

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 160

Kaarlo Tuori

VALTIONHALLINNON SIVUELIN- ORGANISAATIOSTA 2

**Julkisoikeudellinen tutkimus
komiteatyypisten elinten asemasta
Suomen valtio-organisaatiossa
2. nide. Positiivisoikeudelliset
tarkastelut**

Zusammenfassung

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 160

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 160

KAARLO TUORI

VALTIONHALLINNON SIVUELIN- ORGANISAATIOSTA 2

**Julkisoikeudellinen tutkimus
komiteatyypisten elinten asemasta
Suomen valtio-organisaatiossa
2. nide. Positiivisoikeudelliset
tarkastelut**

Mit deutscher Zusammenfassung

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

VALTIONHALLINNON SIVUELIN- ORGANISAATIOSTA 2

**Julkisoikeudellinen tutkimus
komiteatyypisten elinten asemasta
Suomen valtio-organisaatiossa
2. nide. Positiivisoikeudelliset
tarkastelut**

KIRJOITTANUT

KAARLO TUORI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III keskiviikkona maaliskuun 16 päivänä 1983 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1983. Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-058-1 (nid.)

ISBN 951-855-059-x (sid.)

ISSN 0356-7206 (painettu)

ISBN 978-951-855-627-8 (PDF)

ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

SISÄLLYSLUETTELO

1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta

2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut

III. POSITIIVISOIKEUDELLISTEN TARKASTELUJEN LÄHTÖKOHDAT	1
1. Tutkimuskohde ja -ongelma	1
2. Tutkimuskohteen ja -ongelman paikantaminen yhteiskunnan ja sen oikeudellisten ilmiöiden kokonaisuudessa	11
3. Komiteoiden käytön taustaa	26
IV. KOMITEOIDEN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA	37
1. Erittelyn perusteista	37
1.1. Ukomaisia ryhmyksiä	37
1.2. Kompetenssikäsité	41
1.3. Valtio-organisaation työnjaollisen eriytymisen perusteista	49
1.3.1. Ulkopuolisten yhteiskunnallisten prosessien ja suhteiden ohjaus	49
1.3.2. Sisäinen hallinto	61
1.4. Yksittäisten valtio-organien toimivallan erittelystä	65
2. Komiteapäätöksen sääntelyalaan kuuluvat elimet	70
2.1. Tilapäiset komiteat	70
2.2. Pysyvät komiteat	79
3. Komiteoiden osallistuminen lainkäyttötehtäviin	92
3.1. Eräitä rajanvetokysymyksiä	92
3.2. Komiteat hallinto-oikeudellisessa muutoksenhakujärjestelmässä	98
3.3. Komiteat alkuperäisessä hallintolainkäytössä	103
3.4. Komiteoiden käyttö yleisten tuomioistuinten toimialalla	108
4. Komiteoiden muut valvontatehtävät	111
4.1. Tutkintaelimet	111
4.2. Muita valvontaelimiä	115
5. Komiteoiden osallistuminen hallintotoimien antamiseen	118
5.1. Hakemuksia käsitteleviä elimiä	118

5.2. Yleisten kansalaisvelvollisuuksien toimeenpanoon osallistuvia elimiä	124
6. Komiteoiden osallistuminen oikeudellisesti sitomattomaan ulkoiseen ohjaukseen	126
7. Komiteoiden osallistuminen kansainvälisten suhteiden hoitoon	129
8. Komiteoiden osallistuminen sisäiseen hallintoon	138
8.1. Varsinainen toiminnan ohjaus	138
8.2. Resurssihallinto	142
V. KOMITEOIDEN TIETOJEN SAANTIOIKEUDET	150
1. Lähtökohtia	150
2. Tietojen saanti yksityisiltä subjekteilta	155
2.1. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus	155
2.2. Lain käsittelyjärjestyksestä	160
2.3. Valvontainformaation saanti	164
2.4. Lainkäyttö	172
2.5. Hallintotoimien antaminen	179
3. Tietojen saanti valtio-orgaaneilta ja virkamiehiltä	182
3.1. Yleinen virka-avun ja informaation saantioikeus	182
3.2. Yleissäännön soveltuvuus komiteoihin	187
3.3. Salassapitovelvollisuus tietojen saannin rajoituksena	193
4. Tietojen saanti kunnilta ja kunnallisilta orgaaneilta	198
5. Yksittäisten komiteajäsenten tietojen saantioikeus	205
VI. KOMITEAJÄSENET	210
1. Virkamiehet ja luottamushenkilöt	210
1.1. Virkamieshallintoperiaatteesta	210
1.2. Komiteajäsenyyden oikeudellisesta kategorioinnista: luottamustoimen käsite	213
2. Jäsenyyssuhteen syntymisestä	220
3. Komiteajäsenten jäsenryhmittäiset kelpoisuusehdot	225
3.1. Jäsenryhmät	225
3.2. Intressiedustajat	231
3.3. Poliittiset edustajat	248
3.4. Virkamiesjäsenet	254
3.5. Asiantuntijajäsenet	261
4. Komiteajäsenten yleiset kelpoisuusehdot	264
4.1. Komiteapäätöksen säännökset	264
4.2. Kansalaisuus	268
4.3. Ikä	272
4.4. Nuhteeton käytös	276
5. Komiteajäsenten valintapäätökseen reagoiminen	280
6. Jäsenyyden pakollisuus/vapaaehtoisuus	283
7. Komiteajäsenten oikeudet	286
7.1. Taloudelliset oikeudet	286
7.2. Eriävän mielipiteen jättäminen	290
8. Komiteajäsenten velvollisuudet	293

8.1. Yleiset jäsenvelvollisuudet	293
8.2. Puheenjohtajan erityisasema	297
8.3. Vaitiolovelvollisuus	299
9. Komiteajäsenten esteellisyys	311
9.1. Esteellisyyden säännösperusta	311
9.2. Esteellisyysinstituution taustaa	315
9.3. Komiteajäsenten esteellisyysongelman eriytyminen	320
9.4. Intressiedustajien jäävyys	325
9.5. Toisen asteen jäävi	329
9.6. Esteellisyyden vaikutukset	336
10. Komiteajäseniin kohdistettavat sanktiot	340
10.1. HM 93 §:n merkitys	340
10.2. Rikosoikeudellinen vastuu	341
10.3. Kurinpidollinen vastuu	348
10.4. Vahingonkorvausvastuu	351
11. Jäsenyyden päättyminen	352
11.1. Pääsääntöiset päättymismuodot	352
11.2. Kelpoisuuden menettäminen	355
11.3. Jäsenyysuhteen katkaiseminen muissa tapauksissa	360

VII. KOMITEAT HALLINNON SISÄISISSÄ OHJAUS- JA VALVONTA-SUHTEISSA

1. Komiteoita koskevien ohjaus- ja valvontasuhteiden kokonaisuudesta	369
2. Alaisuuskäsite	373
2.1. Virkakäskyt ja ohjeet	373
2.2. Virkakäskyohjauksen luokittaminen	375
3. Alaisuussuhteiden oikeusperusta	377
4. Asteellisen toimivallan itsenäisyys ja valtiosäännön edellyttämä normihierarkkinen järjestelmä ohjauskompetenssin rajoituksina	382
5. Komiteat hallinnon alaisuussuhteissa	388
6. Komiteoiden esimiesorganin kompetenssiin vaikuttavia erityis-tekijöitä	392
6.1. Komiteoiden riippumattomuutta perustelevia näkökohtia	392
6.2. Tilapäiset sekä erillistoimeksiannoista työskentelevät pysy-vät komiteat	396
7. Työjärjestykset komiteoiden ohjauksen välineinä	399
7.1. Työjärjestyksen antamiskompetenssi ja sen rajoitukset ..	399
7.2. Komiteoiden päätösvallan sisäinen siirtäminen työjärjes-tyksellä	405
8. Komiteoiden hierarkkinen valvonta	410
9. Komiteoiden funktionaalinen ohjaus ja valvonta	416
9.1. Funktionaalisen ohjauksen oikeusperusta	416
9.2. Valtiovarainministeriön harjoittama ohjaus ja valvonta ...	417
9.3. Muu funktionaalinen ohjaus ja valvonta	428
10. Yksittäisten komiteajäsenten ohjaus	431

VIII. KOMITEOITA KOSKEVA ORGANISAATIOVALTA	436
1. Organisaatiovaltatarkastelun lähtökohtia	436
1.1. Organisaatiovallan käsite	436
1.2. Tarkastelun strategia: valtioneuvoston organisaatiovalta ja sen rajoitukset	441
1.3. Komiteoiden organisatorisen aseman arvioiminen organisaatiovaltatarkastelussa	447
2. Eksekutiivin yleisen organisaatiovallan valtiosääntöinen perusta	456
2.1. Vallanjakosäännöksen oikeudellinen merkitys	456
2.2. Lainsäädännön ja hallinnon rajankäynti lain kaksinaiskäsittelyn avulla	460
2.3. Lain kaksinaiskonseption ja aineellisen lakikäsitteen kriteerit	465
2.4. Legislatiivin kompetenssiarvioinnin lähtökohta: vallanjakosäännös poliittisten suhteiden järjestäjänä	474
2.5. Organisaatiovallan suhde toimeenpanovaltaan: eksekutiivin kompetenssipresumtion hylkääminen	477
2.6. Budjettivallan ja budjetin soveltamisvallan suhde organisaatiovaltaan	483
2.7. Valmisteluvallan suhde organisaatiovaltaan	490
2.8. Virkakäskyjen antamisvallan suhde organisaatiovaltaan ..	492
3. Eksekutiivin yleisen organisaatiovallan rajoituksista I: oikeusvaltiollinen ja institutionaalinen lakivaraus	494
3.1. Oikeusvaltiollinen lakivaraus	494
3.2. Institutionaalinen lakivaraus: virkamieshallintoperiaatteesta esitettyjä kannanottoja	500
3.3. Virkamieshallintoperiaate yleisenä valtiosääntöperiaatteena	510
4. Eksekutiivin yleisen organisaatiovallan rajoituksista II: hallitusmuodon nimenomaiset säännökset	518
4.1. Valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluvia komiteoita koskevat säännökset	518
4.2. HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohdan sääntelyala	522
4.3. HM 28,1 §:n tulkintavaihtoehdot: suppea ja laaja tulkinta ..	524
4.4. Menosääntöjen perusteet ja legislatiivin organisaatiovalta ..	531
4.5. Legislatiiville pidätetty organisaatiovalta ja komiteat	534
5. Eksekutiivin yleisen organisaatiovallan rajoituksista III: eduskunnan budjettivalta	538
6. Valtioneuvoston yleinen organisaatiovalta ja komiteat	544
6.1. Komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautuminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä	544
6.2. Yleisistunnon ja ministeriöiden välinen toimivallan jako ..	553
6.3. Komiteoita koskevien päätösten julkaiseminen säädöskoelmassa	560
6.4. Valtioneuvoston sidonnaisuus säädännäisiin valmistelulinteen tyypeihin	563

7. Valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan lisärajoitus: valtioneuvoston »asia»toimivallasta erotetut valtiotoiminnot	575
7.1. Lainkäyttö	575
7.2. Ulkoasiainhallinto	586
7.3. Puolustushallinto	601
7.4. Suomen Pankki ja eduskunnan alainen sosiaalivakuutuksen hallinto	606
7.5. Muu välillinen valtionhallinto	614
7.5.1. Välillisen valtionhallinnon elimet ja niiden luokittaminen	614
7.5.2. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset	618
7.5.3. Julkisoikeudelliset yhdistykset	627
7.5.4. »Hallinnon yhteiskunnallistuminen»	629
8. Valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan suoja	633
8.1. Legislatiivin puuttumisoikeus	633
8.2. Eduskunnan muut vaikutusmahdollisuudet	642
8.3. Tasavallan presidentin puuttumisoikeus	649
9. Valtioneuvoston erityinen organisaatiovalta: säännöstämiskompetenssin siirtäminen	651
9.1. Ongelman täsmentäminen	651
9.2. Asetuksenantovallan »uskominen» valtioneuvostolle	653
9.3. Legislatiivin organisaatiovallan delegoiminen	655
IX. KOMITEALAITOS JA YLEISET VALTIOSÄÄNTÖPERIAATTEET	669
1. Yleiset valtiosääntöperiaatteet oikeusideologian ainesosina	669
2. Suomen valtiosääntöideologiasta	677
3. Etujärjestöedustuksen taustaideologiasta ja justifioinnista	689
4. Etujärjestöedustein komitealaitos ja Suomen yleiset valtiosääntöperiaatteet	700
5. Korporatiivisten rakenteiden ja valtiosääntöperiaatteiden välisten ristiriitojen juridisesta arvioinnista	709
6. Viimeinen huomautus	718
Zusammenfassung	720
Lähdeluettelo	741
Lyhenteet	773
Oikeustapaushakemisto	778
Asiahakemisto	780

III. POSITIIVISOIKEUDELLISTEN TARKASTELUJEN LÄHTÖKOHDAT

1. TUTKIMUSKOHDE JA -ONGELMA

Tutkimuskohteeni muotoutuminen nykyiseen hahmoonsa on ollut pitkän historiallisen kehityksen tulos; tämän kehityksen pääpiirteitä olen jäljittänyt osassa II. Käsitteellisten välineiden hiominen tutkimuskohteeni paikallistamiseksi oikeudellisten ilmiöiden kirjossa sekä yhteiskunnan kokonaisuudessa on taas ollut teoreettisten kehittelyjeni keskeisiä tavoitteita (osa I). Vasta nyt on tutkimuskohteen tarkentamisen aika. Aloitan tasolta, jolle tämän niteen tarkastelut pääasiassa kohdistuvat, *organisaatorien järjestelyjen ja niitä koskevien oikeudellisten sääntelyjen konkretiasta*.

Valtiokoneistomme organisatorista eriytymistä sääntelevä perussäännös on HM 2 §, joka erottaa valtiotoimintojen lohkoiksi lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käytön sekä osoittaa niitä hoitavat organit (organiryhmät). Kolmijako-opin vaikutukseen viittaa myös hallitusmuodon sisäinen systematiikka: III luku on otsikoitu »Lainsäädäntö», IV luku »Hallitus ja hallinto» sekä V luku »Tuomioistuimet». Usein on todettu, että hallitusmuoto ei itsekään pidä täysin johdonmukaisesti kiinni kolmijako-opin mukaisesta organisatorisesta eriytymisestä ja että muualla lainsäädännössä poikkeusten määrää on vielä lisätty. Kolmijako-opista lähtevän HM 2 §:n juridinen merkitys ei ole myöskään valtiosääntödogmaattisesti täysin selvä. Tästä huolimatta hallitusmuodon sisältämät organisatoriset perusratkaisut tarjoavat ensimmäisen kiinnostuksen tutkimuskohteeni rajaukselle: tutkimus ei käsittele –muutoin kuin mahdollisena vertailuaineistona– eduskuntaa ja sen organisaatioon kuuluvia elimiä eikä myöskään korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta sekä

niiden alaista tuomioistuinlaitosta. Tutkimus keskittyy siten siihen osaan valtio-organisaatiota, jonka päätehtäväksi hallitusmuodossa on annettu *toimeenpanovallan käyttö* tai »*hallitus ja hallinto*»; sen ulkopuolelle jäävät esim. eduskunnan valiokunnat ja erityistuomioistuimet, jotka eräiltä ominaisuuksiltaan muistuttavat tutkittavaksi otettavia orgaaneja.

Hallitusmuodon V:stä, hallitusta ja hallintoa koskevasta luvusta on pelkistettävissä seuraava tutkimuskohteen rajauskriteeri. Tämä luku edellyttää kansalaisten itsehallinnolle perustuvan *kunnallishallinnon erottamista* muista hallintoa hoitavista (valtiollisista) elimistä. Kunnallishallintoon liittyy oma oikeudellinen erityisproblematiikkansa, joka perustelee sen sulkemista tutkimuskohteen ulkopuolelle. Näin siitäkin huolimatta, että jotkin kunnalliset elimet – kuten lautakunnat ja toimikunnat – ovat eräiltä ominaisuuksiltaan, mm. kokoonpanoltaan ja osin organisatoriselta asemaltaankin, rinnastettavissa tutkittavaksi valitsemini orgaaneihin.¹

Tutkimuskohteen rajauksen edetessä on jätettävä perustuslain taso; hallitusmuodon säännökset valtion toimeenpanovallan (hallinnon laajassa mielessä) organisaatiosta ovat niukat. Keskushallintotason yksiköistä se sääntelee vain tasavallan presidenttiä sekä valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä;² ministeriöidenkin sisäinen organisaatio on jätetty alemmalla sää-

¹ Rajanveto kunnallisten elinten ja valtiollisten komiteatyypisten orgaanien välillä saattaa yksittäistapauksissa olla hankalaa. *Modeen*, 1963, on arvioinut rajatapauksia aineellisten ja muodollisten kriteerien avulla. Aineellisia kriteerejä tarkastellessaan hän on pyrkinyt vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: »Vilka nämnders uppgifter kan under vissa omständigheter handhas av kommunens styrelse eller av annat allmänt kommunalt organ?» »Vilka nämnders verksamhet regleras av kommunala stadgor?» »För vilka nämnders materiella verksamhet bär kommunen det ekonomiska ansvaret?» »Vilka nämnders verkningskrets följer den kommunala indelningen?» Muodollisen tarkastelun hän on taas katsonut vaativan vastauksia seuraaviin kysymyksiin: »Vilka nämnder är tillsatta av kommunen?» »Vilka nämnders samtliga eller flesta medlemmar är kommunvalda?» »I vilka nämnder finns en representant för kommunens styrelse?» »I vilka fall utfärdar kommunen instruktionsföreskrifter för en nämnd?» »Vilka nämnders administrationskostnader betalas av kommunen?» »Vilka nämnders medlemsarvodet betalas av kommunen?» *Modeen* 1963 s. 37–53. Tämän tutkimuksen tarpeisiin en ole pitänyt välttämättömänä käydä yksittäistapauksiin ulottuvaan rajanvetoon. Erottelun tarvetta on esim. orgaanien henkilöiden aseman arvioinnissa vähentänyt uuden kunnallislain 8,2 §, joka edellyttää kunnallisten elinten valtiollisiin luottamustoimiin valitsemini jäseniin sovellettavan vastaavasti kunnallisia luottamushenkilöitä koskevia säännöksiä.

² Jo tässä vaiheessa lienee syytä huomauttaa valtioneuvosto-käsitteen kaksinaismerkityksestä. Se tarkoittaa yhtäältä ministereiden muodostamaa kollegiota,

döstasolla säänneltäväksi. Muista keskushallinnon yksiköistä se sisältää – mikäli eräät yksittäiset orgaanit kuten »valtion revisiolaitos» sivuutetaan – vain HM 52 §:n viittaussäännöksen: »virastoista, jotka valtionhallinnon eri haaroja varten ovat olemassa taikka perustetaan, on voimassa erityisiä säännöksiä». Valtion aluehallinnon organisaation sääntely taas rajoittuu 51,1 §:n säännökseen, jonka mukaan »läänin hallintoa johtaa maaherra».

Valtion hallinto-organisaation ydinosa on kuvattavissa hierarkkisena asteikkona, joka koostuu toisiinsa nähden alaisuussuhteissa (ohjaus- ja valvontasuhteissa) olevista hallintoyksiköistä. Siinä voidaan – tasavallan presidentti ja ns. välillisen valtionhallinnon orgaanit sivuuttaen – erottaa seuraavat tasot: valtioneuvosto ja sen ministeriöt, keskusvirastot sekä muut keskushallinnon virastot ja laitokset, väliportaanhallinto sekä paikallishallinto.³

Myös eri hallintoyksiköiden sisäisen organisaation runko on kuvattavissa tällaisen hierarkkisen portaikon avulla. Ministeriöiden johdossa on ministeri ja hänen välittömänä apunaan on kansliapäällikkö. Näiden alainen organisaatio eriytyy osastoihin ja osastot edelleen toimistoihin, nämä vielä joissakin tapauksissa jaostoihin, kunnes päädytään (päätoimisiin) vakansseihin organisaation pienimpinä rakenneosina. Vastaavasti virasto- ja laitostason hallintoyksiköt eriytyvät hierarkkisesti ylimpään johtoon – kollegio, johtokunta ja/tai ylin virkamiesjohto –, sen alaisiin yleensä osastoihin ja toimistoihin kutsuttuihin alayksiköihin ja niihin kuuluviin (päätoimisiin) vakansseihin. Myös aluehallintoyksiköt on organisoitu tämän kaltaisen hierarkkisen periaatteen mukaisesti.

Kuvaamaani valtion hallinto-organisaation runkoa, sen ydinosa, voi kutsua linjahallinnoksi. Valtion hallintokoneisto ei kuitenkaan typisty linjahallinto-organisaatioon kuuluviin elimiin. Niiden ohella valtionhallinnossa on lukuisia *linjahallinnon organisoimisperiaatteista poikkeavasti järjestettyjä elimiä*, joita on niistä annetuissa säännöksissä tai niiden säädöskokoelmassa julkaisemattomissa perustamispäätöksissä yleensä

ministeristöä, joka tekee päätöksensä yleisistunnossaan, toisaalta taas laajempaa organisatorista kokonaisuutta, johon sisältyvät myös ministeriöt. Se, kummassa merkityksessä käsitettä kulloinkin jatkossa käytän, käynee asiayhteydestä ilmi. Yleisistunnon ja ministeriöiden erottamisella on tutkimusongelmille relevanssia ennen muuta komiteoiden perustamis- ja asettamiskompetenssin jakautumisen tarkastelussa (VIII.6.2.).

³ Vrt. kuviota teoksessa *Virkkunen–Tuori* 1981, s. 108.

kutsuttu *komiteoiksi*, *toimikunniksi*, *neuvostoiksi*, *neuvottelukunniksi* tai *lautakunniksi*. Eniten niitä on elintyypeittäin mitattuna keskushallinnossa, mutta ne eivät ole tuntemattomia myöskään väliportaani- tai paikallishallinnossa.

Tarkoittamani elimiä koskevana yleisnimityksenä on viime aikoina yleistynyt –ei tosin lainsäädännössä eikä myöskään valtio-organien yksittäistapauksellisissa virallispäätöksissä– termi »*sivuelinorganisaatio*»; tätä termiä olen käyttänyt myös tutkimukseni pääotsikossa. Sivuelin-käsitteeseen liittyy kuitenkin eräitä sellaisia organisaatioteoreettisia merkitysvahteita, jotka eivät sovellu aivan kaikkiin tutkimuskohteeseeni sisällyttämiini elimiin. Siksi olenkin tutkimuksen alaotsikossa tukeutunut ilmaukseen »*komiteatyypinen elin*», jota myös jatkossa käytän. Synonyymisina ilmauksina turvaudun myös termeihin »*komiteatyypinen orgaani*» sekä »*komitea*», joka siis yleiskielen merkityssisällöstä ehkä poiketen kattaa terminologiassani myös pysyväisluonteisia orgaaneja.

Komiteoiksi luokittelemani elimet ovat heterogeenisiä niin tehtäviltään ja toimivallaltaan, kokoonpanoltaan kuin organisatoriselta asemaltaankin. Niiden tarkkarajainen määrittely onkin vaikeaa. Valtioneuvoston komiteoista antaman päätöksen (606/74) alkupykälissä tosin määritellään käsitteet »*komitea*», »*toimikunta*», »*neuvottelukunta*», »*lautakunta*» ja »*neuvosto*». Komitea laajassa mielessä tarkoittaa kaikkia päätöksen soveltamisalaan kuuluvia orgaaneja. Komitea suppeassa mielessä on yhden tai useamman henkilön muodostama tilapäinen toimielin, jonka valtioneuvosto on asettanut selvittämään tai valmistelemaan määrättyä asiaa taikka toimimaan avustavana tai neuvoa-antavana toimielimenä valmisteltaessa tahi käsiteltäessä tiettyä asiaa (1 §). Toimikunta on tilapäinen toimielin, jonka valtioneuvoston kanslia tai ministeriö on asettanut mainittua tehtävää varten (2 §). Neuvottelukunta, lautakunta ja neuvosto ovat taas lain tai asetuksen nojalla taikka valtioneuvoston päätöksellä mainittua tarkoitusta varten asetettuja pysyväisluontoisempia elimiä (3 §). –Sekaannusten välttämiseksi käytän jatkossa komiteapäätöksen 1 §:n tarkoittamista elimistä (komiteoista suppeassa merkityksessä) ilmausta komitea (s).

Komiteapäätös ei koske *työryhmiä* kutsuttavia tilapäisiä valmistelu-elimii. Nämä orgaanit jäävät myös tämän tutkimuksen ulkopuolelle; vain komiteoita koskevan organisaatiovallan yhteydessä tarkastelen työryhmiä tilapäisille toimikunnille vaihtoehtoisina valmistelutyön organisatorisina muotoina. Eräiltä muilta osin päätös kuitenkin rajaa soveltamisalansa tutkimukseni kannalta liian suppeasti. Niinpä se ei koske sellaisia linjahal-

lintoon kuulumattomia komiteatyyppejä elimiä, jotka käyttävät itsenäistä päätösvaltaa. Myöskään asettajaorgaaniin liittyvä rajausta ei näytä tutkimuksellisesti perustellulta; komiteatyyppejen elinten asettamis- ja perustamiskompetenssi on yksi juridista tutkimusta edellyttävä kysymys.

Lisäksi päätös koskee vain valtioneuvostoa ja sen alaista hallinto-organisaatiota ja jättää näin ollen ulkopuolelleen mm. välilliseen valtionhallintoon kuuluvat elimet. Vaikka keskitynkin tutkimuksessani valtioneuvostoon ja sen alaiseen organisaatioon, en pidä tarkoituksenmukaisena sulkea ennalta sen ulkopuolelle esim. välittömästi eduskunnan alaista hallintoa.⁴

Organisaatioteoreettisessa kirjallisuudessa on linjahallinnosta poikkeavina eliminä usein mainittu *esikunta- ja projektiorgaanit*. Esikuntaelimille annetut luonnehdinnat ilmentävätkin eräitä pysyvien komiteatyyppejen orgaanien piirteitä ja tilapäisiä komiteoita taas on mahdollista tarkastella eräissä suhteissa projektielimen käsitteen avulla. Organisaatioteorian määritelmätkin jättävät kuitenkin ulkopuolelleen osan linjahallinnon organisoimisperiaatteista poikkeavasti järjestetyistä elimistä: esim. esikuntaelimen luonnehdinta ei sovellu itsenäistä päätösvaltaa käyttäviin orgaaneihin. Toisaalta ainakin jotkin esikuntaelimille annetuista tunnusmerkeistä vastaavat myös eräiden linjahallintoon organisoitujen osayksiköiden piirteitä; esimerkkeinä mainittakoon ministeriöiden ja keskusvirastojen suunnitteluosastot, -toimistot ja -sihteeristöt.

Suomen komitealaitos -teoksessa komiteat on eriytetty muusta hallinto-organisaatiosta Max Weberin esittämiä *byrokratian tunnusmerkkejä* hyväksi käyttäen: on lueteltu ne komiteoiden ominaisuudet, jotka eroavat linjahallinnon organisoimisessa yleensä noudatetuista Weberin teoriaa vastaavista periaatteista.⁵ Komiteatyyppejen elinten vertaaminen linjahallinto-organiseihin, joiden järjestämisprinsipit pääpiirteissään vastaavat byrokratian tunnusmerkkejä, on tutkimukseni yksi keskeinen teema. Tältä kannalta Suomen komitealaitos -teoksessa esitetyt komiteoiden ominaispiirteet, jotka perustuvat lähinnä eräänlaisiin sormenpääntumavahaintoihin eivätkä argumentoituun oikeudelliseen selvitykseen,

⁴ Välillisen valtionhallinnon käsitettä sekä sen kattamien elinten erottamista varsinaisesta valtionhallinnosta analysoin vasta organisaatiovaltaa käsittelevässä osassa (VIII. 7.5.1.); yksittäistapaukselliseen rajanvetoon en kuitenkaan tuolloinkaan ryhdy. Organisaatiovallan yhteydessä tarkastelen välillisen valtionhallinnon erillisiä ongelmia ja myös muissa positiivisoikeudellisissa osissa turvaudun esimerkiksi myös eräitä tähän orgaanikokonaisuuteen kuuluvia elimiä – kuten sosiaalivakuutuslaitos – koskeviin oikeudellisiin järjestelyihin.

⁵ Suomen komitealaitos 1976 s. 12–14.

pikemminkin ennakoivat tutkimustuloksia kuin soveltuvat tutkimuskohdetta rajaaviksi lähtökohdiksi.

Suomen komitealaitos -teoksessa esitettyihin komiteoiden erityispiirteiden luetteloon sisältyy kuitenkin kolme sellaista tunnusmerkkiä, jotka nähdäkseni ovat riittäviä ja samalla välttämättömiä kiintopisteitä komiteoiden eli tutkimuskohteeni rajaamiseksi valtion muusta hallinto-organisaatiosta. Näistä yksi, *tietynlainen irrallisuus hallinto-organisaation ydinosaan hierarkkisista ohjaus- ja valvontasuhteista*, on aiemmin jo tullut esille. Toinen näkökohta on *kollegisuus*: komiteat ovat monijäsenisiä elimiä. Ja kolmanneksi: *komiteajäsenyys ei ole tarkoitettu haltijansa toimeentulon turvaavaksi päätehtäväksi*. Tähän tunnusmerkkiin liittyen komiteoihin kuuluu usein myös muita kuin valtionhallinnossa (linjahallinnossa) päätoimisesti työskenteleviä henkilöitä. Välttämätöntä tämä ei komitean tunnusmerkkien täyttämiseksi kuitenkaan ole, vaan komiteatyypinen elin voi koostua esim. pelkästään virkamiesjäsenistä. Oleellista vain on, että tällaisessa tapauksessa jäsenyyteen kytkeytyvä organisatorinen asema ei ole virkamiehen päätehtävä eikä hänen pääasiallinen toimeentulolähteensä.

Tutkimuskohteeni, valtionhallinnon komiteatyypiset elimet, on siis määriteltävissä seuraavasti: *komitea on valtion hallinto-organisaatioon kuuluva monijäseninen elin, jonka jäsenyys ei ole haltijansa päätehtävä ja joka toimii suhteellisen irrallaan hallinnon hierarkkisesta ydinosaasta (linjahallinnosta), sen ohjaus- ja valvontasuhteista*. Määritelmän sisältämistä kriteereistä epämääräisin on niistä viimeinen. Tutkimuksen kulussa tuo kriteeri kuitenkin täsmentyy. Kokonaisuudessaankin määritelmää voi pitää alustavana: tutkimustani voi erästä näkökulmasta luonnehtia yritykseksi tarkentaa tuota määritelmää, pelkistää komiteoita luonnehtivia ominaispiirteitä.

Mainitut tunnusmerkit riittävät vasta yhdessä osoittamaan orgaanin tutkimuskohteeni piiriin. Sen ulkopuolelle jäävät siten esim. virastojen ja laitosten kollegiset johtaelimet, kuten johtokunnat, joissa saattaa olla linjahallinto-organisaatioon kuulumattomia jäseniä ja joiden jäsenyys ei ole haltijansa päätehtävä. Kuitenkaan tällaiset elimet eivät ole tarkoittamassani mielessä irrallisia linjahallinnon esimies-alaisuudesta. Sellaiset yksittäiset henkilöt, jotka ovat saaneet linjahallintoyksiköltä selvitys- tai asiantuntijatehtävän ja jotka eivät hoida sitä päätehtävänä, eivät taas kollegisuuskriteerin vuoksi sijoitu tutkimuskohteeni alaan. Kun valtioneuvoston komiteapäätös koskee myös yhden henkilön muodostamia komiteoita, tutkimuskohteeni on tässä suhteessa komiteapäätöksen sovel-

tamisaalaa suppeampi. –Rajauksista huolimatta tutkimuksen kuluessa saatetaan yksittäisiä ongelmia ratkottaessa tukeutua myös tutkimuskohteen ulkopuolelle jätettyihin organisatorisiin järjestelyihin sekä niitä koskeviin säännöksiin ja viranomaisratkaisuihin eräänlaisena vertailuaineistona ja tulkintojen argumentaatiomateriaalina.

Käyttämäni kriteerit jättävät jäljelle vielä kirjavan orgaaniryhmän, johon kuuluvat elimet saattavat myös juridisesti relevanteilta ominaisuuksiltaan merkittävästikin poiketa toisistaan. Tutkimuksen eräänä tehtävänä onkin osoittaa tällaisia oikeudellisesti merkityksellisiä eroja ja samalla ryhmittää komiteatyyppejä elimiä niiden pohjalta. Kohteen täsmällinen rajausta saattaa myös jossain määrin vaihdella tutkimuksen kulussa: joitakin ongelmia pohdittaessa raja on tarkoituksenmukaista piirtää ahtaammin, toisissa yhteyksissä taas on perusteltua soveltaa väljempää kriteerejä.

Komiteatyyppejen elinten merkitys hallinnon tehtävien organisointimuotona on toisen maailmansodan jälkeen selvästi lisääntynyt, vaikka kvantitatiivisen kehityksen nouseva suunta näyttää pysähtyneen 1970-luvun puoliväliin. *Komitealaitoksen laajuutta* osoittavat jo tiedot valtiovainministeriön järjestelyosastolla pidettävään komiteakortistoon merkityissä orgaaneissa toimivien henkilöiden lukumääristä. Vuoden 1982 alussa näissä elimissä oli yhteensä 4964 jäsentä, 1876 varajäsentä sekä 724 sihteeriä, joista päätoimisia oli 17.

Kun komiteoiden kokonaismäärä vaihteli maailmansotien välisenä aikana 100:n molemmin puolin, v. 1950 oli ylitetty jo 200:n raja. Määrä kasvoi tasaisesti 1970-luvun alkuvuosiin asti ja huippulukema –598 komiteaa– saavutettiin v. 1972. V. 1975 komiteakortistoon merkittyjen orgaanien yhteismäärä kuitenkin laski; vähennystä edellisvuoteen oli jopa yli 100. Sittemmin määrä näyttää vakiintuneen 450:n tienoille; esim. v. 1981 päättyessä komiteakortistoon oli merkitty 448 komiteatyyppeistä elintä, jotka koostuivat lähinnä keskushallinnossa toimivista ja valtioneuvoston komiteapäätöksen alaan kuuluvista orgaaneista.

1970-luvun puolivälin käänne on kuitenkin sikäli näennäinen, että tilapäisten komiteoiden määrän jyrkän laskun vastapainona on komiteapäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien ministeriöiden asettamien *työryhmien käytön merkittävä lisääntyminen*. Työryhmiä oli v. 1972 selvästi vähemmän kuin tilapäisiä komiteoita –lukumäärät olivat 113 ja 265–, kun taas vuosina 1976–1978 niiden määrä oli jo n. kolminkertainen komiteapäätöksen alaan kuuluihin tilapäisiin orgaaneihin verrattuna.

Komiteapäätös jakaa soveltamisalaansa sijoittuvat organit tilapäisiin ja pysyväisluonteisiin. Komitealaitoksen sisällä määrällinen painopiste on 1960-luvulle asti ollut selvästi tilapäisissä elimissä; vain poikkeusoloissa kuten maailmansotien ja niitä seuranneiden vuosien aikana pysyväisluonteiset elimet ovat olleet komitealaitoksen merkityksellisin puoli. 1960-luvun puolivälissä komiteakortistoon merkittyjen pysyvien elinten määrä kuitenkin saavutti tilapäisten valmistelukomiteoiden luvun ja 1970-luvun alusta lähtien edellisiä on vuosittaisissa tilastoissa ollut pysyvästi jälkimmäisiä enemmän. Komiteoiden yhteismäärän jyrkkä lasku 1970-luvun puolivälissä johtui tilapäisten komiteoiden käytön vähentymisestä ja tämän käännekohdan jälkeen pysyvien ja tilapäisten komiteoiden määrällinen suhde on vakiintunut suunnilleen tasolle 3: 1.

Tutkimuskohteeseeni sisältyvien elinten heterogeenisuus on osaltaan yhteydessä komitealaitoksen sisäisen painopisteen siirtymiseen pysyväisluonteisiin organeihin. Esim. hajonta tehtävissä ja toimivallassa on pysyvissä elimissä huomattavasti merkittävämpi kuin tilapäisissä. *Pysyvien komiteoiden ekspansio* liittyy niin ikään siihen pürteeseen, johon oikeusdogmaattisten erittelyjen pohjalta tutkimuksen viimeisessä osassa kiinnitän komitealaitoksen kokoavan arvioinnin, *komiteoiden asemaan institutionalisoidun etujärjestöedustuksen foorumina ja poliittisen järjestelmämme korporatisoitumiskehityksen ilmentäjänä*.

Elintyypeittäin mitattuna suurin osa komiteoista toimii *keskushallinnossa* ja siinäkin *valtioneuvosto-ministeriö -tasolla*. Eräs tuoreimman kehityksen tuloksista on kuitenkin ollut tämän hallinnon tehtävien organisoimismuodon ulottaminen myös *väliportaalle tasolle*. Jo tätä ennen väliportaanhallinnossa toimi esim. sellainen pysyväisluonteinen komitea kuin v. 1953 perustettu läänin- ja piirihallintoviranomaisten neuvottelukunta. Viimeksi kuluneen vuosikymmenen tulokkaita ovat mm. seuraavat väliportaaseen perustetut pysyvät säädännäiset komiteat: läänin järjestys- ja turvallisuusasiain neuvottelukunta, ammatinvalinnanohjaustoitominnan neuvottelukunta, työvoimapiirin neuvottelukunta, työsuojelulautakunta, nuorisolautakunta, urheilulautakunta, ympäristönsuojeluneuvottelukunta ja keskiasteen koulunuudistuksen suunnittelulautakunta. Kun väliportaalle tason komiteatyypiset elimet olivat aiemmin lähinnä kriisiaikojen hallinnollisten erityisjärjestelyjen ilmiötä, niistä näyttää tulleen organisaation pysyvä rakenteellinen osa myös tällä hallintotasolla. *Valtion paikallishallinnon* pysyvien komiteoiden tyyppejä ei ole vielä kukaan kovin monta, mutta niihin kuuluvat mm. sellaiset kansa-

laisten kannalta merkittäviä päätöksiä tekevät orgaanit kuin verolautakunnat sekä työvoima- ja sosiaalivakuutustoimikunnat.⁶

Tutkimuskohde ei vielä osoita *tutkimusongelmaa*. Komitealaitosta voi lähestyä eri näkökulmista, sen eri aspekteja painottaen. Perusvaihtoehdot voi liittää valtionhallintoa tutkivien tieteenalojen eriytymiseen: ongelmanasettelut voivat olla esim. organisaatioteoreettisia ja hallintotieteellisiä, politologisia tai oikeustieteellisiä. Organisaatioteoria ja hallintotiede tutkivat valtionhallintoa organisaationa, jolla on tiettyjä yhteisiä piirteitä muiden yhteiskunnallisten organisaatioiden kanssa ja jonka välttämättömiä toimintoja on ns. hallintofunktioista huolehtiminen; tutkimusongelmana voi olla vaikkapa komiteoiden asema näiden funktioiden toteuttajina. Politologian tutkimuskohteena komiteat taas määrittyvät lähinnä sen erityisen aseman ja niiden erityisten funktioiden nojalla, jotka komiteoilla on poliittisessa järjestelmässä ja poliittisissa prosesseissa. Ongelmana voi olla esim. komiteoiden asema valtio-organisaation »reseptio-orgaaneina», sen ulkopuolisten poliittisten voimien muotoilemien ja poliittisen järjestelmän ympäristöstä kumpuavien tavoitteiden ja vaatimusten välittäjinä. Oikeustieteen näkökulmana taas on komitealaitos oikeudellisten normien sääntelykohteena.

Luettelemani ja karkeasti tieteenaloittaisesti eriyttämäni näkökulmat eivätkä kuitenkaan ehdottomasti sulje toisiaan pois. Kyse on vain tutkimuskohteen eri ominaisuuksien erilaisista painotuksista. Niinpä oikeustieteellisessä tutkimuksessa on välttämätöntä poiketa myös muiden tieteenalojen alueelle, vähintäänkin käyttää hyväksi niiden tutkimustuloksia, mikäli pidetään kiinni oikeudellisten ilmiöiden tutkimisesta oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisen faktisiteetin vuorovaikutuksessa.

Mainitsemiäni näkökulmavaihtoehtojen sisällä on vielä tilaa erilaisille tutkimusongelmille. Esimerkkinä oikeustieteellisestä kysymyksenasettelusta voi käyttää tanskalaisen Bent Christensenin väitöskirjateemaa. Hän on tutkinut lautakuntia ja neuvostoja (naevn og råd) oikeusvarmuuden periaatteen kannalta, tarkastellut, missä määrin niitä koskeissa säännöksissä on otettu huomioon eräitä tuomioistuineläytöksen organisaatiossa ja käsittelyprosessissa sovellettavia oikeudellisia periaatteita.⁷

Komiteoiden merkitys lainkäytössä tai muutoin selvälle kaksiasia-

⁶ Ks. komitealaitoksen määrällisestä kehityksestä II maailmansodan jälkeen tarkemmin edellä II.7.2.

⁷ Christensen 1958b s. 3 ja 22–24.

osaissuhteelle rakentuvien asioiden käsittelyssä on meillä vähäisempi kuin Tanskassa. Christensenin omaksuma näkökulma olisi kyllä tästä huolimatta Suomenkin komitealaitoksen tutkimisessa mahdollinen. Kun se kuitenkin jättää ulkopuolelleen komiteatyypisten elinten valtaosan, olen pitänyt sitä monografiatutkimukselle liian suppeana.

Aiempi suomalainen oikeustutkimus ei rajoita tutkimusongelman valintaa; nimenomaisesti komitealaitoksen ongelmia pohtinutta juridista tutkimusta on meillä harjoitettu niukasti.⁸ Sen sijaan rajoituksia aiheutuu komitealaitoksen oikeudellistamisen asteesta: juridisen tutkimuksen kohteeksi ei tule ottaa sellaista komitealaitoksen puolta, jota ei ole lainkaan tai joka on vain vähäisessä määrin oikeudellisesti säännelty. Niin ikään on otettava huomioon komiteoiden heterogeenisuus. Tutkimusongelma on tarkoituksenmukaista liittää komitealaitoksen sellaisiin oikeudellisiin ominaisuuksiin, jotka yhdistävät komiteatyypisiä elimiä tai jotka ainakin mahdollistavat komiteoiden – ja samalla tutkimuksellisten osaongelmien – tyypittelyn oikeudellisesti merkityksellisillä kriteereillä.

Tutkimusongelmakseni olen valinnut *komiteatyypisten elinten oikeudellis-organisatorisen aseman valtiokoneistossamme*. Ongelma on vielä hajautettava osakysymyksiksi.

Organisatoris-teknisestä näkökulmasta orgaanien kantamat sosiaaliset suhteet voi ryhmittää *työnjaollisiin ja ohjauksellisiin*: työnjaolliset suhteet eriyttävät organisaation tiettyjä tehtäväkokonaisuuksia hoitaviksi osayksiköiksi, kun taas ohjaus (ja valvonta-) suhteet kokoavat organisaation jälleen yhtenäisiä tavoitteita toteuttavaksi kokonaisuudeksi. Komiteatyypisten elinten organisatorisen aseman selvittäminen edellyttää siten yhtäältä niiden *tehtävien ja toimivallan*, toisaalta taas niihin kohdistettavan *ohjauksen ja valvonnan* erittelyä.

Valtaa, jota käytetään organisaation työnjaollisten ja ohjauksellisten suhteiden muotoutumisesta päätettäessä, voi kutsua *organisaatiovallaksi*. Institutionaalisissa organisaatioissa tämä valta jakautuu organisaation muodostumisprosessin vaiheittaista eriytymistä vastaavasti kahteen pääkomponenttiin: *organisaation normittamista ja organisatoristen asemien*

⁸ Nünpä *Modeenin* pysyviä komiteoita käsittelevät julkaisut, 1970 ja 1971, ovat luonteeltaan lähinnä esitteleviä. Myös *Sipposen*, 1976 s. 204–207, esitys tyytyy etupäässä kuvailemaan komitealaitostamme. *Sainio*, 1969 s. 44–46, ja *Hidén*, 1974 s. 278–281, taas ovat selostaneet komiteoiden asemaa säädösvalmistelussa omille tutkimusteemoilleen – lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa ja säädösvalvonta Suomessa – alisteisesti.

miehittämistä koskevaan vaikutusmahdollisuuteen. Komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautuminen on kolmas komiteoiden organisatorisen aseman selvittämisen vaatima tutkimustehtävä. Tähän liittyy, osin sen osatehtävänä, osin taas sen täyttämisen ennakkoehtona, *komiteajäsenten aseman* arviointi.

Saattaa tuntua perustellulta aloittaa komiteatyypisten elinten organisatorisen aseman selvittäminen organisaatiovallan jakautumisesta: johdonmukaiselta vaikuttaa tarkastella ensin, kenelle organisaatiovalta kuuluu, ja vasta tämän jälkeen tutkia, miten tuota valtaa on käytetty, millaiseksi komiteoiden asema valtio-organisaation työnjaolisissa ja ohjauksellisissa suhteissa on järjestetty. Juridisessa tutkimuksessa tällainen etenemistapa ei kuitenkaan ole mahdollinen. Organisaatiovallan, varsinkin siihen sisältyvän säännöstämiskompetenssin, jakautuminen riippuu osaltaan komiteatyypisten elinten tehtävistä ja toimivallasta, niihin kohdistettavasta ohjauksesta ja valvonnasta sekä komiteajäsenten oikeusasemasta. Myöskään organisaatiovallan tarkastelussa ei voida edetä organisaation muodostamisprosessin vaiheittaista jäsennystä vastaavasti. Säännöstämiskompetenssin jakautumiseen vaikuttaa muiden seikkojen ohessa myös komiteoiden henkilökokoonpano sekä komiteajäsenten tehtäviinsä asettamisjärjestys. Olenkin ryhmittänyt tutkimuksen osaongelmat niiden oikeudellisten aspektien keskinäisen riippuvuussuhteen perusteella seuraavaan järjestykseen:

- komiteoiden tehtävät ja toimivalta (IV–V),
- komiteajäsenet (VI),
- komiteoita koskeva ohjaus ja valvonta (VII) ja
- komiteoita koskeva organisaatiovalta (VIII).

2. TUTKIMUSKOHTEN JA -ONGELMAN PAIKANTAMINEN YHTEISKUNNAN JA SEN OIKEUDELLISTEN ILMIÖIDEN KOKONAISUUDESSA

Miten taso, jolla olen täsmentänyt tutkimuskohteeni ja -ongelmani, määrittänyt oikeudellisten ilmiöiden kokonaisuudessa? Mikä on tutkimieni yhteiskunnallisten ilmiöiden oikeudellisen aspektin suhde niiden muihin ominaisuuksiin? Liittyykö tutkimuskohteeseeni ja -ongelmaani ylipäänsä sellainen oikeudellinen aspekti, joka tekee siitä oikeudellisen tutkimuk-

sen legitimiin kohteen? Nämä ovat kysymyksiä, jotka ovat olleet ensimmäisessä niteessä julkaistujen teoreettisten kehittelyjeni lähtökohtina. Kehittelyjen strategiana on ollut suomalaisenkin julkisoikeustieteen teorianmuodostusta paljossa ohjanneen tradition, *klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin tai jälkikonstitutionaalisen koulukunnan, konseptioiden kritiikki*. – Yritän tiivistää työni I osan tarkastelujen lopputuloksia sekä suhteuttaa niitä rajaamaani tutkimuskohteeseen ja -ongelmaan.

Sakari Hänninen on esittänyt väitöskirjassaan *porvarillisen yhteiskunnan kolmitasoisien kuvausmallin*, jota voi käyttää hyväksi myös oikeudellisten ilmiöiden jäsentämisessä ja paikallistamisessa yhteiskunnan kokonaisuudessa. Kuvausmallin lähtökohtana on *porvarillisen yhteiskunnan subjektirakenteen eriyttäminen*. Ensimmäisellä tasolla, *yhteiskunnan syvärakenteessa*, voi puhua pääomasta »transsendentaalisubjektina» sekä pääoman liikelakeja toteuttavista *vakioiduista keskimääräissubjekteista*. Toisella, *joukkomittaisten ilmiöiden tasolla* agentteina ovat *ryhmätasoiset kollektiivisubjektit* ja kolmannella, *yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasolla* taas *intentionaaliset yksilösubjektit*.

Kunkin tason subjektia luonnehtii sille ominainen ajatusmuoto: ensimmäisellä, syvärakenteen ja vakioitujen keskimääräissubjektien tasolla Hänninen puhuu *tajuntamuodosta*, toisella, joukkomittaisten ilmiöiden ja kollektiivisubjektien tasolla *tietoisuusmuodosta* sekä kolmannella, yhteiskunnan konkreettisen pinnan ja intentionaalisten yksilösubjektien 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: alemman tason ilmiöt »leimaavat» ylemmän tason ilmiötä, vaikka eivät niitä loppuun asti määrääkään.

Horisontaalista tasottelua täydentää *vertikaalinen aspektijako*, jossa voi tukeutua vaikkapa perinteiseen yhteiskunnan eriyttämiseen talouteen, politiikkaan ja ideologiaan. Hännisen mallissa yhteiskunnan eri aspektit ovat läsnä kaikilla horisontaalisilla tasoilla; tässä malli poikkeaa yksinkertaistetusta perusta–päälysrakenne -metaforasta, jossa talous rajataan usein vain perustaan ja politiikka ja ideologia puolestaan päälysrakenteeseen. Niinpä Hännisen mukaan yhteiskunnan syvärakenteessa talous on mukana arvomuotona, politiikka oikeusmuotona ja ideologia fetissi-

muotona; nämä syvärakenteen aspektit ovat tulkittavissa pääoman uusintamisprosessin välitysmuodoiksi.

Myös oikeutta voi lähestyä yhteiskunnan eri tasoilla läsnä olevana vertikaalisena aspektina. Syvärakenteessa oikeus on mukana *oikeusmuotona*, pääoman uusintamisprosessin oikeudellisena välitysmuotona. Joukkomittaisten ilmiöiden tasolla oikeus esiintyy kollektiivisubjektien kantamana erityisenä tietoisuusmuotona, *oikeusideologiana*. Yhteiskunnan konkreettisen pinnan, yksilösubjektien tason, oikeudelliset ilmiöt taas voi yhdistää *lakimuodon* käsitteen alle. Kyse on konkreettisista oikeudellisista sääntelyistä ja niitä toteuttavista yksilösubjektien –mukaan luettuna valtio-organit– käytännöistä. Lakimuotoa koskee myös tutkimus, jonka välittömänä kohteena ovat komiteatyypisiin orgaaneihin liittyvät konkreettiset oikeudelliset järjestelyt.

Yhteiskunnan ja sen oikeudellisten aspektien horisontaalinen tasottelu mahdollistaa yleistävät arviot klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin perustavista oikeutta ja valtiota koskevista katsomuksista ja niiden kohteesta. Teesini on, että peruskonseptiot, jotka ovat tiivistettävissä koulukunnan johtavien teoreetikkojen –v. Gerber, Laband ja Jellinek– esityksistä, kiinnittyvät oikeusmuotoon ja antavat tietyssä mielessä adekvaatin kuvan ns. *modernin oikeuden* (*porvarillisen oikeusmuodon*) yleisimmistä tunnusmerkeistä.

Klassisen positivismin oikeuskäsityksessä on yhtäällä *oikeus itsenäistyneenä ja formaalina, abstraktien ja yleisten oikeuslauseiden systeeminä*, toisaalla taas *autonomiset ja sellaisina tasa-arvoiset tahtosubjektit noiden oikeuslauseiden kohteina*. Tahtokäsité kytki vielä eräällä tavalla itsenäistyneen oikeudellisen Sollenin Seiniin, yhteiskunnalliseen faktisiteettiin: *objektiivinen oikeus* oli abstraktin valtiotahdon tuotetta ja *subjektiivisten oikeuksien* kantajina taas olivat autonomiset yksilösubjektit, joiden tahto oli yhtä abstrakti kuin valtiotahtokin.

Klassisen positivismin käsityksissä ilmenevän modernin oikeuden järjestelmän mahdollistaa se yhteiskunnan syvärakenteen alue, joka porvarillisen yhteiskuntamuodon vallitessa konstituoii tuotannolle ja ihmiselämän uusintamiselle välttämättömän yhteiskunnallisen yhteyden: *vaihtosuhteet pinnan suhteina*, joiden subjektit –vakioituina keskimääräissubjekteina– ovat muodollisesti vapaita ja tasa-arvoisia, abstrakteja tavaranomistajia. Vaihdon vapaus ja tasa-arvoisuus edellyttää, että vaihtosuhteet takaa yksittäisistä tavaranomistajista irrottautunut *ulkotaloudellinen pakkovalta, valtio (valtiokoneisto)*; valtiollisen takauksen myötä vaihto-

suhteet saavat oikeussuhteen leiman. Valtiollisen pakkovallan taetta edellyttävät vaihdon käyttäytymisvaatimukset koskevat yhtäläisinä kaikkia yhteiskunnan jäseniä. Näiden käyttäytymisvaatimusten on siksi ilmentävä yleisinä ja abstrakteina normeina ja –valtiollisen pakon takaamina– nimenomaan oikeusnormeina.

Yksityisoikeuden tavoin myös valtio-oikeus säänteli klassisen positivismin mukaan tahtosubjektien keskinäissuhteita. Valtio-oikeuden systematisointi edellytti siten vastinetta yksityisoikeuden teorianmuodostuksen perustana olleelle individuaaliselle, vapaalle ja tasa-arvoiselle tahtosubjektille, luonnollista tai sosiaalista valtiokäsitettä. *Valtio* oli yksityisoikeudellisten subjektien tavoin *tahtosubjekti*. Sen tahto oli kuitenkin luonteeltaan *yleistä* –yleisiä intressejä ilmentävää ja kaikkiin yhteiskunnan jäseniin kohdistuvaa– ja sen sisältämän valtaelementin kohteena olivat ihmiset, se oli *herruutta*. Yksilötahdon tavoin valtiotahdonkin oli klassisen positivismin teoriassa *abstraktia* ja *autonomista*.

