleenjärjestelyiden ja kriisihallinnon purkamisen jälkeen ja komitealaitoksen ilmentämät poikkeukset byrokratiaprinsiipeistä olivat myöhempään kehitykseen verrattuina suhteellisen vähäisiä.

Toinen maailmansota ja välittömästi sitä seuranneet vuodet vahvistavat jälleen teesin poikkeusolojen ja hallinto-organisaation epävakaisuuden tai —jos niin halutaan sanoa— tietynasteisen debyrokratisoitumisen yhteydestä. Hallintokoneiston muutokset ovat samanluonteisia kuin ensimmäisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien aikanakin: erityistilanteiden synnyttämiin vaatimuksiin vastataan poikkeusluonteisilla organisatorisilla järjestelyillä kuten komiteatyyppisillä elimillä; myös linjahallintokoneisto on jatkuvassa muutostilassa; koko julkinen hallinto —siis myös kunnallishallinto— pyritään sitomaan yhteen keskitetyn, nopean ja tehokkaan toiminnan vaatimuksia vastaavasti;[2] julkisten ja yksityisten

[1] Poikkeusilmiöillä tarkoitan lähinnä yhtäältä edellisessä luvussa tarkastelemiani korporatiivisia, osin fasistissävyisiäkin ideologisen ilmaston piirteitä sekä hätäoikeudella operoimista valtiokäytännössä, josta ks. *Sipponen* 1965 s. 383—385.

[2] Ks. kunnallishallinnosta sota-aikana *Soikkanen* 1966 s. 651—656. Kehityksen yleispiirteet voinee tiivistää seuraavaan lainaukseen (s. 651—652): »Valtakunnan ollessa sotatilassa jouduttiin ... tiukasti vaatimaan asioiden hoitamista. Tässä yhteydessä painokkaasti tähdennettiin tehokkaan toiminnan tärkeyttä. Kunnallishallinnon ihanteellinen toteuttaminen jäi syrjään yhä enemmän, sillä sota-aikana oli tärkeintä, että asiat tulivat hoidetuiksi ja tehokkaasti suoritetuiksi. Tällöin tehokkuus alkoi nousta sellaiseksi arvoksi, joka entistä enemmän sivuutti muut. ... Nimenomaan sotaponnistuksiin liittyvä kunnallinen toiminta alistettiin valtion viranomaisten tarkan valvonnan alaiseksi, ja laillisuusvalvonta muuttui entistä enemmän tehokkuusvalvonnaksi. Poikkeuksellisissa oloissa asioiden

tehtävien sekä julkisten ja yksityisten organisaatioiden välinen raja hämärtyy.

Muutoksilla on kuitenkin myös eronsa. Taloudellinen säännöstelyjärjestelmä sekä sosiaalisiin ongelmiin vastanneet hallinnolliset erityisjärjestelyt ovat laaja-alaisempia ja kattavampia ja samalla skemaattisesti luettelemani hallinnon muutospiirteet ovat korostuneempia kuin vuosina 1914—1919; sodan aiheuttama kriisi on taloudellisilta ja sosiaalisilta ulottuvuuksiltaan totaalisempi. Osin tämä johtuu siitä, että Suomi on toisessa maailmansodassa itse aktiivinen sodan osapuoli, osin taas sodankäynnin luonteessa yleisesti tapahtuneista muutoksista. Väestön *elintarvikehuolto* sekä *teollisuuden suuntaaminen sotatarviketuotantoon* ovat nytkin keskeisiä valtio-organisaation reagoimista vaativia ongelmia. Sotatarviketuotannon synnyttämä säännöstelytarve on kuitenkin jo teknologisen kehityksen vuoksi toista luokkaa kuin I maailmansodan aikana. Lisäksi Suomen aktiivisesta sotaan osallistumisesta johtuu sellaisia sosiaalisia ongelmia, jotka olivat tuntemattomia ensimmäisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien tilanteelle: *siirtoväkikysymys, rintamamiesten omaisten samoin kuin sotainvalidien, -leskien ja -orpojen huolto* jne.

Erot eivät rajoitu yksin kriisiluonteisten säännöstelytoimien ja hallinnollisten erityisjärjestelyiden laajuuteen ja intensiteettiin vaan ulottuvat myös muutosten pysyvyyteen. Kun ensimmäisestä maailmansodasta alkunsa saaneen kriisihallintojärjestelmän purkamisen voi suhteellisen tarkkarajaisesti ajoittaa vuosiin 1919—1921, poikkeusjärjestelyiden lakkauttaminen toisen maailmansodan jälkeen on huomattavasti pitkäaikaisempi ja vähittäisempi prosessi. Säännöstelyn keskeisenä oikeusperustana vuoden 1941 toukokuun jälkeen olleen taloudellisen valtalain voimassaolo esim. päättyi vasta vuoden 1955 lopussa ja ulkomaankaupan vapauttaminen ajoittuu vielä myöhäisemmäksi, vuosiin 1957—1958. Ja —erään kuriositeetin mainitakseni— siirtoväen korvauskysymysten käsittely jatkui vielä 15. 10. 1981, jolloin siirtoväen korvauksista tehtyjä valituksia käsittelevään lautakuntaan jouduttiin valitsemaan uusi jäsen, jotta lautakunta saataisiin päätösvaltaiseksi kahden vireillä olevan valitusasian ratkaisemista varten.[3]

Vuosien 1914—1919 säännöstelyjärjestelmälläkin oli eräitä kestäviä seurauksia, mutta ne eivät niinkään ilmenneet valtio-organisaation insti-

---

hoidetuksi tuleminen oli tärkeintä, ja tällöin viranomaiset joutuivat monin tavoin puuttumaan kunnallishallintoon.»

3 *HS* 16. 10. 1981.

tutionaalisina järjestelyinä. Talouselämän organisoituminen valtioon vaikuttamisen tehostamiseksi ei modifioinut pysyvällä tavalla hallintokoneiston byrokraattista rakennetta. Toisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien kriisihallinnolla voi sen sijaan arvioida olleen pysyviä institutionaalisia vaikutuksia: sodan synnyttämien välittömien taloudellisten ja sosiaalisten kriisi-ilmiöiden voittaminen sekä niitä hallintokoneiston rakenteessa ilmentäneiden erityisjärjestelyiden asteittainen lakkauttaminen ei johtanut vuosiin 1919—1921 rinnastettavaan hallinnon byrokraattisen ydinosan ja ei-valtiollisten organisaatioiden institutionaalisten yhteyksien katkaisemiseen. On tuskin liioiteltua väittää, että toisen maailmansodan tuottama byrokratiamme modifioitumisen tai —toisin ilmaistuna— debyrokratisoitumisen tendenssi muutti peruuttamattomasti hallintokoneistomme rakenteellisia piirteitä. Syynä tähän eivät luonnollisesti ole vain maailmansotien välittömät seuraukset. Kysymys on ennen muuta sodan kylläkin jouduttamista mutta kuitenkin kapitalistisen talouden omiin kehityslainalaisuuksiin perustuvista prosesseista, jotka edellyttävät valtion jatkuvaa ja laajenevaa puuttumista tuotantosuhteiden uusintamiseen. Tämän on lisäksi tapahduttava tavalla, joka on potentiaalisessa ristiriidassa byrokratian taloudellis-yhteiskunnallisten edellytysten kanssa.

Valtio-organisaation keskinäissuhteissa sota johti vallankäytön painopisteen selvään siirtymiseen toimeenpanokoneistoon ja tämän sisällä tosiasiallisen päätöksenteon keskittymiseen tavalla, joka ei aina vastannut oikeudellisia toimivaltasuhteita. Toimeenpanokoneiston aseman korostuminen ei rajoittunut yksinomaan ulkopoliittisiin ratkaisuihin vaan ulottui myös sisäpolitikkaan, jonka keskeisiä teemoja olivat nimenomaan taloudelliseen säännöstelyyn ja sosiaalisiin ongelmiin liittyvät kysymykset. Sisäpolitiikassa vallankäytön painopisteen siirtyminen ei ollut luonteeltaan pelkästään juridisten muotojen sisällä tapahtunut tosiasiallinen ilmiö. Oikeudellisen perustan sille antoivat ne valtuuslait, jotka delegoivat legislatiivin lainsäädäntövaltaa eksekutiiville. Eduskunnan asema erityisesti taloudellisessa säännöstelyssä oli syrjäinen; valtuuslaeissa eduskunnalle pidätetty oikeus näiden lakien nojalla annettujen säädösten jälkitarkastukseen jäi käytännössä vähämerkityksiseksi. Hallituksen aseman painottuminen ja tälle juridista pohjaa luova valtuuslakikäytäntö ovat myös niitä toisen maailmansodan aikana korostuneita muutostendenssejä, jotka ovat leimanneet sodan jälkeisen toisen tasavallan poliittista järjestelmää.

Sen sijaan toinen valtio-orgaanien keskinäissuhteille sodan aikana ominainen piirre jäi vaikutukseltaan lyhytaikaisemmaksi, vaikka on sittemmin tendenssimäisesti 1950-luvun lopulta lähtien ja erityisesti ns. valmiuslakihankkeiden yhteydessä jälleen muistuttanut potentiaalisesta aktualisoitumisestaan.[4] Tarkoitan puolustushallinnon toimivallan ulottamista normaalioloissa siviiliviranomaisille pidätetyille aloille. Se tosiasiallinen asema, mikä ylipäälliköllä oli ulkopoliittisissa ratkaisuissa, jääköön tässä yhteydessä pelkän maininnan varaan,[5] samoin kuin sotatilalain oikeudellisestikin mahdollistama sotatoimialueen alue- ja paikallishallinnon siviiliviranomaisten osittainen alistaminen sotilasviranomaisille.[6] Päähuomion kohteena olevien organisatoristen järjestelyjen kannalta on olennaisempaa todeta sotatalousjohdon keskittäminen aluksi puolustusministeriön sotatalousosastoon ja elokuusta 1940 lähtien ylipäällikön alaiseen sotatalousesikuntaan eli Päämaja II:een.[7] Sotilasviranomaisten vaikutusvalta ulottui lisäksi myös muuhun kuin välittömästi sotatarviketuotantoon ja rintamajoukkojen huoltoon liittyneeseen säännöstelyyn mm. niille säännöstelyelimissä varatun edustuksen välityksellä.[8]

---

4 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea (*komiteanmietintö 1979: 60*) on käyttänyt käsitettä »kokonaismaanpuolustus», joka kattaa myös siviilikriiseiksi luonnehdittavien poikkeusolojen —kuten taloudellisten kriisien ja suuronnettomuuksien— edellyttämät erityistoiminnot. Ks. komitean ehdottaman ns. puitelain 3 ja 6 §, s. 140—141. Valtioneuvoston organisaatiossa komitea taas ehdottaa, s. 226—229, poikkeusoloihin varautumisen koordinointitehtävän antamista puolustusministeriölle.

5 Ks. siitä esim. *Soikkanen* 1977.

6 Sotatilalain 13 §:n nojalla asetuksella voidaan määrätä, että »alueilla tai paikkakunnilla, joilla erityiset sotilaalliset toimenpiteet ovat välttämättömiä, on paikallisten hallinto- ja itsehallintoviranomaisten noudatettava niitä määräyksiä, joita asianomaiset sotilasviranomaiset yleisen järjestyksen tai turvallisuuden voimassapitämistä tai muuta maan puolustukselle välttämätöntä tarkoitusta varten antavat». Tämän säännöksen nojalla läänin- ja poliisihallinnosta poikkeuksellisissa oloissa (13. 10. 1939/332) annetun asetuksen mukaan valtioneuvostolla on valta määrätä tällainen alue. Talvisodan alettua valtioneuvosto päätti 2. 12. 1939 sotatoimialueeseen kuuluvista kunnista. Päätöstä muutettiin sittemmin useita kertoja. Ks. *Tervasmäki* 1978 s. 66—68.

7 Sotatalouden johdon organisatorisista järjestelyistä ks. *Kinnunen* 1967 s. 31—32 ja 59—62 sekä *Terä—Tervasmäki* 1973 s. 162—163 ja *Tervasmäki* 1978 s. 138—140. Elokuuhun 1940 voimassa ollut järjestely perustui jo joulukuussa 1937 annettuihin säädöksiin.

8 *Heikkilä*, 1975 s. 63—64, on tiivistänyt sodan poliittisessa järjestelmässä aiheuttamat muutokset seuraaviin: eduskunnan vallan siirtyminen valtioneuvos-

Ei-valtiollisten poliittisten voimien tasolla säännöstely sekä sosiaalisten ongelmien voittaminen edellytti suhteellisen laajaa yksimielisyyttä ja poliittisten suhteiden stabiilisuutta. Näiden edellytysten täyttymiselle oli luonut pohjaa jo Cajanderin hallituskoalitiossa vuodesta 1937 toteutunut maalaisliiton ja sosialidemokraattien yhteistyö. Talvisodan sytyttyä hallituspohjaa vielä laajennettiin oikealle päin ja sosialidemokraattinen työväenliike oli hallitusvastuussa koko sotien ajan. Huolimatta ajoittaisista erimielisyyksistä niin ulkopolitiikassa kuin säännöstelyssä sekä erityisesti siirtoväen aiheuttamissa sosiaalisissa ongelmissa [9] julkisen poliittisen näyttämön asetelmat olivat varsin vakaat aina sodan päättymiseen asti.

Eräissä suhteissa poliittisen tilanteen vakaisuus oli kuitenkin samalla tavalla näennäistä ja pakotettua kuin helmikuun vallankumousta edeltäneinä ensimmäisen maailmansodan vuosina. Yksimielisyyden ehtoina näet olivat vasemmistolaisen työväenliikkeen poliittisen toiminnan ehkäiseminen sekä vapaan mielipiteenmuodostuksen ja poliittisesti toimivan julkisuuden rajoittaminen. Patoutuneet ristiriidat purkautuivat syyskuun 1944 välirauhansopimuksen jälkeen, joskaan eivät yhtä rajusti ja yhtä drastisin seurauksin kuin vuosina 1917—1919. Poliittinen järjestelmä muotoutui kuitenkin osittain uuteen hahmoon ja poliittisten voimien keskinäisasetelma sai ne piirteensä, jotka oikeuttavat käyttämään poliittisen historiamme jaksotuksessa ensimmäisen ja toisen tasavallan nimityksiä.

(Puolue)poliittisen yksimielisyyden ohella säännöstelyn edellytyksiin on luettava myös teollisuuden, kaupan ja maatalouden suhteellisen korkea organisoitumisaste, jota sodan aikana osin välittömin valtiollisin toimin vielä nostettiin. Myös työmarkkinaosapuolten järjestäytymisaste kohosi jo sodan aikana, mikä sekin osaltaan helpotti säännöstelyn toteuttamista. Samansuuntainen vaikutus oli työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen yleistä poliittisten suhteiden kehitystä myötäilleellä keskinäisellä lähentymisellä; dokumentoituja merkkipaaluja olivat ns. tammikuun kihlaus-

---

tolle, sotilasjohdon —ennen kaikkea ylipäällikön— vaikutusvallan kohoaminen poliittisen johdon rinnalle, keskushallinnon ammattiviranomaisten päätösvallan siirtyminen tärkeimmissä asioissa ministeriöille, kunnallisen itsehallinnon supistuminen ja eturyhmien merkityksen kasvu sekä kokoavana muutosilmiönä valtion laajentunut osuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

[9] Ks. esim. *Soikkanen* 1977 s. 103—108 sekä 113—115. Pika-asutuslain toimeenpanoon liittyneistä erimielisyyksistä välirauhan aikana ks. *Hietanen* 1982 s. 205—230.

talvisodan aikana sekä STK:n ja SAK:n huhtikuussa 1944 solmima yleissopimus.[10] Työmarkkinasuhteissakin, jotka jo sodan aikaisessa säännöstelytaloudessa olivat saaneet välittömän poliitisen leiman, yhteisymmärryksen reaalisen pohjan kapeus kuitenkin paljastui sodan jälkeen. Työmarkkinajärjestöjen tulo poliittisen järjestelmän eräiksi keskeisiksi osatekijöiksi on joka tapauksessa yksi niistä toiseen maailmansotaan juurensa juontavista muutoksista, jotka ovat ohjanneet toisen tasavallan hallintokehitystä. Niiden asema säännöstelyjärjestelmässä on myös yksi tärkeimmistä eroista, jotka vertailu vuosien 1914—1919 järjestelyihin osoittaa.[11]

Kriisihallinnon tarkasteluni keskittyy organisatorisiin järjestelyihin; taloudellisessa säännöstelyssä tai sosiaalisiin ongelmiin reagoimisessa omaksutut sisällölliset ratkaisut jäävät vähemmälle huomiolle. Organisatorisista erityisjärjestelyistäkin rajoitun lähinnä vain taloudellisen säännöstelyn ja poikkeusolojen sosiaalihallinnon organisoimiseen. Kuvaukseni ulkopuolelle rajautuvat siten esim. tiedonvälitykseen, jatkosodassa valloitettujen alueiden hallintoon sekä ns. siirtokuntiin kytkeytyneet organisatoriset järjestelyt, joissa myös komiteatyyppisillä elimillä oli oma sijansa.[12] Taloudellisen säännöstelyjärjestelmän taustaksi selostan myös kokonaistaloudellisen suunnittelun erityisorganisaatiota.

---

10 Ks. työmarkkinasuhteista sekä työmarkkinaosapuolten järjestäytymisasteen kohoamisesta *Knoellinger* 1959 s. 147—151 ja *Luoma* 1967b s. 270—278.

11 Ks. yleistävästi *Knoellinger* 1959 s. 147: »... mm. sotatilan vaatima työmarkkinain tiukka säännöstely suoritettiin ammattiyhdistysjohtajien kanssa käydyn läheisen neuvottelukosketuksen merkeissä. Lukuisissa sekakomiteoissa ja lautakunnissa ammattiyhdistysjohtajat tapasivat sekä valtiovallan että työnantajien edustajia aivan toisella tavalla kuin ennen.» Vrt. myös *Haataja et al* 1976 s. 230: »SAKlla oli myös vaikutuskanavia selvästi enemmän kuin sotien välisenä aikana. Sota-ajan talous teki välttämättömäksi täydentää valtiokoneistoa erilaisilla komiteoilla, lautakunnilla ja neuvostoilla. Näissä oli SAKn myötävaikutus välttämätön ja siihen oli työnantajapiirienkin pakko sopeutua.» —Etujärjestöjen —ennen kaikkea työmarkkinajärjestöjen— aseman korostuminen toisen maailmansodan aikana ei ollut ainoastaan Suomeen rajoittunut poliittisen järjestelmän kehityspiirre. Ruotsin osalta ks. *Heckscher* 1946 s. 228—246. Ruotsin toisen maailmansodan aikaisesta kriisihallinnosta on käytettävissä myös *Fribergin*, 1973, kokonaistutkimus.

12 Tiedonvälitykseen ja sensuuriin liittyneistä organisatorisista järjestelyistä ks. *Vilkuna* 1962 ja *Favorin* 1969, valloitettujen alueiden hallinnosta esim. *Honka*

Ensisijaisena lähdeaineistonani ovat organisaatiosäädökset; tavoitteenani on säädöksiin perustuva läpileikkaus poikkeusolojen taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia käsitelleestä erityisorganisaatiosta. Näistä rajauksista huolimatta kuvaus paisuu verraten laajaksi. Tätä voi jo sinänsä pitää osoituksena poikkeuksellisten organisatoristen järjestelyjen merkityksestä kriisihallinnossa. Osasyynä esityksen laajuuteen on myös se, että kriisihallinnosta ei ole toistaiseksi tehty yhtenäistä perusselvitystä; esim. historiantutkimuksessa organisatoriset kysymykset ovat ymmärrettävää kyllä jääneet politiikan sisällöllisten aspektien varjoon.

Vaikka päähuomioni tutkimuksen yleisteeman mukaisesti kohdistuu komitealaitokseen, täsmälliset rajanvedot eivät ole mahdollisia. Komiteoden ja linjahallintoon kuuluviksi tulkittavien elinten raja on liukuva eikä riidattomasti komiteoiksi luokiteltavia orgaanejakaan voi irrottaa poikkeuksellisten hallintojärjestelmien kokonaisuudesta. Tarkastelun organisatorisia rajauskriteerejä on väljennettävä samoista syistä kuin vuosien 1914—1919 kriisihallintoa eriteltäessä.

Vaikka näkökulmaa esitetyllä tavalla laajennetaan on silti suhtauduttava varauksellisesti siihen kuvaan, minkä institutionaaliset järjestelyt antavat poikkeusolojen hallintorakenteesta. Ne eivät kerro koko totuutta eri orgaanien ja niissä edustettuina olleiden tahojen tosiasiallisista valtasuhteista. Lisäksi ne pystyvät vain vajavaisesti hahmottamaan sitä julkisen ja yksityisen sektorin yhteenkietoutumista, joka on yksi keskeisistä poikkeusolojen hallinnon osittaista debyrokratisoitumista todistavista osoittimista. Yhteenkietoutumista tapahtui myös tavalla, joka ei jättänyt jälkiä säädöksiin tai muihin valtio-orgaanien virallisiin päätöksiin: vapaamuotoisissa yhteistoimintaelimissä tai neuvotteluissa, oikeudellista sitovuutta vailla olevin sopimuksin jne. Se ilmeni myös linjahallintoon organisoitujen elinten tosiasiallisessa henkilökokoonpanossa. Ehkä vaikuttavimmat esimerkit viime mainitusta ilmiöstä ovat osoitettavissa kansanhuoltohallinnon piiristä. Säännöstelyn keskittämistä valtioneuvoston tasolla erityiseen kansanhuoltoministeriöön jopa perusteltiin hallituksen esityksessä MinisteriöL:n muuttamiseksi sillä, että »toiminta vaatii ... talouselämän pätevien tuntijoiden kiinnittämistä toiminnan johtohenkilöiksi».[13]

1972 s. 152—169 sekä ns. siirtokuntien hallinnosta, jota hoitivat sisäasiainministeriön asettamat erityiset hoitokunnat, *Soikkanen* 1966 s. 653—656.

[13] He n:o 12 v. 1939 vp.

6.2. Taloudellisen säännöstelyn organisoinnin taustaa

6.2.1. Taloudelliset ongelmat ja säännöstelyn aloittaminen

Maan taloudellinen tilanne näytti kriisin puhjetessa suotuisammalta kuin ensimmäisen maailmansodan alkaessa. Sotien välisenä aikana omavaraisuusasteen kohottaminen oli ollut yksi maatalouspolitiikan keskeisistä tavoitteista ja se onnistuttiinkin 1930-luvulla nostamaan n. 95 %:iin.[14] Myös muutoin sotien välinen aika oli maailmanpulan vaikutuksista huolimatta ollut nopean taloudellisen kasvun aikaa, kansainvälisessä vertailussa jopa ennätysmäisen nopean. Varmuusvarastojen puute merkitsi kuitenkin aukkoa kriisiin varautumisessa; valtion varmuusvarastoja ei määrärahojen puuttuessa ollut hankittu. Lisäksi tuonnissa tapahtui v. 1939 merkittävää alenemista, minkä vuoksi talouselämänkin varastot olivat kriisin puhjetessa poikkeuksellisen pienet.[15]

Edeltäneestä taloudellisesta kehityksestä huolimatta maailmansota ei voinut olla aiheuttamatta valtiollista säännöstelyä vaatineita taloudellisia ongelmia. Keskeisiä talouselämää järkyttäneitä tekijöitä olivat ulkomaankaupan vaikeutuminen, liikekannallepanosta aiheutunut työvoimapula, rauhansopimusten mukaiset alue- ja materiaaliluovutukset sekä välttämättömyys suunnata teollisuutta sotavaruste- ja vuoden 1944 välirauhan jälkeen sotakorvaustuotantoon.

Maan kauppavaihto pieneni niin, että se alimmillaan —v. 1945— oli vain 15 % vuosien 1937—1938 tasosta. Tuonti supistui sodan aikana jatkuvasti ja oli pienimmillään v. 1945 vain 13 % sodan edellisestä volyymista. Viennin suhteellisesti merkittävin lasku ajoittui vuoteen 1940, jolloin Saksan suorittama Tanskan ja Norjan valtaus katkaisi yhteydet tärkeimpiin vientialueisiimme, Länsi-Eurooppaan ja Yhdysvaltoihin. Jatkosodan aikana, kun kauppavaihto Saksan ja sen hallitseman alueen kanssa oli vilkasta, vienti jonkin verran elpyi, mutta laski v. 1945 sitten 17 %:iin vuosien 1937—1938 tasosta. Jatkosodan aikana Saksa oli selvästi tärkein kauppakumppanimme. Sen osuus tuonnista ja viennistä oli n. 70 %.[16]

Maataloustuotanto supistui sodan aikana n. kahteen kolmannekseen normaalista.[17] Maanviljelyksen tuottoa laskivat peltoalueen väheneminen

14 *E. J. Korpela* 1967 s. 46—47.
15 *Lehtinen* 1967 s. 194.
16 *Lehtinen* 1967 s. 214—217.
17 *Lehtinen* 1967 s. 232.

Moskovan rauhassa 1940 n. 10 %:lla, työvoiman ja lannoitteiden puute sekä sääsuhteiden epäsuotuisuus. Leipäviljasta tuotiin jatkosodan aikana n. kolmannes Saksasta. Karjatalouden tuottoa puolestaan vähensivät rehunviljelyn supistuminen ja ulkomaisten väkirehujen puute sekä karjan vähentyminen Karjalan evakuoinnissa 1939—1940.[18]

Teollisuustuotanto puolestaan oli alimmillaan n. 3/4 sotaa edeltäneiden vuosien tasosta, mutta merkittävä osa teollisuudesta oli suunnattu sotavarustetuotantoon, jonka osuus nettokansantuotteesta oli sotavuosina n. viidennes.[19] Suurimmat vaikeudet kohtasivat keskeistä vientiteollisuuden haaraa, metsäteollisuutta, jonka volyymi oli alimmillaan vain 40 % vuoden 1938 tasosta. Kotimarkkinateollisuudesta taas mm. tekstiili- ja jalkineteollisuus kärsivät raaka-ainepulasta. Sen sijaan metalliteollisuudelle niin sotavuodet kuin niiden jälkeinen aika olivat voimakkaan kasvun kautta puolustuslaitoksen hankintojen ja myöhemmin sotakorvaustuotannon vuoksi. Esim. viimeisinä sotavuosina konepajateollisuuden tuotantovolyymi oli 30 % suurempi kuin v. 1938.[20].

Kaiken kaikkiaan ulkomaankaupan lamaantuminen, maatalous- ja teollisuustuotannon lasku sekä puolustuslaitoksen hankintojen priorisointi aiheuttivat pulaa niin kulutustavaroista kuin teollisuuden raaka- ja muista tarveaineista. Oman lisänsä taloudellisiin ongelmiin toivat vielä parhaassa työiässä olleen miespuolisen väestön rintamalle joutumisesta aiheutunut työvoimapula samoin kuin tavaroiden yleisestä niukkuudesta vauhdittunut inflaatio.

Ensimmäisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien aikana harjoitettu säännöstely perustui paljolti improvisointiin; etukäteissuunnitelmia ei ollut laadittu. Toisen maailmansodan puhjetessa tilanne oli jossain määrin toinen. Sotien välisenä aikana oli toiminut useitakin elimiä, jotka olivat valmistelleet kriisiajan toimenpiteitä. Näistä merkittävin oli 1920-luvulla toimineiden sotatalouskomiteoiden ohella taloudellinen puolustusneuvosto. Neuvoston piirissä oli paitsi tehty tutkimuksia elintarviketaloudestamme ja erilaisten tavaroiden varastotilanteesta myös laadittu suunnitelmia säännöstelyorganisaatioksi.[21] Neuvoston toimisto oli myös v. 1935 tehnyt ehdotuksen teollisuuden sodanaikaiseksi järjestelyksi, jonka sisäl-

18 *Virrankoski* 1975 s. 219.
19 *Lehtinen* 1967 s. 232.
20 *Virrankoski* 1975 s. 219.
21 *Lehtinen* 1967 s. 193—194.

tämiä ajatuksia mm. elinkeinoelämän omien järjestöjen hyväksikäyttämisesta säännöstelyn organisoimisessa sittemmin toteutettiinkin.[22]

Erkki Kinnusen teollisuuden osalta esittämä arvio etukäteissuunnittelun hapuiluvuudesta osunee kuitenkin oikeaan.[23] Periaatteellista ratkaisua vailla oli esim. kysymys, tulisiko sotatalouden johto uskoa sotilas- vai siviiliviranomaisille, ja tämä kysymys aiheuttikin sodan aikaan jatkuvia hankauksia.

Poikkeusoloihin valmistautuminen oli tosin toisella tasolla kuin ensimmäisen maailmansodan syttyessä. Silti ei voi välttyä vaikutelmalta, että säännöstelytoimenpiteet ja hallinnolliset erityisjärjestelyt olivat nytkin ainakin eräiltä osiltaan »tilapäisen harkinnan pohjalla syntyneitä kokeiluja, ilman mainittavaa yhtenäistä ohjelmaa».[24]

Säännöstelytoimet koskivat ensimmäisinä ulkomaankauppaa; jo maailmansodan puhkeamista seuranneena päivänä —2. 9. 1939— annettiin eräiden tavaroiden viennin kieltänyt asetus (245/39).[25] Myös elintarvikkeiden jakelun ja kulutuksen säännöstely aloitettiin ennen talvisotaa: lokakuussa 1939 säännöstelyn kohteiksi joutuivat kahvi ja sokeri. Säännöstelyn piiriä laajennettiin vähitellen siten, että jatkosodan syttymiseen mennessä se kattoi kaikki tärkeimmät elintarvikeryhmät.[26] Kolmas ennen talvisotaa aloitettujen säännöstelytoimien ryhmä oli sotatarviketuotannon kannalta keskeisten teollisuuslaitosten saattaminen sotatalousjohdon valvontaan: ensimmäinen tätä tarkoittava valtioneuvoston päätös annettiin syyskuun viimeisenä päivänä 1939 ja talvisodan loppuessa valvonnan alaisina oli jo n. 100 tuotantolaitosta.[27] Samoin työvelvollisuus saatettiin voimaan jo lokakuussa 1939 (A 13. 10. 1939/334). Työvelvollisuuslain soveltaminen lopetettiin SAK:n vaatimuksesta talvisodan päätyttyä keväällä 1940 mutta aloitettiin jälleen työvoimapulan kärjistyessä jatkosodan aikana.[28]

Hitaammin sen sijaan käynnistyi hintojen ja maksujen, palkkojen sekä vuokrien säännöstely. Syyskuun lopussa 1939 säädetty ns. kiskurilaki eli laki kohtuuttomien hintojen ehkäisemisestä (25. 9. 1939/286) samoin

22 *Kinnunen* 1967 s. 19—23.
23 *Kinnunen* 1967 s. 145—146.
24 Vrt. edellä s. 229.
25 Ks. ulkomaankaupan säännöstelyn alkuvaiheista *Lehtinen* 1967 s. 213.
26 *Lehtinen* 1967 s. 196—197.
27 *Kinnunen* 1967 s. 51 ja *Tervasmäki* 1978 s. 88.
28 *Haataja et al.* 1976 s. 230 ja 241.

kuin sitä sisällöllisesti vastannut keväällä 1940 säädetty laki kohtuuttomien vuokrien ehkäisemisestä (7. 6. 1940/283) rajoittuivat kriminalisointisäännöksiin. Ensimmäinen yleisluonteinen, lokakuussa 1940 annettu hintasäännöstelypäätös koski vain tärkeimpiä kulutustavaroita ja niiden raaka-aineita (VNp 23. 10. 1940/573). Tehokkaan hintasäännöstelyn on katsottu alkaneen vasta kesäkuussa 1942, jolloin annettu valtioneuvoston päätös alisti säännöstelyyn periaatteessa kaikki hinnat ja maksut (VNp 26. 6. 1942/508).[29] Vuokratasoon sekä vuokrasuhteen irtisanomisoikeuteen kohdistunut säännöstely alkoi muutama päivä taloudellisen valtalain säätämisen jälkeen annetusta valtioneuvoston päätöksestä (10. 5. 1941/315).[30] Oikeudellisesti velvoittava palkkasäännöstely puolestaan aloitettiin vasta lokakuussa 1942 (VNp 1. 10. 1942/781).[31]

6.2.2. *Säännöstelyn ja sen organisoinnin oikeusperustasta*

Kriisiin varautumisen puutteet ilmenivät myös säännöstelyn oikeusperustassa. Jo v. 1930 oli tosin säädetty *sotatilalaki* (303/30). Sen taloudellisten säännöstelyvaltuuksien käyttöedellytyksiä oli lisäksi väljennetty kesäkuussa 1939 lailla puolustusvalmiuden tehostamisesta sodanvaaran uhatessa (16. 6. 1939/193). Sotatilalain antamia säännöstelyvaltuuksia vielä laajennettiin syksyn kuluessa. Marraskuun alussa hyväksytyn lainmuutoksen (4. 11. 1939/383) tultua voimaan valtioneuvostolla oli talouselämän yleisessä säännöstelyssä toimivalta mm.

- rajoittaa tai kieltää eräiden tavaroiden vienti,
- määrätä eräät tavarat takavarikoiduiksi väestön toimentulolle välttämättömän tuotannon turvaamiseksi tai kulutuksen yleiseen säännöstelyyn luovuttamista varten taikka määrätä niitä suoraan luovutettaviksi mainittuihin tarkoituksiin,
- säännöstellä merikuljetuksia ja kotimaisten alusten rahtimaksuja sekä elintarvikkeiden, rehujen ja polttoaineiden samoin kuin yleisiksi tarvikkeiksi luettavien raaka-aineiden ja teollisuustuotteiden tuotantoa, kauppaa, kulutusta ja hintoja, milloin se oli tar-

[29] Ks. hintasäännöstelyn alkuvaiheista *Teerisuo* 1945 s. 139—147, *Jaskari* 1965 s. 24—31 sekä *Aarne* 1965 s. 45—49.

[30] Ks. vuokrasäännöstelyn alkuvaiheista *Mannio* 1967 s. 78.

[31] Ks. palkkasäännöstelyn alkuvaiheista *Teerisuo* 1945 s. 144—145 ja *Rinne* 1967 s. 198—199.

pellista kohtuuttomien hintojen ehkäisemiseksi ja tarpeellisen jakelun aikaansaamiseksi sekä
— rajoittaa tai kieltää määrättyjen tavaroiden tuonti sekä antaa määräyksiä Suomen ja ulkomaan valuutan kaupasta (29 §).

Ulkomaankaupan alkuaikojen säännöstelyssä katsottiin voitavan nojautua vuoden 1924 tullitariffilain (292/24) 24 §:n yleiseen tuonnin ja viennin rajoittamisessa noudatettavaksi säätämään menettelyyn sekä eräiden erityislakien antamiin valtuuksiin.[32]

Myös työvelvollisuus perustui sotatilalain ulkopuoliseen lakiin samoin kuin eräiden tavaroiden varastoimisvelvollisuus ja polttoaineiden osalta osin muukin säännöstely.[33] Useimmat näistä erityislaeista säädettiin vasta maailmansodan jo sytyttyä.

Vasta toukokuussa 1941 säädetty laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisessa oloissa eli *taloudellinen valtalaki* (6. 5. 1941/303) antoi säännöstelylle sen oikeusperustan, johon se pääasiallisesti nojattiin niin jatkosodan aikana kuin sen päätyttyä aina vuoden 1955 loppuun asti. Hallituksen esityksessä yleisen taloudellisen säännöstelyn oikeusperustan irrottamista sotatilalaista perusteltiin sillä, että poikkeuksellisista oloista johtuva säännöstely todennäköisesti jatkuisi sotatilan lakkaamisen jälkeen.[34] Taloudelliseen valtalakiin ei kuitenkaan pelkästään siirretty sotatilalain, lähinnä sen 29 §:n, valtioneuvostolle antamia yleisiä säännöstelyvaltuuksia vaan eräissä kohdin valtuuksia myös laajennettiin. Alkuperäisessä muodossaan lain 1 § antoi valtioneuvostolle väestön toimeentulon turvaamiseksi tai maan talouselämän turvaamiseksi toimivallan

— säännöstellä tai määrätä säännösteltäväksi kaikenlaisten tuotteiden, tarvikkeiden ja muun irtaimen omaisuuden tuotantoa, kulutusta, kauppaa, kuljetusta, vientiä ja tuontia sekä hintoja, niin myös vuokrasuhteita sekä vuokria, kuljetus-, käyttö-, palvelus- ja muita maksuja,
— antaa määräyksiä irtaimen omaisuuden takavarikoimisesta, luovuttamisesta valtiolle taikka tuotantoa tai kulutusta varten sekä tällaisen omaisuuden huollosta,

---

32 Ks. *Kastari* 1955 s. 217—218 ja *Sipponen* 1965 s. 623.

33 L yleisestä työvelvollisuudesta sodan aikana 16. 6. 1939/192; L nestemäisten poltto- ja voiteluaineiden varastoimisvelvollisuudesta 28. 4. 1939/122; L viljan ja viljatuotteiden varastoimisvelvollisuudesta 21. 12. 1939/504; L polttopuun saannin turvaamisesta 21. 6. 1940/313; L puu- ja puuhiilikaasuttimien käytön edistämisestä 8. 11. 1940/605.

34 He n:o 157 v. 1940 vp.

— antaa määräyksiä irtaimen ja kiinteän omaisuuden, tuotantolaitosten ja kuljetusvälineiden käytöstä tai niiden ottamisesta tarpeellisessa laajuudessa valtion, yhdyskunnan, yhteisön tai yksityisen käyttöön,
— antaa määräyksiä yhdyskunnan, yhteisön tai yksityisen velvoittamisesta suorittamaan määrätty tehtävä tai huolehtimaan määrätystä tuotannosta,
— antaa määräyksiä työttömyyden torjumiseksi,
— antaa määräyksiä epätyydyttävien palkka- ja työolojen korjaamiseksi sekä antaa määräyksiä poikkeuksista työaikaa ja muita työoloja koskevista säännöksistä, ei kuitenkaan lapsiin nähden,
— kieltää aiottu työnseisaus tai määrätä jo alkanut työnseisaus lopetettavaksi sekä antaa ne palkka- ja työoloja koskevat määräykset, jotka kiellon tai lopettamismääräyksen voimassa ollessa harkitaan tarpeellisiksi,
— antaa määräyksiä kuljetusten ja liikenteen säännöstelystä sekä
— määrätä, että sellaisia tarvikkeita, joista voidaan olettaa syntyvän puutetta, saadaan tuoda maahan tullitta, sekä kumota sellaisten tarvikkeiden tuontirajoituksia.

Vaikka taloudellista valtalakia voi toukokuun 1941 jälkeen pitää säännöstelyn peruslakina, se ei muodostunut säännöstelyn yksinomaiseksi valtuutusperustaksi. Välittömästi sotatarviketuotantoon tai muuhun puolustusvoimien tarpeisiin liittyneissä toimissa olivat edelleenkin sovellettavina sotatilalain 3 luvun sekä joidenkin erityislakien valtuutussäännökset. Taloudellisen valtalain sovellutusalueen ulkopuolelle jäivät myös mm. työvelvollisuus ja puutalouden säännöstely samoin kuin eräiltä osin ulkomaankaupan säännöstely. Sodan jälkeisessä säännöstelyssä taas sotakorvausteollisuuden organisointi säännöstettiin pääosin taloudellisesta valtalaista riippumattomasti ja lain piiriin alun perin kuuluneista aloista vuokrasäännöstely irrotettiin v. 1948 erityislakiin perustuvaksi.[35]

Organisaatiovaltaan liittyviä positiivisoikeudellisia ongelmia analysoin tutkimuksen oikeusdogmaattisessa osassa yhtenäisesti ja nyt tarkasteltavien poikkeusjärjestelyjenkin tarjoamia esimerkkejä käyttäen. Kuitenkin jo tässä yhteydessä on syytä esittää tiivistetysti joitakin yleisiä havaintoja säännöstelyssä käytetyn organisaatiovallan oikeudellisesta perustasta ja oikeudellisista muodoista. Jälkikäteisarviointi tosin kohtaa eräitä vaikeuksia, joiden vuoksi siihen väistämättä liittyy tietty epävarmuusmomentti. Organisaatiovaltaan kytkeytyvät oikeuskysymykset jäivät

[35] L huoneenvuokrien säännöstelystä 30. 12. 1948/951.

luonnollisesti varsin vähälle huomiolle tilanteissa, joissa vaadittiin nopeita toimenpiteitä ja joissa tärkeämpää oli toiminnan sisältö kuin sen organisatoriset muodot. Tämä johti ratkaisuihin, joita tehtäessä ei organisatorisia toimenpiteitä koskeviin kompetenssikysymyksiin ilmeisesti paljoa paneuduttu. Jälkikäteistarkastelussa on monasti hankalaa osoittaa sitä toimivaltaperustaa, johon organisatoriset ratkaisut kulloinkin katsottiin voitavan nojata.

Materiaalisten säännöstelymääräysten tavoin myös organisatoriset ratkaisut olivat paljolti keskittyneet eksekutiiville. Eksekutiivin säännöstelytoimivallan perustaneiden lakien säännökset täytäntöönpano-organisaatiosta olivat niukat. Sotatilalaissa tällaisia säännöksiä ei ollut lainkaan. Taloudelliseen valtalakiin sisällytettiin alkuperäisessä muodossaan säännös vain siitä työmarkkinajärjestöedusteisesta lautakunnasta, jolle valtioneuvoston oli määrä antaa tilaisuus asian käsittelyyn ennen tiettyjen palkka- ja työoloja koskevien määräysten antamista (1,1 §). Näiden säännöstelyn peruslakien ulkopuolelle jätetyillä aloilla tilanne oli jossain määrin toinen. Syyskuussa 1939 säädetty työvelvollisuuslaki määräsi, että asetuksella annettavissa säännöksissä työvelvollisuuden toimeenpanoviranomaisista oli työnantajille ja työntekijöille varattava yhtäläinen edustus työ- ja palkkasuhteita koskevien asioiden käsittelyssä (11,2 §). Puun saannin turvaamisesta huhtikuussa 1945 annettu laki (14. 4. 1945/325) taas sisälsi perussäännökset eräistä puutalouden säännöstelyn erityiselimistä kuten puuneuvottelukunnasta, -lautakunnista ja -toimikunnista. Samoin vuokrasäännöstelyn erityislakiin liitettiin v. 1949 myös organisatorisia säännöksiä.

Eksekutiivin organisaatiosäädökset nojattiin osaksi alkuperäiseen, välittömästi hallitusmuotoon perustuvaan organisaatiovaltaan, osaksi taas eksekutiiville delegoiduksi katsottuun lainsäädäntövaltaan. Presidentin HM 38,2 §:n mukaiseen säännöstämiskompetenssiin turvauduttiin esim. ministeriöiden väliaikaisia osastoja tai toimistoja perustettaessa [36] sekä ministeriöiden tai niiden linjahallinnollisten osaorgaanien yhteydessä toimivista neuvoa-antavista pysyvistä komiteoista säädettäessä. Esimerkkeinä ilmeisesti HM 28,1 §:n nojalla annetuista organisatorisista asetuksista taas voidaan mainita vaikkapa kansanhuollon piiri- ja paikallishallinnon alueellista organisaatiota säännelleet asetukset.

---

[36] Ks. ministeriöiden ylimääräisiksi tai väliaikaisiksi ao. asetuksissa luonnehdituista osastoista ja toimistoista kootusti *Nousiainen* 1977 s. 284—293.