Klassisen positivismin (sosiaaliselle) valtiokäsitteelle on ominaista kaksinaismerkitys, joka on pelkistettävissä myös muista länsimaaisista valtiokonseptioista. Valtio on yhtäältä yhteiskunnan jäsenet yhteenliittävä *poliittinen yhteisö*, toisaalta taas organisaatio, *valtiokoneisto*. Laajan ja suppean valtiokäsitteen yhdistävä elementti on yleinen valtiotahto, *valtiovalta*. Valtiovalta erottaa valtioyhteisön muista korporaatioista ja myös muut laajan valtiokäsitteen ainesosat –kansa tai väestö sekä alue– on mahdollista määrittää vain valtiovallan avulla. Suppea valtiokäsite taas rajautuu valtio-orgaaniuden kautta ja valtio-orgaanin tunnusmerkkinä on nimenomaan osallisuus valtiotahdon konkretisoimiseen ja julkilausumiseen.

Klassisen positivismin (sosiaaliseen) valtiokäsitteeseen sisältyvät modernin valtion tunnusmerkit ovat myös saatettavissa yhteyteen porvarillisen yhteiskuntamuodon kanssa, kuten ns. valtion johtamiskeskustelussa on pyritty tekemään. Laajaksi valtioksi yhdistyvän väestön muodostavat yhteiskunnan jäsenet esiintyvät nimenomaan oikeussubjekteiksi muuntuneina vapaina ja tasa-arvoisina tahtosubjekteina, abstraktin valtiotahdon tai objektiivisen oikeuden kohteina. Selitettäessä suppean valtion, itsenäistyneenä organisaationa ilmenevän valtion, välttämättömyyttä on keskustelussa taas ehkä yleisimmin viitattu vaihtosuhteiden takaamisfunktion vaatimaan ulkotaloudelliseen pakkovaltaan; tämän selitysmallin juuret juontavat jo marxilaisen oikeus- ja valtioteorian 1920-luvun klassikkoon, Evgenij Pašukanikseen.

Porvarillisesta yhteiskuntamuodosta pystytään kuitenkin johtamaan vain itsenäistyneen valtiokoneiston välttämättömyys, ei sen mahdollisuutta: porvarillisen yhteiskuntamuodon teorian ja samalla oikeus- ja valtiomuodon johtamisen on otettava suppean valtiokäsitteen tarkoittama itenäistynyt valtiokoneisto annettuna, tämän yhteiskuntamuodon esihistorian tuottamana faktisiteettina.

Klassisen positivismin oikeus- ja valtiokäsitykset siis kiinnittyvät porvarillisen yhteiskunnan syvärakenteen pintaan, vaihtosuhteisiin; niiden reaali kohteena on oikeus(ja valtio-)muoto. Ne ovat myös kohteelleen tietyssä mielessä adekvaatteja, vangitsevat eräät porvarillisen oikeuden ja valtion yleisimmät tunnusmerkit. Niitä voi kuitenkin samalla pitää ahtaassa tai reduktionistisessa mielessä *ideologisina*; ne eivät liitä pinnan suhteita siihen syvärakenteen alueeseen, jolla vakioitunut keskimääräissubjektit eivät enää määrity vain abstraktien vaihtoarvojen yhtä abstrakteiksi kantajiksi vaan ovat jo käyttöarvojensa nojalla eriytyneitä pääomasuhteen »luonnenaamioiden» kantajia. Kohteensa tavoin nämä käsitykset siten verhoavat tuotantosfäärin epätasa-arvon ja pakon vaihdon alueen tasa-arvon ja vapauden kaapuun.

Ideologiakritiikissä vaihdon alueen synnyttämiä ajatusmuotoja systematisoivaa teoriaa arvostellaan ikään kuin syvyysuunnasta, vaihtosuhteiden peittämän epätasa-arvon ja pakon, pääomasuhteen, näkökulmasta. Klassisen positivismin peruskategorioiden kohdealueesta johtuu kuitenkin niiden riittämättömyys myös siirryttäessä *lakimuodon tasolle*. Tällä tasolla yhteiskunnan jäsenet eivät enää esiinny abstrakteina tavaranomistajina eivätkä myöskään pääomasuhteen »luonnenaamioiden» kantajina vaan *yksilöllisinä ja intentionaalisina subjekteina*. Tällä tasolla valtio ei myöskään enää ole abstraktin valtiotahdon subjekti, vakioitujen keskimääräissubjektien poliittinen yhteisö ja oikeusmuodon edellyttämä ulkotaloudellinen pakkovalta vaan *intentionaalisten yksilöiden kattama institutionaalinen organisaatio*. Myös tällä tasolla, jota erotukseksi pääomasuhteeseen suhteutetusta abstraktien vaihtosuhteiden pinnasta kutsun yhteiskunnan konkreettiseksi pinnaksi, on oikeutettua puhua tahtosubjekteista ja tahtosuhteista. Nämä eivät kuitenkaan enää ole vaihdon alueen keskimääräisabstraktioita vaan *yksilöllisesti konkretisoituneita subjekteja ja suhteita*. Sellaisina klassisen positivismin abstraktit kategoriat eivät niitä pysty tavoittamaan kuten tämän tradition valtio-organien ja organisatoristen suhteiden käsitteellistämisehdotuksista ilmenee.

Yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasolle sijoittuvia, lakimuodon piiriin kuuluvia oikeudellisia ilmiöitä –täsmällisemmin: yhteiskunnallisten ilmiöiden oikeudellisia aspektoja– voi jäsentää S.S. Aleksejevin kehittämän *oikeudellisen sääntelyprosessin* käsitteen avulla. Prosessin ensimmäistä vaihetta, yhteiskunnallisten suhteiden normatiivista säännöstämistä, voi kutsua myös oikeuden muodostumisprosessiksi; oikeus tarkoittaa tällöin –lakimuodon tasolla oltaessa– *oikeusnormeja*.

Oikeuden muodostumisprosessia voi lähestyä joko oikeusnormeissa vahvistetuista käyttäytymisen ja yhteiskunnallisten suhteiden malleista (abstrakteista oikeussuhteista) tai sitten oikeusnormit vahvistavien valtio-organien toiminnasta käsin. Edellisestä näkökulmasta huomio kiinnittyy oikeuden sääntelemin yhteiskunnallisiin suhteisiin. Konkreettisten oikeudellisten järjestelyjen välittömänä *sääntelykohteena* ovat *yhteiskunnan konkreettisen pinnan sosiaaliset suhteet*, joiden kantajia ovat intentionaaliset yksilösubjektit. Oikeudenaloittain eriytyneessä tutkimuksessa on selvitettävä säänneltävien sosiaalisten suhteiden spesifikkää, mm. niiden konstituoitumisprosessia ja välityksiä yhteiskunnan muille tasoille.

Jälkimmäinen näkökulma puolestaan kääntää katseen niihin transformaatiomekanismeihin, joiden välityksellä tie säänneltävistä yhteiskunnallisista suhteista oikeusnormeissa vahvistettavaan Solleniin kulkee. Sääntelyn konkreettinen sisältö ei selity yksin valtio-organien intentionaalisesta toiminnasta; on edettävä myös joukkomittaisten ilmiöiden ja kollektiivisubjektien tason poliittisiin suhteisiin, joiden ristiriidat läpäisevät myös valtio-organisaation ja määräävät osaltaan valtio-organien toimintaa. On myös otettava huomioon se tälle tasolle sijoittuva oikeuden specifi muoto, joka oikeudellisten ilmiöiden tasottelussa välittää oikeusmuotoa ja lakimuotoa, oikeus oikeusideologiana. Oikeusideologia mm. takaa konkreettisille sääntelyille sen välttämättömän sisäisen yhtenäisyyden, jota oikeusnormien järjestelmän toimivuus edellyttää.

Oikeuden muodostumisprosessin voi siis nähdä ensimmäiseksi vaiheeksi Aleksejevin omaksumassa oikeudellisen sääntelyprosessin jäsenyydessä. Aleksejevin skeeman kaksi jälkimmäistä vaihetta on taas mahdollista liittää yhteen oikeuden realisoitumisprosessiksi. Kokonaisuudessaan Aleksejevin oikeudellisen sääntelyprosessin kolmivaiheinen jäsenyys on seuraava:

– *yhteiskunnallisten suhteiden normatiivinen säännöstäminen*,

- *oikeusnormien »toiminta»*, jonka tuloksena oikeussuhteet syntyvät ja muuntuvat sekä
- *subjektiivisten oikeuksien ja velvollisuuksien realisoiminen*, jolloin oikeudellinen sääntely saavuttaa (lähi)tavoitteensa, ruumillistuu yhteiskunnan jäsenten käyttäytymisessä.

Oikeudellisen sääntelyprosessin ja sen vaiheiden ohella Aleksejev on käyttänyt myös käsitteitä oikeudellisen sääntelyn mekanismi ja sen elementit. Aleksejevin esitystä hieman muuntaen *oikeudellisen sääntelyn mekanismeissa* voi erottaa seuraavat *elementit*:

- *oikeusnormit*,
- *oikeussubjektius*,
- *oikeustositteet* sekä
- *oikeussuhteet*.

Oikeudellisen sääntelyn mekanismin elementtejä ilmentävät termit eivät ole tuntemattomia sen paremmin klassiselle oikeustieteelliselle positivismille kuin sitä kritikoineille kelsenläiselle normativismille, ns. analyttiselle koulukunnalle tai oikeuden välittömästi havaittavaan empiriaan palauttavalle empiristiselle suuntauksellekaan. Näitä elementtejä on kuitenkin lähestyttävä *oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisen faktisiteetin vuorovaikutuksen* näkökulmasta eikä pyrittävä redusoimaan niitä joko »puhtaasti» Solleniksi tai välittömästi havaittavaksi empiriaksi tulkituksi Seiniksi. Niinpä oikeussubjektius ei – luonnollisista henkilöistä puhuttaessa – typisty vain normatiiviseen ainekseen eikä se myöskään kiinnity ihmiseen biologisena entiteettinä. *Yksilö- ja kollektiivisubjektit ovat oikeussubjekteja yhteiskunnallisten suhteiden kantajina*. Kun tietyt yhteiskunnalliset suhteet alistetaan oikeudelliseen sääntelyyn, niiden subjekteille annetaan samalla oikeussubjektin ominaisuus. Konkreettisia oikeussuhteita taas voidaan eritellä sisällön ja muodon kategorioiden avulla: *konkreettiset oikeussuhteet ovat subjektiivisiksi oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi muuntuneiden oikeusnormien, abstraktien oikeussuhteiden, strukturoimia faktisia sosiaalisia suhteita*.

Oikeusdogmatiikka kiinnittää päähuomionsa oikeudellisen sääntelymekanismin perustavaan elementtiin, *oikeusnormeihin tai abstrakteihin oikeussuhteisiin*. Tällainenkaan tutkimus ei voi kuitenkaan sivuuttaa sääntelävien yhteiskunnallisten suhteiden erittelyä. Valtio-oikeudellinen tutkimus, myös valtio-oikeusdogmatiikka, edellyttää vastausten hahmottelamista seuraavan kaltaisiin kysymyksiin: Minkälaisia ovat luonteeltaan

valtio-oikeudellisten normien sääntelemät yhteiskunnalliset suhteet? Mitkä tekijät määräävät näiden suhteiden kehitystä, mikä on niiden autonomia? Miksi, minkälaisen tekijöiden vaikutuksesta nämä suhteet oikeudellistetaan? Mikä merkitys oikeudellistamisella on näiden suhteiden kehitykselle?

Lakimuodon tasolla valtio esiintyy konkreettisten yksilöiden kantamana organisaationa. Valtio-oikeudessakin välittömänä sääntelykohteena ovat yhteiskunnan konkreettisen pinnan sosiaaliset suhteet, vaikka sääntelyillä on vaikutuksensa myös yhteiskunnan muilla horisontaalisilla tasoilla. Valtio-oikeudessa säänneltävät suhteet voi tarkemmassa erittelyssä jakaa kolmeen relaatioryhmään: yhteiskunnan – sen individuaalisten sekä organisoitujen kollektiivisubjektien – suhteet valtioon; valtio-organien keskinäissuhteet; valtion suhteet yhteiskuntaan, sen individuaaliisiin ja organisoituihin kollektiivisubjekteihin.

Omassa tutkimuksessa kysymys on lähinnä kahdesta ensimmäisestä relaatioryhmästä. Yhteiskunta–valtio -suhteita joudun tarkastelemaan erityisesti päätöksenteon kohteiden edustajiksi luokittelimiani komiteajäseniä, kuten intressiedustajia, ja heidän tehtäviinsä asettamisen menettelyä eritellessäni. Komiteoiden asemaa valtionhallinnon ohjaus- ja valvontasuhteissa koskeva tarkastelu taas kohdistuu ehkä tyypillisimmin valtio-organien keskinäissuhteisiin.

Valtio-oikeuden sääntelemät *yhteiskunta–valtio -suhteet* ovat valtiovaltaa ja sen käyttöä koskevana luonteeltaan *poliittisia*. Tässäkin tapauksessa välittömänä sääntelykohteena ovat kuitenkin yhteiskunnan konkreettisen pinnan sosiaaliset suhteet, eivät joukkomittaisten ilmiöiden tason kollektiivisubjektien (luokkasubjektien) poliittiset suhteet. Sosiaalisten suhteiden sääntelyn kautta oikeus kylläkin luo puitteet tämän tason poliittisille suhteille, yhteiskunnan poliittisen järjestelmän hahmolle tai valtion organisoitumismuodolle, kuten Hänninen on tämän tason poliittista aspektia kutsunut.

Valtio-organisaation – tai suppeammin *hallinto-organisaation* – sisäisissä suhteissa taas voi erottaa kaksi aspektia. Yhtäältä on kysymys sosiaalisista suhteista, joita voi tarkastella yleisen organisaatioteorian käsitteistöllä ja jotka voi karkeasti jakaa työnjaollisiin ja ohjauksellisiin; tätä aspektia kutsun *organisatoris-tekniseksi*.

Organisatoristen suhteiden eriyttämistä tästä näkökulmasta vastaa komiteatyypisten elinten aseman määrittäminen yhtäältä niiden tehtävien ja toimivallan, toisaalta niihin kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan

kannalta. Valtiokoneiston sisäiset suhteet eivät kuitenkaan ole tyhjennettävissä pelkästään yleisen organisaatioteorian käsitteistölle avautuviin ominaisuuksiinsa. Valtiokoneiston asema valtiovallan kantajana ja käyttäjänä lyö väistämättä tietyn *poliittisen leiman* myös valtio-organisaation ja hallinnonkin sisäisiin suhteisiin. Organisatoristen suhteiden poliittinen puoli korostuu silloin, kun abstraktisista organisatorisista asemista siirytään niiden konkreettisiin, yksilöllisiin subjekteihin. Valtiokoneiston sisäisten sosiaalisten suhteiden kaksinaisluonteeseen, organisatoris-tekniisten ja poliittisten aspektien yhteenkietoutumiseen, on oikeusdogmatiikan tasolla kiinnitettävä huomiota varsinkin organisaatiovallan ongelmia tarkasteltaessa.

Porvarillisen valtion yleisimmät tunnusmerkit, joita myös klassisen valtio-oikeudellisen positivismin luonnollinen tai sosiaalinen valtiokäsité ilmentää, kiinnittyvät yhteiskunnan horisontaalisessa tasottelussa syvärakenteeseen. Valtio-organisaatio ja valtio-orgaanien kantamat sosiaaliset suhteet taas sijoittuvat yhteiskunnan konkreettisen pinnan tasolle. Voidaanko tästä huolimatta puhua *kapitalistiselle yhteiskunnalle* jos ei ehkä välttämättömästi niin kuitenkin väljemmin ilmaistuna *adekvaatista hallinto-organisaatiosta ja sen perusrakenteesta*? Kysymys on omalle tutkimukselleni sikäli tärkeä, että jos vastaus on myönteinen, tarjolla on mittapuu, jota vasten komiteatyypisten elinten erityispiirteitä valtio-organisaation kokonaisuudessa voi tarkastella.

Käsitykseni on, että myönteistä vastausta kysymykseen voi perustella Weberin *byrokratiateoriasta* käsin. Weberin hallinnon byrokraattiseen organisaatiomuotoon liittämät tunnusmerkit voi jakaa kahteen ryhmään. Näistä ensimmäinen liittyy klassisen positivismin suppean valtiokäsitteen ilmentämään valtiokoneiston itsenäistymiseen. Tähän ryhmään kuuluvia tunnusmerkkejä ovat hallintohenkilöstön erottaminen hallinnon välineiden ja virkojen omistuksesta sekä sisäisten, hierarkkisen periaatteen mukaisesti muotoiltujen sääntöjen kiinteä pysyvä organisaatio. Toinen tunnusmerkkien ryhmä liittyy valtion ulkoisten toimintojen alistamiseen abstrakteille oikeusnormeille.

Weberin teorian mukaiset byrokratian tunnusmerkit on jäsennettävä *abstraktista, formaalis-rationaalisesta oikeudesta* käsin. Vasta hallinnon ja modernin oikeuden yhteys täydellistää legaalialla hallintaa vastaavan byrokraattisen organisaatiomuodon ja samalla alistaa omalle logiikalleen tunnusmerkit, jotka liittyvät keskitettyyn ja itsenäistyneeseen valtioko-

neistoon. Weber näki byrokratian ideaalityypin olennoituvan puhtaimmillaan kapitalistisen valtion hallinto-organisaatiossa. Hänen teoriassaan myös byrokratian ja kapitalismin yhteys välittyi 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. Tätä voi pitää Weberin selityksenä sille, miksi byrokraattinen, klassisen valtio-oikeudellisen positivismin valtion oikeushenkilöllisyysoppia vastaava hallinto-organisaatio on adekvaatti nimenomaan porvarilliselle yhteiskuntamuodolle.

Weberin selityksen voi hyväksyä, kuitenkin muistaen, että byrokratian tunnusmerkkejä vastaava hallinto-organisaatio ei synny luonnonvoimaisesti: organisaation muotoutuminen on aina poliittisten suhteiden ja prosessien välittämien intentionaalisten toimenpiteiden tulosta. Joka tapauksessa olen pitänyt oikeutettuna käyttää Weberin byrokraatiaprinsiipejä tukinojana, jonka avulla hallinto-organisaatiomme – mukaan luettuna komitealaitoksen – historiallista kehitystä voi jäsentää. Myös tutkimukseni positiivisoikeudellisissa osissa yhtenä keskeisenä juonteena on *komitealaitoksessa toteutettujen järjestelyjen vertaaminen hallinto-organisaatiomme runkoon, ns. linjahallintoon*, jonka organisointi pääpiirteisään vastaa Weberin byrokratiamalliinsa liittämiä tunnusmerkkejä.

Jakson alussa esittämistäni kysymyksistä on vielä vastaamatta komiteatyypisiin elimiin kiinnittyvien suhteiden ja niitä sääntelevien normien legitiimiyys oikeustieteellisen tutkimuksen kohteina. Kysymys on aiheellinen siksi, että klassinen valtio-oikeudellinen positivismi kielsi pääsääntöisesti valtio-organisaation – erityisesti hallinto-organisaation – sisäisten suhteiden ja niitä sääntelevien normien oikeudellisen luonteen. Kantaansa tämä koulukunta perusteli *valtion oikeushenkilöllisyydellä* sekä *lain kaksinaiskonseption sisältämällä aineellisen lain käsitteellä*.

Klassisen valtio-oikeudellisen positivismin virhe ei ollut valtion oikeushenkilöllisyyden myöntämisessä vaan tavassa, jolla se tästä asettamuksesta dedusoi valtio-organien keskinäissuhteiden ja niitä sääntelevien normien oikeudellisen karasteristiikan. Oikeudellisen orgaanikäsitteen lähtökohtana oli valtion ulospäin ilmenevän tahdon ongelma. Orgaanit muotoilivat kompetenssinsa rajoissa tämän tahdon, niiden tahtotoi-

minnot luettiin valtion tiliin valtion ja sen ulkopuolisten subjektien välisissä suhteissa. Kun orgaanitahto samastui valtiotahtoon, orgaaneilla ei ollut itsenäistä tahtoa eivätkä ne myöskään tästä syystä voineet olla oikeussubjekteja.

Orgaanien oikeussubjektiutta ei kielletty ainoastaan valtion ja sen ulkopuolisten subjektien välisissä vaan myös valtio-organisaation sisäisissä suhteissa. Kun lain kaksinaiskonseptiossa aineellisen lakikäsitteen keskeinen ainesosa, oikeuslause, puolestaan määrittyi itsenäisten tahtosubjektien välisiä suhteita säänteleväksi normiksi, valtio-orgaanien keskinäissuhteisiin kohdistuvat normit jäivät tämän kategorian ulkopuolelle. Valtio-orgaani oikeudellisena Sollen-ilmionä rajautui olennaisesti objektiivisen oikeuden alueelle, kompetenssinormien määrittämäksi *orgaaniksi in abstracto*, jonka koulukunta edellytti jyrkästi erotettavan orgaaneina kulloinkin toimivista konkreettisista henkilöistä, *orgaaneista in concreto*.

Klassisen valtio-oikeudellisen positivismin teoreetikot eivät itsekään kyenneet pitämään kiinni orgaanin in abstracto ja in concreto välisestä erosta, kuten heidän tarkkanäköinen kriitikonsa Hans Kelsen on osoittanut. Kelsen pyrki voittamaan edeltäjiensä käsitteellisen horjunnan palauttamalla orgaaniuden varhaistuotannossaan konkreettisiin orgaanihenkilöihin, orgaaneihin in concreto, myöhemmin taas muiden oikeuskäsitteiden tavoin normikompleksiksi, orgaaniksi in abstracto. Kumpikaan reduktio ei nähdäkseni ratkaise orgaanisongelmaa, jota myös on lähestyttävä esittelemäni oikeudellisen sääntelyprosessin jäsennyksen avulla. *Orgaanius on tietty jäsen valtio-organisaatioon kiinnittyviä yhteiskunnallisia suhteita sääntelevien oikeusnormien realisoitumisessa*. Sellaisena sitä on tarkasteltava orgaanin in abstracto –orgaaniutta sääntelevien normien– sekä säänneltävänä olevien faktisten sosiaalisten suhteiden ja niiden konkreettisten kantajien vuorovaikutuksesta käsin. Orgaanius in abstracto ei menetä tällöin täysin merkitystään, vaan sitäkin voidaan teoreettisessa tarkastelussa käsitellä suhteellisen –mutta vain suhteellisen!– itsenäisenä oikeudellisena ilmiönä.

Organisatoristen oikeusnormien välittämien sosiaalisten suhteiden eräs erityispiirre on, että ne –tilametaforan avulla ilmaistuna– syntyvät ikään kuin ylhäältä käsin, yhteiskunnan konkreettisen pinnan intentionaalisten päätösten vaikutuksesta. *Organisatoriset oikeussuhteet* ovat yleensä tyypillisesti ns. *toissijaisia oikeussuhteita*, joissa oikeudellinen muoto edeltää välittämäänsä sosiaalisia suhteita ja on itse olennainen tekijä niiden syntymisessä. Tätä voinee pitää myös yhtenä perusteluna sille, että

organisatorisia oikeussuhteita tutkittaessa on lupa kenties yksinomaisemmin kuin konkreettisten oikeudellisten sääntelyjen tutkimisessa yleensä pitäytyä abstrakteihin oikeussuhteisiin, organisatorisia suhteita säänteleviin oikeusnormeihin. Tämä ei kuitenkaan luonnollisesti oikeuta sivuuttamaan säänneltävien suhteiden spesifiikkaa.

Kuvaamani organisatoristen suhteiden erityispiirre antaa mahdollisuuden tarkastella *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, yhteiskunnallisten suhteiden –tässä tapauksessa organisatoristen suhteiden– normatiivinen säännöstäminen.

Toisessa vaiheessa *abstraktit organisatoriset asemat miehitetään* ja ajatuksellisten orgaanien ja organisatoristen suhteiden sijaan astuvat konkreettiset ihmiset ja kollektiivit sekä heidän välisensä faktiset, normien strukturoimat ja niitä realisoivat sosiaaliset suhteet. Oikeusnormein säännellyssä organisaatiossa kysymys on siitä oikeudellisen sääntelyprosessin vaiheesta, jossa oikeusnormeissa vahvistetut abstraktit oikeussuhdemallit muuntuvat konkreettisiksi oikeussuhteiksi, konkreettisten subjektien (oikeussubjektien) välisiksi, oikeusnormien ilmentämien käyttäytymisvaatimusten osaltaan ohjaamiksi faktisiksi sosiaalisiksi suhteiksi. Orgaani in abstracto ei kuitenkaan tässä vaiheessa muunnu orgaaniksi in concreto, mikäli jälkimmäinen käsite määritellään klassisen positivismin edellyttämällä tavalla. Institutionaalisessa organisaatiossa ei näet voi puhua orgaanista in concreto organisaationormeista riippumattomana entiteettinä: konkreettiset yksilöt tai kollektiivit eivät ole tällaisten organisaatioiden ainesosia muussa ominaisuudessa kuin orgaanin in abstracto määrittävien oikeusnormien säännöstämien oikeuksien ja velvollisuuksien, konkreettisina oikeussuhteina ilmenevien organisatoristen suhteiden subjekteina.

Oikeussubjektuuden ja oikeussuhteen käsitteiden sovellettavuutta valtio-orgaanien keskinäissuhteisiin on arvioitava oikeudellisen sääntelyprosessin kokonaisuudesta käsin. Valtio-orgaanien oikeussubjektuuteen on sovellettava samaa maksiimia kuin yksilöiden ja kollektiivien oikeussubjektuuteen yleensäkin: *mikäli valtio-orgaanit ovat oikeudellisesti säänneltyjen –ts. valtion antamien ja/tai sanktioimien normien sääntelemien– yhteiskunnallisten suhteiden kantajia, ne ovat myös oikeussub-*

jekteja. Oikeusnormien ja oikeussubjektuuden keskinäinen riippuvuussuhde oikeudellisen sääntelyn prosessissa on toisen suuntainen kuin klassisen positivismin konstruktiossa annetaan ymmärtää: oikeusnormeista edetään oikeussubjektuuteen.

Klassinen positivismi oli oikeassa siinä, että oikeussubjektuus edellyttää kantajaltaan tahtokykyisyyttä. Se, että valtio-organit esiintyvät niissä ulkoisissa oikeussuhteissa, joiden toisena osapuolena on valtio oikeushenkilönä, vain valtio-oikeushenkilön edustajina, sen puolesta, ei kuitenkaan riistä niiltä oikeussubjektuuden edellyttämää itsenäistä tahtokykyä. Valtion oikeushenkilöllisyyden ja organien oikeussubjektuuden edellyttämän tahtokyvyn välinen suhde on pikemminkin päinvastainen kuin miksi klassinen valtio-oikeudellinen positivismi sen tulkitsee. Sosiaalisten suhteiden konkretiassa, mille tasolle myös valtio oikeudellisen sääntelyn kohteena, oikeushenkilönä, sijoittuu, valtiotahdon voivat muotoilla vain organit. Valtion oikeushenkilöllisyys ei siis estä organien tahtokykyä vaan edellyttää sitä!

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 niin valtio-oikeushenkilöä kuin valtio-organejakin eriteltäessä on ymmärrettävä. Tahtokategorian avulla ei voi perustella kantaa, joka epää organien oikeussubjektuuden mahdollisuuden ja samalla kieltää organisatoristen suhteiden ja niitä sääntelevien normien oikeudellisen luonteen; tie näiden suhteiden ja normien oikeudelliselle tutkimiselle on siten oikeustieteen käsitevälineistön sovellettavuuden näkökulmasta avoinna.

Tässä niteessä esitettävien tarkastelujen kohde oikeudellisten ilmiöiden kokonaisuudessa voidaan nyt kokoavasti täsmentää. Tarkastelut liikkuvat konkreettisten oikeudellisten järjestelyiden, lakimuodon, tasolla. Oikeudellisessa sääntelyprosessissa päähuomioni kohdistuu prosessin ensimmäiseen vaiheeseen, *yhteiskunnallisten suhteiden normatiiviseen säännöstmiseen*, ja vielä täsmällisemmin sen lopputulokseen, *abstrakteihin oikeussuhteisiin tai oikeusnormeihin*. Oikeuden muodostumisprosessista esittämiäni yleisten näkökohtien mukaisesti pyrin kuitenkin abstrakteja oikeussuhteita eritellessäni ottamaan huomioon myös säänneltävien yhteiskunnallisten suhteiden erityispiirteet. Sen sijaan ne oi-

keuden muodostumisprosessin determinantit, joita olen kutsunut säänneltävät yhteiskunnalliset suhteet abstrakteiksi oikeussuhteiksi muuntaviksi transformaatiomekanismeiksi, jäävät tässä niteessä vähemmälle osalle; itse asiassa vain komiteatyypisten orgaanien käyttämistä ohjaavat motiivit ovat mukana argumentaatioaineiston ominaisuudessa. Tutkimukseni historiallinen osa korvannee kuitenkin osaltaan tätä puutetta. Oikeuden realisoitumisprosessin puolelle taas siirryn lähinnä vain komiteatyypisiä elimiä koskevia empiirisiä selvityksiä esitellessäni. Uusiin empiirisiin selvityksiin en ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi ryhtyä; empiiristä aineistoa on viime vuosina koottu verraten runsaasti sekä korkeakouluissa että valtionhallinnossa, erityisesti valtiovarainministeriön järjestelyosastolla.¹

Tutkimukseni määrällisesti laajin osa on luonteeltaan *oikeusdogmaatiikkaa*. Komitealaitosta koskevia positiivisoikeudellisia ongelmia esitellessäni tukeudun totunnaiseen lainopilliseen argumentointitapaan ja -aineistoon, painottaen tosin ehkä tavallista enemmän reaaliargumentteja; vaihtoehtoista lainoppia tutkimukseni ei ainakaan pääosiltaan ole. Vaikka en kaikissa yhteyksissä ole samaa mieltä ns. vallitsevan doktriinin kanssa, pysyttäydyn kantojani perustellessani totunnaisten lainopillisten diskursisääntöjen rajoittamalla alueella.

Jos vaihtoehtoisen lainopin tunnusmerkkinä pidetään näiden sääntöjen murtamista, sen mahdollisuudet valtio-organisaation ja varsinkin hallinto-organisaation sisäisiä suhteita koskeviin normeihin kohdistuvassa tutkimuksessa ovat nähdäkseni suhteellisen vähäiset. Olen edellä todennut, että oikeusjärjestys, oikeusnormien systeemi, saa toiminnalleen välttämättömän yhtenäisyyden vallitsevasta oikeusideologiasta, joka ohjaa paitsi oikeuden muodostumisprosessia myös oikeutta realisoivia juridisia käytäntöjä. Oikeusnormien soveltamisessa ja tulkinnassa noudatettavaa argumentointitapaa ja -aineistoa koskevat säännöt ovat kaikessa epämääräisyydessäänkin osa tätä *oikeusjärjestyksen sisäisen homogeenisuuden takaavaa ideologiaa*. Sillä oikeusjärjestyksen osa-alueella, jossa sääntelykohteena ovat valtio-organisaation sisäiset suhteet, konkreettisten oikeudellisten järjestelyjen tietty ristiriidattomuus takaa osaltaan valtio-organisaation yhtenäisyyden. Tämä valtio-organisaation yhtenäisyys yhteiskunnan konkreettisella pinnalla on puolestaan mm. edellytyk-

¹ Erityisesti on syytä mainita Kr. Ståhlbergin, 1976a, ja Helanderin, 1978, 1979 ja 1980, tutkimukset sekä valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisemat selvitykset. Suomen komitealaitos 1976 ja Valtion komiteat 1974–1981.

senä sille, että oikeustieteellisessä tutkimuksessa on mahdollista metafysiikkaan sortumatta puhua valtiosta oikeushenkilönä ja tämän ominaisuuden edellyttämästä valtiotahdon tietystä yhtenäisyydestä. Tämä tietty yhtenäisyys, joka leimaa oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan, valtio-oikeutta oikeusjärjestyksen osa-alueena sekä valtio-organisaatiota valtio-oikeuden sääntelykohteena, on ymmärtääkseni realiteetti, jota ei voi sivuuttaa valtio-organisaatioon kiinnittyviä sosiaalisia suhteita ja niitä säänteleviä oikeusnormeja koskevassa tutkimuksessa. En halua kiistää vaihtoehtoisen lainopin mahdollisuuksia enkä sitä koskevan teoreettisen kehityksen tärkeyttä.² Painotan vain sen rajoituksia, jotka tutkimusalueellani ovat kenties tavallista korostuneemmat.

Vallitseva oikeusideologia koostuu paitsi metodisiksi luonnehdittavista, osaltaan oikeusjärjestyksen ja sen toiminnan yhtenäisyyden turvaavista säännöistä myös tietyistä sisällöllisistä periaatteista, jotka ovat yhteiskunnan syvärakenteen oikeudellisen aspektin, oikeusmuodon, leimaamia mutta eivät kuitenkaan siihen kokonaisuudessaan palautettavissa. Tällaisia oikeusmuotoa ja lakimuotoa välittäviä periaatteita voi hahmottaa myös voimassa olevan valtiosääntömme taustalta. Jos yhteiskunnan oikeudellisten ilmiöiden oikeusideologian taso on positiivisoikeudellisia järjestelyjä tutkiessani mukana vain implisiittisesti, lähinnä metodisina sääntöinä, tutkimuksen viimeisessä osassa se on eksplisiittisenä tarkastelukohteena.

Tässä osassa pyrin pelkistämään valtiosääntönormien taustalta *oikeusideologian taseisia yleisiä valtiosääntöperiaatteita*, joihin voin verrata komitealaitoksessa toteutettuja konkreettisia oikeudellisia järjestelyjä sellaisina kuin oikeusdogmaattiset tarkasteluni ovat ne paljastaneet. Tämän osan voi nähdä sekä *yhteenvetona* että *arviona*: yhteenvetona, joka pyrkii hahmottamaan metsän oikeusdogmatiikan lukuisien osakysymysten puilta, ja arviona, jonka mittapuuna ovat vallitsevan oikeusideologian mukaiset yleiset valtiosääntöperiaatteet. Aloitin tutkimukseni klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin peruskatsomuksia kritikoimalla oikeusmuodosta. Siirryin teoreettisissa kehittämissäni sitten lakimuotoon, johon oikeusdogmaattiset tarkastelut myös kohdistuvat. Tutkimuksen viimeisessä osassa kuva täydentyy oikeudellisten ilmiöiden – yhteiskunnallisten ilmiöiden oikeudellisten aspektien – välittävän tason, oikeusideologian, erittelyillä.

² Kuten tunnettua, vaihtoehtoisen lainopin teoriaa on Suomessa pyrkinyt kehittämään erityisesti Lars D. Eriksson. Kootusti hän on esittänyt kehittelynsä väitöskirjansa yhteenvetävässä niteessä, *Eriksson* 1980.

3. KOMITEOIDEN KÄYTÖN TAUSTAA

Komiteatyyppeillä elimillä on takanaan pitkä kehityshistoria, joka alkaa jo Ruotsin vallan ajalta; hallintotehtävien poikkeukselliset organisoimismuodot ovat seuranneet alusta lähtien keskitetyn hallintokoneiston vähitellen byrokratisoituvaa runkoa.¹ Myös Suomessa porvarillinen yhteiskunta sai keskitetyn valtiokoneiston perintönä edeltäneeltä historialliselta kehitysvaiheelta. Osa tätä perintöä oli komiteatyyppeiden elinten käyttäminen linjahallinnon täydentäjinä. *Komiteoiden eriytyminen omaksi orgaanityypikseen* oli kuitenkin jo hallintokoneiston runko-osan byrokratisoimiskehityksen vähittäisyydestä ja ristiriitaisuudesta johtuen pitkä ja vaivalloinen prosessi.

Ruotsin vallan ajalla täsmällisen rajaviivan piirtäminen kohtaa vaikeuksia niin valtiopäivien (säätymävaliokuntien), valtakunnan(kuninkaan)neuvoston kuin muun hallinto-organisaationkin suunnassa. Autonomian ajalla taas senaatin valmistelukomiteoissa ei valiokuntien ja tilapäisten valmistelukomiteoiden välille voi aina tehdä tarkkaa eroa, onpa aikalaisten komiteaksi luonnehtimalla elimellä joskus vielä säätiedustustonkin piirteitä (tammikuun valiokunta). Eräänlaisena päätepisteenä komiteatyyppeiden orgaanien eriytymiskehityksessä voi pitää valtioneuvoston v. 1958 antamaan komiteapäätökseen sisällytettyjä tilapäisten ja pysyvien komiteoiden määritelmiä, jotka tosin ovat tässä tutkimuksessa omaksettuja ahtaampia.

Kun hallinto-organisaation ja komitealaitoksen historia sijoitetaan kokonaisyhteiskunnallisiin yhteyksiinsä, se on jaksotettavissa kolmeen vaiheeseen. *Ensimmäisessä vaiheessa* on vielä kysymys *esiporvarillisen yhteiskunnan hallintokoneistosta*, *toisessa vaiheessa hallinnon muuntumisesta osana porvarillisen yhteiskunnan ja sen valtion konstituoitumisprosessia*, kun taas *kolmannessa vaiheessa* tarkastellaan jo »kypsän» *porvarillisen yhteiskunnan hallinto-organisaation muutoksia*. Suomessa ensimmäisen vaiheen päättymisen voi karkeasti ajoittaa 1860–1870-luvuille ja viimeisen vaiheen alkamisen puolestaan itsenäistymiseen ja hallitusmuodon säätämiseen. Jälkimmäisen rajaviivan voi katsoa erottavan myös Weberin tunnusmerkkejä vastaavan *byrokratian konstituoitumis- ja modifioitumisprosessit*: byrokratisoitumisen päätepisteenä voi pitää hallinnan ylimmänkin subjektin sitomista abstrakteihin oikeusnormeihin. Tämän myötä poistui se hallinto-organisaation vakaisuutta ja oikeuteen

¹ Historiallisen kehityksen tarkastelu on tiivistelmä työni II osasta.

sidonnaisuutta uhannut vaaratekijä, mikä aiheutui Venäjän keisarin asemasta korkeimman vallan käyttäjänä.

Komiteatyyppeiden elinten käyttämisestä määränneet tekijät voi jakaa kahteen ryhmään. Komiteat ovat *organisatorisia vastauksia valtio-organisaation kulloinkin kohtaamiin yhteiskunnallisiin tai sisäisiin ongelmiinsa*. Ongelmien organisatorisiakin vastauksia välittävät kuitenkin kulloisetkin *poliittiset suhteet* sekä organisaatiovallan intentionaalisten käyttäjien tietoisista motiiveista osin riippumattomat *pysyväisluonteisemmat yhteiskunnalliset rakenteet*. Niinpä se kokonaisu-yhteiskunnallinen konteksti, johon komiteatyyppeiset organit ja niiden perustamisratkaisut sijoittuvat, ei pysy muuttumattomana kautta koko niiden kehityshistorian.

Jo Ruotsin vallan ajalla on havaittavissa molempien mainitsemieni komiteatyyppeiden elinten käyttämisestä selittävien näkökohtien vaikutus. Tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttäminen, joka alkoi jo 1600-luvun »suurella organisoimisaikakaudella», johtui osaksi vähitellen vakinaistuvan hallinnon ydinosaan puuttuvasta kapasiteetista valtiollista reagointia edellyttävien ongelmien edessä; »extraordinära frågor kräva extraordinära åtgärder», kuten Gunnar Hesselén on asian ilmaissut. Komiteat olivat kuitenkin samalla *välikappaleita esiporvarillisen yhteiskunnan intressiristiriitojen leimaamassa taistelussa yhteiskunnallisen vallan ja rikkauksen jaosta*; tämän taistelun keskipisteessä olivat asemat valtiokoneistossa. Niinpä itsevaltiuden kausina komiteat olivat kuninkaalle ja tätä tukeville ryhmille yksi tapa syrjäyttää virkakoneistoa hallinnut aateli.

Nopeutuneen yhteiskunnallisen kehityksen ja sen synnyttämien ongelmien yhteys komiteatyyppeiden elinten käyttämiseen käy ilmi siinä rajaviivassa, joka yhteiskunnallisten suhteiden murrosta myötäillen myös komitealaitoksen historiassa on piirrettävissä *autonomian ajan* alku- ja loppupuolen välille. Tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttö vilkastui Aleksanteri II:n hallitsijakaudella. Yhteiskunnallisten suhteiden muutoksia vastaavasti autonomian ajan alun komiteoiden lähes yksinomaista virkamieskoonpanoa täydensi uusia yhteiskuntasuhteita olennovien sosiaaliryhmien, aikaa myöten myös poliittisten puolueiden edustus.

Muiden komiteatyyppeiden elinten kuin tilapäisten valmistelukomiteoiden käyttö keskittyi Ruotsin vallan ajalla ennen muuta hallitsijan sekä virkakoneistossa vaikutusvaltaisten intressiryhmien tulehtuneiden suhteiden kausiin. Autonomian ajallakin keisari saattoi turvautua Suomen ja Venäjän suhteiden kriisivaiheissa päätösvaltaa käyttäneeseen komiteaan

senaatin syrjäyttääkseen. Komiteatyypisillä orgaaneilla, jotka usein käyttivät muodollistakin päätösvaltaa, vastattiin myös *ensimmäisen ja toisen maailmansodan aiheuttamien kriisien synnyttämiin hallinnollisiin ongelmiin*. Komiteatyypisillä elimillä oli merkittävä asema taloudellisissa säännöstelyjärjestelmissä samoin kuin erityisesti toisen maailmansodan aiheuttamia sosiaalisia ongelmia lievittämään säädettyjen lakien – kuten asutus- ja korvauslakien – täytäntöönpanossa.

Sotien aiheuttamat kriisit ovat tavallaan välivaiheita, jotka katkaisevat porvarillisen yhteiskunnan ja sen valtion vähittäisen kehityksen samalla kuitenkin joitakin muutostendenssejä voimistaen. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen taloudellinen säännöstelyjärjestelmä sekä hallinnolliset erityisjärjestelyt tosin purettiin verraten nopeasti pahimman kriisitilanteen mentyä ohi. *Maailmansotien välillä* suomalaisen hallintokoneiston voikin sanoa olleen lähempänä byrokratian ideaalityyppiä kuin milloinkaan muulloin kehityksensä kulussa. Tämä näkyi myös komitealaitoksessa, jota byrokraattisen linjahallinnon tunnusmerkeistä poikkeavana hallintotehtävien organisoimismuotona voi pitää yhtenä byrokratian modifioitumisen mittarina. Sotien välillä komiteoiden käytön painopiste oli tilapäisissä valmistelukomiteoissa, joiden vuosittainen kokonaismäärä vaihteli 100:n molemmin puolin, eikä poliittisten suhteiden korporatisoitumistendenssi vielä päässyt määräämään komitealaitoksen kehityspiirteitä.

Sen sijaan *toisen maailmansodan jälkeen* siirtymä poikkeusjärjestelyistä normaalioloihin on ollut liukuva ja eräät sodan aikana voimistuneet muutostendenssit ovat pysyvästi ohjanneet valtio-organisaation ja koko poliittisen järjestelmän kehityssuuntaa. Nämä tendenssit ovat voimistuneet varsinkin 1960-luvun puolivälissä vauhdittuneen *interventio- ja sosiaalivaltiokehityksen* myötä. *Hallinnon määrällinen kasvu* on painotunut ennen muuta sosiaali-, kulttuuri- ja taloudellisiin tehtäviin ja myös komitealaitoksen painopiste on näistä tehtävistä huolehtivilla hallinnonaloilla. Komiteatyypisten elinten ekspansio on osa hallinnon rakenteellista eriytymistä ja niitä käytetään myös eriytymisen vastapainoksi tarvittavina toimintojen ohjauksen ja yhteensovittamisen muotoina. *Rakenteellisessa suhteessa* komiteat ovat myös nähtävissä joustavoittamispyrkimysten ja näihin osaltaan liittyvien debykroatisoimistendenssien ilmentymiksi. Komiteoiden lisääntynyt käyttö on niin ikään yhteydessä *suunnittelun ja informaation tuotannon järjestelmien kehittämiseen*. Hallinnon suhteissa muuhun institutionalisoituun poliittiseen järjestelmään komite-

atkin kytkeytyvät eksekutiivin aseman vahvistumiseen valtio-organisatiossa samoin kuin *hallinnon korporatisoitumiseen* ja osin myös *politisoitumiseen*. Valtio-yhteiskunta -suhteessa komiteat ilmentävät *valtiollisen ohjauksen painopisteen siirtymistä hallintoon* samoin kuin ei-oikeudellisten ja välillisten ohjauskeinojen korostumista oikeudellisen ja välittömän ohjauksen kustannuksella.

Komitealaitoksen kehitys on siten kiinteä osa sitä hallinnon muutosta, jonka käännekohta on tutkimuksessa yleensä ajoitettu 1960-luvun puoliväliin. Tämän muutoksen kokonaisyhteiskunnallisiin taustatekijöihin palaan vielä tutkimuksen viimeisessä osassa; huomion kohteena ovat tällöin erityisesti poliittisen järjestelmän korporatiiviset rakenteet, joita myös komitealaitoksessa institutionalisoitu etujärjestöedustus olennoi. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin syytä kirjata eräitä taloudellisia, sosiaalisia sekä poliittis-ideologisia kehityspiirteitä, jotka ovat ohjanneet myös hallinnon muutosta korporatisoituvaan ja debyrokratisoituvaan suuntaan: 1960-luvulla kärjistynyt talouden rakennekriisi, jonka eräs ratkaisukeino oli tulopolitiikka; elinkeino- ja väestörakenteen nopeat ja voimakkaat muutokset sekä niiden tuottamat sosiaaliset ongelmat; ns. toisen kansallisen eheytyksen synnyttämä uusi artikuloitistruktuuri, poliittisen järjestelmän rakenne, jonka ominaispiirteitä ovat työväenluokkaan ja maatalousväestöön joukkokannatuksensa ankkuroivien puolueiden asema johtavina hallituspuolueina sekä työmarkkinajärjestöjen - ja MTK:n - tulopolitiisessa sopimuskäytännössä vahvistunut vaikutusvalta valtiolliseen politiikkaan; legalistisen ideologian osittainen väistyminen hyvinvointivaltio- ja suunnitteluideologian tieltä.

Komiteat kuten valtionhallinnon organisatoriset suhteet ja rakenteet yleensäkin syntyvät *organisaatiovallan käyttäjien intentionaalisten päätösten seurauksina*. Komiteatyypisillä elimillä on tiettyjä (formaaleja) ominaisuuksia, joiden vuoksi niitä joissakin tilanteissa pidetään *muista vaihtoehtoja tarkoituksenmukaisempina organisatorina vastauksina hallinnon reagoimista edellyttäviin ongelmiin*. Nämä ominaisuudet olen tiivistänyt tutkimuskohdettani rajatessani: monijäsenisyys; jäsenyyden sivutoimen luonne; tietty irrallisuus linjahallinnon hierarkkisista ohjaus- ja valvontasuhteista.

Komitealaitoksen historiallisen kehityksen tiivistetty kuvaus lienee osoittanut, että se kokonaisyhteiskunnallinen konteksti, johon komiteoita koskevat organisatoriset ratkaisut sijoittuvat, ja ne yhteiskunnalliset suh-

teet, jotka välittävät reagoimista edellyttäviä ongelmia ja niihin annettavaa hallinnollista vastausta, ovat suurestikin vaihdelleet edettäessä Ruotsin esiporvarillisen yhteiskunnan keskitetyn valtiokoneiston muotoutumisesta myöhäiskapitalistisen interventio- ja sosiaalivaltion debyrokratisoituvaan hallintoon. Jos kuitenkin pitäydytään organisatorisista rakenteista päättämisen viimeisessä vaiheessa, organisaatiovallan käyttäjien tietoisissa ratkaisuisissa, sekä komiteoiden »ylihistoriallisissa» formaaleissa ominaisuuksissa, *komiteoiden perustamismotiiveissa* voinee osoittaa tiettyjä kokonaisyhteiskunnallisen kehityksen käännekohdat ylittäviä jatkuvuuksia.

En kuitenkaan pyri tiivistämään historiallisesta kehityksestä sellaista motiiviluetteloa, joka kattaisi komitealaitoksemme koko historiallisen kaaren. Motiivierittelyni on alistainen työni positiivisoikeudellisille osille: komiteoiden käyttämistä ohjaavat motiivit ovat se historiallisesta tarkastelusta johtava silta, jonka tuolta puolen voi aloittaa säännösten ja oikeuskäytännön usein vain vajavaisesti viitoittaman oikeusdogmaattisen taivalluksen. Yritänkin pelkistää sellaisia komiteoihin turvautumista intentionaalisen käyttäytymisen tasolla selittäviä seikkoja, joilla voi arvioida olevan merkitystä myös tämän päivän tilanteessa ja joista voi osaltaan olla apua oikeusdogmaattisten ongelmien ratkomisessa.

Yksittäisten komiteoiden perustamismotiivien analyysi voi olla vaikeaa. Niinpä niissäkään tapauksissa, joissa komitea on perustettu lailla, lainvalmisteluasiakirjoissa ei usein ole katsottu tarpeelliseksi perustella sitä koskevia säännöksiä. Motiivit on monasti pääteltävä välillisesti komiteoiden tehtävistä, toimivallasta ja kokoonpanosta sekä niiden yleisistä, määritelmääni sisällyttämistäni ominaisuuksista. Motiivierittelyä hankaloittaa sekin, että samalla orgaanilla voidaan pyrkiä usean tyyppisiin päämääriin ja että eri motiivien paino vaihtelee komiteoittain. Tämän vuoksi on välttämätöntä tyytyä yleistävään ja tyypittelevään tarkasteluun, joka eräiltä osin täydentyy eriytyneitä oikeusdogmaattisia ongelmia jäljempänä pohdittaessa.

Rajoitan esitykseni ns. asiallisiin perusteisiin.² Esim. sellaiset pyrki-

² Vrt. Christensen 1958b s. 122: »Kun de »saglige« bevaeggrunde har betydning for retsanvendelsen. Det er på den anden side mindre vaesentligt at gøre sig klart, hvilke af disse bevaeggrunde der i det enkelte tilfaelde har motiveret lovgiveren eller lovkoncipisten eller om man ligefrem ganske ueftertaenkt har fulgt en tradition. Det afgørende er, hvilke saglige grunde der kunne vaere påberåbt, hvis man havde taenkt sagen til bunds.»

mykset kuin »asian hautaaminen komiteaan», hallintoyksikön tai yksittäisen virkamiehen arvovallan pönkittäminen, yksikön aseman parantaminen hallinnon sisäisessä määrärahakilpailussa taikka lisätulojen hankkiminen virka-aikana tehdystä työstä, joihin komitealaitosta koskevassa tutkimuksessa tai julkisessa arvostelussa toisinaan viitataan, jätän pelkän maininnan varaan.³

Komiteoilla saatetaan tavoitella etuja, jotka yleensäkin on liitetty *kollegiseen käsittelyyn*, kuten asioiden perinpohjaista ja monipuolista harkintaa. Tuomioistuinprosessia muistuttavat menettelylliset piirteet ovat myös helpommin kytkettävissä kollegisiin kuin monokraattisiin elimiin. Kollegisen käsittelyn onkin katsottu lisäävän päätösten objektiivisuutta ja olevan näin yhtenä takeena hallinnollista mielivaltaa vastaan.⁴ Tällä voi olettaa olevan merkitystä varsinkin silloin, kun komiteoille annetaan lainkäyttöä koskevaa tai muutoin ulkopuolisten subjektien oikeusaseman kannalta relevanttia toimivaltaa.

Erityisen huomion kiinnittäminen päätöksenteon objektiivisuuteen voi johtua myös siitä, että valtiolla –tai sen puolesta ko. asioissa yleensä toimivaltaisella hallintoyksiköllä– on edustettavanaan voimakas, esim. taloudellinen intressi asioissa, joiden hoidon organisoimisesta on kysymys. Tällöin toimivalta saatetaan antaa kollegiselle elimelle, joka on kokoonpantu joko yksinomaisesti tai ainakin enemmistöltään ao. linjahallintoyksikön ulkopuolisista henkilöistä.⁵

Tehtävien lisääntyminen ja tehtävärakenteen muutokset nostavat hal-

³ Vrt. mitä *Kr. Ståhlberg*, 1976a s. 33–34 ja 38–40, kirjoittaa komiteoiden viivytyks-, omainressi- ja taktiikkafunktioista. Komiteoita voinee toisinaan käyttää esimerkiksi myös ilmiöstä, jonka *Tandem*, 1977 s. 504–505, on ristinyt kuvitteelliseksi (fiktiviseksi) hallinnoksi: »Kuvitteellinen hallinto merkitsee uutta, korkeampaa byrokratian astetta verrattuna sellaisiin perinteellisiin byrokratian käyttämiin keinoihin kuin asioiden hautaaminen komiteoihin ja niiden käsittelyn siirtäminen myöhemmäksi turvautumalla asiantuntijoihin ja lausuntokierroksiin. . . . Pelkkä asioiden siirtäminen tai unohtaminen ei riitä tilanteessa, jossa jotakin olisi tehtävä mutta mitään ei voida tehdä. Ainoa mahdollisuus on ratkaista asia paperilla, siis tehdä suunnitelma, tai ratkaista se hallinnollisesti, siis perustaa uusi elin, jonka tosiasialliset toimintaedellytykset ovat yhtä vähäiset kuin elimen asettaneella viranomaisella.»

⁴ Ks. kollegiseen käsittelyyn liitetyistä tavoitteista esim. *Dagtolglou* 1960 s. 22–24 ja *Merikoski* 1974c s. 117.

⁵ Tätä näkökohtaa on painottanut erityisesti *Christensen*, 1958b s. 125 ja 128–129. Vrt. myös *Moren* 1968 s. 66. Kysymys on ns. funktionaaliseen, tuomioistuinten asemaan verrattavaan puolueettomuuteen tähtäävistä järjestelyistä.

linnon kvaliteettivaatimuksia: eriytyneen asiantuntemuksen ja luotettavan informaation tarve kasvaa. Saman suuntaisesti vaikuttaa valmistelu- ja suunnitteluvaiheen korostuminen valtiollisissa päätöksentekoprosesseissa sekä hallinto-organien omassa päätöksenteossaan käyttämän harkintavallan laajentuminen puitelakien ja lain tasoisten säännösten yleisen väljentyksen myötä.

Asiantuntemustarpeen tyydyttäminen onkin yksi useimmin mainituista komiteamuotoisen organisoinnin motiiveista.⁶ Se korostuu valmisteluvissa ja suunnittelevissa komiteoissa mutta saattaa vaikuttaa myös itse näistä päätösvaltaa käyttävien komiteatyypisten elinten perustamiseen. Eriytyneen asiantuntemuksen tarve voidaan tietysti ottaa huomioon myös linjahallinnon organisaatiossa ja rekrytointikäytännössä; tätä osoittavat tuoreimmassa hallintokehityksessämme mm. suunnitteluosastojen, toimistojen ja -sihteeristöjen perustaminen sekä eräänlaista yleishallinnollista asiantuntemusta edustavien lakimiesten suhteellisen osuuden lasku akateemisesti koulutetussa virkamiehistössä. Usein tietyn erityisalan asiantuntemus on kuitenkin helpommin ja joustavammin saatavissa hallinnon käyttöön sivutehtävän luonteisella komiteatyöskentelyllä kuin linjahallintoa paisuttamalla. Samoin kustannustekijät voivat puoltaa komiteoihin turvautumista. Ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen on kuitenkin vain harvoin ainoa motiivi esim. suunnittelu- tai valmistelu-tehtävän antamisessa komitean hoidettavaksi.