Myös valtioneuvoston organisatoriset päätökset tuettiin joissakin tapauksissa sille hallitusmuodon nojalla kuuluvaksi katsottuun yleiseen organisaatiovaltaan. Näin oli asianlaita mm. silloin, kun asetuskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä perustettiin tilapäisiä valmistelukomiteoita tai neuvoa-antavia pysyviä komiteoita. Tällaisia komiteoiden »normaalityyppejä» käytettiin runsaasti myös sodan ja sen jälkeisten vuosien poikkeusoloissa mm. sosiaalisen lainsäädännön sekä säännöstelymääräysten valmistelussa,[37] vaikka toisaalta poikkeusoloissa tarpeettomia valmistelukomiteoita lakkautettiin tai niiden toiminta keskeytettiin; jo lokakuussa 1939 valtioneuvosto kehotti ministeriöitä harkitsemaan, mitkä niiden alaiset komiteat voitaisiin lakkauttaa tai määrätä toistaiseksi keskeyttämään työnsä.[38] Komiteoiden »normaalityyppeihin» turvautumisen välttämättömyyttä osoittaa sekin, että eräisiin ministeriöasetuksiin otettiin säännöksiä mahdollisuudesta asettaa niiden tai niiden linjahallinnollisten osaorgaanien yhteyteen tai alaisuuteen komiteatyyppisiä elimiä.[39] Näiden säännösten relevanssi uutta, alkuperäiseen organisaatiovaltaan sisältymätöntä kompetenssia perustavina on tosin problemaattinen.

---

[37] Esimerkkeinä voi viitata jäljempänä puheeksi tuleviin kansanhuoltoministeriön yhteydessä toimineisiin toimikuntiin, joista osa oli valtioneuvoston yleisistunnon ja osa ministeriön asettamia, sekä sosiaalisten ongelmien osalta talvisodan päätyttyä siirtoväkikysymyksen ratkaisumalleja valmistelemaan asetettuihin komiteoihin. Ks. viime mainituista komiteoista esim. *Soikkanen* 1977 s. 103—104.

[38] *Hallituksen kertomus* 1939 s. 82. —Hallituksen finanssikertomuksista laskemieni lukujen mukaan kertomusten antamiin tietoihin sisällytettyjen komiteoiden määrä laskikin v. 1939 edellisen vuoden 138:sta 117:sta. Välirauhan aikana v. 1940 se jälleen kohosi jonkin verran —syynä saattavat olla talvisodan jälkeensä jättämät ongelmat ja niiden voittamisen aiheuttama valmistelutyön tarve— eli lukuun 141. Sotavuosina 1941—1944 määrä vaihtelee välillä 118—137 kohotakseen varsin jyrkästi ensimmäisenä rauhan vuonna 1945 (191). Vuosikymmenen lopulla elinten määrä pysyttelee 200:n yläpuolella vuotta 1947 lukuunottamatta (196). Näiden lukumäärätietojen voinee katsoa todistavan tilapäisten valmistelukomiteoiden käytön yhteydestä reformipolitiikan aktiivisuuteen.

[39] Kansanhuoltoministeriöstä annetun, jäljempänä tarkasteltavan asetuksen ohella voi mainita, että puolustusministeriöasetuksen mukaan (744/40; 18 §) ministeriöön voitiin lausuntojen antamista ja muita erikoistehtäviä varten asettaa neuvottelukuntia, että kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön väliaikaisen rakennusasiain osaston alaisena voi erityistehtäviä varten olla toimikuntia, joiden puheenjohtajaksi ja jäseniksi ministeriö kutsui sopiviksi katsomiaan henkilöitä

Se, milloin organisatoriset säännökset annettiin välittömästi hallitusmuotoon perustuvan toimivallan, milloin taas legislatiivin kompetenssin delegaation nojalla, ei ole kaikissa tapauksissa riidattomasti todettavissa. On ensinnäkin mahdollista, että säädökseen ei otettu valtuutusperustaan viittaavaa johtolausetta, vaikka säädös olisi annettu lainsäädäntövallan delegaatioon nojautuen. Silloin kun eksekutiivin säädökset taas sisälsivät sekä materiaalisia että organisatorisia säännöksiä, yksittäistapauksissa saattaa olla mahdotonta tehdä varmoja päätelmiä siitä, onko johtolauseen viittaamaan valtuutussäännökseen turvautuminen katsottu välttämättömäksi myös organisatoristen säännösten vuoksi. Pulmallisia ovat erityisesti tapaukset, joissa valtuuttavassa laissa ei ollut nimenomaisia eksekutiivia uusien orgaanien perustamiseen oikeuttavia säännöksiä mutta joissa lakiin perustetut säädökset kuitenkin sisälsivät myös tätä koskevia määräyksiä. Säännöstelyn peruslaeista sotatilalaki ei sisältänyt lainkaan valtiollisten erityisorgaanien perustamiskompetenssia koskevia säännöksiä ja taloudelliseen valtalakiinkin tällainen valtuutussäännös lisättiin vasta elokuussa 1942 (7. 8. 1942/633). Tästä huolimatta niin sotatilalain kuin taloudellisen valtalain nojalla ennen sen muuttamista annetut eksekutiivin säädökset sisälsivät myös organisatorisia, mm. uusia säännöstelyn täytäntöönpanossa päätösvaltaakin käyttäviä elimiä perustaneita määräyksiä.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuuksia käydä yksityiskohtaisesti selvittämään eksekutiivin organisatoristen, erityisesti uusia elimiä perustaneiden määräysten oikeusperustaa. Tyydyn luettelemaan vain eräitä sellaisia valtuutussäännösten tyyppejä, joihin organisatoriset määräykset ehkä katsottiin voitavan nojata silloin, kun niitä koskevaa nimenomaista valtuutusta ei ollut ja kun niitä ei voitu perustaa hallitusmuodon mukaiseen alkuperäiseen organisaatiovaltaan. Näiden tapausten valtiosääntöisen arvioinnin vuoro on vasta jäljempänä, tutkimuksen oikeusdogmaattisessa organisaatiovaltaa käsittelevässä osassa (VIII.) Organisatorisiin toimenpiteisiin oikeuttavaksi saatettiin tulkita mm. toimivalta

---

(A 748/41; 9 §), sekä että kauppa- ja teollisuusministeriö voi toimialaansa kuuluvien asioiden alustavaa käsittelyä varten kutsua avukseen neuvottelukuntia, minkä ohessa sen eri osastojen tukena voi olla erityisiä lautakuntia (A 47/42; 18 §). —Ministeriöasetusten säännökset koskivat siis tilapäisten elinten ohella myös pysyväisluonteisempia orgaaneja.

— lain täytäntöönpanosäännösten tai -määräysten antamiseen (esim .SotatilaL 52 §),
— materiaalisten säännöstelymääräysten antamiseen (esim. SotatilaL 29 § sekä taloudellisen valtalain valtuutussäännökset),
— määräysten antamiseen lain perusteella maksettavista korvauksista tai noudatettavasta korvausmenettelystä taikka muutoksenhakuoikeudesta lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa (esim. taloudellisen valtalain 3,2 ja 4 §),
— lain perustamaa kompetenssia käyttävän viranomaisen määräämiseen (esim. L. hinnantasausrahastosta 205/44; 2 §).

6.3. Kokonaistaloudellisen suunnittelun erityisorganisaatio

Kokonaistaloudellisen suunnittelun merkitystä säännöstelytaloudelle on vaikea arvioida. Suunnitteluorgaanit eivät käyttäneet muodollista päätösvaltaa ja niiden työskentelyn pitkäjänteisyyttä samoin kuin ehdotusten ja suunnitelmien toteuttamiskelpoisuutta ehkäisivät taloudellisen tilanteen nopeat ja suurelta osin valtio-orgaanien kontrolloimattomissa olleet muutokset, erityisesti sodan jälkeen myös poliittiset erimielisyydet. Ehkä merkittävin vaikutus esiteltävillä orgaaneilla oli budjettipolitiikassa, varsinkin sodan aikana.[40] Kokonaistaloudellisen ja suppeammin valtiontaloudellisen suunnittelun yhteyksiä nimenomaan budjettipolitiikkaan osoittaa jo se, että suunnitteluelimet oli kytketty valtiovarainministeriön yhteyteen tai alaisuuteen. Oma merkityksensä sodan aikana aloitetulla kansantaloudellisella ja valtiontaloudellisella suunnittelulla on myös sikäli, että toteutetut organisatoriset järjestelyt ovat osaksi jääneet pysyviksi. Linjahallinnossa valtiovarainministeriön kansantalousosasto on sota-ajan organisatoristen uudistusten tuotetta. Myös talousneuvostotyyppinen elin on joitakin keskeytyksiä lukuunottamatta kuulunut poikkeusolojen jälkeenkin kokonaistaloudellisen suunnittelun organisaatioon.

Kivimäen hallituksen lakiesityksen hylkäämisen jälkeen ei talousneuvostotyyppistä valtio-orgaanien ja talouselämän yhteiselintä perustettu myöskään alemmantasoisilla säädöksillä tai päätöksillä ennen kuin vasta välirauhan aikana marraskuussa 1940. Tällöin valtioneuvosto asetti val-

40 Vrt. jäljempänä esiteltävää v. Fieandtin arviota finanssitoimikunnan tosiasiallisesta asemasta.

tiovarainministeriöön Väinö Tannerin johtaman, talouselämän eri alojen edustajista kokoonpannun *taloudellisen neuvottelukunnan.* Neuvottelukunnan tehtäväksi määrättiin

— antaa pyydettäessä tai omasta aloitteestaan lausuntoja valtiovarainministeriössä valmisteilla olleista periaatteellisesti tai käytännöllisesti tärkeistä raha- ja talouspoliittisista hallinnollisista ja lainsäädännöllisistä suunnitelmista ja toimenpiteistä,
— tehdä aloitteita ja laatia suunnitelmia olosuhteiden vaatimiksi toimenpiteiksi raha- ja talouspoliittisten kysymysten ratkaisemiseksi rahan arvon vakaana pysyttämistä ja maan taloudellisen toiminnan voimistamista silmällä pitäen sekä
— hankkia valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaan tietoja sekä tehdä tai toimituttaa tutkimuksia ja selvityksiä tärkeimmistä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvista kysymyksistä.

Taloudellinen neuvottelukunta ei kuitenkaan laatinut ohjelmia eikä tutkimuksia vaan toimi lähinnä keskustelevana sekä ajankohtaisista asioista lausuntoja antavana ja ehdotuksia tekevänä elimenä. Tämä johtui osaltaan siitä, että samanaikaisesti taloudellisen neuvottelukunnan kanssa valtioneuvosto asetti lähivuosien taloussuunnitelmaa valmistelemaan erillisen komitean, professori Bruno Suvirannan johtaman ns. *tuotantokomitean,* jonka työ valmistui jatkosodan alussa. Taloudellinen neuvottelukunta puolestaan työskenteli vuoden 1942 alkupuolelle asti.[41]

Vuoden 1942 alussa annetulla valtiovarainministeriöasetuksella (23. 1. 1942/69) ministeriöön perustettiin tuotantokomitean ehdotusten pohjalta kansantalousosasto, jonka tehtävänä oli mm. tarkkailla maan talouselämän ja kansantalouden yleistä kehitystä sekä laatia suunnitelmia ja tehdä aloitteita talouselämän kehittämiseksi ja järjestämiseksi (2 §). Kansantalousosastoa avustavaksi elimeksi perustettiin *kansantaloudellinen neuvottelukunta,* jonka kokoonpanosta, organisaatiosta ja tehtävistä asetus

41 Ks. neuvottelukunnasta *hallituksen kertomus* 1940 s. 94, *Nousiainen* 1964 s. 72 sekä *v. Fieandt* 1970 186—187. v. Fieandtin arvio neuvottelukunnasta on seuraava: »Neuvottelukunta asetettiin liian myöhään. Sen jäsenet olivat yleistä luottamusta nauttivia kansalaisia ja eri alojen asiantuntijoita, mutta se oli liian suuri voidakseen työskennellä tehokkaasti. Päävika oli kuitenkin siinä, että sen esityksiin ei valitettavasti kiinnitetty riittävästi huomiota.» —Tuotantokomiteasta ks. *hallituksen kertomus* 1940 s. 76, *Nousiainen* 1964 s. 72 ja *v. Fieandt* 1970 s. 189.

sisälsi varsin yksityiskohtaisia säännöksiä. Intressiedusteisen neuvottelukunnan tehtäväksi annettiin olojen seuraaminen ministeriön ja erityisesti sen kansantalousosaston toimialalla, siitä johtuvien esitysten tekeminen ministeriölle sekä lausuntojen antaminen ministeriön pyynnöstä.

Jäsenmäärältään laajaan neuvottelukuntaan kuuluivat valtiovarainministeri puheenjohtajana ja kansantalousosaston osastopäällikkö varapuheenjohtajana sekä lisäksi valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan kutsumat 34 jäsentä (5,1 §). Jäsenet kutsuttiin valtioneuvoston määrättävien, jäsenmäärältään tai muiden seikkojen puolesta alaansa parhaiten edustavien järjestöjen, laitoksien tai virastojen ehdotuksesta siten, että maa-, metsä- ja kotitaloutta edusti kahdeksan, teollisuutta neljä, käsityötä yksi, kauppaa kaksi, liikennettä yksi, luottolaitoksia kaksi, kunnallishallintoa kaksi ja työväkeä kahdeksan jäsentä. Lisäksi valtioneuvosto kutsui neuvottelukuntaan harkintansa mukaan kuusi jäsentä, joista yhden tuli edustaa Suomen Pankkia ja kolmen kansantaloustiedettä. (5,2 §.) Jäseniä kutsuttaessa oli kiinnitettävä huomiota myös maan eri osien ja niiden tarpeiden tuntemuksen edustukseen (5,3 §). Ehdotusoikeussäännöksestä huolimatta on katsottu, että kokoonpanossa pyrittiin välttämään välitöntä sidottua järjestöedustusta. Valtioneuvosto säilytti itsellään laajan harkintavallan pyytämällä suuren määrän ehdokkaita ja on sanottu, että lopullisessa valinnassa päähuomio kiinnitettiin ehdokkaiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin.[42]

Kun kansantaloudellisen neuvottelukunnan tehtäväalue ulottui koko kansantalouteen, toinen alkuvuodesta 1942 asetettu elin —*finanssitoimikunta*— keskittyi tehtävämäärityksensä mukaisesti lähinnä finanssi- ja rahapoliittisiin kysymyksiin joissa sen tuli avustaa kansantalousosaston päällikköä. Päähuomion toimikunnan työssä sai kysymys valtion sodan johdosta lisääntyneiden menojen —erityisesti puolustusmenojen— rahoittamisesta. Toimikunta mm. laati neljä finanssiohjelmaa, jotka olivat pohjana vuosien 1943—1946 tulo- ja menoarvioille. Toimikuntaan kuuluneen Rainer von Fieandtin mukaan »sen radikaalitkin ehdotukset tulivat yleensä hyväksytyiksi».[43]

Tämän pysyväisluonteisen neuvoa-antavan elimen toiminta pohjautui pelkästään valtiovarainministeriön asettamispäätökseen; asetuskokoelmassa julkaistuin säädöksin siitä ei annettu määräyksiä. Vastapainona kansantaloudelliselle neuvottelukunnalle, joka oli jäsenmäärältään laaja

[42] *Nousiainen* 1964 s. 77.

[43] *v. Fieandt* 1970 s. 192.

ja jota välittömän järjestöedustuksen välttämispyrkimyksestä huolimatta pidettiin jonkinlaisena talouspoliittisena parlamenttina,[44] finanssitoimikunta oli suppea elin ja sen jäseniksi kutsuttiin »puolueettomiksi asiantuntijoiksi» katsottuja henkilöitä. Toimikuntaan kuuluivat alkuperäisessä kokoonpanossaan puheenjohtajana professori Bruno Suviranta (valtiovarainministeriön kansantalousosasto) sekä muina jäseninä toimitusjohtaja Rainer v. Fieandt (PYP), filosofian tohtori, vt. pääjohtaja Kaaperi Kivialho (Suomen Pankki), filosofian maisteri Matti Leppo, esittelijäneuvos Sakari Tuomioja (valtiovarainministeriö) sekä filosofian tohtori A. E. Tudeer (Suomen Pankin taloustieteellinen tutkimuslaitos).

v. Fieandtin mukaan finanssitoimikunnan merkitys väheni selvästi vuoden 1945 jälkeen, vaikka se senkin jälkeen toimi ja sai useita tärkeitä tehtäviä. Sen toiminta lakkasi vähitellen 1950-luvulla, vaikka sitä ei tosin milloinkaan muodollisesti lopetettu.[45] Kansantaloudellinen neuvottelukunta puolestaan lopetti työnsä v. 1946. Eräänä syynä neuvottelukunnan työskentelyn päättymiseen lienee ollut *talousneuvoston* perustaminen lokakuussa v. 1946.

Talousneuvoston perustaminen pohjautui valtioneuvoston ja taloudellisten etupiirien edellisenä kesänä solmimaan ns. linnarauhasopimukseen sekä valtioneuvoston sen pohjalta 21. 6. hyväksymään Tuotannon ja elintason kohottamis- eli TEKO-suunnitelmaan. TEKO-suunnitelman tärkein kohta oli 1. 7. 1946 voimaan tullut hinta- ja palkkasulku. Lisäksi suunnitelmassa edellytettiin, että yhteistoiminnassa talouselämän järjestöjen ja tuottajien kanssa laadittaisiin kokonaisohjelma, joka käsittäisi kaikki tuotanto-, jakelu-, luotto- ja investointitoiminnan kehittämistä tarkoittavat toimenpiteet. TEKO-suunnitelman eri kohtien toimeenpanoa varten oli perustettava uusi valtion elin, joka keskittäisi toiminnan ja huolehtisi yhteistoiminnasta etujärjestöjen kanssa.[46]

Talousneuvosto sai suunnittelutehtäviään varten sellaista toimivaltaa, jonka vuoksi sen perustamispäätös (VNp 3. 10. 1946/725) annettiin talou-

---

44 *v. Fieandt* 1970 s. 189. Vrt. myös *Nousiainen* 1964 s. 75. Nousiaisen mukaan »lähimpänä edustuslaitostyyppiä voitaneen tähänastisista talousneuvostoista katsoa olleen vuosien 1942—1946 kansantaloudellisen neuvottelukunnan». Se toimi »vain muutaman kerran vuodessa pidetyissä, usein kaksipäiväisissä kokouksissaan ... pikemminkin yleisistä kysymyksistä keskustelevan parlamentin kuin asiantuntijain toimikunnan tapaan».

45 Finanssitoimikunnan kuvaus perustuu *v. Fieandtin*, 1970 s. 188—196, esitykseen.

46 Ks. linnarauhasta ja TEKO-suunnitelmasta *Hyvämäki* 1977 s. 312.

dellisen valtalain nojalla.[47] Intressiedusteinen neuvosto perustettiin päätöksen mukaan maan talouselämän suunnitelmallista kehittämistä sekä tuotannon ja elintason kohottamista tarkoittavien toimenpiteiden valmistelua ja valvontaa varten (1 §). Neuvosto laati nopeasti lähiajan talouspoliittisen ohjelman, joka julkaistiin tammikuussa 1947. Neuvosto hajosi kuitenkin jo seuraavana syksynä puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja porvarillisten jäsenten oltua tyytymättömiä valtioneuvoston tekemään palkkapäätökseen.[48]

Neuvoston tehtävät täsmennettiin päätöksen 2 §:ssä seuraavasti:

— suunnitella kiireellisiä toimenpiteitä tuotannon ja elintason kohottamiseksi sekä tehdä niistä esityksiä ja aloitteita, niin myös pyynnöstä antaa tehtäväänsä liittyvistä, periaatteellisesti tärkeistä kysymyksistä lausuntoja,
— yhteistoiminnassa viranomaisten sekä taloudellisten ja ammatillisten järjestöjen kanssa suunnitella talouselämän kehittämistä sekä siinä tarkoituksessa laatia ohjelma tuotanto-, jakelu-, luotto- ja sijoitustoimintaa varten sekä
— seurata ja valvoa hyväksyttyjen suunnitelmien toteuttamista sekä antaa tätä varten viranomaisille yleisluontoisia ohjeita, niin myös tehdä tarvittaessa valtioneuvostolle esityksiä havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi.

Neuvostolla oli oikeus saada tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisiksi katsomansa tiedot ja selvitykset viranomaisilta sekä elinkeinonharjoittajilta ja näiden järjestöiltä samoin kuin tarkastuttaa tässä tarkoituksessa tuotantolaitoksia (3,1 §). Neuvosto saattoi niin ikään velvoittaa ao. viranomaisen tekemään ehdotuksen toimialaansa kuuluvaksi, neuvoston tehtävään liittyväksi toimenpiteeksi (4 §).

Neuvostoon kuuluivat valtioneuvoston määrääminä puheenjohtaja sekä 12—16 jäsentä varamiehineen. Toimikausi määrättiin kahdeksi vuodeksi, kuitenkin niin, että ensimmäinen määräys oli tarkoitettu jatkuvaksi vuoden 1948 loppuun. Jäsenistössä tuli mahdollisuuksien mukaan olla työntekijöiden ja kuluttajien, teollisuuden, maa- ja metsätalouden, kaupan ja luottolaitosten sekä valtion- ja kansantalouden edustajia. Ennen jäsenten määräämistä oli harkinnan mukaan kuultava ao. aloja edustavia järjestöjä. (1 §.) Neuvostolla oli oikeus perustaa valmistelevia jaostoja ja määrätä niihin asiantuntijoita lisäjäseniksi (5 §). Lähiajan talouspoliittista ohjelmaa laadittaessa käytettiin yhdeksää jaostoa, joissa oli kaikkiaan 19 lisäjäsentä. Neuvosto saattoi lisäksi käyttää asiantuntijoita muutoinkin

[47] Ks. prvm n:o 83 v. 1946 vp.

[48] Ks. *Nousiainen* 1964 s. 73 sekä *Hyvämäki* 1977 s. 312—313 ja 316.

kuin jaostojäseninä. Sillä oli valtioneuvoston määräämä pääsihteeri ja muun tarvitsemansa henkilökunnan se sai itse ottaa käytettäväkseen asetettujen varojen rajoissa. (6 §.)

Myös *talouspoliittisen suunnitteluneuvoston* asettaminen keväällä 1951 liittyi linnarauhasopimukseen, jonka valtioneuvoston ja keskeisten taloudellisten etujärjestöjen edustajat olivat allekirjoittaneet 2. 5.[49] Neuvosto perustettiin valtioneuvoston asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä 12 .5. Sen tehtävänä oli valmistaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa yksityiskohtainen pitkän tähtäyksen talouspoliittinen ohjelma sekä antaa lausuntonsa hallituksessa valmistelluista taloudellisista suunnitelmista. Neuvosto oli varsin laaja —27 jäsentä—, minkä vuoksi sen työskentely keskittyi 9—12-jäseniseen työvaliokuntaan. Yhteys hallitukseen oli varmistettu siten, että neuvoston ja sen työvaliokunnan puheenjohtajana ja varapuheenjohtajina toimi kolme hallituksen jäsentä. Neuvostossa oli etujärjestöjen ja valtion viranomaisten edustajien ohella myös suurimpien puolueiden edustus.

Talouspoliittinen suunnitteluneuvosto lopetti työskentelynsä elokuussa 1954 saatuaan pitkän tähtäyksen talouspoliittisen ohjelman valmiiksi.[50] Ohjelman sisältäneessä mietinnössään neuvosto ehdotti siihenastista pysyvämmän talouspoliittisen suunnitteluelimen perustamista. Jo saman vuoden syyskuussa valtioneuvosto asettikin asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellään 14-jäsenisen *talousneuvoston*, joka sai taloudellisen kehityksen yleisen seuraamisen ja valtioneuvoston pyytämien lausuntojen antamisen ohella tehtäväkseen tiettyjen toimenpiteiden valmistelun edeltäjänsä laatiman talouspoliittisen ohjelman pohjalta.[51] Vuoden 1954 lopulla talousneuvosto vakinaistettiin asetuksella talousneuvostosta ja talouspoliittisesta suunnittelusta (30. 12. 1954/538).

Talousneuvoston tehtäväksi säädettiin (3 §):

— seurata taloudellisten olojen kehitystä sekä käsitellä ja valmistella toimenpiteitä, joilla voidaan edistää sisäisen rahataloudellisen tasapainon säilymistä, korkean ja tasaisen työllisyyden ylläpitämistä, tuotannon kohottamista ja tuotantokustannusten alen-

49 Ks. linnarauhasta ja sen yhteydestä talouspoliittisen suunnitteluneuvoston perustamiseen *Hyvämäki* 1977 s. 369—370.

50 Ks. talouspoliittisesta suunnitteluneuvostosta *Nousiainen* 1964 s. 73, 78—79 ja 82—83.

51 *Nousiainen* 1964 s. 73 ja *Hyvämäki* 1977 s. 412.

tamista ja maamme luontaisia edellytyksiä vastaavan tuotannon suuntautumista sekä tuotannon tulosten ja elintason kohoamisen oikeudenmukaista jakautumista sekä
— antaa lausuntoja valtioneuvostossa käsiteltävinä olevista asioista ja suorittaa muita valtioneuvoston mahdollisesti antamia tehtäviä.[52]

6.4. Kansanhuoltohallinto säännöstelyorganisaation runkona

Kansanhuoltoministeriö ja sen alainen kansanhuoltohallinto oli säännöstelyn keskeinen toimeenpano-organisaatio. Säännöstelyorganisaatiota oli suunniteltu taloudellisen puolustusneuvoston piirissä. Maailmansodan puhjettua valtioneuvosto asetti 4. 9. 1939 toimikunnan laatimaan ehdotuksen kansanhuoltohallinnon järjestämisestä sekä käsittelemään väliaikaisesti perustettavaksi suunnitellun kansanhuoltoministeriön toimialaan kuuluvia kysymyksiä. *Kansanhuoltotoimikunta* mm. kävi neuvotteluja Suomen Sokeri Oy:n kanssa sokerin tuonnin järjestämisestä ja neuvotteluissa saatiin aikaan sopimus, joka antoi Suomen Sokeri Oy:lle määrätyin ehdoin sokerin tuontimonopolin. Toimikunta neuvotteli myös viljantuonnista tuontiliikkeiden kanssa sekä käsitteli raudan ja kivihiilen tuontiin liittyneitä kysymyksiä.[53]

Pysyvämmästä kansanhuolto-organisaatiosta säädettiin toimikunnan laatimien ehdotusten pohjalta. Eduskunnalle antamassaan esityksessä MinisteriöL:n muuttamiseksi hallitus perusteli *kansanhuoltoministeriön* perustamista henkilökokoonpanoon liittyvien näkökohtien ohella sillä, että talouselämän säännöstely ja ohjaaminen koskettaa usean ministeriön toimialaa siten, että tehtävät jäävät suurelta osin niiden säännöllisen toi-

---

[52] Vuoden 1954 asetus oli voimassa vuoteen 1966, vaikka *Nousiaisen*, 1964 s. 74, mukaan neuvostoon ei vuoden 1959 alusta vuoden 1962 kesäkuuhun määrättykään jäseniä. V. 1966 neuvostosta annettiin ensi kertaa lain tasoisia säännöksiä (2/66) sekä tarkempia säännöksiä sisältänyt asetus (19/66). V. 1969 perustettiin siihen astisen talousneuvoston sihteeristön tilalle valtioneuvoston kanslian alainen taloudellinen suunnittelukeskus (L ja A 11 ja 792/69), joka 1. 3. 1979 lukien siirrettiin valtiovarainministeriön alaiseksi (L 1060/78). —*Nousiaisen*, 1964, tutkimus talousneuvostojen rakenteesta ja tehtävistä Suomessa antaa perusteellisen ja jäsennetyn kuvan talousneuvostotyyppisten elinten kehityksestä vuoteen 1964.

[53] Ks. kansanhuoltotoimikunnasta sekä kansanhuolto-organisaation suunnittelusta *Lehtinen* 1945a s. 7—9 sekä *Nummela* 1981.

mialan ulkopuolelle. Kun säännöstely ja ohjaaminen kuitenkin edellytti yhtenäistä johtoa, oli uuden ministeriön perustaminen hallituksen mielestä tarpeellista.[54]

MinisteriöL:n muuttamisen (20. 9. 1939/284) jälkeen annetussa asetuksessa kansanhuoltoministeriöstä (25. 9. 1939/290) ministeriön tehtäväksi säädettiin:

- hankkia tietoja ja selvityksiä maataloudelle sekä maanpuolustuksen ja väestön toimeentulon kannalta tärkeälle teollisuudelle tarpeellisten koneiden sekä muiden laitteiden ja työvälineiden samoin kuin elintarvikkeiden ja eräiden muiden yleisten tarvikkeiden sekä käyttövoiman määrästä ja tarpeesta,
- laatia suunnitelmia ja huolehtia ohjaus-, neuvonta- ja muista tarpeellisista toimenpiteistä tuotannon edistämiseksi tai suuntaamiseksi olosuhteiden vaatimalla tavalla samoin kuin korviketuotannon aikaansaamiseksi ja kulutuksen järkiperäistämiseksi,
- huolehtia siitä, että edellä mainittuja tavaroita tuodaan maahan, ja niiden sallitun viennin jatkumisesta sekä harjoittaa tarvittaessa itse niiden tuontia,
- valmistaa suunnitelmat mainittujen tavaroiden takavarikoinnista ja luovuttamisesta sekä omaisuuden haltijalle maksettavasta korvauksesta samoin kuin johtaa valtioneuvoston päättämien takavarikointien ja luovutusten toimeenpanoa,
- laatia suunnitelmia elintarvikkeiden, rehujen, polttoaineiden ja teollisuustuotteiden kaupan, kulutuksen, kuljetuksen ja hintojen säännöstelytoimenpiteiksi kohtuuttomien hintojen ehkäisemiseksi ja tarkoituksenmukaisen jakelun aikaansaamiseksi samoin kuin johtaa säännöstelytoimenpiteiden toteuttamista tai, milloin jakelun varsinaista säännöstelyä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, huolehtia takavarikoitujen ja luovutettaviksi määrättyjen tavaroiden jakelusta muulla tarkoituksenmukaisella tavalla,
- ryhtyä toimenpiteisiin edellä mainittujen tavaroiden ja voiman hankkimiseksi puolustuslaitoksen tarpeisiin, mikäli siihen tarvitaan takavarikointeja tai säännöstelytoimenpiteitä,
- seurata kuljetusoloja ja tehdä siitä aiheutuvia ehdotuksia sekä ryhtyä toimenpiteisiin kuljetusyhteyksien ylläpitämiseksi kotimaassa ja ulkomaille,
- seurata työmarkkinoiden kehitystä, ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin työvoiman hankkimiseksi puolustuslaitokselle tai väestön toimeentulolle tärkeillä tuotannon aloilla työskenteleville tuotantolaitoksille ja muille elinkeinonharjoittajille sekä huoleh-

54 He n:o 12 v. 1939 vp.

tia työvelvollisuuden täytäntöönpanosta, ellei sitä ole jätetty muille viranomaisille,
— pitää huolta siitä, että evakuoidut henkilöt majoitetaan, muonitetaan ja että heille mahdollisimman pian järjestetään työtä sekä
— laatia muita suunnitelmia ja ehdotuksia maan taloudellisen puolustusvalmiuden kehittämiseksi ja kansan toimeentulon turvaamiseksi, mikäli tämä ei kuulu muulle viranomaiselle (1 §).

Puolustusvoimien tarpeiden tyydyttämistä koskevissa asioissa kansanhuoltoministeriön tuli työskennellä yhteistoiminnassa puolustusministeriön kanssa (2 §). Hallituksen MinisteriöL:n muuttamisesityksen perusteluissa tarkoittamaa rekrytointipolitiikkaa kuvastavat asetuksen 10 §:n säännökset, joiden mukaan ministeriön virkaan tai toimeen tuli määrätä tai ottaa siihen sopivimpana pidetty henkilö ja virkojen ja tointen täyttäminen saattoi tapahtua niitä haettavaksi julistamatta.

Asetuksen 3 §:n mukaan ministeriössä voi olla neljä osastoa: yleinen osasto, elintarvikeosasto, teollisuusosasto sekä jakeluosasto. Ministeriöasetuksen muutoksilla osastoja perustettiin vähitellen lisää siten, että syksyllä 1944 oli toiminnassa jo kymmenen osastoa: yleinen osasto, elintarvikeosasto, teollisuusosasto, nahka- ja jalkineosasto, tekstiiliosasto, puu- ja polttoaineosasto, kaupallinen osasto, hintaosasto, jakeluosasto ja tarkkailuosasto. Toimistoja oli tuolloin 44 ja henkilöstöä ministeriössä oli 451.[55]

Ministeriössä saattoi asetuksen 3,3 §:n mukaan olla neuvottelukunta, jossa oli enintään 18 valtioneuvoston määräämää jäsentä. *Kansanhuoltoministeriön neuvottelukunnan* tuli seurata olojen kehitystä kansanhuoltohallinnon toimialalla, tehdä ministeriölle tästä johtuvia esityksiä sekä antaa ministeriön pyytämiä lausuntoja. Valtioneuvosto määräsi neuvottelukunnan jäsenet jo samana päivänä (25. 9. 1939), jolloin asetuskin annettiin.[56] Neuvottelukunta kuitenkin lakkautettiin seuraavana keväänä (18. 4. 1940)[57] ja sitä koskevat säännökset kumottiin ministeriöasetusta syyskuussa 1940 muutettaessa (5. 9. 1940/470).

Neuvottelukunnan lakkauttaminen ei kuitenkaan johtanut komiteatyyppisten elinten käytön loppumiseen kansanhuoltoministeriön yhteydessä. Samalla kun neuvottelukunnasta annetut säännökset kumottiin, asetukseen lisättiin säännös, jonka mukaan ministeriössä voi olla toimikuntia, joiden puheenjohtajiksi ja jäseniksi se kutsuu sopiviksi katso-

55 *Kemppainen* 1945 s. 16.
56 *Kemppainen* 1945 s. 12.
57 *Kemppainen* 1945 s. 14.

miaan henkilöitä (2,2 §). *Kansanhuoltoministeriön toimikuntia* oli ministeriön täyttäessä syksyllä 1944 viisi vuotta asetettu yhteensä 126, joista 41 oli tuolloin vielä toiminnassa.[58] Hallituksen finanssikertomuksissa esitettyjen tietojen mukaan komiteoiden määrä olikin kansanhuoltoministeriön hallinnonalalla vuosina 1941—1947 selvästi korkein.

Esim. v. 1942 kansanhuoltoministeriön hallinnonalalla toimivat finanssikertomuksen mukaan seuraavat toimikunnat: Helsingin kaupungin kansanhuoltoa käsittelevä toimikunta, kalavaltuuskunta, kalsiumtoimikunta, karjataloustoimikunta, kotitaloustoimikunta, kuljetusmaksutoimikunta, maa- ja karjataloustuotteiden hintatoimikunta, maidon ja voin vitamisoimistoimikunta, maito- ja ravintorasvatoimikunta, maito- ja karjatoimikunta, maitotaloustuotteiden hintojen tarkistustoimikunta, metallisäästötoimikunta, metsätyömaiden elintarviketilannetta selvittelevä toimikunta, Neuvostoliittoon viedyn omaisuuden palauttamistoimikunta, ostokorttitoimikunta, pesu- ja puhdistusainetoimikunta, puu- ja puuhiilikaasutintoimikunta, ravintolatoimikunta, rehuhiivanvalmistus- ja käyttötoimikunta, sadon arvioimistoimikunta, satamajärjestelytoimikunta, teollisuustuotteiden hinnoittelutoimikunta, traktoritoimikunta, valjastoimikunta, viljan luovutusta ja kauppaan tuloa edistävä toimikunta, vuota- ja nahkatoimikunta sekä välikäsitoimikunta.[59]

Kansanhuoltoministeriön kansliapäällikkö arvioi ministeriön viisivuotisen toiminnan jälkeen, että toimikunnilla oli ollut huomattava merkitys säännöstelytoimenpiteitä valmisteltaessa ja käytäntöön sovellettaessa. Toimikuntien välityksellä ministeriö oli voinut olla jatkuvasti yhteydessä talouselämän eri alojen edustajien ja asiantuntijoiden kanssa.[60]

Kansanhuollon piirihallinnosta huolehtimaan perustettiin ministeriön alaiset *piiritoimistot* (A 29. 9. 1939/293). Piiritoimistojen tehtävänä oli piirinsä alueella

— johtaa ja pitää huolta kansanhuoltohallinnolle kuuluvasta hankinta- ja jakelutoiminnasta,
— valvoa säännösteltyjen tarvikkeiden sekä raaka- ja tarveaineiden kaupasta, kuljetuksesta, jakelusta ja kulutuksesta annettujen säännösten sekä vahvistettujen hintojen noudattamista,
— ryhtyä toimenpiteisiin yleisten tarvikkeiden tuotannon ja hankinnan edistämiseksi,

58 *Kemppainen* 1945 s. 23.
59 *Hallituksen finanssikertomus* 1942 s. 102.
60 *Kemppainen* 1945 s. 23.

— seurata talouselämän kehitystä sekä tiedottaa sen odotettavissa olevista tai jo tapahtuneista muutoksista ministeriölle sekä
— pitää huolta niille työvelvollisuuden soveltamisessa määrätyistä tehtävistä (5 §).

Piirihallinnonkin tuli olla yhteistyössä sotilasviranomaisten kanssa. Jos paikkakunnalla sijaitsi puolustuslaitoksen teollisuuspiirin esikunta, piiritoimiston oli oltava sen kanssa yhteistoiminnassa, ja muissa kansanhuoltopiirien toimistoissa oli taas puolustuslaitoksen yhdysupseeri (3 §). Teollisuuspiirin päällikkö tai yhdysupseeri oli myös jäsenenä *piiritoimiston neuvottelukunnassa* (4 §). Neuvottelukunnan muista neljästä jäsenestä kahden tuli edustaa kuluttajapiirejä ja kahden tuotantoa ja kauppaa; heidät määräsi lääninhallitus (8,3 §). Neuvottelukunnassa oli käsiteltävä kuluttaja- ja tuottajapiirien sekä kaupan etuja oleellisesti koskevat ja periaatteellisesti tärkeät kysymykset ennen niiden ratkaisemista sen mukaan kuin ministeriön vahvistamassa piiritoimistojen ohjesäännössä tarkemmin määrättiin (6,2 §).

Piirihallinnon neuvottelukunnat lakkautettiin maaliskuussa 1941 kansanhuollon aluehallinnosta annetulla uudella asetuksella (12. 3. 1941/178). Tässäkin asetuksessa oli kuitenkin säännöksiä, joilla pyrittiin varmistamaan tarpeellinen yhteistoiminta ennen muuta puolustuslaitoksen kanssa sekä ulkopuolisen asiantuntemuksen kanavoiminen piiritoimiston työhön. Piiritoimiston tuli olla yhteistyössä puolustuslaitoksen elintarvikekeskusvarikon, teollisuuspiirin esikunnan sekä suojeluskuntapiirin esikunnan kanssa (3 §). Toimistolla oli myös oikeus kutsua tarpeen vaatiessa asiantuntijoita neuvotteluun toimiston sijantipaikkakunnalle (4 §).

Paikallishallinnosta huolehtivat ministeriön ja piiritoimiston alaisina kunnalliset *kansanhuoltolautakunnat*, joihin valtuusto valitsi vähintään kolme elintarvikkeiden tuotantoon, kauppaan ja kulutussuhteisiin perehtynyttä jäsentä. Valtuusto valitsi niin ikään puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, mutta näiden vaali tuli alistaa lääninhallituksen vahvistettavaksi. Lääninhallituksella oli oikeus määrätä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, ellei se katsonut valtuuston valitsemaa henkilöä tehtävään sopivaksi. (13,1 §.) Poikkeuksellisen kunnallisen lautakunnan kontrollimahdollisuuden avasi myös säännös, jonka mukaan lääninhallitus saattoi vapauttaa lautakunnan jäsenen tehtävästään (14,1 §).

Kansanhuoltolautakunnan tehtävänä oli syyskuussa 1939 annetun asetuksen mukaan (15 §):

— huolehtia ja valvoa, että yleisten tarvikkeiden jakelu kuluttajille järjestetään voimassa olevien säännösten sekä ministeriön ja piiritoimiston määräysten mukaisesti,
— tehdä piiritoimistolle esityksiä yleisten tarvikkeiden tuotannon edistämistoimenpiteistä sekä kaikenlaisen ravinnoksi, rehuksi tai tuotannon raaka-aineeksi kelpaavan tavaran talteenottamisesta ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä sekä näiden seikkojen valvonnasta sekä
— pitää huolta niille työvelvollisuuden soveltamisessa määrättävistä tehtävistä.

Kansanhuoltohallinnon organisaatiosäännöksiin tehtiin sittemmin useita paitsi organisatorisiin järjestelyihin myös tehtäviin vaikuttaneita muutoksia. Hallintokoneiston säännöstämisessä meillä omaksutun yleisen linjan mukaisesti kansanhuoltohallinnon ulospäin suuntautunutta, oikeudellisesti velvoittavien aktien antamisen sisältänyttä kompetenssia ei säännelty organisatorisissa vaan materiaalisissa säädöksissä, ennen muuta valtioneuvoston säännöstelypäätöksissä sekä aluehallinnon osalta lisäksi kansanhuoltoministeriön valtioneuvoston päätösten sisältämiin valtuutuksiin nojatuissa päätöksissä.

Kansanhuoltohallinnon kompetenssi ei kattanut säännöstelyn koko alaa. Sotatalouden säännöstely oli suurelta osin keskitetty puolustushallintoon ja myös ulkomaan kaupan säännöstelyorganisaatio oli syyskuun 1940 ja elokuun 1942 välistä jaksoa lukuunottamatta alistettu muille ministeriöille, aluksi valtiovarainministeriölle ja sittemmin elokuusta 1942 lähtien kauppa- ja teollisuusministeriölle. Samoin sotakorvaustuotannon hallinto sijoittui organisatorisesti viime mainitun ministeriön hallinnonalaan. Työvelvollisuuden toimeenpanon keskushallinnon johto- ja valvontatehtävät puolestaan siirrettiin tammikuussa 1941 kansanhuoltoministeriöltä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle. Palkka- ja vuokrasäännöstely taas oli alun alkaenkin organisoitu sosiaaliministeriön alaisuuteen ja kun hinta- ja palkkasäännöstelyn erityisorgaanit toukokuussa 1945 yhdistettiin, kansanhuoltoministeriön toimivalta supistui myös hintasäännöstelyssä. Ja —kansanhuoltoministeriön toimivallan rajoitusten esimerkkiluettelon päättääkseni— kokonaistaloudellisesta suunnittelusta huolehtivat valtiovarainministeriö ja sen yhteydessä tai alaisina toimineet komiteatyyppiset elimet.