Hallinnon perusrakennetta on mm. virkojen määrämuotoisen ja aikaa vievän perustamisenettelyn vuoksi moitittu toisinaan jäykäksi ja ympäristömuutoksiin hitaasti reagoivaksi. Komitealaitosta on pidetty välineenä, jonka avulla valtiokoneisto pystyy nopeasti vastaamaan uusien yhteiskunnallisten ongelmien vaatimuksiin.⁷ Joskus komiteamuotoinen organisointi on edeltänyt tehtävän pysyvää linjahallinnollista organisatioratkaisua. *Komitealaitoksen joustavuutta* voidaan lisäksi käyttää hyväksi myös tehtävissä, jotka ovat jo ennakolta arvioitavissa tilapäisluonteisiksi ja joihin ei siksi katsota aiheelliseksi perustaa pysyväksi tarkoitettua linjahallinto-organia. Tämä näkökohta selittää osaltaan poikkeusaikeiden hallinnollisia erityisjärjestelyjä samoin kuin kertaluonteisten mutta

⁶ Ks. esim. *Christensen* 1958b s. 125, *Moren* 1958 s. 31 ja *Moren* 1974 s. 21, *Elvander* 1966 s. 233, *Huuska* 1970 s. 6, *Hoven* 1974 s. 51, *Pennanen* 1974 s. 159, *Kr. Ståhlberg* 1976a s. 33, *kom.miet.* 1978: 22 s. 419 sekä *Nousiainen* 1980 s. 250.

⁷ Ks. esim. *Moren* 1958 s. 103, *Hoven* 1974 s. 51, *Pennanen* 1974 s. 158, *Kr. Ståhlberg* 1976a s. 29 ja *kom.miet.* 1978: 22 s. 419.

kuitenkin verraten suuritöisten valmistelu- ja suunnittelutehtävien hoitamista komiteoissa.

Organisatorisen joustavuuden ohella komiteoiden avulla voidaan pyrkiä myös *nopeuttamaan* asioiden käsittelyä, jonka hitaus linjahallinnossa saattaa johtua siitä, että saman orgaanin hoidettavana on useita eri tyyppisiä tehtäväryhmiä; tietyn tehtäväryhmän irrottaminen linjahallinto-orgaanin toimivallasta ja sen siirtäminen komiteatyyppiselle elimelle on yksi ratkaisu päätöksenteon hitauden ongelmaan.⁸ Siihen voidaan turvautua paitsi sisällöllisessä mielessä hallinnoksi luokitelluissa tehtävissä myös lainkäyttötehtäviä organisoitaessa.

Linjahallinto-organisaation jäykkyys ilmenee myös siinä, että orgaanien toimintojen yhteensovittaminen, *koordinointi*, perustuu pääsääntöisesti hierarkkisiin esimies–alaisuhteisiin: saman hierarkkisen tason linjahallinnollisten elinten koordinoiva yksikkö on niiden yhteinen esimiesorgaani. Komiteatyyppiset orgaanit tarjoavat yhden mahdollisuuden linjahallintoelinten välittömään, horisontaaliseen yhteydenpitoon.⁹

Komiteoiden koordinoiva funktio ei aina rajoitu valtionhallinnon sisäisiin suhteisiin; komiteoiden perustamismotiivina voi olla myös valtion- ja kunnallishallinnon¹⁰ taikka julkisen ja yksityisen sektorin toimintojen yhteensovittaminen. *Valtion- ja kunnallishallinnon välisen koordinaation* tarve on korostunut varsinkin uusien sosiaalivaltiollisten tehtävien organisoinnissa omaksutun linjan vuoksi. Sitä on lisännyt myös valtion pyrkimys kansantalouden suunnitelmalliseen ohjaukseen ja kunnallistaloudenkin alistamiseen kokonaistaloudellisille tavoitteille.

Julkisten ja yksityisten toimintojen yhteensovittamista edellyttää valtiollisten tavoitteiden toteutumisen riippuvuus yksityisen sektorin myötävaikutuksesta. Tämä näkökohta on korostuneesti esillä talouspolitiikassa ja on ollut yhtenä motiivina mm. talousneuvostotyyppisten orgaanien perustamiseen sekä poikkeusolojen taloudellisten säätelytehtävien komiteamuotoiseen organisointiin. Yhteensovittamista vaatii myös julkisten ja

⁸ Asioiden käsittelyn nopeuttamiseen komiteoihin turvautumalla ovat kiinnittäneet huomiota mm. *Christensen*, 1958b s. 128 ja *Kr. Ståhlberg* 1976a s. 29–30. Ks. myös hallinnon oikeusturvakomitean –*kom.miet.* 1981: 64 s. 292–293– esitystä erillisiin lainkäyttöelimiin turvautumisen perusteista.

⁹ Komiteoita valtionhallinnon sisäisen koordinoinnin välineinä ovat tarkastelleet esim. valtion keskushallintokomitea, *kom.miet.* 1978: 22 s. 419, ja *Nousiainen*, 1980 s. 250.

¹⁰ Vrt. *Christensen* 1958b s. 127.

yksityisten organisaatioiden harjoittamien toimintojen päällekkäisyys esim. sosiaali- ja kulttuuritehtävien alueella; mm. sosiaalihuollossa toimii rinnakkain sekä yksityisiä että julkisia organisaatioita. Työehtosopimusten alan laajeneminen on taas johtanut siihen, että lainsäädännöllis-hallinnollisesta sääntelystä ja valvonnasta sekä työehtosopimuksin normitettavasta ja työmarkkinajärjestöjen valvomasta sääntelystä on erällä sosiaalisten tehtävien lohkoilla –esim. työsuojelussa– tullut keskenään vaihtoehtoisia tai toisiaan täydentäviä ratkaisumalleja.¹¹

Motiivina hallinnon byrokraattiselle rakenteelle ominaisen suljettuisuuden murtamiselle komitealaitoksen avulla ei ole kuitenkaan ollut yksin toimintojen koordinoitipyrkimys. Komiteoita käytetään myös ns. *reseptio-orgaaneina*, ympäristömuutosten asettamien vaatimusten kanavoijina valtiollisiin päätöksentekoprosesseihin.¹² Samoin niihin saatetaan turvautua valtiollisen ohjauksen vaikutusten seurannassa ja arvioinnissa.

Hallinnon ulkopuolinen edustus liittyy myös *legitimointitavoitteisiin*: etujärjestöedustajien ja muiden valtiollisen päätöksenteon kohteita edustavien jäsenten avulla pyritään myös kohottamaan päätösten legitimiyyttä, estämään niiden jälkikäteistä kritiikkiä ja lisäämään kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaa luottamusta.¹³ Intressiedusteisten komiteoiden perustaminen ei siten johdu vain järjestöjen valtioon kohdistamasta paineesta. Järjestöt ovat tosin toisinaan tehneet aloitteen tällaisten orgaanien muodostamiseksi ja siten arvioineet niiden olevan tehokas keino vaikuttaa valtiollisen ohjauksen sisältöön.¹⁴ Toisaalta myös valtio-organisaation edustajat ovat katsoneet intressiedusteisten komiteoiden parantavan valtiollisen päätöksenteon edellytyksiä mahdollistamalla päätösten vastaanoton ennakoimisen, lisäämällä asetettujen tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia sekä antamalla tilaisuuden sovittaa yhteen ristiriitaisia intressejä. Lainaan ministeri Heikki Tuomisen erääseen kirjalliseen kysymykseen vuoden 1964 valtiopäivillä¹⁵ antamaa vastausta: »Erilaisten intressien

¹¹ Komiteoista julkisen ja yksityisen sektorin koordinoinnin kannalta ks. esim. *Moren* 1958 s. 18, *Hoven* 1974 s. 51 ja *Suomen komitealaitos* 1976 s. 98.

¹² Komiteoista reseptio-orgaaneina ks. esim. *Kr. Ståhlberg* 1976a s. 6–8.

¹³ Komiteatyyppeillä elimillä tavoiteltavaa legitimitietiläisyyttä ovat korostaneet esim. *Christensen*, 1958b s. 123, *Moren*, 1958 s. 14 ja 73–74, *Elvander*, 1966 s. 233, *Brautaset–Dovland*, 1974 s. 67, *Kr. Ståhlberg*, 1976a s. 35–38 ja *Nousiainen*, 1980 s. 250.

¹⁴ Ks. esim. *Huuska* 1968 s. 54 ja 60. Vrt. myös *Elvander* 1966 s. 174.

¹⁵ Kirj. kys. n:o 32 v. 1964 vp. Vrt. *Huuska* 1970 s. 6.

yhteensovittaminen, mikä usein on valmistelun jälkeen suoritettavan hallintotoimen oikeuden- ja tarkoituksenmukaisuuden edellytyksenä, käy kokemuksen mukaan parhaiten päinsä komiteassa tai muussa elimessä, jossa eri intressipiirit ovat edustettuina.»

Komiteoiden mahdollistamalla intressien yhteensovittamisella saateen joskus tavoitella kauaskantoisempiakin päämääriä kuin vain valtiokoneiston päätöksentekokapasiteetin lisäämistä. Pyrkimyksenä voi olla *yhteiskunnallisten ristiriitojen lieventäminen*, »konfliktien sosialisointi» ja joukkojärjestöjen toiminnan alistaminen tietyille pelisäännöille, järjestöjen »kesyttäminen» ja integroiminen.¹⁶ Tällaisia varsinkin työmarkkinajärjestöedusteisissa komiteoissa relevantteja perustelujahan esitettiin esim. Kivimäen hallituksen talousneuvostolakiesitykselle (ks. II.5.5.).

Parlamentaariset komiteat, joiden käytön voi arvioida 1970-luvulla lisääntyneen, osoittavat, että mielipiteiden ja tavoitteiden yhteensovittamispyrkimyksellä on merkityksensä myös puolueiden suunnassa. Valtion keskushallintokomitea totesikin, että parlamentaaristen komiteoiden käyttäminen valmistelu- ja suunnittelutehtävissä »tehostaa hallituksen mahdollisuuksia yhteensovittaa puoluepoliittisia näkökohtia jo asioiden valmisteluvaiheessa sekä parantaa hallituksen esitysten ja suunnitelmien poliittisia toteuttamisedellytyksiä».¹⁷

Komitealaitoksessa osaltaan ilmenevä hallinnon politisoituminen ja korporatisoituminen ei ole valtiollisen demokratian kannalta ongelmaton ilmiö. Komiteoiden tietoisia perustamismotiiveja kirjattaessa ei kuitenkaan voi sivuuttaa *demokratisoimistavoitetta*, jota toisinaan on ilmennetty sinänsä problemaattisella hallintodemokratian käsitteellä.¹⁸ Päätöksenteon kohteiden edustuksen ohella demokratisoimistavoitteeseen voi liittyä pyrkimys heikentää linjahallintokoneiston valtakeskuksia ja desentralisoida eksekutiivin päätöksentekoa. Ulkomaisessa kirjallisuudessa on mm. esitetty, että keskushallinnossa hallitukselle ja yksittäisille ministerille voi keskittyä liaksi valtaa ja että tätä kehitystä voidaan rajoittaa mm. kytkemällä päätöksentekoprosesseihin komiteatyyppejä elimiä.¹⁹

¹⁶ Vrt. *Nousiainen* 1964 s. 68 ja *Hoven* 1974 s. 51.

¹⁷ *Kom.miet.* 1978: 22 s. 421.

¹⁸ Ks. hallintodemokratian käsitteestä *S. Salminen* 1972, jossa hallintodemokratia esitetään kolmantena demokratian lajina valtiollisen demokratian ja virastodemokratian ohella.

¹⁹ Esim. *Christensen* 1958b s. 123–124.

Tällaisen perustelun ongelmana on, että ratkaisumalli on samalla vaarassa kaventaa entisestään parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan mahdollisuuksia ja näin johtaa valtiolliselle demokratialle kielteisiin tuloksiin.

IV. KOMITEOIDEN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA

1. ERITTELYN PERUSTEISTA

1.1. Ulkomaisia ryhmyksiä

Jäljitettäessä esikuvia, joita komiteoiden tehtäviin ja toimivaltaan perustuvassa luokituksessa mahdollisesti voi hyödyntää, on pakko turvautua ulkomaiseen kirjallisuuteen; suomalainen tutkimus ei –eräitä poikkeuksia lukuunottamatta¹– ole ollut tällaisesta erittelystä kiinnostunut. Tarkastelen joitakin ulkomaisia luokituskeemoja, jotka luonnollisesti ovat osaltaan sidoksissa kunkin maan hallinto-organisaation erityispiirteisiin. Valittuihin luokitusperusteisiin on niin ikään vaikuttanut se, onko tarkastelukulma ollut korostetun juridinen vaiko pikemmin politologiseksi luonnehdittava.

Anglo-amerikkalaisessa kirjallisuudessa erotetaan usein kolme komiteatyypin organien pääryhmää: neuvoa-antavat elimet (*Advisory Bodies*), lainkäyttöelimet (*Administrative Tribunals*) sekä hallintotehtävissä päätösvaltaa käyttävät elimet (*Boards* tai *Commissions*).² Kolmijako näyttää perustuvan yhtäältä hallinnon ja lainkäytön väliseen eroon, toisaalta taas päätösvaltaisuusriteeriin. E. C. S. Wade ja G. Godfrey Phillips ovat Englannin hallintokoneistoa eritellessään jakaneet viimeksi mainitun organiryhmän vielä kolmeen alaryhmään: valtiollisia teollisuudenhaaroja

¹ Ks. ainakin Pennanen 1973 s. 57–58 ja Suomen komitealaitos 1976 s. 92–98.

² Ks. kokoavasti Christensen 1958a s. 313 sekä Englannin osalta tarkemmin Wade–Phillips 1961 s. 265–281 ja 656–664. Ryhmässä *Advisory Bodies* voi erottaa vielä pysyväisluonteiset neuvoa-antavat elimet (*Consultative Committees*) ja tilapäiset valmisteluorganit (*Royal Commissions* ja *Departmental Committees*). Ks. Wade–Phillips 1961 s. 279–281.

johtavat, valtiollista tai valtion subventoimaa kulttuuritoimintaa johtavat sekä markkinasääntelyä harjoittavat elimet.³

K. C. Whearen komiteakäsite on tässä tutkimuksessa omaksumaani laajempi. Se näet kattaa mm. parlamenttivaliokunnat. Whearen edellä esittelystä kolmijaosta huomattavasti poikkeava ryhmitys on seuraava:

- neuvoa-antavat komiteat (*Committees to advise*),
- tutkivat komiteat (*Committees to inquire*),
- neuvottelevat komiteat (*Committees to negotiate*),
- lakiasäättävät komiteat (*Committees to legislate*),
- tarkastavat tai valvovat komiteat (*Committees to scrutinize*),
- hallintotehtäviä hoitavat komiteat (*Committees to administer*).⁴

Whearen luokituksen ongelmana on luokituskriteerien yhteismitattomuus. Hän soveltaa sekä valtiotoimintojen kolmijakoon, päätösvaltaan, ohjausryhmien vaiheittaiseen erittelyyn että työskentelytapaan liittyviä perusteita. Orgaaniryhmät eivät olekaan toisensa poissulkevia vaan sama elin voi kuulua useaan eri ryhmään. Esim. lakiasäättävä komitea voi päätösvaltakriteerin nojalla kuulua neuvoa-antaviin sekä työskentelytavaltaan neuvotteleviin tai tutkiviin komiteoihin.

Luokituskriteerien yhteismitattomuus vaivaa myös norjalaisen politologin Jorolv Morenin esittämää jaottelua. Hän on eriyttänyt Norjan valtionhallinnossa toimivat neuvostot (*råd*) kolmeen pääryhmään: hallintoasioissa päätösvaltaa käyttävät neuvostot (*styreråd*), neuvoa-antavat neuvostot (*fakultative råd*) sekä neuvottelevat neuvostot (*forhandlingsråd*). Erityisryhminä hän on vielä maininnut asiantuntijaneuvostot (*ekspertråd*) sekä koordinoivat neuvostot (*koordinasjonsråd*).⁵

Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa on ehkä keskeisenä komiteatyypiksi elimiä jakavana kriteerinä pidetty päätösvaltaa. Hallintotehtävissä toimivat organit on tällä perusteella jaettu kahteen pääryhmään, neuvoa-antaviin (*beratende*) ja päätösvaltaa käyttäviin (*beschiessende*). Diether Haas on hallinnon lautakuntia eritellessään erottanut jälkimmäisessä ryhmässä vielä kaksi alaryhmää »*verwaltende*» ja »*bestimmende*». »*Verwaltende Ausschüsse*» käyttävät ulkopuolisia subjekteja oikeudelli-

³ Wade-Phillips 1961 s. 269-278.

⁴ Wheare 1955.

⁵ Moren 1958 s. 77-87. - Ks. Norjan osalta myös Eckhoffin, 1980 s. 24-30, esitystä hallinnon kollegisista orgaaneista. Eckhoff erottaa johtokuntatyypisten elinten ohella riitoja ratkaisevat, sääntely-, valvonta- tai avustusten myöntämistoimintaa harjoittavat, selvitystyötä tekevät sekä koordinointi- ja kontaktiorganit.

sesti velvoittavaa päätösvaltaa ja näin »edustavat» valtiota (tai muuta julkisyhteisöä) ulospäin. Toiseen alaryhmään kuuluvien elinten päätösten sitovuus taas rajoittuu valtion (tai muun julkisyhteisön) sisäisiin suhteisiin; tällainen orgaani »bildet intern (aber verbindlich) den Willen des Staates bzw. der Körperschaft» ja sen päätös »wird . . . nach aussen erst existent und wirksam, wenn er durch ein vertretungsberechtigtes Organ aufgegriffen und bekanntgegeben worden ist». Omana ryhmänään Haas on vielä tarkastellut tuomiovaltaa käyttäviä lautakuntia.⁶

Otto Bachofin lautakuntaluokitus ei sisällä tuomiovaltaa käyttäviä elimiä, mutta kiinnittää sen sijaan hallintotehtävien ohella huomiota myös oikeudenasettamisprosessiin osallistumiseen oikeuttavaan kompetenssiin. Bachofin mukaan lautakunnilla voi olla seuraavanlaista toimivaltaa:

- itsenäinen oikeudenasettamistoimivalta (*selbständige Rechtssetzungsbe-fugnisse*),
- hyväksymistä edellyttävä oikeudenasettamistoimivalta (*genehmigungs-bedürftige Rechtssetzungsbe-fugnisse*),
- aloiteoikeus oikeudenasettamisprosessissa (*Rechtssetzungsinitiativ*),
- itsenäinen hallintotoimivalta (*selbständige Verwaltungsbefugnisse*),
- hyväksymistä edellyttävä hallintotoimivalta (*genehmigungsbedürftige Verwaltungsbefugnisse*),
- neuvoa-antava toimivalta (*Beratung*),
- kuulluksi tulo-oikeus (*Anhörung*).⁷

Tanskalainen hallinto-oikeuden tutkija Christensen on parissakin yhteydessä esittänyt kotimaansa valtionhallinnossa toimivia komiteatyyppejä elimiä jäsentävän luokituksen. Väitöskirjatutkimuksen sisältämän luokituksen tehtävänä on ollut ennen muuta palvella oikeusturvajärjestelyjä koskevien tutkimusongelmien jäsentämistä. Sen sijaan saksalaiselle auditoriolle tarkoitetun artikkelin ryhmitys on luonteeltaan enemmänkin esittelevä kuin oikeudellisten ongelmien erittelylle pohjaa luova. Tässä artikkelissa Tanskan valtionhallinnossa toimivat komiteatyypiset elimet on jaettu viiteen pääryhmään:

1. Tilapäiset lainvalmistelukomiteat (*gesetzesvorbereitende Kommissionen*).
2. Neuvoa-antavat pysyvät neuvostot (*Räte*), jotka antavat ao. viranomaisille lausuntoja tai tekevät niille ehdotuksia ja joiden avulla on pyritty

⁶ Haas 1958 s. 16.

⁷ Bachof 1958 s. 250–251.

luomaan pysyvä yhteys hallinnon sekä alan intressiryhmien ja ulkopuolisen asiantuntemuksen välille.

3. Oikeudellisesti merkityksellistä, oma-aloitteista päätösvaltaa käyttävät hallinnolliset lautakunnat (*verwaltende Ausschüsse*).
4. Ulkopuolisten oikeussubjektien hakemuksia käsittelevät lautakunnat (*Ausschüsse, die Anträge beurteilen*), joita käytetään erityisesti valtion varoista myönnettävistä taloudellisista etuuksista päätettäessä ja joissa on usein mukana organisoituneiden intressiryhmien edustajia.
5. Lainkäyttölautakunnat tai tuomioistuinten kaltaiset lautakunnat (*rechtsprechende oder gerichtsähnliche Ausschüsse*), jotka joko toimivat valituseliminä tai käsittelevät ensimmäisenä asteena julkisoikeudellisia riitakysymyksiä.⁸

Väitöskirjassaan Christensen on jättänyt tutkimuksensa ulkopuolelle tilapäiset lainvalmistelukomiteat sekä sellaiset asiantuntijaelimet, jotka eivät joko lainkaan käsittele oikeudellisesti relevantteja akteja tai joita ei ainakaan ole perustettu nimenomaisesti tällaisten aktien antamista tai valmistelua varten.⁹ Muilta osin väitöskirjassa omaksuttu jäsenitys on yllä esitettyä luokitusta jossain määrin eriytyneempi. Jäsenityksessä käytetyt kriteerit kytkeytyvät elinten lopputuotosten oikeudelliseen kategoriointiin, aloiteoikeuteen, elimen suhteeseen käsittelemisensä asioihin ja niiden asianosaisiin sekä elimen käsittelyn pakollisuuteen tai harkinnanvaraisuuteen halutun lopputuloksen aikaansaamiseksi. Esim. neuvostojen ja lautakuntien annettavissa olevat aktit Christensen on eriyttänyt kansalaisiin kohdistuviin oikeudellisesti sitoviin yleisiin ja konkreetteihin akteihin, oikeudellisten aktien valmisteluun sisältyviin esityksiin ja muihin valmisteleviin lausumiin, kansalaisiin kohdistuviin oikeudellista sitovuutta vailla oleviin lopullisiin ja valmisteleviin lausumiin sekä hallinto-organisaation sisäisiin lausumiin.¹⁰ Joihinkin Christensenin väitöskirjan organiryhmiä koskeviin luonnehdintoihin palaan vielä jäljempänä.

Ulkomaisessa kirjallisuudessa esitetyt luokitukset eivät ole sinällään sovellettavissa Suomen valtionhallinnon komiteatyypipisten elinten jäsentämiseen. Tehtävät, joihin tällaisia orgaaneja eri maissa käytetään, vaihtelevat valtiokoneiston organisoimisessa noudatettujen periaatteiden mukaisesti. Luokituksen piiriin otettujen elinten rajausta ei taas aina vastaa omia rajauskriteereitani. Näkökulma, josta käsin luokitusperusteet on

⁸ Christensen 1958a s. 314–317.

⁹ Christensen 1958b s. 25–26.

¹⁰ Ks. luokituksesta ja sen perusteluista Christensen 1958b s. 28–63.

valittu, ei myöskään välttämättä ole relevantti Suomen komitealaitoksen juridisessa tarkastelussa. Selostamistani ryhmytyksistä on omalle tutkimukselleni hedelmällisimpiä viitteitä saatavissa Christensenin väitöskirjatyöstä, joskin myös sen hyödyntämismahdollisuuksia rajoittaa valtiotehtävien organisoimisperiaatteiden poikkeavuus samoin kuin Christensenin spesifi oikeusturvanäkökulma.

Komiteoiden tehtävien ja toimivallan jäsentämisen on nähdäkseni pohjaututtava teoreettisesti perusteltuun kompetenssikäsitteeseen sekä siihen tukeutuvaan valtiotehtävien organisatorisen eriytymisen yleisten kriteerien analyysiin. Tällaista taustaa ei esittelemilleni ulkomaisen kirjallisuuden luokituksille ole yleensä hahmotettu; Christensenin väitöskirjaansa sisällyttämät erittelyt on kuitenkin mainittava poikkeuksina.

1.2. Kompetenssikäsité

Kompetenssin eli toimivallan käsite on ollut länsimaisessa oikeustieteessä keskeinen valtio-orgaanien oikeudellisen aseman luonnehtimisessa käytetty käsitteellinen apuväline. Tätä käsitettä ja sen asemaa juridisissa valtiokonstruktioissa voi pitää ilmauksena eräästä porvarilliselle valtiokoneistolle ominaisesta ja mm. Weberin byrokratiamalliinsa vangitsemasta piirteestä, valtiotoimintojen ja -organisaation oikeudellistamisesta, valtio-organisaation institutionaalisuuden juridisesta luonteesta. Kompetenssikäsitteelle valtio-oikeustieteen eri traditioissa annettujen määritelmien yhteisen sisällön voi pelkistää seuraavasti: kompetenssilla tarkoitetaan *valtio-orgaaneille oikeudellisesti mahdollisia toimintoja*. Käsitteen yksityiskohtaisempi määrittely taas on riippunut niistä peruslähtökohdista, joille kukin konseptio on käsityksensä valtiosta ja oikeudesta sekä niiden keskinäissuhteesta rakentanut.

Saksalaisen klassisen valtio-oikeudellisen positivismin oppirakennelmassa kompetenssikäsité oli alistettu opille valtion oikeushenkilöllisyydestä. Kompetenssi rajasi sen alueen, jolla kukin orgaani ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuvassa toiminnassaan toimi valtio-oikeushenkilön puolesta, konkretisoi, muotoili ja ilmaisi kulloisenkin valtiotahdon. Abstraktin valtiotahdon välityksellä kompetenssikäsité oli klassisen positivismin konstruktiossa vielä yhteydessä *valtiovaltaan* herruutena, faktisena, oikeuteen redusoitumattomana ilmiönä.¹¹

¹¹ Klassisen saksalaisen positivismin kompetenssikäsitteestä ks. esim. Jellinek 1919 s. 223–245.

Klassisen positivismin kritikoiden pyrkimys oikeudellisten ilmiöiden omaleimaisuuden täydellistämiseen, arvostelemansa tradition tahtomomentissa ilmenevän Sein–Sollen -ambivalenssin voittamiseen, on johtanut myös kompetenssikäsitteen uudelleen määrittelyyn. Tuloksena on ollut kompetenssin ja ulko-oikeudellisin kriteerein määritellyn valtiovalan välisen yhteyden katkaiseminen, toimivaltakäsitteen typistäminen spesifisti oikeudellisiin aspekteihinsa. *Kompetenssikäsitteen normativisoin* ohella eräät teoreetikot ovat lisäksi kokonaan kiistäneet ulko-oikeudellisesti ymmärretyn valtiovalan reaalisenä ilmiönä, redusoineet valtiovalan juridisiin ilmenemismuotoihinsa.

Kelsen on viitoittanut suuntaa myös klassisen positivismin kompetenssi- ja valtiovaltakäsitteiden kritiikille. Normativistiselle valtiokonseptiolleen uskollisena hän ei pidä mahdollisena valtiovalan määrittelemistä muutoin kuin puhtaan oikeudellisin tunnusmerkein. Hänen mukaansa »valtiovallaksi kutsutun suhteen erottaa muista valtasuhteista se seikka, että se on oikeudellisesti säännelty, toisin sanoen: että ne ihmiset, jotka käyttävät valtaa valtionhallituksena, ovat saaneet oikeusjärjestykseltä kelpuutuksen käyttää valtaa luomalla ja soveltamalla oikeusnormeja, että valtiovalta on luonteeltaan normatiivista».¹² Tämä valtio-orgaaneille (ai-neellisessa mielessä ymmärrettyinä) oikeusjärjestyksen mukaan kuuluva kelpoisuus luoda yleisiä tai individuaalisia oikeusnormeja on yhtä kuin »perinteisen» oikeusteorian – siis klassisen positivismin – tarkoittama kompetenssi.¹³

Myös Alf Rossin valtiovalan ja kompetenssin käsitteitä voi luonnehtia normativistisiksi, oikeusjärjestykseen redusoituviksi, vaikka oikeusjärjestyksen voimassaolo Rossin teoriassa palautuukin empiirisesti havainnoitavissa oleviin, Seinin maailmaan kuuluviin tosiasioihin.¹⁴ Rossilla valtiovalan korvaa julkisen toimivallan (offentlig myndighed) käsite. Julkinen toimivalta on oikeusjärjestyksen funktio eikä se ole johdettavissa valtion vallasta; päinvastoin, valtiovalta samastuu oikeusjärjestyksestä johdettavaan julkiseen toimivaltaan. Julkinen toimivalta puolestaan on toinen oikeusjärjestykseen perustuvan kompetenssin alalajeista. Se eroaa näistä toisesta, yksityisautonomisesta kompetenssista, mm. siinä, että se sisältää

¹² Kelsen 1968 s. 306.

¹³ Kelsen 1968 s. 161–162.

¹⁴ Ross 1966 s. 47–51.

vallan toisten velvoittamiseen, että se ts. on luonteeltaan heteronomista.¹⁵

Valtiovalta- ja kompetenssikäsitteiden normativisoimistendenssi on siirtynyt myös suomalaiseen, ns. analyttisestä oikeustieteestä vaikutteita ammentaneeseen keskusteluun.¹⁶ Klassisen valtio-oikeudellisen positivismiin (laajalle) valtiokäsitteelle antamasta kolmesta tunnusmerkistä nimenomaan valtiovalta on joutunut ankarimman kritiikin kohteeksi. Eero Vilkkonen on leimannut valtiovallan (julkisen vallan) olemuksen ja syntyperän tutkimisen hedelmättömäksi¹⁷ ja Toivo Holopainen on puolestaan kutsunut valtiovaltaa perinteisen valtiokäsitteen »irrationaaliseksi» ainesosaksi.¹⁸ Holopaisen konseptiossa voitaneen julkista valtaa sisältävän kompetenssin käsite ymmärtää valtiovallan vastinkäsitteeksi. Kompetenssilla eli oikeudellisella toimivallalla Holopainen tarkoittaa oikeusjärjestykseen perustuvaa mahdollisuutta suorittaa oikeudellisia toimia ja saada niillä aikaan tarkoitetut oikeusvaikutukset. Julkista valtaa sisältävä kompetenssi eroaa rinnakkaisilmiöstään yksityisautonomisesta kompetenssista heteronomisuus–autonomisuus -dimensiolla: jälkimmäinen merkitsee mahdollisuutta määrätä omasta oikeuspiiristään, edellinen taas mahdollisuutta määrätä toisten oikeuspiiristä. Rossin tavoin Holopainen korostaa, että on virheellistä väittää julkista valtaa sisältävän kompetenssin perustuvan mihinkään oikeusjärjestyksen ulkopuoliseen valtaan.¹⁹ Holopaisen konseptio muistuttaa muutoinkin Rossin esitystä, Rossilla vain on useampia kriteereitä julkisen toimivallan ja yksityisautonomian erottamiseksi toisistaan.

Myös Kaarle Makkosen v. 1964 julkaisemasta toimivaltaa käsitelleestä artikkelista²⁰ lähtevät myöhemmät –esim. Kari Sinisalon ja Kai Kaliman–

¹⁵ Ross 1958 s. 109–113.

¹⁶ Ks. analyttisen oikeustieteen vaikutteiden kulkeutumisesta suomalaiseen julkisoikeuteen Nieminen 1976.

¹⁷ Vilkkonen 1970 s. 36.

¹⁸ T. Holopainen 1969 s. 15–16.

¹⁹ T. Holopainen 1969 s. 33.

²⁰ Makkonen, 1964, johtavana teemana on perinteisen toimivaltakäsitteen arvostelu esineellistävistä ajattelusta; Zittingin, 1952, omistusoikeuskäsitteen erittelyn esikuva on tässä selvästi havaittavissa. Tarkastelunsa lopputuloksena Makkonen kääntää orgaanin toimivallan ja sen antaman hallintotoimen pätevyyden keskinäisyyden päinvastaiseksi kuin perinteistä toimivaltakäsitettä käytettäessä on esitetty: »... hallintotoimi ei ole pätevä siitä syystä, että asianomaisella instanssilla on kompetenssi, vaan päinvastoin sillä on kompetenssi sen vuoksi, että hallintotoimi on pätevä eli että tarkoitetut oikeusseuraamukset syntyvät.» Makkonen 1964 s. 783.

kehittelyt pitäytyvät positiivisissa oikeusnormeissa: toimivalta tarkoittaa oikeusjärjestyksen luomaa valtaa liittää tiettyihin oikeusnormien määrittelemiin oikeustositseikkoihin tiettyjä, samoin oikeusnormien määrittelemiä oikeusseuraamuksia. Kelsenläiseen normikonseptioon tukeudutaan, kun määritelmää vielä täsmennetään spesifioimalla oikeusseuraamukset muutoksiksi adressaatin eli toimivallan kohteen normistossa.²¹

Tarkasteleman klassisen positivismin kompetenssikäsitteen kriitikot ovat arvostelussaan nähdäkseni harhateillä. »Perinteisen» toimivaltatarkastelun virheenä ei ole tahtomomentin mukaan ottaminen. Ongelmana on pikemminkin tämän tahdon, valtiovallan, sisällön jättäminen porvarillisen yhteiskunnan syvärakenteen pinnan suhteista seuraavien yleisyyden ja abstraktiuden määreiden varaan sekä sen subjektin määrittämisen pysäyttäminen valtiovaltaa välittömästi käyttäviin valtio-orgaaneihin. Oikea tie klassisen positivismin analyysin syventämiseen ei siten kulje ulko-oikeudellisen tahtomomentin poiskitkemisen kautta.

Klassisen positivismin kompetenssikäsitteen ongelmat eivät rajoitu pelkästään sen valtiovaltaan liittämiin alkuperäisyyden, yleisyyden ja abstraktiuden tunnusmerkkeihin. Kompetenssikäsitteen alistamisesta valtion oikeushenkilöllisyyskonseptiolle näet johtuu eräitä sen käyttöalan rajoituksia, jotka yleensä ovat siirtyneet myös kriitikoiden esityksiin ja jotka ovat omalta osaltaan supistaneet valtio-organisaation juridisen tarkastelun mahdollisuuksia ja kohteita. Yleisenä tendenssinä on ollut kompetenssikäsitteen rajoittaminen vain valtio-organisaation ja sen ulkopuolisten subjektien oikeudellisesti säänneltyihin suhteisiin ja näissäkin suhteissa vain valtio-orgaanien mahdollisuuteen antaa jälkimmäisiä subjekteja oikeudellisesti velvoittavia akteja eli »muuttaa adressaatin normistoa», Kelsen-vaihteista toimivaltamääritelmää lainatakseeni. Käsitteen ulkopuolelle jää tällöin valtio-orgaanien mahdollisuus *yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien oikeudellisesti velvoittamattomaan ohjaukseen*, vaikka tämä mahdollisuus olisi valtio-organisaatiota sääntelevien normien vahvistama. Se ei myöskään kata sellaisia orgaaneille oikeudelli-

²¹ Sinisalo, 1971 s. 43. tarkoittaa toimivallalla »valtaa liittää oikeustositseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia», »mahdollisuutta aikaansaada muutos hallintoalaimaista tai toista orgaania koskevassa oikeudellisessä normistossa». Samanlaisesta toimivaltakäsitteestä lähtee myös Kalima, 1980 s. 209, määritellessään toimivallan käyttämisen »toiminnaksi, jonka tarkoituksena on toimivaltanormin tunnistaminen ja adressaatin normiston muuttaminen», ja toimivaltanormin taas oikeusohjeeksi, joka »oikeuttaa muuttamaan adressaatin normistoa».

sesti mahdollistettuja toimintoja, joiden välittömät vaikutukset rajoittuvat *valtiokoneiston sisäisiin suhteisiin*.²² Tämä huomautus ei tosin koske kelsenläistä konstruktiota, joka ei sulje valtio-organisaation sisäisiä suhteita (niitä säänteleviä normeja) samalla tavoin apriorisesti oikeudellisen Sollen-maailman ulkopuolelle kuin valtion oikeushenkilöllisyydestä dedusoiva klassinen positivismi.²³

Olen aiemmin (I.11.2) pyrkinyt osoittamaan, että ei ole perusteltua kiistää valtio-orgaanien oikeussubjektiuden sekä niiden välisten suhteiden oikeudellisen luonteen mahdollisuutta ja että subjektiivisen oikeuden kategoriakin on sovellettavissa myös näiden suhteiden juridiseen analyysiin. Kun kompetenssikäsité ymmärretään valtio-orgaaneille oikeudellisesti mahdollisiin toimintoihin kiinnittyväksi, ei ole syytä rajoittaa sen alaa pelkästään valtio-organisaation ulkopuolelle suuntautuviin toimintoihin. Tässä kysymyksessä olen siten samaa mieltä kuin kompetenssikäsitteen alan »traditionaalisen toimivallan» ulkopuolelle laajentanut Olli Mäenpää, vaikka hänen käsitelmäärittelynsä²⁴ ei muissa suhteissa ole täysin ongelmaton.

Myöskään toiselle mainitsemalleni kompetenssikäsitteen käyttöalan rajoitukselle, sen supistamiselle pelkästään oikeuteen antaa juridisesti relevantteja akteja, ei nähdäkseni ole perusteita. Valtio-orgaanien oikeus käyttää spesifejä oikeudellisia, adressaatteja juridisesti velvoittavia keinoja tosin ilmentää niiden juridisesti säännellyissä toiminnoissa selvimmin valtiokoneiston asemaa keskitetyn yhteiskunnallisen vallankäytön tiivistymänä; tämä piirre korostuu sinänsä aivan oikein esim. Rossin ja Holopaisen kompetenssiin liittämässä heteronomisuuden tunnusmerkissä. Mutta silloinkin kun valtion ja sen orgaanien toiminta typistetään pelkästään oikeusnormien mahdollistamaan käyttäytymiseen, ei ole oikein nähdä tämän käyttäytymisen rajoittuvan vain juridisesti relevanttien aktien – oikeusnormien taikka lainkäyttöpäätösten tai hallintotoimien – antamiseen: oikeusnormit saattavat osoittaa niin ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuvassa kuin valtio-organisaation sisäisessäkin ohjauksessa käytettäväksi myös keinoja, joihin ei kytkeydy adressaatin oikeusasemaa muuttavia vaikutuksia. Jos kompetenssikäsitteen käyttäminen edellyt-

²² Vrt. Mäenpään, 1979 s. 179 ja 192–193, »traditionaaliseen» toimivaltakäsitteeseen suuntaamaa arvostelua.

²³ Sinisalon, 1971 s. 43, esittämä toimivaltakäsité kattaakin myös toista orgaania koskevan normiston muuttamisvallan.

²⁴ Mäenpää 1979 s. 178–179.

tääkin juridisessa tarkastelussa oikeudellista momenttia *orgaanin toimintamahdollisuuksia* arvioitaessa, tämä ei välttämättä johda oikeudellisen relevanssin vaatimuksen ulottamiseen myös *orgaanin toiminnan vaikutuksiin*; vaikutukset voivat olla adressaattien kannalta juridisesti merkityksettömiäkin. Saattaa ounastella, että tendenssillä laajentaa juridisen merkityksellisyyden vaatimus myös valtio-organien toiminnan seurauksiin on yhteytensä pyrkimyksiin pitäytyä kompetenssikäsitteen erittelysäkin oikeudellisen Sollenin hermeettisessä maailmassa.

Valtio-organien kompetenssin yhteys ulko-oikeudellisiin kriteerein määriteltyn valtiovaltaan estää sen rinnastamisen ns. yksityisautonomiseen kompetenssiin tavalla, joka on ominainen Kelsenille ja häneltä vaikutteita saaneille klassisen positivismin kriitikoille. Tämä yhteys myös korostaa valtio-organisaation muista yhteiskunnallisista organisaatioista erottavia piirteitä, jotka saattavat hämärtyä silloin, kun toimivaltakäsittettä tarkastellaan yksinomaan *työnjaollisesta näkökulmasta*. Tämä on vaarana esim. luonnehdittaessa toimivaltaa seuraavalla Vilkkosen esittämällä tavalla: »... viranomaisen toimivallasta puhuttaessa kysymyksessä (on) aina vain viranomaisen toimivalta vastakohtana jonkin toisen viranomaisen toimivallalle eli suhteessa toisen viranomaisen toimivaltaan. Huomion kohteena on siis itse asiassa valtion eri tehtävien jakaantuminen eri viranomaisten kesken: yhden viranomaisen toimivaltaa vastaa aina jonkin tai joidenkin viranomaisten toimivallan puuttuminen (inkompetenssi)».²⁵

Huomautukseni työnjaollisen näkökulman ylikorostuksen vaarasta ei kuitenkaan merkitse, että en pitäisi välttämättömänä sen huomioon ottamista kompetenssikäsitteen analyysissa. Valtio-organien oikeudellisesti vahvistettu toimivallan jako on tulkittavissa myös niiden välisen työnjaon tulokseksi; työnjaollinen aspekti on yksi oikeudellisen Sollenin organisatoristen suhteiden faktisiteettiin kompetenssikäsitteen yhteydessä kytkevä linkki.²⁶

Työnjaon välttämättömyyden valtiokoneisto jakaa muiden yhteiskunnallisten organisaatioiden kanssa ja tämän vuoksi valtio-organien toimivaltasuhteiden analyysissa voidaan hyödyntää myös ns. yleisen organisaatioteorian abstraktis-yleistä käsitevälineistöä. On vain muistettava, että nämä käsitteet saavat tässäkin yhteydessä konkreetin sisältönsä valtio-organisaation erityispiirteiden – ennen muuta sen ja valtiovallan välisen kytkennän – kautta. Valtio-organien työnjakoon liittyy myös *poliittinen*

²⁵ Vilkkonen 1970 s. 194 (kurs. poistettu).

²⁶ Vrt. Lazarevin, 1964, kompetenssikäsitteen määrittelyä.

puoli, siinä on organisatoris-tekniisten näkökohtien ohella kyse myös valtiovallan käyttämisen, suuntautumisen ja sisällön määräytymisestä.

Esitetyin varauksin voi valtio-organisaation toimivaltasuhteiden perustana nähdä organisaation tavoitteiden edellyttämien tehtävien ryhmittämisen osakokonaisuuksiksi ja näiden antamisen organisaation muodostavien orgaanien hoidettaviksi.

Valtio-orgaanin oikeudellisesti vahvistettujen tehtävien edellyttämät toiminnot on yleensä asetettu sille samalla kertaa *sekä oikeuksiksi että velvollisuuksiksi*. Poikkeukseton tällainen oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäisyhteys ei kuitenkaan ole; Kaliman tältä osin Mäenpään toimivaltakäsitteeseen kohdistama kritiikki osuu nähdäkseni oikeaan.²⁷ Silti oikeuksien ja velvollisuuksien pääsääntöistä yhteenkietoutumista valtio-orgaanin oikeusasemassa on syytä korostaa vedettäessä rajaa yksityisten oikeussubjektien suuntaan.²⁸ Vaikka kompetenssikäsité määriteltäisiin valtio-orgaanien oikeuksien kautta, näiden oikeuksien yhteys orgaanien velvollisuuksiin on yksi lisänäkökohta, joka estää valtio-orgaanien toimivallan ja ns. yksityisautonomisen kompetenssin rinnastamisen kelsenläisen tradition mukaisesti.

Viimeaikaisessa suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu *tehtävä- ja toimivaltakäsitteiden suhteesta*. Kalima on moittinut Mäenpäää näiden käsitteiden samastamisesta, toimivallan johtamisesta välittömästi tehtävästä. Kalima itse katsoo, mikäli olen ymmärtänyt hänen esityksensä oikein, että tietyn tehtävän antaminen orgaanille ei välttämättä vielä sinänsä merkitse toimivallan perustamista.²⁹

Omaksumani toimivaltakäsitteen pohjalta kompetenssin ja tehtävän välille ei ole mahdollista tehdä Kaliman edellyttämää eroa. Kun tietty työnjaollisesti eriytetty tehtäväkokonaisuus annetaan oikeusnormein jonkin orgaanin hoidettavaksi, orgaanille myös mahdollistetaan tehtävien tarkoittamiin toimintoihin ryhtyminen, sille luodaan oikeuksia, siis toimivaltaa. Kaliman toimivallan ja tehtävän käsitteellinen erottaminen selittyy hänen normativistisesta kompetenssikategoriastaan. Kalima yhtyy siihen

²⁷ Kalima 1980 s. 201–205. – Mäenpää, 1979 s. 178, on määritellyt hallintoelimen toimivallan sen toimintaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuudeksi.

²⁸ Myös Uotila, 1963 s. 83, on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltanormi yleensä synnyttää ao. viranomaiselle myös velvollisuuden ryhtyä toimivallan tarkoittamiin toimiin. Orgaanin velvollisuuksien sekä sen toimivallan sisältämien oikeuksien välisen yhteyden on pannut merkille myös Lazarev, 1964 s. 49–50.

²⁹ Kalima 1980 s. 201–205.

kelsenläiseksi kutsumaani määrittelylinjaan, joka typistää toimivallan oikeudellisesti relevanttien aktien antamiseen, oikeuteen spesifien juridisten, adressaatin oikeusasemaa muuntavien keinojen käyttämiseen. Tämän selityksen jälkeen Kaliman esityksestä on pelkistettävissä myös sen järkevä ydin.

Suomen hallintolainsäädännölle on ominaista organisatoristen ja materiaalistien säännösten eriytyneisyys. Hallintoyksiköistä annetut organisaatiosäädökset sisältävät suhteellisen yleisluonteiset perussäännökset niiden tehtävistä. Nämä perussäännökset osoittavat mm. yksikön aseman valtio-organisaation vertikaalisesti –hallinnonaloittain– ja horisontaalisesti eriytyneessä työnjaossa. Organisaatiosäädöksissä ei sen sijaan yleensä säännellä ko. yksiköiden oikeutta käyttää spesifejä oikeudellisia, Kaliman toimivaltakäsitteen tarkoittamia keinoja, vaan niitä koskevat säännökset sisällytetään yleensä materiaaliseen lainsäädäntöön. Se tehtävä- ja kompetenssikäsitteiden suhteeseen liittyvä kysymys, johon Kalima antaa kielteisen vastauksen, on täsmennettävissä seuraavasti: voidaanko organisaatiosäädösten tehtäväsäännösten kaltaisista yleisluonteisista säännöksistä välittömästi johtaa hallintoyksikön oikeus adressaattia velvoittavien juridisten aktien antamiseen, spesifien oikeudellisten keinojen käyttämiseen, säännösten osoittamien tehtävien täyttämisessä?

Jos esittämäni tulkinta Kaliman pohtimasta kysymyksestä on oikea, hänen kysymykseen antamaansa vastaukseen on Suomen hallintolainsäädännön oikeusdogmaattisessa tarkastelussa syytä yhtyä. Tutkimukseni organisaatiovaltaosassa käsiteltävästä ns. oikeusvaltiollisesta lakivauruksesta (VIII.3.1.) johtuu, että oikeuden käyttää yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia ohjauskeinoja on yleensä perustuttava nimenomaiseen lain tasoiseen säännökseen. Vaikka tämä sääntö ei ole aivan poikkeukseton, Kaliman toteamus, jonka mukaan »se, että määrätty tehtävä kuuluu orgaanin toimialaan, ei vielä luo sille oikeutta pätevien velvoitusten asettamiseen»,³⁰ on kuitenkin allekirjoitettavissa.

Toinen asia on, että Kaliman Mäenpään kohdistamat moitteet eivät välttämättä suuntaudu oikeaan osoitteeseen. Arvostelu olisi oikeutettua, mikäli Mäenpää käyttäisi toimivaltakäsitettä Kaliman tavoin ahtaassa normativistisessa merkityksessä. Näin Mäenpään esitystä ei kuitenkaan nähdäkseni voi tulkita. Siten ei myöskään ole perusteltua väittää, että Mäenpään toimivaltakäsitys johtaisi spesifien oikeudellisten ohjauskeino-

³⁰ Kalima 1980 s. 204.

jen käyttöoikeuden nojaamiseen yleisluonteisiin tehtäväsäännöksiin ja tämän myötä legaliteettiperiaatteen hämärtymiseen.

1.3. Valtio-organisaation työnjaollisen eriytymisen perusteista

1.3.1. Ulkopuolisten yhteiskunnallisten prosessien ja suhteiden ohjaus

Valtionehtävät ovat valtio-organisaation työnjaollista eriytymistä analysoitaessa jaettavissa kolmeen perusr ryhmään:

- kansainvälisten suhteiden hoito,
- valtionsisäinen valtio-organisaation ulkopuolisten yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjaus,
- ns. sisäisen hallinnon tehtävät.

Luokitus voidaan kytkeä yleisen organisaatioteorian omaksumaan sosiaalisten organisaatioiden tehtäväjakoon. Kahden ensimmäisen ryhmän valtionehtävät ovat tehtäviä, »jotka liittyvät välittömästi organisaation päämäärien saavuttamiseen tuottamalla esimerkiksi haluttuja tuotteita ja palveluksia». Sisäinen hallinto taas huolehtii tehtävistä, »jotka liittyvät välillisesti organisaation päämäärien saavuttamiseen»; sen »tarkoituksena on pitää huolta siitä, että tehtävät tulevat tehdyiksi oikeaan aikaan oikeassa paikassa oikealla tavalla...».³¹

Keskityn seuraavassa luettelemistani ryhmistä kahteen jälkimmäiseen; kansainvälisten suhteiden hoidon jätän tässä vaiheessa pelkän maininnan varaan. Valtio-organien työnjaollista eriytymistä ulkopuolisten yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjauksessa on mahdollista tarkastella ainakin seuraavien kolmen kiinnostuskohdan avulla:

- ohjauksen kohteet,
- ohjausprosessin vaiheet,
- ohjauskeinot.

³¹ Eloranta 1977 s. 38. Elorannan jälkimmäinen määritelmä kattaa toiminnot, joita organisaatioteoreettisessa tai hallintotieteellisessä kirjallisuudessa on liitetty kaikille yhteiskunnallisille organisaatioille välttämättömään hallintofunktion. Ks. esim. Vartola 1973 s. 1–10. Talkkari, 1972, on yhdistänyt valtiovallan kolmijako-opin tarkoittaman sekä organisaatioteoreettisen hallintokäsitteen siten, että jälkimmäinen kattaa ohjaavaksi hallinnoksi täsmennettynä toisen puolen kolmijako-opin mukaisesta hallinnosta; ulospäin suuntautuvat toiminnot ovat saaneet hänen erittelyssään nimen »tuotoshallinto». Hallintokäsitteen monimerkityksisyydestä ks. myös Sipponen 1975.

Hallintokoneiston eriytyminen ministeriöiden johtamiksi hallinnon-haaroiksi on pääosin tulkittavissa *ohjauskohteisiin* perustavaksi samoin kuin budjetin yleisperusteluissa käytetty tehtäväluokituskin. Myös oikeuskirjallisuuden omaksumaa jakoa asialliseen, alueelliseen ja asteelliseen toimivaltaan³² voidaan lähestyä hallinto-organisaation ohjauskoh-teittaisen eriytymisen pohjalta.

Asiallisella toimivallalla tarkoitettu orgaanin toimiala rajaa ne yhteis-kunnalliset suhteet ja prosessit, joihin orgaani voi kohdistaa ohjausta. *Alueellinen toimivalta* täydentää asiallisen toimivallan sisältämiä kriteere-jä maantieteellisellä ulottuvuudella. *Asteellisen toimivallan* yhteys oh-jauskohteeseen ei sen sijaan ole yhtä selkeä. V. Merikoski on luonnehtinut asteellisen toimivallan määräämistä »vertikaalilohkojen puitteissa tapah-tuvaksi jaoksi ylempiin ja alempiin viranomaisiin, virka-asteikon, virka-hierarkian luomiseksi». ³³ Merikosken luonnehdinta kytkee siten asteelli-sen toimivallan lähinnä valtio-organisaation sisäisiin ohjaussuhteisiin. Hallinto-orgaanien hierarkkisen ryhmytyksen merkitys ei kuitenkaan ra-joitu pelkästään alaisuussuhteisiin vaan ulottuu myös ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuvien ohjaustehtävien jakautumiseen: myös ylemmät orgaanit, kuten ministeriöt, saattavat harjoittaa välittömästi valtio-organisaatiosta ulospäin kohdistuvaa ohjausta. Yleistäen voidaan sanoa, että mitä merkityksellisemmäksi ohjauspäätös on katsottu, sitä ylemmälle hierarkkiselle tasolle se on pidätetty. Merkityksellisyyden kriteerinä puolestaan voi olla esim. päätöksen laajavaikutteisuus. Myös asteellisella toimivallalla tarkoitettulla valtio-orgaanien jakautumisella on siten tietty yhteys ohjauskohteittaiseen eriytymiseen.

Prosessierittelyssä valtio-orgaanien ohjaustoiminta voidaan jakaa esim. seuraaviin vaiheisiin:

- *vireillepano*,
- *valmistelu*,
- *varsinainen päätöksenteko*,
- *toimeenpano*,
- *valvonta*.³⁴

³² Ks. kompetenssikäsitteen eriyttämisestä asialliseen, alueelliseen ja asteelli-seen toimivaltaan *Vilkkonen* 1970 s. 195 sekä siinä alaviitteessä 8 mainittu kirjalli-suus.

³³ *Merikoski* 1974c s. 112.

³⁴ Vastaavanlaista päätöksentekoprosessin vaiheittaista erittelyä on hyödyn-netty esim. Hallinnon rakenteet -teoksessa, *Virkkunen -Tuori* 1981 s. 143-144.

Vaiheittaiseen erittelyyn ovat Suomen valtio-organisaation tarkaste-
lussa tukeutuneet mm. Kauko Sipponen ja Ilkka Heiskanen. Sipponen on
lähestynyt valtio-organisaation toimintaa yhtenäisenä päätöksentekome-
nettelynä, jonka vaiheina hän on –esittämästäni jaksotuksesta hieman
poiketen– tarkastellut suunnittelua, ratkaisua ja täytäntöönpanoa; vireil-
lepanon hän on sijoittanut suunnittelun ja valvonnan täytäntöönpanon
alavaiheeksi.³⁵ Heiskasen valtioneuvoston aseman analyysissa soveltama
perusluokitus puolestaan vastaa edellä esittämäni. Hän on kuitenkin
vielä täsmentänyt poliittisen päätöksenteon vaiheittaista jakoa erottamalla
kussakin päävaiheessa perusluokitusta vastaavat alavaiheet ja on näin
päättänyt kaikkiaan 25 tehtäväryhmään.³⁶

Myös Lennart Lundqvistin käyttämä hallinnon aseman analyysike-
hikko nojautuu ohjaussyklin vaiheittaiseen erittelyyn; hänen päähuo-
mionsa tosin kohdistuu valtio-organisaation sisäisiin ohjausmekanis-
meihin. Lundqvistin systeemiteoreettisesti orientoituvana lähtökoh-
tana on eastonlaisen tradition mukainen poliittisen järjestelmän käsi-
te: poliittinen järjestelmä käsittää toiminnot, joilla huolehditaan arvojen
auktoritatiivisesta jakamisesta yhteiskunnassa. Tämä tapahtuu poliittises-
sa prosessissa, jossa poliittiset päätöksentekijät muuntavat järjestelmän
panokset –arvoja koskevat vaatimukset ja niille annettun tuen– auktorita-
tiivisiksi päätöksiksi. Näiden päätösten täytäntöönpano tai soveltaminen
on puolestaan hallinnon asiana. Malliin kuuluu vielä ympäristöstä poliitti-
seen järjestelmään suuntautuva palauteinformaatio päätösten vaikutuk-
sista. Kun järjestelmä on institutionalisoitunut palauteinformaation kana-
voimisen, kysymyksessä on valvonta.

Lundqvistin analyysi keskittyy auktoritatiivisten päätösten tekemis-
tä ja soveltamisesta huolehtivien aktoreiden eli poliittisten päätöksenteki-
jöiden ja hallinnon väliseen suhteeseen. Suhde on kaksisuuntainen: yh-
tältä poliittinen päätöksentekijä ohjaa ja valvoo päätöstensä soveltamis-
ta, toisaalta myös hallinto vaikuttaa auktoritatiivisiin päätöksiin, artikuloi
niitä koskevia vaatimuksia. Valtio-organisaation ulkoisen ohjauksen vai-
heittaisessa jaossa kysymys on siten yhtäältä varsinaisen päätöksenteon ja
täytäntöönpanon, toisaalta valmistelun ja varsinaisen päätöksenteon suh-
teista. Valvontaa Lundqvist sen sijaan tarkastelee ensisijaisesti valtio-or-

³⁵ Ks. jaksotuksesta ja sen perusteluista *Sipponen* 1967 s. 35–39, vireillepanos-
ta osana suunnitteluvaihetta s. 59–75 sekä valvonnasta (seurannasta) osana täytän-
töönpanoa s. 140–148.

³⁶ *Heiskanen* 1977b s. 25–26.

ganisaation sisäisten ohjaussuhteiden osana; hän määrittelee valvonnan päätöksentekijän tietoisiksi toimiksi informaation hankkimiseksi siitä, miten soveltaja on noudattanut ohjausta ja mitä vaikutuksia soveltamisella on ollut.³⁷

Ohjaussyklin vaiheisiin nojautuvan valtio-organisaation työnjaollisen erittelyn perustava ongelma on *varsinaisen päätöksenteon rajaaminen*; muut ohjaussyklin vaiheet on mahdollista määrittää vain siihen suhteutettuina. Sipposen ongelmaan tarjoamaa ratkaisua voi luonnehtia formaaliseksi; se perustuu ensisijaisesti organisatoriseen eikä sisällölliseen kriteeriin. Varsinaista päätöksentekoa ovat edustuselimen –valtio-organisaatiossa eduskunnan– ratkaisut. Lähtökohdan formaalista luonnetta ei kumoa Sipposen toteamus, jonka mukaan »kansanvaltaisessa päätöksentekomenettelyssä on kuitenkin keskeistä vaihtoehtojen valinta edustuselimestä».³⁸ Sipposen rajauskriteeri johtaa mm. siihen, että valtuuslakien nojalla annetut asetukset ja valtioneuvoston päätökset joudutaan aina tulkitsemaan täytäntöönpanoksi.

Heiskanen sen sijaan on pyrkinyt erottamaan päätöksenteon ja toimeenpanon sisällöllisillä kriteereillä. Eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ratkaistavat asiat ovat hänen mukaansa jaettavissa kolmeen ryhmään. Kaikkein tärkeimmät asiat koskevat »sitä, kuka saa määrätä yhteiskuntaa sitovien ratkaisujen antamisen jakautumisesta eri instituutioiden kesken (oikeustieteen kompetenssi–kompetenssi -kysymys)». Toisena ryhmänä ovat »varsinaiset asiasisällötiset koko yhteiskuntaa sitovat päätökset yhteiskunnan eri sektoreilla (varsinainen lainsäädäntö ja oikeussäännöksiä sisältävien asetusten antaminen)». Kolmanteen ryhmään taas kuuluvat »ratkaisut, jotka koskevat yhteiskuntaa sitovien ratkaisujen toimeenpanoa ja toimeenpanevien elinten järjestysmuotoa ja toimintamuotoja». Varsinainen päätöksenteko kattaa kahteen ensimmäiseen ryhmään, toimeenpanovaihe puolestaan kolmanteen ryhmään sijoittuvat ratkaisut. Sipposen esityksestä poiketen Heiskasen mallissa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto tekevät myös varsinaisen päätöksenteon sekä eduskunta myös toimeenpanovaiheen ratkaisuja.³⁹

Lundqvistin poliittisen prosessin ja sen aktoreiden erittelyn lähtökoh-

³⁷ Lundqvistin hyödyntämistä poliittisen järjestelmän ja poliittisen prosessin malleista ks. *Lundqvist* 1973 s. 12–17 sekä hänen käyttämästään valvontakäsitteestä s. 98.

³⁸ *Sipponen* 1967 s. 36.

³⁹ *Heiskanen* 1977b s. 33–34.

daksi omaksuma poliittisen järjestelmän käsite, joka on määritelty arvojen auktoritatiivisen jakamisen avulla, viittaa sisällölliseksi luonnehdittavaan kriteeriin. Ruotsin poliittisen järjestelmän tarkastelussa päätöksenteon ja soveltamisen rajanveto näyttää kuitenkin muuntuvan organisatorisiin kriteereihin nojautuvaksi: päätöksentekijä identifioituu valtiopäiviksi ja hallitukseksi, soveltaja taas hallituksen alaiseksi hallinto-organisaatioksi.⁴⁰

Kun pyrkimyksenä on edetä valtiotehtävien erittelystä orgaanien ja niiden toimivallan tarkasteluun, ohjaus(päätöksenteko)prosessin vaihteellaisen jakautumisen perustaminen formaalis-organisatorisiin kriteereihin johtaisi kehässä kulkemiseen. Prosessin vaiheet on siksi erotettava toisistaan sisällöllisin kriteerein Heiskasen mallin tarjoaman esikuvan mukaisesti. Tyydyn määrittämään jaksottamisen solmukohdan, varsinaisen päätöksenteon ja täytäntöönpanon välisen rajan, seuraavan suhteellisen väljäsisältöisen luonnehdinnan avulla: varsinaiseen päätöksentekoon kuuluvat ratkaisut, joilla päätetään uusista valtiollisista ohjaustehtävistä, näiden tehtävien toteuttamisessa tavoiteltavista päämääristä sekä niitä palvelevien keinojen suuntaviivoista yhteiskunnan jäseniä ja ratkaisut toimeenpanevia valtio-orgaaneja sitovalla tavalla.

Ohjauskeinojen perusluokitus kytkeytyy niiden oikeudelliseen sitovuuteen. Kutsun seuraavassa juridisesti velvoittavia ohjauskeinoja *oikeudellisiksi*, tällaista velvoittavuutta vailla olevia keinoja taas *ei-oikeudellisiksi*.

Valtio-orgaanien käytettävissä olevat oikeudelliset ohjauskeinot ilmentävät välittömimmin sitä faktista valta-asemaa, joka erottaa valtiokoneiston muista yhteiskunnallisista organisaatioista. Nämä ohjauskeinot on oikeuskirjallisuudessa perinteisesti ryhmitetty *valtiovallan kolmijako-oppia* vastaavasti oikeussääntöihin eli oikeusnormeihin, hallintotoimiin sekä lainkäyttöpäätöksiin.⁴¹ Vaikka ohjauskeinojen luokitus ei täysin yhtenäkään ohjausprosessin vaihteellaiseen jakautumiseen, ovat *oikeusnormit* kuitenkin luonnehdittavissa tyypillisiksi *varsinaisen päätöksenteon, hallintotoimet täytäntöönpanovaiheen ja lainkäyttöpäätökset puolestaan valvontavaiheen* tuotoksiksi.

Oikeuskirjallisuuden käyttämä *julkisen vallan* käsite kiinnittyy nimen-

⁴⁰ Lundqvist 1973 s. 30–36.

⁴¹ Saksalaisvaikutteisessa oikeuskirjallisuudessa nämä juridisia vaikutuksia omaavat aktit on toisinaan yhdistetty Staatsakt-käsitteen alle. Ks. Vesanen 1967 s. 857 ja 860 sekä Vilkkonen 1970 s. 11.

omaan oikeudellisiin ohjauskeinoihin: orgaanin sanotaan käyttävän julkista valtaa silloin, kun sillä on oikeus tehdä oikeusnormeja, hallintotoimia tai lainkäyttöratkaisuja sisältäviä päätöksiä. Tässä merkityksessä, jota voinee kutsua juridis-tekniliseksi, käytän jatkossa itsekin julkisen vallan käsitettä oikeusdogmaattisten kysymyksenasettelujen yhteydessä.^{41a}

Hallitusmuodon 2 §:n säännöksiin on valtiovallan kolmijako-oppi omaksuttu myös Suomen valtiosääntöön. Seuraavalla oikeudellisten ohjauskeinojen tarkastelulla en kuitenkaan ota kantaa näiden säännösten valtiosääntödogmaattisiin tulkintaongelmiin. Tavoitteenani on sen sijaan tiettyjen teoreettisluonteisten, valtio-organien työnjaollista jäsentämistä palvelevien kriteerien pelkistäminen. Päähuomion kohdistan *lainkäytön (lainkäyttöpäätösten) ja hallinnon (hallintotoimien) väliseen eroon*. Oikeusnormeista tyydyn toteamaan, että ne ovat erotettavissa muista oikeudellisista akteista asiallisiin ja henkilöllisiin kohteisiinsa liittyvien yleisyyden ja abstraktiuden tunnusmerkkien avulla; nämä tunnusmerkit liittyvät oikeusnormien asemaan ja tehtäviin oikeudellisen sääntelyn prosessissa ja mekanismeissa.

Ohjausprosessin vaihteittaisen jaottelun tavoin myös lainkäytön ja hallinnon rajanveto on toisinaan perustettu muodollis-organisatorisiin näkökohtiin. Niinpä lainkäyttöelimille ominaisena on pidetty riippumattomuutta sekä tiettyjä niiden korostettuun puolueettomuuteen yhdistyviä järjestelyjä. Samoin on kiinnitetty huomiota sellaisiin menettelyllisiin seikkoihin kuin lainkäyttöelimiltä puuttuvaan aloiteoikeuteen sekä niissä noudatettavaan kontradiktoriseen käsittelyperiaatteen.⁴² Valtio tehtävistä orgaaneihin eteneminen vaatii kuitenkin myös ohjauskeinojen eritte-

^{41a} Positiivisessa lainsäädännössämme julkisen vallan käsitettä ei käytettäne muualla kuin julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta sääntelevissä VahingonkorvausL:n (412/74) 3 luvun 1–2 §:ssä. Käsitettä ei laissa määritellä eikä myöskään hallituksen lakiesityksen (n:o 187 v. 1973 vp.) perusteluihin sisälly tällaista määritelmää; perusteluissa tyydytään vain antamaan joitakin esimerkkejä julkisen vallan käytön piiriin kuuluvista tilanteista (s. 17). Routamo ja Hoppu ovat tulkinneet käsitettä siten, että »julkisen vallan käyttämisestä aiheutuvasta vahingosta on kysymys lähinnä silloin, kun vahingon aiheuttaa teko, toimenpide tai päätös, johon julkisyhteisöllä on oikeus ainoastaan niiden säännösten nojalla, joilla yksityisen vapautta ja muita perusoikeuksia on rajoitettu». Routamo–Hoppu 1977 s. 153. Määritelmä on yllä esitettyä sikäli suppeampi, että se sulkee ilmeisesti ulkopuolelleen muut kuin ns. velvoittavat hallintotoimet. – Ks. VahingonkorvausL:n käyttämän julkisen vallan käsitteen tulkinnasta myös Saxén 1975 s. 262–263.

⁴² Ks. tällaisista lainkäytön ja lainkäyttöelinten erityispiirteistä esim. Christensen 1958b s. 14–16, Merikoski 1968b s. 18 ja 25, Kastari 1969 s. 252–261 ja 1977b

lyssä kehässä kulkemisen välttämiseksi sisällöllisiin näkökohtiin tukeutumista. Organisatoriset ja menettelylliset järjestelyt eivät myöskään ole itsetarkoituksellisia vaan pikemminkin seurauksia organisoitavien toimintojen sisällöllisistä piirteistä. Toinen asia on, että positiivisoikeudellisissa tulkintaongelmissa voi joskus olla välttämätöntä erottaa lainkäyttö hallinnosta muodollis-organisatorisilla tunnusmerkeillä.

Sisällöllisen tarkastelun suuntaan vie ehdotus, jonka mukaan lainkäytön ja hallinnon välinen ero perustuisi oikeusnormien näitä toimintoja hoitaville orgaaneille jättämään harkintavaltaan: lainkäytössä oikeusnormit mahdollistaisivat kussakin yksittäistapauksessa vain yhden oikean ratkaisun, kun taas hallintoa hoitaville orgaaneille oikeusnormit sallisivat tietyn harkintavallan. Tällaista erottelua on kritikoitu kahdesta eri suunnasta. Merikoski, joka lainkäytön analyysissa hyväksyy yhden ainoan oikean ratkaisun teorian – ns. syllogismiteorian –, ⁴³ katsoo myös hallinto-toiminnassa esiintyvän tapauksia, joissa oikeusnormit määräävät orgaanin ratkaisun yhtä yksiselitteisesti kuin lainkäytössäkin. Esimerkkinä tällaisesta sidotusta hallintotoiminnasta hän on käyttänyt päätöksentekoa virkamieseläkkeen myöntämisestä. ⁴⁴

Holopainen puolestaan edustaa toista harkintavaltakriteerin arvostelulinjaa, joka kiinnittyy lainkäyttötoiminnan luonnehdintaan. Tämän kritiikin mukaan lainkäyttökin saattaa edellyttää tiettyä harkintaa niin selvitetäessä oikeudelliseen arviointiin alistettua tosiasiallista tapahtumista ja sovellettavaa oikeusnormia kuin määrättäessä mahdollisesta norminvaltaisesta käyttäytymisestä langetettavaa sanktiotakin. ⁴⁵

Molemmista suunnista lähtevä kritiikki on nähdäkseni perusteltua. Yhden ainoan oikean ratkaisun ja syllogismiteorian osalta riittääköön viittaus Makkosen jo lähes klassikon maineen saavuttaneeseen tutkimukseen, jossa tapaustyypeittäin osoitetaan lainkäyttöorgaanien harkintavallan vaihtelu. ⁴⁶ Merikoski on puolestaan oikeassa siinä, että hallintotoimintaa harjoittavien orgaanien oikeudellisen sidonnaisuuden aste voi olla

s. 258–260, *Forsthoff* 1973 s. 5–6, *Vilkkonen* 1976 s. 31–39 ja 117–119 sekä *T. Holopainen* 1978 s. 88–89.

⁴³ *Merikoski* 1968c s. 44–48.

⁴⁴ *Merikoski* 1974c s. 81.

⁴⁵ *T. Holopainen* 1969 s. 74–77.

⁴⁶ *Makkonen* on tutkimuksessaan jakanut lainkäyttötilanteet ratkaisun sidonnaisuusastetta silmällä pitäen isomorfia-, tulkinta- ja sääntelemättömiin tilanteisiin; lainkäyttöorgaanin harkintavalta korostuu kahteen jälkimmäiseen luokkaan kuuluvissa tapauksissa. *Makkonen* 1965, erit. s. 78–140.

yhtä korkea kuin lainkäyttöelintenkin. Tämä koskee erityisesti hallinto-toimia eli »viranomaisen suorittamia nimenomaisia, konkreettisia ja yksipuolisia toimia, joiden kohde on viranomaiskoneiston ulkopuolella ja joilla on välittömiä toimen sisällön mukaisia oikeusvaikutuksia», Vilkkosen määritelmää lainatakseni.⁴⁷

Harkintavaltaa hedelmällisempää on nähdäkseni tarkastella hallinto-toimiksi ja lainkäyttöpäätöksiksi kutsuttujen oikeudellisten aktien suhdetta oikeusnormien realisoitumiseen. Jo kirjallisuudessa lainkäytölle usein annettu oikeussuojan antamistarkoituksen tunnusmerkki on yhdistettävissä tähän suhteeseen. Siihen liittyy myös Holopaisen eri valtiotoimintojen funktioista lähtevä analyysi.

Holopainen luonnehtii lainsäädäntöä abstraktien normien antamiseksi, lainkäyttöä sen ratkaisemiseksi, onko tietty käyttäytyminen ollut näiden normien mukaista, sekä hallintoa puolestaan muiden konkreettisten toimenpiteiden suorittamiseksi oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla. Lainkäytössä on kyse jo tapahtuneen käyttäytymisen lainmukaisuuden selvittämisestä – se kohdistuu tässä mielessä menneisyyteen – sekä siitä mahdollisesti aiheutuvien seuraamusten määrittämisestä. Lainkäytöstä poiketen hallinto ei sen sijaan kohdistu jo toteutuneeseen käyttäytymiseen vaan suuntautuu funktioltaan tulevaisuuteen: »tehtävänä on yksittäistapauksissa toimia oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla uuden luomiseksi, vallitsevien olosuhteiden muuttamiseksi tai oikeusjärjestyksen edellyttämien muutosten toteuttamiseksi».⁴⁸

Myös Makkosen normiluokitukseen nojautuva hallinnon ja lainkäytön rajankäynti voidaan tulkita oikeusjärjestyksen toteutumiseen kiinnittyväksi. Makkonen erottaa adressaattiansa käyttäytymistä määräävistä käyttäytymisnormeista reaktionormit, jotka velvoittavat viranomaisen reagoimaan määrätavalla käyttäytymisnormista poikettaessa. Käyttäytymisnormin adressaattina voi olla yhtä hyvin viranomainen kuin yksityinen kansalainen. Kun valtio-organin toiminta perustuu käyttäytymisnormiin, kun sen edellytyksenä ei siis ole edeltävä norminvastainen käyttäytyminen, se on hallintoa. Kun valtio-organ taas soveltaa norminvastaisen käyttäytymisen johdosta reaktionormia, toiminta kuuluu lainkäytön piiriin.⁴⁹

⁴⁷ Vilkkonen 1970 s. 69.

⁴⁸ T. Holopainen 1969 s. 78.

⁴⁹ Normiluokituksesta ks. Makkonen 1965 s. 27–33 ja sen soveltamisesta hallinnon ja lainkäytön rajanvetoon s. 143–145. Ks. myös Makkonen 1968 s. 83–86.

Makkosen ja Holopaisen analyyseissa on selviä yhtymäkohtia: molemmat pitävät lainkäytön keskeisenä tunnusmerkkinä reagoimista aikaisemman käyttäytymistapahtuman norminvastaisuuteen. Myös oikeussuojan antamistarkoitusta korostavassa lainkäytön määrittelyssä voi nähdä vastaavuuksia Makkosen »normiloogiseen» ja Holopaisen »funktionaaliiseen» tarkasteluun. Tämä tarkoitus on näet mahdollista ymmärtää laajasti Makkosen luokituksen mukaisiin käyttäytymisnormeihin samastuvan ns. aineellisen oikeuden toteutumisen turvaamiseksi. Prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa esim. Tauno Tirkkonen on eritellyt lainkäytön määrittelyn pohjaksi asettamaansa prosessin käsitettä seuraavasti: »... prosessin avulla suojataan aineellista oikeutta. ... (se) voidaan myös luonnehtia lailla järjestetyksi menettelyksi, jonka tarkoituksena on oikeussuojan antaminen». ⁵⁰

Hallintotoimien ja lainkäyttöpäätösten välistä eroa on mahdollista luonnehtia myös lähtemällä näiden aktien *erilaisesta asemasta ja tehtävistä oikeudellisen sääntelyn prosessissa*. Lainaamani Vilkkosen määritelmän mukaiset hallintotoimet ovat välttämätön ja tässä mielessä normaali elementti tiettyjen (hallinto-oikeudellisten) normien realisoitumisessa: ne ovat oikeuksia ja velvollisuuksia synnyttäviä, muuntavia tai lakkauttavia, normien määrittelemiä oikeustositseikkoja. Lainkäyttöpäätös ei sen sijaan ole oikeuden realisoitumiseksi samalla tavalla välttämätön: lainkäyttötöiminta aktualisoituu vasta silloin, kun oikeudet tai velvollisuudet eivät ruumiillistu normien adressaattien tosiasiallisessa käyttäytymisessä normien sisältämien mittapuiden mukaisesti tai kun vallitsee erimielisyyksiä niiden sisällöstä. Hallintotoimen ollessa kyseessä oikeusnormi ei siis voi realisoitua ilman valtio-organin oikeudellista aktia, kun taas lainkäyttöpäätöstä voi pitää normien realisoitumisen kannalta poikkeuksellisenä aktina.

Valtiotoimintojen juridinen analyysi on keskittynyt oikeudellisten ohjauskeinojen tarkasteluun, vaikka toisaalta on myönnetty, että valtio-organisaation toiminta ei tyhjenny pelkästään tällaisten keinojen käyttämiseen. Osoituksena tästä on hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa jo vanhastaan omaksuttu ns. tosiasiallisen hallintotoiminnan käsite; klassinen esimerkki käsitteen tarkoittamista toiminnoista on teiden rakentaminen. ⁵¹

⁵⁰ Tirkkonen 1964 s. 1.

⁵¹ Ks. esim. K. J. Ståhlberg 1913 s. 315–316, Merikoski 1964 s. 20 ja Vilkkonen 1970 s. 11.

Yleisenä kehitystendenssinä voidaan pitää *ei-oikeudellisten ohjauskeinojen* merkityksen lisääntymistä oikeudellisten keinojen kustannuksella. Tähän viittaa mm. valtion taloudellisten ja sosiaalisten tehtävien suhteellisuuden osuuden kasvu esim. budjetin menoryhmien suhteiden muutoksilla mitattuna;⁵² taloudelliset ja sosiaaliset tehtävät ovat näet tyypillinen *ei-oikeudellisten ohjauskeinojen* soveltamisalue.

Viitteitä *ei-oikeudellisten ohjauskeinojen* nykyisestä asemasta antaa myös valtion keskushallintokomitean suorittama selvitys valtioneuvoston alaisista keskushallintoyksiköistä.

Virastot ja laitokset jaettiin selvityksessä pääsuoritteidensa perusteella hallinnollisiin, tuotannollisiin ja informatiivisiin yksikköihin. Hallinnollisten yksiköiden toiminta painottuu oikeudellisiksi kutsumieni ohjauskeinojen käyttämiseen. Niiden pääasiallisiksi suoritteiksi selvityksessä luettiin »hallinnon ulkopuolelle kohdistuvat päätökset, määräykset ja ohjeet», kuten »verovapauspäätökset, hintavalvontapäätökset, päätökset valitusasioissa, esitysten tai anomusten hyväksymis- tai hylkäämispäätökset, korvuspäätökset, laina- tai avustuspäätökset, tarkastukset, valvonnat ja lausunnot». Tuotannollisille yksiköille ominaisena taas pidettiin »fyysisten tai muiden konkreettisten suoritteiden tuottamista tai alaisten hallintoyksiköiden tuotantotoiminnan ohjaamista»; suorite-esimerkkeinä mainittiin rakennukset, tiet, painotuotteet, puutavara, kuljetukset ja koulutustoimenpiteet. Informatiivisten yksikköjen perustehtävänä puolestaan on tiedon tuottaminen ja niiden tyypillisiä suoritteita olivat selvityksen mukaan julkaisut, raportit, tutkimukset, mittaukset, rekisterit, ennusteet, kartat, tiedotustilaisuudet ja tietopalvelut. Selvityksen kohteina olleista virastoista ja laitoksista luokiteltiin hallinnollisiksi 31, tuotannollisiksi 45 ja informatiivisiksi 34 yksikköä.⁵³ – Osa selvityksen tuotannollisiksi tai informatiivisiksi luokittelemista yksiköistä kohdistaa tuotoksensa pelkästään valtio-organisaation sisälle ja on siten luonnehdittavissa ns. sisäistä hallintoa harjoittaviksi. Tämä luonnollisesti estää selvityksen tulosten välittömän siirtämisen valtio-organisaation ulospäin suuntautuvan ohjauksen painopisteiden arviointiin.

Eräs *ei-oikeudellisten ohjauskeinojen* ryhmä koostuu Christensenin valtioaktien erittelyssään mainitsemista *kansalaisiin kohdistuvista oikeudellisesti sitomattomista lausumista*.⁵⁴ Tällaisia Christensenin tarkoittamia akteja ovat mm. valtio-organien kannanotot siitä, miten tietty hypoteettinen oikeudellisesti merkityksellinen kysymys aktualisoitues-

⁵² Ks. Vartola 1977a s. 12–27 ja Nikkilä 1979, erit. s. 88–144 sekä edellä II.7.1.

⁵³ *Kom.miet.* 1978: 22, nide 2, liite 1, s. 5–10.

⁵⁴ *Christensen* 1958b s. 30–31.

saan ratkaistaisiin, juridista sitovuutta vailla olevat ennakkotiedot. Samoin yksityisten oikeussubjektien välisissä riita-asioissa annettavat ratkaisusuositukset ovat sijoitettavissa oikeudellisesti sitomattomien lausumien kategoriaan. Ennakkotiedot ja ratkaisusuositukset koskevat konkreettisia yksittäistapauksia ja rinnastuvat siinä suhteessa hallintotoimiin ja lainkäyttöpäätöksiin. Valtio-organit saattavat suunnata ulkopuoliseen yhteiskuntaan lisäksi myös normiluonteisia oikeudellisesti velvoittamattomia lausumia, käyttäytymisohjeita.

Tarkoittamieni oikeudellisesti sitomattomien lausumien sisältämässä informaatiossa on ohjaustarkoitus nimenomaisesti mainittu. *Valtio-organien tuottamalla informaatiolla* saatetaan kuitenkin pyrkiä ohjaamaan yhteiskunnallisia suhteita ja prosesseja, vaikka ohjaustarkoitusta ei lausuttaisikaan julki. Tällainen pyrkimys voi liittyä mm. kokonaistaloudellisessa ohjelmoinnissa tuotettuun informaatioon, jota erillisten komiteamietintöjen ohella sisältyy esim. budjettiesityksen liitteenä olevaan taloudelliseen katsaukseen sekä taloudellisen suunnittelukeskuksen ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatimiin selvityksiin ja ennusteisiin. Valtiollisesti tuotettu informaatio on osa sitä tiedollista perustaa, johon taloudellisen toiminnan yksityiset subjektit nojaavat käyttäytymisvalintansa.

Taloudellisessa ohjauksessa hyödynnetyt ei-oikeudelliset keinot eivät tyhjenny pelkästään informaation tuottamiseen ja levittämiseen. Ei-oikeudelliseksi kansantalouden ohjaukseksi on luonnehdittavissa myös *valtion oma tuotannollinen toiminta* kuten ns. infrastruktuurihyödykkeiden tuottaminen: toiminnan organisatorisesta muodosta – keskusvirastot, valtion liikeyritykset, valtionyhtiöt – riippumatta sen lopputuotokset eivät koostu yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuvista oikeudellisista akteista vaan henkilökohtaiseen tai tuotannolliseen kulutukseen tarkoitetuista hyödykkeistä. Myöskään *julkisilla investoinneilla* tai *budjetin volyymin säätelyllä* tavoiteltava ohjausvaikutus ei perustu yksityisille oikeussubjekteille asetettaviin oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Talouden ohjauksen ohella sosiaaliset tehtävät ovat ei-oikeudellisten ohjauskeinojen tyypillinen soveltamisalue. Ymmärrän tässä yhteydessä sosiaalisten tehtävien käsitteen sikäli laajasti, että luen siihen työvoiman uusintamistarpeista lähtien myös koulutuspolitiikan.⁵⁵ Sosiaalisten tehtä-

⁵⁵ Seuraan tässä Antti Kasvioa. Ks. *Kasvio* 1976, erit s. 74, jossa luetaan »porvarillisen valtion 'sosiaalisen tehtävän' piiriin... kaikki ne eri toimenpiteet,

vien alueella esim. työvoiman koulutuksesta sekä terveyden- ja sairaanhoidosta huolehditaan pääasiassa *julkisen hallinnon palvelusten* tuotanto- ja jakelukoneiston avulla.⁵⁶

Oikeudellisten ja ei-oikeudellisten keinojen välistä suhdetta on syytä tarkastella myös mm. Lundqvistin ja Markus Wiebelin omaksumien *välittömän ja välillisen ohjauksen* käsitteiden pohjalta. Välittömänä Lundqvist pitää ohjausta, jossa ohjauskohteelle osoitetaan ohjattavan toiminnan tavoitteet tai keinot tavoitteiden toteuttamiseksi. Välillisessä ohjauksessa taas pyritään vaikuttamaan ohjauksen adressaatin kykyyn taikka haluun toteuttaa tiettyjä tavoitteita tai käyttää tiettyjä näitä tavoitteita palvelevia keinoja.⁵⁷

Wiebel puolestaan nojaa luokituksensa ohjaustoimenpiteiden primääri- ja sekundäärivaikutusten erotteluun. *Primäärivaikutus* on toimenpiteessä mainittu, sillä nimenomaisesti tavoiteltu seuraus. Primäärivaikutuksen ohella kaikilla ohjaustoimenpiteillä on myös muita, sitä ajallisesti seuraavia ja siitä osaltaan johtuvia seurauksia eli *sekundäärivaikutuksia*. Välittömässä ohjauksessa ohjaustavoite liittyy toimenpiteen primäärivaikutukseen, välillisessä ohjauksessa taas sekundäärivaikutukseen. Välillisessä ohjauksessa toimenpiteen välittömänä kohteena on siten jokin ohjaustavoitteen toteutumisen edellytyksistä. Wiebelin mukaan valtio-organien harjoittamassa taloudellisessa ohjauksessa välilliset ohjauskeinot ovat painottuneet; ohjaustoimenpiteet kohdistuvat enenevässä määrin yksityisten taloudellisten subjektien toimintaedellytyksiin eivätkä välittömästi tähän toimintaan sinänsä.⁵⁸

Mainitsemani valtion taloudellisten ja sosiaalisten tehtävien hoitamisessa käytettävät ei-oikeudelliset ohjauskeinot –informaation tuottaminen ja levittäminen, valtion oma hyödyke- ja palvelutuotanto, julkisten investointien ja budjetin volyymin säätely kokonaistaloudellisia vaikutuksia tavoitellen– ovat pääosin luokiteltavissa välillisiksi: ne eivät kohdistu suoraan yksityisten subjektien toivottuun käyttäytymiseen vaan sen edellytyksiin. Ohjauskeinojen jakautumista välittömiin ja välillisiin ei

joihin porvarillisen valtiovallan on ryhdyttävä turvatakseen työvoimatavaran säilymisen ja sen jatkuvan uusintamisen yhteiskunnallisen kokonaispääoman arvonliikkeen edellyttämässä mittasuhteissa». Vrt. myös Nikkilä 1979 s. 27–38.

⁵⁶ Kyseessä on hallintotoiminta, jota saksalaisessa kirjallisuudessa usein ilmennetään termillä »Leistungsverwaltung». Ks. esim. Forsthoff 1973 s. 73 ja 368–370.

⁵⁷ Lundqvist 1973 s. 28.

⁵⁸ Wiebel 1971 s. 42–43.

kuitenkaan tule samastaa oikeudellisten ja ei-oikeudellisten keinojen erotteluun. Lundqvistin ja Wiebelin määritelmiä vastaavassa välillisessä ohjauksessa saatetaan tukeutua myös oikeudellisiin keinoihin. Näin on asianlaita esim. silloin, kun hallintotoimin päätetään yksityisille subjekteille myönnettävistä taloudellisista etuuksista kuten avustuksista, lainoista, takauksista, veronhuojennuksista jne. Varsinaisena ohjaustavoitteena ei tällöin ole yksityisten subjektien käytettävissä olevien resurssien lisääminen vaan esim. investointipäätösten suuntaaminen niiden edellytyksiä säätelämällä. Vaikka elinkeinoelämän tukitoimissa sovelletaan siis myös oikeudellisia ohjauskeinoja, tukitoimien lisääntymistä voi silti pitää osoituksena välillisen ohjauksen merkityksen kasvusta.

Oikeudellisten ja ei-oikeudellisten ohjauskeinojen välinen ero ei myöskään yhdenny *oikeudellisesti säänneltyjen ja sääntelemättömien keinojen rajanvetoon*. Myös ei-oikeudelliset ohjauskeinot ovat yleensä kompetensisääntelyn välityksellä yhteydessä oikeusnormeihin.

1.3.2. Sisäinen hallinto

Sisäisen hallinnon välittömät vaikutukset rajoittuvat valtio-organisaation sisälle. Valtio-organisaation perustehtäviin – valtionsisäiseen yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjaukseen sekä kansainvälisten suhteiden hoitoon – nähden sisäisen hallinnon tehtävät ovat alisteisessa ja palvelevassa asemassa, luovat niille edellytyksiä. Sisäisen hallinnon ja ulkoisen toiminnan raja ei kuitenkaan ole jyrkkä: sisäinen hallinto vaikuttaa omalta osaltaan myös ulkoista toimintaa suuntaavasti.⁵⁹

Sisäisen hallinnon työnjaollista eriytymistä voidaan lähestyä seuraavan kolmijaon pohjalta:

⁵⁹ Rajanvedon ongelmallisuus on todettu mm. virastodemokratiaelinten toimialaa määritettäessä. Virastodemokratia-toimikunnan mietinnössä on käytetty kahtiajakoa välittömästi yksikön perustehtäviä ja sisäistä hallintoa koskeviin päätöksiin. Näistä edelliset »koskevat organisaatiosta ulospäin suuntautuvaa tuotantoa ja suoritteita». Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista organisaation ylläpitotehtävillä on komitean mielestä »osalla... ilmeinen yhteys ulospäin suuntautuvaan päätöksentekoon, joten myös näihin päätöksentekotilanteisiin saattaa kohdistua poliittista mielenkiintoa». Esimerkkeinä komitea mainitsee »päätökset, jotka koskevat hallinnon organisatorisia rakenteita, hallinnon kustannuksia ja eräiden johtavien viranhaltijoiden henkilövalintoja». *Kom.miet.* 1973: 77 s. 34.

- *toiminnan ohjaus* eli organisaation toiminnan suuntaaminen ja sen eri osayksiköiden toiminnan yhteensovittaminen,
- *organisaation ylläpitotehtävät* kuten organisaation resurssien määrällinen ja laadullinen säätely,
- *kehittämistyö* eli organisaation suorituskyvyn parantamiseen tähtääviin suunnitelmallisiin organisaatorakenteen ja toimintajärjestelmien muutoksiin liittyvä työ.⁶⁰

Tehtäväryhmät eivät sulje toisiaan ehdottomasti pois. Niinpä ylläpitotehtävillä kuten henkilöstöresurssien säätelyllä on merkitystä myös toiminnan ohjauksen kannalta; eräänä toiminnan ohjauksen keinona erotetaan toisinaan rekrytointiohjaus.⁶¹ Samoin kehittämistyöllä pyritään yleensä viime kädessä toiminnan ohjaukseen liittyviin tavoitteisiin. Kun organisaation rakenne ja sen toimintajärjestelmät ymmärretään erääksi organisaation resurssitekijäksi, kehittämistyötä voi pitää myös organisaation ylläpitotehtäviin kuuluvan resurssisäätelyn yhtenä osaluena.

Luettelemissani tehtäväryhmissä on erotettavissa vielä alaryhmiä. Ylläpitotehtävissä erottuvat omiksi alaryhmikseen esim. henkilöstöhallinto, taloushallinto ja kiinteistöhallinto. Ylläpitotehtäviin kuuluvat niin ikään Poul Meyerin liitännäispalveluiksi kutsumat tehtävät, jotka tyydyttävät perustehtäviä suorittaville yksiköille yhteisiä sisäisiä tarpeita; ne ovat välttämättömiä organisaatioiden toiminnan jatkuvuudelle vaikuttamatta kuitenkaan välittömästi ulospäin suuntautuvan valtiotoiminnan sisältöön.⁶² Tällaisia liitännäispalveluja ovat esim. ns. materiaalihuollon tehtävät – aineellisten resurssien toimittaminen organisaatioiden käyttöön sekä niiden varastoinnista ja jakelusta huolehtiminen – samoin kuin atk-, konekirjoitus-, monistus- yms. palvelut.

Organisaation sisäisiä ohjaussuhteita tarkastellaan yleensä työnjaollisten suhteiden vastapainona, suhteina, jotka integroivat työnjaollisesti eriytyneet osaorganit yhtenäisesti toimivaksi kokonaisuudeksi. Kuitenkin myös sisäiset ohjaustehtävät ovat työnjaollisesti eriytyneet ja niitä hoitamaan on saatettu perustaa erityisorgaaneja.

Erään lähtökohdan sisäisten ohjaustehtävien työnjaolliselle eriytymiselle tarjoaa *ohjauspäätösten hierarkkisointi* ns. tavoite–keino–puun mu-

⁶⁰ Virkkunen–Tuori 1981 s. 89.

⁶¹ Lundqvist 1973 s. 29 ja Virkkunen–Tuori 1981 s. 122.

⁶² Meyer 1957 s. 124–128.

kaisesti. Tällä perusteella sisäisen ohjauksen analyysissa on erotettu esim. normatiivinen, strateginen, taktinen ja operatiivinen päätöksenteko.⁶³ Erotukseksi perustehtävien organisatorisesta eriyttämisestä ohjauspäätösten hierarkiaan nojautuvaa työnjakoa on kutsuttu *pystysuoraksi työnjaksi*.⁶⁴ Pystysuora työnjako ei kuitenkaan välttämättä merkitse toiminnan ohjauksen irtautumista ulospäin suuntautuvasta toiminnasta: tietyn orgaanin toimivaltaan saattaa kuulua sekä ulospäin suuntautuvia että sisäisen ohjauksen tehtäviä. Niinpä Suomen valtionhallinnon asteellinen toimivallanjako määrittää näiden molempien tehtäväryhmien jakautumista eri orgaaneille. Tehtäväryhmien painotus tosin vaihtelee hierarkkisten tasojen mukaisesti: mitä ylemmälle hierarkkiselle tasolle orgaani sijoittuu, sitä korostuneempi on alaisorgaaneihin kohdistuvien ohjaustehtävien asema.

Osaorgaanien ja -järjestelmien toiminnan yhteensovittaminen on ymmärrettävissä yhdeksi sisäisen ohjauksen erityistehtäväksi. *Koordinointi* voidaan periaatteessa toteuttaa joko pystysuoran työnjaon puitteissa siten, että saman hierarkiatason orgaanien toimintaa koordinoi niiden yhteinen esimieselin, tai sitten ilman esimiesorganin välitystä ns. poikittaisohjauksen avulla.⁶⁵ Nimenomaista organisatoriseen eriytymiseen vaikuttavaa työnjaollista merkitystä koordinoititehtävä saa silloin, kun sitä hoitamaan perustetaan erityiselin.

Sisäisen ohjauksen työnjako voi myös perustua vastaavaan *vaiheittaiseen eriytymiseen* kuin ulkopuolisten yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjauksin. Niinpä valvonta saatetaan eriyttää erityiselinten hoidettavaksi; Suomen valtio-organisaatiosta mainittakoon eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri sekä valtionalouden tarkastusvirasto. Myös valvontatehtävien jakautuminen voi kuitenkin noudattaa perustehtävien työnjakoon yhdistyvää pystysuoraa työnjakoa, kuten valtionhallinnon sisäisissä alaisuussuhteissa harjoitettavassa valvonnassa on asianlaita.

Sisäisen ohjauksen keinot ovat osin samoja kuin ulospäin suuntautuvassa ohjaustoiminnassa eli -oikeudellisiin keinoihin rajoituttaessa-

⁶³ Näin esim. *Virkkunen-Tuori* s. 92. Vrt. myös Paavo Virkkusen omaksumaa suunnittelupäätösten hierarkkisointia, *Virkkunen* 1973 s. 15–22. Ks. tavoite-keino-portaikosta suunnittelun apuvälineenä myös *Uusitalo* 1974 s. 138–140.

⁶⁴ *Eloranta* 1977 s. 38–40 ja *Virkkunen-Tuori* 1981 s. 73–74.

⁶⁵ Valtioneuvoston sisäistä koordinoitintia on poikittaisohjauksen käsitteen avulla eritelty valtion keskushallintokomitean mietinnössä, *kom.miet.* 1975: 120 s. 50–73.

oikeusnormeja, hallintotoimia ja lainkäyttöpäätöksiä. Klassisesta saksalaisesta positivismista vaikutteensa ammentanut doktriini on tosin taipuvainen rajoittamaan näiden kategorioiden käyttöalan valtio-organisaation ulkoisiin suhteisiin. Kuitenkin myös se myöntää eräille sisäisenkin ohjauksen välineiksi tulkittaville normeille, ulkopuolisten oikeussubjektien asemaan vaikuttaville kompetenssinormeille, oikeudellisen luonteen.⁶⁶ Joidenkin sisäisen ohjauksen yksittäistapauksellisten oikeudellisten aktien sijoittumiseen hallintotoimien tai lainkäyttöpäätösten kategoriaan perinteinen doktriini puolestaan päätyy tarkastelemalla adressaattina olevaa virkamiestä valtiosta erillisenä oikeussubjektina.⁶⁷

Kaikki sisäisen ohjauksen oikeudellisesti relevantit aktit eivät kuitenkaan ole mahdutettavissa valtiovallan kolmijako-oppia myötäilevään valtiollisten aktien luokitukseen. Sen ulkopuolelle jäävät esim. hallinnon sisäiset virkakäskyt.⁶⁸ Luokituksen kannalta ongelmallisia ovat myös budjetti ja muut tulo- ja menoarvioprosessiin liittyvän toiminta- ja taloussuunnittelujärjestelmän asiakirjat samoin kuin erityisesti sosiaali- ja ope-
tushallinnossa yleistyneet lakisääteiset suunnitelmat ja ohjelmat.⁶⁹

Huomautukseni sisäisen hallinnon sekä ulkopuolisten yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjauksen yhteenkietoutumisesta koskee erityisesti sisäisiä ohjaustehtäviä. Esimerkiksi oikeusnormit, jotka sääntelevät hallinto-orgaanien ulospäin suuntautuvaa kompetenssia, voidaan ymmärtää yhtä hyvin sisäisen kuin ulkoisen ohjaustoiminnan välineiksi; tätä ilmentää myös kompetenssinormien erityisasema klassiselle positi-

⁶⁶ Ks. esim. *Jellinek* 1919 s. 233.

⁶⁷ Ks. esim. *Jellinek* 1919 s. 231–232.

⁶⁸ Suomalaisessa kirjallisuudessa on tosin *Willgren*, 1925 s. 91, käsitellyt yleisiä virkakäskyjä (generella förfoganden) hallintotoimien alalajina. *Willgren* ajautuu tässä kuitenkin ristiriitaan hallintotoimen määritelmänsä sekä klassiselta saksalaiselta positivismilta omaksumansa valtion oikeushenkilöllisyys- ja valtio-orgaanisuusopin kanssa. *Willgrenille*, 1925 s. 84, hallintotoimet ovat »av de offentliga förvaltningsorganen avslutade förvaltningsrättsliga rättsärenden, eller avgivna viljeförklaringar, som hava åsyftade rättsföljder» (kurs poistettu). Määritelmän tarkoittamat oikeusseuraamukset merkitsevät, että »förvaltningsrättsförhållande kommer till stånd, ändras eller upphäves». Kun virkakäskyjen vaikutukset rajoittuvat hallinto-organisaation sisäisiin suhteisiin, joiden kantajina olevilta orgaaneilta puuttuu oikeussubjektius, virkakäskyt eivät ole mahdutettavissa hallintotoimen määritelmän alaan.

⁶⁹ Ks. näistä suunnitelmista ja ohjelmista tiivistetysti *Virkkunen–Tuori* 1981 s. 148–149 sekä laajemmin *Tiihonen* 1981 ja niiden sisältämien ratkaisujen oikeudellisen kategoriointin kannalta *Kilpi* 1980.

vismille ominaisessa oikeussääntökäsitteessä. Budjetin talouspoliittisen tavoitteenasettelun korostuttua sitä lienee mahdollista luonnehtia jopa primääristi ulkoisen ohjauksen välineeksi, vaikka sen välittömät oikeusvaikutukset rajoittuvat valtio-organisaation sisälle. Ulkoisen ja sisäisen ohjauksen yhteenkietoutumisesta voi puhua myös mainitsemiini muiden suunnitteluasiakirjojen yhteydessä: niilläkin tähdätään viime kädessä valtio-organisaation ulkopuolisessa yhteiskunnassa realisoituviiin vaikutuksiin, vaikka nämä vaikutukset ainakin oikeudellisesti velvoittavina edellyttävät vielä suunnitelmia ja ohjelmia täydentäviä valtiollisia akteja. Edelleen voi mainita valtio-organien ulospäin suuntautuvaa ohjaukseen liittyvissä asioissa toisilleen antamat lausunnot: lausunnot voidaan ymmärtää yhtäältä ulkoisen ohjauksen valmisteluvaiheen akteiksi, toisaalta taas myös sisäisen ohjauksen välineiksi.

Sisäisen ja ulospäin suuntautuvan ohjauksen yhteys on syytä pitää mielessä myös näiden ohjausprosessien vaiheittaista eriytymistä tarkasteltaessa. Niinpä tietty valvontatehtävä voi olla sijoitettavissa kumman tahansa ohjausprosessin vaiheeksi: esim. hallintolainkäyttö palvelee niin ulkoista kuin sisäistäkin ohjausta. Samoin on valtionhallinnon eriytyneiden suunnittelutehtävien paikallistaminen sisäisen ja ulospäin suuntautuvan ohjauksen rajanvedossa usein tulkinnanvaraista, valitusta näkökulmasta riippuvaa.

1.4. Yksittäisten valtio-organien toimivallan erittelystä

Yksittäisen valtio-organinkin toimintaa voidaan toimivalta-analyysissa tarkastella vaiheittaisena prosessina, johon säännönmukaisesti sisältyvät ainakin vireillepanon, valmistelun ja varsinaisen päätöksenteon vaiheet. *Vireillepanovaiheen* keskeiset ongelmat kytkeytyvät organin *aloiteoikeuteen* toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa: voiko organin oma-aloitteisesti käynnistää käsittelyprosessin vai edellytetäänkö jonkin muun tahon kuten toisen valtio-organin tai yksityisen subjektin vireillepanotoimintaa? *Organin sisäisessä valmistelussa* tärkeimmät toimivaltaongelmat taas koskevat organin *tietojen saantioikeuksia*.

Ensisijaisesti tietyn organin paikka valtio-organisaation työnjaollisissa suhteissa kuitenkin määräytyy sen *varsinaiseen päätöksentekovaiheeseen* liittyvien oikeuksien (ja velvollisuuksien) perusteella. Olennaista organin toimivallan arvioinnille on niiden päätösten tarkastelu, joita sillä

on oikeus tehdä, sen *oikeudellisesti sallittujen lopputuotosten* määrittäminen.

Orgaanille sallittujen päätösten analyysissa voidaan hyödyntää esittämiäni valtio-organisaation työnjaollisen eriytymisen tarkastelukriteerejä. Niinpä orgaanin asiallisen toimivallan käsitteen ilmentämä asema valtio-organisaation työnjaollisissa suhteissa täsmentyy sen perusteella, kohdistuvatko sen päätökset pääasiallisesti kansainvälisten suhteiden hoitoon, valtionsisäiseen yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjaukseen vai sisäiseen hallintoon. Keskimmäiseen ryhmään kuuluvia valtio- tehtäviä hoitavien orgaanien asiallinen toimivalta tarkentuu vielä niiden suhteiden ja prosessien rajauksen kautta, joita oikeudellisesti sallitut päätökset koskevat. Orgaanin toimivalta valtio-organisaation ulkoisessa ja sisäisessä ohjauksessa määrittyy edelleen sen vaiheen mukaisesti, johon sen päätökset koko valtio-organisaation toiminnan prosessierittelyssä sijoittuvat.

Yksittäisten valtio-orgaanien toimivaltaerittelyyn on kuitenkin syytä tuoda myös sellaisia kriteerejä, joita en valtio-organisaation kokonaistarkastelussa vielä käyttänyt. Eräs tällainen kriteeri on *päätösten lopullisuus*. Lopulliseksi kutsun päätöksiä, joilla tavoiteltavat vaikutukset eivät edellytä enää minkään toisen orgaanin jatkotoimia; mahdollisia (teknisluonteisia) täytäntöönpanotoimia lukuunottamatta; tällaisia päätöksiä tekevät orgaanit käyttävät *itsenäistä päätösvaltaa* (itsenäistä toimivaltaa).⁷⁰ Muita kuin lopullisia päätöksiä taas voidaan kutsua *valmisteluvaiheen akteiksi*.

Päätöksen karakterisointi ei-lopulliseksi, valmisteluvaiheen aktiksi, ei merkitse samaa kuin sen sijoittuminen koko valtio-organisaation ulkoisten tai sisäisten ohjausprosessien eriytymisessä valmisteluvaiheeseen. Valtiollisten ohjausprosessien kokonaisanalyysissa eriytettyjen vaiheiden sisällä voidaan vielä erottaa vastaavia alavaiheita, kuten Heiskanen on valtioneuvoston asemaa selvittäessään tehnyt. Ei-lopulliset päätökset voivat siten olla paitsi varsinaisen päätöksenteon myös esim. täytäntöönpanon (kuten hallintotoimien antamisen) tai valvonnan (kuten lainkäyttöpäätösten tekemisen) valmistelevia akteja. —Toisaalta myöskään tarkoittamassani mielessä itsenäinen päätöksenteko ei rajoitu vain valtiollisten ohjausprosessien kokonaisanalyysin mukaiseen varsinaisen päätöksenteon vaiheeseen; itsenäistä päätösvaltaa käyttävät myös täytäntöönpano-

⁷⁰ Päätösvalan käsitteeni eroaa siten esim. *Uotilan*, 1963 s. 9, omaksumasta. Uotila rajoittaa päätösvalan käsitteen vain toimivaltaan antaa hallintotoimia.

ja valvontavaiheiden organit esim. hallintotoimia antaessaan tai lainkäyttöpäätöksiä tehdessään.

Valmisteluvaiheen aktien systematisointi on jäänyt oikeuskirjallisuudessa vähälle huomiolle eikä niistä käytettävä terminologia ole myöskään lainsäädännössä tai käytännössä vakiintunut. Poikkeuksena ovat vain tietyt rajatut päätöksentekoprosessit: esim. virkanimitysmenettelyssä on ehdotus- ja esityskäsittelle vakiintunut selkeä merkityssisältö.⁷¹

Säädöstasolla valmistelevista akteista käytettäviä yleisimpiä nimityksiä ovat aloite, esitys, ehdotus ja lausunto. Termien sisällöllisestä vakiintumattomuudesta huolimatta voinee niiden käyttöalasta kuitenkin tehdä joitakin varovaisia yleistyksiä. Niinpä *lausunnon* antaessaan organin ottaa yleensä kantaa jonkin toisen elimen laatimaan vireillä olevan asian ratkaisuluonnokseen. *Ehdotus*-, *esitys*- ja *aloitetermit* taas viittaavat yleensä organin itsensä laatimaan ratkaisuluonnokseen tai oma-aloitteiseen kannanottoon valtiollisen toimenpiteen tarpeellisuudesta. Näiden termien kesken voitaneen ehkä vielä erottaa vivahde-eroja: ehdotuksilla tarkoitetaan pääsääntöisesti suhteellisen täsmentyneitä ratkaisumalleja, kun taas esityksissä ja varsinkin aloitteissa on usein kysymys ylimalkaisemmista kannanotoista.⁷²

Valmisteluvaiheen tuotokset eivät kuitenkaan aina sisällä valtiollista toimenpidettä koskevaa nimenomaista kannanottoa vaan antavat ainoas-

⁷¹ Virkanimitysmenettelyn ulkopuolella valmisteluvaiheen aktit ovat olleet oikeuskirjallisuuden kiinnostuksen kohteena lähinnä vain niiden valituskelpoisuutta tarkasteltaessa. Vireillepanotoimeksi kategorioidun viranomaisen esityksen valituskelpoisuudesta ks. *Hallberg* 1978 s. 205–215 sekä viranomaisen toisilleen antamien lausuntojen valituskelpoisuudesta s. 232–243. *Hallberg*, 1978 s. 234, toteaa, että »valtionhallinnossa esiintyy monentyyppisiä lausuntoja alkaen yleisluonteisesta asiantuntijalausunnosta ja päättyen yksittäistapauksessa annettuun sitovaan kannanottoon». Lausunnon valituskelpoisuuden arvioinnissa näyttää *Hallbergin* tutkimuksen perusteella sitovuuskysymyksellä olevan keskeinen merkitys.

⁷² *Christensen*, 1958b s. 28–29, on oman tutkimuksensa tarpeisiin jakanut valmisteluvaiheen aktit kahteen ryhmään, joista ensimmäiseen kuuluvia hän kutsuu nimellä »indstilling» ja toiseen »meningstilkendegivelse». Edellisiä ovat lausumat, »som indeholder udkast til indholdet eller en del af indholdet af en endnu ikke udstedt, men dog fuldt individualiseret retsakt, som stammer fra et andet forvaltningsorgan end det, der er kompetent til at udstede retsakten, og som er rettet til denne kompetente myndighed». *Christensenin* indstilling -käsite viittaa siis yllä ehdotus-termiin liittämäni luonnehdintaan, kun taas säädöstason esitys- ja aloitetermit tarkoittanevat yleensä *Christensenin* luokituksen jälkimmäiseen ryhmään kuuluvia akteja.

taan informaatiota lopullisen päätöksenteon perustaksi. Lausuntotermi saattaa joskus tarkoittaa myös tämänkaltaisia akteja; viitattakoon vaikkapa tuomioistuimille annettaviin, OK 17: 44:n sääntelemiin asiantuntijalausuntoihin. *Tutkimus ja selvitys* lienevät muutoin tavallisimmat valtiokäytännössä tällaisista akteista käytetyt nimitykset.