Kansanhuoltoministeriön toimialassa tapahtuneet muutokset todistavat siitä jatkuvasta organisatorisesta käymistilasta, joka poikkeusoloissa ulottui myös linjahallinnon osiksi organisoituihin elimiin. Kansanhuoltohallinto lienee ollut alun perin tarkoitettu ratkaisuksi, jolla olisi voitettu se organisatorinen kaksijakoisuus, mikä vuosina 1918—1919 ilmeni yhtäältä elintarvikehallinnon ja toisaalta kauppa- ja teollisuuskomission hoitamassa säännöstelyssä. Kansanhuoltoministeriön ja muiden ministeriöiden toimivaltasuhteiden kehityksen yleislinjana voi pitää edellisen toimialan asteittaista ja suhteellista supistumista siten, että sen tehtäväpiirin ytimeksi muotoutuivat yhä selvemmin väestön elintarvike- ja muuhun kulutustavarahuoltoon liittyvät kysymykset.

Elintarvikehuollon kysymyksetkään eivät täysin yksinomaisesti kuuluneet kansanhuoltohallinnolle. Maatalouspolitiikan yleinen johto säilyi maatalousministeriöllä, joka pyrki ohjaamaan maataloutta mm. yleisen tuotantosuunnitelman avulla. Tammikuussa 1941 valtioneuvosto asetti maatalousministeriön avuksi ministerin puheenjohdolla toimineen kymmenjäsenisen *maatalouden tuotantolautakunnan.* Tämän neuvoa-antavan lautakunnan tehtävänä oli avustaa ministeriötä maatalouden tuotantosuunnitelman laatimista, vahvistamista ja toimeenpanoa koskevissa asioissa.[61]

Elintarvikesäännöstely perustui jakelu- ja kulutusrajoitusten ohella lähinnä hankintatoiminnan keskittämiseen sekä varastointi-, luovutusvelvollisuus- ja takavarikkomääräyksiin. *Hankinnan keskittämiseen* pyrittiin mm. lihan, kalan ja maidon kaupassa. Kansanhuoltohallinnon apuna käytettiin jo ennen sotaa järjestäytyneitä kaupan keskusliikkeitä, minkä ohella eräiden elintarvikkeiden hankinnassa turvauduttiin myös komiteatyyppisiin orgaaneihin.

Hankinnan täydelliseen keskittämiseen ei päästy useimpien kaupan alojen nelijakoisuuden (SOK, OTK, Kesko ja Tuko) vuoksi. Hankintaverkosto järjestettiin yleensä kolmiportaiseksi siten, että kansanhuoltoministeriön hyväksymien *keskusliikkeiden* alaisina toimivat näiden sekä ministeriön hyväksymät *hankintaliikkeet,* joilla puolestaan oli oikeus ottaa samoin ministeriön hyväksymiä ostoasiamiehiä. Keskusliikkeiden tuli valvoa hankintaliikkeiden toimintaa sekä kansanhuoltoviranomaisten ohella huolehtia tarvikkeiden tasaisesta jakautumisesta eri paikkakunnille. Hankintatoiminnan keskittäminen perustui oikeudellisesti valtioneuvoston sotatilalain ja myöhemmin taloudellisen valtalain nojalla anta-

[61] *Hallituksen kertomus* 1941 s. 103.

miin päätöksiin sekä kansanhuoltoministeriön näihin päätöksiin perustuneisiin määräyksiin.[62]

Hankintatoiminnan organisoinnissa käytetyistä komiteatyyppisistä elimistä voi esimerkiksi ottaa *marjatoimikunnan*, joka perustettiin marjojen kaupan ja kuljetuksen säännöstelystä taloudellisen valtalain nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä (1. 7. 1943/564). Valtioneuvoston määräämistä 11 jäsenestä koostuneen toimikunnan tehtävänä oli hyväksyä yleiseen kauppaan tulevien marjojen hankintatoimintaa johtavat keskusliikkeet, jollaisena saattoi tulla kysymykseen vain ministeriön hyväksymän marjanhankintakeskusjärjestön jäsen (3,1 §). Marjatoimikunnan oli hyväksyttävä myös ne elinkeinonharjoittajat, jotka keskusliike otti alaisikseen tukku- tai keräilyliikkeiksi (3,2 §). Toimikunta saattoi myös, milloin siihen oli syytä, peruuttaa antamansa hyväksynnän (3,4 §). Lisäksi toimikunta päätti, mikäli ministeriö ei ollut määrännyt asiasta, liikkeitä velvoittavasti säännösteltyjen marjojen kaupasta ja kuljetuksesta sekä liikkeiden velvollisuudesta toimittaa selvityksiä marjojen hankintatoiminnasta keskusliikkeelle tai toimikunnalle (5,1 §).

Sotatilalain 29,1 §:n 2) kohdan mukaan valtioneuvostolla oli valta antaa määräyksiä mm. elintarvikesäännöstelyssä takavarikoitavaksi tai luovutettavaksi määrätyn omaisuuden haltijalle »ehkä» suoritettavasta korvauksesta. Taloudellinen valtalaki puolestaan asetti pääsäännöksi, että mm. luovutusvelvollisuuden täyttämisestä oli saatava kohtuullinen korvaus. Korvauksen perusteet sekä korvauksen määräämisessä noudatettava menettely sen sijaan jätettiin valtioneuvoston määrättäväksi. (3 §.)

Sodanaikaisen elintarvikesäännöstelyn korvausmenettelyssä ei käytetty erityiselimiä, vaan korvauksen määrääminen riitatapauksissa oli yleensä kansanhuolto-orgaanin asiana. Sen sijaan vuoden 1945 aikana annetuissa valtioneuvoston luovutusvelvollisuus- ja takavarikkopäätöksissä yleistyi menettely, jonka mukaan riitatapauksissa korvausmäärän vahvisti *välimiesoikeustyyppinen lautakunta*. Esim. eräiden liha- ja lihajalostevarastojen valtiolle luovuttamisesta kesäkuussa 1945 annetun päätöksen (14. 6. 1945/558) mukaan silloin, kun asianosaiset eivät päässeet korvauksesta sopimukseen, sen vahvisti kolmijäseninen lautakunta.

Luovutusvelvollinen ja vastaanottaja —ministeriö määräsi valtion puolesta vastaanottajana toimineen— valitsivat kumpikin lautakuntaan yhden jäsenen ja näin valitut kutsuivat puheenjohtajan. Jos luovutusvelvollinen tai vastaanottaja ei määräajassa ollut valinnut jäsentä ja

62 Ks. hankintatoiminnan keskittämisestä *Enäjärvi* 1945 s. 36—38.

ilmoittanut valinnasta vastapuolelle, jäsenen määräsi vastapuolen hakemuksesta Helsingin raastuvanoikeus. Tämä tuomioistuin määräsi myös asianosaisen hakemuksesta puheenjohtajan, kun jäsenet eivät voineet sopia asiasta. Jäsenistä oli muutoin soveltuvin kohdin voimassa mitä välimiesmenettelylaissa on välimiehestä säädetty. Tämän lain säännöksiä noudatettiin soveltuvin osin myös lautakunnan menettelyssä. Päätökseen tyytymättömällä oli muutoksenhakuoikeus Helsingin raastuvanoikeuteen, jonka päätös oli lopullinen. (6 §.)

Kansanhuollon ministeriö- sekä aluetason erillishallinto lakkautettiin joulukuussa 1949 annetuilla säädöksillä (A 22. 12. 1949/798; A 30. 12. 1949/849; VNp 29. 12. 1949/851). Ministeriön jäljellä olleet tehtävät siirrettiin enimmiltä osiltaan kauppa- ja teollisuusministeriölle (VNp 29. 12. 1949/850), johon perustettiin niitä varten erityinen kansanhuolto-osasto. Kansanhuoltoministeriön hintasäännöstelytehtävät sai kuitenkin hoitaakseen sosiaaliministeriö, lähinnä siihen perustettu palkka- ja hintaosasto (A 22. 12. 1949/821). —Kansanhuoltohallinnon eräänä keskeisenä toimialana ollut kulutustavaroiden jakelun säännöstely jatkui vielä 1950-luvullakin niin, että kahvin ja riisin jakelusäännöstely päättyi vasta maaliskuun alussa 1954. Kauppa- ja teollisuusministeriön ylimääräinen kansanhuolto-osasto taas toimi niinkin pitkään kuin vuoden 1960 loppuun.[63]

6.5. Ulkomaankaupan ja kauppamerenkulun säännöstely

6.5.1. Lisenssitoimikunta, ulkomaankaupan valtuuskunta ja luottamusneuvostot

Valtioneuvosto asetti jo maailmansodan syttymispäivänä eli 1. 9. 1939 toimikunnan valvomaan tavaroiden vientiä ja tuontia sekä vahvisti *lisenssitoimikunnaksi* kutsutulle elimelle ohjesäännön joitakin päiviä myöhemmin (7. 9. 1939/265). Lisenssitoimikunnan asettamis- tai sen ohjesäännön antamispäätökset eivät perustuneet mihinkään valtuutussäännökseen. Toimikunta onkin esimerkki sellaisista poikkeusolojen kiireellisistä organisatorisista järjestelyistä, joiden juridinen moitteettomuus on jälkikäteisarvioinnissa asetettavissa kyseenalaiseksi.[64]

---

[63] *Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta* 1964 s. 154—155.

[64] *Kastari*, 1955 s. 220—221, on katsonut, ettei mm. lisenssitoimikunnan perustaneen VNp:n »säätämisjärjestystä vastaan ... juuri voi esittää huomau-

Toimikunta oli näet muodollista päätösvaltaa käyttävä elin: sen tärkeimpänä tehtävänä oli koko toimintansa ajan —kesään 1953— vienti- ja tuontiluvista päättäminen. Ensimmäisen ohjesääntönsä mukaan sen tuli myös ehdottaa valtioneuvostolle vienti- tai tuontiluvasta riippuvaksi asetettavat tavarat (2 §). Syyskuussa 1940 annetussa uudessa ohjesäännössä (5. 9. 1940/471), jolla toimikunta siirrettiin valtiovarainministeriön alaisuudesta kansanhuoltoministeriön alaisuuteen, tätä tehtävää ei enää esiintynyt. Sen sijaan tehtäväluetteloon oli lisätty luvanvaraisen vienti- ja tuontikaupan valvominen.

Valtioneuvoston määrättäville toimikunnan puheenjohtajalle ja jäsenille ei ohjesääntömääräyksillä asetettu erityisiä kvalifikaatiovaatimuksia. Käytännössä toimikunta koostui pelkästään virkamiehistä; alkuperäisessä kokoonpanossaan siihen kuului neljä maatalous-, kansanhuolto-, kauppa- sekä tullihallintoa edustavaa virkamiestä.[65]

Lisenssitoimikunnan virkamieskokoonpano ei kuitenkaan merkinnyt talouselämän edustajien ja organisaatioiden jättämistä institutionalisoidunkaan ulkomaankaupan säännöstelyjärjestelmän ulkopuolelle. Vuoden 1940 ohjesäännöllä lisenssitoimikuntaa avustamaan perustettiin toimikun-

---

tuksia». Kastari on perustellut kantaansa yhtäältä HM 28,1 §:ssä säännellyllä organisaatiovallalla ja toisaalta ulkomaankaupan säännöstelyn valtuutusperustana käytetyillä laeilla. HM 28,1 § kuitenkin perustaa organisaatiovaltaa vain tasavallan presidentille ja myös säännöstelyn ns. asiavaltuutuksien tulkitseminen myös legislatiivin organisaatiovaltaa delegoiviksi on nähdäkseni ongelmallista. Valtioneuvoston yleiseen, välittömästi hallitusmuotoon perustuvaan organisaatiovaltaan ei taas sisälly kompetenssia perustaa ns. julkista valtaa käyttäviä elimiä. Ks. myös jäljempänä VIII.4.5.

65 *Lindgren* 1964 s. 81. Myöhemmin lisenssitoimikunnassa olivat edustettuina Suomen Pankki, kauppa- ja teollisuusministeriö, maatalousministeriö ja kansanhuoltoministeriö. *Lehtinen* 1945b s. 177. —Vuoden 1940 ohjesäännön mukaan lisenssitoimikunnan tuli myös järjestää vienti- ja tuontilupa-asioiden hoitoa varten lisenssitoimisto ja antaa ohjeet sen toimintaa varten (2 §). Toimikunta antoi toimiston hoidettavaksi kaikki juoksevat työt, minkä lisäksi toimisto sai aikaa myöten oikeuden ratkaista määrätyissä tapauksissa lisenssianomukset toimikunnan ohjeiden mukaisesti. Toimiston henkilöstö, josta johtajan määräsi valtioneuvosto ja muut toimenhaltijat toimikunta, oli suurimmillaan 80 henkilöä. Toimikunnan sihteerinä oli ensimmäisinä vuosina joku ulkoasiainministeriön korkeimmista virkamiehistä ja myöhemmin joku toimikunnan määräämä toimiston esittelijä. *Lindgren* 1964 s. 82—86. Ainoa valtioneuvoston päätöksen tasoinen säännös toimistosta koski henkilöstön määräämistä (1940 OS 2 §). Muilta osin toimiston organisaatio ja toiminta nojautui ainoastaan toimikunnan ohjesäännön nojalla antamiin ohjeisiin.

nan aloitteen mukaisesti *ulkomaankaupan valtuuskunta* -niminen elin. Valtuuskunnan jäseniksi valtioneuvosto kutsui viranomaisedustajien ohella seitsemän eri vienti- ja tuontialoja edustavaa henkilöä. (1,2 §.)

Ulkomaankaupan valtuuskunnan tuli laatia toimikuntaa varten tarvittaessa suunnitelmia kulloinkin käytettävissä olevien rajoitettujen vienti- tai tuontierien jakamisesta eri vienti- tai tuontihaarojen taikka niitä edustavien keskusyhtymien kesken (3 §:n b) kohta). Lisenssitoimikunta ei yleensä saanut vienti- ja tuontilupia käsitellessään ilman pätevää syytä poiketa valtuuskunnan laatimasta suunnitelmasta (4,1 §). Jollei toimikunta katsonut voivansa jakaa lupia suunnitelman mukaisesti, sen tuli pyytää asiasta kansanhuoltoministeriön ohjetta (4,2 §). Vienti- ja tuontilupien jakosuunnitelmien laatimisen ohella ulkomaankaupan valtuuskunnan tehtävänä oli mm. antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita Suomen ulkomaankaupan turvaamiseksi ja kehittämiseksi (3 §:n a) kohta). Valtuuskunnan alaisena oli toimisto ulkomaankauppaa koskevien asioiden hoitoa varten ja valtuuskunnan tehtävänä oli antaa ohjeet sen toimintaa varten (3 §:n c) kohta). Valtuuskunta oli lisenssitoimikunnan tavoin vuoden 1940 ohjesäännön mukaan kansanhuoltoministeriön alainen (1,4 §). Ministeriöllä oli oikeus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä paitsi lisenssitoimikunnan myös valtuuskunnan sisäisestä järjestelystä sekä ohjesääntöpäätöksen täytäntöönpanosta ja sovelluttamisesta (8 §).

Ulkomaankaupan valtuuskunta oli toiminnassa ainoastaan parisen vuotta. Lisenssitoimikunnasta syksyllä 1942 annettuun uuteen ohjesääntöön (27. 8. 1942/706), jolla toimikunta siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen, ei enää sisällytetty valtuuskuntaa koskevia määräyksiä. Kauppa- ja teollisuusministeriötä uudelleen organisoitaessa samana syksynä valtuuskunnan toimiston tehtävät annettiin tämän ministeriön kauppaosastolle.[66]

Keskeinen syy valtuuskunnan lakkauttamiseen oli sen toimialan asteittainen supistaminen. Metalliteollisuuden tuonti, jolla oli tärkeä merkitys sotatarviketeollisuudelle, tapahtui pääosin valtuuskunnasta riippumattomasti. Metalliteollisuuden vientiä koskevien asioiden käsittelyä varten taas perustettiin helmikuussa 1941 annetulla valtioneuvoston päätöksellä (20. 2. 1941/125) oma elin, metallinvientitoimikunta, jonka nimi myöhemmin muutettiin *metalli- ja konetoimikunnaksi.* Toimikunnan tehtävänä oli mm. antaa lausuntoja toimialaansa kuuluvien tavaroiden vientisuunnitelmista ja vientilupa-anomuksista sekä valmistella kauppaneu-

[66] *Lehtinen* 1945b s. 180 ja *Lindgren* 1964 s. 90.

votteluihin ja kompensaatiokauppoihin liittyviä kysymyksiä. Lisenssitoimikunnalla ei ollut oikeutta myöntää vientilupia vastoin metalli- ja konetoimikunnan lausuntoa eikä myöskään vientiä koskevaa myyntisopimusta saanut tehdä ilman sen puoltavaa kantaa.

Paperipuun vienti keskitettiin metsähallitukselle, jota avustamaan valtioneuvosto perusti tammikuun lopussa 1941 *paperipuuvaltuuskunta*-nimisen elimen. Puunjalostustuotteiden vientiin liittyviä kysymyksiä puolestaan käsitteli Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto käytännössä ulkomaankaupan valtuuskunnasta suhteellisen riippumattomasti.[67]

Ulkomaankaupan valtuuskunnan tarpeellisuutta valtio-organisaatioon liitettyjen säännöstelyelinten ja talouselämän yhteyksien ylläpitäjänä vähensi myös vienti- ja tuontialojen oma järjestöverkosto, jota valtuuskunta lisäksi pyrki aktiivisesti täydentämään; näin sen voi sanoa osaksi itse tehneen itsensä tarpeettomaksi. Vientikauppa oli jo ennen sotaa verraten pitkälle keskittynyt. Sen sijaan tuontikaupan organisoitumisaste oli alhaisempi ja useilla tuontikaupan aloilla toimi suuri joukko pienyrittäjiä. Ulkomaankaupan valtuuskunnan aloitteesta puutteellisesti järjestäytyneillä aloilla muodostettiin yhteenliittymiä yrityksistä, jotka olivat vähintään kolmena sotaa edeltäneenä vuotena todistettavasti harjoittaneet tuontia tai vientiä. Näiden yhteenliittymien samoin kuin niihin rinnastettujen, jo aiemmin toimineiden järjestöjen johtoelimet ulkomaankaupan valtuuskunta vahvisti alaisikseen *luottamusneuvostoiksi*. Valtuuskunnan lakkauttamisen jälkeen ne siirrettiin ulkoasiainministeriön yhteydessä edelleenkin toimineen pysyvän kauppasopimuskomitean alaisiksi. Luottamusneuvostojärjestelmän tarkoituksena oli »saada elinkeinoelämä mahdollisimman laajassa mitassa mukaan tuonti- ja vientiasioista päätettäessä».

Tuonnin alalla toimineiden luottamusneuvostojen tehtävänä oli laatia lisenssitoimikunnalle ehdotukset yhteisöjen jäsenten jako-osuuksista lisenssitoimikunnan vahvistettua alan käytettäväksi valuuttamäärän ja tavaralajit. Viennin alalla ei sen sijaan toiminut kovin monta luottamusneuvostoa ja niiden tehtävät rajoittuivat lähinnä vientihintojen tarkkailuun tai koskivat toisarvoisia vientitavaroita. Tärkeimpien vientitavaroi-

---

67 Ks. ulkomaankaupan valtuuskunnan lakkauttamiseen johtaneista syistä *Salmio* 1981 s. 142—144. Ks. valtuuskunnasta, sen kokoonpanosta ja toiminnasta sekä lakkauttamisesta myös *Seppinen* 1979 s. 193—208.

den vienti tapahtui jo ennen sotaa perustettujen eri alojen myyntijärjestöjen välityksellä.

Vuoden 1940 lisenssitoimikunnan ohjesäännössä toimikunnalle asetettiin nimenomainen velvollisuus hankkia vienti- ja tuontialojen yhteenliittymien ehdotuksia. Ehdotuksille annettiin myös tietynasteinen sitovuus. Mikäli ulkomaankaupan valtuuskunnan laatimassa jakosuunnitelmassa oli varattu osuus jotain vienti- tai tuontihaaraa edustavaa keskusyhtymää varten, keskusyhtymälle oli varattava tilaisuus tehdä määräajassa ehdotus osuuden jakamisesta yhtymään kuuluville vienti- tai tuontiliikkeille. Mikäli toimikunta ei katsonut voivansa jakaa vienti- tai tuontilupia ehdotuksen mukaisesti, sen tuli pyytää asiasta kansanhuoltoministeriön ohjetta. (4 §.) [68]

Eräillä aloilla lisenssitoimikunta antoi viennin tai tuonnin joko tietyn yrityksen tai yhteenliittymän yksinoikeudeksi. Tällaisia monopoliasemassa olevia yrityksiä olivat mm. Osuuskunta Rehulannoite väkirehujen sekä Rikki- ja Superfosfaattitehtaat väkilannoitteiden osalta.[69] Eräiden tavaroiden vientimonopoli perustui suoraan säädöksiin. Niinpä viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa annettuun lakiin (30. 12. 1942/1089) nojatuilla asetuksilla muurahaistenmunien, graniitin, katukivien, parrujen ja jäkälän vienti annettiin asianomaisten alojen vientiyhdistyksille (30. 12. 1942/1092—1095).

Vaikka vienti- ja tuontikaupan yhteenliittymillä oli tärkeä asema ulkomaankaupan säännöstelyjärjestelmässä, niitä koskevat säännökset olivat perin niukat. Maaliskuussa 1943 säänneltiin kuitenkin taloudellisen valtalain nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä valitusoikeus päätöksistä, joilla anomus yhteenliittymän jäseneksi oli hylätty tai jotka koskivat tuonti- tai vientierien jakoehdotusta. Valitus oli tehtävä kauppa- ja teollisuusministeriölle, joka tarvittaessa kuuli siitä kauppasopimuskomiteaa. Päätös koski sellaisia yhteenliittymiä, joille lisenssitoimikunta oli antanut tehtäväksi laatia tuonti- tai vientierien jakoehdotuksia. (VNp 11. 3. 1943/241.)

---

[68] Ks. tuonti- ja vientialojen yhteenliittymistä sekä luottamusneuvostoista *Lehtinen* 1945b s. 180, *Lindgren* 1964 s. 89—90, *Seppinen* 1979 s. 200—202 ja *Salmio* 1981 s. 133—138. Seppisen, s. 201, mukaan vuoden 1940 loppuun mennessä olisi perustettu jo ainakin 126 luottamusneuvostoa, jotka »käsittivät kaikki ne kaupan ja teollisuuden haarat, jotka harjoittivat tavalla tai toisella ulkomaankauppaa tai tarvitsivat toimintaansa ulkomaisia raaka-aineita tai tarvikkeita. ... yrityksiä ei velvoitettu liittymään luottamusneuvostoihin, mutta käytännössä vain neuvostojen jäsenet saivat tuonti- ja vientilupia.»

[69] *Lindgren* 1964 s. 90.

Vienti- ja tuontilupa-asioissa muodollista päätösvaltaa käyttänyt lisenssitoimikunta lakkautettiin kesällä 1953, jolloin sen tehtävät siirrettiin perustetulle lisenssivirastolle. Lisenssivirastossa oli lausunnonantotehtäviä varten tuonti- ja vientialoittain eriytyneitä valtioneuvoston asetettavia asiantuntijatoimikuntia, joista eräät oli mainittu jo lisenssivirastoasetuksessa.[70]

6.5.2. *Liinahamarin merikuljetustoimikunta ja Kamerto*

Ulkomaankaupan säännöstelyn erityisalueena voi pitää kauppamerenkulun ohjaamista, mihin sekä sotatilalain 29 § että sittemmin taloudellisen valtalain 1 § antoivat valtioneuvostolle toimivallan. Jälkimmäisen lain nojalla toukokuun lopulla 1941 annetun valtioneuvoston päätöksen mukaan kansanhuoltoministeriöllä oli valta mm. antaa määräyksiä alusten ottamisesta ulkomaan kauppamerenkulkuun (VNp eräistä väestön toimeentuloa ja maan talouselämän turvaamista tarkoittavistä toimenpiteistä 29. 5. 1941/375; 8 §). Ne erityiselimet, joita kauppamerenkulun ohjaamisessa välirauhan aikana sekä vuosina 1944—1949 käytettiin, sijoitettiin kuitenkin organisatorisesti kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen.

Norjan valtauksen jälkeen ja Narvikin yhteyksien katkettua Liinahamarin meriliikenteestä tuli valtamerikaupallemme elintärkeä.[71] Liina-

---

70 A lisenssivirastosta 29. 6. 1953/286. Asetuksen 7,1 §:n mukaan lisenssivirastossa oli »asiantuntijatoimikuntina pyöreän puutavaran vientitoimikunta, kotitaloustoimikunta, maatalous- ja elintarviketoimikunta, lääkeainetoimikunta, kemiantoimikunta, tekstiilitoimikunta, metallitoimikunta, metallituotetoimikunta, konetoimikunta, sähkötoimikunta ja alustoimikunta sekä muita asiantuntijatoimikuntia siten kuin valtioneuvosto määrää». Toimikuntien tarkemman toimialan ja kokoonpanon määräsi valtioneuvosto. Toimikunnan puheenjohtajan tuli olla päätoimenaan valtion palveluksessa oleva henkilö. (7,2 §.) Asetuksen nojalla valtioneuvoston päätöksellä annetun ohjesäännön (29. 6. 1953/311) mukaan lisenssihakemuksesta oli pääsääntöisesti hankittava alan asiantuntijatoimikunnan lausunto (13 §). Pyöreän puutavaran vientitoimikunnan lausunto oli lopullista päätöksentekoa sitova; eräissä tapauksissa asia oli kuitenkin alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi (10 §). V. 1954 annetun uuden ohjesäännön (108/54) mukaan lausuntoa oli velvollisuus pyytää enää vain pyöreän puutavaran vientitoimikunnalta (12 §). Vuoden 1961 lisenssivirastoasetuksessa (615/61) virastoa avustavista orgaaneista oli enää vain säännös, jonka mukaan »valtioneuvosto voi asettaa lisenssivirastoon yhden tai useampia asiantuntijakuntia antamaan lausuntoja kysymyksistä, joista asettamispäätöksessä tarkemmin määrätään» (8 §).

71 *Lehtinen* 1945b s. 182—183.

hamarin valtionsataman kautta ohjattavien merikuljetusten säännöstelyä varten valtioneuvosto perusti toukokuun alussa 1940 kauppa- ja teollisuusministeriön asetettavan *Liinahamarin merikuljetustoimikunnan* (VNp 7. 5. 1940/192). Toimikunnan tehtävänä oli päättää merikuljetusten tärkeyden ja kiireellisyyden nojalla aluksille myönnettävistä satamaan tuloluvista (1—2 §).

Verraten lyhyen aikaa toiminutta Liinahamarin merikuljetustoimikuntaa merkityksellisempi säännöstelyorgaani oli jatkosodan loppuvaiheissa perustettu *kauppamerenkulun ohjaus- ja säännöstelytoimikunta* eli *Kamerto* (VNp kauppamerenkulun ohjaamisesta ja säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa 21. 8. 1944/551). Säännöstelyn tehostamista perusteltiin sodan lähestyessä loppuaan mm. välttämättömyydellä valvoa kauppalaivastomme liikehdintää, jotta se voitaisiin tarvittaessa saattaa turvaan kotimaan tai jonkin puolueettoman maan satamaan. Lisäksi säännöstelyä vaativat syyskuisen välirauhansopimuksen kauppalaivastoa koskevat määräykset, joiden mukaan mm. osa laivastosta oli asetettava Neuvostoliiton käytettäväksi ja liittoutuneiden valvontakomissiolla oli oikeus antaa määräyksiä suomalaisten alusten liikehtimisestä. Lokakuussa 1944 Kamerton toimivaltaan lisättiinkin välirauhansopimuksen kauppa-aluksia koskevien kohtien toimeenpanomääräysten antaminen (A 26. 10. 1944/761).

Kamertolla oli oikeus antaa kauppamerenkulkuun käytettävän aluksen, merenkulussa tarvittavan tai sitä palvelevan muun omaisuuden ja merenkulun hyväksi toimivan tuotantolaitoksen omistajalle, haltijalle sekä sitä koskevan määräysvallan käyttäjälle määräyksiä

- kyseisen omaisuuden käytöstä, merikuljetuksista sekä meri- ja satamaliikenteestä,
- omaisuuden luovuttamisesta valtion, yhdyskunnan, yhteisön tai yksityisen käyttöön sekä
- määrätyn tehtävän suorittamisesta säännöstelyn vaatimaa kiireellistä toimenpidettä varten (VNp 1—2 §).

Kamertoa koskevilla säädöksillä ei lakkautettu kansanhuoltoministeriön toimivaltaa määrätä mm. alusten ottamisesta kuljetuksiin ulkomaan kauppamerenkulussa. Säännöstelytoimien yhdenmukaisuus pyrittiin kuitenkin varmistamaan velvoittamalla kansanhuoltoministeriö esittämään määräysten antamista koskeva asia ennen päätöksentekoaan Kamerton harkittavaksi. Jollei ministeriö katsonut voivansa yhtyä Kamerton kantaan, asia oli saatettava valtioneuvoston käsiteltäväksi. (9,1 §.) Kamerton asemaa korostivat lisäksi määräykset sen tietojen saantioikeudesta, viran-

omaisten virka-avun antamisvelvollisuudesta samoin kuin sen päätöksiä koskeneesta muutoksenhakukiellosta. Valtioneuvosto jätti kuitenkin itselleen mahdollisuuden pidättää toimikunnalle kuuluva asia ratkaistavakseen sekä antaa sille tarpeellisiksi katsomiaan ohjeita. (5—6 §.) —Kamerton puheenjohtajalle ja jäsenille ei asetettu erityisiä kvalifikaatiovaatimuksia. Toimikuntaan kuuluivat valtioneuvoston määräämät puheenjohtaja sekä vähintään kaksi ja enintään kuusi muuta jäsentä (2 §).[72]

Vuoden 1941 valtioneuvoston päätöksen mukaan sen korvauksen suuruuden, joka oli suoritettava aluksen käyttöönottomääräyksen johdosta, ratkaisi riitatapauksissa kansanhuoltoministeriön asettama kolmijäseninen lautakunta, jonka päätöksestä oli valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen (8 §). Erityistä *korvauslautakuntaa* edellytettiin myös valtioneuvoston Kamerton toimialalla suoritettavista korvauksista lokakuussa 1944 antamassa päätöksessä (12. 10. 1944/708). Tälläkin lautakunnalla oli samanlaisia välimiesoikeudellisia piirteitä kuin sittemmin vuonna 1945 annetuissa takavarikko- ja luovutusvelvollisuuspäätöksissä edellytetyillä elimillä. Valtioneuvoston asiana oli määrätä lautakuntaan puheenjohtaja ja kaksi jäsentä, minkä lisäksi kumpikin asianosainen —valtion puolesta Kamerto— valitsi siihen yhden jäsenen. Mikäli asianosainen ei määräajassa valinnut jäsentä ja ilmoittanut sitä puheenjohtajalle, keskuskauppakamari määräsi jäsenen puheenjohtajan esityksestä asianosaisen puolesta. Korvauslautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Heidän kelpoisuudestaan ja esteellisyydestään olivat puolestaan voimassa välimiesmenettelylain välimiehiä koskevat säännökset. Tämänkin lautakunnan päätöksestä siihen tyytymätön asianosainen saattoi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (7—8 §.)

Suurin osa valvontakomission määräämistä tehtävistä saatiin suoritetuksi vuoden 1947 alkupuoliskolla ja kauppalaivastomme oli vuoden lopussa kahta alusta lukuunottamatta käytettävissä maan omiin kuljetuksiin. Kamerton toiminnan taloudellinen selvittely jatkui kuitenkin vielä vuosina 1948—1949 ja toimikunta päätti työskentelynsä vasta vuoden 1949 lopussa (VNp 824/1949).[73]

6.6. Puolustusvoimien materiaalitarpeen tyydyttämiseen tähdänneet järjestelyt

Teollisuustuotannon sodanaikainen säännöstelyjärjestelmä oli kaksijakoinen; tämä kaksijakoisuus myös aiheutti taloudellisen säännöstelyn

---

72 Ks. Kamertosta, sen perustamistaustasta ja toiminnasta tarkemmin *Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta* 1964 s. 237—238.

73 Ks. Kamerton toiminnan päättymisestä *Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta* 1964 s. 238.

ehkä kipeimmät yhteensovittamisongelmat ja säännöstelyorgaanien keskinäiset hankaukset. Siviilikulutukseen ja vientiin suuntautuneen tuotannon säännöstely kuului lähinnä kansanhuoltoministeriön toimialaan. Sotatarviketuotannon johto ja valvonta oli taas pidätetty puolustushallinnolle, valtakunnallisella tasolla aluksi *puolustusministeriön sotatalousosastolle*, elokuusta 1940 lähtien puolustusvoimien ylipäällikön alaisuuteen kuuluneelle, sotatalouspäällikön johtamalle *sotatalousesikunnalle*. Aluehallinnollisia tehtäviä puolestaan hoitivat jo ennen sotaa, maaliskuussa 1937, toimintansa aloittaneet *teollisuuspiirit*.[74] Sodan jälkeen sotatarviketuotannon varmistaminen menetti merkityksensä tuotannon suuntautumisen sekä tuotannon edellytysten jakautumisen ohjaamisessa. Syyskuun 1944 välirauhansopimuksen sotakorvausta koskevat määräykset pakottivat sen sijaan luomaan uuden, hallinnollisesti kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan organisoidun säännöstelyjärjestelmän. Tarkastelen aluksi kansanhuoltoministeriön kompetenssialueen ulkopuolisia organisatorisia järjestelyjä.

Teollisuuden suuntaamisen sotatarviketuotantoon mahdollisti sotatilalain 22 §, joka antoi valtioneuvostolle mm. toimivallan asettaa puolustukselle tarpeellisia tarvikkeita valmistavat yritykset valvonnan alaisiksi sekä velvoittaa ne suorittamaan määrättyjä tehtäviä. Näiden valtuuksien nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa ei korvausasioita lukuunottamatta havaitakseni käytetty valtio-organisaatioon liitettyjä komiteatyyppisiä elimiä.[75] Sen sijaan sotatarviketuotantoonkin liittyneiden kysymysten valmistavaa ja neuvoa-antavaa käsittelyä varten asetettiin komiteoiden »normaalityyppeihin» luokiteltavia elimiä, kuten seuraavat esimerkit osoittavat.

Maailmansodan puhjettua valtioneuvosto asetti 8. 9. 1939 puolustusneuvoston aloitteesta Risto Rytin johtaman komitean —ns. *perushankintakomitea II*— »kiireellisesti käsittelemään kysymystä muuttuneiden olojen puolustusvoimain perushankintaohjelmaan aiheuttamista lisäyksistä ja tekemään ehdotuksia niiden rahoittamisesta».[76] Myöhemmin syksyllä, 4. 11., valtioneuvosto asetti Mannerheimin ehdotuksesta *sotavarustusneuvoston*, jossa puolustusvoimien ohella oli myös teollisuuden edustus. Neu-

---

[74] Teollisuuspiirien perustamisesta ks. *Kinnunen* 1967 s. 29—31.

[75] Sotatarviketeollisuudesta jatkosodan aikana ks. *Kinnunen* 1967 s. 65—68 ja *Tervasmäki* 1978 s. 195—197. Kinnusen, s. 68, mukaan valvonnanalaisia sotatarviketehtaita oli eräässä vaiheessa jopa 329.

[76] *Kinnunen* 1967 s. 43 ja *Tervasmäki* 1978 s. 81—82.

voston tuli laatia puolustusvoimien komentajan ohjeiden mukaan ja määrärahojen rajoissa sotavarustushankintojen kiireellisyysjärjestys, antaa ohjeita sotavarustustuotantoa ja -hankintaa koskevissa kysymyksissä, valvoa sotavarustustuotantoa sekä antaa puolustusministeriölle asiantuntija-apua sotavarustusten hankintaa ja rahoittamista koskevissa asioissa. Neuvoston toiminta jäi lyhytaikaiseksi; se hajosi pian talvisodan syttymisen jälkeen.[77] Välirauhan aikana, talvella 1941, toimi jonkin aikaa vuorineuvos A. Solinin johtama *sotatarviketeollisuusneuvosto.* Sotatarviketeollisuuden työvoimaongelmien kärjistyttyä valtioneuvosto asetti talvisodan aikana 8. 2. 1940 toimikunnan, johon kuuluivat varatuomari Antti Hackzell (STK), professori Martti Levón ja johtaja Eero A. Wuori (SAK). Toimikunnan tehtävänä oli selvittää kysymystä ulkomaisen työvoiman hankkimisesta ja jakamisesta teollisuuslaitoksille. Sen tuli myös seurata sotatarviketeollisuuden palkkausolojen tilaa ja kehitystä sekä, milloin aihetta oli, pyrkiä neuvoin ja sovittelutoimin ylläpitämään työolojen häiriintymätöntä kulkua laitosten ja niiden työväestön kesken.[78]

Puolustusvoimien ja teollisuuden yhteistyössä sotatalouskysymyksissä turvauduttiin myös muihin organisatorisiin muotoihin kuin valtio-orgaanien päätöksillä perustettuihin komiteatyyppisiin elimiin. Puolustusvoimien ylimmästä johdosta elokuussa 1940 annettu asetus (15. 8. 1940/431) sääti puolustusvoimille nimenomaisenkin yhteistyövelvollisuuden: pääesikunnan ase- ja huoltolajien komentajat sekä osastot ja toimistot työskentelivät yhteistoiminnassa paitsi keskenään ja sotilashallinnollisissa asioissa puolustusministeriön kanssa myös »tarpeen mukaan niiden muiden viranomaisten ja taloudellisten yritysten ja elinkeinoelämän vapaiden yhtymien kanssa, joita kulloinkin käsiteltävänä oleva asia koskee» (43 §). Esimerkkinä tällaisesta yhteistoiminnasta voi mainita välirauhan aikana toimineen, syksyllä 1940 muodostetun pääesikunnan ja teollisuuden epävirallisen yhteiselimen, ns. *yhteisvaliokunnan.* Puolustusvoimia valiokunnassa edustivat sotatalouspäällikkö ja sotatalousosaston teollisuustoimiston päällikkö sekä Teollisuusliittoa sen puolustusasioiden työvaliokunta. Valiokunnassa, jonka tarkoituksena oli keskustella suunnitelmista luottamuksellisesti niiden ollessa vielä valmistavalla asteella, käsiteltiin mm. teollisuuden henkilövarauksia, raaka-ainehankinnan turvaamista, puolustusvoimien sodanaikaisten hankintojen hinnoittelua sekä sotatarviketeollisuuden rationalisointia.[79]

Sotatilalain nojalla maksettavista *korvauksista päättävä organisaatio* rakentui lautakunniksi kutsuttujen elinten varaan. Sodan alkuvuosina organisaatio haki hahmoaan, kunnes maaliskuussa 1942 päädyttiin sota-

77 *Kinnunen* 1967 s. 43 ja *Tervasmäki* 1978 s. 50—51.

78 *Tervasmäki* 1978 s. 89.

79 *Kinnunen* 1967 s. 63.

tilan päättymiseen asti pysytettyyn järjestelyyn. Erityiselimiin turvauduttiin myös sotatilan ulkopuolisiin valtuutussäännöksiin perustuneissa pakko-otto- ja pakkolunastusmenettelyissä suoritettavasta korvauksesta päätettäessä.

Sotatilalain 25—26 §:ssä edellytettiin suoritettavaksi korvausta mm. pakko-otoista ja -tilauksista sotatarviketeollisuuden ja sotavoimien tarpeisiin samoin kuin yritysten, rakennusten ja asuntojen käyttöönotosta sekä yritysten suoritettavaksi määrätyistä tehtävistä. Korvauksien määräämisessä noudatettavasta menettelystä annettiin yleisiä säännöksiä lokakuussa 1939 (A 21. 10. 1939/351). Jollei erityissäännöksistä muuta johtunut, korvausten määrääminen kuului *hinnoittelulautakunnille*, joita oli yksi tai useampia kunkin sotilaspiirin tai sitä vastaavalla alueella (1,1 §). Lautakuntien kolmesta jäsenestä sotilaspiirin tai vastaavan aluemuodostelman päällikkö nimitti puheenjohtajana toimineen, lääninhallitus yhden jäsenen sekä sen kunnan kunnallislautakunta, järjestysoikeus tai maistraatti, jonka alueelta enimmät hankinnat suoritettiin, samoin yhden jäsenen. Lisäksi lautakunnassa oli äänivaltaa vailla olevana jäsenenä sen kunnan ao. orgaanin valitsema edustaja, jota hinnoittelu kulloinkin koski. (1,2 ja 1,4 §.) Lautakunnan päätöksistä oli eräissä tapauksissa valitusoikeus lääninhallitukseen (3 §).

Helmikuussa 1940 mahdollistettiin mm. yrityksille määrätyistä tehtävistä maksettavien korvausten ratkaisuvallan siirtäminen puolustusministeriön päätöksellä korvauslautakunnille, joiden asiallisen ja alueellisen toimivallan ministeriö määräsi (A 16. 2. 1940/65; 1 §). Korvauslautakuntien jäsenten asettaminen kuului ministeriölle tai —lautakunnan toimivallan ollessa alueellisesti rajoitettu— tämän määräämälle alemmalle viranomaiselle. Jäseniä valittaessa tuli mahdollisuuksien mukaan suoda ko. elinkeinoalaa edustaville järjestöille tilaisuus lausuntonsa antamiseen. (2 §.) Korvauslautakunnan päätöksestä oli muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Puolustusministeriö siirsikin teollisuudenharjoittajille maksettavien korvausten määräämisen kuhunkin teollisuuspiiriin asettamilleen *teollisuuslaitosten käyttökorvauslautakunnille* (PLMp korvauslautakuntien asettamisesta teollisuuslaitosten käyttöynnä muiden korvausten määräämistä varten 19. 2. 1940/66).

Maaliskuussa 1942 sotatilalain 3 luvussa edellytettyjen korvausten määräämismenettelyä pyrittiin yhtenäistämään ja keskittämään asetuksella, jonka organisatorisia ja menettelyllisiä säännöksiä sitten noudatettiin sodan päättymiseen asti (A 13. 3. 1942/218; PLMp 17. 3. 1942/219). Puolustusministeriön asettamassa teollisuuslaitosten käyttökorvauslautakunnassa oli käsiteltävä vaatimukset korvausten suorittamisesta teollisuudenharjoittajille, joiden yritykset oli otettu valtion käytettäväksi tai joiden koneita, laitteita, työvälineitä tai raaka-aineita oli otettu maanpuolustuksen tarpeisiin käytettäväksi. Muut korvausasiat ratkaisi erityissäännösten puuttuessa *puolustusministeriön korvauslautakunta*, jonka

asettaminen myös kuului ministeriölle itselleen. Jäseniä valittaessa oli lautakunnan toimialasta riippuen mahdollisuuksien mukaan otettava eri elinkeinoalat huomioon. Lautakuntien päätöksistä oli oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Erityissäännöksiä annettiin sotatilalain nojalla moottoriajoneuvojen sekä alusten ottamisesta puolustusvoimien käyttöön ja tästä suoritettavista korvauksista (A 20. 6. 1941/472; A 18. 8. 1944/547). Moottoriajoneuvojen käyttöönotossa sekä korvauksen määräämisessä toimivaltainen orgaani oli sotilaslääänin komentajan asettama *moottoriajoneuvolautakunta*, jonka korvauspäätöksistä oli valitusoikeus lääninhallitukseen. Alusten käyttöönotossa vastaavana elimenä taas toimi *ottolautakunta*, jonka jäsenten määrääminen kuului merivoimien komentajalle ja lääninhallituksille ja jonka päätöksiin saattoi eräitä poikkeuksia lukuunottamatta hakea muutosta puolustusministeriön korvauslautakunnalta.