Yksittäisten valtio-organien toimivaltaerittelyssä on edelleen tarkasteltava organille sallittujen *päätösten oikeusvaikutuksia*. Oikeuskirjallisuuden huomio on kohdistunut lähinnä *lopullisten päätösten* oikeusvaikutuksiin. Niinpä ulkoiseen ohjaukseen sovellettu valtiollisten aktien jako *oikeusnormeihin, hallintotoimiin ja lainkäyttöpäätöksiin* on ymmärrettävissä nimenomaan erilaisiin oikeusvaikutuksiin perustuvaksi. Oikeusvaikutusten nojalla voidaan eritellä myös näihin kategorioihin sijoittumattomia sisäisen ohjauksen päätöksiä. Oikeusvaikutuksiin nojautuu esim. jäljempänä (VII.2.1.) puheeksi tuleva hallinnon alaisuussuhteissa käytettävien aktien ryhmittäminen *virkakäskyihin* ja *ohjeisiin*; terminologinen ero ei tosin ole sen paremmin hallintolainsäädännössä ja -käytännössä kuin oikeuskirjallisuudessakaan täysin vakiintunut. Terminologinen kirjavuus koskee myös ulkoisessa ohjauksessa annettavia oikeudellisesti velvoittamattomia lausumia. *Ohjeet, neuvot ja suositukset* ovat ehkä yleisimmät tällaisia päätöksiä tarkoittavat nimitykset. Myös lausuntotermiä käytetään sellaisistakin akteista, joiden kohteina ovat valtio-organisaation ulkopuoliset subjektit.

Valmisteluvaiheen akteilla saattaa olla ainakin kolmenlaisia oikeusvaikutuksia. Ensinnäkin ne saattavat synnyttää adressaattinaan olevalle toiselle valtio-organille *velvollisuuden asian jatkokäsittelyyn*; esimerkkinä vaikkapa hallituksen eduskunnalle antamat esitykset. Ehdotuksen tai lausunnon sisältämä kannanotto voi myös juridisestikin *rajoittaa lopullisessa päätöksenteossa valittavana olevia ratkaisuvaihtoehtoja*. Lisäksi valmisteluvaiheen aktin virheellisyydellä voi muissakin tilanteissa olla vaikutusta lopullisen päätöksen pätevyYTEEN; virheellisyys saattaa esim. olla valitusmenettelyssä eräänä *muutoksenhakuperusteena*. Kun ehdotus tai lausunto on säädetty tai määrätty lopullisen päätöksenteon välttämättömäksi edellytykseksi, ehdotus- tai lausuntovaiheen sivuuttaminen voi myös aiheuttaa lopullisen päätöksen pätemättömyyden ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa koskevissa konkreettisissa asioissa.

Komiteoiden tehtävien ja toimivallan tarkastelussa hyödynnän luonnostelemiani valtio-organisaation työnjaollisen eriytymisen sekä yksittäis-

ten valtioelinten kompetenssianalyysin lähtökohtia. Huomion kohteena on aluksi komiteoiden lopputuotostensa perusteella määräytyvä toimivalta; komiteoiden sisäiseen valmistelutoimintaan liittyvät tietojen saantioikeuden ongelmat ovat vasta seuraavan eli V osan teemana.

Valtioneuvoston komiteapäätös komiteoita koskevana yleissäädöksenä sisältää perussäännökset soveltamisalaansa kuuluvien elinten mahdollisesta toimivallasta. Näiden säännösten pohjalta on pelkistettävissä tyypillisten tilapäisten ja pysyvien komiteoiden tehtävä- ja toimivaltaprofiili (luku 2.).

Eriytyneemmässä toimivaltatarkastelussa nojaudun lähinnä valtiotehtävien kolmiluokitukseen valtionsisäiseen yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjaukseen (luvut 3.–6.), kansainvälisten suhteiden hoitoon (luku 7.) sekä sisäiseen hallintoon (luku 8.). Lainkäytön ja muiden valvontatehtävien yhteydessä tästä luokituksesta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista pitää kiinni mm. ulkoisten ja sisäisten ohjausprosessien valvontavaiheen yhteenkietoutumisen johdosta.

Perusluokituksen sisällä kiinnitän huomiota myös muihin hahmottelemiini toimivaltakriteereihin, kuten komiteoiden käytettävissä oleviin ohjauskeinoihin ja niiden oikeusvaikutuksiin. Kun pyrin eriytyneessä tarkastelussa kartoittamaan lähinnä sellaista kompetenssia, joka poikkeaa tyypillisten tilapäisten ja pysyvien komiteoiden tehtävä- ja toimivaltaprofiilista, en kuitenkaan käsittele erikseen komiteoiden osallistumista oikeusnormien antamisprosessiin; säädösvalmistelu on yksi komiteapäätöksen tarkoittamille elimille luonteenomaisista tehtävistä.

Tyypillisten komiteoiden »toimenkuvasta» irtaantuvat komiteat, joilla on itsenäistä oikeusnormien antamisvaltaa. Lainsäädäntövallan delegoimiseen komiteatyypisille elimille on kuitenkin valtiokäytännösämme suhtauduttu pidättyvästi eikä nykyisin toimivilla komiteoilla havaintojeni mukaan ole itsenäistä normin asettamiskompetenssia. Historiallisessa aineistossa voi poikkeuksena yleisestä linjasta viitata erälle hinta- ja palkkasäännöstelyn elimille annettuun toimivaltaan (ks. II.6.11.). Torjuva asenne on ulottunut myös valmistelevan komiteakäsittelyn obligatorisuuteen lakien ja asetusten säätämisprosessissa. Ennen toista maailmansotaa tällainen asenne ilmeni eduskunnassa käsiteltäessä niin pysyvän kauppasopimuskomitean kuin Kivimäen hallituksen ehdottaman talousneuvostonkin asemaa (ks. II.5.4.–5.). Nykyisinkin komiteoilla on

pakollisen lausunnonantajan asema normiluonteisten päätösten antamisprosessissa vain muutamassa tapauksessa.⁷³

Tarkasteluni on paljolti esittelevää ja systematisoivaa sekä myöhemmin esille tulevien oikeusdogmaattisten ongelmien jäsentämiselle pohjaa luovaa. Toimivaltakysymysten juridinen problematisointi jää siten erityisesti 3. luvusta lähtien yleensä taka-alalle.

Nykyisin toiminnassa olevien komiteatyyppeiden elinten esittely ei ole tyhjentävä; yksittäiset organit ovat useissa yhteyksissä pikemminkin vain esimerkkejä. Erittelyni ei myöskään mahdollista yksittäisten elinten yksiselitteistä luokittamista. Samalla komitealla voi esim. valtio-organisaation ulkoisessa ohjauksessa olla monen tyyppistä toimivaltaa kuten oikeus antaa hallintotoimia, harjoittaa oikeudellisesti velvoittamatonta ohjausta sekä valmistella yleisluonteisia reformeja. Lisäksi sillä saattaa vielä olla valtio-organisaation sisäiseen ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Toimivallaltaan ehkä selvimmän »yksidimensionaalisia» ovat yleensä lainkäyttöasioissa itsenäistä päätösvaltaa käyttävät organit. Muidenkin komiteoiden kompetenssissa voi tietysti sen hajautuneisuudesta huolimatta olla osoitettavissa tiettyjä painotuksia.

2. KOMITEAPÄÄTÖKSEN SÄÄNTELYALAA KUULUVAT ELIMET

2.1. Tilapäiset komiteat

Valtioneuvoston komiteapäätös on ns. *orgaanityyppisäädös*: se ei esimerkiksi ministeriö- ja keskusvirastoasetusten tavoin kohdistu yksilöityyn orgaaniin vaan tiettyjen kriteerien nojalla rajattuun orgaaniryhmään. Komiteapäätös ei myöskään itse perusta uusia orgaaneja vaan tähän tarvitaan vielä erityinen akti, jonka antamisessa noudatettavaa menettelyä päätös osaltaan sääntelee. Komiteapäätös ei edes velvoita orgaanien perustamiseen, missä suhteessa se poikkeaa esim. eräistä onnettomuuk-sien tutkintaa varten asetettavia tilapäiselimiä koskevista säännöksistä.

⁷³ Esimerkkinä voi käyttää MarkkinahäiriöA (946/74) 9,2 §:n säännöstä, jonka mukaan valtiovarainministeriön on hankittava tullitariffilautakunnan (tulliasiain neuvottelukunnan) lausunto, ennen kuin se määrää maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annetun lain (157/74) 5 §:ssä tarkoitetun lisätullin ja sen määräämisessä sovellettavan perushinnan.

Sisältääkö komiteapäätös tarkoittamiensa orgaanien perustamisvaltuutuksen, on jo pulmallisempi kysymys, johon palaan komiteoihin kohdistuvaa organisaatiovaltaa eritellessäni (VIII.6.).

Komiteapäätöksen luonteesta orgaanityyppisäädöksenä johtuu sen soveltamisalaan kuuluvien tilapäisten elinten *toimivaltaperustan kahtiajakaisuus*. Yhtäältä kompetenssia sääntelevät *komiteapäätös* ja sen nojalla annetut valtiovarainministeriön *soveltamismääräykset*, toisaalta taas komiteoiden *asettamisaktit* ja niitä mahdollisesti täydentävät tai muuttavat myöhemmät *komiteoittaiset toimivaltamääritykset*. Vasta asettamispäätös myös muuntaa yleiset toimivaltamääräykset yksittäisen orgaanin oikeusasemaa määrittäviksi normeiksi, sikäli kuin nämä määräykset yleensä kohdistuvat komiteoihin. Yleisten määräysten välittöminä adressaatteina ovat näet usein komiteoiden asettamiseen osallistuvat orgaanit –ministeriöt ja valtioneuvosto–, joiden päätöksentekoa ne ohjaavat.

Komiteapäätös rajaa soveltamisalaansa kuuluvat tilapäiset komiteat kolmen peruskriteerin avulla, joista yksi kytkeytyy asettajaorgaaniin, kaksi muuta taas toimivaltaan. Ensimmäinen kriteeri, joka jää tässä yhteydessä pelkän maininnan varaan, osoittaa tilapäisten komiteoiden asettajaksi valtioneuvoston tai ministeriön; asettajaorgaaniin päätös kiinnittää myös komitean (s) ja toimikunnan välisen eron. Toimivaltakriteereistä ensimmäinen puolestaan liittyy kompetenssin ajalliseen ulottuvuuteen, toinen taas komiteoiden asemaan valtiollisten päätöksentekoprosessien vaiheittaisessa jakautumisessa.

Tilapäisten komiteoiden *kompetenssin ajallinen rajoittuneisuus* erottaa ne linjahallinto-orgaaneista, joiden kompetenssiin ei normaalioloissa vastaavaa aikamäärettä yleensä sisälly.¹ Toimivalta voi olla ajallisesti sidottu joko jo asettamispäätöksessä ilmaistuun tai myöhemmin määrättyyn *kiinteään määräaikaan* taikka komitean *tehtävän loppuunsaattamiseen*, normaalisti mietinnön luovuttamiseen työtä ohjaavalle ja valvovalle ministeriölle. Työskentely saattaa päättyä myös asettajaorgaanin jo ennen määräajan umpeutumista tai tehtävän loppuunsaattamista tekemään harkinnanvaraiseen *lakkauttamispäätökseen*.

Tilapäisen komitean toimiajan päättävistä seikoista komiteapäätös sääntelee ainoastaan määräaikaa. Päätöksen 12 §:n mukaan »komitealle

¹ Esim. toisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien kriisihallinnossa turvauduttiin myös linjahallintoon organisoituihin väliaikaisiksi tai ylimääräisiksi luonnehdittuihin elimiin kuten ministeriöiden osastoihin tai toimistoihin. Ks. edellä II.6.1.

on asetettava tehtävän suorittamista varten määräaika, mikäli se tehtävän laatu ja laajuus huomioon ottaen sekä työn tehostamisen ja jouduttamisen kannalta on katsottava tarkoituksenmukaiseksi». Ao. ministeriöllä on oikeus pidentää asetettua määräaikaa enintään kolmella kuukaudella. Tätä pitemmästä jatkoajasta päättää komitean asettanut orgaani.

Määräaikojen asettamiskäytännöstä sekä tilapäisten komiteoiden tosiasiallisesta toiminta-ajasta on käytettävissä v. 1972 mietintönsä jättäneitä komiteoita koskevia empiirisiä tietoja. Näistä komiteoista n. puolelle oli asetettu kiinteä määräaika, minkä ohella joidenkin komiteoiden oli asettamispäätöksensä mukaan suoritettava tehtävänsä »kiireellisesti».² Kun 1970-luvulla on pyritty tehostamaan komiteoiden työskentelyä, on oletettavaa, että myös kiinteiden määräaikojen asettaminen tilapäisille komiteoille on yleistynyt. Esimerkiksi valtiovarainministeriön 1975 antamissa ohjeissa komiteavalvonnan tehostamisesta (625/21/75) kehoitettiin asettamaan määräaika kaikille niille komiteoille, joille sellaista ei aiemmin ollut määrätty.

Määräajan pidentäminen on ainakin v. 1972 mietintönsä jättäneitä komiteoita koskevien tietojen perusteella ollut yleistä. Näiden tietojen mukaan alkuperäisessä määräajassa oli työnsä saanut päätökseen vain hieman yli neljäsosa niistä komiteoista, joille määräaika oli asetettu.³ Tässäkin suhteessa tilanne lienee kuitenkin 1970-luvun tehostamispyrkimysten ansiosta muuttunut. Niinpä v. 1975 komiteavalvonnan tehostamisesta annettujen ohjeiden mukaan lisäajan pyyntöihin tulee suhtautua pidättyvästi ja komiteoille tulee korostaa määräajassa pysymistä niin asettamisen yhteydessä kuin myöhemmin annettavissa ohjeissa.

Keskimääräinen työskentelyaika oli v. 1972 toimintansa päättäneillä komiteoilla puolisenttoista vuotta.⁴ 1970-luvun kehitys lienee kuitenkin johtanut keskimääräisen toimintakauden lyhenemiseen. Keskitetyssä, valtiovarainministeriön ja lähinnä sen järjestelyosaston komiteavalvonnan eriytyksen huomion kohteena olleet ns. vanhat eli yli viisi vuotta toimineet komiteat. Nykyisin voimassa olevissa, v. 1978 annetun komiteapäätöksen soveltamismääräyksissä ja -ohjeissa (551/10/78) ministeriöitä kehoitetaan kiirehtimään vanhojen komiteoiden töiden saattamista loppuun sekä velvoitetaan ne toimittamaan vuosittain marraskuun aikana valtiovarainministeriölle luettelo tällaisista komiteoista ja selvitys syistä, joiden vuoksi niitä ei ole lakkautettu.

Toinen komiteapäätöksen sääntelyalaansa rajatessaan käyttämä tilapäisten komiteoiden toimivaltakriteeri osoittaa ne *valtiollisten päätösten tekoprosessien valmisteluvaiheeseen*: tilapäiset komiteat asetetaan »selvit-

² Suomen komitealaitos 1976 s. 34.

³ Suomen komitealaitos 1976 s. 35.

⁴ Suomen komitealaitos 1976 s. 33–35.

tämään tai valmistelemaan määrättyä asiaa taikka toimimaan avustavana tai neuvoa-antavana toimielimenä valmisteltaessa tahi käsiteltäessä tiettyä asiaa». Komiteapäätöksessä tarkoitettuja tilapäisiä komiteoita voi siten kutsua *valmistelukomiteoiksi*. Ne eivät käytä itsenäistä päätösvaltaa, niillä ei ole oikeutta tehdä lopullisia päätöksiä.

Soveltamisalaansa rajaavan määritelmän ohella komiteapäätös sisältää joitakin asettajaorgaaniin kohdistuvia, asettamispäätöksessä huomioon otettavia määräyksiä. Komitean tehtävä on määriteltävä selvästi ja täsmällisesti sekä niin, ettei se muodostu laajemmaksi kuin on välttämätöntä. Asettamispäätökseen sisältyvässä toimeksiannossa on myös määriteltävä riittävän yksityiskohtaisesti komitean työn tavoitteet sekä komitean ehdotusten taloudelliset ja muut mahdolliset rajoitukset. Komitea voidaan edelleen velvoittaa selvittämään tiettyjä vaihtoehtoja. (10 §; muut. 451/78.)

Komiteapäätöksen 27 §:n mukaan tilapäisen komitean on yleensä laadittava työstään *mietintö*. Komitealla on mietinnön laatimisvelvollisuus, ellei asettamispäätöksessä ole toisin määrätty tai ellei asianomainen ministeriö ole komitean esityksestä sitä tästä velvollisuudesta vapauttanut. Mietinnön tulee sisältää selvitys ehdotuksen toteuttamisen tuottamasta hyödystä ja aiheuttamista kustannuksista sekä lyhyt yhteenveto ehdotuksista ja niiden perusteluista. Siihen voidaan lisäksi tarvittaessa sisällyttää eri vaihtoehtoja.

Valtiovarainministeriö on v. 1975 hyötyjen ja kustannusten selvittämisestä komiteatyössä antamallaan yleiskirjeellä (915/10/75) vielä täsmentänyt komiteapäätöksen 10 ja 27 §:n määräyksiä. Yleiskirjeessä edellytetään, että ministeriöt sisällyttävät komiteoiden asettamista valmistellessaan toimeksiantoon määräyksen kustannus-hyöty -selvityksen liittämisestä mietintöön. Lisäksi yleiskirjeessä on mm. seuraavia komiteoihin kohdistuvia määräyksiä näkökohdista, jotka on otettava huomioon kustannus- ja hyötyselvityksiä laadittaessa:

- toimenpidesuosituksen kustannusten ja hyötyjen järjestelmällinen selvittäminen edellyttää mm. tavoitteiden selkeää määrittelyä; toimenpide-ehdotusten laadullisten tavoitteiden ohella mietinnössä on esitettävä määrällisiä tavoitelukuja,
- tavoitteiden ja selvitystyön pohjalta on määriteltävä eri toimenpidevaihtoehdot; laskelmat suoritetaan vain oleellisista vaihtoehtoista,
- ehdotusten hyödyt ja haitat on arvioitava paitsi keskeisten tavoitteiden myös eri kohderyhmien suhteen; haittoina on esitettävä myös komiteatyön tavoitteisiin liittymättömät vaikutukset,
- mietinnössä on vaihtoehdoittain esitettävä ainakin seuraavat tiedot:
 - suoritemäärät tai toiminnan laajuus muilla yksiköillä ilmaistuna,
 - kokonaiskustannukset,

- yksikkökustannukset,
- henkilöstötarve,
- vuosittaiset käyttömenot eriteltyinä henkilömenoihin ja muihin menoihin,
- vuosittaiset investointimenot,
- rahoitus ja sen jakaantuminen rahoittajaryhmien kesken.

V. 1972 jätettyjä mietintöjä koskevat tiedot osoittavat, että ennen komitealaitoksen ohjauksen ja valvonnan tehostamista 1970-luvun puolivälissä komiteat velvoitettiin vain harvoin selvittämään eri vaihtoehtoja. Mainittuna vuonna mietintönsä jättäneistä komiteoista vain neljälle oli asettamispäätöksessä nimenomaisesti asetettu tällainen velvollisuus. Tuolloin jätetyistä 158 mietinnöstä vain kymmenen sisälsikin selvästi toisistaan erotettuja vaihtoehtoisia ehdotuksia. Kustannusselvitykset olivat sen sijaan mietinnöissä yleisempiä: kustannusselvitys sisältyi –vaikkakin useimmiten melko suppeana– 44 mietintöön.⁵ Kustannusselvityksen liittämisestä mietintöön oli jo v. 1968 annetussa komiteapäätöksessä (721/68), kaikkia komiteoita velvoittavaan muotoon kirjoitettu määräys (18 §). Tämä myös selittää sen, että asettamispäätöksissä ei kustannusselvityselvöllisyyttä ollut yleensä erikseen mainittu.

Mietintö-termi ei vielä paikallista tilapäisten komiteoiden lopputuotoksia valmisteluvaiheen akteja ryhmittävien kategorioiden keskinäisessä rajanvedossa. Komiteapäätöksen määräykset tilapäisten komiteoiden tehtävistä ja toimivallasta sallivat sekä valtiollisiin toimenpiteisiin kantaa ottavat että jatkokäsittelyä palvelevaan informaatioon rajoittuvat tuotokset. Tilapäisten komiteoiden toimeksiannot sisältävätkin sekä *tutkimus-* ja *selvitys-* että *ehdotusten laatimistehtäviä*.

Tilapäisten komiteoiden tehtäväryhmittäistä jakautumista on 1970-luvulla selvitetty ainakin kahdessa empiirisessä tutkimuksessa. Tutkimusten tulokset poikkeavat melko huomattavasti toisistaan, mikä ilmeisesti johtuu käytettyjen rajauskriteerien erilaisuudesta.

Suomen komitealaitos –teoksessa selostettu selvitys kohdistui v. 1972 mietintönsä jättäneisiin komiteoihin. Kaikkiaan 155 komiteasta oli 117:lta edellytetty ehdotusta tietyssä asiassa. Tutkimus- tai selvitystehtävä oli puolestaan annettu 98 komitealle. Nämä tehtävätyypit oli toimeksiannoissa usein yhdistetty niin, että vain 19 %:ssa tutkituista komiteoista tehtävä rajoittui pelkästään tutkimiseen tai selvittämiseen.

Useimmiten komiteoiden edellytettiin ehdottavan »toimenpiteitä», mikä jätti toimenpiteen juridisen muodon komitean itsensä harkintaan. Eriasteisia säännöstöjä ehdotuksen edellytettiin koskevan kaikkiaan 63 toimeksiannossa. –Tilapäisten komiteoiden toimeksiantojen tyyppillinen muotorunko pelkistyi selvityksen perusteella seuraavan kaltaiseksi:

⁵ Suomen komitealaitos 1976 s. 32 ja 49.

»Komitean tulee tutkia/selvittää ja tehdä ehdotus tarvittaviksi toimenpiteiksi ja säännöksiksi».⁶

Voitto Helanderin selvitys perustuu tilapäisten komiteoiden toimeksiantojen ryhmittämiseen päätöksen tai säädöksen valmistelua sekä pelkästään tutkimuksen tai selvityksen tekemistä edellyttäviin. Hänen mukaansa v. 1975 mietintönsä jättäneistä komiteoista 31 % oli saanut tehtäväkseen päätöksen tai säädöksen valmistelun ja 66 % pelkästään tutkimuksen tai selvityksen tekemisen. Kymmenen vuotta aikaisempaan tilanteeseen verrattuna jälkimmäiseen ryhmään kuuluneiden komiteoiden osuus oli selvästi kohonnut: v. 1965 mietintönsä jättäneistä komiteoista edelliseen ryhmään sijoittui 48 % ja jälkimmäiseen 52 %. Helanderin mukaan nämä tiedot viittaavat siihen, että tilapäisistä komiteoista olisi kehityksessä ensisijaisesti laajojen ja monisyisten ongelmien tutkimus- ja selvittelyorgaaneja päätöksentekoa välittömästi palvelevan valmistelutyön siirtyessä muualle. Hän varottaa kuitenkin tekemästä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tehtävärakenteen muutoksista pelkästään toimeksiantojen nojalla. Toimeksiannot ovat usein väljiä ja komiteat saattavat tulkita niitä suppeasti tai laveasti. Vain tutkimus- tai selvitystehtävän saaneet komiteatkin saattavat edetä työssään esim. lakiehdotuksen laatimiseen asti. Lakitai asetusehdotus sisältyikin Helanderin selvityksen mukaan 48 %:iin v. 1975 jätetyistä mietinnöistä.⁷

Tilapäisten komiteoiden *ehdotuksilla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia*. Niinpä valtio-organisaation ulkopuoliset oikeusvaikutukset edellyttävät vielä asiassa lopullista päätösvaltaa käyttävän valtioelimen päätöstä. Komiteapäätöksen tarkoittamien tilapäisten komiteoiden valmistavaa käsittelyä ei ole myöskään säädetty päätöksenteon välttämättömäksi edellytykseksi. Kun tilapäiset komiteat eivät lisäksi yleensä käsittele ulkopuolisia oikeussubjekteja koskevia konkreettisia asioita, ei komitean ehdotusten vaikutus lopullisen päätöksen pätevyyyteen voi esim. muutoksenhakumenettelyssä tulla tästäkään syystä kysymykseen. Komiteavaiheen sivuuttaminen ei myöskään voi aiheuttaa sanktioita asian käsittelystä linjahallinto-organisaatioissa vastaaville virkamiehille.

Vaikka tilapäisten komiteoiden tuotosten kohteena on aina toinen valtio-orgaani, niillä saattaa olla tosiasiallisia välittömiä ohjausvaikutuksia myös valtiokoneiston ulkoisissa suhteissa; tällaisia ohjausvaikutuksia saatetaan pitää jopa tietoisesti silmällä käytettäessä tilapäisiä komiteoita esim. taloudelliseen ohjelmointiin. Mietinnöt julkistetaan yleensä painettuina tai monistettuina ja niiden sisältämä informaatio voi vaikuttaa ohjaavasti myös valtio-organisaation ulkopuolisten subjektien käyttäytymiseen.

⁶ Suomen komitealaitos 1976 s. 31–32.

⁷ Helander 1979 s. 70–72.

Valtiovarainministeriön yleiskirjeellään 4. 10. 1978 antamissa komiteapäätöksen soveltamisohjeissa ja -määräyksissä (551/10/78) on erityisesti painotettu mietinnöistä tiedottamisen tehostamista. Yleiskirjeen mukaan tiedottamista varten olisi laadittava lyhyitä, mietinnön keskeiset kohdat sisältäviä tiedotteita tai käytettävä erillisiä yhteenvetoja. Tiedottamisessa on otettava huomioon paitsi yleiset tiedotusvälineet myös eduskunta ja asiaan liittyvät viranomaiset sekä muut mahdolliset tahot. Komiteapäätöksen 30 §:ssä tarkoitettu yhteenveto on yleiskirjeen mukaan syytä julkaista erillisenä laitoksena mm. silloin, kun mietinnön on katsottava olevan yleisesti kiinnostava. Julkaisemista harkittaessa on otettava huomioon periaate, jonka mukaan valtionhallinnossa tuotetun tiedon tulee olla helposti saatavissa ja käytettävissä.

Komiteapäätöksen tarkoittamien tilapäisten komiteoiden kannanotot eivät rajoita asian jatkovalmistelusta tai lopullisesta päätöksenteosta vastaavien organien harkintavaltaa. Ehdotukset eivät myöskään synnytä asian jatkokäsittelyvelvollisuutta. Harkintavaltaan jatkokäsittelyn käynnistämisessä viittaa myös komiteapäätöksen 41 §, jonka mukaan asianomainen ministeriö huolehtii »niistä toimenpiteistä, joihin komitean ehdotukset antavat aihetta».

Komiteapäätöksessä on kuitenkin pyritty tehostamaan mietintöjen hyödyntämistä. Tähän pyrkimykseen viittaa määräys, jonka mukaan ao. ministeriön on ilmoitettava kirjallisesti mietinnön aiheuttamista toimenpiteistä kahtena sen antamista seuraavana kalenterivuotena helmikuun loppuun mennessä. Jos toimenpiteisiin ryhdytään tämän jälkeen, niistä on välittömästi ilmoitettava. (45 §.)

Mietintöjen jatkokäsittelystä ja ehdotusten toteutumisesta on käytettävissä joitakin empiirisiä selvityksiä. Valtiontilintarkastajien vuodelta 1963 antamassa kertomuksessa on tarkasteltu vuosina 1957–1960 valmistuneita mietintöjä. Näistä mietinnöistä oli vuoteen 1963 mennessä n. kolme neljäsosaa johtanut joko kokonaan tai osittain tarkoitettuun tulokseen. Ehdotusten toteutumisaste oli siis varsin korkea, joskin on huomattava, että lukuun sisältyvät nekin mietinnöt, joiden ehdotuksia oli toteutettu vain vähäisiltä osin. Kun joidenkin toteutumatta jääneiden mietintöjen tarkoittamien asioiden valmistelua oli kuitenkin jatkettu jossakin muussa organissa, vain 15 % mietinnöistä ei ollut aiheuttanut minkäänlaisia jatkotoimia.⁸

Myös Krister Ståhlbergin ja Ulla Salosen selvitys, jonka kohteena olivat v. 1969 jätettyihin mietintöihin sisältyneet säädösehdotukset, viittaa ehdotusten verraten korkeaan toteutumisasteeseen. Tarkastelluista ehdotuksista vain kolmasosa ei ollut johtanut säädöstoimenpiteisiin ja näistäkin osa oli aiheuttanut muita jatkotoimia, kuten asian siirtämisen uuden

⁸ Valtiontilintarkastajien kertomus 1963 s. 114–115. Ks. myös Helander 1979 s. 77.

komitean edelleen valmisteltavaksi. Kolmasosa ehdotuksista oli toteutettu joko täysin muuttamattomina tai vain teknisluonteisesti korjattuina. Jäljelle jäävä kolmasosa säädösehdotuksista oli toteutettu asiasisällöltäänkin muutettuina.⁹

Suomen komitealaitoksessa selostettu selvitys v. 1972 annettujen mietintöjen jatkokäsittelystä perustui ministeriölle helmi–maaliskuussa 1974 osoitettuun kyselyyn. Annettujen vastausten piiriin kuuluneista mietinnöistä 46 % oli ministeriön arvion mukaan aiheuttanut runsaasti ja 43 % jonkin verran toimenpiteitä. Jatkotoimista 77 % oli toteutettu joko täysin tai pääosin komiteoiden ehdotusten mukaisina; vain 23 % oli vastannut ehdotuksia vain osittain tai tuskin lainkaan. Lopullisten päätösten enemmistö koostui eri asteisista säädöksistä.¹⁰

Asiat, joita komiteat voivat valmistella, määräytyvät *valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimivallan* –mukaan luettuna niiden valmisteluvalta– nojalla. Päätösten ei-lopullisuus ei tässäkään yhteydessä merkitse välttämättä samaa kuin niiden sijoittuminen valtio-organisaation ulkoisessa tai sisäisessä ohjausprosessissa varsinaista päätöksentekoa edeltävään valmisteluvaiheeseen: komiteoiden valmistelutehtävät voivat liittyä myös valtioneuvoston tai ministeriöiden päätettävänä tai valmisteltavana oleviin täytäntöönpano- ja valvontavaiheen ratkaisuihin. Komiteapäätöksen toimivaltasäännökset eivät aseta rajoituksia myöskään niiden lopullisten päätösten juridiselle luonteelle, joita komiteoiden laadittavat ehdotukset koskevat. Niinpä kysymykseen saattavat tulla esim. ulkoisessa tai sisäisessä ohjauksessa käytettävät eri asteiset oikeusnormit taikka oikeudelliset velvoittamattomat ohjeet tai suunnitelmat. Periaatteellista estettä ei ole sillekään, että valmistelutyö kohdistuu konkreettisiin asioihin, joissa lopullinen päätös saa hallintotoimen tai lainkäyttöpäätöksen muodon; esimerkkinä voi käyttää epäiltyjä väärinkäytöksiä selvittämään asetettuja komiteoituja.

Empiiristen selvitysten paljastama säädösvalmistelun keskeisyys osoittaa kuitenkin pääsäännöksi, että komiteat valmistelevat asioita, joissa annettavien lopullisten päätösten kohteina eivät ole yksilöidyt oikeussubjektit. Säädösten antaminen ei rajoitu yksin valtiollisten ohjaus- ja päätöksentekoprosessien kokonaisuitteluun mukaiseen varsinaiseen päätöksentekoon. Tästä huolimatta säädösvalmistelun painottuneisuuden voinee kuitenkin katsoa viittaavan siihen, että nimenomaan tätä vaihetta

⁹ Ks. *Helander* 1979 s. 78.

¹⁰ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 57–59.

palvelevat valmistelutehtävät ovat tilapäisten komiteoiden työskentelyssä etualalla.

Tyypillisiksi luonnehdittavien tilapäisten komiteoiden valmisteltavana onkin vaikutuksiltaan ja kohteiltaan yleislounteisia reformeja. Reformit saattavat koskea mitä tahansa valtioneuvostojen luokituksessa omaksumani ryhmituksen perusr ryhmästä, yhtä hyvin kansainvälisten suhteiden hoitoa, valtiosisäistä yhteiskunnallisten prosessien ja suhteiden ohjausta kuin sisäistä hallintoa. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimivallan puitteissa ei ole rajoituksia myöskään niiden suhteiden ja prosessien asialliselle ulottuvuudelle, joihin kohdistettavaa ohjausta komiteat voivat valmistella. Sisäisessä hallinnossa taas komiteoiden valmisteltavana voi olla sekä varsinaisen toiminnan ohjauksen, ylläpitotehtävien että kehittämistyön piiriin kuuluvia asioita, ryhmitystä vastaavina esimerkkeinä vaikkapa tiettyä valtiotoimintojen lohkoa koskevat suunnitelmat ja ohjelmat, henkilöstöhallinnon kysymykset sekä valtiokoneiston organisatoriset muutokset. –Tiedot komiteoiden hallinnonaloittaisesta jakautumisesta (II.7.2.) kuvastavat osaltaan valtion kolmen perustehtävän sekä ministeriöiden toimialoja vastaavasti asiakohdeittain eriytyneiden ulkoisten ohjaustehtävien keskinäisiä painotuksia komiteoiden hoidettavana olevassa valmistelutyössä.

Komiteapäätöksessä tarkoitettujen tilapäisten komiteoiden toimivallan määrittäminen ei käytännössä aiheuttane yleensä ongelmia. Komiteat toimivat *itsenäistä aloite-oikeutta vailla olevina toimeksiantonsa mukaisia kertaluonteisia valmistelutehtäviä hoitavina orgaaneina, joiden tuotokset kohdistuvat valtioneuvostoon tai työtä ohjaavaan ja valvovaan ministeriöön.* Ainakin teoreettisessa tarkastelussa ongelmaksi voi kuitenkin asettaa *komiteoiden toimivallan muissa relaatioissa*, ts. suhteissa muihin valtio-orgaaneihin kuin valtioneuvostoon ja ao. ministeriöön sekä valtio-organisaation ulkopuolisiin tahoihin. Käytännössä varmaankin merkityksellisimmät kysymykset liittyvät komitean sisäiseen valmisteluun, sen tietojen saantioikeuksiin. Tässä yhteydessä tarkastelen lyhyesti komiteoiden oikeutta harjoittaa esimiesorganistaan –ao. ministeriöstä– riippumattomasti lausunnon, ohjein, erilaisin informaation jakamistilaisuuksin yms. keinoin ohjausluonteista toimintaa suhteessa muihin valtio-orgaaneihin tai valtio-organisaation ulkopuolisiin tahoihin.

V. 1972 mietintönsä jättäneitä komiteoita koskeva selvitys osoittaa, että komiteoiden ulospäin suuntaamat tuotokset eivät aina rajoitu pelkästään työskentelyn päättävään mietintöön. Selvityksen tarkoittamista komiteoista oli yhteensä 22 eli 15 % työskentelynsä aikana antanut lausuntoja tai

tehnyt ehdotuksia. Ne oli tosin yleensä, mutta ei kuitenkaan poikkeuksettomasti, jätetty ao. ministeriölle.¹¹

Tilapäisten komiteoiden toimeksiannoissa niille saatetaan asettaa velvollisuus pitää yhteyttä tiettyihin lueteltuihin valtio-organeihin. Komitean oikeutta antaa valmistelutyötään koskevia lausuntoja yhteydenpitovelvollisuuden kohteille ei tällaisissa tapauksissa voine epäillä. Oikeus antaa lausuntoja muille valtio-organaille on nähdäkseni asetettava pääsäännöksi muulloinkin, mikäli lausunnot ovat tarpeen valmistelutyön koordinoimiseksi. Sen sijaan tapauksissa, joissa komitealta pyydettyvän lausunnon motiivina on esim. sen tietyissä kysymyksissä omaama erityisasiantuntemus ja joissa lausunto ei välittömästi kytkeydy komitean toimeksiantonsa mukaiseen valmistelutehtävään, itsenäisen lausunto-oikeuden arviointi saattaa johtaa toisenlaiseen lopputulokseen. Kysymyksessä voi olla sellainen ministeriöstä riippumaton ja valtio-organisaation sisäisissä ohjaussuhteissa itsenäiseksi luonnehdittava toiminta, joka ei mahdu toimeksiannon ja komiteapäätöksen mukaisten valtioneuvostoa ja ao. ministeriötä palvelevien valmistelutehtävien puitteisiin.

Vielä pidättyvämmän on nähdäkseni suhtauduttava tilapäisten komiteoiden itsenäiseen, ministeriöstä riippumattomaan toimintaan valtio-organisaation ulkoisissa suhteissa, kuten lausuntojen antamiseen ulkopuolisille tahoille.

2.2. Pysyvät komiteat

Komiteapäätös osoittaa myös soveltamisalaansa kuuluvat pysyvät komiteat –*neuvottelukunnat, lautakunnat ja neuvostot*– valtiollisten päätöksentekoprosessien *valmisteluvaiheeseen*: myös ne asetetaan »selvittämään tai valmistelemaan . . . taikka toimimaan avustavana tai neuvoa-antavana toimielimenä». Toimivaltakriteerein komiteapäätös erottaakin nämä organiryhmät vain kompetenssin ajallisen ulottuvuuden perusteella: neuvottelukunnat, lautakunnat ja neuvostot ovat päätöksen 3 §:n mukaan *tilapäisiä komiteoita pysyväisluonteisempia orgaaneja*.

Yksittäistapauksissa tilapäisen ja säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustetun pysyvän komitean rajanveto voi olla vaikeaa. Lähtökohtana kuitenkin on, että tilapäiset komiteat asetetaan kertaluonteisiin valmistelutehtäviin, kun taas pysyvien komiteoiden toimivaltaan ei

¹¹ Suomen komitealaitos 1976 s. 44.

liity tällaista tietyn tehtävän suorittamista koskevaa ajallista rajoitusta. Näiden komitearyhmien välimaastoon jäävät orgaanit, jotka hoitavat toistuvaistehtäviä mutta joiden kompetenssi on kuitenkin ajallisesti rajoitettu.¹² Juridista merkitystä tilapäisten sekä säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustettujen pysyvien komiteoiden erottelulla ei nähdäkseni ole.

Komiteapäätöksen pysyvistä komiteoista antamassa määritelmässä viitataan toimivallan ohella niiden asettamisen oikeusperustaan. Nämä elimet asetetaan »lain tai asetuksen nojalla taikka valtioneuvoston päätöksellä». Pysyvien komiteoiden perustamiskompetenssin jakautumiseen sekä perustamisessa noudatettaviin juridisiin muotoihin en tässä yhteydessä vielä puutu; nämä kysymykset liittyvät jäljempänä (VIII osa) tarkasteltavaan organisaatiovaltaproblematiikkaan.

Komiteapäätöksen ja sen soveltamismääräysten toimeksiantoa ja mietintöä koskevilla kohdilla on pysyvien komiteoiden kompetenssia eritellessä vielä vähemmän ohjaavaa tai informatiivista merkitystä kuin tilapäisten komiteoiden yhteydessä. Vaikka ne periaatteessa ulottuvat myös pysyviin elimiin, ne on kuitenkin kirjoitettu lähinnä tilapäisiä komiteoita silmällä pitäen. Niinpä pysyvät komiteat antavat suhteellisen harvoin komiteapäätöksessä tarkoitettuja mietintöjä. V. 1972 jätetyistä mietinnöistä oli vain 10 eli 6,2 % pysyvien komiteoiden laatimia.¹³ –Kun pysyvät komiteat perustetaan komiteapäätöksen kanssa saman tasoisilla tai sitä ylemmän asteisilla säädöksillä, komiteapäätöksen soveltamisalaan kuuluvienkin pysyvien komiteoiden kompetenssi saattaa jo säädösten keskinäissuhteita koskevien yleisten sääntöjen mukaisesti määräytyä yksityiskohdissaan komiteapäätöksestä poikkeavien erityissäännösten perusteella.

Komiteapäätöksen tarkoittamien pysyvien komiteoiden toimivalta- ja tehtäväprofiilin hahmottamisessa onkin turvauduttava ensisijaisesti *organikohtaisiin säännöksiin ja säädöskokoelmassa julkaisemattomiin*

¹² Esimerkiksi voi ottaa vaikkapa VNp:llä yritysten työllisyyspoliittisesta suhdanneavustuksesta (201/76) perustetun toimikunnan (7 §), joka avusti työvoimaministeriötä päätöksen täytäntöönpanoa koskevissa asioissa antamalla niistä lausuntoja ja tekemällä niistä esityksiä. Päätöksen johtolauseen mukaan päätös oli annettu »eduskunnan myönnettyä valtion tulo- ja menoarvion momentin 34.50.61 kohdalla tarkoitusta varten määrärahan» ja se oli voimassa vuodelle 1976 loppuun (10 §). – Myös *Nousiainen*, 1977 s. 306, on kiinnittänyt huomiota tilapäisten ja pysyvien komiteoiden rajanvedon ongelmallisuuteen.

¹³ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 30.

perustamispäätöksiin. Tehtävien ja toimivallan määrittelyssä on erotettavissa kaksi linjaa: toisinaan kompetenssi on ilmaistu komiteoiden tuotosten avulla, toisinaan taas on tyydytty komiteapäätöksen määritelmän kaltaisiin yleisiin tehtäväluonnehdintoihin. Joidenkin komiteoiden toimivaltasääntelyssä on käytetty molempia vaihtoehtoja esim. siten, että ylemmän asteinen säännös sisältää yleisen tehtäväluonnehdinnan ja sitä täsmentävä alempi säännös määrittelee niitä tuotoksia, joita komitea voi tehtäviään suorittaessaan antaa.¹⁴

Tilapäisten komiteoiden tavoin myös pysyviltä komiteoilta edellytetään toisinaan sellaisia *selvityksiä*, joihin ei liity valtiollista toimenpidettä koskevaa kannanottoa.¹⁵ Silloinkaan kun näin on asianlaita, selvitystehtävät eivät kuitenkaan yleensä tyhjennä pysyvän komitean koko toimivaltaa. *Tyypillisiä pysyvien komiteoiden tuotoksia* ovatkin *kannanoton sisältävät valmisteluvaiheen aktit*, joita kutsutaan *lausunnoiksi* sekä *ehdotuksiksi*, *esityksiksi* ja *aloitteiksi*. Lausuntojen antaminen yhtäältä sekä ehdotusten, esitysten tai aloitteiden tekeminen toisaalta esiintyvät komiteoiden tehtäväluetteloissa usein rinnakkain. Toisinaan komitean toimivalta on kuitenkin nimenomaisessa tehtäväsäännöksessä tai säädöskokoelmassa julkaisemattomassa perustamispäätöksessä rajattu vain jompaan kumpaan näistä tehtäväryhmistä.¹⁶

Yleisluonteisissa tehtäväluonnehdinnoissa käytetyt ilmaiset vaihtelevat komiteoitain. Erityissäännöksistä ja perustamispäätöksistä on osoitettavissa mm. seuraavan kaltaisia sanontoja:

- linjahallinto-organin avustaminen taikka sen apuna tai sen neuvoa-antavana elimenä toimiminen,¹⁷

¹⁴ Ks. esim. poliisihallinnon neuvottelukuntien osalta PoliisiL 7a § (53/73) sekä A poliisihallinnon neuvottelukunnista 675/73, 6–7 § ja A läänin järjestys- ja turvallisuusasiain neuvottelukunnasta 676/73, 4 §.

¹⁵ Esim. säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustetun siirtolaisasiain neuvottelukunnan eräänä tehtävänä on »selvittää siirtolaisuuden vaikutuksia ja siihen vaikuttavia tekijöitä». –Säädöskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä perustettujen pysyvien komiteoiden tehtävämääritysten lähteenä olen käyttänyt valtiovarainministeriön järjestelyosastolla pidettävää komiteakortistoa.

¹⁶ Pelkästään pyynnöstä tapahtuvaan lausuntojen antamiseen on rajoitettu esim. rikosvahinkolautakunnan säädännäinen tehtävä. A rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista 198/74, 10 §. Esitysten tekemiseen taas on rajoitettu mm. kasvilajiketöimikunnan tehtävä. L siementavaran kaupasta 669/75, 8,3 §.

¹⁷ Säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustetuista elimistä esim. valtion henkilökuntakoulutuksen neuvottelukuntaa on luonnehdittu valtio-

- tiettyjen asioiden (valmistava) käsittely, kehittäminen tai edistäminen,¹⁸
- valtio-orgaanien tai niiden ja valtiokoneiston ulkopuolisten tahojen toimintojen yhteensovittaminen,¹⁹
- valtio-orgaanien toiminnan tai valtiollisen ohjauksen kohteena olevien yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien (kehityksen) seuraaminen tai valvominen.²⁰

Minkälaisiin akteihin tällaiset yleiset tehtävämääritykset antavat komiteoille oikeuden? Kysymyksessä on sama ongelma, jota Kalima tulkintani mukaan on tarkoittanut pohtiessaan tehtävä- ja toimivaltakäsitteiden suhdetta. Pääsääntönä nähdäkseni on, että *yleiset tehtävämääritykset eivät anna komiteoille toimivaltaa tehdä lopullisia päätöksiä* vaan kompetenssi rajoittuu valmisteluvaiheen akteihin, selvityksiin, lausuntoihin sekä ehdotuksiin, esityksiin ja aloitteisiin. Tätä käsitystä tukee komiteapäätöksen pysyvätkin komiteat valtiollisten päätöksentekoprosessien valmisteluvaiheeseen paikantava määritelmä. Oikeudellisten ohjauskeinojen osalta painavin argumentti koskee kuitenkin niitä sääntöjä, joita

varainministeriön apuna olevaksi neuvoa-antavaksi elimeksi. Eroraha-asiain neuvottelukunta taas avustaa valtiokonttoria eroraha-asioissa (VNp valtion virkamies-ten erorahasta 1075/77, muut. 144/78, 10,1 §).

¹⁸ Niinpä puolustushallinnon kaupallinen lautakunta käsittelee valmistavasti asetuksessa (A puolustusministeriöstä 223/82, 26,1 §) määriteltäviä asioita. Väestönsuojeluneuvottelukunta taas on perustettu »väestönsuojelun suunnittelua, järjestelyä ja kehittämistä varten» sisäasiainministeriön avuksi (VäestönsuojeluL 438/58, 15 §). Ympäristönsuojeluneuvoston erääksi tehtäväksi taas on säädetty »edistää ympäristönsuojelun näkökohtien ottamista huomioon luontoa ja ympäristöä merkittävästi muuttavien hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa» (A ympäristönsuojeluneuvostosta 149/77, 3 §:n 5) kohta).

¹⁹ Esim. säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustetun metsä- ja maatalouden työturvallisuusneuvottelukunnan eräänä tehtävänä on »metsä- ja maatalouden työsuojelulautakuntien toiminnan koordinointi ja alan muun yhteydenpidon kehittäminen». Energiapolitiikan neuvoston erääksi tehtäväksi taas on säädetty »edistää energia-alalla toimivien yritysten ja laitosten sekä valtion viranomaisten välistä yhteistoimintaa» (A energiapolitiikan neuvostosta 764/77, 2 §:n 5) kohta).

²⁰ Säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustetuista orgaaneista esim. merialan työnvälitysasiain toimikunnan tehtävänä on mm. »seurata, Turun työvoimapiiriä lukuunottamatta, että merialan työnvälitys toimii voimassa olevien lakien ja asetusten ja ministeriön määräysten mukaan». Epäsiveellisten julkaisujen valvontalautakunta taas on perustettu epäsiiveellisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä annetun lain (27/23, muut. 77/57) noudattamisen valvontaa varten (4 §).

juridisesti sitovan ohjausoikeuden sisältävän kompetenssin luomisessa on noudatettava. Ulkoisessa ohjauksessa ns. oikeusvaltiollinen lakivaraus edellyttää, että ulkopuolisia subjekteja oikeudellisesti velvoittavien ohjauskeinojen käyttämiskompetenssista säädetään nimenomaisella säännöksellä. Nimenomaisen valtuutussäännöksen vaatimus koskee lisäksi valtio-organien sisäisissä suhteissa oikeudellisesti sitovaa funktionaalista ohjausta (ks. VII.9.1.); funktionaaliseksi ohjaukseksi on yleensä luokitettava esim. valtio-organisaation sisäisistä koordinoitavista huolehtivien komiteoiden toiminta.

Oikeudellisesti velvoittamattomassa ohjauksessa lopullisen päätösvalan puuttumista ei ehkä ole asetettava yhtä ehdottomaksi säännöksi. Niinpä lausuntojen antaminen koordinoitavien piiriin kuuluville linjahallintoelimille voi olla komitean toimivallassa jo yleisen tehtävämäärityksen nojalla. Funktionalinen ohjaus ei näet oikeudellisesti velvoittamattomana yleensä edellytä tuekseen nimenomaista valtuutusperustaa.

Tilapäisten komiteoiden tavoin myös pysyvien komiteoiden valmistelutehtävät saattavat sijoittua mihin tahansa valtiotehtävien perusrühmistä. Pysyvien komiteoiden *toimialan*, valmistelun kohteena olevien asioiden, rajaamisessa on noudatettu vaihtelevaa käytäntöä. Laajin niiden toimiala on silloin, kun se on kytketty tietyn linjahallintoyksikön tai sen osaorganin koko toimialaan. Tällaista säännöstämiskäytäntöä on noudatettu ennen muuta silloin, kun komiteaa koskevat säännökset on sijoitettu ao. linjahallintoyksikön organisaatiosääntöön.²¹ Jos komiteasäännökset taas on sisällytetty aineelliseen lakiin tai sen täytäntöönpanoasetukseen, komitean toimiala on yleensä rajoitettu tämän lain toimeenpanoon liittyviin kysymyksiin.²² Kun komitea on perustettu erillisellä organisaatiosääntönsä tai sääntövaltuutuksessa julkaisemattomalla päätöksellä, sen toimiala on tavallisesti määritelty itsenäisesti eikä viittaamalla linjahallinto-organin toimialaan tai tietyn aineellisen lain toimeenpanoon.²³

Pysyvienkin komiteoiden valmistelutehtävät saattavat koskea valtion ulkoisissa ja sisäisissä ohjaus(päätöksenteko)prosesseissa *yhtä hyvin var-*

²¹ Ks. esim. A työvoimaministeriöstä 1121/77, 17 § (työvoimaneuvosto) sekä A valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta 181/72, 14 § (valtion teknillisen tutkimuskeskuksen valtuuskunta).

²² Ks. esim. L rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista 935/73, 14,2 § (rikosvahinkolautakunta).

²³ Ks. esim. A teollisuusneuvottelukunnasta 46/78, 1–2 §.

sinaisen päätöksenteon, täytäntöönpanon kuin valvonnan ratkaisuja. Vaikka myös pysyvien komiteoiden toiminta ehkä painottuu varsinaisen päätöksenteon valmisteluun, painotus ei ole ainakaan yhtä selvä kuin tilapäisissä komiteoissa. Oikeusvaikutuksellisista päätöksistä ei siten esim. hallintotoimien ja lainkäyttöpäätöksien valmisteluun osallistuminen ole pysyvien komiteoiden tehtävänä samalla tavoin poikkeuksellista kuin komiteapäätöksen tarkoittamissa tilapäisissä komiteoissa.

Kun pysyvän komitean toimivalta on määritelty vain yleisen tehtäväluonnehdinnan avulla, myöskään niiden *lopullisten päätösten juridista luonnetta*, joita komitean valmisteleva työ saattaa koskea, ei ole rajattu. Rajaus on saatettu jättää tekemättä silloinkin, kun toimivaltamäärittelyssä on turvauduttu (myös) komitealle sallittujen tuotosten luonnehdintaan. Näin on asianlaita varsinkin niissä pysyvissä komiteoissa, joiden toimiala on laaja, esim. linjahallintoyksikön tai sen osaorganin toimialaan sidottu. Valmistelutyön kohteiden luonnehtiminen sellaisilla ilmauksilla kuin »laaja-alaiset» tai »periaatteellisesti tärkeät kysymykset» voi kuitenkin viitata saman kaltaisiin yleisiin reformeihin, jotka ovat myös tyypillisten tilapäisten komiteoiden valmisteltavina.²⁴

Toisinaan toimivaltasäännökset kuitenkin määrittelevät myös komitean valmisteltavien lopullisten päätösten juridisen luonteen. Kenties useimmin tällaiset säännökset osoittavat komitean tehtäväksi lausuntojen antamisen tai ehdotusten tekemisen ulkopuolisia oikeussubjekteja koskeviin hallintotoimiin päätyvissä päätöksentekoprosesseissa. Kompetenssisäännöksissä edellytetyt valmistelevat aktit saattavat kuitenkin koskea myös normiluonteisia päätöksiä samoin kuin lainkäyttöpäätöksiäkin, ulkoisessa ohjauksessa käytettäviin oikeudellisiin keinoihin pitäytyäkseni.

Verraten harvinaista on, että komitean erityissäännöksin tai perustamispäätöksellä nimenomaisesti määritelty toimivalta supistuisi vain lopullisen päätöksen juridisen luonteen mukaisesti rajoitettuihin päätöksentekoprosesseihin. Näin yksilöityjä valmistelutehtäviä täydentävät usein yleisemmät tehtävämäärittelyt.²⁵

²⁴ Esim. metsätalouden neuvottelukunta on maa- ja metsätalousministeriön apuna »metsätalouden alaan kuuluvissa periaatteellisissa ja laajakantoisissa asioissa» (A maa- ja metsätalousministeriöstä 123/80, 11,1 §).

²⁵ Kuitenkin esim. rintamasotilastunnusasiain neuvottelukunnan säädännäiset tehtävät on rajoitettu lausuntojen antamiseen valituksista, jotka on tehty puolustusministeriölle sotilaspiirin esikunnan rintamasotilastunnuksen epäavista päätöksistä (A rintamasotilastunnuksesta 772/69, 4,1 §).