Sotatilalain ulkopuolisiin erityislakeihin nojattiin hevosten pakko-otto (HevosottoL 17. 10. 1939/338) sekä lokakuusta 1944 lähtien kiinteän omaisuuden pakkolunastus (L pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin 13. 10. 1944/787). Hevosten pakko-otossa kompetentti elin oli *hevosottolautakunta*, jonka jäsenten määräämiseen osallistuivat sotilaslääänin komentaja, lääninhallitus sekä ao. kunnallinen viranomainen. Lautakunnan päätöksistä oli valitusoikeus lääninhallitukseen. Puolustustarkoituksiin tapahtuvan pakkolunastuksen täytäntöönpanosta taas huolehtii valtioneuvoston asettama *pakkolunastustoimikunta*, johon myös ao. kunnanhallituksella on oikeus valita yksi kunnalliseen luottamustoimeen kelpoinen jäsen. Toimikunnan päätöksistä valitettaessa muutoksenhakuinstanssina on maanjako-oikeus.

Sotatila julistettiin päättyneeksi Pariisin rauhansopimuksen tultua voimaan syyskuun lopussa 1947 (26. 9. 1947/700). Tämä merkitsi myös niiden sotatilalain valtuutussäännösten käyttämismahdollisuuksien lakkaamista, joihin sotatarviketuotantoon kohdistuneet erityistoimenpiteet olivat lain tasolla nojautuneet. Sodan päättyminen oli kuitenkin jo tätä ennen tehnyt sotatalouden erityisjärjestelyt tarpeettomiksi. Sotatalousesikunta oli muutettu pääesikunnan sotatalousosastoksi jo samassa yhteydessä, kun puolustusvoimat 1. 12. 1944 saatettiin rauhan kannalle. Teollisuuspiirit ja niiden esikunnat oli puolestaan lakkautettu elokuussa 1946 annetulla asetuksella (16. 8. 1946/626).

Korvausmenettelyn osalta sotatalouden jälkiselvittely jatkui kuitenkin 1950-luvun puolelle. Epäiltyjen taloudellisten väärinkäytösten selvittämiseksi puolustusministeriössä toimi sodan jälkeen erityinen tutkijakunta. Lisäksi valtioneuvosto asetti elokuussa 1946 tutkijalautakunnan selvittämään puolustusvoimain piirissä tapahtuneita taloudellisia väärinkäy-

töksiä. Tutkijalautakunta työskenteli yli seitsemän vuotta, kunnes se lopulta valtioneuvoston 30. 12. 1953 tekemällä päätöksellä lakkautettiin. Tätä ennen valtioneuvosto oli kesäkuussa 1953 asettanut komitean, jonka selvitystehtävä oli rajattu puolustusministeriön 17. 3. 1942 asettaman korvauslautakunnan toimintaan. Korkein oikeus tuomitsi 2. 3. 1954 korvauslautakunnan kolme jäsentä 4,5—6,5 vuoden pituisiin kuritushuonerangaistuksiin.[80]

6.7. Sotakorvaustuotannon johto ja valvonta: Soteva

Sotakorvaustuotannon johto- ja valvontaorganisaatio säännöstettiin välirauhansopimuksen voimaansaattamislain (23. 9. 1944/645) täytäntöönpanosäännösten antamisvaltuutukseen nojatulla asetuksella sotakorvausteollisuuden järjestämisestä (13. 10. 1944/713). Pariisin rauhansopimuksen allekirjoittamisen jälkeen säädettiin erityinen perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitelty valtuuslaki, laki sotakorvausvelvollisuuden täyttämisen turvaamisesta (5. 9. 1947/698). Tähän lakiin nojautuen annettiin myös uudet, sisällöllisesti tosin pääpiirteissään entisenlaiset asetustason säännökset (A 19. 9. 1947/733).

Sotakorvaustuotantoa johtavaksi ja valvovaksi elimeksi perustettiin *sotakorvausteollisuuden valtuuskunta*, jonka puheenjohtajan ja jäsenten määrääminen oli valtioneuvoston asiana. Jäsenistä tuli ainakin yhden edustaa valtio- ja kansantalouden sekä muiden talouselämän ja teollisuuden tuntemusta (A 713/44; 2,1 §). Valtuuskunnan kokoonpanolla varmistettiin, että sotakorvaustuotannon johto säilyi teollisuuden itsensä käsissä. Valtuuskunnan alkuperäinen kokoonpano oli seuraava: puheenjohtajana vuorineuvos Lauri Kivinen (Veitsiluoto Oy) sekä jäseninä yli-insinööri Ilmari Harki (Outokumpu Oy), toimitusjohtaja Juuso Waldén (Yhtyneet Paperitehtaat Oy), vapaaherra G. W. Wrede (Petsamon Nikkeli Oy), pääjohtaja Sakari Tuomioja (Suomen Pankki) sekä puheenjohtaja Yrjö Rantala (Suomen Metallityöväen Liitto).[81]

---

[80] *Tervasmäki* 1978 s. 283—284.

[81] Ks. valtuuskunnan määräämisestä ja myöhemmistä kokoonpanomuutoksista *Harki* 1971 s. 75—79. Sotakorvaustuotannon hallinnollisen organisaation valmisteluvaiheista ks. *Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta* 1964 s. 70—72 sekä *Harki* 1971 s. 72—74. — Vuoden 1947 asetus oikeutti valtuuskunnan siirtämään ratkaisuvaltaansa keskuudestaan asettamalleen jaostolle taikka valtuuskun-

Valtuuskunnalle annettiin varsin laaja kompetenssi. Valtuuskunnalla oli oikeus antaa sitovia määräyksiä sekä turvautua poliisin ja muiden viranomaisten virka-apuun määräystensä pakkotäytäntöönpanossa. Tätä oikeutta ei ilmeisesti käytännössä jouduttu kuitenkaan juuri soveltamaan. Sotakorvaustuotanto oli teollisuudelle edullista ja täytti sen menekkivajauksen, joka sotatarviketilausten päättymisestä muutoin ehkä olisi aiheutunut.[82] Valtuuskunnan jäsenetkin olivat teollisuuden luottamusta nauttivia henkilöitä. Sotevan toiminta lieneekin käytännössä perustunut lähinnä säännökseen, jonka mukaan valtuuskunnan tuli tarkoitusta varten käytettäväksi asetettujen määrärahojen puitteissa tehdä valtion puolesta sopimuksia sotakorvaustuotteiden tuotannosta tai luovuttamisesta (2,2 §). Valtuuskunnan juridisen aseman kuvaamiseksi on kuitenkin syytä selostaa myös sen sopimuksentekovaltuutta täydentänyttä kompetenssia. Tämä tapahtuu vuoden 1944 asetuksen pohjalta; v. 1947 asetuksen mukanaan tuomat muutokset kompetenssisäännöksiin olivat vähäiset.

Valtuuskunnalla oli oikeus antaa määräyksiä teollisuudenharjoittajille, joilla katsottiin olevan edellytyksiä tarvittavan sotakorvaustuotannon harjoittamiseen (6 §). Valtuuskunnan tuli seurata ja valvoa, että sotakorvaustuotteet valmistuivat asianmukaisesti ja aikanaan sekä että sotakorvaustuotanto järjestettiin tarkoituksenmukaisesti ja valtion- ja kansantalouden kannalta edullisimmalla tavalla. Tässä tarkoituksessa sillä oli oikeus antaa sotakorvaustuotantoa harjoittaneille määräyksiä raaka-aineiden käytöstä, tuotantomenetelmistä ja tuotantotoiminnan muusta järjestämisestä. (7 §.) Sillä oli myös oikeus tehdä sotakorvaustuotannon

---

nan puheenjohtajalle tai Sotevan toimenhaltijalle, milloin se oli asioiden kiireellisyyden vuoksi tarpeellista (2,4 §). Jo vuoden 1944 asetus oli lisäksi oikeuttanut valtuuskunnan määräämät valtuutetut antamaan sellaisia määräyksiä, joita valtuuskunta ei ollut antanut ja joista ei aiheutunut teollisuudenharjoittajalle huomattavia lisäkustannuksia (3,2 §). Lisäksi sotakorvaustuotannon tietyn alan valvontatehtävä sekä määräysten antamisoikeus voitiin antaa myös tähän suostuneelle ao. alan järjestölle (3,3 §).

[82] Vrt. *Kinnusen*, 1967 s. 72, arviota: »'Pakkopykäliä' jouduttiin ... käyttämään hyvin harvoin. Valtuuskunnan pyrkimyksenä oli päästä sovittelevin neuvotteluin, kategoristen käskyjen sijasta, joustavasti ja mahdollisimman yksinkertaista tietä käytännöllisiin ratkaisuihin. Teollisuuden ja Sotevan välinen luottamus ja hyvä yhteistyö johtivat tuotanto-ohjelman menestykselliseen toteuttamiseen. ... Sotevan toiminta poikkesi olennaisesti sotatalouden johtoelinten toiminnasta siinä, ettei se pyrkinyt 'sisään tehtaisiin' ja saamaan niitä valvontaansa. ... Sotevan pelissä olivat pelinappuloina tuotantolaitokset eivätkä yksityiset koneet ja henkilöt. Soteva jätti toiminta-ajatuksen kehittelyn teollisuuslaitoksille, joitten se katsoi olevan neuvottelukelpoisia sopimuskumppaneita.»

edistämiseksi ja valmistusaineiden saannin turvaamiseksi tarpeellisia esityksiä ja aloitteita sekä antaa sotakorvaustuotannon tarpeiden tyydyttämistä tarkoittavia ohjeita niille viranomaisille, joiden asiana oli määrätä sotakorvaustuotannossa tarvittavista valmistusaineista ja työvoimasta sekä kuljetusten järjestämisestä. Jos ohjeista syntyi erimielisyyksiä valtuuskunnan ja asiassa toimivaltaisen ministeriön välillä, kysymys oli saatettava valtioneuvoston käsiteltäväksi. (5 §.). Valtuuskunnalla oli edelleen oikeus sotakorvaustuotannon turvaamiseksi antaa määräyksiä tietyn tehtävän suorittamisesta sille, jolla katsottiin olevan siihen edellytyksiä, samoin kuin velvoittaa tuotantolaitoksen tai sen perustamiseen tai toimintaan tarvittavan omaisuuden omistaja tai haltija luovuttamaan omaisuutta valtion taikka yksityisen tai yhteisön käyttöön (9 §). Tällaisissa tapauksissa valtuuskunnan tuli myös määrätä tuotantolaitoksen johto sekä huolehtia käyttöön otetun omaisuuden hoidon järjestämisestä asianmukaisesti. Jos valtuuskunnan määräyksiä ei noudatettu, ne olivat välittömästi täytäntöönpantavissa. Poliisi- ja muiden viranomaisten tuli tällöin antaa valtuuskunnan pyynnöstä tarpeellista virka-apua. (22,2—3 §.)

Sotakorvausteollisuuden valvontatehtävän hoitamista helpotti valtuuskunnan jäsenen sekä sen määräämän valtuutetun ja sotakorvaustuotannon tarkastajan oikeus tarkastaa sellaisia tuotantolaitoksia, joissa harjoitettiin sotakorvaustuotantoa tai joita määräys sotakorvaustuotteiden tuotannosta tai luovuttamisesta taikka omaisuuden käyttöönotosta saattoi koskea (21,1 §). Valtuuskunnalla oli myös oikeus saada vaadittaessa asetuksen toimeenpanoon tarvittavat tiedot (21,2 §).

Riitatapauksissa sotakorvausasetusten mukaisesti maksettavan korvauksen määräsi *korvauslautakunta*, jota koskeneet säännökset (14 §) olivat samansisältöiset kuin Kamerton toimialalla suoritettavia korvauksia käsitelleestä lautakunnasta annetut.[83]

---

[83] Vuoden 1944 asetuksen mukaan valtuuskunnan toimistotehtävät hoidettiin kauppa- ja teollisuusministeriössä (4,1 §). Huhtikuussa 1945 säädetyllä asetuksen muutoksella (6. 4. 1945/310) valtuuskunnan alaisuuteen kuitenkin perustettiin Soteva-niminen virasto huolehtimaan valtuuskunnalle kuuluvien asioiden valmistelusta, sen päätösten toimeenpanosta ja muista toimistotehtävistä (4,1 §). Laajimmillaan virastossa oli 11 osastoa ja 36 toimistoa ja toimenhaltijoiden määrä oli vuoden 1947 lopussa 433. *Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta* 1964 s. 73—74 ja *Kinnunen* 1967 s. 71. Pääsihteeriä lukuunottamatta johtavat toimenhaltijat, jotka rekrytoitiin lähinnä talouselämästä (*Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta* 1964 s. 74 ja *Harki* 1971 s. 81—82), otti valtuuskunta ja muut toimenhaltijat taas sen puheenjohtaja. Valtuuskunnan puheenjohtaja toimi myös Soteva-viraston päällikkönä ja ratkaisi toimenhaltijan esittelystä virastolle kuuluvat asiat, jollei valtuuskunta ollut antanut puheenjohtajan esityksestä ratkaisuvaltaa määräämälleen toimenhaltijalle. A 4,2 § ja VNp sotakorvausteollisuuden valtuuskunnan ohjesäännöstä 6. 4. 1945/311, 8—9 §. Vuoden 1945 asetuksenmuutoksella valtuuskunnalle annettiin myös oikeus asettaa asiantuntijakuntia (4,3 §).

Sotakorvausvelvollisuus saatiin täytetyksi vuoden 1952 loppuun mennessä. Myös sotakorvausvelvollisuuden täyttämisen turvaamislain voimassaolo päättyi tuolloin. Valtuuskunta jatkoi toimintaansa kuitenkin vielä jonkin aikaa lähinnä eräiden korvauskysymysten käsittelyn loppuunsaattamiseksi.[84]

6.8. Muu tuotannon ja kaupan säännöstely: elinkeinotoiminnan säännöstelytoimikunta ja tuotannon aloittain eriytyneet järjestelyt

Kansanhuoltoministeriön johtamassa säännöstelyssä pyrittiin tuotannon edellytysten niukkuudesta aiheutuneet ongelmat voittamaan sekä siviilikulutuksen ja viennin tarpeiden tyydyttäminen varmistamaan yhtäältä tuotannon laajentamista rajoittamalla ja toisaalta tuotannon edellytysten jakelua keskittämällä ja ohjaamalla.[85] Säännöstelyn päämääränä oli osaltaan myös hinnanmuodostuksen ohjaaminen. Ministeriö sai jo valtioneuvoston kesäkuussa 1942 tekemällä hintasäännöstelypäätöksellä oikeuden antaa määräyksiä tarvikkeiden valmistuksesta, kaupasta ja laadusta sekä jopa kieltää tiettyjen tarvikkeiden valmistus ja myynti. Määräyksiä voitiin kuitenkin antaa vain hintojen vahvistamisen yhteydessä hinnanmuodostuksen asianmukaiseksi ohjaamiseksi. (VNp 26. 6. 1942/508; 5 §.)

Yleiset tuotannon ja kaupan säännöstelyvaltuudet kansanhuoltoministeriö sai marraskuussa 1942 taloudellisen valtalain nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä (VNp eräistä tuotannon ja kaupan rajoittamista koskevista toimenpiteistä 19. 11. 1942/889). Päätös antoi ministeriölle mm. toimivallan kieltää sellaisten uusien tuotantolaitosten perustaminen tai olennainen laajentaminen, jotka käyttivät tuotantoonsa säännösteltyjä raaka-, tarve- ja polttoaineita sekä käyttövoimaa. Ministeriöllä oli niin ikään valta kieltää säännösteltyjen tarvikkeiden tukku- ja vähittäiskauppaa tai kaupan sivuelinkeinoa harjoittavan uuden yrityksen perustaminen, toiminnassa olevan yrityksen olennainen laajentaminen sekä uuden toimintapaikan perustaminen. (2 §.) Joulukuussa 1942 ministeriö tekikin mainitunlaisten tuotantolaitosten ja kaupan alalla toimivien yri-

84 *Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta* 1964 s. 75.

85 Ks. kansanhuoltoministeriön johtamasta teollisuuden säännöstelystä ja valvonnasta yleisesti *Vasarla* 1945.

tysten perustamisen ja laajentamisen riippuvaksi myöntämästään luvasta (KHMp eräiden tuotantolaitosten ja kaupan alalla toimivien yritysten perustamisen tai laajentamisen rajoittamisesta 22. 12. 1942/1026; 1 §). Päätöksen 3 §:n mukaan ministeriö saattoi harkintansa mukaan ennen tuotantoa koskevien anomusten ratkaisemista hankkia lausunnot Keskuskauppakamarilta ja Suomen Teollisuusliitolta sekä Puunjalostusteollisuuden Keskusliitolta tai muulta asianomaisen tuotantoalan järjestöltä. Kauppaa koskevista anomuksista lausunto voitiin taas pyytää ministeriön asettamalta erityiseltä toimikunnalta, johon ministeriö määräsi puheenjohtajan sekä kutsui viisi jäsentä Yksityisyrittäjäin Liiton, Suomen Vähittäiskauppiasliiton, Suomen Tukkukauppiaiden Liiton, Yleisen Osuuskauppojen Liiton ja Kulutusosuuskuntien Keskusliiton esittämistä henkilöistä.

Vuoden 1942 valtioneuvoston päätöksessä tuotannon ja kaupan rajoittamistoimia ei vielä perusteltu työvoiman käytön säännöstelyllä. Sodan jatkuessa niukan työvoiman ohjaaminen maanpuolustuksen tai väestön toimeentulon taikka maan talouselämän ylläpitämisen kannalta tärkeisiin töihin tuli kuitenkin yhä keskeisemmäksi tuotannon ja kaupan valikoitua rajoittamista edellyttäväksi tekijäksi. Työvelvollisuuslakiin joulukuussa 1943 tehdyllä muutoksella (17. 12. 1943/1074) valtioneuvostolle annettiin valta työvoiman varaamiseksi mainittuihin töihin päättää, että määrättyjen töiden tekeminen taikka liikkeiden tai yritysten toiminta tahi niiden perustaminen, siirtäminen tai laajentaminen rajoitetaan taikka tarvittaessa kielletään. Päätöksen soveltaminen voitiin antaa erityisen toimikunnan tehtäväksi. (2,4 §.) Työvelvollisuuslain soveltamisasetuksessa (30. 12. 1943/1075) annettiin säännökset (2,2—3 §) toimikunnan kokoonpanosta. Toimikuntaan kuuluivat valtioneuvoston määräämät puheenjohtaja ja kuusi jäsentä. Puheenjohtajan ja yhden jäsenen tuli olla kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön työvoimaosaston virkamiehiä, kahden jäsenen tuli olla kansanhuoltoministeriön virkamiehiä sekä yhden puolustusvoimien pääesikunnan edustaja. Loput kaksi jäsentä edustivat työnantajia ja työntekijöitä ja ennen heidän määräämistään asianomaisille työnantaja- ja työntekijäjärjestöille tuli antaa tilaisuus esittää asiasta mielipiteensä.

Toimikunnan tehtävistä ja toimivallasta määrättiin tarkemmin valtioneuvoston työvelvollisuuslain uuden 2,4 §:n nojalla tammikuussa 1944 antamassa päätöksessä (5. 1. 1944/3). Toimikuntaa kutsuttiin päätöksessä *elinkeinotoiminnan säännöstelytoimikunnaksi.*

Ilman toimikunnan lupaa ei saanut perustaa tai aloittaa yritystä, elinkeinoa tai liikettä, jonka tarkoituksena oli aineellisen edun saavuttaminen, kuten teollisuutta ja muuta tuotantoa, tavaran kauppaa ja jakelua, ravitsemisliikettä, välitystä, kuljetusta, huolintaa, ahtausta, käsityötä tai kotiteollisuutta. Kun kyse oli jo toimivasta yrityksestä tai liikkeestä, toimikunnan lupa edellytettiin myös toimipaikan siirtämiseen, uuden toimipaikan avaamiseen, uudenlaisen toiminnan aloittamiseen sekä toiminnan olennaiseen laajentamiseen. Päätöksessä tarkoitetun säännöstelyn ulkopuolelle jäivät kuitenkin mm. maanviljelys sivuelinkeinoineen sekä välittömästi maatalouden yhteydessä tapahtuvat työt samoin kuin puolustuslaitoksen työt, valtion omistamat sotatarviketehtaat ja päämajan sotatalousesikunnan määräämät sotatilalain nojalla valvonnan alaisiksi asetetut yritykset. (1 §.)

Elinkeinotoiminnan säännöstelytoimikunta käsitteli lupahakemukset ao. kunnan työvoimapäällikön ja kansanhuollon johtajan sekä työvoimapiirin toimiston lausuntojen perusteella (2 §). Lupahakemusten ratkaisemisen ohella toimikunnalla oli oikeus kulloinkin tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa säännöstellä työtä jo toimivassa yrityksessä tai liikkeessä taikka työalalla, milloin työvoimaa tarvittiin maanpuolustukselle tai väestön toimeentulolle taikka maan talouselämän ylläpitämiseksi tärkeämpään työhön. Jotakin työalaa yleisesti koskevat säännöstelypäätökset oli kuitenkin alistettava kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön vahvistettaviksi. (3 §.) Tämän ministeriön asiana oli myös antaa tarkemmat ohjeet ja määräykset valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta (6 §).

Työvelvollisuuden soveltamisen päätyttyä tuotannon ja kaupan yleisessä säännöstelyssä turvauduttiin jälleen taloudellisen valtalain antamiin valtuuksiin. Valtioneuvoston kesäkuussa 1945 tekemällä säännöstelypäätöksellä (14. 6. 1945/563) elinkeinotoiminnan säännöstelytoimikunta siirrettiin kansanhuoltoministeriön alaisuuteen ja toimikunnan kokoonpanosta annettiin aiemmasta jonkin verran poikenneita määräyksiä.

Valtioneuvoston asetettavaan toimikuntaan kuului nyt puheenjohtaja ja yhdeksän muuta jäsentä. Puheenjohtajan tuli edustaa kansanhuoltoministeriötä, yhden jäsenen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriötä ja yhden kauppa- ja teollisuusministeriötä sekä kahden jäsenen kaupallisia järjestöjä, kahden teollisuusjärjestöjä, yhden maataloudellisia keskusjärjestöjä ja kahden työntekijöiden järjestöjä. Joitakin poikkeuksia lukuunottamatta muiden kuin maatalouden tai sen sivuelinkeinojen yritysten toiminnan aloittaminen, toimipaikan siirtäminen, uuden toimipaikan avaaminen sekä uudenlaisen toiminnan aloittaminen oli edelleen riippuvainen toimikunnan luvasta. (1—2 §.)

Valtioneuvoston marraskuussa 1942 tekemä päätös eräistä tuotannon ja kaupan rajoittamista koskevista toimenpiteistä antoi kansanhuoltoministeriölle myös toimivallan säännöstellä raaka-, tarve- ja polttoaineiden sekä käyttövoiman jakelua. Tarvikkeittain eriytyneitä jakelun säännöstelyvaltuuksia ministeriö oli saanut jo tätä ennen sotatilalakiin tai sittemmin taloudelliseen valtalakiin nojatuilla valtioneuvoston päätöksillä. Velvoittavien määräysten ohella kansanhuoltoministeriö ohjasi raaka-aineiden jakelua myös vapaaehtoisilla neuvotteluilla varsinkin aloilla, joilla teollisuuden järjestäytymisaste oli korkea. Velvoittaviin määräyksiin turvauduttaessakin niiden täytäntöönpano annettiin usein teollisuuden omien, joko jo ennen sotaa toimineiden tai ulkomaankaupan valtuuskunnan aloitteesta muodostettujen yhteenliittymien hoidettavaksi. Jossain määrin käytettiin myös valtio-organisaatioon liitettyjä komiteatyyppisiä elimiä. Tarkastelen esimerkinomaisesti eräiden tuotannon materiaalisten edellytysten jakelun organisoimisessa omaksuttuja järjestelyjä.

Tekstiiliraaka-aineiden saannin vaikeutuessa vuoteen 1941 siirryttäessä kansanhuoltoministeriö ryhtyi säännöstelemään niiden jakelua eri teollisuusryhmien kesken. Raaka-aineiden yksityiskohtaisesta jakelusta huolehtivat ministeriön vahvistamien jakoperusteiden rajoissa ao. teollisuudenalojen luottamusneuvostot. Ulkomaankaupan valtuuskunnan aloitteesta perustettuja yhteenliittymiä ja niiden luottamusneuvostoja toimi seuraavilla aloilla: puuvillateollisuus, villateollisuus, pellavateollisuus, ompelulankateollisuus, trikoo- ja sukkateollisuus, neuleteollisuus, silkkikutomot, nauhateollisuus, erikoiskutomot, huopateollisuus, köysiteollisuus ja paperikutomateollisuus. Luottamusneuvoston ohella maamme kaikki villatehtaat perustivat ministeriön suostumuksella vuoden 1940 alussa *Villatehtaitten Ostokonttori Osuuskunnan* huolehtimaan villatehtaitten raaka-ainehankinnasta ja -jakelusta. Ministeriö antoi maaliskuussa 1941 päätöksen villan sekä villa- ja puuvillalumppujen takavarikoinnista sekä niiden kulutuksen ja kaupan säännöstelystä (20. 3. 1941/200). Takavarikoituja raaka-aineita saatiin luovuttaa ainoastaan vastaanotto- tai ostokuittia taikka ostolupaa vastaan (3,1 §). Ministeriö antoi osto- ja vastaanottokuittilomakkeita hyväksymälleen ja valvontansa alaiselle alan keskusliikkeelle, jollaiseksi se oli hyväksynyt Villatehtaitten Ostokonttori Osuuskunnan (3,2 ja 8 §). Keskusliikkeen oikeutena oli paitsi jakaa osto- ja vastaanottokuitteja myös peruuttaa niiden käyttöoikeus väärinkäytösten johdosta (3,2 §).[86]

[86] Tekstiiliteollisuuden säännöstelystä sodan aikana ks. *Vasarla* 1945 s. 79—84.

Kun ulkomaisten vuotien tuonti vaikeutui kesällä 1940, aloitettiin kotimaisten vuotien kaupan ja jakelun säännöstely. Säännöstelyn toimeenpano annettiin keväällä 1940 perustetulle *Nahkatehtaitten Hankinta Oy:lle*. Säännöstelyn perustana oli valtioneuvoston kesäkuussa 1940 sotatilalain 29 §:n nojalla tekemä päätös eräistä vuotakaupan säännöstelytoimenpiteistä (20. 6. 1940/323) ja sittemmin sen korvannut saman vuoden lokakuussa annettu uusi päätös (31. 10. 1940/596). Näitä päätöksiä täydensivät kansanhuoltoministeriön niiden valtuutuksen perusteella antamat määräykset. Valtioneuvoston päätöksissä tarkoitettuja vuotia sai luovuttaa vain ministeriön leimalla varustettua ostokuittia vastaan (VNp 596/40; 1,1 §). Ilman tällaista lupaa vuotia sai kuitenkin jalostuslaitoksille luovuttaa kansanhuoltoministeriön hyväksymä jalostuslaitosten keskushankintayhtymä, joka oli sitoutunut ministeriön määräämällä tavalla suorittamaan vastaanottamiensa vuotien jakelun ja hinnoittelun, antamaan ministeriön vaatimat tiedot samoin kuin pitämään kirjaa vastaanottamiensa ja luovuttamiensa sekä varastossaan olevien vuotien laadusta, määrästä sekä osto- ja myyntihinnoista (6 §). Ministeriön päätöksen mukaan tällaisena keskusyhtymänä toimi erillisen sopimuksen nojalla Nahkatehtaitten Hankinta Oy (KHMp 4. 11. 1940/603; 7 §). Säännöstelytoimien valmistelussa ministeriötä avustivat vuotaluottamusneuvosto ja nahkateollisuuden luottamusneuvosto.

Nahka- ja jalkinepulan kärjistyessä kansanhuoltoministeriöön perustettiin vuoden 1942 lopulla nahka- ja jalkineosasto (A 11. 12. 1942/960). Osaston nahka- ja jalkinetoimiston tehtävänä oli nahan valmistuksen ohjaaminen siviilikulutusta varten, nahan jakelu kenkätehtaisiin ja korjaustyöhön, valjaiden ja rukkasten valmistuksen ja jakelun ohjaaminen sekä jalkineiden siviilikäyttöön valmistuksen ja jakelun ohjaaminen. Tehtävissään osasto sai kansanhuoltoministeriön historiikin mukaan »ammatillista apua» Suomen Nahkateollisuusliitolta, ministeriön marraskuussa 1942 asettamalta turkistoimikunnalta, kenkätehtaitten luottamusneuvostolta ja Suomen Kenkäkauppiaiden Liitolta. Kumijalkineiden valmistus ja jakelu taas sujui »hankauksettomassa yhteistoiminnassa Suomen Kuminmyyntikonttorin kanssa».[87]

Nestemäisten polttoaineiden, voiteluaineiden sekä autonrenkaiden jakelun säännöstelyssä komiteatyyppisiä elimiä tarvittiin muun ohessa siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyön organisoimiseksi. Nestemäisten polttoaineiden säännöstely oli aloitettu heti maailmansodan puhkeamisen jälkeen. Siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyöelimeksi valtioneuvosto asetti heinäkuussa 1940 *valtion moottoripolttoainetoimikunnan*, johon määrättiin edustajat kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä, kansanhuoltoministeriöstä sekä päämajan poltto- ja voiteluaineosastosta. Toimikunta laati kunkin kuukauden lopulla nestemäisten poltto- ja voitelu-

87 Nahka- ja jalkineteollisuuden säännöstelystä sodan aikana ks. *Vasarla* 1945 s. 84—89.

aineiden kulutusarvion seuraavaa kuukautta varten. Toimikunnan ehdotus esiteltiin puolustusministerille ja hänen hyväksyttyään sen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö sekä kansanhuoltoministeriö huolehtivat jakelusta suunnitelman mukaisesti.[88] Kansanhuoltoministeriön neuvoa-antavaksi elimeksi asetettiin syksyllä 1940 *voiteluainelautakunta*, jossa useimmat öljyntuontiliikkeet olivat edustettuina. Lautakunta kuitenkin lakkautettiin tammikuussa 1941, jolloin sen tehtävät siirrettiin perustetulle Voiteluöljyntuojain yhdistykselle.[89] Autonrenkaiden jakelun säännöstelyä varten valtioneuvosto puolestaan asetti marraskuussa 1943 kansanhuoltoministeriön esityksestä toimikunnan, joka sai tehtäväkseen määrätä kuukausittain käytettävissä olevan rengasmäärän jakamisesta eri tarkoituksiin. *Autonrengastoimikunnan* jäsenistä kolme edusti puolustusvoimia, yksi kansanhuoltoministeriötä ja yksi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriötä.[90]

6.9. Puutalouden säännöstely: polttopuun säännöstelystä koko puutalouden valtiolliseen ohjaukseen

Metsätalouden säännöstelyn tavoitteet olivat kahtalaiset: yhtäältä oli turvattava väestön polttopuun saanti ja toisaalta oli tyydytettävä vientipuun ja maan oman —paljolti myös vientiin suuntautuneen— puunjalostusteollisuuden raaka-aineiden tarve. Säännöstely rajoittui aluksi polttopuuhun ja siinä tukeuduttiin kesällä 1940 säädettyyn VJ 67 §:n mukaisesti käsiteltyyn valtuuslakiin, lakiin polttopuun saannin turvaamisesta (21. 6. 1940/454). Työvoiman saannin vaikeutuminen sekä hakkuiden liiallinen keskittyminen polttopuuhun aiheuttivat aikaa myöten ongelmia kuitenkin myös vientipuun sekä teollisuuden raaka-ainepuun saannille. Ongelmiin vastattiin myös eräillä organisatorisilla järjestelyillä.[91]

Valtioneuvosto asetti alkuvuodesta 1941 metsähallituksen yhteyteen erityisen *paperipuuvaltuuskunta*-nimisen elimen (VNp 167/1941). Intressiedusteisella valtuuskunnalla, joka *puuvaltuuskunta*-nimisenä organisoitiin uudelleen marraskuussa 1941, ei ollut itsenäistä päätösvaltaa, vaan se oli pelkästään neuvoa antava ja selvityksiä laativa elin.

---

88 Ks. valtion moottoripolttoainetoimikunnasta *Osara* 1945b s. 167 ja *Tervasmäki* 1978 s. 174—175.

89 Ks. voiteluainelautakunnasta *Osara* 1945b s. 170.

90 Ks. toimikunnasta *Osara* 1945b s. 174.

91 Puutalouden säännöstelystä vuoden 1944 lokakuuhun ks. *Osara* 1945a s. 150—162.

Paperipuuvaltuuskunnan tehtävät rajoittuivat nimensä mukaisesti vain paperipuuhun liittyviin kysymyksiin. Marraskuussa 1941 taloudellisen valtalain nojalla annetulla päätöksellä (21. 11. 1941/807) sen tehtäväalue kuitenkin laajennettiin muihinkin puutalouden kysymyksiin. Tämän päätöksen 1 §:n mukaan valtuuskunta asetettiin valtiovallan ja metsätalouden yhdyssiteeksi. Se toimi suunnittelevana, neuvoa-antavana ja talouspoliittisia toimenpiteitä käytäntöön välittävänä keskuselimenä; itsenäistä päätösvaltaa ei uusitullakaan valtuuskunnalla ollut.

Paperipuuvaltuuskuntaan kuului yhdeksän valtioneuvoston määräämää jäsentä. Maatalousministeriöä, kansanhuoltoministeriöä ja metsähallitusta edusti kutakin yksi jäsen, kun taas kahdella jäsenellä olivat edustettuina metsänomistajat, metsäteollisuus ja työntekijät (1,1 §). Puuvaltuuskunnassa työntekijöiden edustus ei enää ollut pakollinen. Valtuuskuntaan kuului nyt kaksi valtioneuvoston määräämää metsähallituksen edustajaa sekä kymmenen muuta varsinaista jäsentä, jotka valtioneuvosto kutsui eri järjestöjä ja etupiirejä edustavista henkilöistä. Edustettuina tuli olla ainakin puunjalostusteollisuuden, jalostamattoman puutavaran kaupan ja yksityisten metsänomistajien. (2 §.) [92]

Puuvaltuuskunta lakkautettiin marraskuussa 1942, kun kansanhuoltoministeriön polttoaineosasto laajennettiin puu- ja polttoaineosastoksi. Uuden osaston tehtävänä oli käsitellä raakapuun ja puunjalosteiden yleiseen kulutukseen, jälleenrakennukseen ja vientiin saantia koskevia asioita (A 6. 11. 1942/851; 6 §). Kansanhuoltoministeriön yhteydessä toimivat organisaatiouudistuksen jälkeen mm. *metsäasioiden neuvottelukunta*, jota koskeva säännös sisällytettiin ministeriöasetukseen (A 11. 12. 1942/960; 2,4 §), sekä *metsäkauppaneuvottelukunta*. Metsänomistajien, teollisuuden ja valtion edustajista kesällä 1942 muodostetussa metsäkauppaneuvottelukunnassa mm. neuvoteltiin yleisistä hakkuutavoitteista sekä noudatettavista hinnoista. Raakapuun hintatasoa ei kuitenkaan saatu täysin vakiinnutetuksi, minkä johdosta puutavara-alalle perustettiin alkuvuodesta 1943 ns. keskusyhteisöjä. *Keskusyhteisöjen* tehtävänä oli mm. toimia puutavaran hintojen vakaannuttamiseksi ja antaa jäsentensä noudatettavaksi raakapuun hintoja koskevia määräyksiä, valvoa määräysten noudattamista ja myös suunnitella puutavaran hankintoja.[93]

Keskusyhteisöjen asema perustui oikeudellisesti valtioneuvoston taloudellisen valtalain nojalla antamiin päätöksiin eräiden puutuotteiden tuo-

---

92 Paperipuu- ja puuvaltuuskunnasta ks. myös *Osara* 1945a s. 160—161.

93 Metsäkauppaneuvottelukunnasta ja keskusyhteisöjen perustamisesta ks. *Osara* 1945a s. 161—162.

tannon säännöstelystä ja luovutusvelvollisuudesta sekä kansanhuoltoministeriön niihin perustuneisiin päätöksiin. Niinpä eräiden havupuutuotteiden säännöstelyä ja luovutusvelvollisuutta koskeneessa valtioneuvoston päätöksessä 10. 6. 1943/506 kansanhuoltoministeriölle annettiin havupuutuotteiden hinnan vakauttamiseksi ja maan talouselämälle tärkeän viennin edistämiseksi valta määrätä, että ainoastaan ministeriön hyväksymiin keskusyhteisöihin ja niiden jäsenyhteisöihin kuuluvat elinkeinonharjoittajat saavat valmistaa myyntiä tai myytäväksi tarkoitettujen tuotteiden tuotantoa varten tällaisia tuotteita taikka viedä niitä maasta. Keskus- tai jäsenyhteisöksi ministeriö voi hyväksyä yhteisön, joka sitoutui noudattamaan toiminnassaan ministeriön antamia määräyksiä sekä valvomaan jäsentensä hankinta-, tuotanto- ja kauppatoimintaa. Yhteisöjen säännöt vahvisti ministeriö ja ministeriön asiana oli myös keskusyhteisön lausunnon hankittuaan hyväksyä määräämillään ehdoilla niiden jäsenet. (1 §.) Keskus- ja jäsenyhteisöt olivat velvolliset antamaan toiminnastaan sekä jäsentensä hankinta-, tuotanto- ja kauppatoiminnasta ministeriön määräämät selvitykset. Jäsenten tuli puolestaan antaa vaaditut selvitykset paitsi ministeriölle myös asianomaisille keskus- ja jäsenyhteisöille. (2 §.) Eräiden lehtipuutuotteiden tuotannosta ja viennistä sekä sahatavaroiden valmistuksesta valtioneuvosto antoi myös taloudellisen valtalain nojalla vastaavat määräykset (29. 4. 1943/380; 26. 8. 1943/706).

Lokakuussa 1944 kansanhuoltoministeriön yhteyteen asetettiin metsäasioiden neuvottelukunnan tilalle *puuneuvottelukunta*-niminen orgaani metsä- ja puutaloutta edustavaksi keskuselimeksi. Neuvottelukunnan tehtävänä oli käsitellä valtioneuvoston tai kansanhuoltoministeriön sen selvitettäväksi jättämät kysymykset ja antaa niistä lausuntonsa sekä tehdä metsä- ja puutalouden alaan kuuluvia aloitteita (VNp 19. 10. 1944/732; 3 §). Tässäkin neuvottelukunnassa oli intressiedustus: eräiden viranomaisedustajien ohella siihen kuuluivat valtioneuvoston kutsumina yksi keskusmetsäseurojen, kolme maatilametsänomistajien, kolme metsäteollisuuden ja kaksi metsätyöväen edustajaa (2 §).

Puutalouden säännöstelyn valtuutusperusta muuttui, kun huhtikuussa 1945 säädettiin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä käsitelty laki puun saannin turvaamisesta (14. 4. 1945/325). Tämä koko puutaloutta koskenut laki oli voimassa kesäkuun alkuun 1947 asti. Laki antoi valtioneuvostolle toimivallan jälleenrakennukseen tai yleiseen kulutukseen tahi maan talouselämälle tärkeätä tuotantoa taikka maasta vientiä varten tarvittavan käyttöpuun ja puutuotteiden saannin turvaamiseksi

— päättää, että tietty määrä käyttöpuuta on hankittava valtion metsistä, ja antaa määräyksiä siitä, miltä alueilta sen hakkuu on toimitettava,

— määrätä muista kuin valtion metsistä käyttöpuuta myytäväksi ja myyntivelvollisuuden jäätyä täyttämättä pakollisesti hakattavaksi sekä antaa muutoinkin määräyksiä käyttöpuun pakollisesta hakkuusta niissä lain tarkoituksen toteuttamisen sitä välttämättömästi vaatiessa,
— päättää, että käyttöpuuta raaka- tai polttoaineena tarvitsevan teollisuuden tai muun elinkeinon taikka käyttöpuun kaupan harjoittajan oli ostettava käyttöpuuta,
— antaa määräyksiä käyttöpuun ja puutuotteiden jalostamisesta ja muusta käytöstä, kuljetuksesta ja maasta viennistä sekä yhdyskunnan, yhteisön tai yksityisen velvoittamisesta suorittamaan määrätyt tehtävät tai huolehtimaan määrätystä tuotannosta,
— julistaa käyttöpuuta ja puutuotteita takavarikoiduiksi ja määrätä niitä luovutettavaksi sekä antaa määräyksiä takavarikkoon otetun tai luovutettavaksi määrätyn käyttöpuun ja puutuotteiden huollosta,
— säännöstellä sopivin keinoin käyttöpuun ja puutuotteiden tuotantoa, kauppaa ja muuta hankintaa ja luovutusta sekä maahan tuontia, kulutusta, hallussapitoa, hintoja ja laatua sekä
— taata valtion puolesta yleistä kulutusta varten hankitun polttopuun kohtuullinen hinta (1,1—2 §).

Valtioneuvostolla oli myös valta määrätä, minkä viranomaisen oli huolehdittava lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanosta sikäli, kuin tästä ei ollut säädetty jo itse laissa. Valtioneuvostolla oli niin ikään oikeus asettaa tarkoitusta varten toimikuntia samoin kuin velvoittaa kunnat asettamaan lautakuntia ja toimihenkilöitä määräysten paikallista toimeenpanoa varten. Valtioneuvoston asiana oli myös antaa määräykset toimikuntien, lautakuntien ja toimihenkilöiden asettamisesta, tehtävistä ja toiminnasta. (40 §.)

Valtuussäännösten ohella laki sisälsi perussäännökset eräistä puutalouden säännöstelyn erityiselimistä, kansanhuoltoministeriöä keskushallinnossa avustaneesta puuneuvottelukunnasta sekä aluehallinnossa itsenäistä päätösvaltaa käyttäneistä puulautakunnista ja puutoimikunnista. Aluehallinnon intressiedusteisista orgaaneista *puulautakunta* asetettiin jokaisen metsänhoitolautakunnan toimialueelle käyttöpuun kauppa- ja hankintatoimintaa varten (3,1 §). *Puutoimikunta* taas asetettiin pääsääntöisesti kuhunkin kuntaan puulautakuntaa avustamaan (4,1 §). Lakisääteisten tehtävien ohella kansanhuoltoministeriöllä oli oikeus määrätä puulautakunnille ja -toimikunnille tai niiden jäsenille muitakin käyttöpuun kauppa- ja hankintatoimintaa koskevia tehtäviä (40,2 §).

Puuneuvottelukunnan tehtävät säilyivät laissa ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston päätöksessä pääpiirteissään ennallaan. Uutta oli kuitenkin se, että neuvottelukunta sai nimenomaisen oikeuden lausua mielipiteensä lain alaan kuuluneista laajakantoisista tai periaatteellisesti tärkeiksi katsottavista asioista (L 2,2 §; VNp 14. 4. 1945/327, 3,2 §). Neuvottelukunnan kokoonpanoonkin tehtiin joitakin muutoksia. Valtioneuvoston asetettavassa neuvottelukunnassa oli nyt kansanhuoltoministeriön ehdottama puheenjohtaja ja maatalousministeriön ehdottama varapuheenjohtaja sekä kolmetoista muuta jäsentä varajäsenineen. Viime mainituista jäsenistä yhden tuli edustaa metsähallitusta, kahden keskusmetsäseuroja, neljän maatilametsänomistajia, kolmen puunjalostusteollisuutta ja kolmen metsätyöväkeä. Maatilametsänomistajia edustavista jäsenistä yhden oli oltava pienmetsänomistaja ja yhden metsätyöväen edustajista taas pientilallinen. (L 2,1 §; VNp 2 §.)

Puulautakuntaan kuuluivat kansanhuoltoministeriön määräämät puheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä. Kukin seuraavista tahoista sai ehdottaa yhden jäsenen: metsänhoitolautakunta, metsähallitus, Maataloustuottajain Keskusliitto (tai vastaava ruotsinkielinen järjestö), Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto ja Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto. Jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. (3,1—2 §.)

Puutoimikuntaan taas kuuluivat puulautakunnan määräämät puheenjohtaja ja kaksi tai kolme muuta jäsentä. Kun jäseniä oli puheenjohtajan ohella kolme, yhden näistä määräsi puulautakunnan sijasta metsähallitus. Metsänhoitolautakunnalle oli varattava tilaisuus ehdottaa puheenjohtajaa sekä ao. metsänhoitoyhdistykselle tai Maataloustuottajain Keskusliitolle ja Puunjalostusteollisuuden keskusliitolle yhtä jäsentä. (4,1 §.)

Myös puutalouden säännöstelyn korvauskysymyksissä käytettiin erityisiä lautakuntia joko muutoksenhakueliminä tai riitaisia korvauksia määränneinä välimiesoikeustyyppisinä orgaaneina.

Vuoden 1940 polttopuun säännöstelylain mukaan valtion edustajan polttopuun takavarikosta tai pakollisen hakkuun toimittamisesta tekemään korvausarvioon saattoi hakea muutosta metsänhoitolautakuntien toimialueille kansanhuoltoministeriön päätöksellä asetettavilta *arvioimislautakunnilta.* Lautakuntien metsänhoitajajäsenet määräsi metsänhoitolautakunta kolmannen jäsenen määräämisen kuuluessa kansanhuoltoministeriölle. (10 ja 12 §.) Välimiestyyppiseen arvioimislautakuntaan, johon kuului kansanhuoltoministeriön määräämä puheenjohtaja sekä kummankin asianosaisen valitsema jäsen, taas turvauduttiin riitaisten korvausten määräämisessä mm. kesäkuussa 1943 annetussa valtioneuvoston päätöksessä eräiden havupuutuotteiden säännöstelystä ja luovutusvelvollisuudesta (5 §).

Puunsaannin turvaamisesta v. 1945 säädetyn lain tarkoittamat arvioimislautakunnat olivat jälleen muutoksenhakuinstanssin asemassa. Vuo-

den 1940 lain sääntelemistä lautakunnista poiketen ne pohjautuivat intressijärjestöedustukselle. Valtioneuvoston korvausasioita koskevia valituksia käsittelemään asettamissa lautakunnissa oli puheenjohtajan lisäksi kaksi jäsentä, joiden ehdottamisoikeus kuului Maataloustuottajain Keskusliitolle sekä Puunjalostusteollisuuden Keskusliitolle. Puutuotteiden luovuttamisesta aiheutuneita valitusasioita käsittelevään lautakuntaan taas valtioneuvoston määräämä elinkeinonharjoittajien yhteisö sekä valtioneuvosto itse valitsivat kumpikin yhden jäsenen ja nämä yhdessä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. (34 §.)

6.10. Työvoiman mobilisointi: työvelvollisuuden toimeenpano

Eräänä tavoitteena siinä elinkeinotoiminnan säännöstelyssä, jota toteutettiin tuotannon ja kaupan laajentamista rajoittamalla, oli työvoiman ohjaaminen maanpuolustukselle taikka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän ylläpitämiselle tärkeisiin töihin. Työvoiman mobilisoimisessa turvauduttiin lisäksi työvelvollisuuden toimeenpanoon. Ensimmäisessä vaiheessaan työvelvollisuuden toimeenpano nojautui kesäkuussa 1939 säädettyyn, tavallisen lain säätämisjärjestyksessä käsiteltyyn lakiin työvelvollisuudesta sodan aikana. Sen tilalle säädettiin v. 1942 uusi, tällä kertaa perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitelty laki, jolla työvelvollisuuden voimaansaattamisedellytyksiä sekä työvelvollisten piiriä jonkin verran laajennettiin (22. 5. 1942/418).[94]

Vuoden 1939 lain soveltamisasetuksen (13. 10. 1939/333) mukaan työvelvollisuuden toimeenpanoa johti kansanhuoltoministeriö, jonka alaisina väliportaan toimeenpanoeliminä olivat kansanhuoltopiirien toimistot. Tammikuussa 1941 keskushallintotason johto- ja valvontatehtävät kuitenkin siirrettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle (A 17. 1. 1941/49). Samalla ministeriöön perustettiin *työvelvollisuusasiain toimikunta*, johon kuuluivat valtioneuvoston määräämät puheenjohtaja ja kaksi jäsentä. Puheenjohtajaksi tuli määrätä henkilö, jonka ei voitu katsoa edustavan työnantajien eikä työntekijöiden etua, ja jäsenistä toisen tuli edustaa työnantajia ja toisen työntekijöitä. (2 §.) Näin toimikunnan kokoonpano vastasi työvelvollisuuslain 11 §:n säännöksiä työnantajien ja työntekijöiden edustuksesta työvelvollisuuden toimeenpanoelimissä. Toimikunnalla, jota koskevat säännökset sisällytettiin pääpiirteissään entisen-

94 Ks. työvoimapolitiikasta ja -hallinnosta toisen maailmansodan aikana yleisesti *Saraste* 1981.

kaltaisina myös v. 1942 annettuun työvelvollisuuslain soveltamisasetukseen (13. 2. 1942/136; 2 §) ei ollut muodollista päätösvaltaa; sen tehtävät rajoittuivat lausuntojen antamiseen sekä aloitteiden ja esitysten tekemiseen ministeriölle.[95]

Vuoden 1939 työvelvollisuuslain soveltamisasetus määräsi paikalliset toimeenpanotehtävät kunnallisvaltuustojen valittaville *työvelvollisuuslautakunnille*, joiden kokoonpano säädettiin ministeriöä avustaneen toimikunnan tavoin ns. kolmikantaperiaatetta vastaavaksi.

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja tuli valita tehtävään sopivista ja työoloihin perehtyneistä henkilöistä, joiden ei voitu katsoa edustavan työnantajien eikä työntekijöiden etua. Jäsenistä ja varajäsenistä taas tuli —työvelvollisuuslain 11 §:n säännöstä vastaavasti— puolet olla työnantajia ja puolet työntekijöitä ja heidän tuli lisäksi mahdollisuuksien mukaan edustaa eri ammattialoja. Asianomaisille edustaville työnantaja- ja työntekijäjärjestöille, jos sellaisia paikkakunnalla oli, oli varattava tilaisuus esittää jäsenehdokkaansa. Jos lautakunnassa ei ollut naisjäseniä, valtuuston oli valittava naispuolinen lisäjäsen, jonka tuli olla lautakunnassa saapuvilla naispuolisia työvelvollisia koskevia asioita käsiteltäessä. Lisäjäsenellä oli puhe- mutta ei äänioikeutta. (3 §.)

Työvelvollisuuslautakunnan nimi muutettiin vuoden 1941 asetuksessa *työvoimalautakunnaksi*, mutta kokoonpanosäännökset säilytettiin aiemman sisältöisinä. Uutta sen sijaan oli lautakuntien osittainen alistaminen sotilasviranomaisille. Lautakuntien oli alueilla tai paikkakunnilla, joilla erityiset sotilaalliset toimenpiteet olivat välttämättömiä, noudatettava sotilasviranomaisten maanpuolustukselle välttämätöntä tarkoitusta varten antamia määräyksiä. (5 §)

6.11. Hinta- ja palkkasäännöstely: erillisorgaaneista hinta- ja palkkaneuvostoon

Hintojen ja palkkojen säännöstelyllä oli läheiset yhteydet edellä jo tarkasteltuihin säännöstelyjärjestelmiin. Niinpä tuotannon ja kaupan laajentamisen rajoittamisella pyrittiin muun ohessa ohjaamaan myös hin-

[95] Työvoimahallinnostakin tuli kesäkuussa 1941 kaksitahoinen, kun kotijoukkojen esikuntaan perustettiin erillinen työvoimatoimisto (myöhemmin osasto). Tämän jälkeen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön johtama organisaatio huolehti työvoiman hankinnasta siviilituotannon ja kotijoukkojen esikunnan johtama organisaatio taas maanpuolustukselle tärkeän tuotannon tarpeisiin. Piiritason orgaaneina toimivat työvoimapiirien päälliköt sekä suojeluskuntapiirien työvoimaupseerit. Ks. *Saraste* 1981 s. 151—152 sekä A 20. 6. 1941/464.

nanmuodostusta. Palkkatason säätely on puolestaan nähtävissä yhdeksi tuotannon henkilöllisiin edellytyksiin kohdistuneen ohjauksen keinoksi. Hinta- ja palkkasäännöstely eriytyi kuitenkin aikaa myöten omaksi järjestelmäkseen niin organisatorisesti kuin asiallisestikin, säännöstelymääräysten osalta.

Hinta- ja palkkasäännöstely olivat sodan ajan toisistaan organisatorisesti eriytyneet; vasta hinta- ja palkkaneuvoston perustaminen toukokuussa 1945 loi niiden välille organisatorisen yhteyden. Hintasäännöstelyn päätösvaltaisen erityisorganisaation kehitys alkoi syksyllä 1940, jolloin perustettiin kansanhuoltoministeriön hinnanmuodostuksen valvonta-osasto sekä ministeriön *hintalautakunta*. Jo talvisodan aikana oli tosin toiminut puolivirallisiksi luonnehdittuja erityislautakuntia, kuten lihanhintalautakunta, jotka olivat määritelleet elinkeinonharjoittajien noudatettaviksi ns. suositteluhintoja. Edelleen kansanhuoltoministeriössä oli huhtikuussa 1940 muodostettu kolmesta ministeriön virkamiehestä kokoonpantu ns. *hintavalvontatoimikunta*, jonka tuli tarkkailla kotimarkkinateollisuuden, kauppaliikkeiden ja maatalouden hintoja sekä asuntojen vuokria ja kuljetusmaksuja. Säädännäisten valtuuksien puuttuessa toimikunta joutui tyytymään lähinnä tilanteen kehityksen seuraamiseen ja tehokkaampiin toimenpiteisiin ryhtymisen suosittamiseen.[96]

Lokakuussa 1940 perustettuun hintalautakuntaan kuului viisi valtioneuvoston määräämää jäsentä (A 23. 10. 1940/572; 1 §). Lautakunnan tehtävänä oli antaa valtioneuvostolle ja kansanhuoltoministeriölle lausuntoja hinnanmuodostuksen valvonta-asioissa sekä ratkaista sille valtioneuvoston hintasäännöstelymääräyksissä uskotut asiat (2,1 §).[97] Lautakun-

---

96 *Teerisuo* 1945 s. 139—140. Ks. hintasäännöstelyorganisaation kehityksestä yleisesti *Louhio* 1965 s. 72—79 sekä syyskuuhun 1944 asti *Teerisuo* 1945 s. 139—142.

97 Samanaikaisesti hintalautakunta-asetuksen kanssa annetussa valtioneuvoston hintasäännöstelypäätöksessä (573/40) lautakunnan ratkaistavaksi määrättiinkin eräät päätöksen mukaan kansanhuoltoministeriölle kuuluneet asiat, ellei ministeri ollut pidättänyt niitä itselleen tai niitä ei ollut uskottu ministeriön esittelijän ratkaistavaksi. Tällaisia asioita olivat päätöksen 1 §:ssä tarkoitetut sulkuhinnat, joiden lähtökohtana oli 15. 10. 1940 vallinnut hintataso, lupien myöntäminen näitä korkeampiin hintoihin ja lupien peruuttaminen (3 §) sekä aiemmin kaupassa esiintymättömän yleisen tarvikkeen hinnan vahvistaminen (4 §). —Hintasäännöstelypäätöksessä pyrittiin myös keskittämään hakemus- ja ilmoitusmenettelyjä. Jos tietyllä elinkeinoalalla toimi elinkeinonharjoittajien yhteinen järjestö tai keskusliike, hakemukset tuli yleensä tehdä sen välityksellä ja järjes-

nan lokakuussa 1941 korvanneella *hintaneuvostolla* ei sen sijaan ollut valtiokoneiston ulkopuolisia oikeussubjekteja velvoittavaa päätösvaltaa. Valtioneuvoston ja lähinnä kansanhuoltoministeriön alaiseksi perustetun neuvoston yleistehtäväksi määriteltiin hintatason ohjaaminen sekä valtion eri hallintoelinten hintatasoon vaikuttavan toiminnan valvominen ja yhtenäistäminen (A 24. 10. 1941/760; 1 §). Neuvoston tuli mm. antaa yleisiä ohjeita siitä, mitä periaatteita oli noudatettava kaikenlaisten tuotteiden, tarvikkeiden ja muun irtaimen omaisuuden sekä voiman hintoja samoin kuin vuokria, maksuja ja työpalkkoja koskevien kysymysten ratkaisemisessa (2,1 §). Ohjeilla oli tietynasteinen sitovuuskin. Hallintoelimet eivät näet saaneet ryhtyä toimenpiteeseen, joka oli omiaan korottamaan hintatasoa, ellei toimenpide perustunut valtioneuvoston päätökseen tai ollut hintaneuvoston antaman yleisen ohjeen tai lausunnon mukainen (3 §). Mikäli päätösvallan omannut viranomainen ei katsonut voivansa noudattaa hintaneuvoston ohjetta tai lausuntoa, sen tuli saattaa asia valtioneuvoston käsiteltäväksi (4 §). — Hintaneuvostonkaan jäsenistä ei annettu nimenomaisia kvalifikaatiomääräyksiä.

Hintaneuvoston oikeus antaa ohjeita työpalkkoja koskevien kysymysten ratkaisemisesta oli alisteinen sen hintatason ohjaamistehtävälle ja kohdistui vain valtion hallinto-orgaaneihin. Laajempi palkkatason ohjaamis- ja valvontatehtävä sen sijaan annettiin valtioneuvoston taloudellisen valtalain nojalla vuoden 1942 maaliskuussa sosiaaliministeriön alaisuuteen perustamalle väliaikaiselle *palkkaneuvostolle* ja sen alaisille *palkkalautakunnille* (5. 3. 1942/193).[98] Nämä palkkasäännöstelyorgaanit muodostettiin kolmikantaperiaatteen mukaisesti: puheenjohtajan ja osan jäsenistä tuli olla »puolueettomiksi tunnettuja henkilöitä», kun taas muista jäsenistä puolet määrättiin työnantajien ja puolet työntekijöiden luottamusta nauttivista henkilöistä »yhteisymmärryksessä asianomaisten ammatillisten järjestöjen kanssa» (2—3 §).

---

töllä tai keskusliikkeellä oli myös oikeus tehdä yhteinen hakemus edustamiensa elinkeinonharjoittajien puolesta (5,2 §). Päätöksen 9,1 §:ssä määrätystä hintojen ilmoittamisvelvollisuudesta taas vapautuivat elinkeinonharjoittajat, joiden yhteinen järjestö sitoutui ministeriön hyväksymällä tavalla laatimaan yhteisen hinnaston sekä toimittamaan sen tiedoksi ministeriölle ja alan elinkeinonharjoittajille (9,4 §).

98 Ks. palkkasäännöstelyn ja sen organisaation kehityksestä *Rinne* 1967 s. 198—206.

Valtioneuvosto sai yleiset palkkasäännöstelyvaltuudet vasta elokuussa 1942 taloudelliseen valtalakiin säädetyllä muutoksella.[99] Ensimmäisen yleisen palkkasäännöstelypäätöksen valtioneuvosto antoi lokakuun alussa samana vuonna (1. 10. 1942/781) ja tämän jälkeen myös palkkaneuvosto vakinaistettiin (VNp 2. 10. 1942/782).

Palkkaneuvoston tehtävät ja toimivalta vaihtelivat jossain määrin sen hinta- ja palkkaneuvoston perustamiseen kestäneen toiminta-ajan kuluessa. Maaliskuussa 1942 annetun päätöksen mukaan sen tehtävänä oli (7 §):

— pyrkiä turvaamaan työrauhaa edistämällä työnantajien ja työntekijöiden välistä yhteisymmärrystä ja luottamuksellista yhteistoimintaa sekä muillakin keinoin,
— seurata palkkoja ja muita niihin liittyviä työehtoja sekä palkkojen kehitystä suhteessa elinkustannuksiin eri aloilla ja eri seuduilla tarkkailun ja tilastojen avulla sekä muillakin keinoin,
— edistää palkka- ja muiden niihin liittyvien työehtojen muodostumista tyydyttäviksi ja kohtuullisiksi sekä voimassa olevien ohjeiden mukaisiksi samoin kuin ryhtyä tarpeen vaatiessa toimiin epätyydyttävien ja kohtuuttomien palkka- ja työehtojen korjaamiseksi erityisesti sellaisilla aloilla, joilla tämä ei tapahdu järjestöjen keskeisen toiminnan avulla tai muuten vapaaehtoisesti,
— vahvistaa voimassa olevien yleisten ohjeiden rajoissa määräajaksi palkat ja niihin liittyvät työehdot, kun valtioneuvosto oli kieltänyt työnseisauksen eikä työriitaa ollut saatu sovittelujen avulla järjestetyksi tai kun valitusten johdosta tai muuten oli todettu palkkojen tai muiden niihin liittyvien työehtojen olevan epätyydyttäviä tai kohtuuttomia,
— valvoa palkkanormeja koskevien määräysten noudattamista palkkatarkkailun avulla ja muullakin tavoin samoin kuin huolehtia siitä, että todetuissa palkkanormien rikkomistapauksissa ryhdyttiin asian vaatimiin toimenpiteisiin ja rikkomuksen antaessa laadultaan siihen aihetta rikkoja asetettiin syytteeseen,
— tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja palkka- ja muissa työehtokysymyksissä sekä suorittaa valtioneuvoston tai sosiaaliministeriön sille antamat selvittely- ja muut tehtävät sekä

99 Alkuperäisessä muodossaan taloudellisen valtalain 1 §:n valtioneuvostolle antama valtuutus määrätä palkka- ja muista työoloista rajoittuu epätyydyttävien palkka- ja työolojen korjaamiseen sekä tapauksiin, joissa valtioneuvosto oli kieltänyt aiotun työnseisauksen tai määrännyt jo aloitetun työnseisauksen lopetettavaksi.

— käsitellä neuvoston toimistoa koskevat asiat, valvoa toimiston ja paikallisten tarkkailijoiden toimintaa sekä vahvistaa tätä samoin kuin neuvoston ja sen alaisten palkkalautakuntien toimintaa koskeva työjärjestys.

Yleistä palkkanormia koskeva neuvoston päätös oli alistettava sosiaaliministeriön vahvistettavaksi. Ministeriön oli se vahvistettava, jollei se ollut ristiriidassa valtioneuvoston tai hintaneuvoston antamien yleisten ohjeiden kanssa. (17 §.) Valtioneuvoston toukokuussa 1942 antama uusi päätös väliaikaisesta palkkaneuvostosta (21. 5. 1942/415) irrotti sen toimivallasta yleisten palkkanormien sekä palkkojen ja niihin liittyvien työehtojen vahvistamisen työriita- ja eräissä muissa tapauksissa. Yleisten palkkanormien osalta palkkaneuvostolle jäi nyt ainoastaan esityksentekooikeus valtioneuvostolle (7 §:n 4 kohta). Kun palkkaneuvosto lokakuussa 1942 vakinaistettiin, yleisten palkkanormien vahvistaminen palautettiin sen toimivaltaan, tosin niin, että niitä koskevat päätökset tuli nytkin alistaa sosiaaliministeriön vahvistettaviksi. Samoin neuvostolle annettiin jälleen oikeus vahvistaa palkat ja muut niihin liittyvät työehdot työriitatapauksissa sekä silloin, kun niiden oli todettu olevan epätyydyttäviä tai kohtuuttomia.[100]

Palkkalautakuntia asetettiin maaliskuussa 1942 annetun päätöksen mukaan niitä oloja ja niitä töitä varten, joilla palkkasäännöstely saatettiin voimaan (3 §). Lautakuntien tehtävänä oli omilla toimialoillaan neuvoston antamien yleisten ohjeiden mukaan

— laatia ehdotukset palkkanormeiksi ja muutenkin valmistella neuvoston käsiteltäväksi tulevat palkkoja koskeneet kysymykset,
— tarkistaa palkkatarkkailun antamat tulokset ja ryhtyä niiden aiheuttamiin toimenpiteisiin sekä
— kaikin tavoin edistää palkkojen muodostumista tyydyttäviksi ja kohtuullisiksi sekä avustaa omalla alallaan neuvostoa palkkoja koskevien kysymysten hoitamisessa (8 §).[101]

---

[100] VNp palkkaneuvostosta 2. 10. 1942/782, 7 §. —Palkkaneuvoston vakinaistamista edeltäneenä päivänä valtioneuvosto oli elokuisella taloudellisen valtalain muutoksella saamiensa valtuuksien nojalla antanut ensimmäisen yleisen palkkasäännöstelypäätöksen (VNp 1. 10. 1942/781), jossa kiellettiin korottamasta palkkoja enemmän kuin valtioneuvoston helmikuussa 1941 antama julkilausuma edellytti (1 ja 3 §). Päätöksen 8 §:n mukaan sen toimeenpanosta huolehti palkkaneuvosto sitä koskevan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti.

[101] Maaliskuussa 1942 annettua valtioneuvoston päätöstä täydensi sosiaaliministeriön sen 22 §:n nojalla vahvistama palkkaneuvoston ohjesääntö (5. 3. 1942/194). Palkkaneuvoston ja -lautakuntien tuomioistuinmaisia piirteitä ilmensivät määräykset tuomarin jäävien soveltamisesta sekä kollegisesti järjestettyjen tuo-

Yhdistetty *hinta- ja palkkaneuvosto* poikkesi edeltäjistään ensinnäkin säädännäiseltä kokoonpanoltaan; hintaneuvoston jäsenillehän ei ollut lainkaan asetettu erityisiä kvalifikaatiovaatimuksia ja palkkaneuvoston intressiedustus rajoittui työmarkkinaosapuoliin. Hinta- ja palkkaneuvostossa sen sijaan olivat edustettuina työntekijät ja kuluttajat, maatalouden harjoittajat sekä työnantajat ja teollisuuden harjoittajat, kukin näistä ryhmistä kahdella jäsenellä. Ensimmäistä ryhmää edustavia jäseniä määrättäessä SAK:lle oli varattava tilaisuus ehdokkaiden nimeämiseen, maatalouden edustajista toisen määräämisen tuli tapahtua MTK:n ehdotuksesta ja toinen oli määrättävä pienviljelijäpiireistä, kun taas kolmatta ryhmää edustavien jäsenten määräämistä varten STK:lle oli varattava tilaisuus yhden sekä Suomen Teollisuusliitolle ja Puunjalostusteollisuuden Keskusliitolle yhteisesti samoin yhden ehdokkaan nimeämiseen. (VNp hinta- ja palkkaneuvostosta 14. 5. 1945/455; 2 §.)

Neuvoston yleisenä tehtävänä oli seurata hinta-, maksu-, palkka- ja huoneenvuokraolojen kehitystä, tehdä tarpeellisiksi katsomiaan esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja viranomaisille (4,3 §). Hintaneuvostolle aiemmin kuulunutta toimivaltaa vastaavasti hintoja tai maksuja korottavan viranomaistoimenpiteen edellytyksenä oli neuvoston suostumus tai sen yleinen ohje, ellei toimenpide perustunut valtioneuvoston päätökseen (4,1—2 §). Sen sijaan palkkaneuvostolle aiemmin kuulunut päätösvalta palkkojen korotusta koskevissa asioissa siirrettiin sosiaaliministeriölle. Palkkoja korottavankin päätöksen tuli olla neuvoston yleisen ohjeen mukainen tai muuten perustua sen suostumukseen. Myös palkkaneuvostolla aiemmin olleet palkkatarkkailutehtävät samoin kuin sen tehtävät tyydyttävien ja kohtuullisten palkka- ja muiden työehtojen edistämiseksi annettiin ministeriöön perustetulle palkkaosastolle, jota avustaviksi orgaaneiksi palkkalautakunnatkin alistettiin. (A sosiaaliministeriön palkkaosastosta 14. 5. 1945/454; 2 ja 6—8 §.)

Hinta- ja palkkaneuvosto oli toiminnassa koko taloudellisen valtalain jäljellä olleen voimassaoloajan, joskin sitä koskevia säännöksiä muutettiin useaan otteeseen.[102] Kun hintasäännöstelyä erityislakien[103] nojalla

---

mioistuinten äänestysmenettelyn noudattamisesta (2 ja 4 §). Nämä määräykset siirtyivät myös myöhempiin ko. orgaaneista annettuihin päätöksiin.

102 Niinpä helmikuussa 1946 päätöksen 4,3 §:ään lisättiin määräys neuvoston oikeudesta saada tarpeelliseksi katsomansa tiedot toimialaansa koskevista tai niihin välittömästi vaikuttavista valtion eri viranomaisten ja laitosten päätöksistä ja toimenpiteistä (28. 2. 1946/194). Samalla neuvoston tehtäväksi annettiin vahvis-

jatkettiin vielä taloudellisen valtalain voimassaolon päätyttyäkin, valtioneuvosto teki jo 19. 4. 1956 päätöksen uuden intressiedusteisen hintaneuvoston perustamisesta (228/1956). Neuvoston tehtävänä oli tosin pelkästään antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita. Vuoden 1957 jälkeen neuvostoa ei enää asetettu.[104] Hinta- ja palkkaneuvostojen historiassa seurasi vasta tulopolitiikan kauden päättämä katkos.[105]

Hinta- ja palkkaneuvoston ensimmäisinä toimintavuosina —keväästä 1945 syyskuuhun 1948— *tarjoilupalkkioiden säännöstelyssä* käytettiin yleisestä palkkasäännöstelyorganisaatiosta eriytettyjä organisatorisia järjestelyjä.

Sosiaaliministeriön päätöksellä toteutettujen järjestelyjen valtuutusperustana käytettiin valtioneuvoston taloudellisen valtalain nojalla anta-

taa Sotevan esityksestä sotakorvaustuotteista suoritettavien korvausten laskentaperusteet (5a §).

[103] L ulkomaankaupan turvaamisesta 549/55, L hintatason turvaamisesta 120/56 sekä L hintatason turvaamisesta 444/57. Vuoden 1956 hintatason turvaamislain taustalla olivat yleislakon tapahtumat: vast'ikään presidentiksi tullut Urho Kekkonen vahvisti lain lakon vielä kestäessä 5. 3. Ks. *Jaskari* 1965 s. 39. Jo tammikuussa 1956 oli annettu valtioneuvoston päätös hintaneuvostosta (61/56), jonka tehtävät rajoittuivat lausuntojen antamiseen tuontitarvikkeiden hinnoista viranomaisille näiden pyynnöstä sekä hintakehityksen seuraamiseen ja esitysten ja aloitteiden tekemiseen; hintasäännöstelyn perustana tuolloin ollut laki ulkomaankaupan turvaamisesta antoi valtioneuvostolle valtuudet vain tuontitarvikkeiden hintojen säännöstelyyn.

[104] *Louhio* 1965 s. 78. Osittain hintaneuvoston korvasi asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä toukokuussa 1962 asetettu laajempipohjainen hintaneuvottelukunta, jossa olivat edustettuina hintapoliittisia asioita käsittelevät viranomaiset sekä elinkeinoelämän järjestöt. Neuvottelukunnan tehtävänä oli »seurata hintojen ja maksujen yleistä kehitystä, suorittaa tai suorituttaa tähän liittyviä tutkimuksia, tehdä tarpeellisiksi katsomiaan esityksiä sekä antaa pyydettäessä viranomaisille lausuntoja yleistä hintatasoa tai muutoin hintoja ja maksuja koskevista asioista tahi hintapoliittisista toimenpiteistä». *Louhio* 1965 s. 78.

[105] Ensimmäisen ns. vakauttamislain (L taloudellisen kehityksen turvaamisesta vuosina 1968—69, 207/68) nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä (265/68) perustettiin itsenäistä päätösvaltaa käyttänyt hinta- ja palkkaneuvosto. Kun vuoden 1970 vakauttamislakiin (868/70) ei enää sisältynyt palkkasäännöstelyvaltuuksia, neuvosto muuttui vuoden 1971 alusta hintaneuvostoksi (VNp 876/70). V. 1974 säädetyllä hintavalvontalailla (156/74) hintavalvontatehtävät siirtyivät elinkeinohallitukselle, jonka lisättyyn istuntoon työmarkkinajärjestöt saivat edustuksensa (A 264/74); hinta(- ja palkka)neuvoston historia oli tältä erää jälleen päättynyt.

maa päätöstä tarjoilupalkkioista ja työajasta väkijuomain anniskelua toimittavissa ravitsemisliikkeissä (26. 4. 1945/356). Tämän valtioneuvoston päätöksen mukaan tarjoiluhenkilökunnalle tuleva tarjoilupalkkio oli säännösteltävä siten, että se pysyi kohtuullisena (1 §). Sosiaaliministeriön tuli antaa tarvittavat ohjeet ja määräykset päätöksen soveltamisesta (3 §).

Sosiaaliministeriön antaman soveltamispäätöksen (26. 4. 1945/357) mukaan ministeriö asetti päätöksen toimeenpanoa ja soveltamista varten *palkkatoimikunnan*, jossa oli puolueeton puheenjohtaja sekä jäseninä kaksi työnantajia ja kaksi työntekijöitä edustavaa henkilöä (10,1 §). Jäsenet määrättiin asianomaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen esityksestä (10,2 §). Puheenjohtajan ja jäsenten palkkiot sekä toimikunnan muut menot maksettiin työnantajien toimikunnalle suorittamista palvelurahojen ylijäämävaroista (10,4 §).

Työnantajien tuli toimikunnan määräämänä aikana tehdä tälle tili kertyneistä palvelurahoista sekä suorittaa tälle se ylijäämä, joka jäi jäljelle tarjoilijoiden ja harjoittelijoiden palkan maksamisen ja tilityksestä työnantajalle tulevan korvauksen vähentämisen jälkeen (11,1 §). Koko maasta kertynyt palvelurahojen ylijäämä käytettiin tarjoiluhenkilökunnan hyväksi ministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti (13,1 §). Ylijäämän hoitoa ja käyttämistä varten asetettiin *tarjoiluhenkilökunnan rahaston hoitokunta*, johon työntekijöiden edustajan ohella kuului sosiaaliministeriön edustaja sekä äänivaltaa vailla olevana tarkkailijana työnantajia edustava henkilö (13,2 §). Palkkatoimikunnan tuli neljännesvuosittain suorittaa hoitokunnalle ne ylijäämävarat, joita ei tarvittu toimikunnan ministeriön päätöksessä tarkoitettuihin menoihin. Palkkatoimikunnan tuli myös valvoa, että työnantajat suorittivat ministeriön päätösten mukaisesti palvelurahoista maksettavat palkat. Lisäksi se ratkaisi lopullisesti kysymyksen tarjoilijoiden palvelusvuosien laskemisesta palkanmaksua varten, milloin asiasta syntyi epätietoisuutta tai erimielisyyttä. (12 §.) [106]

---

106 Metsä- ja uittotyöpalkkojen tarkkailu oli jo ennen sotaa perustunut erityisjärjestelyihin. Sosiaaliministeriö oli v. 1935 asettanut metsä- ja uittotyöpalkkojen asiantuntijalautakunnan, jonka oli muun ohessa lausuttava käsityksensä laadittavista palkkanormeista. Palkkatarkkailu perustui kuitenkin 1930-luvulla vielä vapaaehtoisuuteen; lainsäädännöllistä tukea sillä ei ollut. Sodan aikana metsä- ja uittotyöpalkkojen säännöstely yhdistettiin niin materiaalisesti kuin organisatorisestikin muuhun palkkasäännöstelyjärjestelmään. Myös tämän alan palkkasäännöstely lakkasi taloudellisen valtalain voimassaolon päätyttyä. Syksyllä 1959 valtioneuvosto asetti sosiaaliministeriön yhteyteen metsäpalkkaasiain neuvottelukunnan tutkimaan ja käsittelemään alipalkkaustapauksia. Lailla vähimmäispalkoista metsä- ja uittotöissä (439/61) neuvottelukunnan tilalle perustettiin edelleenkin toiminnassa oleva metsäpalkkalautakunta. Ks. metsä- ja uittotyöpalkkojen tarkkailu- ja säännöstelyjärjestelmän kehityksestä *Rinne* 1967 s. 207—210.

6.12. Vuokrasäännöstelyn organisatorinen eriytyminen väliportaan ja paikallistasolla

Huoneenvuokrasäännöstely oli keskushallinnon tasolla organisatorisessa yhteydessä hintasäännöstelyyn. Lokakuussa 1941 perustetun hintaneuvoston toimivalta ulottui myös yleisten ohjeiden antamiseen vuokria koskevissa ratkaisuissa noudatettavista periaatteista. Hinta- ja palkkaneuvoston suostumus oli puolestaan edellytyksenä sosiaaliministeriön päätöksille vuokrien yleiskorotuksista. Hinta- ja palkkaneuvoston perustamisen jälkeen organisatorinen yhteys ulottui myös säännöstelykysymyksiä valtioneuvoston sisäisessä linjahallinnollisessa työnjaossa hoitaneeseen ministeriöön. Vuokrasäännöstelyn toimeenpanon johto ja valvonta oli näet sosiaaliministeriön tehtävänä. Kohta taloudellisen valtalain säätämisen jälkeen annetun ensimmäisen valtioneuvoston huoneenvuokrasäännöstelypäätöksen (10. 5. 1941/315) mukaan ministeriön tuli paitsi valvoa päätöksen noudattamista myös huolehtia säännöstelyä paikallis- ja väliportaan tason elinten toiminnan tarpeellisesta yhdenmukaisuudesta tietoja, neuvoja ja ohjeita antamalla (44 §).

Vuoden 1941 huoneenvuokrasäännöstelypäätöksen mukaan paikallistasolla vuokran suuruutta sekä irtisanomisoikeutta koskevista asioista päättivät kunnalliset *huoneenvuokralautakunnat.* Lautakuntia oli voitu perustaa valtuuston päätöksellä asutuskeskuksiin jo vuotta aikaisemmin kohtuuttomien vuokrien ehkäisemisestä annetun lain (7. 6. 1940/283) nojalla. Huoneenvuokralautakunnat olivat työvelvollisuus(työvoima)lautakuntien tavoin lakisääteisiä intressiedusteisia elimiä, joilla oli myös tiettyjä välimiesoikeutta muistuttavia piirteitä. Lautakunnan kolmesta jäsenestä yhden tuli edustaa vuokralais- ja yhden vuokranantajapiirien etuja, minkä ohella yhdellä jäsenistä, lähinnä puheenjohtajalla, tuli mahdollisuuksien mukaan olla tuomarinviran edellyttämä kelpoisuus. Muutoin heidän kelpoisuudestaan samoin kuin esteellisyydestään olivat noudatettavina välimiesmenettelylain 5—6 §:n säännökset. Lisäksi jäsenten säädettiin toimivan tuomarin vastuulla. (VNp 315/41; 23,1 ja 41,1 §.)

Väliportaan tasolla toimivat muutoksenhakueliminä valtioneuvoston asetettavat ja valtio-orgaaneiksi kategorioitavat *vuokrantarkastuslautakunnat,* joiden toimialueena oli yksi tai useampia läänejä. Myös näillä elimillä oli yhtäältä intressiedustuksellisia ja toisaalta välimiesoikeudellisia piirteitä. Vuokrantarkastuslautakuntaan näet kuului lakimiespuheenjohtajan ohella neljä muuta jäsentä, joista kahden tuli edustaa vuok-

ralais- ja kahden vuokranantajapiirejä. (35—36 §.) Muu kelpoisuus, esteellisyys sekä vastuu määritettiin huoneenvuokralautakuntien jäsenten asemaa vastaavasti (41,1 §). Jatkovalitus vuokrantarkastuslautakunnan päätöksestä oli kielletty (39,2 §).

Kun huoneenvuokrasäännöstely oli v. 1948 erotettu taloudellisen valtalain piiristä, sitä koskevaan lakiin sisällytettiin vuodesta 1949 lähtien myös perussäännökset säännöstelyorgaanien kokoonpanosta (L 836/49). Laissa säädettiin nimenomaisesti siitä jo aiemmin noudatetusta periaatteesta, jonka mukaan ratkaisuvaltaa käyttävien erityiselinten puheenjohtajan tuli mahdollisuuksien mukaan olla lakimies ja puheenjohtajien ohella näihin orgaaneihin kuuluvat jäsenet tuli valita vuokralais- ja vuokranantajapiirien yhtäläisen edustuksen pohjalla. Muutosta aiempaan sen sijaan merkitsi säännös, jonka mukaan valitusasteena toimivan elimen —siis vuokrantarkastuslautakunnan— puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan määräsi korkein oikeus. (4,3 §.) Lisäksi tarkastuslautakunnan päätöksen lopullisuudesta tingittiin antamalla valtioneuvoston hyväksymille vuokralais- tai vuokranantajapiirejä edustaville rekisteröidyille yhdistyksille oikeus saattaa ratkaisu asianosaisen suostumuksella korkeimman oikeuden tutkittavaksi silloin, kun ne katsoivat ratkaisun perustuneen virheelliseen lain soveltamiseen (5 §).

Muilta osin vuokrasäännöstelyn erityisorganisaatio säilyi sellaisena, miksi se oli muotoutunut jo jatkosodan alla. Säännöstely jatkui vuoden 1961 loppuun asti asialliselta, alueelliselta ja samalla myös organisatoriselta ulottuvuudeltaan kuitenkin vähitellen supistuen. Jo välirauhan aikana alkaneen yhtenäisen säännöstelykauden viimeinen valtioneuvoston päätös ulotti säännöstelyn enää vain Helsingin ja Tampereen kaupunkeihin ja vuokrantarkastuslautakuntien lukumäärä oli supistunut yhteen; toiminnassa oli vielä Helsingin vuokrantarkastuslautakunta. (VNp 356/61; 1 ja 20 §.)

6.13. Sosiaalisiin ongelmiin liittyneet hallinnolliset erityisjärjestelyt

Taloudellisen säännöstelyn ja sosiaalisten ongelmien ratkaisukeinojen välinen raja on liukuva; esim. vuokrasäännöstely on tulkittavissa yhtäältä osaksi taloudellista säännöstelyjärjestelmää, toisaalta taas erääksi sosiaalisten ongelmien voittamiskeinoksi. Toimenpiteillä, joiden ensisijaisena tavoitteena on akuuttien sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen, voi

myös olla pitkäaikaisia taloudellisia vaikutuksia; viitattakoon esim. asutuslainsäädännön merkitykseen elinkeinorakenteemme kehityksen eräänä määrittäjänä ja samalla toisen tasavallan maatalouspolitiikan ongelmien taustatekijänä. Se perusjäsennys, jonka olen omaksunut toisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien hallinnollisten erityisjärjestelyjen esittelyssä, on ymmärrettävä lähinnä esitystekniseksi, ei valtiollisten kriisitoimenpiteiden kohteiden ja vaikutusten tarkkarajaiseen eriyttämiseen perustuvaksi.

Taloudellisen säännöstelyn täytäntöönpano-organisaatio määräytyi säännöstelyn materiaalisen sisällön tavoin lähinnä eksekutiivin säädöksin ja päätöksin. Sosiaalisiin ongelmiin vastanneissa materiaalisissa ja organisatorisissa ratkaisuissa legislatiivilla oli sen sijaan merkittävämpi asema: niiden sisältöä ei taloudellisen säännöstelyn tavoin jätetty väljäsisältöisillä valtuuslaeilla eksekutiivin harkintaan. Organisatorisista erityisjärjestelyistä nimenomainen organisaatiolaki annettiin ainakin elokuussa 1942 perustetusta sotainvalidien työhuoltovirastosta. Esim. asutus- ja korvauslainsäädännössä taas organisatoriset perussäännökset sisällytettiin materiaalisten säännösten kanssa samaan lakiin.

Sosiaalisiin ongelmiin vastanneiden hallinnollisten erityisjärjestelyjen kuvauksessakin on pakko tyytyä vain edustaviin esimerkkeihin. Poikkeuksellisiksi luonnehdittavien organisatoristen ratkaisujen alue on niin laaja, että sen yksityiskohtainen kartoittaminen antaisi aiheen useaankin erityistutkimukseen. Olen valinnut tarkastelun kohteeksi kolme organisatoristen erityisjärjestelyjen ryhmää, jotka vielä sisäisesti eriytyvät tietyiksi alakokonaisuuksiksi. Ensimmäisen ryhmän yhteisenä nimittäjänä on järjestelyjen kytkeytyminen sodan synnyttämistä sosiaalisista ongelmista ehkä kipeimpään, siirtoväkikysymykseen. Toinen poikkeuksellisten organisatoristen muotojen ryhmä taas liittyy rintamamiesten ja heidän omaistensa toimeentulon turvaamiseen sekä sotainvalidien, -leskien ja -orpojen huoltoon. Lopuksi tarkastelen vielä eräitä vapaaehtoiseen huoltotyöhön sekä sen ja valtio-orgaanien yhteistoimintaan ja työnjakoon kohdistuneita ratkaisuja.

6.13.1. Siirtoväen yleinen huolto

Siirtoväkiongelman mittavuutta osoittavat jo kvantitatiiviset tiedot: siirtoväki käsitti kaikkiaan lähes 425 000 henkilöä eli n. 11 % maan väki-

luvusta.[107] Ongelma aktualisoitui jo heti sodan puhjettua välttämättömien evakuointien johdosta. Sen lopulliset mittasuhteet kävivät selville syyskuun 1944 välirauhan jälkeen rauhansopimuksessa luovutetun alueen väestön siirtymiselle varatun määräajan umpeuduttua. Siirtoväkiongelman ratkaisemiseksi suoritetut toimenpiteet ja niitä vastaavat hallinnolliset järjestelyt ovat jaettavissa kolmeen ryhmään: siirtoväen yleinen huolto, asutustoiminta sekä menetetyn omaisuuden korvaaminen. Kaksi jälkimmäistä toimenpiteiden ja organisatoristen ratkaisujen muotoa eivät tosin rajoittuneet pelkästään siirtoväkeen. Kun siirtoväki kuitenkin oli niin asutus- kuin korvauslainsäädännönkin ensisijainen kohde, niiden tarkastelu tässä yhteydessä lienee oikeutettua.

Siirtoväen yleinen huolto sijoitettiin alkujaan kansanhuoltohallinnon toimialaan. Eräs syyskuussa 1939 perustetun kansanhuoltoministeriön alkuperäisistä tehtävistä oli »pitää huolta siitä, että evakuoidut henkilöt majoitetaan, muonitetaan ja että heille mahdollisimman pian järjestetään työtä». Talvisodan aikana kävi kuitenkin selväksi, ettei kansanhuoltohallinto kyennyt muiden tehtäviensä ohella hoitamaan siirtoväen huollon erityiskysymyksiä. Siirtoväen huoltoa varten muodostettiin oma organisaationsa, jossa lähinnä neuvonantotehtävissä toimineiden elinten avulla pyrittiin varmistamaan myös siirtoväen näkökantojen huomioon ottaminen.