Oikeusvaikutuserittelyssä pysyvien komiteoiden valmisteluvaiheen aktit eivät muodosta samalla tavoin homogeenista joukkoa kuin tilapäisten komiteoiden mietintöihin sisältyvät ehdotukset. Ensimmäinen pysyvien komiteoiden ei-lopullisia päätöksiä jakava kriteeri liittyy kysymyseen, ovatko ne lopullisen päätöksenteon välttämätön edellytys. Jos vastaus on myöntävä, lausuntoja ja ehdotuksia voidaan kutsua *obligatoriseksi eli pakolliseksi*, muussa tapauksessa taas *fakultatiiviseksi tai harkinnanvaraisiksi*.

Komiteakäsittelyn pakollisuus tai harkinnanvaraisuus saattaa ilmetä suoraan asiasta annetun säännöksen tai määräyksen sanamuodosta. Obligatorisuudesta ei voi olla epäilyksiä silloin, kun linjahallinto-organin velvollisuudeksi on nimenomaisesti asetettu pyytää tietyissä asioissa komitealta lausunto taikka varata komitealle tilaisuus lausuntonsa antamiseen tai ehdotuksensa tekemiseen taikka kun linjahallinto-organin on säädetty tekevän päätöksensä komiteaa kuultuaan tai sen esityksestä tai ehdotuksesta. Lausunnon fakultatiivisuus on puolestaan selvä esim. silloin, kun linjahallinto-organin päätöksenteosta on säädetty, että se voi pyytää asiasta komitean lausunnon. Ongelmia eivät aiheuta yleensä myöskään tapaukset, joissa komiteakäsittelystä annetut säännökset supistuvat tehtävämääritykseen, jonka mukaan komitean on linjahallinto-organ(i)e(n) pyynnöstä annettava lausuntoja tai tehtävä ehdotuksia.

Komiteakäsittelyn obligatorisuus-kysymyksen ratkaisua ei kuitenkaan aina voida tukea yksiselitteisiin säännöksiin tai määräyksiin. Pulmallisia ovat esim. toimivaltasäännökset, jotka asettavat komitean tehtäväksi käsitellä valmistavasti asiallisten tai lopullisen päätöksen juridista luonnetta koskevien kriteerien avulla rajattuja kysymyksiä mutta eivät lausumitään lopullisesta päätöksenteosta tai jatkovalmistelusta vastaavan linjahallinto-organin oikeusasemasta.

Komiteakäsittelyn pakollisuus ei nähdäkseni poikkeuksettomasti edellytä nimenomaista linjahallinto-organille kuulemisvelvollisuuden asettavaa säännöstä tai määräystä. Jos esim. lailla on perustettu komitea antamaan lausuntoja tietyistä yksilöidyistä kysymyksistä, lausunnotmenettelyn täydellinen sivuuttaminen tekisi tyhjäksi lainsäätäjän komitean perustamisella tavoitteleman päämäärän. Tällaisissa tapauksissa on perusteltua katsoa linjahallintoelimen velvollisuudeksi pyytää komitean lausunto ainakin säännöksen kriteerit täyttävistä periaatteellisista tai muutoin laajakantoisista asioista; tämän kaltaisia täydentäviä määrityksiä toimivaltasäännöksiin onkin toisinaan sisällytetty. Vastaavasti on arvioi-

tava tilanteita, joissa komitean on perustanut elin, joka voi kohdistaa ao. linjahallinto-organismiin toimivaltasäännöksen tarkoittamissa asioissa sitovaa (välillistä) ohjausta. Lausunnon pyytämisevelvollisuuden rajat jäävät kuitenkin tarkoittamissani tapauksissa väistämättömästi jossain määrin häilyviksi.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on eräässä v. 1980 tekemässään ratkaisussa ottanut kannan, jonka mukaan viranomaisten velvollisuus hankkia säädännäisen pysyvän komitean lausunto ei välttämättä edellytä nimenomaista velvollisuuden perustavaa säännöstä. Oikeusasiamies katsoi, että »viranomaisten olisi ehdottomasti kuultava saamelaisvaltuuskuntaa tai ainakin varattava sille tilaisuus tulla kuulluksi saamelaisvaltuuskunnasta annetussa asetuksessa tarkoitetuissa asioissa». Hänen mukaansa »ainoastaan saamelaisvaltuuskuntaa tällä tavoin kuulemalla on mahdollisuus toteuttaa asetuksen 1 §:ssä säädetty saamelaisvaltuuskunnan tarkoitus».²⁶ Kyseisen säännöksen (824/73; 1 §) mukaan saamelaisvaltuuskunta asetetaan »saamelaisen väestön oikeudellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oloja sekä saamelaisten erityisololoja muutoin koskevien kysymysten valmistelua ja käsittelyn yhtenäistämistä varten». Asetuksen 2 §:ssä säädetään erääksi valtuuskunnan tehtäväksi antaa lausuntoja viranomaisille pykälässä luetelluissa asioissa; viranomaisten velvollisuudesta pyytää lausuntoja siinä ei sen sijaan nimenomaisesti säädetä.

Obligatorisen valmistelevalle komiteakäsittelylle syrjäyttäminen voi menettelyvirheenä tulla hallintotoimia tai lainkäyttöpäätöksiä koskevassa muutoksenhaussa kysymykseen *muutoksenhakuuperusteena*. Lopullisen päätöksen mitättömyyttä se ei sen sijaan voine aiheuttaa.²⁷ Muissa kuin hallintotoimiin tai lainkäyttöpäätöksiin johtavissa asioissa tämän kaltaisen menettelyvirheen mahdolliset oikeudelliset seuraamukset rajoittunevat virheestä vastaaville virkamiehille langetettaviin sanktioihin.

Lausunnon tai ehdotuksen pakollisuus ei siis välttämättä edellytä perustakseen nimenomaista säännöstä. Sen sijaan arvioitaessa tällaisten aktien *oikeudellista sitovuutta* lopullisessa päätöksenteossa on nähdäkseen otettava tiukempi kanta nimenomaisen sääntelyn vaatimukseen: lausunnot tai ehdotukset eivät pääsääntöisesti juridisesti rajoita lopullisen

²⁶ EOa 1980 s. 34.

²⁷ Tällaista tulkintaa tukee nähdäkseni HPurkuL 6,1 §:n 1) kohta, jossa hallintopäätöksen purkuperusteena mainitaan menettelyvirhe, joka on olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen; obligatorisen lausunnon sivuuttaminen lieene katsottavissa lainkohdan tarkoittamaksi menettelyvirheeksi. Ks. menettelyvirheiden pätemättömyysvaikutuksista myös Vilkkonen 1970 s. 238–242. – Vrt. Saksan liittotasavallan osalta Dagoglou 1964 s. 113.

päätöksen tekvän organin harkintavaltaa, ellei tällaisesta oikeusvaikutuksesta ole nimenomaisesti säädetty. Tämä kanta koskee myös asiassa yleensä päätösvaltaa käyttävän organin velvollisuutta alistaa ratkaisu ylemmälle elimelle tilanteissa, joissa se on eri mieltä lausunnon antaneen tai ehdotuksen tehneen komitean kanssa.

Säännökset, joilla komitean ehdotuksille tai lausunnoille on annettu asian jatkokäsittelystä vastaavien organien harkintavaltaa rajoittava vaikutus, ovat olleet suhteellisen harvinaisia. Historiallisesta aineistosta voi kuitenkin ottaa esimerkiksi helmikuussa 1941 perustetulle metalli- ja konetoimikunnalle annetun toimivallan: vientilupa-asioissa päätösvaltaa käyttänyt lisenssitoimikunta ei saanut myöntää vientilupia vastoin metalli- ja konetoimikunnan lausuntoa eikä myöskään vientiä koskevaa myyntisopimusta saanut tehdä ilman jälkimmäisen elimen puoltavaa kantaa (ks. II.6.5.1.). Nykyisin voimassa olevassa metsäntutkimuslaitoksesta annetussa asetuksessa (1070/76) on taas omaksuttu järjestely, jonka mukaan linjahallintoyksikön on alistettava asia esimiesorganinsa ratkaistavaksi ollessaan siitä eri mieltä lausunnon antaneen komitean kanssa: mikäli metsäntutkimuslaitos ei yhdy laitoksen neuvottelukunnan käsitykseen laitoksen toimintayksikköjen toimintasuunnitelmista, näiden vahvistaminen on alistettava maa- ja metsätalousministeriölle (13,2 §).

Aivan poikkeuksettomana ei kuitenkaan voi pitää sääntöä, jonka mukaan komitean kannanoton sitovuus asian jatkokäsittelystä edellyttäisi tällaisen oikeusvaikutuksen perustavaa säännöstä. Komiteatyypin elimen tehtäväalueesta ja kokoonpanosta saattaa olla pääteltävissä linjahallinto-organin velvollisuus noudattaa komitean kantaa silloinkin, kun velvollisuudesta ei ole annettu nimenomaista säännöstä. Tällaisen tulkinnan mahdollisuuteen viittaa myös eräs oikeuskanslerin suhteellisen tuore kannanotto.

Kannanotossaan oikeuskansleri katsoi, että »julkinen viranomais ei voi, ilman että asiassa syyllistyttäisiin virkavelvollisuuden rikkomiseen, tekemäänsä sopimukseen sisällyttää ehtoa, jollaisen käytön indeksiehtojen soveltamislautakunta sanotun viranomaisen tietämän mukaan on todennut lainvastaiseksi».²⁸ Indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetussa laissa (1029/78) on säädetty kyseisen lautakunnan toimivallasta ainoastaan, että se antaa mm. tuomioistuimen tai muun valtion viranomaisen pyynnöstä lausunnon siitä, »onko sitoumukseen, sopimukseen tai muuhun välipuheeseen sisältyvää tai siihen otettavaksi aiottua indeksiehtoa tai muuta sidonnaisuutta pidettävä tämän lain mukaan sallittuna» (7,1 §). Säännöstä lausunnon sitovuudesta lakiin ei sisälly. Lautakunnan kokoonpanossa tulee mm. olla edustettuna sopimusoikeuden ja työoikeu-

²⁸ OKa 1980 s. 23–24.

den asiantuntemus, minkä ohella yksi jäsen on määrättävä oikeusministeriön ja yksi valtiovarainministeriön virkamiehistä (A 156/79; 1 §).

Oikeuskanslerin tarkastelema indeksiehtojen soveltamislautakunta käsittelee tuomioistuinasioihin rinnastuvia lain soveltamiskysymyksiä ja siinä on edustettuna nimenomaan näiden kysymysten erityisasiantuntemus, jollaista ao. linjahallintoyksiköllä ei yleensä ole. Nämä lautakunnan erityispiirteet antavat nähdäkseni viitteitä siitä, milloin linjahallinto-organ saattaa nimenomaisen säännöksen puuttuessaakin olla velvollinen seuraamaan komiteatyypin elimen lausunnossaan ilmaisemaa käsitystä. Tällainen tilanne on mahdollinen silloin, kun käsiteltävässä asiassa on kysymys sellaisten sääntöjen yksittäistapauksellisesta soveltamisesta, joita koskevan erityisasiantuntemuksen välittämiseksi päätösvaltaisten linjahallintoelinten käyttöön komitea on perustettu. Pääsäännöksi asettamani vaatimusta komitean kannanoton sitovuuden perustamisesta nimenomaiseen säännökseen tällaiset poikkeukselliset tilanteet eivät kuitenkaan horjuta.

Koskeeko vastaava vaatimus myös *linjahallinto-organin velvollisuutta käsitellä* komitean sille omasta aloitteestaan tekemiä esityksiä tai aloitteita? Yleisiä säännöksiä valtio-organien velvollisuudesta käsitellä toisten valtio-organien tai valtiokoneiston ulkopuolisten subjektien niille tekemiä esityksiä ei ole annettu; hallintomenettelylakia säädettäessä ei tällaisia säännöksiä pidetty tarpeellisina. Hallintomenettelylain valmistelijat perustelivat käsittelyvelvollisuussäännöksen poisjättämistä sillä, että »hallinnossa on perinteisesti katsottu, että viranomaisen tulee käsitellä jokainen sille jätetty riittävästi yksilöity asia, jossa edellytetään ryhdyttäväksi johonkin toimenpiteeseen». Perustelujen mukaan käsittelyvelvollisuus kävi kuitenkin ilmi ehdotetusta vireillepanon muotoa koskevasta säännöksestä, joka sisältyy myös eduskunnan sittemmin hyväksymään lakiin (7 §): säännöksen »mielekkyyys perustuu nimenomaan siihen, että viranomaiselle syntyy vireillepanon johdosta velvollisuus asian käsittelemiseen».²⁹

Yleissäännöksi asetettavaa käsittelyvelvollisuutta voi perustella sillä,

²⁹ Rihto et al. 1979 s. 73. Oikeuskirjallisuuden perinteinen kanta on kylläkin ollut kielteisempi viranomaisten käsittelyvelvollisuuteen. Yksityisillä kansalaisilla on tosin katsottu olevan ns. yleinen anomusoikeus (»allmän petitionsrätt»), mutta viranomaisella ei ole katsottu olevan velvollisuutta ryhtyä tutkimaan kansalaisten aloitteita eikä antaa niiden johdosta päätöstä. Ks. esim. Ståhlberg 1928 s. 429 ja Ikkala 1955 s. 182–183.

että valtio-organin kompetenssiin osoitetut toiminnot ovat yleensä paitsi niiden oikeutena myös niiden velvollisuutena. Orgaanin on ryhdyttävä toimenpiteisiin kompetenssiinsa kuuluvassa asiassa havaitessaan tilanteen edellyttävän valtiollista reagointia. Toisten valtio-organien sekä ulkopuolisten subjektien esitykset ja aloitteet ovat osa sitä materiaalia, jonka perusteella toimenpiteiden tarpeellisuutta on arvioitava.

Käsittelyvelvollisuuden sisältävän yleissäännön ulottamista pysyvien komiteoiden esityksiin ja aloitteisiin voi tukea myös näkökohdilla, joihin viittasin komiteakäsittelyn obligatorisuutta tarkastellessani. Kun esitysten ja aloitteiden kohdetta valtio-organien hierarkiassa ylempi elin on perustanut komitean »reseptio-organiksi», ko. linjahallintoyksikön toimintaympäristön vaatimusten välittäjäksi, jatkokäsittelyn harkinnanvараisuus saattaisi mitätöntää komitean perustamisella tavoitellut päämäärät. Jos esitykset tai aloitteet vastaanottava linjahallintoelin on oman harkintansa mukaisesti perustanut komitean itseään avustamaan, tämä käsittelyvelvollisuutta perusteleva argumentti ei ole sellaisenaan sovellettavissa.

Komiteoiden erityissäännökseen tai säädöskokoelmassa julkaisematomaan perustamispäätökseen sisältyvän tehtäväluettelon päättää usein komitealle asetettu velvollisuus suorittaa muut ao. linjahallintoelimen –yleensä komitean esimiesorganin– sille antamat tehtävät.³⁰ Kun hallinnon sisäisiin alaisuussuhteisiin kuuluu yleisesti konkreettisten tehtävien antamisoikeus, *komitean velvollisuus suorittaa esimiesorganinsa antamat lisätehtävät* on nähdäkseni asetettava pääsäännöksi nimenomaisen säännöksen tai määräyksen puuttuessaakin. Säännöstä voi kuitenkin olla syytä tinkiä silloin, kun komitean toimivalta on niin suppea, että lisätehtävien antamisoikeus voisi olennaisesti muuttaa sen tehtäväprofiilia erityissääädöksessä tai perustamispäätöksessä edellytetystä. Näin saattaa olla asianlaita ennen kaikkea silloin, kun komitean ainoaksi tehtäväksi on säädetty tai määrätty asialliselta kohteeltaan ja juridiselta luonteeltaan yksilöityjen päätösten valmistava käsittely.

Lisätehtävien antamisoikeuden äärirajana on komitean tehtävän antavaa organia ylemmän elimen määrittelemä toimiala. Tämä rajoitus on toisinaan lisätehtävien suorittamisvelvollisuudesta säädettyessä tai määrittäessä nimenomaisesti mainittukin.³¹ Toinen rajoitus liittyy komiteoi-

³⁰ Ks. esim. A poliisihallinnon neuvottelukunnista 675/73, 6 §:n 4) kohta.

³¹ Ks. esim. A ympäristönsuojeluneuvostosta 149/77, 3 §:n 7) kohta.

den sijoittumiseen valtiollisten päätöksentekoprosessien valmisteluvaiheeseen: jos komitealle ei ole erityissääöksessä tai perustamispäätöksessä annettu itsenäistä toimivaltaa, ei sille myöskään lisätehtäviä annettaessa voida luoda tällaista kompetenssia. Ainakin oikeudellisesti sitovassa ulkoisessa ohjauksessa esteenä ovat jo valtio-organien toimivallan perustamisessa noudatettavat yleiset säännöt. Tyypillisinä pysyville komiteoille annettavina lisätehtävinä voinee pitää sellaisia rajattuja, kertaluonteisia valmistelutehtäviä, jotka ovat ominaisia myös komiteapäätöksen alaan kuuluville tilapäisille komiteoille.

Kun pysyvän komitean toimivalta on määritelty sen lopputuotosten avulla, on samalla yleensä yksilöity myös näiden *tuotosten adressaatti* tai adressaatit. Toisinaan lausuntojen taikka ehdotusten, esitysten tai aloitteiden mahdollisena kohteena on mainittu vain se linjahallintoyksikkö, jonka yhteydessä tai jota avustavana elimenä komitea toimii. Joskus komitean aktien mahdollinen adressaattipiiri on taas määritelty yleisesti viranomaisiksi tai valtion hallintoelimiksi, onpa joskus mahdollistettu lausuntojen antaminen myös valtio-organisaation ulkopuolisille tahoille. Vailla adressaattimääritystä ovat puolestaan ennen kaikkea ne kompetenssisäännökset, jotka ilmaisevat komiteoiden toimivallan yleisillä tehtävälunnehdinnoilla.³²

Voiko komitea itsenäisesti, siis ilman ao. linjahallintoyksikön välitystä, kohdistaa tuotoksensa myös muihin kuin toimivaltasäännöksessä tai perustamispäätöksessä lueteltuihin adressaatteihin? Yleisenä sääntönä valtionhallinnossa on, että organit ovat velvollisia antamaan toisilleen pyynnöstä informaatiota toimivaltaansa liittyvistä kysymyksistä. Tämä sääntö puoltaa *toisia valtio-orgaaneja koskevaa lausunnonanto-oikeutta*. Pysyvänkin komitean nimenomaisesti määritelty toimivalta voi kuitenkin osoittaa sen aseman niin epäitsenäiseksi ja siitä linjahallintoyksiköstä riippuvaksi, jonka yhteydessä, apuna tai neuvoa-antavana elimenä se toimii, että lausunnonanto-oikeutta ei voi pitää ainakaan rajoittamattomana. Kielteinen kanta voi olla perusteltu erityisesti silloin, kun lausuntoihin liittyy tietty ohjauksellinen aines ja kun kyse ei ole pelkästä koordinointi-

³² Esimerkiksi voi ottaa jätehuollon neuvottelukunnan, joka on sisäasiainministeriön yhteydessä »jätehuoltoon sekä jätteiden uudelleen- tai muuhun hyötykäyttöön kuuluvien asioiden yleisluonteista käsittelyä ja yhteensovittamista sekä alan tutkimustoiminnan tehostamista ja suuntaamista varten». JätehuoltoA 307/79, muut. 316/82, 21,1 §.

tarkoitusta palvelevasta komitean valmistelutyötä koskevasta informaation välityksestä. Komitean epäitsenäisyyteen ja samalla rajoitettuihin toimintamahdollisuuksiin valtio-organisaation sisäisissäkin suhteissa viittaavat mm. sellaiset toimivaltamääritykset, jotka edellyttävät komitean toimivan ao. linjahallintoyksikön toimeksiannosta, tälle pyynnöstä selvityksiä laatien tai lausuntoja antaen.³³

Lausuntojen antaminen valtio-organisaation ulkopuolisille tahoille on tulkittavissa oikeudellisesti velvoittamattomaksi ulkoiseksi ohjaukseksi ja samalla itsenäisen päätösvallan käyttämiseksi näissä ohjaussuhteissa. Ulkoinen ohjaus ei oikeudellisesti velvoittamattomana kuulu oikeusvaltiollisen lakivarauksen piiriin. Katsoisin kuitenkin komiteoiden pääsääntöisestä epäitsenäisestä asemasta johtuvan, että tällainen toiminta, toteutettiinpa sitä sitten lausunnoilla tai muissa muodoissa, edellyttää tuekseen nimenomaista toimivaltaperustaa, kompetenssisäännöksen tai perustamispäätöksen sisältämää valtuutusta tai vähintäänkin esimiesorganin yksittäistapauksellista lupaa tai määräystä.

Omaaloitteisten ehdotusten, esitysten tai aloitteiden suuntaaminen muille kuin nimenomaisen toimivaltamäärityksen mainitsemille valtio-organkeille ei ole perusteltavissa samanlaisilla valtiokoneiston sisäiseen koordinaatioon liittyvillä tiedonvälitystarpeilla kuin lausuntojen antaminen. Tämän vuoksi lieneekin perusteltua edellyttää, että ainakin pääsääntöisesti tällainen toiminta tapahtuu ao. linjahallintoyksikön välityksellä. Mitä kiinteämmin toimivaltamääritys sitoo komitean vain tiettyyn linjahallintoyksikköön, sitä ehdottomampi sääntö on.

Kun komiteapäätös osoittaa alaansa kuuluvat pysyvät komiteat valtiolisten päätöksentekoprosessien valmisteluvaiheeseen, se ei rajaa valmisteltavissa asioissa annettavien lopullisten päätösten kohdetta tai oikeudellista luonnetta, komitean tuotosten mahdollisia adressaatteja taikka komitean valmisteluvaiheen aktien oikeusvaikutuksia. Tästä huolimatta lienee mahdollista hahmotella tarkastelemieni toimivaltakriteerien nojalla ns. *tyypillisen pysyvän komitean tehtävä- ja toimivaltaprofilia*. Lähtökohdaksi voidaan ottaa seuraavat kompetenssipiirteet:

³³ Esimerkkinä voi käyttää säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustettua virastojen palkkaneuvottelukuntaa, jonka tehtävänä on »valtiovarainministeriön toimeksiannosta valmistella ja selvittää virkaehtosopimuksiin liittyviä kysymyksiä siten, että valtionhallinnon eri alojen olosuhteisiin kiinnitettäisiin riittävästi huomiota virkaehtosopimuksia valmisteltaessa».

- komitean tuotosten ensisijaisena adressaattina on se linjahallinto-organismi, jonka yhteydessä tai alaisena taikka jonka avustavana tai neuvoo-antavana elimenä komitean on säädetty tai määrätty toimivan; muihin valtio-organismeihin tai valtio-organisaation ulkopuolisiin tahoihin suuntautuva toiminta tapahtuu pääsääntöisesti tämän linjahallintoyksikön välityksellä,
- valmistelutyön pääpaino on muissa kuin ulkopuolisia oikeussubjekteja välittömästi koskevissa konkreettisissa asioissa,
- komitean tuotokset ovat luonteeltaan fakultatiivisia eivätkä oikeudellisesti rajoita jatkovalmistelusta tai lopullisesta päätöksenteosta vastaavien organien sisällöllistä harkintavaltaa.

3. KOMITEOIDEN OSALLISTUMINEN LAINKÄYTTÖTEHTÄVIIN

3.1. Eräitä rajanvetokysymyksiä

Lainkäyttöä harjoittavien komiteatyypipisten elinten erottaminen lainkäyttöorganien kokonaisuudesta edellyttää organisatorista rajanvetoa erityisesti kahteen suuntaan, yhtäältä erikoistuomioistuimiin ja toisaalta välimieselimiin. Rajanvedossa *erikoistuomioistuimiin* on sovellettava tuomioistuuja luonnehtivia muodollis-organisatorisia kriteereitä, kuten irrallisuutta hallinnon esimies-alaisuudesta sekä organien henkilöiden henkilökohtaista riippumattomuutta turvaavia säädännäisiä järjestelyitä. Näihin kriteereihin ja niiden yksittäistapaukselliseen soveltamiseen en tässä yhteydessä lähemmin puutu; organien erikoistuomioistuinluonteen määrittämisestä on niin kirjallisuudessa kuin käytännössäkin pidetty varsin ongelmattomana.¹ On ehkä kuitenkin syytä muistuttaa siitä, että erikoistuomioistuimet ja komiteatyypiset elimet ovat lainkäytön pääsääntöiset organisatoriset muodot syrjäyttävinä järjestelyinä tavallaan toistensa vaihtoehtoja, joilla saatetaan tavoitella samoja päämääriä kuten käsittelyn nopeutta, asiantuntemuksen takaamista ja intressiedustuksen päätöksentekoon kytkemistä. Tällaista vaihtoehtoisuutta ilmentää esim. nykyisen vakuutus oikeuden organisatorinen kehityshistoria. Sen edeltäjänä oli jo v. 1917 sosiaaliministeriön alaiseksi komiteatyypiseksi elimeksi perustettu

¹ Ks. erikoistuomioistuuja koskevana tuoreena selvityksenä A. Kosonen 1981.

vakuutusneuvosto, joka vasta v. 1942 organisoitiin erikoistuomioistumiksi ja jonka nimi samalla muutettiin vakuutus oikeudeksi.²

Valtio-orgaanien luokitusongelmana vaikeampi on sen sijaan komiteatyypisten elinten ja *välimieselinten* suhde. Tirkkonen on määritellyt välimiesmenettelyn menettelyksi, »jossa syrjäyttämällä tavallinen oikeudenkäyntitie saatetaan oikeusriita yksityisten henkilöitten (välimiesten) . . . lopullisesti ratkaistavaksi».³ Sopimusperusteista välimiesmenettelyä sääntelee v. 1928 annettu laki (VML; 46/28). Sen mukaan asianosaiset voivat välityssopimuksessa sopia välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi 1) yksityisoikeudellisen riitakysymyksen, 2) kysymyksen vahingonkorvauksesta rikosasiassa sekä 3) määrätystä (yksityisoikeudellisesta) riitakysymyksestä seuraavat vastaiset riitakysymykset. Välityssopimuksen edellytyksenä on vielä, että asianosaiset voivat tehdä riidan kohteesta sovinnon. (1 §.) Välimiesten ratkaistavaksi voidaan VML:n mukaisesti saattaa siis ainoastaan yleisten tuomioistuinten tuomiovaltaan kuuluvia asioita.

Kuten lainaamastani Tirkkosen välimiesmenettelyn määritelmästä ilmenee, VML:n tarkoittamien välimiesten ei oikeuskirjallisuudessamme ole katsottu muodostavan valtio-orgaania, vaan heitä on pidetty »yksityishenkilöinä». Tätä kantaa voi perustella mm. sillä, että välimiesten valinta on asianosaisten itsensä asiana ja että välimiehet eivät ole VML:n 18 §:n perusteella samalla tavoin lakiin sidottuja kuin tuomioistuimet. Välimiesten toisenlaisellekin kategorioinnille VML tosin tarjoaisi argumentteja, kuten 18 §:n säännöksen välimiesten tuomarinvastuusta.

Välityssopimuksen nojalla valittujen välimiesten juridisen kategorioinnin tietyistä ongelmallisuudesta huolimatta jätän heidät tutkimukseni ulkopuolelle, siksi merkittävästi heitä koskeva siviili- ja prosessioikeudellinen problematiikka poikkeaa tutkimuksessani käsiteltävistä kysymyksistä.

Sopimusperustaisen välimiesmenettelyn ohella oikeusjärjestyksemme tuntee ns. *legaalisen välimiesmenettelyn*, joka – kuten Tirkkonen sitä luonnehtii – »perustuu välittömästi lain säännökseen». Legaalista välimiesmenettelyä ei kuitenkaan Tirkkosen mukaan ole kysymys silloin, kun ao. lainkohta ainoastaan sääntelee asianosaisten mahdollisuutta sol-

² L vakuutus oikeudesta 907/42. Ks. vakuutusneuvoston oikeudellisesta kategorioinnista myös OKa 1936 s. 47–48, jossa neuvostoa luonnehdittiin »erityistä tehtävää suorittavaksi keskusvirastoksi».

³ Tirkkonen 1945 s. 5 (harv. poistettu).

mia välityssopimus.⁴ Legaalisen välimiesmenettelyn ulkopuolelle jää siten esim. seuraava VL 5: 90:n sääntelemä tapaus: »Asianosaisilla on oikeus sopia uittovahingon korvausta koskevan asian saattamisesta välimiesten käsiteltäväksi välimiesmenettelystä 4 päivänä helmikuuta 1928 annetussa laissa (46/28) säädettyä menettelyä noudattaen».

Legaalisen välimiesmenettelyn piiriin kuuluvat järjestelyt ovat ryhmiteltävissä usealla eri perusteella. Joskus legaalinen välimiesmenettely on säädetty ainoaksi mahdolliseksi riitojen ratkaisutavaksi, toisinaan taas asianosaiset voivat valita pääsääntöisen lainkäyttötien ja välimiesmenettelyn välillä. Välimiesten valinta on taas joissakin tapauksissa annettu asianosaisten tehtäväksi VML:n säännöksiä vastaavalla tavalla, joissakin tapauksissa välimieselimen sen sijaan asettaa valtio-orgaani tai jokin valtio-orgaani toimii muiden tehtäviensä ohella myös välimieselimenä. Tirkkosen tavoin voidaan myös puhua yhtäältä yksityisoikeudellisesta ja toisaalta julkisoikeudellisesta välimiesmenettelystä, vaikka erokriteerit eivät aivan yksiselitteisiä olekaan. Tirkkonen katsoo *julkisoikeudellisesta välimiesmenettelystä* olevan kysymys »ennen kaikkea silloin, kun menettelyssä tulevat selvitettäväksi puhtaasti julkisoikeudellista laatua olevat riitakysymykset».⁵ Tällöin välimiesmenettely ei korvaa yleisiä tuomioistuimia vaan pääsääntöisen hallintolainkäyttöjärjestyksen. Yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen välimiesmenettelyn erottelulla on merkitystä asian käsittelyyn sovellettavia säännöksiä arvioitaessa. VML 26 §:ssä säädetään, että »jos lain tai asetuksien . . . mukaan uskottujen miesten tai välimiesten on määrättävä korvaus taikka ratkaistava muu riitakysymys, olkoon siitä voimassa, mitä sellaisesta tapauksesta on erikseen säädetty tai määrätty, ja käsiteltäköön asiaa muuten tämän lain mukaan». Kun VML:ssä säännellään yleisten tuomioistuinten käsittelyn syrjäyttävää välimiesmenettelyä, velvollisuutta VML:n säännösten subsidiääriin soveltamiseen ei voitane välittömästi ulottaa julkisoikeudelliseen legaaliseen välimiesmenettelyyn.

Tirkkosen mukaan »eräissä legaalisen välimiesmenettelyn tapauksissa välimiehiä voidaan ilman epäilyksiä pitää julkisina viranomaisina».⁶ Tarkoittamiensa tapausten tunnusmerkkejä hän ei kuitenkaan ole yksilöinyt. Kun välimiesmenettelyä hoitavat elimet joka tapauksessa kuuluvat tutkimuskohteeni perifeerisiin ilmiöihin, en ole itsekään pitänyt tarkoituk-

⁴ Tirkkonen 1945 s. 293.

⁵ Tirkkonen 1945 s. 295.

⁶ Tirkkonen 1945 s. 299.

senmukaisena yksityiskohtaisten kriteerien määrittämistä ja perustelemista. Lainkäyttöä harjoittavien komiteatyypistien elinten yhteydessä tarkastelen ensinnäkin *julkisoikeudellisen legaalisen välimiesmenettelyn orgaaneja* sekä toiseksi *valtion hallintoviranomaisten asettamia välimieselimiä ja muiden tehtäviensä ohella välimieseliminä toimivia komiteatyyppejä* niiden käsiteltävien riitakysymysten oikeudellisesta kategorioinnista riippumatta.

Suurin osa lainkäyttötehtäviä harjoittavista komiteoista toimii hallintolainkäytön alueella. Hallintolainkäyttö on meillä tapana jakaa jälkipäätöseen ja alkuperäiseen. *Jälkipäätös hallintolainkäyttö* on Merikosken määritelmän mukaan »virallismenettelyä, jossa muutoksenhaun johdosta tutkitaan onko hallintotoimi (tai ns. jatkovalituksessa valituksenalainen lainkäyttöpäätös) lainmukainen». *Alkuperäiselle hallintolainkäytölle* taas on ominaista, että »asia tulee suoraan vireille lainkäyttöviranomaisessa, joka siis käsittelee asiaa ensimmäisenä instanssina». ⁷ Sekä jälki- että alkuperäisen hallintolainkäytön alan rajaamiseen liittyy eräitä ongelmia, joilla on merkitystä myös komiteatyypistien elinten toimivaltaa eriteltäessä ja luokiteltaessa.

Jälkipäätöksessä hallintolainkäytössä käytettävien muutoksenhakukeinojen päätyypit ovat *valitus* säännönmukaisena, varsinaisena muutoksenhakukeinona sekä HPurkuL:n sääntelemät *ylimääräiset muutoksenhakukeinot*. Valitukseen on lisäksi esim. oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla laaditun hallintomenettelylakiehdotuksen perusteluissa rinnastettu »sen kanssa asiallisesti samanlaiset muutoksenhakukeinot», esimerkiksi VerotusL 92 §:n nojalla tutkijalautakunnalle tehtävä *veromuistutus* sekä ns. *alistusvalitus*. ⁸ Alistusvalituksesta on kysymys esim. KEL 71 §:ssä, jonka mukaan sosiaalivakuutustoimikunnan päätös kansaneläkkeeseen oikeutetun henkilön vuositulon vahvistamisesta on vakuutetun pyynnöstä alistettava kansaneläkelaitoksen tarkastettavaksi. Tässä samoin kuin muissakin alistusvalituksen piiriin luetuissa tapauksissa »tapahtuu alistaminen vain yksityisen asianosaisen tai virallisen puhevalan käyttäjän vaatimuksesta tai hakemuksesta» ja siksi »itse asiassa niissä on kysymys erityisiin menettelymuotoihin sidotusta, mutta asialliselta sisällöltään olennaisesti valituksenluonteisesta toimesta». ⁹ Sekä vero-

⁷ Merikoski 1968b s. 26–27.

⁸ Rihto et al. 1979 s. 33.

⁹ Merikoski 1968b s. 206.

muistutuksen että alustusvalituksen käsittely täyttääkin lainkäyttötoimintaa oikeudellisen sääntelyn prosessissa luonnehtivat tunnusmerkit ja tarkastelen siksi näissä muutoksenhakumenettelyissä toimivaltaisista elimiä lainkäyttöorgaaneina.

Ns. *oikaisuvaatimuksen* käsittelyä ei sen sijaan yleensä ole luettu hallintolainkäyttöön. Hallintomenettelylakiehdotuksen valmistelijat perustelevat tätä kantaa seuraavasti: »koska oikaisuvaatimus tehdään juuri sille viranomaiselle, jonka päätöstä vaaditaan muutettavaksi tai kumottavaksi, siltä puuttuu yksi lainkäytölle ominainen piirre: mahdollisuus saada muuttamis- tai kumoamisvaatimus tutkittavaksi ylemmässä asteessa». Lakiehdotuksen perusteluissa hallintolainkäytön ulkopuolelle jätetään myös tapaukset, joissa oikaisuvaatimuksen käsittelee ao. viranomaisessa muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt orgaani.¹⁰ Lainkäyttöelinten piiristä sulkeutuu siten mm. valtiokonttorin oikaisulautakunta. Hahmottelemieni lainkäytön ominaispiirteiden pohjalta rajaus ei vaikuta perustellulta. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettu ratkaisu on oikeudellisen sääntelyn prosessissa lainkäyttöpäätöksen kaltainen poikkeuksellinen akti ja oikaisuvaatimusmenettelyssä voidaan myös puhua oikeussuojan antamistarkoituksen korostuneisuudesta. Näin on asianlaita varsinkin silloin, kun oikaisuvaatimusten käsittelyä varten on perustettu erityiselin.^{11a}

Virkamiesten kurinpitomenettelyn oikeudellisesta kategorioinnista kirjallisuudessa esitetyt käsitykset näyttävät Suomessa muuntuneen siten, että kun sitä aiemmin yleisesti luonnehdittiin alkuperäiseksi hallintolainkäytöksi, nyttemmin on -- lähinnä Merikosken vaikutuksesta -- kurinpidon hallinnoksi luokitettava mielipide saanut yhä enemmän jalansijaa.¹¹ Tunnusmerkkeinä, jotka erottavat kurinpidon lainkäytöstä rikosasioissa, Merikoski on maininnut henkilöpiirin rajoittuneisuuden, menettelyyn liittyvät hallinnolliset tarkoitukset sekä viranomaisille syytteenpanossa ja seuraamuksen määräämisessä jätetyn harkintavallan.¹²

¹⁰ Rihto et al. 1979 s. 33.

¹¹ Merikoski 1964 s. 107. Ks. myös Vilkkonen 1973a s. 30. Lainkäytöksi ovat kurinpidon luokitaneet esim. Erich 1925b s. 428 ja Kytömaa 1945.

Myöskään hallitusmuodon vallanjakosäännöstä tulkittaessa kurinpittoa ei ole pidetty HM 2,4 §:ssä tarkoitettuna tuomiovallan käyttönä. Ks. perustuslakivaliokunnan tuoreena kannanottona prvl n:o 7 v. 1982 vp. Tekstissä esittämälläni kannanotoilla en kuitenkaan ota kantaa vallanjakosäännöksen tulkintaan.

^{11a} Vrt. Niemivuo 1976 s. 203.

¹² Merikoski 1964 s. 107–108.

Myös yleisissä tuomioistuimissa sovellettavien rikosoikeudellisten säännösten henkilöllinen kohdealue voi olla rajoittunut; esim. RL 40 luvun säännöksiä sovelletaan vain rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluihin ja joidenkin luvun säännösten soveltamisala on vieläkin suppeampi. Kurinpitomenettelyllä tavoiteltavia spesifisti hallinnollisia tarkoituksia ja niiden eroavuutta lainkäytön päämääristä Merikoski ei ole lähemmin yksilöinyt. Ns. opportunistiperiaatteen yhä laajempi omaksuminen rikos- ja rikosprosessioikeudellisessa lainsäädännössä on puolestaan supistanut sitä viranomaisen harkintavallan laajuuteen liittyvää eroa, jota Merikoski on kurinpidon ja rikosoikeudellisen lainkäytön vertailussa painottanut.¹³

Merikosken kantansa tueksi esittämää argumentaatiota voidaan siten perustellusti kritikoida. Toiselta puolen kurinpitoakin luonnehtii se oikeusjärjestyksen toteutumiseen kytkeytyvä ja Holopaisen ja Makkosen lainkäytön tunnusmerkiksi asettama piirre, että siinä valtio-orgaani reagoi aiemman käyttäytymisen norminvastaisuuteen.¹⁴ Viranomaisakti ei ole kurinpidossa hallintotoimien kaltainen oikeusnormien realisoitumisen välttämätön ja tässä mielessä normaali elementti. Kurinpidossa on omaksumtu myös oikeussuojatarkoitusta korostavia ja yleisten tuomioistuinten rikosprosessiin rinnastuvia menettelyllisiä järjestelyjä kuten tietynlainen asianosaissuhde sekä asianosaisten kuulemisperiaatteen noudattaminen. Luenkin myös kurinpidon lainkäytöksi ja sitä harjoittavat elimet lainkäyttöorgaaneiksi.

Vilkkosen tavoin on ehkä syytä todeta, että oikeudellisten johtopäätösten kannalta kurinpidon sijoittumisella hallinnon ja hallintolainkäytön rajanvedossa ei ole juuri merkitystä.¹⁵ Niinpä Merikoski on kehitellyt mm. kurinpitoa tarkoittaen erityisen *prosessinmuotoisen hallintomenettelyn* käsitteen. Käsite kattaa sellaiset Merikosken hallinnoksi luokittamat menettelyt, joissa selvästi ilmenee pyrkimys oikeusturvataavoitteen toteuttamiseen: se tarkoittaa »hallintomenettelyä, missä 'laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen', so. yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvassa oikeudenkäynnissä seurattavien muotojen noudattamista on erityisesti tehostettu».¹⁶

¹³ Vrt. Vilkkonen 1973a s. 30 alav. 5.

¹⁴ Vrt. Makkonen 1965 s. 245–247.

¹⁵ Puhuessaan »käytännöstä» Vilkkonen, 1973a s. 30, tarkoittanee nimenomaan oikeudellisia johtopäätöksiä esim. noudatettavaa menettelyä arvioitaessa.

¹⁶ Merikoski 1964 s. 106 (kurs. poistettu).

3.2. Komiteat hallinto-oikeudellisessa muutoksenhakujärjestelmässä

Komiteatyyppejä orgaaneja käytetään muutoksenhakuinstansseina erityisesti sellaisissa maissa, joissa hallinnon tuomioistuinten rakentuu yleisten tuomioistuinten varaan. Yleisten tuomioistuinten hoidettavana olevaa kontrollia on hallintokoneiston monimutkaistessa sekä hallintoasioiden lisääntyessä ja eriytyessä täydennetty hallinnon sisäisillä oikaisumenettelyillä, joissa ratkaisulta on usein annettu komiteatyyppeille elimille.¹⁷ Suomen hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on luonnehdittu sekajärjestelmäksi, johon on omaksuttu aineksia sekä erillisiin hallinto-oikeudellisiin tuomioistumiin että hallinnon sisäiseen kontrolliin perustuvista jälkikäteisistä oikeussuojajärjestelyistä.¹⁸ Niiltä osin kuin jälkiperäinen hallintolainkäyttö on hallinto-organien tehtävänä, siitä huolehtivat pääsääntöisesti linjahallintoon kuuluvat yksiköt muiden tehtäviensä ohella; komiteatyyppeihin elimiin turvautuminen on ollut suhteellisen vähäistä.

Valitusmenettelyä sääntelee nykyisin vuodelta 1950 oleva laki muutoksenhausta hallintoasioissa (HValL; 154/50). Se ei kuitenkaan tuonut organisatorisessa suhteessa muutoksia aiempaan valitusasioiden käsittelymekanismiin; yllä luonnehditut organisatoriset suuntaviivat olivat vallitsevina jo ennen sen säätämistä.

HValL ei sääntele muutoksenhakua kaikkien hallintotehtäviä hoitavien organien päätöksistä. Sen soveltamisala rajoittuu valtioneuvostoon ja sen ministeriöihin sekä näiden alaisiin ylempiin ja alempiin hallintoviranomaisiin. Valitusasioita käsittelevät komiteatyypiset elimet ovatkin jaettavissa kahteen ryhmään sen perusteella, *korvaavatko ne HValL:n mukaisen pääsääntöisen valitustien vai koskeeko niiden toimivalta HValL:n organisatorisin kriteerein ulkopuolelleen jättämiä asioita*. Edelliseen ryhmään kuuluvat yksinomaan valitusasioita käsittelevät kutsunta-asiaain keskuslautakunta, valtion elokuvalautakunta ja eräiden korkea-

¹⁷ Norjan, Tanskan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen järjestelmiä on selostanut Hallberg, 1978 s. 79–87. Komiteatyypisten elinten asemasta Tanskan hallintolainkäyttöjärjestelmässä antaa monipuolisen, joskin osin jo vanhentuneen kuvan Christensenin, 1958b, väitöskirjatutkimus. Iso-Britannian hallintolainkäytön erityisorgaaneista, joita kutsutaan nimellä »special tribunals» tai »administrative tribunals», ks. myös Phillips 1973 s. 497–510 ja Wade 1977 s. 738–785. Phillipsin, s. 498, mukaan tällaisia elimiä oli v. 1973 noin 2000, jotka jakautuivat yli 50 erilaiseen tyyppiin. Norjan osalta voi viitata Frihagenin, 1977 s. 86–96, kokoavaan esitykseen.

¹⁸ Merikoski 1968c s. 108.

koulujen muutoksenhakulautakunnat sekä muiden tehtäviensä ohella myös valitusorganina toimiva työneuvosto.

Kutsunta-asiain keskuslautakunta, joka oli kutsuntalaitoksen keskuslautakunnan nimisenä toiminnassa jo ennen HValL:n säätämistä,¹⁹ ratkaisee sotilaspiirin esikunnan sekä kutsunnat sotilaspiirin alueella toimittavan kutsuntalautakunnan toimenpiteistä tehtäviä valituksia ainoana muutoksenhakuinstanssina (AseVL 37–38 §). Lautakunnan kokoonpano viittaa siihen, että sen perustamismotiivina on asiain käsittelyn joutuisuuden ohella ollut erityisasiantuntemuksen takaaminen. Valtioneuvoston neljäksi vuodeksi kerrallaan asettamaan lautakuntaan kuuluu näet lakimiesjäsenen ohella kaksi asevelvollisuusasioihin perehtynyttä vähintään esiupseerin arvoista upseeria (AseVA 8,1 §).

Myös *valtion elokuvalautakunta* oli toiminnassa jo HValL:n tullessa voimaan.²⁰ Lautakunta käsittelee valituksia valtion elokuvatarkastamon päätöksistä elokuvien ennakkotarkastuksessa sekä elokuvaveron määräämisessä (L elokuvien tarkastuksen toimittamisesta 300/65; 5,1 §). Lautakunnan päätöksestä on mahdollista tehdä jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen (7 §). Tämänkin lautakunnan kokoonpanossa painottuu erityisasiantuntemuksen turvaamisnäkökohta, joskin myös intressiedustuksella on siinä sijansa (6,1 §).

Osasta ylemmiksi hallintoviranomaisiksi kategorioitavista korkeakouluista²¹ valitustie kulkee HValL:n mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, osassa niistä taas valitusasiat ratkaisee korkeakoulun hallintoelin – hallitus tai kansleri – muiden tehtäviensä ohella. Joidenkin korkeakoulujen valitusasioita käsittelemään on kuitenkin 1970-luvulla käynnistyneen korkeakoulujen hallinnonuudistustyön yhteydessä perustettu erityinen komiteatyypinen muutoksenhakuelin, *korkeakoulun muutoksenhakulautakunta*. Lautakunnan jäsenten määrääminen tapahtuu korkeakoulujen sisällä ja heidän on oltava korkeakouluun kuuluvia henkilöitä.²² Valituskäsittelyn poikkeuksellisen organisatorisen järjestelyn taustalla voikin nähdä korkeakoulujen itsehallintoon ja tähän liittyen myös asian- tuntemuksen takaamiseen kiinnittyviä tavoitteita.²³

Intressiedusteiselle *työneuvostolle* puolestaan annettiin myös lainkäyt-

¹⁹ Ks. asevelvollisuuslaki 219/32, 37–39 §.

²⁰ Ks. L elokuvien tarkastuksesta 1176/45.

²¹ Vrt. *kom.miet.* 1971; A 4 s. 12–13, jossa valtion korkeakoulut katsottiin HValL 4,2 §:ssä tarkoitetuiksi ylemmiksi hallintoviranomaisiksi, kun sen sijaan yksityisten korkeakoulujen asemaa pidettiin tässä suhteessa tulkinnanvaraisena. Yksityisten korkeakoulujen valtiollistamisen jälkeen ei näiden opetusministeriön alaisiksi säädettyjen yksikköjen sijainnista HValL:n mukaisessa viranomaisportaikossa voine olla epäilyksiä.

²² Ks. esim. A Turun yliopiston väliaikaisesta hallinnosta 637/74, 4,1, 14 ja 101 §.

²³ Ks. korkeakouluhallinnon oikeusturvakomitean esittämiä perusteluja muutoksenhakulautakuntaa koskevalle ehdotukselleen, *kom.miet.* 1971:A 4 s. 17–19.

tökompetenssia, kun v. 1979 työntekijöiden suojelua koskevien lakien tarkoittamien poikkeuslupa-asioiden käsittelyjärjestystä muutettiin. Työneuvosto käsittelee ainoana muutoksenhakuinstanssina valitukset väliportaanhallinnossa toimivien työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostojen näissä asioissa tekemistä päätöksistä.²⁴

Sosiaalivakuutusasioiden organisoimisessa on meillä laajasti turvaututtu ns. välillisen valtionhallinnon – tai laajemmin välillisen julkishallinnon –²⁵ piiriin sijoittuviin järjestelyihin, osin eduskunnan alaisuuteen kuuluviin elimiin, osin ns. itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, osin taas yksityisoikeudellisiin subjekteihin. Kaikki nämä hallintosubjektit jäävät niiden orgaanikategorioiden ulkopuolelle, joiden päätöksiä koskevaa muutoksenhakua HValL sääntelee.²⁶ Sosiaalivakuutusasioissa valituseliminä toimivat komiteatyypiset orgaanit eivät korvaakaan HValL:n mukaista järjestelyä vaan niiden perustamisella on avattu muutoksenhakutie siellä, missä sitä HValL:n nojalla ei olisi. Näiden elinten kokoonpano osoittaa lisäksi päätöksenteon kohteiden edustukseen sekä asiantunteumuksen –erityisesti lääketieteellisen– takaamiseen liittyvien näkökohtien merkitystä poikkeuksellisiin organisatorisiin muotoihin turvautumisen motiivina. Tarkoittamiani elimiä ovat sosiaalivakuutuslautakunta, tarkastuslautakunta, eläketurvakeskuksen ja kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä toimivat eläkelautakunnat sekä tapaturmalautakunta.

Sosiaalivakuutuslautakunnat toimivat väliportaana tasolla ensimmäisinä muutoksenhakuinstansseina valitettaessa sosiaalivakuutustoimikuntien sairausvakuutuslain nojalla tekemistä päätöksistä. *Tarkastuslautakunta* puolestaan käsittelee –pääsääntöisesti viimeisenä instanssina– jatkovalituksia sosiaalivakuutuslautakuntien päätöksistä sekä ensimmäisenä muutoksenhakuasteena valituksia eräistä kansaneläkelaitoksen kansaneläkelain nojalla tekemistä päätöksistä.²⁷ Sairausvakuutuslain 56 §:n sääntelemää lainvoimaisen päätöksen poistamismenettelyä käytettäessä lautakunnat toimivat myös ylimääräisen muutoksenhaun orgaaneina.

Kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä olevaan eläkelautakuntaan valitetaan laitoksen KunEläkeL:n sääntelemästä eläkkeestä tekemistä päätöksistä. *Eläketurvakeskuksen yhteydessä toimiva eläkelautakunta* taas käsittelee valituksia TEL:iin, YEL:iin, MYEL:iin ja LuopumiseläkeL:iin perustuvista, eläketurvakeskuksen, maatalousyrittäjien eläkelaitoksen

²⁴ L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 10e §.

²⁵ Välillisen julkishallinnon käsitettä ovat käyttäneet *Modeen*, 1965 s. 76, sekä *Rosas* ja *Kulla*, 1981.

²⁶ Ks. HValL:n viranomaiskäsitteen määrittelystä esim. *Merikoski* 1968b s. 236–245, *Andersson* 1970 s. 154–160 ja *Hallberg* 1978 s. 60–62.

²⁷ SVL 52,1 ja 54,1 § sekä KEL 73,1 §.

sekä yrittäjien eläkevakuutuksesta huolehtivien eläkelaitosten tekemistä päätöksistä. Edellisen lautakunnan päätöksistä on jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jälkimmäisen taas vakuutusoikeyteen.²⁸

Tuorein järjestely, jolla komiteatyypiselle elimelle annettiin ratkaisuvaltaa sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuasioissa, toteutettiin v:n 1982 alussa voimaan tulleella tapaturmavakuutuslain muutoksella (526/81). Valitukset vakuutuslaitosten tapaturmavakuutusasioissa tekemistä päätöksistä käsittelee ensimmäisenä asteena *tapaturmalautakunta*, jonka ratkaisusta on jatkovalitusmahdollisuus vakuutusoikeyteen (53a §).

Vaikka sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuelimet sijoittuvat organisaatorisesti välilliseen valtion- tai julkishallintoon, niiden asettamistehtävä on annettu valtioneuvostolle tai sen ministeriölle. Yhteisenä piirteenä niiden kokoonpanossa on lakimies- ja lääkärijäsenten ohella päätöksenteon kohteiden edustus. Sosiaalivakuutus- ja tarkastuslautakunnassa tulee olla »vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta» edustavia jäseniä, kun taas muissa lautakunnissa päätöksenteon kohteiden edustus on järjestetty työmarkkinajärjestöedustajien välityksellä.²⁹

Tärkeimmät *muista kuin valitusasioita* käsittelevistä jälkipäätöksen hallintolainkäytön elimistä ovat tutkijalautakunnat sekä valtiokonttorin oikaisulautakunta. Sekä veromuistutus- että VEL:n sääntelemiä eläkeasioita koskeva oikaisuvaatimusmenettely voidaan nähdä keinoiksi ehkäistä valitustien ruuhkautuminen sekä lisätä muutoksenhakumenettelyn joutuisuutta. Tutkijalautakuntien ja oikaisulautakunnan kokoonpanossa on lisäksi turvattu päätöksenteon kohteiden edustus, jälkimmäisessä elimessä työmarkkinajärjestöedustajien välityksellä. Kun nämä organit käsittelevät HVall:n mukaisen valitusoikeuden piiriin jätettyjä asioita, korkeakouluissa kirjallisten opintosuoritusten arvosteluun järjestetty muutoksenhakumenettely, jossa ratkaisuvaltaa käyttää tutkintolautakunta -niminen organ, täyttää valituskieltojen synnyttämän oikeussuoja-aukon.

Valtionverotuksessa *tutkijalautakuntainstituutio* otettiin käyttöön vuoden 1958 verotuslailla (482/58); kunnallisverotuksessa sitä oli sovellettu jo aikaisemmin.³⁰ Ennen verotuslain voimaantuloa ensimmäisenä valitusinstanssina valtion tulo- ja omaisuusveroa koskevissa asioissa olivat tarkastuslautakunnat,³¹ jotka kuitenkin lakkautettiin samalla, kun vero-

²⁸ KunEläkeL 8,1 §, TEL 21,1–2 §, YEL 14 §, MYEL 15 § ja LuopumiseläkeL 23 §.

²⁹ Ks. SVL 52,1 ja 54,2 § sekä A tarkastuslautakunnasta 422/64, 2 §; KunEläkeL 7 §; TEL 20,1, YEL 15,1 ja MYEL 18,1 §; TapaturmavakuutusL 53,2–3 §.

³⁰ Ks. jo A maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15. 6. 1898/21, 84,3 §.

³¹ Ks. Tulo- ja omaisuusveroL 207/20, 49–57 § sekä 888/43, 67–71 §.

muistutusmenettely otettiin käyttöön ja kun lääninoikeudet säädettiin ensimmäisen asteen valituselimiksi. Veromuistutus tutkijalautakunnalle, jonka kokoonpano noudattaa verolautakunnan jäsenille asetettuja kelpoisuusvaatimuksia, ja valitus ovat rinnakkaisia, toisilleen vaihtoehtoisia oikeussuojakeinoja: veromuistutuksen tekeminen ei ole esteenä samaa päätöstä koskevalle valitukselle eikä valitukseen turvautuminen myöskään edellytä edeltävää veromuistutusmenettelyyn turvautumista.³² *Valtiokonttorin oikaisulautakunnan* käsiteltävä oikaisuvaatimus on sen sijaan säädetty ehdoksi HVAL:n mukaisen valituksen tekemiselle valtion eläkelain sääntelemissä eläkeasioissa.³³

Korkeakoulujen oikaisumenettelyssä opiskelijalla on mahdollisuus pyytää arvosteluun oikaisua sen suorittaneelta opettajalta, jonka ratkaisuun hän voi vielä hakea muutosta erityiseltä *tutkintolautakunnalta*. Pienemmissä korkeakouluissa lautakunta asetetaan kutakin tapausta varten erikseen, kun taas suurempien korkeakoulujen hallintoasetuksissa niiden edellytetään olevan pysyväisluonteisempia. Lautakunnissa on sekä opettaja- että opiskelijaedustus.³⁴

Alistusvalitusluonteinen menettely, jossa päätösvaltaa käyttää pysyvä komitea, on omaksuttu eräissä metsä- ja uittotoissa suoritettavasta palkkauksesta annetussa laissa (699/64) tarkoitetuissa asioissa. Metsäpalkkaviranomaisen on alistettava lain sääntelemää työpalkkaa koskeva ratkaisunsa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteydessä toimivan työmarkkinajärjestöedustaisen *metsäpalkkalautakunnan* päätettäväksi, mikäli työntekijä tai työnantaja ei ole siihen tyytynyt ja mikäli asialla katsotaan olevan periaatteellista merkitystä (9 §).

Erityisasiantuntemukseen sekä päätöksenteon kohteiden edustukseen liittyviin päämääriin, jotka osaltaan ovat johtaneet muutoksenhakuasioissa päätösvaltaa käyttävien komiteatyypipisten elinten perustamiseen, voidaan pyrkiä myös *lausunto- tai ehdotusmenettelyn* avulla. Muutoksenhakuasioiden valmisteleva komiteakäsittely on luonteeltaan obligatorista vain silloin, kun tästä on annettu nimenomainen säännös, mikä nykyisin on harvinaista. Mahdollisuus fakultatiivisten lausuntojen hankkimiseen komiteatyypisiltä elimiltä on sen sijaan yleisempi. Niinpä joidenkin komiteoiden lausuntojen mahdollisina kohteina on tehtävä- ja toimivalta-

³² Ks. tutkijalautakunnista VerotusL 482/58, 23–26 ja 92–93 §.

³³ Ks. oikaisulautakunnasta L valtiokonttorista 18/78, 2,3 § ja A valtiokonttorista 130/78, 47–50 §. Oikaisuvaatimuksesta valitusoikeuden edellytyksenä ks. VEL 23 §.

³⁴ Ks. esim. A svenska social- och kommunalhögskolan -nimisestä korkeakoulusta 512/74, 60 § sekä A Turun yliopiston väliaikaisesta hallinnosta 637/74, 92–94 §. Omaksuttu muutoksenhakujärjestelmä pohjautuu korkeakouluhallinnon oikeusturvakomitean ehdotuksiin. Ks. *kom.miet.* 1971: A 4 s. 44–50.

säännöksissä mainittu myös hallinto-oikeudellinen lainkäyttöelin. Linjahallintoyksiköt voivat lisäksi pyytää käsittelemistään muutoksenhakuasioista lausuntoja pysyviltä komiteoilta, joiden tehtäväksi on säädetty avustaa linjahallintoyksikköä tai antaa sille lausuntoja ja tehdä sille ehdotuksia yksilöimättä lähemmin komiteakäsittelyyn saatettavia asioita.

Obligatorisen lausunnonantajan asema on nykyisin *rintamasotilastun-nusasiain neuvottelukunnalla*. Puolustusministeriön on hankittava tältä intressijärjestöjen ja viranomaisten edustajista koostuvalla elimellä lausunto, ennen kuin se ratkaisee sotilaspiirin esikunnan rintamasotilastunnushakemukseen antamasta kielteisestä päätöksestä tehdyn valituksen (A rintamasotilastunnuksesta 772/69; 4–5 §). *Kantokykyluokitustoi-mikunta* on taas esimerkki elimestä, jonka fakultatiivisten lausuntojen eräänä mahdollisena kohteena on mainittu korkein hallinto-oikeus (A kuntien kantokykyluokituksesta 93/68; 9 §). Luonteeltaan fakultatiivisia ovat myös työvoimaministeriön työttömyyskorvauspäätöksistä tehdyistä valituksista apunaan olevalta *työllisyysasiain neuvottelukunnalta* pyytämät lausunnot. Neuvoston tehtäväksi on säädetty tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja ministeriölle työllisyyslain soveltamista koskevista asioista (TyöllisyysA 948/71; 16,2 §).^{34a}

3.3. Komiteat alkuperäisessä hallintolainkäytössä

HRiitaL 1 §:n foorumsäännöksen mukaan lääninhallitus (lääninoikeus) on hallintoriita-asiain yleinen oikeuspaikka. Komiteatyypistien orgaanien päättäessä hallintoriita-asiain ratkaisusta ne siis korvaavat lääninhallituksen lainkäyttöelimenä. Nykyisin ei havaintojeni mukaan ole toiminnassa yhtään pysyväisluonteista hallintoriita-asioissa itsenäistä ja oikeudellisesti velvoittavaa päätösvaltaa käyttävää komiteaa; kaikki kysymykseen tulevat orgaanit ovat *tilapäisluonteisia, välimieselintyyppisiä*.

Hallintoriita-asioita käsittelevien välimiesorgaanien rajaaminen ei ole täysin ongelmaton, vaikka lähtökohta onkin selvä: rajanvedon tulee perustua yleisten tuomioistuinten ja hallintolainkäyttöelinten toimivallan jakoon. Kompetenssijaon positiivisoikeudellinen perusta on OK 10: 26, mihin myös HRiitaL 1 § viittaa.

Vilkkonen on jakanut oikeuskirjallisuudessa OK 10: 26:n tulkinnasta eli yleisen prosessin ja hallintoprosessin erottamiskriteereistä esitetyt käsitteet kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat lähtevät yk-

^{34a} Ks. valitusmenettelyssä noudatetusta käytännöstä Mikkola 1979 s. 91–92.

sityis- ja julkisoikeuden välisestä erosta, jälkimmäiseen kuuluvat taas kanteen laadusta. Yksityis- ja julkisoikeuden erottelu on perustettu ulkomaisestakin oikeuskirjallisuudesta tuttuihin intressi- tai subjektiteorioihin. Edellisen konseption mukaan julkisoikeuden alueella ovat määräävinä julkiset, yksityisoikeudessa puolestaan yksityiset intressit. Subjektiteorian mukaan taas julkisoikeus sääntelee oikeussuhteita, joiden osapuolista ainakin toinen esiintyy »julkisen vallan kantajan» ominaisuudessa. Prosessuaalisesta näkökulmasta lähdettäessä on katsottu, että foorumratkaisu on tuettava prosessin kohteena olevan oikeussuhteen luonteeseen, joka määräytyy kantajan vaatimuksen perusteella.³⁵

Vilkkosen tarkoittamaa prosessuaalistakin tarkastelutapaa noudatettaessa palaudutaan kuitenkin yksityis- ja julkisoikeuden rajanvedon ongelmaan. Prosessin kohteena olevan oikeussuhteen luonnetta ei näet ole mahdollista määritellä muutoin kuin näiden oikeudenalojen erottelukriteerien nojalla. Tiivistetysti voikin sanoa, että OK 10: 26:n toimivallankosäännös on oikeuskirjallisuudessamme tulkittu yksityis- ja julkisoikeuden välisestä erosta lähtien. Tällaiseen tulkintaan viittaa myös HRiitaL 1 § puhuessaan julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvia velvoituksia ja oikeuksia koskevista riidoista.

Yleisten tuomioistuinten ja hallintolainkäyttöelinten välistä toimivallanjakoa koskeva KHO:n ja KKO:n käytäntö on varsin runsas. Siitä on kuitenkin vaikea tiivistää yleistä ja yhteinäistä linjaa, joka johdonmukaisesti tukeutuisi johonkin yksityis- ja julkisoikeuden eroa koskevaan teoreettiseen kantaan, vaikkapa intressi- tai subjektiteoriaan. Ratkaisut ovat pikemminkin perustuneet in casu -harkintaan, jossa on otettu huomioon erilaisia ratkaisuille merkityksellisiksi katsottuja näkökohtia. Eräissä asiaryhmissä näyttää kuitenkin muotoutuneen suhteellisen yhtenäinen käytäntö, johon voidaan tukeutua myös hallintolainkäyttöä harjoittavia välimiesorgaaneja rajattaessa.³⁶

Sopimuksista syntyvissä riitaisuuksissa jo se seikka, että molemmat sopijapuolet ovat julkisyhteisöjä, viittaa oikeussuhteen julkisoikeudellisuuteen, joskaan ei vielä yksin riitä perustelemaan tällaista tulkintaa. Lisätukea tulkinta saa, jos sopimus tarkoittaa julkishallinnollisen tehtävän suorittamista ja jos sopimuskompetenssi perustuu tällaisen tehtävän täyttämistä sääntelevään lain säännökseen. Sopimuksen julkisoikeudel-

³⁵ Vilkkonen 1973a s. 15–16.

³⁶ Esittämiini johtopäätöksiin oikeuttanee Vilkkosen, 1973a, monografia-tutkimus.

lista luonnetta vielä vahvistaa sen pätevyuden saattaminen valtio-organin vahvistuksesta riippuvaksi.³⁷

Esittelemieni kriteerien nojalla ei voine olla epäilyksiä esim. niiden julkisyhteisöjen välisten riitaisuuksien julkisoikeudellisesta luonteesta, joiden ratkaiseminen voidaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/77) 85 §:n mukaan antaa välimiesten tehtäväksi. Eräisiin tämän lain sääntelemiin sopimuksiin voidaan sisällyttää määräys siitä, että niistä johtuvat vastaiset riidat on välimiesten ratkaistava noudattaen soveltuvin osin välimiesmenettelylain säännöksiä. Riitaisuuksien julkisoikeudelliseen luonteeseen viittaavat myös säännöksen lääninoikeutta koskevat maininnat. Jos sopimus välimiesmenettelystä on tehty, lääninoikeus ei saa ottaa tutkittavakseen HRIitaL 1 §:ssä tarkoitettua hakemusta tällaisesta asiasta, mikäli vastapuoli tekee siitä väitteen ennen puhevalan käyttämistä pääasiassa. Jos taas lääninoikeudessa vireillä oleva riita jätetään välimiesten ratkaistavaksi, lääninoikeuden on jätettävä asia sikseen.

Tarkastelemassani tapauksessa välimiesmenettely on pääsääntöisen lainkäyttötien *vaihtoehtoinen* riitaisuuksien ratkaisemistapa. Useimmissa julkisyhteisöjen riitoja koskevissa välimiesmenettelysäännöksissä menettely on kuitenkin säädetty *pakolliseksi*.

Näin on asianlaita mm. eräissä valtionosuuden palauttamista koskevissa säännöksissä kuten kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain 24–25 §:ssä (35/73; muut. 1104/74). Säännökset koskevat tilanteita, joissa laitos, jonka perustamiskustannuksiin on suoritettu valtionosuutta, luovutetaan toisen omistukseen taikka sen toiminta lopetetaan tai sitä muutetaan niin, ettei laitosta enää voida hyväksyä tarkoitukseensa käytettäväksi. Valtionosuutta vastaava suhteellinen osa laitoksen arvosta on tällöin pääsääntöisesti palautettava valtiolle. Jos laitoksen arvosta ei päästä yksimielisyyteen, sen vahvistaa erityinen toimikunta, johon valtion ao. viranomainen määrää yhden ja kunta tai kuntainliitto toisen jäsenen näiden yhdessä valitessa puheenjohtajan. Mikäli puheenjohtajasta ei päästä yksimielisyyteen, hänet määrää lääninhallitus, jolta myös haetaan muutosta toimikunnan päätökseen.

Pakollinen välimiesmenettely on omaksuttu myös laissa sairaanhoitoalan kuntainliittojen uudelleenjärjestämisestä eräissä tapauksissa (30/78). Menettely koskee tapauksia, joissa piiriin yhtenäistämiseksi perustettu sairaanhoitopiiriin kuntainliitto on velvollinen ottamaan vastaan valtion tai kunnallisen sairaanhoito- ja muun laitoksen tai osan siitä taikka yksityisen, säätiön tai muun yhteisön omistaman sairaanhoitolaitoksen. Siirtyvän omaisuuden arvon vahvistaa ja suoritettavan korvauksen tai lunastuksen määrää, mikäli asiasta ei sovita, erityinen toimikunta,

³⁷ Vilkkonen 1973a s. 67–68.

johon luovutuksen saaja ja luovuttaja valitsevat kumpikin kaksi jäsentä. Jos nämä eivät pääse yksimielisyyteen toimikunnan puheenjohtajasta ja tämän varamiehestä, heidät määrää laitoksen sijaintipaikan lääninhallitus, johon myös toimikunnan päätöksestä valitetaan. (22–23 §).

Pakollinen legaalinen välimiesmenettely on julkisyhteisöjen keskinäisissä riitaisuuksissa käytössä ensisijaisesti *korvauskysymyksissä*. Samoin on asianlaita myös julkisyhteisöjen ja yksityisten oikeussubjektien välisissä suhteissa. Näissä suhteissa yksityis- ja julkisoikeuden rajanveto on vieläkin hankalampaa kuin julkisyhteisöjen keskinäissuhteissa. Yksittäisiin kategoriointiongelmii paneutumatta tyydyn mainitsemaan joitakin säännöksiä, jotka edellyttävät riitakysymyksen ratkaisemista välimiesmenettelyssä. Tällainen säännös sisältyy mm. julistukseen niistä ehdoista, joilla telefoonijohtoja saadaan maahan asettaa ja käyttää (23. 12. 1886, muut. 315/49; 4 §), lakiin sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontaisuuksista (94/20; 40 §), säteilysuojauslakiin (174/57; 4 §) sekä lennätinlaitteista annettuun lakiin (150/19; 8 ja 11–12 §).

Historiallisessa aineistossa voidaan viitata niihin välimieselimiin, jotka toisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien säännöstelytaloudessa ratkaisivat riitaisia korvauskysymyksiä (ks. II.6.4.). Tuoreempi, myös jo oikeushistoriaan siirtynyt esimerkki sisältyy valtioneuvoston ja Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton 15. 9. 1974 solmimaan suhdannepidätys-sopimukseen. Sopimuksen 9 §:n mukaan siitä syntyvät erimielisyydet oli ratkaistava välityslautakunnassa, johon kummankin sopijapuolen oli valittava yksi jäsen ja näiden yhdessä puheenjohtaja. Jollei puheenjohtajan valinnasta olisi sovittu, hänen määräämisensä olisi sopimuksen mukaan kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden puheenjohtajalle.³⁸

Kokoonpanoltaan välimieselimiä muistuttavia, oikeudellisesti velvoittavaa päätösvaltaa vailla olevia pysyväisluonteisia orgaaneja ovat virkaehtosopimusmenettelyn käyttöön oton yhteydessä perustetut *valtion virkariitalautakunta* ja *kunnallinen virkariitalautakunta*. Näiden elinten käsittelemien riitaisuuksien julkisoikeudellinen luonne ei tosin ole kiistaton, koska virkaehtosopimusmenettelyn osapuolet esiintyvät samalla tapaa juridisk-formaalisesti tasa-arvoisina subjekteina kuin työehtosopimuksen subjektit yksityisillä työmarkkinoilla.

Virkaehtosopimusmenettelyn osapuoli voi käynnistää lautakuntakäsittelyn katsoessaan, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan. Lautakunnan todetessa aiotun tai

³⁸ Sopimusta on arvioinut kriittisesti Lång, 1975. Lång on julkaissut myös sopimustekstin.

aloitetun työtaistelutoimenpiteen tällä tavalla yhteiskunnalle vaaralliseksi sen on kehotettava asianosaisia luopumaan siitä kokonaan tai osaksi. Lautakuntakäsittelyllä on sikäli oikeudellista relevanssia, että lautakunnan tutkittavaksi jätettyyn työtaistelutoimenpiteeseen ei saa ryhtyä aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua alun perin ilmoitetusta alkamis- tai laajentamisaikankohdasta taikka sosiaali- ja terveysministeriön työtaistelutoimenpiteen siirtämis päätöksen mukaisen määräajan päättymisestä. Lautakuntaan kuuluu kuusi kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan nimettyä työlöihin perehtynyttä jäsentä. Näistä kolme nimeää valtion neuvotteluviranomainen (resp. kunnallinen sopimusvaltuuskunta) ja kolme virkamiesyhdistysten (resp. viranhaltijayhdistysten) edustavimmat keskusjärjestöt. Lautakunta valitsee itse itselleen puheenjohtajan.³⁹

Virkamiesten kurinpitoasioita käsittelevät yleensä linjahallinto-organit muiden tehtäviensä ohella. Posti- ja telehallituksessa sekä rautatiehallituksessa, joissa kurinpitoasioita esiintyy eniten, ne ratkaistaan erityisessä kurinpitoistunnossa, johon osallistuu myös henkilöstöedustajia.⁴⁰ Komiteatyypinen henkilöstöedustein erityiselin, kurinpitolautakunta, on kurinpitoasioita varten perustettu havaitakseni vain tilastokeskukseen.

Tilastokeskuksen kurinpitolautakunta käsittelee ja ratkaisee sekä VirkamL:ssä säännelty että TilastokeskusA:een perustuvat lievemmat kurinpitoasiat. Lautakuntaan kuuluu pääjohtajan ja kahden osastopäällikön ohella myös kaksi valtiovarainministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämää henkilöstöedustajaa. (TilastokeskusA 112/71, muut. 100/82; 40, 4 §).

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea on ehdottanut kurinpitoasioiden antamista koko valtionhallinnossa erityisten virkamieslautakuntien ratkaistavaksi. Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva yleinen virkamieslautakunta käsittelee mm. kaikkia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston nimittämiä virkamiehiä sekä nimittäjästä riippumatta ministeriön, oikeuskanslerinviraston ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä koskevat kurinpitoasiat. Asetuksella määrättävien ministeriöiden, keskusvirastojen ja muiden virastojen yhteydessä taas toimisi yksi tai useampia viraston virkamieslautakuntia.

Kussakin kolmeksi vuodeksi kerrallaan asetettavassa lautakunnassa olisi lakimiespuheenjohtajan ja -varapuheenjohtajan ohella yleensä neljä jäsentä, joista kolme määrättäisiin virkamiesyhdistysten tai niiden keskusjärjestöjen ehdotuksesta. Kaikkien jäsenten olisi oltava valtion virka-

³⁹ VVirkaehtoL 12–17 §; pääsopimus valtion virkaehtosopimusten neuvottelumenettelystä 12. 10. 1970, 12–17 §; KVirkaehtoL 13–19 §; pääsopimus kunnallisten virkaehtosopimusten neuvottelumenettelystä 12. 10. 1970, 12–17 §.

⁴⁰ A posti- ja telailtoksesta 368/81, 59 §; A valtion rautateiden hallinnosta 183/69, 47,1 §. Ks. myös *kom.miet.* 1981: 64 s. 274.

miehiä. Yleisen virkamieslautakunnan jäsenet määräisi valtioneuvosto, viraston virkamieslautakunnan jäsenet taas se ministeriö, keskusvirasto tai muu virasto, jonka yhteydessä lautakunta toimii.⁴¹

3.4. Komiteoiden käyttö yleisten tuomioistuinten toimialalla

Komiteatyypistien elinten osallistuminen itsenäistä päätösvaltaa käyttäen yleisten tuomioistuinten toimivaltapiiriin kuuluvien asioiden ratkaisemiseen on harvinaista. Yksityisoikeudellisia riitakysymyksiä ratkaisevana elimenä voi kuitenkin mainita *työsuhdekeksintölautakunnan*, joka muiden tehtäviensä ohella voi toimia myös välitysoikeutena työnantajan ja työntekijän näin sovittua. Neutraalien asiantuntijajäsenten ohella lautakuntaan kuuluu työmarkkinajärjestöedustajia.⁴²

Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisut ovat suositusluonteisia ja sijoittuvat siksi oikeudellisesti velvoittamattoman ulkoisen ohjauksen kategoriaan. Kun sen toiminnalla on kuitenkin läheisiä yhtymäkohtia yleisten tuomioistuinten käsiteltäviin asioihin, sen mainitseminen tässäkin yhteydessä lienee kuitenkin paikallaan.

Lautakunta antaa ratkaisusuosituksia valituksista, joita kuluttajat tekevät kuluttajansuojalain (38/78) tarkoittamien hankkimiensa kulutus- hyödykkeiden laadusta tai elinkeinonharjoittajien suorituksista. Lautakunta ei ole pakollinen riitojen käsittelyfoorum vaan ne voidaan saattaa myös tuomioistuimen ratkaistavaksi ilman edeltävää lautakuntakäsittelyä tai sen jälkeenkin. Sen sijaan tuomioistuinkäsittely on esteenä lautakunnan päätöksenteolle: jos on tiedossa, että sama asia on vireillä tuomioistuimessa tai siinä on jo annettu tuomioistuinratkaisu, lautakunta ei saa antaa siinä päätöstä. Lautakunnan kokoonpano pohjautuu neutraalien jäsenten ohella sekä intressiryhmien että poliittisten mielipidesuuntien edustukseen.⁴³ –Oikeudellisesti velvoittavaa päätösvaltaa ei ole myöskään sillä *työriitojen sovittelulautakunnalla*, jonka sosiaali- ja terveysministeriö voi yksittäistapauksissa asettaa valtakunnansovittelijan tehtyä sille asiasta esityksen (A työriitojen sovittelusta 909/70; 7 §). Käytännössä tällaisten lautakuntien asettaminen on ollut harvinaista.⁴⁴

⁴¹ *Kom.miet.* 1979: 26 s. 111–114 (säännökset) ja s. 81–84 (perustelut).

⁴² Lautakunnan välitysoikeustehtävästä ks. VNp työsuuhdekeksintölautakunnasta 649/70, 1,2 § sekä kokoonpanosta L oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/67, 11,3–4 §. Ks. lautakunnasta myös *Bruun* 1982 s. 242–256.

⁴³ L kuluttajavalituslautakunnasta 42/78, 1, 3 ja 6 §.

⁴⁴ *Sarkko* 1975 s. 292.

Edellä tarkasteltujen orgaanien käsitellessä yksityisoikeudellisia riitakysymyksiä ovat merenkulkijain kurinvalvontalautakunta ja vankilaoikeus puolestaan luonnehdittavissa yleisten tuomioistuinten hoidettavana olevaa rikosoikeudellista sanktiojärjestelmää täydentäviksi elimiksi. *Merenkulkijain kurinvalvontalautakunta* voi –tuomioistuinkäsittelyn estämättä– antaa palvelustehtävänsä laiminlyönteelle tai sopimattomaan käyttäytymiseen syylistyneelle merimiehelle varoituksen tai määrätä hänet ottokatselmuskieltoon. Lautakunnan päätöksestä voi valittaa merenkulkuhallitukselle HVall:n mukaisessa järjestyksessä.⁴⁵

Vankilaoikeus on nimestään huolimatta kategorioitavissa lainkäyttötehtäviä harjoittaviksi komiteatyypiseksi elimeksi. Asiantuntijakokoonpanoon perustuva vankilaoikeus päättää vaarallisten rikoksenuusijain määräämisestä eristettäväksi pakkolaitokseen sekä nuorten rikosentekijöiden rangaistuksen määräämisestä kärsittäväksi nuorisovankilassa.⁴⁶

Komiteakäsittely voidaan kytkeä yleisten tuomioistuintenkin toimivaltaan kuuluihin asioihin myös *lausuntomenettelyn* avulla. Pakollisen lausunnonantajan asemaa komiteatyypisille elimille ei havaintojeni mukaan ole annettu. Sen sijaan on joidenkin pysyvien komiteoiden tehtävänsäännöksiin sisällytetty velvollisuus antaa tuomioistuimille niiden pyytämiä lausuntoja.

Tällaisia komiteoita ovat mm. jo edellä mainitsemani *työsuhdekeksintölautakunta* ja *kuluttajavalituslautakunta*; näistä jälkimmäinen voi antaa lausunnon oma-aloitteisestikin. Muina esimerkkeinä voi mainita eräät *ympäristöhallinnon neuvottelukunnat* sekä *työneuvoston*. Työneuvoston asema on sikäli poikkeuksellinen, että eräät sen työntekijäin suojelua koskevien lakien soveltamisalasta antamat yksittäistapaukselliset lausunnot sitovat lausunnon pyytänyttä tuomioistuinta.⁴⁷

Lausunntomenettelyä koskevat säännökset on yleensä kirjoitettu komitealle lausunnon antamisvelvollisuuden asettavaan, ei sen sijaan tuomioistuimelle lausunnon pyytämisoikeuden suovaan muotoon. Poikkeuksena

⁴⁵ L merimieskatselmuksesta ja merimiesten luetteloinimisesta 258/37, muut. 4/65, 8–13 §.

⁴⁶ Ks. vankilaoikeudesta L vaarallisten rikosentekijäin eristämisestä 317/53, muut. 465/59 ja 303/71, 5–9 § ja L nuorista rikosentekijöistä 262/40, muut. 494/53 ja 618/74, 14–17 §.

⁴⁷ L oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/67, 11,2 §; L kuluttajavalituslautakunnasta 42/78, 6,1 §; A ympäristönsuojeluneuvostosta 149/77, 3 §:n 3) kohta; L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 9 §:n 3) kohta. –Työneuvoston lausuntojen sitovuudesta ks. *Sarkko* 1977 s. 230.

on työsuhtekeksintölautakunnasta annettu säännös, jonka mukaan tuomioistuin, jonka ratkaistavaksi on saatettu riita työntekijän tekemästä keksinnöstä, voi pyytää asiasta lautakunnan lausunnon. Miten on arvioitava tuomioistuimen mahdollisuutta lausunnon hankkimiseen silloin, kun sille ei ole komiteaa koskevissa säännöksissä tällaista oikeutta nimenomaisesti suotu?

Yleisten tuomioistuinten siviilijutuissa noudatettavan käsittelymenetelmän ja rikosjutuissa sovellettavan akkusatorisen menetelmän⁴⁸ mukaisesti tarpeellisen oikeudenkäyntiaineiston hankkiminen on pääsääntöisesti asianosaisten eikä tuomioistuimen asiana. Mainitut menetelmät koskevat kuitenkin varsinaisesti vain asian käsittelyssä relevanttien toiseikkojen selvittämistä ja niitä koskevien todisteiden hankkimista. Niinpä OK 17 luvun 44–55 §:ssä säänneltyyn ns. asiantuntijatodisteluun ei liity samanlaisia tuomioistuimen oma-aloitteisen toiminnan rajoituksia kuin todistajan kuulusteltavaksi tai asiakirjan esitettäväksi määräämiseen. Asiantuntijatodistelun yleisiä edellytyksiä koskevassa OK 17: 44,1:ssä säädetään, että »jos harkittaessa kysymystä, jonka arvostelemiseen tarvitaan erityisiä ammattitietoja, havaitaan tarpeelliseksi käyttää asiantuntijaa, hankkikoon oikeus kysymyksestä viraston tahi virkamiehen tai muun sillä alalla toimivan henkilön lausunnon taikka uskokoon yhdelle tai useammalle rehelliseksi ja taitavaksi tunnetulle saman alan tuntijalle tämän lausunnon antamisen». Asiantuntijakäsittelyn alaan luetaan siis yksityisten asiantuntijoiden ohella myös virkamiehet ja virastot. Virasto-käsitteen voinee tässä yhteydessä tulkita viran käsitteestä irrottautuen niin laeasti, että se kattaa linjahallintoyksiköiden ohella myös komiteatyypiset elimet. OK 17: 44,1 näyttää siten mahdollistavan asiantuntijalausunnan pyytämisen komiteoilta silloinkin, kun tuomioistuimen tällaisesta oikeudesta ei ole annettu nimenomaista säännöstä. Komitean toimivalta lausunnon antamiseen itsenäisesti, ao. linjahallintoyksiköstä riippumattomasti, ei tosin ehkä aina ole riidaton.

⁴⁸ Ks. esim. *Tirkkonen* 1974 s. 81–83.

4. KOMITEOIDEN MUUT VALVONTATEHTÄVÄT

4.1. Tutkintaelimet

Onnettomuuksia ja niiden syitä tutkimaan asetettavat komiteatyypit muodostavat tehtäviltään yhtenäisen mutta oikeusperustaltaan eriytyneen organiryhmän. Tällaisten erityiselinten työn tavoitteet ovat kahtalaiset. Yhtäältä onnettomuuksien syitä koskevilla selvityksillä pyritään ehkäisemään saman kaltaisten onnettomuuksien vastainen sattuminen ja paljastamaan alan turvallisuusjärjestelyjen parantamistarpeita. Lisäksi ne ottavat yleensä, joskaan eivät poikkeuksettomasti, kantaa myös syyllisyyskysymyksiin, toisinaan syytetoimien aiheellisuuteenkin. Itsenäistä päätösvaltaa ne eivät käytä, vaan niitä voi luonnehtia valtiollisten ohjausprosessien valvontavaiheen valmisteleviksi orgaaneiksi.

Onnettomuuksien tutkintamenettelystä ei toistaiseksi ole annettu yhtenäisiä säännöksiä, vaan säännökset ja määräykset ovat eriytyneet yhtäältä onnettomuuksien luonteeseen liittyvien ja toisaalta organisatoristen kriteerien mukaisesti. Lain taseisia nimenomaisia säännöksiä on nykyisin voimassa vain meri- ja lento-onnettomuuksien tutkintaan asetettavista orgaaneista.

Lisäksi on eräitä muitakin onnettomuustyyppisiä koskevia, tutkintaa säänteleviä säännöksiä tulkittu siten, että tutkintatehtävä voidaan antaa myös komiteatyypiselle erityisorganille, onpa tällaisen elimen perustamista pidetty mahdollisena tutkintasäännösten puuttuessakin. Erityismääräyksiä on annettu puolustusvoimien piirissä ja valtionrautateillä sattuneiden onnettomuuksien tutkinnasta. Eräiden onnettomuustyyppien tutkinnassa käytettävien erityiselinten asettaminen rakentuu taas valtio-organisaation ulkopuolisten tahojen vapaaehtoisten järjestelyjen varaan. Näiden järjestelyjen välityksellä komitealaitosta nykyisin yleisesti luonnehtiva järjestöosallistuminen ulottaa vaikutuksensa myös onnettomuuksien tutkintamenettelyyn. Sen sijaan valtio-organien asettamista tutkintaelimistä järjestöt ovat syrjässä; elinten kokoonpano pohjautuu asiantuntemus- eikä edustuksellisuusnäkökohtiin.

MeriL (167/39, muut. 237/67) 259 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö voi asettaa *tutkintatoimikunnan selvittämään merionnettomuutta* tai muuta sellaista tapahtumaa, josta lain 57 §:n nojalla tulisi antaa meriselitys. Edellytyksenä meriselitysmenettelyn korvaavalle toimikunnan asettamiselle on, että tapahtumasta on aiheutunut suuria henkilö- tai omaisuusvahinkoja tai että tapahtuman selvityksen voi muutoin odottaa muodostuvan erityisen laajaksi tai monimutkaiseksi. Kauppa- ja teolli-

suusministeriön asiana on antaa tarkemmat määräykset toimikunnan noudatettavasta menettelystä. Määräykset on toistaiseksi annettu tapauksittain. Toimikuntien asettamispäätöksissä on säännönmukaisesti määrätty mm., että toimikuntien tulee selvitystyönsä jälkeen antaa ministeriölle selvitys tutkimustuloksistaan sekä tehdä asiassa mahdolliset ehdotuksensa. Toimikuntien laatimiin selontekoihin on sisällytetty toimikunnan käsitys onnettomuuden syistä, kannanotto syyllisyyskysymykseen sekä mahdolliset turvallisuuteen tähtäävät parannusehdotukset.¹

Lento-onnettomuuksien *tutkintaan* liikenneministeriön tulee asettaa erityinen *tutkijalautakunta*, mikäli onnettomuuden johdosta joku kuolee tai saa vaikean ruumiinvamman taikka mikäli ilma-alukselle tai omaisuudelle, jota siinä ei kuljeteta, aiheutuu huomattava vahinko. Tutkijalautakunnan tutkimus on toimitettava myös silloin, kun edellä tarkoitettu onnettomuus on vakavasti uhannut tai kun on tapahtunut jotakin, mikä viittaa olennaiseen vikaan aluksessa tai maaorganisaatiossa.

Tutkimuksessa on selvitettävä onnettomuutta, sen syitä ja siitä aiheutuneita vahinkoja. Tutkijalautakunnan laatiman selonteon tulee sisältää tutkimuskertomus ja ehdotus toimenpiteiksi, joihin lautakunta katsoo olevan aihetta saman kaltaisten onnettomuuksien estämiseksi vastaisuudessa. Tutkimusasiakirjat on viipymättä toimitettava pysyväisluonteiselle, valtioneuvoston viideksi vuodeksi kerrallaan asettamalle *lento-onnettomuuksien tarkastuslautakunnalle*, joka antaa asiasta lausunnon liikenneministeriölle. Lautakunta voi toimituttaa asiassa vielä lisätutkimuksia joko tutkijalautakunnalla tai erikseen määräämillään tutkijoilla. Tarkastuslautakunnan lausuntoon tulee myös liittyä ehdotus vastaisten onnettomuuksien ehkäisemiseen tarvittaviksi toimenpiteiksi. Kun tutkimus osoittaa, että joku on syylistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata rangaistus, tarkastuslautakunnan on toimitettava syyttäjälle jäljennös tai ote tutkimusasiakirjoista ja lausunnostaan.^{1a}

Yleisen tutkintasäännöksen perusteella asetetuista orgaaneista voi mainita Virtain vanhainkodin paloa tutkineen tutkijalautakunnan; sisäasiainministeriö asetti tämän elimen palo- ja pelastustoimesta annetun asetuksen (1089/75) 31,3 §:n nojalla.² Räjähdystvaarallisista aineista ja paineestioista aiheutuneiden onnettomuuksien tutkintaa koskevien säännösten nojalla kauppa- ja teollisuusministeriö asetti puolestaan 1970-luvulla yhteensä viisi kertaa erityisen tutkijalautakunnan.³

¹ Ivars-Tyynilä 1974 s. 44 ja Lehtola et al. 1981 s. 9.

^{1a} Ks. lento-onnettomuuksien tutkintamenettelystä ja -organisaatiosta IlmailuL 595/64, 56–61 §, IlmailuA 525/68, 118–135 § sekä Ivars-Tyynilä 1974 s. 47–53.

² Lehtola et al. 1981 s. 11.

³ Lehtola et al. 1981 s. 12. Tutkintaa koskevinä säännöksinä ks. A palavista nesteistä 921/76, 66 §; NestekaasuA 316/79, 45 §; RäjähdystarvikeA 85/80, 107 §; MaakaasuA 194/80, 30 §; PaineastiaA 549/73, 29 §.

Myös puolustusvoimien ja valtionrautateiden piirissä onnettomuuksien tutkinnassa käytetään myös erityiselimiä. IlmailuL 72 § irrottaa sotilasilmailuonnettomuudet sääntelemiensä tutkintaorganien toimivallasta. Sotilasilmailuasetuksen (643/68) 8 §:n mukaan lento-onnettomuuksien tutkinnasta, tutkijalautakunnasta ja lento-onnettomuuksien tarkastuslautakunnasta sotilasilmailussa on voimassa, mitä niistä on erikseen määrätty. Valtioneuvoston 16. 6. 1961 puolustusvoimien lento-onnettomuuksien tutkinnasta antaman päätöksen mukaan onnettomuutta, joka ei ole vähäinen, tutkimaan asetetaan tutkijalautakunta, jonka puheenjohtajan varamiehineen määrää ilmavoimien komentaja vuodeksi kerrallaan ja muut jäsenet joukko-osaston komentaja kutakin tapausta varten erikseen. Vakavien onnettomuuksien ollessa kyseessä asia saatetaan vielä puolustusministeriön enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettaman *sotilasilmailun lento-onnettomuuksien tarkastuslautakunnalle*, joka ministeriölle antamassaan lausunnossa ottaa kantaa myös asian saattamiseen tuomioistuimen tutkittavaksi.

V. 1969 annettujen sotilasmerenkulkuohjeiden mukaan sellaisessa puolustusvoimien sisäisessä merivauriotapauksessa, jossa vaurio on huomattavan suuri tai jonka yhteydessä on sattunut ihmishengen menetyksiä, tutkimuksen suorittaa merivoimien komentajan asettama tutkijalautakunta. Merivaurioasia on eräissä tapauksissa alistettava vielä puolustusministeriön valtioneuvoston 10. 5. 1962 tekemän päätöksen mukaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettaman *merivaurioiden tarkastuslautakunnan* tutkittavaksi. Lautakunta antaa lausuntonsa merivauriosta ja sen syistä, vastaavanlaisten vaurioiden ehkäisemiseksi tarvittavista toimista sekä syyllisyyskysymyksestä ja asian jättämisestä tuomioistuimen tutkittavaksi. – Myös puolustusvoimien piirissä tapahtuneiden räjähdys-onnettomuuksien selvittämisestä on annettu erityismääräyksiä, joissa pääesikunnan komentajan edellytetään tapauksesta riippuen asettavan vakavia onnettomuuksia tutkimaan jäävittömistä henkilöistä kokoonpanun tutkijalautakunnan.⁴

Rautatiehallituksen sisäisten määräysten mukaan sen palveluksessa olevista insinööreistä nimetään junaonnettomuuksien ja -vaurioiden teknillisiä syitä selvittävä teknillinen tutkijalautakunta, joka tutkii ensisijaisesti vakavimmat onnettomuus- ja vauriotapaukset. Lautakunta ei puutu syyllisyyskysymyksiin vaan tutkii, onko ja kuinka paljon radan, turvalaitteiden, liikkuvan kaluston tai muiden laitteiden taikka välineiden teknillinen kunto ollut syynä onnettomuuteen tai vaurioon. Joissakin tapauksissa vastaava lautakunta nimetään valtionrautateiden piirihallinnon virkamiehistä.⁵

Katastrofiluonteisten työtapaturmien tutkintajärjestelyistä on sovittu työmarkkinajärjestöjen ja Tapaturmavakuutuslaitosten Liiton v. 1971

⁴ Ks. sotilaslonnettomuuksien tutkinnasta *Ivars-Tyynilä* 1974 s. 53–57 ja *Lehtola et al* 1981 s. 13–14.

⁵ Ks. rautatieonnettomuuksien tutkinnasta *Lehtola et al.* 1981 s. 10.

tekemällä sopimuksella. Tutkintatoimintaa johtaa ja valvoo Tapaturma-vakuutuslaitosten Liiton neuvottelukunta. Liikennevakuutusyhdistys on puolestaan vastannut niiden tutkijalautakuntien organisoinnista ja kustannuksista, joita lääneittäin on perustettu moottoriajoneuvojen kuolemaan johtaneiden *liikenneonnettomuuksien tutkintaa* varten. Nämä vapaaehtoisella pohjalla toimivat tutkintaelimet eivät ota kantaa syyllisyyskysymyksiin.⁶

Suuronnettomuuksien tutkinnan yhtenäistäminen ja uudistaminen on ollut valmisteilla 1970-luvun alkupuolelta lähtien. Tuorein ehdotus valmistui oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla v. 1981.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto asettaisi kutakin suuronnettomuutta tutkimaan erillisen tutkintalautakunnan. Suuronnettomuuksien tutkinnan yleistä järjestämistä varten olisi lisäksi valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama suuronnettomuustutkinnan suunnittelukunta, jonka tehtävänä olisi myös käynnistää alustavat tutkimukset, kunnes tutkintalautakunta on asetettu. Tutkintalautakunnan olisi laadittava valtioneuvostolle tutkintaselostus, johon olisi otettava suositukset sellaisiksi ennaltaehkäiseviksi toimenpiteiksi, jotka tutkintalautakunnan käsityksen mukaan olisivat tarpeen turvallisuuden lisäämiseksi, onnettomuuksien ehkäisemiseksi, vahinkojen torjumiseksi ja vähentämiseksi sekä pelastuspalvelun tehostamiseksi. Tutkinnassa ei sen sijaan otettaisi kantaa syyllisyyskysymykseen. Ehdotuksen laatinut työryhmä katsoi, että »tutkinnan tarkoituksien mukaisena ei voida pitää . . . sitä, että tämänlaatuissa tutkinnassa ryhdytään selvittämään, onko syytä epäillä jonkun syyllistyneen onnettomuuden yhteydessä rikolliseen menettelyyn tai muutenkaan arvioimaan tapahtumia rikosoikeudellisesti».⁷

Onnettomuuksien tutkintaelinten ohella valtioneuvosto ja joskus ministeriökin ovat *vapaaharkintaisesti* asettaneet sellaisia *tilapäisiä komiteoita*, joiden tehtävänä on ollut ainakin joissain suhteissa rikosasiain esitutkintaa muistuttavan tutkimuksen toimittaminen. Toisen maailmansodan päättymistä seuranneina vuosina tällaisia elimiä käytettiin ns. sotasyllisyyssjutun yhteydessä, puolustusministeriön korvauslautakunnan toimintaa tutkittaessa samoin kuin Sotevan toimintaa tarkastettaessa. Myöhemmiltä vuosilta voi mainita valtioneuvoston 25. 10. 1965 asettaman rautatiehallintotoimikunnan esimerkkinä tietyn viraston toiminnan tarkastamisen tehtäväkseen saaneesta tilapäisestä komiteasta.⁸ Kuten luetteleman esimerkit osoittavat, tutkintakomiteoita on käytetty ensisijaisesti

⁶ Ks. näistä järjestelyistä *Ivars-Tyynilä* 1974 s. 31–32 ja 37–39 sekä *Lehtola et al.* 1981 s. 9–10 ja 15–16.

⁷ Ks. ehdotuksesta ja sen perusteluista *Lehtola et al.* 1981 s. 24–55. Tätä edeltäneestä v. 1974 valmistuneesta ehdotuksesta ks. *Ivars-Tyynilä* 1974 s. 72–113.

⁸ Ks. *kom.miet.* 1966:B 67.

valtio-organisaatioon kuuluneiden henkilöiden toimintaa tarkastamaan. Nämä elimet ovat siten tehtäviltään sijoitettavissa valtiokoneiston sisäisen ohjausprosessin valvontavaiheeseen.

Sotasyllisyysjuttuun liittyneistä elimistä ensimmäisen, tri Eirik Hornborgin johdolla toimineen Suomen ulkopoliitiikan selvittelykomitean, valtioneuvosto asetti 2. 2. 1945. Sen tehtävänä oli selvittää vuosina 1938–1944 harjoitetun Suomen ulkopoliitiikan lainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Komitea luovutti mietintönsä valtioneuvostolle 17. 7. 1945.⁹ Kun laki sotaan syyllisten rankaisemisesta oli vahvistettu 14. 9. 1945, valtioneuvosto asetti vielä samana päivänä oikeusneuvos Onni Petäyksen johtaman sotasyllistutkijakunnan. Tutkijakunnan tehtävänä oli selvittää, ketkä henkilöt olivat syyllistyneet lain 1 §:ssä kriminalisoituihin tekoihin ja keitä vastaan lain nojalla tuli näin ollen nostaa syyte. Erään selityksen esitutkintatehtävän antamiseen valtioneuvoston asettamalle erityiselimelle tarjoaa se lain 3 §:ssä omaksuttu poikkeuksellinen menettely, jonka mukaan syytteen nostamisesta sotasyllisoikeudessa määräsi valtioneuvosto hankittuaan asiasta oikeuskanslerin lausunnon.¹⁰

Puolustusvoimien piirissä tapahtuneiksi epäiltyjä taloudellisia väärinkäytöksiä tutkimaan valtioneuvosto asetti 8. 8. 1946 tutkijalautakunnan; jo tätä ennen puolustusministeriössä oli toiminut asiaa selvittänyt tutkijakunta. Valtioneuvoston asettama tutkijalautakunta lakkautettiin 30. 12. 1953. Raastuvanoikeuden käsiteltäviä eräitä puolustusministeriön korvauslautakunnan jäseniä vastaan nostetut syytteet valtioneuvosto asetti 18. 6. 1953 vielä uuden komitean selvittämään puolustusministeriön maaliskuussa 1942 asettaman korvauslautakunnan toimintaa.¹¹

Sotevan toimintaa tutkineen komitean valtioneuvosto asetti lokakuussa 1947. Komitea antoi vuosina 1948–1951 kaikkiaan viisi mietintöä. Komitean puheenjohtajana oli oikeuskansleri Toivo Tarjanne.¹²

4.2. Muita valvontaelimiä

Lainkäytössä sekä onnettomuuksien tutkinnassa on samanaikaisesti kyse sekä valtion ulkoisten että sisäisten ohjausprosessien valvontavaiheeseen kuuluvista toiminnoista. Tällainen yhteenkietoutuminen on yleensäkin ominaista valtio-organien harjoittamalle valvonnalle. Tästä huolimatta komiteoiden muita valvontatehtäviä esiteltäessä voinee erottaa

⁹ Ks. Suomen ulkopoliitiikan selvittelykomiteasta *Soini* 1956 s. 58 ja 101–102 sekä *Tarkka* 1977 s. 77 ja 127–131.

¹⁰ Ks. sotasyllistutkijakunnasta *Tarkka* 1977 s. 157–168 ja *Hyvämäki* 1977 s. 269–270.

¹¹ Ks. *Tervasmäki* 1978 s. 283–284.

¹² Ks. toimikunnasta *Harki* 1971 s. 264–269.

yhtäältä ensisijaisesti valtion ulkopuolisia subjekteja, toisaalta taas muita valtio-orgaaneja koskevan valvonnan eli –Merikosken introdusoimaa terminologiaa käyttäkseni– *alamais-(tai hallinto-)* sekä *virkavalvonnan*.¹³

Edelliseen luokkaan kuuluvia valvontatehtäviä on mm. joillakin lupa-asioita käsittelevillä komiteoilla, jotka osallistuvat myös tietojen koaamiseen luvanalaisesta toiminnasta tai valvontatiedon aiheuttamista toimenpiteistä päättämiseen. Samoin eräillä taloudellisten etuuksien myöntämiseen osallistuvilla komiteoilla on tehtävänänsä myös valvoa etuuksien käyttämistä ja etuuksien saajien oloja. Näissä tapauksissa valvonnan kohteet yksilöityvät valtio-orgaanien aiempien, ulkopuolisille oikeussubjekteille etuja suovien hallintotoimien perusteella. Tavallisempaa kuitenkin on, että säädännäisten komiteoiden tehtäväksi annetaan koota informaatiota kohteiltaan yksilöimättömän valtiollisen ohjauksen tuloksellisuudesta. Esim. silloin kun komitean tehtävänä on –usein aloitteiden tai esitysten tekemiseen liittyen– seurata toimialansa kehitystä, tehtävä saattaa kattaa myös valtiollisten ohjaustoimenpiteiden tuloksellisuuden selvittämisen.

Lupa-asioita käsittelevistä orgaaneista *keinosiemennystoimikunnalle* kuuluu mm. keinosiemennystoiminnan »lähin valvonta». Toimikunta voi myös peruuttaa keinosiemennystoimintaan myöntämänsä luvan. *Matkatoimistoasiain neuvottelukunnalta* puolestaan on pyydettyä lausunto paitsi elinkeinoluvan myöntämisestä matkatoimistoliikkeen harjoittamiseen myös asiasta, joka koskee tällaisen luvan peruuttamista, matkatoimistoliikkeen harjoittajalle tai vastuunalaiselle hoitajalle annettavaa varoitusta taikka päätöstä kieltää liikkeen harjoittaminen määräajaksi.¹⁴

Sosiaaliturvan piiriin kuuluvista taloudellisista etuuksista päättävistä elimistä *opintotukilautakuntien* tehtäväksi on säädetty seurata opintotukea saavien opiskelijoiden edistymistä opinnoissaan ja *sosiaalivakutus-toimikunnan* puolestaan tulee mm. valvoa ja tarkkailla eläkkeensaajien oloja. Muista taloudellisista etuuksista myöntävistä orgaaneista mm. *valtion taidetoimikuntien* tulee osaltaan valvoa taiteen edistämiseksi jakamiensa varojen käyttöä. Valtionavuihin lausuntoja antavista elimistä voi esimerkiksi käyttää *nuorisolautakuntia*, joiden tulee mm. huolehtia opetusministeriön määräämistä, valtakunnallisen nuorisotyön valtion-

¹³ Ks. luokituksesta Merikoski 1938 s. 19–22.

¹⁴ A kotieläinten keinosiemennyksen harjoittamisesta 557/49, muut. 433/73, 2,1 ja 6,3 §; MatkatoimistoA 442/68, muut. 38/75, 25,3 §.

avusta annetun lain (1035/73) ja asetuksen (405/74) soveltamista koskevista valvontatehtävistä.¹⁵

Esimerkkinä kohteiltaan yksilöimättömän valtiollisen ohjauksen tuloksellisuutta seuraavasta komiteasta voi käyttää *yritysdemokratianeuvottelukuntaa*, jonka tehtävänä on »selvittää yhteistoimintaa yrityksissä koskevan lainsäädännön soveltamisesta saatuja kokemuksia».¹⁶ Rikosoikeudellisen normiston noudattamista koskevia valvontatehtäviä on puolestaan annettu *epäsiveellisten julkaisujen valvontalautakunnalle*. Toimialansa kehityksen seurantavelvollisuus on taas säädetty mm. *päihdeasiain neuvottelukunnalle*.¹⁷

Kun komiteoiden jäsenenä on valtio-organisaation ulkopuolisia henkilöitä kuten intressijärjestöjen tai puolueiden edustajia, kokoonpano viittaa jo sinänsä valtio-organeeihin kohdistuvan valvonnan merkityksellisyyteen. Eräs keskeinen motiivi ulkopuolisten tahojen osallistumiselle komiteoiden toimintaan on kaksisuuntaisen tiedonvälityksen mahdollistaminen: esim. intressijärjestöjen näkökulmasta komiteatyöskentelyä ei motiivoi vain pyrkimys vaikuttaa valtiollisiin toimenpiteisiin vaan myös mahdollisuus saada informaatiota valtio-organien toiminnasta. *Valtio-organien toiminnan valvonta- tai seurantatehtävä* on toisinaan myös nimenomaisesti kirjattu komitean tehtäväluetteloon.

Joidenkin virasto- ja laitostason hallintoyksikköjen yhteydessä toimivien organien –kuten *lääkelaboratorion neuvottelukunnan* ja *valtion teknillisen tutkimuskeskuksen valtuuskunnan*– erääksi tehtäväksi on säädetty yksikön toiminnan seuraaminen.¹⁸ Ensijajaisesti poliittisin perustein kokoonpantujen *poliisihallinnon neuvottelukuntien* asiana on taas mm. seurata poliisin toimintaa.¹⁹ Nimenomaisesti valvontatehtävissä toiminyttemmin lakkautettu *lisenssiasiain valvontaneuvosto*, joka oli kokoonpantu »elinkeinoelämän luottamusta nauttivista henkilöistä».²⁰ Säädöskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä perustetuista orgaaneista voi puolestaan esimerkkinä mainita *merialan työnvälitysasioiden toimi-*

¹⁵ A opintotuen hallinnosta 288/72, 17 §:n 3) kohta; KEL 67,1 §:n 3) kohta; A taiteen edistämisen järjestelystä 513/67, 1 §:n 10) kohta; A läänin nuorisolautakunnasta, 16/75, 4 §:n 8) kohta.

¹⁶ A yritysdemokratianeuvottelukunnasta 748/78, 3 §.

¹⁷ L epäsiiveellisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä 23/27, muut. 77/57, 4 §; VNp päihdeasiain neuvottelukunnasta 738/72, 2,2 §:n 1 kohta.

¹⁸ A lääkelaboratoriosta 1111/74, 8 §; A valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta 181/72, 14 §.

¹⁹ A poliisihallinnon neuvottelukunnasta 675/73, 6 §:n 1) kohta; A läänin järjestys- ja turvallisuusasiain neuvottelukunnasta 676/73, 4 §:n 1) kohta.

²⁰ A lisenssitoimen valvonnasta 287/53, 1 ja 3,1 §; A lisenssitoimen valvonnasta annetun asetuksen kumoamisesta 485/82.

kunnan, jonka tehtävänä on Turun työvoimapiiriä lukuunottamatta seurata, että merialan työnvälitys toimii voimassa olevien lakien ja asetusten sekä ministeriön määräysten mukaisesti.

5. KOMITEOIDEN OSALLISTUMINEN HALLINTOTOIMIEN ANTAMISEEN

5.1. Hakemuksia käsitteleviä elimiä

Merkittävä osa hallintotoimien antamisprosessiin osallistuvista komiteoista muistuttaa toimivallaltaan elimiä, joita Christensen on omassa luokituksessaan kutsunut *hakemuslautakunniksi* (*ansøgningsnaevn*). Nämä orgaanit käsittelevät ensimmäisenä instanssina kansalaisten hakemuksia tai vaatimuksia ilman itsenäistä aloiteoikeutta. Käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan yleensä konkreettisia ja komiteakäsittely päättyy pääsääntöisesti joko oikeudellisesti relevanttiin lopulliseen päätökseen tai sen valmisteluvaiheen aktiin, oikeudellisesti sitomattomaan lausumaan vain poikkeuksellisesti.¹

Suomen valtionhallinnossa hakemuselimä vastaavien pysyvien komiteoiden käyttö on ominaista sille ns. *interventio- tai sosiaalivaltion* tyypilliselle toiminta-alueelle, jota saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa on tapana ilmentää *Leistungsverwaltung*-termillä. Usein kysymyksessä ovat taloudelliset etuudet, joita valtio sosiaalisia tai taloudellisia ohjaustehtäviä hoitaessaan myöntää yksityisille oikeussubjekteille. Komiteoiden kokoonpanolle on yleensä leimallista etuuksien kohderyhmien edustus. Komiteoita käytetään sekä lopullisia päätöksiä tekevinä että valmistelevina orgaaneina.