Erityisorganisaatio sijoitettiin hallinnollisesti sisäasiainministeriön alaisuuteen. Ministeriöön perustettiin tammikuussa 1940 väliaikaiseksi osastoksi *siirtoväen huollon keskus*, jonka tehtäväksi annettiin hoitaa sodan aiheuttamaa väestön ja omaisuuden siirtoa, sijoitusta ja huoltoa sekä evakuoidun alueen kuntien hallinnon ohjausta ja valvontaa (A 17. 1. 1940/35; 1 §). Maaliskuussa 1944 osaston nimi muutettiin siirtoväenasiain osastoksi ja samalla siitä annettuun asetukseen sisällytettiin myös säännöksiä *neuvottelukunnista*, joita sen toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään voitiin asettaa. Neuvottelukuntien puheenjohtajana oli ministeriön edustaja ja niiden jäsenten määrääminen oli myös ministeriön asiana (A 3. 3. 1944/144; 19 §).

Väliportaan tasolla siirtoväen yleinen huolto kuului lääninhallituksille, joiden neuvotteleviksi elimiksi asetettiin syyskuussa 1940 annetun asetuksen perusteella *siirtoväen huollon neuvottelukunnat*. Maaherran puheenjohdolla toimineiden neuvottelukuntien jäseniksi sisäasiainministeriö

107 *Pihkala* 1967 s. 234 ja *Vennamo* 1968 s. 265.

määräsi lääniin sijoitetun siirtoväen keskuudesta kolme henkilöä (A 20. 9. 1940/510; 3 §). Paikallistasolla taas siirtoväen majoituksen ja huollon järjestäminen sekä siirretyn omaisuuden sijoittamisesta, säilyttämisestä ja hoitamisesta huolehtiminen oli lääninhallituksen siirtoväen sijoituskuntiin määräämien *siirtoväen huoltojohtajien* tehtävänä. Näiden neuvotteleviksi avustajiksi lääninhallitus määräsi tarpeellisen määrän *luottamusmiehiä* kuntaan sijoitetun siirtoväen keskuudesta. Kuntiin, joihin oli sijoitettu huomattavammin siirtoväkeä, lääninhallitus voi asettaa siirtoväen huoltojohtajalle säädettyjen tehtävien hoitamista varten erityisen *siirtoväen huoltolautakunnan.* Lautakunnan puheenjohtajana oli siirtoväen huollon johtaja sekä jäseninä kaksi lääninhallituksen määräämää siirtoväkeen kuulunutta henkilöä. Jäsenistä oli hankittava ehdotus niiden siirrettyjen kuntien hoitokunnilta, joiden asukkaita kuntaan oli pääasiallisesti sijoitettu. (A 510/1940; 4 §.)

Siirtoväen huollon erityisorganisaatio lakkautettiin vuoden 1949 lopussa (A 30. 12. 1949/864). Sisäasiainministeriön väliaikaisen siirtoväen huollon osaston tehtävät siirrettiin tällöin sosiaaliministeriön hoidettaviksi.[108]

6.13.2. Asutuslainsäädännön toimeenpano

Hieman yli puolet siirtoväestä kuului maatalousväestöön. Jo tästä syystä on ymmärrettävää, että asutustoiminnasta tuli keskeinen keino siirtoväkiongelman pysyväksi ratkaisemiseksi. Asutustoiminnassa on erotettavissa kolme vaihetta: välirauhan aika, siirtoväen paluu jatkosodan aikana vallatuille alueille sekä syyskuun 1944 välirauhan jälkeinen kausi. Viimeisessä vaiheessaan siirtoväen asuttamiseen kytkettiin myös rintamasotilaiden sekä sotainvalidien, sotaleskien ja heidän perheidensä maakysymyksen hoitaminen samoin kuin yleensäkin tilakoon suurentamisen mahdollistaminen lisämaan hankinnalla.[109] Ensimmäisessä vaiheessa asutustoiminnan keskeisenä lainsäädännöllisenä perustana oli kesäkuussa 1940 säädetty siirtoväen pika-asutuslaki (28. 6. 1940/346),[110] toisessa vaiheessa heinäkuussa 1942 säädetty ns. erikoispalautuslaki (L valtakunnan yhteyteen palautetulla alueella olevaan kiinteään omaisuuteen kohdistu-

[108] Ks. siirtoväen huollosta ja sen organisaatiosta *Mustala* 1967 s. 142—144.

[109] *Vennamo* 1968 s. 265.

[110] Pika-asutuslaista, sen asutuspoliittisesta taustasta ja sisällöstä on hiljattain ilmestynyt *Hietasen,* 1982, väitöskirjatutkimus.

van omistusoikeuden järjestämisestä 24. 7. 1942/580) sekä kolmannessa vaiheessa toukokuussa 1945 säädetty maanhankintalaki (3. 5. 1945/396). Näitä lakeja täydensivät vielä eräät erityislait kuten ensimmäisessä vaiheessa laki viljelyspalstojen sekä laitumien luovuttamisesta siirtoväen käytettäväksi (3. 5. 1941/298). Asutustoiminnan viimeisessä vaiheessa maanhankintalain ohella olivat noudatettavina

— laki viljelysmaiden väliaikaisesta vuokraamisesta siirtoväelle (18. 8. 1944/543),
— laki rappiotilojen pakkolunastamisesta asutustarkoituksiin (3. 11. 1944/767),
— laki maan vapaaehtoisen hankkimisen järjestelyistä (5. 5. 1945/397) sekä
— laki ennakkoraivauksista (5. 5. 1945/403).

Asutuslakien toimeenpano-organisaatiossa ovat selvästi havaittavissa poikkeusolojen hallintojärjestelyjä yleensäkin leimaavat erityispiirteet: linjahallintoonkin ulottuvat väliaikaisratkaisut, turvautuminen komiteatyyppisiin, osin päätösvaltaakin käyttäviin ja toimenpiteiden kohteiden edustuksen sisältäviin elimiin sekä täytäntöönpanotehtävien antaminen myös yksityisoikeudellisille organisaatioille. Eräänä asutuslakien täytäntöönpanon esim. taloudellisen säännöstelyn organisaatiosta erottavana piirteenä on kuitenkin organisatoristen erityisjärjestelyjen ulottaminen myös muutoksenhakuun; taloudellisessa säännöstelyssähän ei vuokrasäännöstelyä ja eräitä korvauskysymyksiä lukuunottamatta perustettu erityisiä muutoksenhakuelimiä.

Asutuslakien toimeenpanon ylin johto ja valvonta kuului maatalousministeriölle ja lähinnä sen *asutusasiainosastolle.* Asutuslakien täytäntöönpanosäädökset mahdollistivat johto- ja valvontatehtävien edellyttämän lisähenkilöstön palkkaamisen osastolle. Tämän erityishenkilöstön ohella ministeriöllä ja asutusasiainosastolla oli käytettävissään myös eräitä neuvoa-antavia pysyviä komiteoita.

Jo joulukuussa 1937 annetun asetuksen mukaan osastossa oli erityinen neuvottelukunta, johon sen virkamiesten ohella kuului eri virastojen, tuotantoalojen ja järjestöjen sekä luottolaitosten edustajia (A 22. 12. 1937/439; 4 §). Tätä neuvottelukuntaa ei kuitenkaan tiettävästi milloinkaan asetettu. Orgaanin in concreto asteelle sen sijaan päätyivät pika-asutus- ja maanhankintalain toimeenpanon johto- ja valvontatehtävissä avustaneet pysyvät komiteat.

Maatalousministeriön pika-asutuslain toimeenpanosta antaman päätöksen mukaan asutusasiainosastoon asetettiin toimeenpanoa koskeneita periaatteellista laatua olevia ja laajakantoisia asioita käsittelemään *pika-asutusneuvottelukunta*, johon puheenjohtajana toimineen siirtoväen asutustoiminnan johtajan lisäksi kuului mm. kolme siirtoväen keskuudesta määrättyä jäsentä (MTMp 8. 7. 1940/381; 2 §).[111] Maanhankintalain toimeenpanon johto- ja valvontatehtävissä ministeriöä taas lain 1 §:n mukaan avusti *maalautakunta*-niminen neuvoa-antava elin. Puheenjohtajan tehtäviä hoitaneen asutusasiainosaston osastopäällikön ohella lautakuntaan kuului kahdeksan asutustoimintaa tuntevaa jäsentä, joista kolmen tuli nauttia maan saajien ja kolmen maan luovuttajien luottamusta (35 §).[112] Lautakunta käsitteli osaston sille esittämiä periaatteellista laatua olevia ja laajakantoisia kysymyksiä (MaanhankintaA 2. 6. 1945/506; 2,1 §).[113]

Ministeriötason pysyvien komiteoiden toimivalta rajoittui neuvonantotehtäviin. Asutuslainsäädännöllä paikallistasolle perustetut toimeenpanoelimet käyttivät sen sijaan yleensä muodollista päätösvaltaa. Jo pika-asutuslain paikallista toimeenpanoa varten asetettiin erityiselimiä, *pika-asutustoimikuntia* (8—11 §). Myöhemmissä asutuslaeissa edellytettyjä paikallisia elimiä olivat:

---

111 *Hietasen*, 1982 s. 153, mukaan pika-asutuslain toimeenpanon suurten periaatteellisten kysymysten kannalta tärkein oli pika-asutuksen johtajan ja hänen avukseen nimitetyn neuvottelukunnan rooli.

112 Maatalousvaliokunnan maanhankintalakiehdotuksen käsittelyssä esittämiä perusteluja maalautakuntaa koskeville säännöksille voinee käyttää yleisemminkin ilmentämään niitä näkökohtia, joiden vuoksi asutuslainsäädännön toimeenpanossa turvauduttiin intressiedusteisiin komiteatyyppisiin elimiin: »Valiokunnan käsityksen mukaan joutuu ministeriö lain toimeenpanon yhteydessä esiintyvien moninaisten ammatillisten ja teknillisten kysymysten johdosta käyttämään ulkopuolistakin apua, mutta lähinnä erilaisten etupiirien toivomusten huomioonottamisen kannalta saattaa valiokunnan mielestä olla lain tasapuoliselle ja yhdenmukaiselle soveltamiselle eduksi, että jo laissa säännöstellään ministeriön avuksi asetettava neuvoa-antava elin. ... Em. maalautakunnan asettaminen olisi valiokunnan käsityksen mukaan omansa herättämään sekä maan luovuttajissa että maan saantiin oikeutetuissa luottamusta lain toimeenpanon tasapuolisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen ja siten poistavan myös aihetta valituksilta toimeenpanoelinten päätöksistä.» Mtvm n:o 41 v. 1944 vp.

113 Asutuslainsäädännön valmistelussa käytettiin myös tilapäisiä valmistelukomiteoita. Pika-asutuslain valmisteli vajaassa kahdessa viikossa prof. Kivimäen johtama komitea. Ks. tästä komiteasta *Soikkanen* 1977 s. 104—105 ja *Hietanen* 1982 s. 121—128. Myös maanhankintalain valmistelu tapahtui komiteatyönä. Ks. *Vennamo* 1968 s. 267—268.

— L viljelyspalstojen sekä laitumien luovuttamisesta siirtoväen käytettäväksi: *siirtoväen huoltojohtajan puheenjohdolla toiminut toimikunta,*
— L viljelysmaiden väliaikaisesta vuokraamisesta siirtoväelle: *vuokratoimikunta,*
— L rappiotilojen pakkolunastamisesta asutustarkoituksiin: *vuokratoimikunta,*
— maanhankintalaki: kunnallisten asutuslautakuntien ohella *maanlunastus- ja asukkaanottolautakunnat,*
— L maan vapaaehtoisen hankkimisen järjestelystä: *maatoimikunta* sekä
— ennakkoraivauslaki: *raivaustoimikunta.*[114]

Paikallistason elinten puheenjohtajan —joskus myös eräiden jäsenten— määrääminen oli yleensä ministeriön asiana. Puheenjohtajan sekä ministeriön määrättävien jäsenten kelpoisuusehdoilla pyrittiin takaamaan orgaanien ammatillinen asiantuntemus. Ministeriön ohella jäsenten määräämiseen osallistuivat kunnalliset elimet —lähinnä maalaiskuntien kunnallislautakunnat sekä kaupungin- ja kauppalanhallitukset— samoin kuin Maanviljelysseurojen Keskusliitto sekä eräät maanviljelys- ja talousseurojen orgaanit. Näiden tahojen määräämät jäsenet ovat yleensä luonnehdittavissa intressiedustajiksi, esim. maanluovuttajien ja -saajien edustajiksi. Puheenjohtajan ja jäsenen tehtävien vastaanottaminen oli yleensä säädetty pakolliseksi; kieltäytymisoikeus edellytti päteväksi katsottua estettä. Vastuu- ja esteellisyyskysymykset oli myös nimenomaisesti säännelty. Vastuu rinnastettiin joko tuomarin tai virkamiehen vastuuseen. Edellisessä tapauksessa oli esteellisyyskin kytketty tuomareista annettuihin säännöksiin. Poikkeuksena tuomarinjääveistä esim. pika-asutustoimikunnan sekä maanlunastuslautakunnan puheenjohtajaa tai jäsentä ei pidetty omaa asiaansa lukuunottamatta esteellisenä sillä perusteella, että hän saattoi olla ao. lakien nojalla oikeutettu saamaan tai velvoitettu luovuttamaan maata. Nimenomaisia säännöksiä oli annettu myös mahdollisuudesta peruuttaa määräys puheenjohtajan tai jäsenen tehtävään; tämäkin todistaa pyrkimyksestä määritellä täsmällisesti puheenjohtajan ja jäsenten oikeusasema.

Väliportaan tason organisatoriset erityisjärjestelyt koskivat lähinnä muutoksenhakua. Pika-asutuslaissa edellytettyinä muutoksenhakueliminä

---

114 L 298/41 4 §; L 543/44 7 §; L 396/45 3,1 §; L 397/45 3,1 §; L 403/45 3 §.

toimivat *tarkastusoikeudet*, joiden puheenjohtajiksi oikeusministeriö määräsi kuhunkin lääniin riittävän määrän asutustuomareiksi soveliaita henkilöitä. Näiden tuli olla tuomarinvirkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita ja lisäksi omata kokemusta tuomarin toimissa. Tarkastusoikeuden jäseninä oli läänin pika-asutussuunnitelman tarkastajien ohella ao. sijoituskunnan kunnallislautakunnan valitsema maanviljelijä sekä yksi sen kunnan kunnallislautakunnan tai vastaavan kunnallisen hallintokunnan valitsema siirtoväkeen kuulunut henkilö, jonka asukkaiden sijoittamisesta lähinnä oli kyse. (Pika-asutusL 9,2 §.) Maanhankintalailla perustetuissa *tarkastuslautakunnissa* ei sen sijaan ollut vastaavaa intressiedustusta. Niihin kuuluivat korkeimman oikeuden määräämät puheenjohtaja ja kolme jäsentä sekä lisäksi maatalousministeriön jäseniksi määräämät maanmittausinsinööri, agronomi ja metsänhoitaja (MaanhankintaL 38 §).

Sen ohella, että *Maanviljelysseurojen Keskusliitto* sekä *maanviljelys- ja talousseurat* määräsivät eräät asutuslakien paikallisten toimeenpanoelinten jäsenistä, niille annettiin myös varsinaisia toimeenpanotehtäviä ja näiden edellyttämää päätösvaltaa.[115] Näin tapahtui asutuskysymyksen hoitamisen kaikissa kolmessa vaiheessa. Järjestöjen tehtävistä valtakunnan yhteyteen palautetun alueen jälleenrakentamistyössä säädettiin erityinen perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitelty laki (31. 7. 1942/626).[116]

[115] Hallituksen esityksessä pika-asutuslaiksi (He n:o 41 v. 1940 vp.) järjestöjen osallistumista lain täytäntöönpanoon perusteltiin seuraavasti: »... maauudistuksen toteuttamisessa on meneteltävä sellaisella harkinnalla ja asiantuntemuksella, joka toisaalta takaa siirtoväen nopean ja tarkoituksenmukaisen asuttamisen, toisaalta ei aiheuta maalle tuotantotoiminnan taantumista. Sitä varten on tarpeellista, että ne toimielimet, jotka joutuvat suorittamaan asuttamistyön, ovat niin kokoonpantuja, että työ voidaan luottamuksella uskoa niiden käsiin. ... Paalutetuille alueille toimitettavien rakennus- ja raivaustöiden johtoa ja valvontaa ei voida siihen nähden, että tehtävät edellyttävät sanottuihin töihin perehtynyttä rakennusmestari- ja neuvojakuntaa, jollaista millään valtion viranomaisella ei ole käytettävissä, luovuttaa muuta kuin sellaiselle maataloudelliselle keskusjärjestölle, jolla on toimihenkilöitä kaikkialla maassa.»

[116] Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä ed. Estlander (rkp) esitti epäilyksiä ehdotetun järjestelyn suotavuudesta: »Siinä tapauksessa, että laki, kuten esityksessä ehdotetaan, tulisi ilman aikarajoitusta hyväksytyksi, laskettaisiin perusta kokonaan uudelle, sellaisia valtion alaisia elimiä ja virkamiehiä käsittelevälle järjestelmälle, joille, nyt kysymyksessä olevien enemmän tai vähemmän tilapäisten tehtävien tultua suoritetuiksi, otaksuttavasti luotaisiin uusia tehtäviä, mitä voitaisiin, kuten esityksessä mainitaan, pitää 'jälleenrakentamistyötä koskevina'. Niihin moniin valtion toimielimiin, joita viime vuosina on syntynyt ilman, että

Ensimmäisen ja kolmannen vaiheen tehtäviä säänneltiin asutuslaeissa ja niiden täytäntöönpanosäädöksissä.

Esimerkkinä Maanviljelysseurojen Keskusliitolle ja sen jäsenjärjestöille annetusta toimivallasta selostan pika-asutuslain ja sen nojalla annetun asetuksen (28. 6. 1940/347) säännöksiä. Järjestöt päättivät mm. asukkaan ottamisesta lain perusteella muodostettavalle tilalle, eräistä teollisuuslaitoksilta ja liikkeiltä suoritettavista pakkotilauksista, viljelyssopimuksien siirtämisestä kolmannelle henkilölle ja tästä ehkä aiheutuvista korvauksista sekä tilan luovuttamisesta asukkaan omaksi. Ao. maanviljelysseurojen tuli lisäksi mm. määrätä asukkaan majoittamisesta ja talousrakennusten käyttämisestä raivaus- ja rakennustyön kestäessä, laatia ja allekirjoittaa viljelyssopimukset asukkaiden kanssa sekä päättää asukkaan hakemuksesta muodostettavalla tilalla olevan sadon lunastamisesta tälle ja siitä suoritettavasta maksusta.

Keskusliitolle pika-asutuslain mukaan kuuluvien tehtävien johtamista ja valvomista varten liittoon asetettiin *siirtoväen asutusvaliokunta*, johon kuuluivat puheenjohtajana liiton toiminnanjohtaja sekä jäseninä maatalousministeriön liiton ehdotuksesta määräämät agronomi, arkkitehti ja siirtoväkeen kuulunut maanviljelijä. Tämä valiokunta mm. käytti liitolle pika-asutuslaissa annettua päätösvaltaa. (A 347/1940; 5 §.) Siirtoväen asutusvaliokunnan ohella liittoon asetettiin *neuvottelukunta*, jossa liiton toimihenkilöiden ohella oli maatalousministeriön, ruotsinkielisen veljesjärjestön sekä liiton itsensä määräämiä jäseniä; viime mainituista ainakin kolmen tuli olla siirtoväkeen kuuluvia (A 347/1940; 4 §). Siirtoväen asutusvaliokuntaa vastaavia erityiselimiä asetettiin myös liitolle asutustoiminnan myöhemmissä vaiheissa säädettyjä tehtäviä hoitamaan, toisessa vaiheessa *jälleenrakennusvaliokunta*- ja kolmannessa vaiheessa *asutusvaliokunta* -niminen orgaani.

Myös maanviljelys- ja talousseuroihin tuli asutuslainsäädännön mukaisia tehtäviä varten asettaa erityiselimiä. Pika-asutuslain säätelemien

---

eduskunta on edes saanut tilaisuuden etukäteen lausua niistä mielipiteensä tai säätää niiden pätevyydestä ja nimittämisestä takeita, tulisi tällä tavoin lisättäväksi vielä yksi.» Perustuslakivaliokunta, jonka lausuntoon liitettyyn eriävään mielipiteeseen lainaamani Estlanderin lausuma sisältyi, katsoi kuitenkin ehdotuksen sopeutuvan oikeudellisesti yleiseen hallintojärjestelmäämme: »Periaate, jonka mukaan hallintotehtäviä uskotaan varsinaisen virkakoneiston ulkopuolella olevien, enemmän tai vähemmän yksityisluontoisten toimielinten hoidettavaksi, ei ole meillä eikä muualla uusi, vaan on sitä jo säännöllisten olojen vallitessa sovellettu käytäntöön. Nykyisinä poikkeuksellisina aikoina on myös osoittautunut välttämättömäksi, että valtiovalta voi tarpeen mukaan velvoittaa yksityisiä ja yhtymiä suorittamaan yleisen edun vaatimia tehtäviä ja töitä. Oikeudelliselta kannalta katsoen ei valiokunnan mielestä näin ollen ole syytä esittää periaatteellisia epäilyksiä lakiehdotuksen tarkoittamaa menettelyä vastaan.» Prvl n:o 1 v. 1942 vp.

tehtävien johtavaksi, valvovaksi ja neuvoa-antavaksi elimeksi maanviljelysseuran johtokunnan tuli asettaa puheenjohtajansa johtama *toimikunta*, jonka neljästä jäsenestä ainakin kahden tuli kuulua siirtoväkeen (A 347/1940; 7,3 §). Viipurin ja Itäkarjalan maanviljelysseurojen jatkosodan aikaisten jälleenrakentamistehtävien toimeenpaneva elin oli *jälleenrakennustoimikunta*, johon seuran puheenjohtajan lisäksi kuuluivat maatalousministeriön seuran ehdotuksesta määräämät agronomi ja arkkitehti (A 674/1942; 7 §). Maanviljelysseuroille maanhankintalaissa annettuja toimeenpanotehtäviä taas hoiti *asutustoimikunta*, jonka ammatillisin kvalifikaatioin määritellyt jäsenet määräsi ministeriö. Toimikuntaa avustanut *neuvottelukunta* sen sijaan koottiin intressiedustuspohjalta. Neuvottelukunnassa näet oli sen puheenjohtajana olleen seuran puheenjohtajan lisäksi kuusi jäsentä, joista Pienviljelijäin Liitto ja Pienviljelijäin Keskusliitto määräsivät kumpikin yhden ja loput puolestaan ministeriö seuraa ja liiton asutusvaliokuntaa kuultuaan siten, että näistä yksi kuului maan luovuttajiin ja kolme maan saajiin. (A 7. 6. 1945/507; 6—7 §.)

Toimielinten puheenjohtajat ja jäsenet toimivat virkamiesvastuulla. Asutus- ja jälleenrakennustoimikuntien käsitellessä vuokratoimikuntien päätöksistä tehtyjä valituksia, vastuu oli säädetty tuomarinvastuun mukaiseksi ja myös esteellisyydestä olivat voimassa tuomarinjäävisäännökset. Keskusliitolla ja sen jäsenjärjestöillä jatkosodan aikaisessa jälleenrakentamistyössä olleita tehtäviä suorittaneet henkilöt nauttivat lisäksi samaa suojaa kuin virkamiehetkin.

Liitolle ja seuroille asutuslainsäädännössä annettujen tehtävien hoidon johto ja valvonta oli uskottu ministeriölle, jolla oli mm. oikeus antaa tehtävien hoitamista koskeneita tarkempia ohjeita ja määräyksiä ja joka myös osallistui selostetulla tavalla toimielinten jäsenten määräämiseen. Lisäksi valtakunnan yhteyteen palautettujen alueen jälleenrakentamistyöhön liittyneistä tehtävistä säädetty laki velvoitti liiton ja sen jäsenjärjestöt vapauttamaan toimihenkilönsä tai palveluksessaan olevan henkilön lain tarkoittamista tehtävistä, mikäli ministeriö katsoi tähän olevan syytä (5 §).

Siirtoväen asuttaminen oli vuoden 1950 päättyessä saatu suurimmilta osiltaan loppuun. Muiden maanhankintalain nojalla maan saantiin oikeutettujen ryhmien osalta lain toimeenpanoaste oli sen sijaan tuolloin alhaisempi.[117]

6.13.3. Korvauslainsäädännön toimeenpano

Siirtoväkiongelma pyrittiin pysyvästi ratkaisemaan asutustoiminnan ohella korvauksilla, joita suoritettiin rauhansopimusten johdosta menete-

117 *Pihkala* 1967 s. 243.

tystä omaisuudesta. Ensimmäinen korvauslaki, välirauhan aikana säädetty laki alueluovutuksen johdosta menetetyn omaisuuden korvaamisesta (9. 8. 1940/420), täydensi pika-asutuslakia, kevään 1945 toinen korvauslaki (5. 5. 1945/390) taas maanhankintalakia.[118] Organisatorisesti korvausmenettely oli kuitenkin eriytetty asutuslainsäädännön toimeenpanosta. Valtioneuvostossa yleinen johto ja valvonta kuului valtiovarainministeriölle, johon perustettiin jo vähän ennen toisen korvauslain voimaantuloa ylimääräinen korvausasiainosasto (A 27. 4. 1945/355).

Molempien korvauslakien mukaan korvauksista päättivät yleensä tehtävää varten asetetut *arvioimislautakunnat*. Pääsääntönä oli, että valtiovarainministeriö asetti lautakunnan kutakin sellaista kuntaa varten, jonka alue oli kokonaan tai osaksi luovutettu tai vuokrattu rauhansopimusten nojalla Neuvostoliitolle. Lautakunnissa oli yleensä puheenjohtaja ja kaksi jäsentä, jotka yhtä jäsentä lukuunottamatta eivät saaneet olla korvaukseen oikeutettuja. Puheenjohtaja ja jäsenet toimivat tuomarin vastuulla ja heihin sovellettiin myös tuomarinjäävejä. Vuoden 1940 korvauslaissa oli lisäksi nimenomaisesti säädetty, että sitä seikkaa, että asianomainen oli oikeutettu itse saamaan ko. lain mukaista korvausta, ei pidetty esteellisyytenä muussa kuin hänen omassa asiassaan. Toisessa korvauslaissa puheenjohtajan ja jäsenen tehtävän vastaanottaminen oli säädetty pakolliseksi: kieltäytyminen oli mahdollista vain valtiovarainministeriön hyväksymän syyn nojalla.[119]

Arvioimislautakuntien päätöksistä oli järjestetty valitusoikeus valtioneuvoston koko maata varten asettamaan *arvioimistarkastuslautakuntaan*. Valituselimen puheenjohtajalla ja vähintään kolmanneksella jäsenistä tuli olla kelpoisuus tuomarin virkaan ja kokemusta tuomarin tehtävissä. Vastuusta ja esteellisyydestä olivat noudatettavina samansisältöiset säännökset kuin arvioimislautakuntien puheenjohtajiin ja jäseniin sovellettavat. Tarkastuslautakunnan päätöksestä oli jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainoastaan silloin, kun päätös ei ollut yksimielinen.[120]

Sodan aiheuttamien omaisuusvahinkojen korvausmenettelyt ja niissä sovelletut organisatoriset erityisjärjestelyt eivät rajoittuneet pelkästään ensimmäisen ja toisen korvauslain sääntelemiin. Niinpä joitakin viikkoja

118 Vrt. *Vennamo* 1968 s. 271.
119 L 420/40 9 ja 11 §; L 390/45 11 ja 13 §.
120 L 420/40 15—16 ja 18 §; L 390/45 17—18 ja 20 §.

jatkosodan alkamisen jälkeen annettiin laki eräiden väestön ja omaisuuden siirroista sekä sodasta aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta (598/1941). Laissa tarkoitetun vahingon arvioimisen toimittivat kuntakohtaiset *sotavahinkojen selvittelylautakunnat* korvauksen määräämisen kuuluessa valtioneuvoston asettamalle *evakuointi- ja sotavahinkojen korvauslautakunnalle* (6—7 ja 10 §). Syyskuun 1944 välirauhansopimuksen nojalla Neuvostoliitolle palautetusta omaisuudesta suoritettavan korvauksen taas määräsi valtiovarainministeriön asettama *palautetun omaisuuden korvauslautakunta.* Siitä olivat soveltuvin osin noudatettavina toisen korvauslain edellyttämistä arvioimislautakunnista annetut säännökset ja sen päätöksistä oli myös valitusoikeus tämän lain tarkoittamalle arvioimistarkastuslautakunnalle (L 18. 10. 1945/1021; 7 ja 11 §). Välittömästi korkeimpaan hallinto-oikeuteen taas valitettiin sen valtiovarainministeriön asettaman arvioimislautakunnan päätöksistä, joka määräsi saksalaisen omaisuuden luovuttamisesta aiheutuneista vahingoista maksettavista korvauksista (L 23. 4. 1948/319; 6 ja 9 §). Sodan aiheuttamien omaisuusvahinkojen korvaamisjärjestelmään kytkeytyi myös jo ennen talvisotaa säädetyn sotavahinkolain (24. 10. 1939/365) mukaisesti harjoitettu jälleenvakuutustoiminta, jota varten perustettiin erityinen *valtion sotavakuutuslautakunta.*

Toisen korvauslain toteuttamisen hyvä mittari on korvausasioiden erityisorganisaation asteittainen supistaminen. Arvioimislautakuntien määrä oli suurimmillaan —tammikuussa 1946— 156. Vuoden 1946 lopussa lautakuntia oli 43, seuraavan vuoden päättyessä enää neljä ja vuoden 1949 lopussa toiminnassa oli vain yksi arvioimislautakunta.[121] Valtiovarainministeriön ylimääräinen korvausasiainosastokin saatettiin lakkauttaa syyskuussa 1947 (A 5. 9. 1947/681). Korvausorganisaatio ei kuitenkaan ollut vielä kokonaan siirtynyt hallintohistoriaan edes lokakuussa 1981, jolloin —kuten aiemmin jo mainitsin— valtioneuvoston oli täydennettävä valituslautakuntaa kahden kesken olleen asian käsittelyä varten.

6.13.4. Rintamamiesten omaisten toimeentuloturva sekä sotainvalidien, -leskien ja -orpojen huolto

Organisatorinen kahtiajakoisuus sekä siitä aiheutuneet yhteensovittamisongelmat näyttävät leimanneen monia poikkeusolojen erityisjärjestelyjä. Ne ulottivat vaikutuksensa myös rintamamiesten perheenjäsenten toimeentuloturvan sekä sotainvalidien, -leskien ja -orpojen huollon jär-

[121] *Hallituksen kertomus* 1946 s. 110, 1947 s. 106 ja 1949 s. 111.

jestämiseen. Näillä sota-ajan esiin nostamilla kysymyksillä oli yhtymäkohtia lähinnä puolustus- ja sosiaalihallinnon yleiseen toimialaan. Näille hallinnonaloille sijoitettiinkin myös tarpeellisiksi katsotut hallinnolliset erityisratkaisut. Oman lisänsä sosiaalihuollon koko kenttään toi vielä yksityisoikeudellisten järjestöjen harjoittama ja muu vapaaehtoinen huoltotyö, jonka liittäminen virallistettuun organisaatioon ei aina ollut ongelmatonta.

Koko valtakunnan käsittänyt kolmiportainen erityisorganisaatio luotiin puolustusministeriön hallinnonalalle ns. *sotapalkka-asioiden* eli sotapalveluksessa olleiden perheenjäsenille suoritettavia taloudellisia etuuksia koskevien asioiden käsittelyyn. Heinäkuussa 1943 annetun asetuksen (9. 7. 1943/591) mukaan tähän organisaatioon kuuluivat kuntiin asetettavat *kuukausipalkkalautakunnat*, lääneihin asetettavat *kuukausipalkkojen tarkastuslautakunnat* sekä *puolustusministeriöön* asetettava, sen päätösvaltaa asetuksen tarkoittamissa asioissa käyttänyt *toimikunta*. Kaikissa näissä elimissä oli myös intressiedustus: edustettuina olivat yhtäältä asevelvollinen päällystö ja toisaalta asevelvollinen alipäällystö ja miehistö, kuntien kuukausipalkkalautakunnissa tosin vain äänivaltaa vailla olleiden jäsenten välityksellä. Kunnallistason elinten jäsenistä lääninhallitus nimitti puheenjohtajan kahden muun jäsenen nimityksen kuuluessa ao. kunnallislautakunnalle, järjestysoikeudelle tai maistraatille. Äänivaltaa vailla olleet jäsenet puolestaan nimitti sotapalveluksessa olleita edustanut, puolustusministeriön nimeämä järjestö. Läänintasoisten tarkastuslautakuntien lakimiespuheenjohtajat nimitti lääninhallitus sekä kaksi intressiedustajajäsentä puolustusministeriö. Ministeriön asiana oli määrätä myös päätösvaltaansa käyttäneen toimikunnan lakimiespuheenjohtaja ja -varapuheenjohtaja sekä kolme jäsentä, joista kaksi oli intressiedustajia. (28, 32 ja 34 §.)

Ensi asteen ratkaisuvalta kuukausipalkka-asioissa kuului kuntatason lautakunnille. Asia oli kuitenkin siirrettävä tarkastuslautakunnan ratkaistavaksi, mikäli etuuden saamista tarkoittavan ilmoituksen tekijä tai kuntatason lautakunnan äänivaltaa vailla ollut intressiedustajajäsen ei tyytynyt päätökseen (30 §). Puolustusministeriön toimikunnan lopullisesti ratkaistavaksi asia taas oli saatettava silloin, kun tarkastuslautakunnan puheenjohtaja oli päätöksestä eri mieltä muiden jäsenten kanssa (31 §). Samoin oli meneteltävä, jos kuukausipalkkalautakunta, sen intressiedustajajäsen tai joku tarkastuslautakunnan jäsenistä katsoi kuukausipalkan

ja sen lisäysten enimmäismäärän olevan riittämätön perheenjäsenten kohtuullisiin huoltomenoihin. (33 §.)[122]

Sotainvalidihuollon hallinnolliset erityisjärjestelyt alkoivat valtioneuvoston tammikuussa 1941 tekemästä päätöksestä (9. 1. 1941/25), jolla puolustusvoimain ylipäällikön tehtäväksi annettiin määrätä pääesikuntaan kuuluva ja huoltotoimintaa valvova sotainvalidihuollon johtaja. Tällä oli apunaan *neuvottelukunta*, johon hän kutsui jokaisesta koko maassa sotainvalidihuoltoa harjoittaneesta järjestöstä jäseneksi yhden edustajan. Puolustusministeriön alaisuuteen taas sijoitettiin elokuussa 1942 perustettu väliaikainen sotainvalidien työhuoltovirasto (L 7. 8. 1942/650). Virasto jakautui *työhuoltotoimistoon ja -neuvostoon*. Neuvosto mm. ratkaisi virastolle kuuluneet periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat sekä toimi valituselimenä haettaessa muutosta toimiston tekemiin päätöksiin (4 §). Neuvostossa oli virkamies- sekä lakimies- ja lääkärijäsenten ohella kuusi intressiedustajiksi luonnehdittavaa jäsentä. Näistä kaksi edusti sotainvalideja, kaksi sotainvalidihuoltoa ja kaksi työnantajia (6,1 §). Vapaaehtoinen huoltotyö pyrittiin kytkemään viraston johtamaan toimintaan myös säätämällä, että virasto saattoi järjestöjen ja yhdistysten kanssa tekemiensä sopimusten perusteella määrätä nämä toimimaan työhuollon paikallisina eliminä sekä huolehtimaan työhuoltoverkoston muodostamisesta ja toiminnasta (5,2 §).[123]

Sotainvalidien työhuoltoasiat siirrettiin sosiaaliministeriön hallinnonalalle vuoden 1947 alusta ja työviraston toiminta päättyi vuoden 1948 lopussa. Jo tätä ennen, toukokuussa 1947, oli sotainvalidien huoltoa samoin kuin heidän sekä kaatuneiden ja kadonneiden omaisten avustusjärjestelmää uudistettu ja yhtenäistetty (L ja A 341 ja 379/47). Aiemmat avustukset yhdistettiin invalidiraha- ja huoltoraha -nimisiksi korvauksiksi. Uusien säädösten tarkoittaman väliaikaisen huollon johtavaksi ja valvovaksi orgaaniksi perustettiin sosiaaliministeriön alainen ja sen ohjeiden mukaan toimiva *huoltorahatoimikunta* (A 8,2 ja 14 §).

Huoltorahatoimikuntaan, jossa sosiaali- ja puolustusministeriön sekä tapaturmatoimiston tuli olla edustettuina, valtioneuvosto kutsui neljä jäsentä (9 §). Toimikunta päätti mm. huoltorahan antamisesta ja sen saa-

[122] Ks. sotakuukausipalkkojen käsittelyorganisaatiosta myös *Tervasmäki* 1978 s. 181—182.

[123] Ks. sotainvalidien huollon organisaatiosta myös *Ranta-Knuuttila* 1967 s. 89—95 ja 168—169.

misoikeuden lakkaamisesta sekä ratkaisi väliaikaisen huollon alueellisina eliminä toimineiden sotilaspiirien esikuntien ja kunnallisten viranomaisten sen käsiteltäväksi toimittamat asiat (14 §). Toimikunnan päätöksiin ei ollut oikeutta hakea muutosta, mutta ministeriöllä oli toimivalta määrätä aiemmin hylätty invalidi- tai huoltorahahakemus käsiteltäväksi uudelleen (25 §).

Sotaorpojen ja -leskien työhuolto sen sijaan organisoitiin alun alkaenkin sosiaaliministeriön hallinnonalalle. Ministeriöön perustettiin vuoden 1943 keväällä työhuollon toteuttamista johtamaan väliaikainen huoltotoimisto, jota avusti *neuvottelukunta* (A 30. 4. 1943/365; 7 §).[124] Kodinperustamislainoista, joita marraskuussa 1944 säädetyn lain (24. 11. 1944/834) mukaan voitiin asevelvollisille myöntää sotatilanaikaisen palveluksen perusteella, päätti ministeriöön muodostettu *kodinperustamislainatoimikunta* (6,1 §). Seuraavan vuoden lopulla lainan saantiin oikeutettujen piiriä laajennettiin ja toimikunnan toimivalta muutettiin samalla vain lausuntoja antavaksi (L 29. 11. 1945/1177; 1 ja 12 §).

6.13.5. Vapaaehtoisen huoltotyön koordinointi ja valvonta

Sosiaalihuolto on normaalioloissakin tyypillisesti sellainen yhteiskunnallisen toiminnan alue, jolla valtiollisten ja kunnallisten orgaanien ohella toimii myös yksityisoikeudellisesti organisoituja järjestöjä asiallisesti samansisältöisissä tehtävissä ja jolla julkisen ja yksityisen toiminnan koordinointi on tästä syystä erityisen polttava ongelma. Toisen maailmansodan aiheuttamissa poikkeusoloissa, huollon tarpeen kasvaessa ja vapaaehtoisen huoltotyön aktivoituessa, ongelma korostui entisestään: oli löydettävä keinoja huoltotyön keskittämiseksi ja yhteensovittamiseksi. Ongelman organisatoriset ratkaisumallit ovat eräiltä osin juridisesti vaikeasti kategorioitavissa; julkinen — yksityinen -dikotomian soveltaminen kohtaa tällä alueella ehkä suurimmat vaikeutensa.

Jo talvisodan alla, 27. 10. 1939, sosiaaliministeriö kutsui eräiden valtion viranomaisten sekä vapaaehtoisten järjestöjen edustajat neuvottelemaan huoltotyön keskittämisestä. Neuvottelukokouksessa päätettiin perustaa *Vapaan huollon keskustoimikunta* -niminen elin, jonka puheenjohtajaksi

---

124 Ks. sotainvalidien sekä sotaorpojen ja -leskien huollosta myös *Mustala* 1967 s. 144—145 ja *Tervasmäki* 1978 s. 183—187.

tuli sosiaaliministeriön huoltoasiainosaston päällikkö ja jossa tämän ministeriön ohella olivat edustettuina kansanhuolto-, sisäasiain- ja puolustusministeriö, lääkintöhallitus sekä merkittävimmät yksityiset järjestöt. Yhteistyöelimen tehtävänä oli hoitaa tiedotustoimintaa, yhteistyötä ja työnjakoa sekä vastaanottaa ja jakaa huoltotyöhön annettuja lahjoituksia. Tammikuuhun 1940 mennessä oli myös lääneihin saatu perustetuksi *Vapaan huollon lääninkeskukset* aluetason yhteistyöorgaaneiksi. Aikaa myöten paikallistasollekin syntyi *Vapaan huollon keskuksia* tai *Vapaan huollon paikallistoimikuntia.*

Talvisodan aikana ulkomailta saapuvia avustuksia vastaanottamaan ja jakamaan pääministeri asetti joulukuussa 1939 *Suomen huolto — Finlands Folkhjälp* -nimisen toimikunnan. Tämä toimikunta ulotti vähitellen toimintansa myös kotimaisten lahjoitusvarojen vastaanottamiseen ja jakamiseen sekä loi välittömät yhteydet alun pitäen Vapaan huollon keskustoimikunnan alaisiin läänin- ja paikallistason keskuksiin. Tämän johdosta keskustoimikunta lopetti työskentelynsä jo tammikuun alussa 1940, mikä merkitsi sosiaaliministeriön virkamiesten syrjäytymistä keskitetyn vapaan huoltotyön johdosta.[125]

Suomen huolto -toimikunnan perustamisellakaan ei onnistuttu saavuttamaan ulkomaisten lahjoitusvarojen vastaanottamisessa ja edelleenvälittämisessä tarvittavaa keskitystä; useat järjestöt saivat avustuksia ohi toimikunnan. Seurauksena oli jälleen uusi elin, jonka tällä kertaa asetti valtioneuvosto. Huhtikuussa 1940 perustetun *Ulkomaisen Avun Keskustoimikunnan* tehtäväksi annettiin välittää ulkomaille muut kuin puolustusministeriön avustustoivomukset sekä toimia lahjoitusten keskittävänä vastaanottajana.[126] Organisatorinen huojunta päättyi ja keskitetty vapaaehtoinen huoltotyö sai lopulliset muodolliset puitteensa, kun valtioneuvosto antoi heinäkuun lopulla 1941 päätöksen vapaaehtoisen huolto- ja avustustoiminnan keskittämisestä (30. 7. 1941/600) ja kun Ulkomaisen Avun Keskustoimikunta lakkautettiin tammikuussa 1942.[127]

Valtioneuvoston päätös nojattiin huhtikuussa 1940 annettuun lakiin poikkeuksellisista oloista johtuvien tarpeiden tyydyttämiseksi kerättyjen lahjavarojen käytöstä ja valvonnasta (26. 4. 1940/169). Vapaaehtoisen

---

[125] Ks. vapaaehtoisen huoltotyön keskittämisen alkuvaiheista *Mustala* 1967 s. 146—147 ja *V. Salminen* 1972 s. 396—397.

[126] *Mustala* 1967 s. 147 ja *V. Salminen* 1972 s. 397.

[127] *V. Salminen* 1972 s. 397.

huolto- ja avustustoiminnan keskuselimeksi perustettiin *Suomen Huolto — Finlands Folkhjälp* -niminen yhdistys (1 §). Yhdistyksen tehtävänä oli mm.

— kerätä, vastaanottaa ja jakaa varoja hädänalaiseen asemaan joutuneen väestön hyväksi sekä sodan aiheuttamien vaurioiden korjaamiseksi,
— neuvotella ja sopia avustustehtävien keskittämisestä tai jakamisesta viranomaisten ja järjestöjen kesken,
— ylläpitää tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista toimistoa sekä yhteyttä lääni- ja kuntakohtaisiin vapaan huollon keskuksiin sekä
— pitää yhteyttä ulkomailla Suomen hyväksi varain keräystä harjoittaviin järjestöihin ja keskuselimiin (3 §).

Yhdistyksen jäseniksi saattoivat liittyä hädänalaiseen asemaan joutuneen väestön hyväksi toimineet vapaan huoltotyön rekisteröidyt yhdistykset ja huoltoelimet. Yksityiset järjestöt säilyttivät yhdistykseen liittymisestä huolimatta itsenäisen taloutensa ja toimintavapautensa. Valtion viranomaisista yhdistyksessä olivat edustettuina sosiaaliministeriö, kansanhuoltoministeriö ja lääkintöhallitus. Sosiaaliministeriö määräsi yhdistyksen keskushallituksen ja johtokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä saattoi antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta. (4—7 §.) Näin sosiaaliministeriön vaikutusvalta keskitettyyn vapaaseen huoltotyöhön oli jälleen turvattu. —Suomen Huollon toiminta päättyi vuoden 1952 lopussa ulkomaisten avustusten vähitellen lakattua.[128]

Jo ennen yhdistysmuotoisen Suomen Huollon perustamista valtioneuvosto oli toukokuussa 1940 organisoinut lahjavarojen vastaanottamisen ja käytön valvonnan. Tätä koskeva valtioneuvoston päätös (4. 5. 1940/184) nojattiin samaan lakiin kuin Suomen huollon tehtäviä ja organisaatiota säännellyt päätöskin. Tämä laki oli määrännyt keräyksiä toimeenpanneet taikka koti- ja ulkomaisia lahjoituksia vastaanottaneet yksityiset tahot velvollisiksi

— tekemään toiminnastaan tai siihen ryhtymisestä ilmoituksen valtioneuvoston määräämälle viranomaiselle,
— antamaan kyseiselle viranomaiselle tiedot lahjoittajista ja heidän tekemistään lahjoituksista, varojen käyttöä koskevista suunnitelmista sekä kertomuksen toiminnastaan,

128 *Mustala* 1967 s. 149 ja *V. Salminen* 1972 s. 402—403.

— jättämään kyseiselle viranomaiselle tilityksen vastaanotetuista lahjoituksista ja niiden käytöstä,
— alistumaan kyseisen viranomaisen tarpeelliseksi katsomaan, lahjavarojen tilitystä ja käyttöä koskevaan tarkastukseen sekä
— noudattamaan kyseisen viranomaisen antamia määräyksiä ja ohjeita lahjavarojen vastaanotosta, tilityksestä ja käytöstä, ottaen kuitenkin samalla huomioon lahjoittajan ilmaiseman tarkoituksen (1 §).

Valtioneuvoston päätöksen mukaan laissa tarkoitetuksi valtioneuvoston määräämäksi viranomaiseksi perustettiin valtiovarainministeriön alainen *valtion lahjavaratoimikunta*, jonka jäsenistä ei annettu nimenomaisia kvalifikaatiovaatimuksia sisältäneitä määräyksiä. Lahjavaratoimikunta lakkautettiin maaliskuussa 1944. Sen tehtävät siirrettiin valtiovarainministeriölle sekä uudelle komiteatyyppiselle elimelle, *Ulkomaisen Avun Toimikunnalle*.[129]

6.14. Komitealaitos vastauksena kriisiajan erityisongelmiin II

Ensimmäisen maailmansodan tavoin myös toisen maailmansodan synnyttämiin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin vastataan organisatorisesti byrokraattisesta linjahallinnosta poikkeavilla järjestelyillä kuten komiteatyyppisillä elimillä. Yhteiskunnallisia ongelmia ja organisatorisia ratkaisuja välittäneille poliittisille suhteille on puoluetasolla ominaista varsin laaja yksimielisyys sekä etujärjestötasolla puolestaan järjestöverkoston kattavuuden lisääntyminen ja työmarkkinajärjestöjen keskinäinen lähestyminen. Yksimielisyyden ehtona on kuitenkin sodan aikana poliittisesti toimivan julkisuuden rajoittaminen vapaalle mielipiteenmuodostukselle ja -ilmaisulle asetetuilla esteillä sekä työväenliikkeen vasemman siiven tunkeminen repressiivisin keinoin poliittiselta näyttämöltä. Sodan jälkeen yksimielisyyden osittainen näennäisyys paljastuu ja myös etujärjestöjen ja valtio-organisaation välisissä suhteissa yksipuolinen painostus syrjäyttää osittain korporatiivisen yhteistyön; tämä kausi huipentuu vuoden 1956 yleislakkoon ja maataloustuottajien luovutuslakkoon.

Taloudellisen säännöstelyn keskeinen valtuutusperusta on toukokuusta 1941 taloudellinen valtalaki, jonka voimassaolo päättyy vuoden 1955

[129] *V. Salminen* 1972 s. 397.

lopussa ja joka elokuusta 1942 sisältää myös nimenomaisen komiteatyyppisten täytäntöönpanoelinten perustamiseen valtuuttavan säännöksen. Säännöstelyn organisatoriset ratkaisut, joissa keskeisenä päätöksentekoelimenä on valtioneuvosto, nojaavat kuitenkin toisinaan jälkikäteen arvioiden hataraan tai vähintäänkin epäselvään oikeusperustaan. Sosiaalisten ongelmien voittamiseen tähdänneen lainsäädännön —kuten asutus- ja korvauslakien— täytäntöönpanoon perustetuista komiteatyyppisistä orgaaneista annetaan sen sijaan usein perussäännökset jo pääasialliselta sääntelyalaltaan materiaalisissa laeissa.

Taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat ovat nyt laaja-alaisempia kuin vuosina 1917—1919 ja myös hallinnolliset erityisjärjestelyt ovat kattavampia. Pysyviä komiteoita käytetään kokonaistaloudellisessa suunnittelussa; talousneuvostotyyppisistä orgaaneista muodostuu joitakin katkoksia lukuunottamatta hallinto-organisaatiomme pysyvä osa. Taloudellisessa säännöstelyssä komiteatyyppisillä elimillä on sijansa niin kansanhuoltohallinnossa kuin ulko- ja kotimaankaupan, teollisuuden, puutalouden sekä hintojen, palkkojen ja vuokrien säännöstelyjärjestelmissäkin. Komiteatyyppisiin elimiin turvaudutaan myös ensisijaisesti siirtoväkiongelmaa lievittämään tarkoitettujen asutus- ja korvauslakien toimeenpanossa samoin kuin sotainvalidien, -orpojen ja -leskien huollossa sekä vapaaehtoisen huoltotyön koordinoimisessa ja valvonnassa.

Normaalioloista poiketen komiteatyyppisille elimille annetaan usein myös muodollista päätösvaltaa. Niitä käytetään myös lainkäyttötehtävissä, paitsi riitaisia korvauskysymyksiä ratkaisevina välimiesoikeuden luonteisina orgaaneina myös muutoksenhakueliminä esim. korvauslakien paikallisten täytäntöönpanoelinten päätöksistä järjestetyssä muutoksenhakumenettelyssä. Komiteatyyppisiä orgaaneja perustetaan keskushallintotason ohella myös väliportaaseen ja paikallishallintoon, joskin alimmalla hallintotasolla turvaudutaan myös lakisääteisiin kunnallisiin lautakuntiin täytäntöönpanoeliminä.

Poikkeusolojen komiteatyyppisille elimille on usein ominaista päätöksenteon kohteiden edustus, mikä yleensä toteutetaan järjestöedustuksen muodossa. Poliittisten suhteiden muutoksia rekisteröi työmarkkinajärjestöjen edustus, mikä erottaa toisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien hallinnolliset erityisjärjestelyt vuosien 1914—1919 organisatorisista ratkaisuista.

Työmarkkinajärjestöedusteisessa komitealaitoksessa ilmenevä korporatiivinen kehityssuunta on yksi niistä sodan vauhdittamista hallinnon muutostendensseistä, jotka ovat jääneet luonteeltaan pysyviksi. Saman arvion voi esittää toimeenpanokoneiston aseman vahvistumisesta valtioorganisaation sisäisessä faktisessa vallanjaossa, mitä muodollis-juridisesti ilmensi valtuuslakikäytäntö ja mihin ilmiöön osaltaan myös komitealaitoksen lisääntynyt merkitys liittyy. Yleistäen voikin sanoa, että hallintokoneisto ei milloinkaan palannut sotaa edeltäneeseen tilaansa, vaikka välittömästi sodasta aiheutuneet hallinnolliset erityisjärjestelyt oli 1950-luvun lopulle tultaessa vähitellen purettu; hallinnon osittainen debyrokratisoituminen jäi pysyväksi muutossuunnaksi.

7. POIKKEUSAIKOJEN ERITYISJÄRJESTELYISTÄ NYKYPÄIVÄÄN

7.1. Valtionhallinnon yleisiä kehityspiirteitä

Siirtymä toisen maailmansodan aiheuttamista hallinnollisista erityisjärjestelyistä normaaliajan hallintokehitykseen on liukuva. Erityisjärjestelyt purettiin vähittäin ja eriaikaisesti ja eräät kriisiolojen synnyttämistä muutoksista ovat jääneet hallintokoneistomme pysyviksi ominaisuuksiksi. Mikäli siirtymästä kuitenkin halutaan puhua, se voitaneen ajoittaa väljästi 1950-luvun loppupuolelle, yleislakon jälkeisiin vuosiin. Tällöin taloudellinen valtalaki oli lakannut olemasta voimassa, hinta- ja vuokrasäännöstelystä luovuttiin asteittain, ulkomaankauppa vapautettiin ja sodan synnyttämien sosiaalisten ongelmien jälkihoito saatiin päätökseen. Samalla valtion ja talouden suhteita alkaa määrätä uusi tekijä, valmistautuminen Länsi-Euroopan taloudelliseen integroitumiskehitykseen osallistumiseen. Poliittisissa suhteissa alkaa Kekkosen aikakausi, jonka hedelmiä korjataan 1966 alkaneella keskusta-vasemmisto -hallitusten kaudella. Yleislakko on taas tulkittavissa viimeiseksi suureksi voimainkoetukseksi, jossa ammattiyhdistysliike esiintyy valtioonkin päin yksipuolisen painostuksen keinoja käyttäen. Tämän jälkeen seuraavat ammattiyhdistysliikkeen hajaannuksen vuodet, joiden 1960-luvun loppupuolella päättyessä

työmarkkinajärjestöjen ja valtion suhteet noudattavat jo entistäkin selvemmin (uus)korporatismille ominaista yhteistyön linjaa.

Keskushallintomme perusrakenteessa ei sotien jälkeen ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Tällaisia muutoksia eivät esim. 1970-luvulla toimineet valtiosääntökomitea ja valtion keskushallintokomitea edes ehdottaneet, ellei sellaisina sitten pidetä jälkimmäisen eräitä ministeriöiden ja keskusvirastojen suhdetta koskevia esityksiä.[1] Komiteoiden mietinnöt eivät sitä paitsi ole johtaneet lainsäädäntötoimiin. Väliportaanhallintoon ja valtion paikallishallintoon on sen sijaan komiteatyönä tehty periaatteellisluonteisiakin reformiehdotuksia, jotka odottavat kuitenkin vielä toteuttamistaan.[2] Valtion palveluksessa olevan henkilöstön aseman oikeudellisia puitteita koskeva merkittävin uudistus on ollut 1970-luvun alussa käyttöön otettu virkaehtosopimusmenettely. Se on lähentänyt virkamiesten palvelussuhteen ehtojen määräytymisjärjestystä yksityisillä työmarkkinoilla noudatettavaan, työehtosopimuslakiin perustuvaan käytäntöön. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean ehdotus virkamieslainsäädännön uudistamiseksi tähtää mm. virkasuhteen perustamisessa ja lakkauttamisessa sovellettavan menettelyn joustavoittamiseen. Se johtaisi toteutuessaan myös yksittäisten virkamiesten oikeusaseman muuntumiseen työsopimussuhteisen henkilöstön asemaa lähenevällä tavalla.[3]

Oikeudellisten perusrakenteiden suhteellinen muuntumattomuus peittää kuitenkin toisen maailmansodan jälkeisessä lähihistoriassakin näkyvistä merkittäviä faktisia kehityspiirteitä, jotka ovat sitä paitsi jättäneet joitakin jälkiä myös säädöstasolle. Luonnehdin näitä piirteitä seuraavan ryhmityksen avulla: määrällinen kehitys; rakenteellinen kehitys; toiminta- ja ohjausprosessien kehitys; ympäristöyhteyksien kehitys. Useat selostettavien empiiristen selvitysten aikasarjat pysähtyvät 1970-luvun puoliväliin. Selvitykset antavat siksi ehkä tämän päivän näkökulmasta hieman harhaanjohtavan kuvan kehityksen lineaarisesta jatkuvuudesta. Vaikka tuoreimpien muutosilmiöiden arviointi on kenties vielä liian var-

1 *Kom.miet. 1974: 27* (valtiosääntökomitea) sekä *1975: 120* ja *1978: 22* (valtion keskushallintokomitea). Keskushallintokomitean keskusvirastoja koskevista ehdotuksista, joihin sisältyi mm. ministerille annettava keskusvirastojen päätettäviä asioita koskeva pidätysoikeus, ks. *kom.miet. 1975: 120* s. 84—87 ja *kom.miet. 1978: 22* s. 426—450.

2 *Kom.miet. 1974: 98* (väliportaanhallintokomitea) sekä *1976: 77* ja *1977: 64* (paikallishallintotoimikunta).

3 *Kom.miet. 1979: 26.* Ks. ehdotuksen tavoitteista s. 33—34.

haista, voinee silti väittää, että nimenomaan 1970-luvun puoliväli merkitsi hallintokehityksessä jonkinlaista vedenjakajaa. Tuolloin alkanut taloudellinen lama ja siihen vastannut finanssipolitiikan ns. nollalinja pysäyttivät organisatoriseen ekspansioonkin vaikuttavalla tavalla valtion menojen kasvun tai ainakin hidastivat sitä. Samalla vähenivät valtiollisen reformipolitiikan mahdollisuudet ja reformipolitiikan kasvualustasta ravintonsa saanut suunnitteluideologia ajautui vaikeuksiin.

Hallinnon määrällisen kasvun luotettavin kvantitatiivinen mittari on *valtion menojen kehitys.* Jos valtion kokonaismenoja v. 1930 merkitään 100:lla, vuoden 1920 indeksiluku on 36 ja vuoden 1974 jo 821. Valtion kokonaismenojen osuus bruttokansantuotteesta puolestaan kohosi vuoden 1926 17,6 %:sta v. 1974 lukemiin 26,7 %.[4] Vuodesta 1950 vuoteen 1976 menokehitys oli lähes nelinkertainen: kun valtion kokonaismenoja v. 1950 merkitään 100:lla, vuoden 1976 indeksiluvuksi saadaan 372.[5]

Menojen kasvun taustalla ovat *valtion tehtävien muutokset.* Yhtäältä tehtävät ovat lisääntyneet —tätä on tosin vaikea eksaktisti mitata muutoin kuin juuri menokehityksen avulla—, toisaalta taas niiden keskinäiset painotukset ovat muuttuneet. Tehtäväkehitystä selvittäneissä empiirisissä tutkimuksissa valtion tehtäviä on ryhmitelty hieman toisistaan poikkeavin tavoin. Juhani Nikkilä on käyttänyt seuraavaa luokitusta:

— perinteelliset valtiotehtävät (yleinen hallinto, yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus),
— sosiaali- ja kulttuuritehtävät (opetus ja kulttuuri, terveydenhuolto, sosiaaliturva),
— infrastruktuuritehtävät (asunto- ja yhdyskuntapolitiikka, liikenne) ja
— taloudelliset tehtävät (maa- ja metsätalous, teollisuuden edistäminen).[6]

Seuraava Nikkilän tutkimuksen perusteella koottu taulukko kuvaa kehitystä eri menoryhmien prosentuaalisessa osuudessa valtion budjetoiduista kokonaismenoista.[7]

---

4 *Martikainen* 1975, Liitetaulukko 4, s. 149—150.

5 *Nikkilä* 1979, Liite 7.

6 Ks. luokittelusta ja sen perusteluista *Nikkilä* 1979 s. 27—36. Vrt. *Vartola* 1977a s. 17—18, jossa on omaksuttu hieman Nikkilän esittämästä poikkeava luokitus.

7 *Nikkilä* 1979, Liitteet 2—6.

Taulukko 2. Valtion tehtävien kehitys mitattuna eri menoryhmien prosentuaalisella osuudella budjetoiduista kokonaismenoista 1920—1976.

Vuosi	Per. tehtävät (%)	Sos.- ja kultt.tehtävät (%)	Infrastruktuuritehtävät (%)	Tal. tehtävät (%)	Muut menot (%)
1920	32,4	11,1	24,8	6,3	25,1
1930	24,2	20,3	31,3	15,4	8,8
1940	57,6	4,5	9,1	6,1	22,8
1950	6,6	18,8	17,6	22,7	34,2
1960	7,3	19,9	23,2	21,3	28,1
1970	11,9	32,3	26,1	18,1	11,9
1976	13,2	33,6	27,5	17,5	6,5

Ensimmäisen ja toisen tasavallan vertailu osoittaa sosiaali- ja kulttuuritehtävien sekä taloudellisten tehtävien osuuden selvästi painottuneen perinteisten valtiotehtävien kustannuksella. Sen sijaan infrastruktuuritehtävien osuus, jossa liikenne on merkittävin menoryhmä, on sotavuosien poikkeustilannetta lukuunottamatta säilynyt suhteellisen vakaana. Kun liikenteeseen liittyvät tehtävätkin voidaan eräässä mielessä lukea perinteisiin valtiotehtäviin, voi taulukkoa pitää selvänä todisteena ns. sosiaali- tai interventiovaltiokehityksen reaalisuudesta myös Suomessa.

Menokehityksen ohella hallinnon määrällisen kasvun tarkastelu voidaan kiinnittää *henkilöstölisäyksiin.* Antti Talkkarin tutkimustuloksia virkasuhteisen henkilöstön määrällisestä muutoksesta vuosina 1910—1976 tiivistää seuraava taulukko.[8]

Taulukko 3. Valtion virkasuhteisen henkilöstön määrä 1910—1976.

Vuosi	Virkamiehiä
1910	21 415
1920	40 395
1930	45 810
1939	56 200
1952	82 720
1960	85 760
1968	100 600
1976	109 634

8 *Talkkari* 1979 s. 48.

Virkamieskunta on tarkasteltuna ajanjaksona kasvanut yli viisinkertaiseksi. Viime vuosikymmenellä kasvu kuitenkin selvästi hidastui. Hallituksen budjettiesitysten tietojen mukaan lisäys vuodesta 1974 vuoteen 1979 oli vain vajaat 2000 (120 156 — 121 749). —Talkkarin luvuissa ei ole mukana työsopimussuhteista henkilöstöä, jota valtion palveluksessa oli v. 1979 74 858. Kaiken kaikkiaan valtion palveluksessa on nykyisin lähes 200 000 henkilöä. Henkilöstön sisäisessä differentiaatiossa huomionarvoinen piirre on, että 1970-luvulla perus- ja sopimuspalkkaisten virkamiesten määrä kasvoi kaikkein hitaimmin. Nopeinta kasvuvauhti oli työsopimussuhteisessa henkilöstössä. Perus- ja sopimuspalkkaisia virkamiehiä on nykyisin valtion kokonaishenkilöstöstä vain vajaa kolmannes.[9]

Hallinnon määrällinen kasvu on läheisessä yhteydessä *rakenteellisiin kehityspiirteisiin*, kuten eriytymis- ja integroitumistendensseihin. Hallinnon tehtäväpiirin laajentuminen on johtanut uusien hallintoyksikköjen perustamiseen ja näin *organisatoriseen eriytymiseen*. Differentioituminen on osaksi tapahtunut myös päätöksenteko- ja ohjausprosessien vaiheittaista jakautumista vastaavasti, mm. suunnitteluyksikköjä perustamalla.[10] Ulospäin suuntautuvan toiminnan ohella organisatorinen eriytyminen on koskenut myös sisäisen hallinnon tehtäviä; tästä osoituksena ovat esim. uudet hallinnon ns. sisäiset palveluyksiköt.[11]

Keskushallinnossa uusia hallintoyksikköjä on perustettu ennen kaikkea virasto- ja laitostasolle. Ministeriöiden lukumäärä on vuodesta 1922, jolloin MinisteriöL säädettiin, lisääntynyt vain yhdellä: kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaettiin v. 1970 liikenne- ja työvoimaministeriöiksi. Virasto- ja laitostason yksiköt sen sijaan lisääntyivät Martti Heinosen kokoamien tietojen mukaan aikavälillä 1960—1974 46:sta 70:een.[12] Ajanjaksona 1965—1973 perustettiin kaikkiaan kahdeksan nykyisistä ns. varsinaisista keskusvirastoista (ammattikasvatushallitus, asuntohallitus, sosiaalihallitus, verohallitus, vesihallitus, ilmailuhallitus, työsuojeluhallitus ja elinkeinohallitus).

---

9 Ks. 1970-luvun kehityksestä tiivistetysti *Virkkunen—Tuori* 1981 s. 162.

10 Vrt. *Lumijärvi* 1976.

11 Tällaisista voi esimerkkeinä mainita valtion tietokone-, koulutus- ja ravitsemuskeskukset.

12 Heinosen tietoja on selostanut *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 46.

Ministeriötasolla organisatorinen eriytyminen näkyy ensisijaisesti uusien osastojen ja toimistojen perustamisena. Ministeriöiden osastojen yhteismäärä lisääntyi vuosina 1960—1975 41:stä 60:een sekä toimistojen luku 60:stä 120:een.[13] Keskushallinnon virasto- ja laitostasolla sisäinen organisatorinen kehitys on ollut samansuuntaista, vieläpä nopeampaakin kuin ministeriöissä. Rossin ja Tiihosen keräämien tietojen mukaan osastojen määrä heidän hallinnollisiksi luokittelemissaan keskusvirastoissa kohosi mainittuna ajanjaksona 60:stä 99:ään sekä toimistojen määrä 65:stä 221:een samalla, kun selvitykseen otetut virastot lisääntyivät 14:sta 20:een.[14]

Hallinto-organisaation eriytyminen on pakottanut kiinnittämään entistä enemmän huomiota toimintojen ohjaukseen ja yhteensovittamiseen. Tämä on johtanut paitsi uusien suunnittelu- ja ohjausprosessien käyttöön ottoon myös joihinkin rakenteellisiin muutoksiin. Krister Ståhlberg on maininnut kaksi *integroitumiskehitystä* seurannutta vallan keskittymisilmiötä julkishallinnossa: keskushallintotason asema julkishallinnon toimintojen ohjauksessa on korostunut ja keskushallinnossa taas valtiovarainministeriöllä on entistä keskeisempi merkitys.[15] Valtion keskushallintokomitea on puolestaan luetellut tärkeimpinä viimeksi kuluneen viidentoista vuoden aikana toteutetuista toimintojen yhteensovittamisjärjestelyistä seuraavat:

— Alue- ja muun yhteiskuntapoliittisen suunnittelun yhteensovittamisen ja suuntaamisen antaminen valtioneuvoston kanslian tehtäväksi. (V. 1973 toteutetulla organisaatiouudistuksella valtakunnansuunnittelutoimisto ja kehitysalueiden neuvottelukunnan sihteeristö yhdistettiin valtioneuvoston kanslian suunnitteluosastoksi.)
— Komitealaitoksen laajentuminen. (Varsinkin pysyväisluonteisten neuvostojen ja neuvottelukuntien lisääntyminen on osoitus huomion kiinnittämisestä toimintojen yhteensovittamiseen.)
— Johtokuntatyyppisten johto-orgaanien yleistyminen keskushallinnon virastoissa ja laitoksissa. (Johtokunnissa on mukana paitsi ko. viraston tai laitoksen virkamiesjohtoa myös muiden hallintoyksiköiden ja hallinnon ulkopuolisten tahojen edustajia.)
— Valtiontalouden keskipitkän aikavälin suunnittelun käyttöönotto.

---

13 *Vartola* 1977a s. 92.
14 Rossin ja Tiihosen tutkimustuloksia on esitellyt *Vartola*, 1977a s. 94.
15 *Kr. Ståhlberg* 1976b s. 16—17.

— Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan ja valtiovarainministeriön harjoittaman ohjauksen ja valvonnan tehostaminen. (Valtiovarainministeriön aseman painottuminen liittyy osaltaan valtiontalouden suunnittelujärjestelmän kehittämiseen. Tuorein valtiovarainministeriön ohjausmahdollisuuksia lisännyt uudistus oli taloudellisen suunnittelukeskuksen siirtäminen tämän ministeriön alaiseksi vuoden 1979 maaliskuuta lukien.[16])

Myös hallintoyksiköiden sisällä toimintojen ohjausta ja yhteensovittamista on pyritty tehostamaan organisatorisinkin muutoksin. Ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävät muutettiin 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa osastojaosta irrotetuiksi viroiksi. Ministeriöiden johdon toimintaedellytyksiä on yritetty parantaa myös perustamalla välittömästi johdon alaisia, osasto- ja toimistojaosta riippumattomia virkoja. Näistä voi esimerkkeinä mainita —poliittisten sihteereiden tointen ohella— ulkoasianministeriön ja valtiovarainministeriön neuvottelevien virkamiesten virat. Ohjauksen ja yhteensovittamisen mahdollisuuksia on niin ikään lisännyt suunnitteluun sekä eräisiin sisäisen hallinnon tehtäviin erikoistuneiden osayksiköiden perustaminen. Osastotason johtoa on taas vahvistettu apulaisosastopäällikön virkoja perustamalla.[17]

Rakenteellisena kehityspiirteenä voi pitää myös organisaation *joustavoittamista*, ns. rakennetehokkuuden[18] nostamista. Tähän voidaan liittää perus- ja sopimuspalkkaisissa viroissa ja toimissa olevan henkilöstön suhteellisen osuuden lasku samoin kuin jo aiemmin noudatetun käytännön legalisoinut valtion virkojen ja toimien järjestelyvaltuuslaki (767/76). Laki mahdollistaa uusien virkojen ja toimien perustamisen asetuksella lakkautettujen virkojen ja toimien tilalle perustamisessa normaalisti edellytetyn budjettikäsittelyn sivuuttaen (1 §). Virat ja toimet on tosin sijoitettava siihen virastoon tai laitokseen, jossa aiempikin vakanssi oli; viraston tai laitoksen sisällä se sen sijaan voidaan valtioneuvoston päätöksellä siirtää organisatorisesta alayksiköstä toiseen (4 §). Yleisesti ottaen rakenteen joustavoittamiseen on kytkeytynyt pyrkimys välttää organisaation kehittämisessä sellaisia päätöksentekomuotoja, joissa eduskunnan myötä-

16 *Kom.miet. 1978: 22* s. 56.

17 *Kom.miet. 1978: 22* s. 68—69.

18 Ks. rakennetehokkuuden käsitteestä esim. *Virkkunen—Tuori* 1981 s. 29.

vaikutus on välttämätön.[19] Tämänsuuntaisia ovat myös julkishenkilöstön oikeusasemakomitean ehdotukset.

Hallinnon rakenteellinen joustavoittaminen on nähdäkseni lupa liittää yleisempään kehitysilmiöön, *byrokraattisen organisaatiomallin osittaiseen murenemiseen.* Voi tosin yhtyä Vartolan käsitykseen, jonka mukaan Weberin byrokratian ideaalityyppi on edelleenkin teoreettisesti pätevin kuvaus valtion yleisestä hallinto-organisaatiosta;[20] hallinnon runko on edelleenkin organisoitu sitä vastaavasti. Hallintokoneistoon on kuitenkin lisääntyvästi sisällytetty piirteitä, jotka poikkeavat Weberin ideaalityyppiinsä sisällyttämistä organisoimisperiaatteista: oikeusnormein tapahtuvan sisäisen ohjauksen suhteellisen merkityksen vähentyminen; työsuhteisen henkilöstön lisääntynyt käyttö; ns. esikuntatehtävissä toimivan ja toisinaan osasto- ja toimistojaon ulkopuolelle jätetyn henkilöstön rekrytointi; hierarkkisen ohjauksen täydentäminen poikittaisella ja funktionaalisella ohjauksella; kollegisten elinten yleistyminen; muun kuin valtiosäännön mukaisten ns. poliittisten päätöksentekijöiden harjoittaman ulkopuolisen ohjauksen institutionaalinenkin mahdollistaminen.

Valtionhallinnon *toiminta- ja ohjausprosessien* merkittävin kehitysilmiö on ollut *uusien suunnittelujärjestelmien* käyttöön otto. Toiminnan ja talouden keskipitkän aikavälin suunnittelu aloitettiin v. 1968; se on edelleenkin keskeinen ns. koordinoiva suunnittelujärjestelmä. Sitä täydentäviä näkökulmapainotteisia koordinoivia järjestelmiä ovat valtioneuvoston kanslian johtama aluepoliittinen ja työvoimaministeriön johtama työvoimapoliittinen suunnittelu. Ns. sektorisuunnittelun ominta aluetta taas ovat sosiaali- ja kulttuuritehtävät: esimerkkeinä mainittakoon kansanterveystyön, lasten päivähoidon, keskiasteen koulutuksen sekä korkeakoululaitoksen suunnittelu. Perinteisiä valtiotehtäviä taas koskevat mm. palo- ja pelastustoimen ja väestönsuojelun sekä infrastruktuuritehtäviä sähköhuollon suunnittelu. —Myös hallintoyksikkökohtaista suunnittelua on yritetty tehostaa varsinkin toiminta- ja taloussuunnittelujärjestelmän toteuttamisen edistämiseksi. Niinpä v. 1972 annettu tiliasetus (775/72) velvoittaa ministeriöiden alaiset virastot, laitokset ja liikeyritykset toteut-

19 Vakanssien perustamismenettelyn osalta voi viitata työsopimussuhteisen henkilöstön keskimääräistä korkeampaan kasvunopeuteen samoin kuin perus- ja sopimuspalkkaisten virkamiesten osuuden vähenemiseen virkasuhteisesta henkilöstöstä.

20 *Vartola* 1977b s. 10. Vrt. myös *Vartola* 1979.

tamaan valtioneuvoston yleisohjeiden mukaisesti suunnittelu- ja laskentajärjestelmän toiminnan ja talouden suunnittelua ja valvontaa varten (40 §). Pyrkimys siirtyä lyhytvaikutteisten ja suppea-alaisten kertapäätösten ja -uudistusten valmistelusta pitkäjänteiseen ja laaja-alaiseen jatkuvaan suunnitteluun ulottuu siten hallintoyksikkötasolle asti.[21]

Suunnittelutoimintojen painottumista ilmentävät myös ne suunnitteluyksiköt, joita vuosina 1960—1975 ministeriöihin ja keskusvirastoihin perustettiin osastoina, toimistoina tai sihteeristöinä kaikkiaan 20.[22] Tutkimus- ja suunnitteluhenkilöstö on taas lisääntynyt siten, että kun keskushallinnon virkamiehistä v. 1952 toimi tutkija- ja suunnittelijavakansseissa 2 %, prosentuaalinen osuus oli v. 1975 kohonnut jo 7 %:iin.[23] Samalla myös virkamiesten koulutuspohja monipuolistui ja lakimiesten suhteellinen osuus akateemisesti koulutetuista virkamiehistä vähentyi.[24]

Suunnittelujärjestelmien käyttöön otto on lisännyt painetta tehostaa tiedon tuotantoa ja kehittää *informaatiojärjestelmiä.* Niinpä ministeriöiden ja keskusvirastojen tutkimusmäärärahat kasvoivat 1970-luvulla voimakkaasti samalla, kun korkeakoulujen suhteellinen osuus näiden määrärahojen kokonaisuudesta laski.[25] Informaatiojärjestelmien kehittäminen on rakentunut olennaisesti atk:n soveltamisen varaan. Atk-teknologian yleistyminen oli 1970-luvulla todella nopeaa. Valtionhallinnon tietokoneiden määrä kasvoi vuosina 1972—1977 30:stä 150:een. Valtion tietokonekeskuksen sekä korkeakoulujen ulkopuolella työskentelevän valtion atk-henkilöstön luku taas nousi suunnitelmien mukaan valtionhallinnon henkilöstön yleistä kasvuvauhtia selvästi nopeammin.[26]

Muutokset *hallinto-organisaation yhteyksissä muuhun poliittiseen järjestelmään* kytkeytyvät luonnollisesti poliittisen järjestelmän yleiskehitykseen. Esim. Ilkka Heiskanen on tiivistänyt kehityksen kolmeen

---

[21] Ks. suunnittelujärjestelmistä ja niiden kehityksestä tiivistetysti *Virkkunen—Tuori* 1981 s. 145—149 sekä yksityiskohtaisemmin *Tiihonen* 1981.

[22] *Kr. Ståhlberg* 1976b s. 18.

[23] *Kom.miet. 1978: 22* s. 83.

[24] *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 82—86 ja *kom.miet. 1978* s. 81—83. On kuitenkin syytä korostaa, että ministeriöiden johtavien virkamiesten —kanslia-, osasto- ja toimistopäällikköjen— tasolle kehitys ei ole ulottunut.

[25] *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 59—65.

[26] *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 58 ja *kom.miet. 1978: 22* s. 90.

ilmiöön, joista ensimmäinen liittyy valtio-organisaation sisäisiin suhteisiin, kaksi jälkimmäistä taas valtiokoneiston suhteisiin muuhun poliittiseen järjestelmään:

— toimeenpanovallan, presidentin, valtioneuvoston ja varsinaisen hallintokoneiston, merkityksen kasvu,
— poliittisten puolueiden merkityksen kasvu sekä
— etujärjestöjen, varsinkin työmarkkinajärjestöjen, merkityksen kasvu.[27]

Näihin ilmiöihin palaan jäljempänä useassakin yhteydessä; tässä riittäköot eräät alustavat ja yleistävät havainnot. *Hallintokoneiston aseman korostuminen* suhteessa ns. poliittisiin päätöksentekijöihin —varsinkin eduskuntaan— liittyy osaltaan valtion tehtävien lisääntymiseen sekä hallinnon organisatoriseen laajentumiseen ja eriytymiseen. Tehtävien määrä ja niiden edellyttämä erityisasiantuntemus on saattanut poliittiset päätöksentekijät ratkaisuissaan entistä riippuvammiksi hallintokoneistossa tapahtuvasta valmistelusta. Lainsäädäntötyön johdon siirtyminen yhä selvemmin hallitukselle ja eduskunta-aloitteiden merkityksen vähentyminen[28] lisää sekin valmistelusta huolehtivan hallinto-organisaation ominaispainoa. Samanaikaisesti voi puhua myös poliittisten päätöksentekijöiden —ennen muuta eduskunnan— hallintoon suuntaaman ohjauksen höllentymisestä. Ohjausta on vaikeuttanut jo hallintokoneiston laajentuminen ja eriytyminen, mikä keskushallinnossa on ollut voimakkainta parlamentaarisen ohjauksen kannalta etäisimmällä virasto- ja laitostasolla. Sektorisuunnittelun käyttöönoton yhteydessä säädetyt ns. puitelait ovat siirtäneet valtiollisten ohjauspäätösten sisällöllisen määräytymisen painopistettä toimeenpanokoneistoon. Samansuuntaisesti on vaikuttanut lainsäädäntövallan delegoiminen valtuuslaein. Näiden lakien edellyttämän eduskunnan jälkikontrollin käytännön merkitys on vähäinen.[29] Lain säännösten väljentymisen myötä voi myös arvioida ns. vapaa-

---

27 *Heiskanen* 1977b s. 108—113. Heiskasen tutkimus on päivätty jo joulukuulle 1969, mutta hänen mainitsemiensa kehitystendenssien voi tuskin väittää ainakaan heikentyneen tämän ajankohdan jälkeen.

28 Kun vuosien 1945—1957 valtiopäivillä tehdyistä 497 lakialoitteesta hyväksyttiin 34, hylättiin 260 ja loppuun käsittelemättä jäi 203, vastaavat luvut olivat vuosien 1972—1975 valtiopäivillä 1571, 7, 589 ja 975. *Nousiainen* 1980 s. 314.

29 Tällainen yleistys voitaneen tehdä *Sipposen*, 1965 s. 639 ja 661—666, tarkastuskäytännöstä ja siihen kohdistetusta arvostelusta esittämistä yhteenvedoista.

harkintaisen hallintotoiminnan suhteellisen osuuden kasvaneen sidotun hallinnon kustannuksella.[30]

Puolueiden ja etujärjestöjen harjoittaman hallinnon välittömän ohjauksen voimistuminen, *hallinnon politisoituminen ja korporatisoituminen*, on yhteydessä hallinnon aseman korostumiseen valtio-organisaation sisäisissä suhteissa, osin jälkimmäisen ilmiön syynä, osin sen seurauksena. Valtion harjoittaman yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjauksen painopisteen siirtyminen toimeenpanokoneistoon lisää puolueiden ja etujärjestöjen kiinnostusta hallintotoimintaan.[31] Toisaalta taas eduskunnan aseman muutokset heikentävät sen legitimaatiomekanismin toimintakykyä, joka saa alkunsa yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden nojalla toimitetuista edustuslaitoksen vaaleista; uudet valtiotoimintojen institutionaaliset legitimaatiojärjestelyt kytketään hallintokoneiston yhteyteen.[32]

Hallinnon politisoitumisen ensisijaisena empiirisenä ilmentymänä on pidetty ns. poliittisia virkanimityksiä. Niiden on yleisesti todettu lisääntyneen, vaikka samalla on korostettu ilmiön mittaamisvaikeuksia.[33] Hallinnon politisoitumisen kääntöpuolena on puhuttu puolueiden valtiollistumisesta; eräänä todisteena tästä tendenssistä on virkamiesten osuus puolueiden poliittisia linjanvetoja valmistelevissa elimissä. Korporatisoitumispiirteitä taas on nähty paitsi tulopoliittisessa sopimuskäytännössä myös mm. etujärjestöille valtionhallinnon kollegisissa elimissä suodussa edustuksessa. Ståhlbergin mukaan etujärjestöedustajien osuus eräiden ministeriöiden alaisten virastojen kollegisten johtoelinten ulkopuolisista jäsenistä kohosi vuosina 1960—1974 16,4 %:sta 31,6 %:iin.[34] Etujärjestöedustus rajoittui 1970-luvulle asti johtokuntatyyppisiin orgaaneihin. Viime vuosikymmenellä etujärjestöille avattiin edustus myös kahden ns. varsinaisen keskusviraston —työsuojelu- ja elinkeinohallituksen— lisätyssä istunnossa.

---

[30] Tällaisen arvion on esittänyt mm. valtion keskushallintokomitea, *kom.miet. 1978: 22* s. 77.

[31] Vrt. *Vartola* 1977b s. 23.

[32] Vrt. *Vartola* 1979 s. 178—180.

[33] Ks. esim. *Heiskanen—Sinkkonen* 1974, *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 88—89 ja *Tandem* 1977 s. 452—459. Jo 1960-luvulla ilmestyneenä hallinnon politisoitumisen oikeudellisena arviointina ks. *Merikoski* 1968a.

[34] *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 74.

Hallinnon politisoituminen ja korporatisoituminen kuvastavat yhteiskunta—valtio -suhteiden muutoksia. Näihin kytkeytyvät —tavalla, jota hahmottelen tutkimuksen viimeisessä osassa— valtio—yhteiskunta -relaation muutosilmiöt. *Valtiollisen ohjauksen kehitystendenssien* alustavassa luonnehdinnassa voi turvautua Tuomo Martikaisen ja Risto Yrjösen soveltamaan julkisen vallan käyttämien ohjausmuotojen ryhmitykseen: yhtäältä yhteiskunnan automaattisten mekanismien yleinen säätely ja yksityisten organisaatioiden kontrolli, toisaalta julkisen sektorin kollektiivisilla resursseilla toteuttama julkisten palvelujen tuotanto ja jakelu virallisen tai puolivirallisen hallintokoneiston puitteissa.[35] Jo esitetyt tiedot valtion tehtäväryhmien kvantitatiivisista muutoksista, sosiaali- ja kulttuuri- sekä taloudellisten tehtävien osuuden kasvusta, viittaavat siihen, että jälkimmäinen ohjausmuoto on vallannut alaa edelliseltä. Yleistäen voi sanoa, että oikeudellinen ja välitön ohjaus on menettänyt asemiaan ei-oikeudellisen ja välillisen ohjauksen kustannuksella.[36]

7.2. Komitealaitoksen kehityksestä

Komitealaitoksen kehitys on seurannut hallinnon yleisiä muutostendenssejä, niitä omalta osaltaan ilmentäen ja vahvistaen. *Komiteatyyppisten elinten lisääntyminen* on osa hallinnon volyymin kasvua, vaikka komiteakustannukset eivät sinänsä ole kovin merkittävä erä valtion kokonaismenoissa. Voitto Helanderin hallituksen finanssikertomuksista kokoamat tiedot komiteakustannusten kehityksestä vuosina 1968—1978 ilmenevät taulukosta 4.[37]

Komiteakustannusten kohoaminen on aika ajoin synnyttänyt voimakastakin arvostelua ja johtanut myös pyrkimyksiin rajoittaa komiteoiden käyttöä. V. 1950 mietintönsä jättänyt ns. supistamiskomitea esitti useiden komiteoiden lakkauttamista.[38] 1960-luvun lopulla komiteakustannuksiin kiinnittivät taas huomiota valtiontilintarkastajat parissakin kertomuksessaan.[39] Kuitenkin vasta 1970-luvun puolivälissä valtion finanssipolitii-

35 *Martikainen—Yrjönen* 1974 s. 1. Vrt. *Heiskanen* 1977a s. 21—22.

36 Vrt. *Mäenpää* 1979 s. 143—146.

37 *Helander* 1980 s. 216.

38 Supistamiskomitea, *kom.miet. 1950: 56* s. 3, esitti lakkautettavaksi 22 komiteaa, 22 toimikuntaa ja 19 neuvottelukuntaa sekä määräajan asettamista 29 komitealle ja kuudelle toimikunnalle.

39 Esim. *valtiontilintarkastajien kertomus* 1966 s. 57.

Taulukko 4. Valtion kassamenot komiteoiden sekä neuvottelu- ja toimikuntien osalta 1968—1978.

Vuosi	Menot (milj. mk)	Muutos (%) edellisestä vuodesta
1968	12.7	
1969	13.6	7
1970	13.8	1
1971	16.1	17
1972	19.7	22
1973	22.8	16
1974	28.5	25
1975	31.9	12
1976	36.9	16
1977	35.6	— 3
1978	35.9	1

kassa omaksuttu ns. nollalinja johti todella merkittävään käänteeseen komitealaitoksen kustannuskehityksessä. Osaltaan tähän vaikutti valtiovarainministeriön elokuussa 1975 antama ohje komiteavalvonnan tehostamisesta (625/21/75). Ohjeiden mukaan »ministeriöiden tulee noudattaa pidättyvyyttä uusien komiteamuotoisten selvitysten käynnistämisessä». Perusteluna esitettiin, että »laajojen komiteamuotoisten selvitysten käynnistäminen ei tällä hetkellä ole ajankohtaista ... siksi, että valtiontalouden tila ei lähivuosina tule sallimaan merkittäviä valtion menojen lisäyksiä edellyttävien uudistusten toteuttamista». Yllä olevassa taulukossa ohjeen vaikutukset alkavat näkyä vuoden 1977 kustannustiedoissa: komiteamenot vähenivät tuolloin edellisen vuoden tasosta kolmella prosentilla.

Kvantitatiivisessa tarkastelussa kustannusvaikutuksia olennaisempi seikka lienee komiteoiden merkitys hallinnon henkilöstöresurssien lisäämisessä. Vuoden 1982 alussa valtiovarainministeriön järjestelyosastolla pidettävään komiteakortistoon merkityissä orgaaneissa oli yhteensä 4964 jäsentä, 1876 varajäsentä sekä 724 sihteeriä, joista päätoimisia oli 17.[40]

Komiteoiden lukumäärän kasvu ilmentää yhtäältä hallinnon määrällistä ekspansiota, toisaalta sen rakenteellista eriytymistä. Tarkastelen

[40] *Valtion komiteat 1981* s. 1.

Taulukko 5. Komiteoiden lukumäärä 1920—1980.

Vuosi	Komiteoita	Vuosi	Komiteoita
1920	101	1960	328
1930	72	1970	526
1940	141	1980	433
1950	237		

Taulukko 6. Tilapäisten ja pysyvien komiteoiden lukumäärä 1958—1981 (tilanne kunkin vuoden lopussa).

Vuosi	Tila-päiset	Pysyvät	Yhteensä	Vuosi	Tila-päiset	Pysyvät	Yhteensä
1958	207	56	263	1970	253	273	526
1959	213	58	271	1971	232	298	530
1960	254	74	328	1972	265	333	598
1961	322	86	408	1973	226	346	574
1962	380	92	472	1974	218	374	592
1963	387	149	536	1975	148	341	489
1964	295	233	528	1976	124	345	469
1965	240	257	497	1977	114	357	471
1966	271	249	520	1978	97	353	450
1967	266	265	531	1979	99	343	442
1968	278	299	577	1980	90	342	433
1969	266	267	533	1981	105	343	448

kehitystä kahden lukusarjan avulla. Taulukossa 5. esitetään komiteoiden kokonaismäärät kymmenvuosittain itsenäisyyden alusta lähtien, taulukossa 6. taas vuosittaiset, tilapäisiin ja pysyviin elimiin eriytetyt tiedot vuodesta 1958 eli komiteakortiston perustamisesta lukien.[41]

Komiteoiden kokonaismäärä on toisen maailmansodan jälkeen vakiintunut selvästi ensimmäisen tasavallan lukuja korkeammalle tasolle. Toisen maailmansodan jälkeisessä kehityksessä tapahtuu merkittävä hyppäys 1960-luvulle siirryttäessä, jonka jälkeen kehityksen suunta on nouseva 1970-luvun alkuvuosiin asti; v. 1972 saavutetaan huippulukema, 598 komiteaa. Vuosikymmenen puolivälissä käyrä kääntyy laskuun: v. 1975 komi-

41 Lähteenä vuoteen 1980 *Virkkunen—Tuori* 1981 s. 113—114 ja vuoden 1981 osalta *Valtion komiteat 1981* s. 1.

teoiden määrä laskee edellisvuodesta hieman yli 100:lla. Vuosikymmenen loppupuolella kokonaismäärä näyttää vakiintuneen 450:n tienoille. Finanssipoliittisen ns. nollalinjan sekä valtiovarainministeriön komiteoiden valvonnasta antamien ohjeiden vaikutus on siis komiteoiden lukumääräisessä kehityksessä vielä tuntuvampi kuin niiden kustannuksissa.

1970-luvun puolivälin käänne on kuitenkin eräässä suhteessa näennäinen. Tilapäisten komiteoiden käytön vähentämisen kääntöpuolena on näet *työryhmämuotoisten valmisteluelinten olennainen lisääntyminen.* Tätä kuvastaa Helanderin esittämien tietojen pohjalta koottu taulukko ministeriöiden työryhmien lukumääräisestä kehityksestä vuosina 1972—1978.[42]

Taulukko 7. Ministeriöiden työryhmien lukumäärä 1972—1978.

Vuosi	Ministeriöiden työryhmiä
1972	113
1973	152
1974	158
1975	172
1976	300
1977	287
1978	268

Komiteoiden kokonaismäärän kehitystä ehkä merkittävämmätkin muutostendenssit hallinnossa ja koko poliittisessa järjestelmässämme liittyvät komiteakortistoon merkittyjen tilapäisten ja pysyvien komiteoiden keskinäisen määrällisen suhteen vaihteluun. Vielä v. 1958 tilapäisiä komiteoita oli lähes neljä kertaa niin paljon kuin pysyviä, 1960-luvun loppupuolella määrät olivat suurin piirtein yhtä korkeita, kunnes 1970-luvulla pysyvät komiteat ohittivat kvantitatiivisessa vertailussa selvästi tilapäiset elimet; suhde näyttää vakiintuneen suunnilleen tasolle 3: 1. Valtioneuvoston komiteapäätöksen alaan kuuluvia elimiä koskevia tietoja on tosin tasapainotettava työryhmien lisääntymistä ilmentävillä luvuilla.

Joka tapauksessa *pysyvien komiteoiden aseman voimistumista* voi pitää keskeisenä parin viime vuosikymmenen komitealaitoksen sisäisenä rakenteellisena muutospiirteenä. Se ilmentää moniakin valtio-organisaa-

[42] *Helander* 1980 s. 204.

tion ja koko poliittisen järjestelmän yleisiä kehitystendenssejä: julkishallinnon sisäisen sekä sen ja yksityisten organisaatioiden välisen koordinoinnin merkityksen kasvua; suunnittelu- ja valmistelutoimintojen pitkäjänteistämistä ja laaja-alaistamista; hallinnon korporatisoitumista ja osaksi myös —varsinkin 1970-luvun loppupuolella— sen politisoitumista.

Komiteoiden kokoonpanoa koskevia tutkimustuloksia esittelen positiivisoikeudellisten tarkastelujen yhteydessä. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin syytä todeta selvityksistä tehtävä keskeinen johtopäätös: yhteiskunta—valtio -suhteen välitystä ajatellen komitealaitoksesta on tullut ensisijaisesti *etujärjestöedustuksen foorumi.*

Komiteoiden hallinnonaloittaisesta jakautumisesta voi tehdä menotarkastelua täydentäviä päätelmiä valtiollisten tehtävien painopistesuunnista. Suunta on sama kuin menokehitykselläkin mitatuissa valtiotehtävien muutoksissa: komiteoita käytetään *eniten sosiaali- ja kulttuuri- sekä taloudellisia tehtäviä hoitavilla hallinnonaloilla.* Seuraava taulukko osoittaa, että ministeriöittäisen vertailun kärjessä ovat ns. sosiaali- tai interventiovaltiolle tyypillisillä tehtäväalueilla toimivaltaiset ministeriöt: opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö.[43]

Taulukko 8. 1. 1. 1982 toiminnassa olleet komiteat hallinnonaloittain.

Hallinnonala	Tilapäiset	Pysyv. luont.	Yhteensä	Jäs.:n lukumäärä (varajäs. sulk.)		Siht.:n lukumäärä (päätoimiset sulk.)	
VNK	4	10	14	135	(44)	25	(3)
UM	6	22	28	265	(60)	40	
OM	7	5	12	110	(10)	27	(1)
SM	8	18	26	355	(207)	56	(1)
PLM	1	9	10	60	(39)	22	
VM	13	37	50	419	(193)	78	(1)
OPM	19	65	84	739	(155)	117	(6)
MMM	16	40	56	548	(252)	94	(1)
LM	1	16	17	172	(70)	33	
KTM	9	52	61	659	(264)	99	
STM	21	57	78	853	(430)	121	(4)
TVM	—	12	12	159	(152)	12	
	105	343	448	4964	(1876)	724	(17)

43 *Valtion komiteat 1981* s. 1.

Edeltävässä historiallisessa tarkastelussa olen kriisiaikoja lukuunottamatta pitäytynyt keskushallintotasolla. Jos kriisiaikojen erityisjärjestelyt sivuutetaan, komiteoita voikin 1960-luvun loppupuolelle asti pitää nimenomaan keskushallinnolle —ja siinäkin valtioneuvosto—ministeriö -tasolle— leimallisena organisaatiomuotona. Eräs tuoreimman kehityksen ominaispiirre on *komiteatyyppisten elinten käyttöalan laajentuminen myös valtion aluehallintoon*, erityisesti väliportaanhallintoon. Komiteoita käytettiin toki tälläkin hallintotasolla jo aiemmin: esimerkkinä voi mainita v. 1953 läänin- ja piirihallintoviranomaisten yhteistoiminnasta annetussa asetuksessa (54/53) edellytetyn läänin- ja piirihallintoviranomaisten neuvottelukunnan. Väliportaan tason komitealaitoksen ekspansio voidaan kuitenkin ajoittaa 1960-luvun puolivälissä alkaneeseen vaiheeseen. Niinpä 1970-luvun tulokkaita ovat esim. seuraavat väliportaan pysyvät säädännäiset komiteat: läänin järjestys- ja turvallisuusasiain neuvottelukunta, ammatinvalinnanohjaustoiminnan neuvottelukunta, työvoimapiirin neuvottelukunta, työsuojelulautakunta, nuorisolautakunta, urheilulautakunta, ympäristönsuojeluneuvottelukunta ja keskiasteen koulunuudistuksen suunnittelulautakunta. —Valtion paikallishallinnossa kehitys ei sen sijaan ole ollut yhtä näyttävää. Viime vuosikymmenellä perustettuina säädännäisinä orgaaneina voi kuitenkin mainita poliisipiirien neuvottelukunnat.

Komitealaitoksen ja hallinnon yleisten muutostendenssien yhteyden erittelyn voi päättää teemaan, joka on alusta lähtien jäsentänyt historiallista esitystäni: komitealaitoksen ekspansio on yksi keskeisistä hallinnon debyrokratisoitumisen mittareista. Sen selvittäminen, mitä komiteoiden poikkeaminen hallinnon pääsääntöisistä, Weberin byrokratiateoriaa vastaavista organisoimisperiaatteista täsmällisemmin merkitsee, on tutkimuksen oikeusdogmaattisen osan tehtävä.

Komitealaitoksen toisen maailmansodan jälkeinen *säädöshistoria* on kaksijakoinen: yhtäältä on annettu pysyviä —ja myös eräitä tilapäisiä— komiteoita koskevia erityissäädöksiä, toisaalta taas on uusittu ja täydennetty *komiteoiden orgaanityyppisäädöstä, valtioneuvoston komiteapäätöstä*. Erityissäädösten sisältöä en tässä yhteydessä käy erittelemään; totean vain, että esim. vuoden 1973 lopussa toiminnassa olleista keskushallinnon pysyvistä komiteoista oli erityissäädökseen —lakiin, asetukseen

tai asetuskokoelmassa julkaistuun valtioneuvoston päätökseen— perustuvia kaikkiaan 204.[44]

Valtioneuvoston komiteapäätöksen kokonaisuudistus on toteutettu kolme kertaa, vuosina 1958, 1968 ja 1974. Vuoden 1958 päätöksen (112/58) ehkä merkittävimmät uutuudet olivat yhtäältä päätöksen tarkoittamien tilapäisten ja pysyvien elinten määrittely tavalla, joka on pääpiirteissään tuolloin omaksutussa muodossa siirtynyt myös voimassa olevaan komiteapäätökseen, (1—2 §) sekä toisaalta valtiovarainministeriössä pidettävän komiteakortiston perustaminen (25 §). Kortisto sekä ministeriöille ja komiteoille asetetut tietojen antamisvelvollisuudet paransivat komitealaitoksen keskitetyn ohjauksen ja valvonnan edellytyksiä.

Vuoden 1968 komiteapäätöksen (721/68) antamisen taustana oli se huoli komiteakustannusten kohoamisesta ja komiteatyöskentelyn alhaisesta tehokkuudesta, jonka valtiontilintarkastajat olivat kertomuksissaan ilmaisseet.[45] Päätökseen sijoitettiin erillinen luku komiteoiden työn valvonnasta, jossa valvontatehtävät jaettiin valtiovarainministeriölle sekä ao. hallinnonalan ministeriölle (30—34 §). Uuteen päätökseen otettiin myös määräyksiä, joiden avulla pyrittiin varmistamaan komiteoiden asettamistarpeen aiempaa perustellumpi arviointi: ministeriöt velvoitettiin ennen asettamistoimiin ryhtymistä harkitsemaan eräitä muita valmistelutyön organisointivaihtoehtoja, selvittämään valmistavasti komitealle suunniteltua tehtävää ja hankkimaan sitä koskevaa aineistoa sekä pyytämään asettamishankkeesta lausunto valtiovarainministeriön järjestelyosastolta (3 §). Lisäksi päätökseen otettiin myös komiteatyön tehostamiseen tähtääviksi tulkittavia määräyksiä komitealle annettavasta tehtävästä ja toimeksiannosta, määräajasta sekä jäseniltä edellytettävistä ominaisuuksista; tällaisina mainittiin riittävä asiantuntemus ja kokemus komitean tehtäviin kuuluvissa kysymyksissä sekä mahdollisuus osallistua tehokkaasti komitean työhön (4 §).

Viimeksi mainittu komiteajäsenten kelpoisuusvaatimus liittyi pyrkimykseen ehkäistä jäsenyyksien kasautuminen samoille henkilöille. Kasautumistendenssi oli pantu merkille myös eduskunnassa, joka hallituksen vuoden 1967 toimintakertomusta käsitellessään lausui edellyttävänsä, että »hallitus kiinnittää huomiota johtavien virkamiesten moniin jäsenyyksiin valtion komiteoissa ja toimikunnissa sekä valtionjohtoisten yritysten johtokunnissa ja huolehtii siitä, ettei virkamiestä nimitetä toimi-

44 *Suomen komitealaitos* 1976 s. 71.
45 *Suomen komitealaitos* 1976 s. 137.

maan samanaikaisesti useammassa komiteassa, toimikunnassa tai johtokunnassa». Tämä lausuma oli osasyynä vuoden 1974 komiteapäätökseen (606/74) lisättyyn määräykseen, joka velvoitti ao. ministeriön valvomaan, »ettei komiteaan kutsuttavilla ole sellaisia komiteajäsenyyksiä, jotka estävät tai haittaavat tehokasta osallistumista komitean työskentelyyn» (11,2 §).[46] Yleisesti ottaen vuoden 1974 päätöksellä toteutetut muutokset olivat aiempiin kokonaisuudistuksiin verrattuina vähäisiä. Maininnan ansaitsevat kuitenkin määräykset, jotka mahdollistivat komitean työskentelyn määräämisen tapahtumaan muullakin paikkakunnalla kuin Helsingissä sekä luvan antamisen päätoimisen sihteerin ottamiseen komitealle (7,2 ja 15,2 §). Lisäksi uutena komiteoita koskevana velvollisuutena määrättiin kustannus—hyöty -selvityksen sisällyttämisestä mietintöön (27,1 §). Myöhemmin päätökseen on liitetty subsidiäärinen määräys pysyvien komiteoiden päätösvaltaisuudesta sekä määräys tällaisia komiteoita asetettaessa noudatettavasta menettelystä (12a ja 26a §).

Komiteapäätöksiä ovat lisäksi täydentäneet *valtiovarainministeriön päätösten valtuutuksen nojalla antamat soveltamismääräykset ja -ohjeet.*

7.3. Hallintokehityksen taustaa

Hallinnon kehitystä on eri tutkimuksissa ja selvityksissä jaksotettu hieman toisistaan poikkeavin tavoin. Varsin laajalti on kuitenkin oltu yksimielisiä siitä, että 1960-luvun puolivälissä alkoi uusi vaihe,[47] jolle on ollut ominaista tarkastelemieni muutostendenssien syveneminen ja nopeutuminen. Mikä on ollut syynä parin viime vuosikymmenen kuluessa tapahtuneisiin hallintotoiminnan ja -organisaation muutoksiin?

Vaikka lähtökohtana olisi hallinnon muutoksen tarkastelu kokonaisyhteiskunnallisessa kontekstissaan, ei kehityksen syiden erittely silti ole helppoa. Eri kehityspiirteet eivät johdu pelkästään ulkoisista tekijöistä, vaan niiden välillä on myös keskinäisiä riippuvuuksia. Tämän vuoksi olisi tiivistettävä kehityksen olennaiset, muita muutosilmiöitä ehdollistavat piirteet. Mahdolliset taustatekijät tulisi myös kyetä ryhmittämään ja niiden keskinäisyhteydet olisi paljastettava. Muutosilmiöiden selittä-

46 Ks. *Lampola* 1974 s. 4.

47 Vrt. *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 29—36, jossa tiivistetysti selostetaan aiemmissa tutkimuksissa omaksuttuja periodisointeja. Tiivistelmässä eivät ole mukana esim. *Heiskasen*, 1977a, ja *Tandemin*, 1977, tutkimukset, joiden voinee katsoa vahvistavan käsitystä 1960-luvulla tapahtuneesta käänteestä.

miseen vaikuttaa myös valittava aikaperspektiivi: mitä pitemmän aikavälin kehitystä tarkastellaan, sitä enemmän painottuvat kokonaisyhteiskunnalliset selitystekijät tai —jos niin halutaan sanoa— yhteiskunnan makroprosessit.[48]

Tarkastelemistani muutosilmiöistä keskeisimpinä voi pitää valtion tehtävien lisääntymistä ja painottumista sosiaali- ja kulttuuri- sekä taloudellisiin tehtäviin. Uudet tehtävät ovat johtaneet hallinnon määrälliseen ekspansioon; tämä on aiheuttanut rakenteellisia muutospaineita ja voimistanut yhtäältä differentioitumista ja toisaalta integroimispyrkimyksiä; rakenteellinen eriytyminen asettaa jo sinänsä uusia vaatimuksia toimintojen ohjaukselle ja suunnittelulle, minkä ohella suunnittelujärjestelmien kehitys on ollut voimakkainta nimenomaan uusilla tai painottuneilla tehtäväalueilla; tehtävämuutoksista johtunut hallinnon ekspansio ja eriytyminen on supistanut parlamentaarisen ohjauksen mahdollisuuksia ja siirtänyt valtiotoimintojen painopistettä eksekutiiviin, mikä on lisännyt puolueiden ja etujärjestöjen kiinnostusta hallintoon ja edellyttänyt hallintoon kytkettyjä uusia legitimaatiomekanismeja.

Eräs tapa jäsentää hallinnon muutosilmiöitä on ryhmittää ne yhtäältä tietoisiin, ohjattuihin ja nimenomaisin uudistustoimin syntyneisiin sekä toisaalta ei-ohjattuihin, vähittäistä yhteiskunnan muutosta heijastaviin kehityspiirteisiin.[49] Valtion keskushallintokomitea on painottanut edellistä muutostyyppiä luetteloidessaan valtionhallinnon muutoksen lähteitä seuraavasti:

— koko valtiota, sen roolia ja poliittista järjestelmää koskeva kehittämistyö,
— työ, joka suoritetaan valtion ottaessa uuden tehtävän ja jonka tuloksena hallintokoneisto saa uusia tehtäviä ja yksiköitä, sekä työ, jonka yhteydessä esim. toimivaltajärjestelyjä joudutaan uudistamaan,

---

48 Mm. Krister Ståhlberg on esittänyt samankaltaisia vaatimuksia hallinnon muutosten selittämiselle. Voi kuitenkin väittää, että hänen oma selitysmallinsa, jonka osatekijöitä ovat ympäristömuutokset, tarpeiden ja ideologisten käsitysten syntyminen, tarpeiden artikulointi eli vaatimusten ja tuen kanavointi hallintoon ja poliittisille päätöksentekijöille, vaatimusten transformointi toimenpide-ehdotuksiksi hallinnossa sekä poliitikkojen ja hallinnon hallintokehitykseen vaikuttavat päätökset, ei vaatimuksia täysin tyydytä. Ståhlberg on luetellut suuren joukon selittäviä tekijöitä, jotka eivät kuitenkaan nähdäkseni jäsenny toisiinsa ja joista muita ehdollistavat ilmiöt eivät pelkisty esiin. Tämä koskee erityisesti Ståhlbergin ympäristömuutoksiksi kutsumia tekijöitä. *Kr. Ståhlberg* 1976b s. 18—24 ja 1976c s. 124—164.

49 *Vartola* 1977b s. 4.

— virastoissa ja laitoksissa suoritettu kehittämistyö,
— sosiaalisen muutoksen hallintokoneistossa aiheuttama muutos, joka on välittynyt suoraan henkilöstön tai eri intressiryhmien kautta ilman tietoisia, ohjattuja uudistamispyrkimyksiä,
— valtionhallinnon pysyvän kehittämisorganisaation suorittama työ sekä
— erikseen asetettujen komiteoiden keskitetysti suorittama työ joko koko valtionhallinnon tai sen tietyn tason osalta.[50]

Valtionhallinnon viimeaikainenkaan muutosprosessi ei —autonomian ajan alun jälkeistä yleislinjaa vastaavasti— ole pohjautunut yhtenäiseen kehityssuunnitelmaan; muutokset ovat tietoisina ja ohjattuinakin olleet paljolti vastauksia konkreettisiin ongelmiin ja tehtäviin.[51] Keskushallintokomitean painottaman tietoisen kehittämistyön seuraaminen mahdollistaa enintään yksittäisten muutosilmiöiden syiden jäljittämisen, ei sen sijaan hallinnon kokonaiskehityksen ymmärtämistä ja selittämistä.

M. Piskotinia ja A. Obolenskya seuraten hallinnollisia uudistuksia ohjaavat tekijät voi jakaa ulkoisiin ja sisäisiin. Sisäiset tekijät kytkeytyvät organisaation kehityksen yleisiin säännönmukaisuuksiin, pyrkimyksiin kohottaa organisaation rationaalisuuden ja tehokkuuden astetta.[52] Niitä korostettaessa omaksutaan —näin voinee väittää— ns. yleisen organisaatioteorian organisaatiosuunnittelullinen näkökulma. Tällaisten sisäisten tekijöiden vaikutusta hahmottelemaani hallintokehitykseen ei voikaan kiistää. Vaikka niille myönnettäisiin tietty omalakisuus, ne on kuitenkin nähtävä viime kädessä ulkoisille tekijöille alisteisina; viitattakoon vain valtion uusista yhteiskunnallisten prosessien ja suhteiden ohjaustehtävistä seuranneeseen hallintokoneiston eriytymiseen ja tästä aiheutuneisiin paineisiin sisäisten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien edistämiseen. Talous ja politiikka on tuotava mukaan myös tuoreimman hallintokehityksen analyysiin.

Talous ja siihen kytkeytyvät sosiaaliset ongelmat kuuluvat Piskotinin ja Obolenskyn hallinnon muuttumiseen vaikuttavien tekijöiden ryhmityksessä ohjektiivisiin ja subjektiivisiin edelliseen luokkaan.[53] Vartolan selitysmallissa [54] ne ovat saaneet nimen »yhteiskunnallinen muutos» ja

50 *Kom.miet. 1978: 22* s. 1.
51 Vrt. *Vartola* 1977b s. 31.
52 *Piskotin—Obolensky* 1976 s. 2—9.
53 *Piskotin—Obolensky* 1976 s. 2—9.
54 *Vartola* 1977b s. 4—9 ja 1979 s. 75—76.

Ståhlbergin esityksessä taas »ympäristö». Objektiiviset tekijät välittyvät hallinnon muutoksiksi subjektiivisten tekijöiden, ideologian sekä poliittisten suhteiden ja prosessien —ml. valtio-organisaation sisäiset transformaatiomekanismit— kautta. 1960-luvun puolivälissä alkaneen hallinnon uuden kehitysvaiheen taustaa eriteltäessä onkin kiinnitettävä huomiota niin taloudellisiin ja sosiaalisiin, ideologisiin kuin poliittisiinkin tekijöihin. Vaikka seikkaperäinen analyysi ei kuulu tämän tutkimuksen tehtäviin, yleispiirteisen taustan hahmottaminen komitealaitoksen ilmentämille valtionhallinnon kehitystendensseille lienee kuitenkin paikallaan. Tutkimuksen viimeisessä osassa palaan vielä eräiden muutosilmiöiden selitysperustaan hieman korkeammalla abstraktiotasolla.

Taloudelliset ongelmamme olivat 1960-luvun puolivälissä kärjistyneet *rakennekriisiksi*, jonka perusta on nähty puunjalostusteollisuuden liikakasautumisessa. Kriisi edellytti teollisuuden rakenteen monipuolistamista ja uusien kilpailukykyisten vientiteollisuuden alojen kehittämistä. Vaatimusta voimisti vielä Suomen kytkeytyminen Länsi-Euroopan taloudelliseen integraatioon, mikä on jo sinänsä lisännyt ja muuttanut valtion taloudellisia tehtäviä vaikuttamalla teollisuuden kansainvälisiin kilpailuedellytyksiin ja luomalla painetta kansallisten talouspolitiikkojen yhdentämiseen. Talouden rakennekriisi, kiristynyt kansainvälinen kilpailu ja liityntä Länsi-Euroopan taloudelliseen integraatioon ovat taustana sellaisille hallintoakin muovanneille taloudellisille tehtäville kuin kokonaistaloudelliselle suunnittelulle ja ohjelmoinnille, uusille yritysten luototus- ja vientitukimuodoille jne. Nämä tekijät ovat myös *tulopolitiikan* taloudellisena perustana.[55]

Tulopolitiikka on ollut useimpien kehittyneiden kapitalististen maiden talouspolitiikan olennainen ainesosa 1960-luvulta lähtien. Eräät Suomen talouden ominaispiirteet ovat vielä korostaneet tulopolitiikan —erityisesti palkkatulojen säätelyn— tarpeellisuutta teollisuuden näkökulmasta. Vientiteollisuutemme keskeiselle haaralle, puunjalostusteollisuudelle, on ominaista korkea investointiaste; investointien takaaminen edellyttää työvoimakustannusten rajoittamista. Muuta teollisuuttamme, jonka vientimahdollisuuksien parantaminen on ollut yksi talouden rakennepolitiikan tärkeimpiä tavoitteita, taas luonnehtii kansainvälisessä vertai-

55 Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen hahmottamisessa olen nojautunut lähinnä seuraaviin lähteisiin: *Tandem* 1977 s. 200—233 ja 251—317 sekä *P. Kosonen* 1979 s. 79—322.

lussa alhainen tuottavuus. Palkka- ja työvoimakustannusten matalaa tasoa onkin pidetty eräänä teollisuutemme keskeisenä kilpailukeinona. Tulopolitiikan taustaa eriteltäessä on kiinnitetty huomiota myös sen asemaan valtion koko taloudellisen säätelyn suunnitteluperustana. Tulopoliittisten sopimusten avulla on mahdollista tehdä aiempaa luotettavampia ennusteita valtiontalouden, palkkatulojen ja kotimaisen kysynnän sekä pääomatulojen ja investointien kehityksestä.

Maatalous oli 1960-luvun puolivälissä ajautunut *ylituotantokriisiin.* Kriisin ratkaisukeinot, peltopinta-alan vähentäminen ja tilakoon suurentaminen, jouduttivat jo aiemmin mm. maa- ja metsätalouden koneistumisesta johtuen alkanutta kehitystä: maa- ja metsätalouden työvoimatarve supistui tuntuvasti ja huomattavasta osasta maatalousväestöä tuli teollisuuden ja palveluelinkeinojen työvoimareserviä. Maaseudun autioitumiskehitys sekä syrjäseutujen pienteollisuutta kouraissut teollisuuden keskittyminen toivat valtiollisen päätöksenteon piiriin uuden ongelmakimpun, *kehitysalueongelman. Kaupungistuminen* taas toi muassaan uusia urbanisoituneelle yhteiskunnalle ominaisia ja valtiollisia toimenpiteitä edellyttäneitä sosiaalisia ongelmia. Elinkeino- ja väestörakenteen muutokset aiheuttivat paineita myös *koulutuspolitiikan* suuntaan, ennen kaikkea työvoiman kvalifikaatiovaatimuksia kohottamalla. Samoin korostui aktiivisen, työvoiman tarjontaan päähuomionsa keskittävän *työvoimapolitiikan* merkitys.

Uusien taloudellisten tehtävien hoitaminen sekä mittavien sosiaali- ja koulutuspoliittisten reformien toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista ilman laajaa poliittista yksimielisyyttä. Tasa-arvon ja demokratian tutkimusprojekti (Tandem) on kutsunut *toiseksi kansalliseksi eheyttämiseksi* sitä poliittista prosessia, joka mahdollisti nämä valtionhallinnon kehitystä paljolti määränneet valtion tehtävämuutokset. Puolueiden tasolla sitä luonnehtii SDP:n ulkopoliittinen linjanmuutos sekä SKDL:n —tai ainakin sen erään osan— mukautuminen »parlamentaarisiin pelisääntöihin». Näin avautui tie keskustaan ja vasemmistoon nojautuville enemmistöhallituksille, jotka joitakin keskeytyksiä lukuunottamatta ovat hallinneet maata vuodesta 1966 lähtien. Etujärjestöjen puolella prosessin olennaisia piirteitä olivat työmarkkinasuhteiden jo 1960-luvun alkupuolella alkanut kiinteytyminen sekä ammattiyhdistysliikkeen sisäinen eheytyminen. Kun hallituskoalitio vielä vuodesta 1966 lukien nautti ammattiyhdistysliik-

keenkin luottamusta, tulopolitiikan poliittisetkin edellytykset olivat kypsyneet.[56]

1960-luvun loppupuolelta lähtien on mahdollista puhua —Krister Ståhlbergin termein— *uudesta tavoitteiden ja vaatimusten artikulointistruktuurista*, poliittisen järjestelmän uudesta rakenteesta.[57] Sen ominaispiirteitä ovat työväenluokkaan ja maatalousväestöön joukkokannatuksensa ankkuroivien vasemmistopuolueiden —ennen muuta SDP:n— sekä Keskustapuolueen asema johtavina hallituspuolueina sekä työmarkkinajärjestöjen —ja myös MTK:n— tulopoliittisen sopimuskäytännön myötä vahvistunut vaikutusvalta valtiollisessa politiikassa. Uuden artikulointistruktuurin merkitys ei rajoitu pelkästään taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen esiin nostamien vaatimusten välittämiseen valtiokoneistoon ja niiden toteuttamisen varmistamiseen. Huoli kannattajakunnan säilyttämisestä pakottaa johtavat hallituspuolueet tulopolitiikan kaudella reformipolitiikan linjalle, edellyttää näkyviä sosiaali- ja koulutuspoliittisia uudistuksia. Hallintokoneiston keskeinen asema reformipolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa lisää kiinnostusta hallinnon välittömään poliittiseen ohjaukseen; selvitys ylimmän virkamieskunnan poliittisesta jakaumasta osoittaa johtavien hallituspuolueiden mielenkiinnon suuntautuneen ensisijaisesti työvoiman uusintamisehtojen muotoutumiselle tärkeille hallinnonaloille.[58] Tulopoliittisesta sopimuskäytännöstä johtunut etujärjestöjen vaikutusvallan ja samalla legitiimiyden kasvu on tehnyt niistä hallintokoneiston »luontevia» yhteistyökumppaneita ja edistänyt korporatisoitumiskehitystä. Kun tulopoliittisissa sopimuksissa on sovittu valtiollisia toimenpiteitä edellyttävistä reformeista, sopimusten pitävyyden varmistamiseksi on ollut välttämätöntä taata järjestökantojen vaikutus myös uudistusten yksityiskohtaiseen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lisäksi tulopoliittinen sopimusmenettely, joka sinänsä on vain vähäisessä määrin institutionalisoitu, on välittömästikin vaikuttanut hallinnon korporatisoimiseen: eräissä tulopoliittisissa sopimuksissa on nimenomaisesti edellytetty korporatiiviselle pohjalle rakentuvien orgaanien perustamista tai järjestöjen muussa muodossa toteutettavaa osallistumista

56 Vrt. *Tandemin*, 1977 s. 386—404, kuvausta »toisesta kansallisesta eheytymisestä».

57 *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 148—153.

58 *Tandem* 1977 s. 454.

joidenkin etupäässä sosiaalipoliittisten reformien valmisteluun tai toteuttamiseen.[59]

Ideologiset tekijät ovat ohjanneet 1960- ja 1970-lukujen kehitystä mm. sikäli, että toiseksi kansalliseksi eheyttämiseksi kutsuttu ja uuteen artikulointistruktuuriin johtanut prosessi ei olisi ollut mahdollinen ilman sitä tukevaa ideologista murrosta. Hallintokehityksen analyysissa on lisäksi painotettu eräitä poliittisten voimien ja virkamiehistön toimintaan välittömämminkin vaikuttaneita ideologisia tekijöitä. Krister Ståhlberg on maininnut virkamiesten keskuuteen levinneen suunnitteluideologian, poliittisten puolueiden tasa-arvoideologian sekä eräät yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen paradigmamuutokset.[60] Tandemin mukaan »1950-luvun ja 1960-luvun oloissa, jolloin kapitalismin taloudellinen kehitys eteni ilman suurempia näkyviä häiriöitä, sai koulutuksensa teknokraattinen sukupolvi, josta muodostui sittemmin valtiokoneiston virkamiehistö ja joka edelleen vaikuttaa myös talouselämässä ja politiikassa».[61] Heiskanen on puolestaan puhunut »yhteiskunnan yleisen ohjauksen superideologioista», jotka ovat määränneet myös poliittis-hallinnollisia ohjausideologioita. 1960- ja 1970-lukujen »superideologiat» Heiskanen on tiivistänyt seuraavasti:

— taloudellisen kasvun ideologia,
— julkisen sektorin hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen ideologia, jossa voidaan vielä erottaa yhtäältä yleistä hyvinvointiteoriaa kehittelevä ja toisaalta elämisen laatua ja sen mittaamista sekä mittaamiseen perustuvaa kehittämistä koskeva ideologia,
— alueellisesti tasaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ideologia sekä
— edustuksellisen ja osallistuvan demokratian kehittäminen.[62]

Poliittisten suhteiden ja prosessien subjektien käyttäytymistä ohjaavilla ideologisilla tekijöillä on yhteiskunnallinen taustansa; niissä ilmenevät taloudellisen, sosiaalisen ja poliittisen kehityksen asettamat uudet haasteet. Ne eivät kuitenkaan ole jäännöksettä palautettavissa yhteis-

59 Ks. *Myllymäki* 1979, esim. s. 54—55, 73—74, 131 ja 224. Keskeisin sopimuksissa edellytetty elin on ollut hinta- ja palkkaneuvosto (myöhemmin hintaneuvosto).

60 *Kr. Ståhlberg* 1976c s. 144—148.

61 *Tandem* 1977 s. 411.

62 *Heiskanen* 1977a s. 46—47.

kunnalliseen syntyperustaansa ja suhteellisen itsenäisinä ne osaltaan muovaavat sitä konkreettista sisältöä, minkä yhteiskuntaluokkien ja sosiaaliryhmien tarpeet saavat poliittisten voimien valtioon suuntaamina vaatimuksina ja tavoitteina. Ne ovat myös osa sitä transformaatiomekanismia, jonka toiminnan tuloksena vaatimukset muuntuvat valtiokoneistossa toimenpide-ehdotuksiksi ja -päätöksiksi.

Hallinnon tutkijoiden rekisteröimät yhteiskunnallisen ja valtio-organisaatiossakin vaikuttavan ideologian muutostendenssit viittaavat legalistisiten, Weberin byrokratian ja legaalisen hallinnan teoriaa vastaavien piirteiden väistymiseen.[63] Tuskin kuitenkaan on oikeutettua puhua legalistisen ideologian täydellisestä syrjäytymisestä; lakimiehet ovat esim. virkamiesten koulutuspohjattaisessa jakautumisessa edelleen selvästi voimakkain virkamiesryhmä koulutuspohjan monipuolistumisesta sekä suunnittelu- ja tutkimushenkilöstön lisääntymisestä huolimatta. Joka tapauksessa hallinnon osittaisesta debyrokratisoitumisesta esittämiini havaintoihin voi liittää vielä legaalisen hallinnan ja byrokraattisen hallinto-organisaation edellyttämän ideologian modifioitumisen.

7.4. Sosiaalivaltion komitealaitos

Keskushallinnon oikeudellinen perusrakenne samoin kuin virkamiesten oikeusasema virkaehtosopimusmenettelyn käyttöön ottoa lukuunottamatta on toisen maailmansodan jälkeen säilynyt pääpiirteissään muuttumattomana. Oikeudellisten perusrakenteiden puitteissa on kuitenkin tapahtunut merkittävää muuntumista, jossa keskeinen käännekohta on hallinnon tutkimuksessa yleensä ajoitettu 1960-luvun puoliväliin. Kehityksen olennaiset piirteet voi tiivistettyinä ryhmittää seuraavasti:

— määrällinen kehitys: määrällinen kasvu, mikä ilmenee tehtävien lisääntymisenä ja niiden painopisteen siirtymisenä sosiaali- ja kulttuuri- sekä taloudellisiin tehtäviin, valtion menojen absoluuttisena sekä bruttokansantuotetta vasten mitattuna suhteellisena kasvuna samoin kuin henkilöstölisäyksenä,

---

63 Vrt. *Heiskanen—Sinkkonen* 1974. Jo selvitykselle annettu otsikko —From legalism to information technology and politicization: the development of public administration in Finland— kuvastaa sen erästä keskeistä teesiä.

— rakenteellinen kehitys: uusina hallinnollisina yksikköinä ilmenevä eriytyminen; toimintojen ohjauksen ja yhteensovittamisen organisatoristen muotojen kehittäminen; rakenteen joustavoittaminen; byrokraattisen organisaatiorakenteen osittainen mureneminen,
— toiminta- ja ohjausprosessien kehitys: uusien suunnittelujärjestelmien käyttöön otto sekä tiedontuotannon ja informaatiojärjestelmien kehittäminen,
— yhteydet muuhun poliittiseen järjestelmään: hallinnon merkityksen kasvu suhteessa ns. poliittisiin päätöksentekijöihin, ennen muuta eduskuntaan; politisoituminen ja korporatisoituminen,
— valtio—yhteiskunta -suhde: valtiollisen ohjauksen painopisteen siirtyminen hallintoon; ei-oikeudellisten sekä välillisten ohjauskeinojen korostuminen oikeudellisen sekä välittömän ohjauksen kustannuksella.

Komitealaitoksen kehitys on seurannut hallinnon yleisiä muutostendenssejä, niitä osaltaan voimistaen. Komiteoiden kokonaismäärä on toisen maailmansodan jälkeen vakiintunut selvästi ensimmäisen tasavallan lukuja korkeammalle tasolle. Kun komiteoita oli v. 1930 yhteensä 72 ja v. 1940 141, määrä oli suurimmillaan, 1970-luvun alkuvuosina, lähes 600. Viime vuosikymmenen alun huippulukemista määrä on tosin sittemmin jonkin verran alentunut; vuoden 1981 päättyessä luku oli 448. Komiteoiden käytön supistumisen vastapainona on kuitenkin työryhmämuotoinen valmistelutehtävien organisointi selvästi yleistynyt 1970-luvun puolivälistä lähtien: kun v. 1972 ministeriöiden työryhmiä oli 113, v. 1976 lukumäärä oli kivunnut 300:aan. Komiteoiden hallinnonaloittainen jakautuminen osoittaa samaa suuntaa kuin menokehityksellä mitatut valtiotehtävien muutokset: komiteoita käytetään eniten sosiaali- ja kulttuuri- sekä taloudellisia tehtäviä hoitavilla hallinnonaloilla.

Komiteoiden kokonaismäärän kehitystä ehkä merkittävämmät komitealaitoksen muutospiirteet liittyvät kuitenkin pysyvien komiteoiden ekspansioon. Kun v. 1958 tilapäisiä komiteoita oli lähes neljä kertaa niin paljon kuin pysyviä, pysyvien ja tilapäisten elinten määrällinen keskinäissuhde näyttää 1970-luvun jälkipuoliskolla vakiintuneen suunnilleen tasolle 3:1. Komitealaitoksen sisäinen rakenteellinen muutos ilmentää moniakin valtio-organisaation ja koko poliittisen järjestelmän yleisiä kehitystendenssejä: julkishallinnon sisäisen sekä sen ja yksityisten organisaatioiden välisen koordinoinnin merkityksen kasvua; suunnittelu- ja valmistelutoimintojen pitkäjänteistämistä ja laaja-alaistamista; hallinnon

korporatisoitumista ja osaksi myös —varsinkin 1970-luvun loppupuolella— sen politisoitumista. Erityisesti on tähdennettävä komitealaitoksen yhteyttä hallinnon korporatisoitumistendenssiin: komitealaitos on korostetusti etujärjestöihin nojautuvan etujen välityksen foorumi.

Kriisiaikoja lukuunottamatta pysyviä komiteoita voi 1960-luvun loppupuolelle asti pitää korostetusti keskushallinnolle —ja siinäkin lähinnä valtioneuvosto—ministeriö -tasolle— leimallisena organisaatiomuotona. Erityisesti 1970-luvun kehityksen eräänä tuotteena on ollut tämän organisaatiomuodon ulottaminen myös väliportaanhallinnon tasolle. Valtion paikallishallinnon pysyvien komiteoiden tyypit ovat edelleenkin lukumääräisesti varsin vähäiset, joskin niiden joukossa on eräitä kansalaisten kannalta merkittäviä päätöksiä tekeviä orgaaneja, kuten verolautakunnat, sosiaalivakuutustoimikunnat ja työvoimatoimikunnat.

Jonkinlaisena päätepisteenä komiteatyyppisten elinten pitkälle ja vaivalloiselle eriytymiskehitykselle voi pitää vuoden 1958 valtioneuvoston komiteapäätöstä, jossa ensi kertaa säädöstasolla määritellään tilapäiset ja pysyvät komiteat; määritelmät ovat pääpiirteissään tuolloin omaksutussa muodossaan siirtyneet myös myöhempiin valtioneuvoston antamiin komiteapäätöksiin. Määritelmät eivät kuitenkaan kata kaikkia tutkimuksessani komiteatyyppisinä eliminä tarkastelemiani orgaaneja.

Hallinnon tuoreimmankin, 1960-luvun puolivälissä alkaneen kehitysvaiheen taustalla on hahmotettavissa tiettyjä taloudellis-sosiaalisia sekä poliittis-ideologisia muutospiirteitä: 1960-luvulla kärjistynyt talouden rakennekriisi, jonka erääksi vastaukseksi voidaan nähdä tulopolitiikka; elinkeino- ja väestörakenteen kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen nopeat ja voimakkaat muutokset sekä niiden tuottamat sosiaaliset ongelmat; ns. toisen kansallisen eheytymisen tuottama uusi artikulointistruktuuri, poliittisen järjestelmän rakenne, jonka ominaispiirteitä ovat työväenluokkaan ja maatalousväestöön joukkokannatuksensa ankkuroivien puolueiden asema johtavina hallituspuolueina sekä työmarkkinajärjestöjen —ja myös MTK:n— tulopoliittisessa sopimuskäytännössä vahvistunut vaikutusvalta valtiollisessa politiikassa; legalistisen ideologian osittainen väistyminen hyvinvointivaltio- ja suunnitteluideologian tieltä.