Merkittävimpinä *sosiaalihallinnossa* itsenäistä päätösvaltaa käyttävinä komiteatyyppeinä eliminä voi pitää työvoimatoimikuntia, opintotukilautakuntia sekä sosiaalivakuutustoimikuntia. Lausunnonantotehtävissä toimivina orgaaneina taas voi mainita valtiokonttoria avustavan eläkelautakunnan sekä tapaturmavirastoa avustavan rikosvahinkolautakunnan.

Paikallisten työvoimatoimistojen yhteydessä olevat *työvoimatoimikunnat* päättävät työttömyyskorvauksista, opintotukijärjestelmän piiriin kuuluvissa oppilaitoksissa toimivat *opintotukilautakunnat* opintotuesta

¹ Christensen 1958b s. 59.

sekä eduskunnan alaiseen paikallishallintoon kuuluvat *sosiaalivakuutus-toimikunnat* taas sairausvakuutuslain mukaisista korvauksista. Kaikissa näissä orgaaneissa jäsenyys on ainakin osittain edustuksellinen: työvoimatoimikunnissa on työmarkkinajärjestöjen, opintotukilautakunnissa mm. opiskelijoiden edustus ja sosiaalivakuutustoimikuntaan taas kuuluu mm. kahdeksan ao. kunnanvaltuuston valitsemaa »vakuutettujen olosuh-teiden tuntemusta» edustavaa jäsentä.² Pelkästään viranomaisedustajista sen sijaan koostuu *veteraanitunnuslautakunta*, joka päättää hakemukses-ta kansaneläkkeen rintamalisän edellyttämän veteraani- ja rintamapalvelustunnuksen myöntämisestä.³

Valtiokonttorin yhteydessä olevan *eläkelautakunnan* sekä *rikosvahi-nkolautakunnan* tehtävänä taas on käsitellä valmistelevasti ennen muuta praksista luovia ratkaisuja ja niiden kokoonpanossa korostuu asiantunte-musnäkökohta. Eläkelautakunnan tehtäväksi on säädetty käsitellä valmis-tavasti sellaisia valtiokonttorin ratkaistavia eläkeasioita, jotka ovat peri-aatteellista laatua tai joissa annettavilla ratkaisuilla on erityistä merkitystä eläkesäännösten soveltamiselle muissa vastaavanlaisissa tapauksissa taikka joissa on kysymys ylimääräisen eläkkeen myöntämisestä. Rikosva-hinkolautakunta taas antaa tapaturmaviraston pyynnöstä lausuntoja peri-aatteellisesti tärkeissä kysymyksissä, jotka koskevat korvauksen myön-tämistä rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain (935/73) nojalla.⁴

Taloudellisessa sääntelyssä komiteatyyppejä elimiä on kytketty mm. elinkeinoelämälle myönnettävästä taloudellisesta tuesta päättämiseen, joskin yleensä vain lausunnonantajina. Eräitä lupa-asioita, kuten joiden-kin lakien säännöksistä myönnettäviä poikkeuslupia tai elinkeinolupia, käsitteleville komiteoille on sen sijaan annettu myös itsenäistä päätösval-taa.

Pakollisen lausunnonantajan asema *taloudellisen tuen myöntämispro-*sessissa on ainakin vuoden 1958 vientimaksulaissa tarkoitettulla *vienti-maksuneuvottelukunnalla*, *teollisuuden kehittämislautakunnalla* sekä *metalli- ja rakennusteollisuuden veronhuojennusneuvottelukunnalla*. Näistä viime mainittu on sikäli poikkeuksellinen komiteatyypinen elin, että sen lausuntoa pyytää yksityinen verovelvollinen eikä hallinto-orgaani.

² Ks. työvoimatoimikunnista TyöllisyysL 946/71, 21–26 §; sosiaalivakuutus-toimikunnista SVL 42–44, 46–48 ja 52,1 § sekä KEL 65–67 ja 70–72 §; opintotuki-lautakunnista OpintotukiL 28/72, 12–13 §, OpintotukiA 287/72, 1–2 § ja A opinto-tuen hallinnosta 288/72, 15–16 §.

³ VeteraanitunnusA 264/77, 2–5 § ja RintamapalvelustunnusA 554/78, 2 §.

⁴ L valtiokonttorista 18/78, 2,2 § ja A valtiokonttorista 130/78 44,1 §; L rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista 935/73, 14,2 § ja A rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista 198/74, 10 §.

Lausunto on edellytyksenä metalli- ja rakennusteollisuuden edistämiseksi myönnettävistä veronhuojennuksista annetun lain (5/78) sääntelemän veronhuojennuksen saamiselle. Veronhuojennuskysymyksistä antaa obligatorisia lausuntoja myös *yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunta*, joskaan sen toiminta ei kytkeydy varsinaisesti elinkeinoelämän sääntelyyn. Valtiovarainministeriön on pyydettävä tämän lautakunnan lausunto, ennen kuin se myöntää määräaikaisen veronhuojennuksen yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavalle yleishyödylliselle yhteisölle tai peruuttaa huojennuksen osaksi tai kokonaan. Lautakunnan lausunto sitoo ministeriön päätöksentekoa siten, että sen on siirrettävä asia valtioneuvoston ratkaistavaksi, mikäli se ei katso voitavansa yhtyä lautakunnan kantaan.⁵ – Itsenäistä päätösvaltaa käyttävän, viranomaisten ja intressijärjestöjen nimeämistä jäsenistä koostuvan *vientimaksulautakunnan* asettaminen on mahdollistettu v. 1974 säädetyssä vientimaksulaissa (52/74; 9 §).

Itsenäistä päätösvaltaa *elinkeinolupa-asioissa* käyttää *keinosiemennystoimikunta*, johon virkamiesjäsenten ohella kuuluu myös alan järjestöjen nimeämiä jäseniä. Osittain intressijärjestöedusteinen on myös *matkatoimistoasiain neuvottelukunta*, jolta elinkeinohallituksen on pyydettävä lausunto mm. asioista, jotka koskevat elinkeinoluvan myöntämistä matkatoimistoliikkeen harjoittamiseen, luvan peruuttamista taikka matkatoimistoliikkeen harjoittajalle tai vastuunalaiselle hoitajalle annettavaa varoitusta tai päätöstä kieltää liikkeen harjoittaminen määräajaksi. Ammatinvalinnanohjauksen toimilupa-asioissa on taas *ammatinvalinnanohjausneuvostolla* pakollisen lausunnonantajan asema.⁶

Ehkä merkittävimmät komiteatyyppeistä elinten ratkaistavat *poikkeuslupa-asiat* koskevat eräistä työntekijöiden suojelusta annetuista laeista myönnettäviä poikkeuksia. Poikkeuslupien myöntämisestä ja peruuttamisesta päättävät nykyisin väliportaan tasolla toimivien *työsuojelelautakuntien poikkeuslupajaostot*. *Kirjanpitolautakunnalla* on puolestaan oikeus myöntää hakemuksesta yksittäistapauksellisia tai toimialoittaisia poikkeuksia eräistä kirjanpitolain (655/73) säännöksistä. *Kilpailuneuvoston* toimivaltaan taas kuuluu mm. poikkeuksien myöntäminen eräistä KilpEdL:ssä säädetyistä, kilpailun rajoittamista tarkoittavista järjestely-

⁵ Ks. vientimaksuneuvottelukunnasta L lainojen myöntämisestä vientimaksuna kertyvistä varoista 249/58, 2 §; teollisuuden kehittämislautakunnasta L liiketoiminnan kehittämisrahaston käyttämisestä elinkeinoelämän kehitystä edistävien yritysten perustamiseen 73/70, 2 §, InvestointivarausL 1094/78, 10 § ja A teollisuuden kehittämislautakunnasta 74/70; metalli- ja rakennusteollisuuden veronhuojennusneuvottelukunnasta L 5/78, 6 § ja A 26/78, 2–7 §; yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunnasta L 680/76, 4–5 § ja A 681/78, 4–8 §.

⁶ Ks. keinosiemennystoimikunnasta A kotieläinten keinosiemennyksen harjoittamisesta 557/49, muut. 433/73 ja 668/81, 2, 6–8 ja 10 §; matkatoimistoasiain neuvottelukunnasta Matkatoimistola 442/69, muut. 38/75, 25 §; ammatinvalinnanohjausneuvostosta AmmatinvalinnanohjausL 43/60, 3 § ja AmmatinvalinnanohjausA 632/64, muut. 139/69, 2–5 §.

jä koskevista ilmoitusvelvollisuuksista. Kilpailuneuvosto käy myös esimerkiksi sellaisesta pysyvästä komiteasta, jonka valmistava käsittely on obligatorinen lupa-asioissa. Valtioneuvoston on näet kuultava neuvostoa eräistä luvanvaraisia kilpailunrajoituksia koskevista hakemuksista sekä rajoituksiin annettujen lupien peruuttamisesta. *Liikeaikaneuvottelukunta* on puolestaan perustettu käsittelemään valmistavasti niitä poikkeuslupia, joita ammattimaisen vähittäiskaupan sekä parturin- ja kähertäjänliikkeen liikeaikasäännöksistä voidaan myöntää.⁷

Eräät *korvaus- ja lainahakemuksia* käsittelevät pysyvät komiteat ovat sijoitettavissa *ympäristöhallinnon* alaan, joskin niiden päätettävänä tai valmisteltavana olevilla asioilla voi nähdä yhteyksiä myös valtion taloudellisiin tai sosiaalisiin tehtäviin. Tarkoitan öljyvahinkolautakuntaa, kalavahinkojen arvioimislautakuntaa sekä vesiensuojelulainatoimikuntaa.

Näistä *öljyvahinkolautakunta* päättää eräistä öljysuojarahastosta maksettavista korvauksista sekä antaa valtioneuvoston päätettävistä korvaushakemuksista obligatorisen lausunnon. Öljyvahinkojen valmistavaa selvittelyä varten on yksittäistapauksittain asetettava asiantuntijajäsenistä koottu *katselmuslautakunta*, mikäli joku asianosaisista on tätä pyytänyt eikä vahinko ole ilmeisesti vähäinen tai muutoin helposti selvitettävissä. Lautakunta on myös asetettava öljyvahinkolautakunnan sitä pyytäessä.⁸

Vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisen menettelyyn sen sijaan liittyy aina valmistava käsittely *alueellisessa arvioimislautakunnassa*, jonka vahinkoarvioinnin ja lausunnon pohjalta kalavahinkojen arvioimislautakunta vahvistaa korvausmäärän.⁹ – *Teollisuuden vesiensuojelulainatoimikunnalla* on puolestaan pakollisen lausunnonantajan asema päätettäessä eräiden luottolaitosten varoista myönnettävien korkotukilainojen hyväksymisestä vesiensuojelulainoiksi.¹⁰

⁷ Ks. työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaoista L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 10 a–e ja 12 §; kirjanpitolautakunnasta KirjanpitoL 655/73, muut. 644/78 ja 542/81, 34–35 § ja A kirjanpitolautakunnasta 784/73; kilpailuneuvostosta KilpEdL 15–30 § ja KilpEdA 10–24 §; liikeaikaneuvottelukunnasta L vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta 435/69, muut. 919/71, 5,2 §.

⁸ Ks. öljyvahinkolautakunnasta L öljysuojarahastosta 379/74, 8 §, A öljysuojarahastosta 1092/74, muut. 813/82, 7 § ja VNp asioiden käsittelemisestä öljyvahinkolautakunnassa 841/82. Katselmuslautakunnasta ks. L öljysuojarahastosta 9 § ja A öljysuojarahastosta 8–9 §.

⁹ Ks. kalavahinkojen arvioimislautakunnasta ja alueellisista arvioimislautakunnista L vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta 208/74, 3–6 § ja A vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta 687/74, 5–16 §.

¹⁰ MTMP teollisuuden vesiensuojelulainojen yleisistä ehdoista 115/78, 4 §.

Sosiaalivakuutustoimikuntien, työvoimatoimikuntien ja opintotukilautakuntien hoidettavan sosiaaliturvan hallinnon ohella kenties merkittävimmät olennaisesti komiteatyypisten elinten varaan rakennetut organisatoriset järjestelmät ns. interventiovaltiolle tyypillisillä tehtävälalueilla ovat opetusministeriön alaiset *taide- ja tiedehallinto*. Taidehallinnon organisaatioon kuuluvat pysyväisluonteisina komiteoina *taiteen keskus-toimikunta*, *valtion taidetoimikunnat* sekä väliportaana tason eliminä *läänien taidetoimikunnat*. Vastaavia tiedehallinnon elimiä ovat *tieteen keskustoimikunta* sekä *valtion tieteelliset toimikunnat*. Sekä taide- että tiedehallinnon komiteatyypisten orgaanien toiminnassa on keskeisellä sijalla valtion taloudellisen tuen ohjaaminen, missä yhteydessä nämä elimet tekevät myös hakemuserusteisiksi hallintotoimiksi kategorioita-
via päätöksiä.

Valtion taidetoimikuntien sekä läänien taidetoimikuntien tehtävänä on mm. jakaa ne varat, jotka taiteen edistämisen järjestelystä annetun lain (328/67) 5,1 §:n mukaan otetaan vuosittain budjettiin taiteen edistämistä tarkoittavien toimenpiteiden rahoittamiseen. Virkanimitysasioissa käytämänsä toimivallan ohella valtion tieteelliset toimikunnat puolestaan myöntävät varoja mm. tieteelliseen julkaisutoimintaan, tieteellisten seurojen toimintaan, tieteellisiin neuvotteluihin ja kokouksiin sekä hyvin perusteltuihin tutkimushankkeisiin samoin kuin myöntävät henkilökohdaiset apurahat varttuneille tieteenharjoittajille. Tieteen keskustoimikunnan toimivallassa taas on mm. varojen myöntäminen kahden tai useamman tieteellisen toimikunnan toimialaan kuuluviin tutkimushankkeisiin. – Taide- ja tiedehallinnon komiteat ovat luonnehdittavissa kokoonpanoltaan ensisijaisesti asiantuntijapohjaisiksi, vaikka kokoonpanosäännösten voi osin tulkita viittaavan myös intressiedustuksen suuntaan.¹¹

Opetusministeriön hallinnonalalla on myös toteutettu eräitä järjestelyjä, joilla valmisteleva komiteakäsittely on liitetty obligatorisena *valtionapuhakemusten* ratkaisemisprosessiin. Tällainen asema on mm. valtion nuorisoneuvostolla ja valtion urheiluneuvostolla.

Valtion nuorisoneuvosto mm. tekee opetusministeriölle esityksen valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta annetun lain (1035/73) mukaisten

¹¹ Ks. taidetoimikuntien tehtävistä ja toimivallasta L taiteen edistämisen järjestelystä 328/67, 2 § ja A taiteen edistämisen järjestelystä 513/67, 1–3 § sekä niiden kokoonpanosta L 3–4 § ja A 4–12b §. Tieteen keskustoimikunnan ja valtion tieteellisten toimikuntien tehtävistä ja toimivallasta ks. L tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 760/69, 2–8 § ja A tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 186/76, 2 ja 9 § sekä niiden kokoonpanosta A 3 ja 10–11 §.

avustusten jakamisesta.¹² *Valtion urheiluneuvostolta* ministeriön on taas pyydyttävä lausunto mm. valtakunnallisille urheilu- ja liikuntakasvatusjärjestöille myönnettävistä avustuksista.¹³ – Opetusministeriön hallinnon alan ulkopuolella pakollisena lausunnonantajana valtionapuasioissa toimii ainakin *valtion raittius- ja alkoholiain neuvottelukunta*.¹⁴

Tyhjentävään esitykseen pyrkimättä mainitsen vielä sellaisina Christensenin tarkoittamiin hakemuslautakuntiin rinnastettavina eliminä, joissa asia tulee vireille asianosaisen anomuksen tai ilmoituksen nojalla, valtion elokuvatarkastamon sekä eräät tutkintoja toimittavat komiteatyypiset elimet. Nämä kaikki käyttävät itsenäistä päätösvaltaa ja niiden aktit ovat kategorioitavissa hallintotoimiksi. Niiden kokoonpanossa puolestaan painottuu päätöksenteossa edellytettävä erityisasiantuntemus.

Valtion elokuvatarkastamo päättää ensimmäisenä asteena elokuvien hyväksymisestä esitettäväksi sekä mahdollisesti määrättävästä elokuva-verosta.¹⁵ *Tutkintoja toimittavina komiteatyypisinä eliminä* taas voi mainita seuraavat:

- ylioppilastutkintolautakunta,
- suomen ja ruotsin kielen tutkintolautakunnat, jotka järjestävät tutkintoja valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (149/22) edellytetyn kielitaidon osoittamiseksi.
- vieraiden kielten tutkintolautakunnat, jotka toimeenpanevat valantehneistä kielenkääntäjistä annetun lain (191/67) tarkoittamia kielitutkintoja,
- kiinteistönvälittäjälautakunta, joka järjestää ja arvostelee kokeita kiinteistönvälitysliikkeen harjoittamisluvan edellyttämän ammattipätevyyden toteamiseksi,
- hammaslääkärin toimen harjoittamisesta annetun lain (563/78) 31 §:ssä tarkoitettu neuvottelukunta, joka järjestää hammaslääkäreille erikois-hammaslääkärin oikeuteen vaadittavia kuulusteluja.¹⁶

¹² L valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta 1035/73, 6,2 §. Ks. neuvostosta muutoin VNp valtion nuorisoneuvostosta 78/75.

¹³ VNp valtion urheiluneuvostosta 77/75, 2 §:n 2) kohta.

¹⁴ VNp valtion raittius- ja alkoholiain neuvottelukunnasta 171/75, 2 §.

¹⁵ Ks. valtion elokuvatarkastamosta L elokuvien tarkastuksen toimittamisesta 300/65 1–5 § ja A elokuvien tarkastuksen toimittamisesta 51/66, 6–8 §.

¹⁶ Ylioppilastutkintolautakunnasta ks. A ylioppilastutkinnosta 417/47 (useita muutoksia); suomen ja ruotsin kielen tutkintolautakunnista A suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamiseksi suoritettavista tutkinnoista 313/22, muut. 121/28 ja 585/74, ja VNp sisältävä johtosäännön suomen ja ruotsin kielessä suoritettavia tutkintoja varten asetetuille tutkintolautakunnille 82/23; vieraiden kielten tutkintolautakunnista L valantehneistä kielenkääntäjistä 191/67, muut. 319/69, 3 § ja A valantehneistä kielenkääntäjistä 510/67, muut. 547/69 ja 289/78, 1–10 §; kiinteistön-

5.2. Yleisten kansalaisvelvollisuuksien toimeenpanoon osallistuvia elimiä

Christensen on käyttänyt eräästä luokituksensa orgaaniryhmästä nimitystä »uvildighedsnaevn», joka voitaneen suomentaa *puolueettomiksi lautakunniksi*. Tähän ryhmään hän on sijoittanut sellaiset hallinnon ensimmäisen asteen elimet, joiden käsittelyprosessi perustuu tuomioistuinmaiseen kaksiasianosaissuhteeseen. Lisäksi siihen kuuluvat elimet, jotka prosessuaalisesta järjestelystä riippumatta ottavat kantaa sellaisiin kansalaisia koskeviin oikeudellisiin vaatimuksiin, joita vaatimuksen esittävä viranomainen ei voi itse toteuttaa.¹⁷

Eräänä keskeisenä tällaisten elinten perustamismotiivina on pyrkimys sen kaltaiseen *funktionaaliseen puolueettomuuteen*, joka luonnehtii tuomioistuinten suhdetta käsiteltäviin asioihin ja niissä esiintyviin asianosaisiin. Suomen valtionhallinnossa tällaisiin elimiin rinnastuvat lähinnä ns. yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin – asevelvollisuuteen ja verovelvollisuuteen – liittyvissä asioissa itsenäistä päätösvaltaa käyttävät ja hallinto-toimen luonteisia akteja antavat kutsuntalautakunnat sekä verohallinnon lautakunnat.

Kutsuntalautakunnat toimittavat kutsunnat asevelvollisuuden suorittamista varten kunkin sotilaspiirin alueella. Lautakunnan puheenjohtajana on sotilaspiirin päällikkö tai muu tehtävään määrätty upseeri sekä muina jäseninä sotilaspiirin kutsunta-asiain sihteeri ja yksi kunnanhallituksen valitsema jäsen kustakin kunnasta, jonka toimitus käsittää; viime mainitulla on äänioikeus ainoastaan omaan kuntaansa kuuluvia asevelvollisia koskevissa asioissa.¹⁸ Kuntien edustajien välityksellä kokoonpanoon kytkeytyy myös päätöksenteon kohteiden edustukseen liittyviä näkökohtia, jotka osaltaan vahvistavat funktionaalista puolueettomuutta tavoittelevia järjestelyitä. – Kutsuntalautakuntien ohella asevelvollisuusasioissa käyttää itsenäistä päätösvaltaa lähinnä asiantuntijajäsenpohjainen *asevelvollisten tutkijalautakunta*, jonka toimivallassa on määräyksen antaminen aseettomaan tai siviilipalvelukseen asevelvollisuuslaissa (452/50) säännellyn palveluksen sijasta.¹⁹

välittäjälautakunnasta KiinteistönvälittäjäA 140/68, 12 § ja KTMP kiinteistönvälittäjäasetuksen soveltamisesta 476/68.

¹⁷ Christensen 1958b s. 58–59.

¹⁸ Ks. kutsuntalautakunnasta AsevL 21 ja 37 § sekä AsevA 3–7 §.

¹⁹ Ks. asevelvollisten tutkijalautakunnasta L aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta 132/69, muut. 24/72, 5–7 § ja A aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta 192/69, muut. 45/72, 7–9 §.

Verohallinnon lautakunnista keskeisimmät ovat luonnollisesti kuntatasolla toimivat *verolautakunnat*, jotka päättävät vuosittaisessa verotuksessa verovelvollisten maksettavasta valtion tulo- ja varallisuusverosta, kunnan tuloverosta, kirkollisverosta sekä kansaneläkelaitokselle suoritettavasta vakuutusmaksusta. Samoin kussakin kunnassa toimivat perintönä tai testamenttina saadusta omaisuudesta sekä lahjasta suoritettavasta verosta päättävät *perintöverolautakunnat*, joihin puheenjohtajana olevan verojohtajan ohella kuuluvat varapuheenjohtajat ja muut jäsenet määrätään verolautakuntien jäsenistä. Näissäkin lautakunnissa funktionaalista puolueettomuutta toteuttavia järjestelyjä täydentää päätöksenteon kohteiden edustus: verolautakunnan jäsenet valitsee kunnanvaltuusto ja valinnassa on pyrittävä siihen, että eri veronmaksajaryhmät tulevat mikäli mahdollista lautakunnassa edustetuiksi. Fiskuksen etuja lautakunnissa valvovat valtion- ja kunnanasiames.

Lääninverolautakunnissa fiskuksen etuja valvoo verotusasiames ja päätöksenteon kohteiden edustus on puolestaan järjestetty siten, että jäsenet määrätään kunnallisten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Lääninverolautakunnat päättävät sellaisen liiketoiminnan verotuksesta, josta veroa on suoritettava kolmelle tai useammalle kunnalle.²⁰

Keskushallintotasolla verotuksessa itsenäistä päätösvaltaa käyttäviä pysyviä komiteoita ovat merimiesverolain mukaisen verotuksen toimeenpanosta ja valvonnasta huolehtiva *merimiesverolautakunta* sekä anniskelusopimuksesta suoritettavan leimaveron määräävä *anniskeluverolautakunta*. Merimiesverolautakunnan puheenjohtajan ja neljän jäsenen kelpoisuusehdoista ei ole annettu erityisiä säännöksiä. Fiskuksen etuja lautakunnassa valvoo merimiesverotusasiames. Anniskeluverolautakunnassa ei sen sijaan ole vastaavaa henkilöä, jonka tehtäväksi olisi nimenomaisesti säädetty verottajan edun valvonta. Lautakunnan jäsenistöön kuitenkin kuuluu mm. yksi valtiovarainministeriötä edustava jäsen. Päätöksenteon kohteiden edustuksen taas turvaa säännös, jonka mukaan yhden jäsenistä on edustettava ravintolaelinkeino.²¹

Itsenäistä päätösvaltaa käyttäväksi orgaaniksi voidaan luonnehtia myös *keskusverolautakuntaa*, jonka toimivallassa on antaa ennakkotietoja verovelvolliselle määrättävästä valtion- tai kunnallisverosta ja ennakon pidättämisestä tai suorittamisesta. Ennakkotietoja on näet hakijan vaatimuksesta sitovina noudatettava verotuksessa tai ennakonperinnässä. Päätöksenteon kohteiden edustukseen viittaa *keskusverolautakunta*.

²⁰ Ks. verolautakunnista VerotusL 482/58 (useita muutoksia) 5–19 ja VerotusA 530/59 (useita muutoksia) 3–12 §; perintöverolautakunnista Perintö- ja lahjaverol 378/40, muut. 520/59 ja 742/69, 32–46 §; lääninverolautakunnista VerotusL 20–22 ja 64 § sekä VerotusA 13–17 §.

²¹ Ks. merimiesverolautakunnasta MerimiesveroL 208/58 (useita muutoksia) 3 § ja MerimiesveroA 66/70, 1–4 § sekä anniskeluverolautakunnasta Leimaverol 65 b § (1007/81) ja A anniskeluverolautakunnasta 1051/81.

kunnassa säännös, jonka mukaan eri veronmaksajaryhmien tulee mahdollisuuksien mukaan olla lautakunnassa edustettuina. Jäsenistä yksi on puolestaan määrättävä valtiovarainministeriön ja verohallituksen virkamiehistä.²²

Pyrkimyksestä kaksiasianosaissuhteeseen ja siihen liittyen funktionaaliseen puolueettomuuteen verohallinnon lautakunnissa todistaa valitus oikeudenkin järjestely. Niissä lautakunnissa, joissa on nimenomaisen säännöksen mukaisesti verottajan etuja valvova henkilö, tälle on myös annettu valitusoikeus. Keskusverolautakunnassa, jossa tällaista henkilöä ei ole, muutoksenhakuoikeus on puolestaan hakijan ohella myös verohallituksella, kunnanhallituksella ja kansaneläkelaitoksella.²³

6. KOMITEOIDEN OSALLISTUMINEN OIKEUDELLISESTI SITOMATTOMAAN ULKOISEEN OHJAUKSEEN

Tilapäisten komiteoiden mietinnöillä saattaa olla tosiasiallisia ohjausvaikutuksia valtiokoneiston ulkoisissakin suhteissa. Sama koskee myös pysyvien komiteoiden toisille valtioelimille suuntaamia valmisteluvaiheen akteja, jotka AsiakJulkL 3 §:n mukaisesti tulevat pääsääntöisesti julkisiksi. Tässä yhteydessä sivuutan kuitenkin tämän kaltaisia tosiasiallisia ohjausvaikutuksia mahdollisesti aiheuttavat aktit. Keskityn komiteoiden sellaisiin oikeudellisesti velvoittamattomiin tuotoksiin, jotka on nimenomaisesti suunnattu valtio-organisaation ulkopuolisille tahoille.

Erästä ulkopuolisia subjekteja juridisesti sitomattomia akteja antavasta orgaanista, *kuluttajavalituslautakunnasta*, on edellä ollut jo puhetta. Kuluttajavalituslautakuntaan rinnastuvat eräät muut pysyvät komiteat, jotka voivat yksityisten asianosaisten pyynnöstä antaa *lausuntoja tuomioistuinten käsiteltäväksi mahdollisesti tulevista riitakysymyksistä*.

Työsuhtekeksintölautakunnan lausunnon oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetun lain (656/67) soveltamisesta voivat tuomioistuimen sekä patentti- ja rekisterihallituksen ohella pyytää myös työnantaja ja työntekijä (11,2 §). Samoin voi *indeksiehtojen soveltamislautakunnan* lausunnon pyytää tuomioistuimen ja muun valtion viranomaisen lisäksi myös sitoumuksen antaja tai sopijapuoli. Lautakunta antaa lausuntoja siitä, onko sitoumukseen, sopimukseen tai muuhun välipuheeseen sisäl-

²² Ks. keskusverolautakunnasta VerotusL 69–70 § (muut. 1025/74 ja 527/75) ja A keskusverolautakunnasta, 448/59, muut. 65/70.

²³ Ks. valitusoikeuden järjestelystä VerotusL 91,2 §, Perintö- ja lahjaveroL 46,1 § (muut. 318/79), LeimaveroL 65b ja 92 § sekä VerotusL 99 §.

tyvää tai siihen otettavaksi aiottua indeksiehtoa tai muuta sidonnaisuutta pidettävä indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun lain (1029/78) mukaan sallittuna (7 §). *Valtionhallinnon vahingonkorvauslautakunta* puolestaan antaa lausuntoja valtiolle vahinkoa aiheuttaneen ja sen palveluksessa olevan henkilön tai siltä tehtävän saaneen työntekijään rinnastetavan itsenäisen yrittäjän taikka vakinaisessa väessä palvelevan asevelvollisen tuottamuksen asteesta sekä häneltä valtiolle perittävän korvauksen määrästä. Lausunnon voi pyytää paitsi valtiokonttori ja ao. virasto tai laitos myös vahingon aiheuttaja.¹

Joissakin tapauksissa ulkopuolisille subjekteille nimenomaisesti taattu oikeus saada *lausuntoja lain soveltamiskysymyksistä* on irrotettu tuomioistuinkäsittelyn aiheuttavaa riitatilannetta muistuttavasta asetelmasta. Lausuntoihin oikeutettujen piiri on tällöin myös saatettu rajoittaa yhteisösubjekteihin.

Työneuvosto antaa lausuntoja toimialaansa kuuluvien lakien soveltamiskysymyksistä paitsi eräille viranomaisille sekä tuomioistuimille myös työnantajien tai työntekijöiden keskusjärjestöille. *Kantokykyluokitus-toimikunnan* lausuntojen mahdollisina kohteina taas on mainittu mm. kuntien keskusjärjestöt. Näiden ohella se voi antaa lausuntoja muillekin yhteisöille. *Kirjanpitolautakunnan* kirjanpitolain soveltamisesta hake-
muksesta antamien lausuntojen ja ohjeiden kohteina voi sen sijaan yhteisösubjektien –elinkeinonharjoittajien järjestöjen– ohella tulla kyseeseen myös yksityinen kirjanpitovelvollinen.²

Tarkastelemissani lausunnonantamistilanteissa ohjaustoimenpiteeseen ryhtyminen on saatettu riippuvaksi ohjauskohteen aloitteesta. Komitealla saattaa kuitenkin olla oikeus nimenomaisen ohjaustarkoituksen sisältävään toimenpiteeseen myös omasta aloitteestaan. Näin lienee tulkittava esim. *viestialan neuvottelukunnan* toimivaltasäännöstä.

Neuvottelukunnan tehtäväksi on säädetty paitsi lausuntojen antaminen ja toimenpiteiden esittäminen myös ohjeiden antaminen

- viestilaitosten ja muiden viestialaan liittyvien laitosten ja toimialojen maanpuolustusvalmistelujen kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi sekä niiden välisen yhteistoiminnan aikaan saamiseksi ja ylläpitämiseksi,
- viestiverkkojen toimintavarmuuden ja suojausasteen kehittämiseksi,
- viestimateriaalin varmuusvarastojen aikaan saamiseksi,
- viestialan teknillisen tutkimustoiminnan ja valtakunnallisen viestialan koulutustoiminnan kehittämiseksi sekä

¹ A valtion vahingonkorvauslautakunnasta 233/76, muut. 138/78, 2 §.

² L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 9,1 §:n 3) kohta; A kuntien kantokykyluokituksesta 93/68, 9 §; KirjanpitoL 655/73, 34,1 §.

- viestialan teollisuuden ja korjaustoiminnan valmiuden kohottamiseksi.³

Valtiollinen informaation tuotanto ja levittäminen on myös tulkittavissa ulkoisen ohjauksen välineeksi, vaikka se ei sisältäisikään nimenomaisia toimintaa suuntaavia kannanottoja. Oikeudellisesti velvoittamattomaksi ulkoiseksi ohjaukseksi voi siten luonnehtia jo neuvottelupäivien ja muiden koulutustilaisuuksien järjestämistä, mikä on mainittu *läänin urheilu- ja nuorisolautakuntien* tehtäväluetteloissa.⁴ Esimerkkeinä ensisijaisesti informaation kokoamista, tuottamista ja levittämistä varten perustetuista pysyvistä komiteoista voi käyttää parlamentaarisesti kokoonpantua maanpuolustustiedotuksen suunnittelukuntaa sekä intressiedustuksen sisältäviä ulkomaisten investointien neuvottelukuntaa ja työelämän suhteiden neuvottelukuntaa.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan tehtävänä on laatia suunnitelmia sekä aloitteita ja esityksiä maanpuolustusta koskevasta tiedotustoiminnasta ja sen kehittämisestä samoin kuin suunnitelmia valtakunnallisesta tiedotustoiminnasta ja tiedotusvalmiudesta poikkeuksellisissa oloissa. Tämän lisäksi suunnittelukunta huolehtii osaltaan itse poikkeuksellisten olojen varalta annettavasta koulutuksesta, valmistaa tiedotus- ja opetusaineistoa puolustuspolitiikasta ja maanpuolustuksen kokonaisjärjestelyistä sekä suorittaa ja julkaisee mielipide- ja muita tutkimuksia turvallisuuspolitiikasta ja maanpuolustuksesta.⁵

Ulkomaisten investointien neuvottelukunnan tulee keräämällä ja ylläpitämällä tehtävänsä kannalta tarpeellista tietoaineistoa seurata ulkomaalaisten harjoittaman liiketoiminnan kehitystä maassamme sekä antaa Suomeen tapahtuvasta investointitoiminnasta ulkomaalaisille yrittäjille tietoja ja harjoittaa sitä koskevaa yleistä tiedotustoimintaa.⁶

Työelämän suhteiden neuvottelukunnan tehtävänä on mm. edistää ja harjoittaa työelämän suhteiden kehittämiseen liittyvää tutkimustointia sekä seurata ko. alan tutkimuksen kehitystä ja julkaista sitä koskevaa tietoa.⁷

³ A viestialan neuvottelukunnasta 602/62, 4,1 §.

⁴ A läänin urheilulautakunnasta 797/75, 4 §:n 6) kohta; A läänin nuorisolautakunnasta 16/75, 4 §:n 6) kohta.

⁵ A maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta 1073/75, 3 §.

⁶ A ulkomaisten investointien neuvottelukunnasta 879/72, muut. 371/76, 2 §.

⁷ A työelämän suhteiden neuvottelukunnasta 979/80, 2 §.

7. KOMITEOIDEN OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISTEN SUHTEIDEN HOITOON

Myös kansainvälisten kysymysten hoidossa käytetään komiteatyyppejä elimiä –niin tilapäisiä kuin pysyväisluonteisiaakin– valtioneuvoston komiteapäätöksen mukaisella tavalla päätöksenteon valmisteluvaiheessa. Tavoitteena voi olla esim. hallinnonalojen välinen koordinaatio, ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen sekä poliittisten mielipidesuuntien ja intressiryhmien mielipiteiden selville saaminen. Komiteapäätöksen soveltamisalaan kuuluvien orgaanien tehtäväksi saatetaan antaa esim. kansainvälisten sopimusten valtiosisäinen valmistelu.

HM 33,2 §:n mukaan »kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla ovat toimitettavat sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat». »Ulkovaltojen» käsitteen on vakiintuneesti tulkittu kattavan vieraiden valtioiden ohella myös kansainväliset järjestöt.¹ MinisteriöL 3,1 §:n 2) kohta puolestaan osoittaa valtioneuvostolle kuuluvista asioista ulkoasiainministeriön käsiteltäväksi »asiat, jotka johdetaan Suomen suhteista ulkovaltoihin».

Ns. funktionaalisen kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen erityisesti toisen maailmansodan jälkeisenä aikana on johtanut kansainvälisiin suhteisiin liittyvien tehtävien organisatoriseen hajautumiseen tavalla, joka ei enää kaikilta osin vastaa selostamiani HM:n ja MinisteriöL:n säännöksiä. Funktionaalista yhteistyötä koskevat kysymykset on organisaatiosäädöksissä yleensä osoitettu sen ammattiviranomaisen toimivaltaan, joka huolehtii vastaavien asioiden valtiosisäisestä hoidosta. Ammattiviranomaisille annettu kompetenssi ulottuu myös välittömään kansainväliseen yhteydenpitoon, ovatpa ne toisinaan saattaneet myös valmistella ja allekirjoittaaakin kansainvälisiä sopimuksia ilman tasavallan presidentin valtuutusta. Ammattiviranomaisten oikeudesta täydentävien sopimusten tekemiseen on joskus saatettu nimenomaisesti sopia kansainvälisissä sopimuksissa.² Organisatorisesta eriytymisestä huolimatta Aira Kalela on kuitenkin katsonut, että varsinainen ulkopoliittikka, lähinnä sen valmistelu- ja täytäntöönpanovaihe, on edelleenkin säilynyt ulkoasiainministeriön hoidettavana. Varsinaisella ulkopoliitikalla hän on tässä yhteydessä

¹ Ks. esim. *Saraviita* 1973 s. 65.

² Kansainvälisiä suhteita koskevien tehtävien organisatorisesta hajautumisesta ks. esim. *Saraviita* 1973 s. 345–356, *Niemi* 1974 sekä *Kalela* 1975 s. 108–114.

tarkoittanut valtion rajojensa yli tapahtuvan toiminnan »poliittisen sisälön kokonaisuutta ja linjaa».³

Linjahallinnon organisatorinen kehitys on ilmennyt myös kansainvälisten kysymysten komiteatyypisten valmisteluelinten jakautumisessa hallinnonaloittain. Kalelan mukaan v. 1972 oli toiminnassa kaikkiaan 79 tällaista orgaania, joista ulkoasiainministeriön alaisuudessa oli ainoastaan 24.⁴

V. 1978 annetussa ulkoasiainhallintoasetuksessa (151/78) on erityinen säännös ulkoasiainministeriön yhteydessä toimivista lautakunnista ja niiden kaltaisista orgaaneista. Säännöksen mukaan »ministeriössä voi olla pysyviä lautakuntia, joista on säädetty erikseen, sekä muita neuvoa-antavia toimielimiä» (3,1 §). Asetuksen viittauksesta huolimatta keskeiset ulkoasiainministeriön hallinnonalan pysyvät komiteatyypiset valmisteluelimet on perustettu säädöskokoelmassa julkaisemattomalla valtioneuvoston päätöksellä.

Tällaisia komiteapäätöksen määritelmän mukaisia orgaaneja ovat esim. aseidenriisunnan neuvottelukunta, ETYK-toimikunta, kansainvälisten järjestöasiain yhtenäistämistoimikunta, ulkomaankaupan neuvottelukunta sekä YK-asiain neuvottelukunta. Niiden tehtävistä voi mainita, että

- *aseidenriisunnan neuvottelukunta* on perustettu neuvoa-antavaksi elimeksi ulkoasiainministeriön käyttöön aseidenriisuntaa ja aseistuksen valvontaa koskevista kysymyksistä ja että
- *YK-asioiden neuvottelukunnan* tulee toimia ulkoasiainministeriön neuvoa-antavana elimenä YK-asioissa.⁵

Ulkoasiainministeriön alaisille, mainitsemi kaltaisille pysyville komiteoille ei ole annettu sellaista itsenäistä toimivaltaa, joka oikeuttaisi ministeriöstä riippumattomaan kansainväliseen yhteydenpitoon. Eräiden muiden hallinnonalojen pysyvien komiteoiden toimivaltasäännökset sen sijaan viittaavat tällaiseen yhteydenpitoon.

Tieteellisen informoinnin neuvoston tehtävänä on mm. »edistää tieteelliseen ja tekniseen informaationvälitykseen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä ja huolehtia yhteistyöhön liittyvistä tehtävistä, sikäli kuin niitä ei

³ Kalela 1975 s. 110.

⁴ Kalela 1975 s. 113.

⁵ Ks. ulkoasiainministeriön hallinnonalan pysyvistä komiteoista myös *Helo* 1976, jossa esitellään myös muiden hallinnonalojen ko. orgaaneja. Erityisesti ulkomaankaupan alalla vuosina 1950–1977 toimineista tilapäisistä ja pysyvistä komiteoista ks. myös *Karvonen* 1979.

ole määrätty muun laitoksen tehtäväksi».⁶ Säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustetun *FINPRO*:n eli ulkomaankaupan menettelyjä käsittelevän neuvottelukunnan tehtäväksi on taas annettu mm. yhteyksien ylläpitäminen niihin kansainvälisiin järjestöihin ja sellaisiin vastaaviin kansallisiin elimiin muissa maissa, joiden toimialaan kansainvälisen kaupan menettelyjen yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen kuuluu.

Muutamasta opetusministeriön alaisesta komiteasta –*valtion nuoris- ja urheiluneuvostosta* sekä *liikuntatieteellisestä neuvostosta*– annettuun erityissäädökseen on taas sisällytetty ministeriölle valtuutus antaa niille myös alan kansainväliseen toimintaan liittyviä tehtäviä.⁷ Valtuutuksen on käytännössä katsottu ulottuvan myös välittömään kansainväliseen yhteydenpitoon.⁸

Mainitsemani *FINPRO* sopii esimerkiksi myös sellaisesta pysyvästä komiteasta, joka käsittelee *tiettyyn kansainväliseen järjestöön liittyviä kysymyksiä*. Muita tällaisia elimiä ovat (suluissa ministeriö, jonka alaisena orgaani toimii, ja järjestö, jota koskevia asioita se käsittelee):

- *Suomen Unesco-toimikunta* (opetusministeriö; Unesco),
- *atomienergianeuvottelukunta* (kauppa- ja teollisuusministeriö; IAEA),
- *kansainvälisten terveysasioiden neuvottelukunta* (sosiaali- ja terveysministeriö; WHO),
- *Suomen ILO-neuvottelukunta* (sosiaali- ja terveysministeriö; ILO),
- *kansainvälisten maatalousasioiden neuvottelukunta* (maa- ja metsätalousministeriö; FAO).⁹

Valtionsisäisten säädösten ohella näistä elimistä on määräyksiä myös kansainvälisten järjestöjen perussäännöissä tai niitä täydentävissä säännöstoissa. Esimerkkinä lainaan Unescon perussäännön (SopS 30/56) 7 artiklaa:

⁶ A tieteellisen informoinnin neuvostosta 1022/81, 2 §:n 3) kohta.

⁷ VNp valtion nuorisoneuvostosta 78/75, 1,3 §; VNp valtion urheiluneuvostosta 77/75, 1,3 §; VNp valtion liikuntatieteellisestä neuvostosta 151/82, 1,3 §.

⁸ Opetusministeriö on mm. valtuuttanut ko. elimet käymään neuvotteluja bilateraalisia kulttuurisopimuksia täydentävistä yhteistyöpöytäkirjoista; Suomen puolesta pöytäkirjan on tällöin allekirjoittanut elimen puheenjohtaja. Esittelijä *Ulla Helsingiuksen* tiedonanto 3. 9. 1982.

⁹ A Suomen Unesco-toimikunnasta 163/66; AtomienergiaL 356/57, 7 § ja A atomienergianeuvottelukunnasta 76/58, muut. 163/64; A Suomen ILO-neuvottelukunnasta 851/77; A kansainvälisten maatalousasiain neuvottelukunnasta 151/68. Kansainvälisten terveysasioiden neuvottelukunta on perustettu säädöskokoelmassa julkaisemattomalla valtioneuvoston päätöksellä.

- » 1. Kukin jäsenvaltio ryhtyy erityisasemansa mukaisiin toimenpiteisiin liittääkseen tärkeimmät kasvatuksen, tieteen ja kulttuurin alaan kuuluvia kysymyksiä harrastavat kansalliset yhteisöt järjestön työhön, ensi sijassa perustamalla kansallisen toimikunnan, jossa hallitus ja sanotut yhteisöt ovat edustettuina.
2. Kansalliset toimikunnat tai kansalliset yhteistoimintaelimet maissa, joissa niitä on, toimivat asianomaisten yleiskokousvaltuuskuntien ja hallituksensa neuvovina eliminä kaikissa järjestöä kiinnostavissa kysymyksissä sekä yhteistoimintaeliminä kaikissa järjestöä koskevissa asioissa.
3. Järjestö voi jäsenvaltion pyynnöstä valtuuttaa joko väliaikaisesti tai pysyvästi jonkun sihteeristönsä jäsenen toimimaan sanotun valtion kansallisessa toimikunnassa auttaakseen sitä sen työssä.»

Luettelemieni elinten päätehtäväksi on valtionsisäisesti yleensä säädetty tai määrätty ministeriön avustaminen yhteyksien hoidossa kansainväliseen järjestöön. Tehtävä on vielä saatettu täsmentää lausuntojen antamista sekä aloitteiden ja esitysten tekemistä tarkoittavaksi. Ainoastaan atomienergianeuvottelukunnan toimivaltaan on nimenomaisesti sisällytetty itsenäinen yhteyksien ylläpitämistehtävä.¹⁰ Tiedossa kuitenkin on, että myös muut kansainvälisiä järjestöjä koskevia asioita käsittelemään perustetut elimet ovat ainakin aiemmin saattaneet harjoittaa myös välitöntä kansainvälistä yhteydenpitoa.¹¹

Kansainvälisiä järjestöjä koskevia asioita käsittelevät pysyvät komiteat on perustettu valtionsisäisillä säädöksillä tai päätöksillä ja myös niiden tehtävien ja toimivallan sekä kokoonpanon sääntelyssä pääpaino on tällaisilla akteilla. Tässä suhteessa ne poikkeavat eräistä *sopimusperusteisista komiteoista ja komissioista*, joihin suomalaisten jäsenten ohella kuuluu myös tois(ten) sopijapuol(ten) nimeämiä jäseniä. Ainakin joidenkin tällaisten elinten suomalaisten jäsenten voi lisäksi katsoa muodostavan itsenäisen komiteatyypin elimen, josta on saatettu antaa erityinen valtionsisäinen organisaatiosäädöskin. Tällaisia komiteoiksi tai komissioiksi kutsuttuja elimiä käytetään erityisesti *idänkaupan alalla*. Niiden organisatorista rakennetta mutkistaa vielä se, että ne tai joskus myös

¹⁰ AtomienenergiaL 7,2 § ja A atomienergianeuvottelukunnasta, 2 §:n 5) kohta.

¹¹ Niinpä kansainvälisten terveysasioiden neuvottelukunnan edeltäjä WHO-toimikunta hoiti käytännössä varsin itsenäisesti yhteydenpitoa WHO:n kanssa. *Saraviita* 1973 alav. 84 s. 67–68 ja *Parmala* 1982. Sen sijaan vuoden 1974 joulukuusta lähtien kansainvälisten terveysasioiden neuvottelukunnan toiminta on supistunut lähinnä toimialaansa koskevien lausuntojen antamiseen. *Parmala* 1982.

niiden suomalainen osapuoli voivat asettaa alaisiaan toimikuntia tai työryhmiä. Organisaatioon kuuluvat lisäksi komiteoiden tai komissioiden taikka niiden suomalaisen osapuolen sihteeristöt.¹²

Suomen idänkauppa laajasti ymmärrettynä voidaan Ari Salmisen tavoin jakaa kolmeen peruslohkoon, Suomen ja Neuvostoliiton, Suomen ja ns. KEVSOS-maiden sekä Suomen ja SEV:n välisiin taloussuhteisiin.¹³ Kaikilla näillä lohkoilla toimii myös komiteoita tai komissioita:

- Suomen ja Neuvostoliiton taloussuhteet: tieteellis-teknillisestä yhteistoiminnasta v. 1955 solmitulla sopimuksella (SopS 30/55) perustettu Suomen ja Neuvostoliiton välinen tieteellis-teknillinen yhteistoimintakomitea sekä v. 1967 tehdyllä sopimuksella (SopS 45/67) perustettu pysyvä suomalais-neuvostoliittolainen hallitusten välinen taloudellinen yhteistyökomissio,
- Suomen ja KEVSOS-maiden taloussuhteet: 1970-luvulla solmituilla bilateraalisilla sopimuksilla perustetut talouden, teknologian ja tieteen alalla toimivat teknis-taloudelliset yhteistyökomissiot (ns. TTT-komissiot) sekä samoin bilateraalisilla pitkäaikaisilla kauppasopimuksilla perustetut sekakomissiot,
- Suomen ja SEV:n taloussuhteet: v. 1973 solmitulla yhteistyösopimuksella (SopS 39/73) perustettu Suomen ja SEV:n yhteistyökomissio.

Sopimuksia ja niiden liitteenä mahdollisesti olevia ohjesääntöjä täydentävä valtiosisäinen säädös on annettu vain Neuvostoliiton kanssa tieteellis-teknillisestä yhteistoiminnasta tehdyllä sopimuksella perustetun suomalais-neuvostoliittolaisen komitean suomalaisesta osapuolesta (A 1055/76). Ulkoasiainhallintoasetuksen 3,2 §:ään sisältyy lisäksi seuraava sihteeristöjä koskeva maininta: »Ministeriön yhteydessä voi olla myös valtiosopimuksiin perustuvien kansainvälisten yhteistyöelinten suomalaisen osapuolen sihteeristöjä».

Suomalais-neuvostoliittolaisella tieteellis-teknillisellä yhteistoimintakomitealla on sopimuksen 2 artiklan mukaan toimivalta paitsi tehdä kummallekin hallitukselle suosituksia myös sopia niistä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen yhteistoiminnan toteuttamiseksi sopimuksen pohjalta. Komitean suomalaisesta osapuolesta annetun organisaatioasetuksen mukaan tasavallan presidentti nimittää suomalaiset jäsenet kuudeksi vuodeksi kerrallaan siten, että puolet jäsenistä on joka kolmas vuosi erovu-

¹² Ks. idänkaupan hallinnon erityisorganisaatiosta yleisesti A. Salminen 1981 s. 153–162 sekä erityisesti sihteeristöistä *kom.miet.* 1975: 70 s. 61–63.

¹³ A. Salminen 1978 s. 2.

rossa (1 §). Suomalainen osapuoli voi asettaa toimintansa eri osa-alueita varten määräaikaista työryhmiä, jotka voivat toimia yhteistoimintakomitean asettaman vastaavan yhteistyöryhmän suomalaisena osapuolena (7,1 §).

Pysyvä suomalais-neuvostoliittolainen hallitusten välinen taloudellinen yhteistyökomissio perustettiin »säännöllisen ja kiinteämmän kosketuksen ylläpitämiseksi molempien maiden talouselämän asiantuntijoiden kesken Suomen ja SNT-Liiton kaupallisten ja muiden taloudellisten yhteyksien laajentamismahdollisuuksien järjestelmällistä tutkimista silmäläpäitään» (1 artikla). Komission tehtävät määritellään sopimuksen 2 artiklassa tarkemmin siten, että se

- »tutkii kysymyksiä, jotka liittyvät mahdollisuuksiin kehittää edelleen Suomen ja Neuvostoliiton välisiä taloudellisia yhteyksiä;
- valmistaa ehdotuksia, jotka tähtäävät Suomen ja SNT-Liiton välisen kaupallisten ja muiden taloudellisten yhteyksien pysyvään laajentamiseen;
- käsittelee Suomen ja SNT-Liiton välillä olemassaolevien kaupallisten ja muiden taloudellisten sopimusten toimeenpanokysymyksiä sekä tekee näiden sopimusten menestyksellistä toimeenpanoa tarkoittavia suosituksia;
- koordinoi suomalais-neuvostoliittolaista yhteistyötä molempien maiden välisten taloudellisten yhteyksien alalla.»

Taloudellisen yhteistyökomission perustaneen sopimuksen tehtäväsäännöksiä on vielä täydennetty eräissä muissa Suomen ja Neuvostoliiton välisissä sopimuksissa. Niinpä v. 1971 solmitun ns. TTT-sopimuksen mukaan »sopimuksessa tarkoitetun yhteistyön kehittämistä tutkii ja käsittelee pysyvä suomalais-neuvostoliittolainen hallitusten välinen taloudellinen yhteistyökomissio, tarvittaessa yhdessä molempien maiden hallitusten kesken tehdyillä sopimuksilla muodostettujen suomalais-neuvostoliittolaisten elinten kanssa» (SopS 64/71, 6 art.). Suomen ja Neuvostoliiton välisen tavaravaihdon perustana olevissa viisivuotisissa runkosopimuksissa yhteistyökomission tehtäväksi on annettu sopimuksen toteuttamisen käsittely sekä tarpeen vaatimien suositusten valmistaminen molempien maiden hallituksille.

Taloudellisen yhteistyökomission perustamissopimuksen liitteenä olevan ohjesäännön mukaan »komissio käsittää tasa-arvoisuuden pohjalla muodostettavat suomalaisen ja neuvostoliittolaisen ryhmän», joiden kummankin puheenjohtajan ja jäsenten nimittäminen on asianomaisen hallituksen asiana (2,1 §). Komission päätöksenteko edellyttää molempien ryhmien yksimielisyyttä (4 §). Komissio voi asettaa tehtäviensä suorittamiseksi pysyviä ja väliaikaisia toimikuntia ja työryhmiä, joiden tehtävät, valtuudet ja kokoonpanon se määrittää (7 §).

Esimerkiksi *Suomen ja KEVSOS-maiden taloussuhteissa toimivista yhteistyöelimistä* voi ottaa Suomen ja Unkarin välillä v. 1975 taloudellisen,

teollisen ja tieteellis-teknologisen yhteistyön kehittämisestä solmitun sopimuksen (SopS 22/75) tarkoittaman komission. Sopimuksen 7 artiklan mukaan sopimuspuolet perustavat sopimuksen toimeenpanemista ja sen toiminnan valvomista varten sekakomission, joka puolestaan voi asettaa työryhmiä erityisten kysymysten käsittelyä varten. Sekakomissio

- »tutkii sopivia toimenpiteitä ja tekee ehdotuksia... sopimuksen piiriin kuuluvien yhteistyöprojektien toteuttamiseksi,
- tarkastelee määrääjain yhteistyössä saavutettuja tuloksia ja valmistelee ohjelmia taloudellisen, teollisen ja tieteellis-teknologisen yhteistyön edelleen kehittämiseksi,
- koordinoi maiden välisen taloudellisen, teollisen ja tieteellis-teknologisen yhteistyön koko alueen,
- tutkii ja käsittelee ehdotukset, jotka ovat sopivia maiden välisen yhteistyön kehittämiseksi».

Suomen ja KEVSOS-maiden välisillä pitkäaikaisilla kauppasopimuksilla perustetuilla sekakomissioilla on myös tietty itsenäinen sopimus-tekokompetenssi: ne päättävät vuotuista tavarankierron koskevista kaupallisista pöytäkirjoista. Esimerkkinä tällaisen sekakomission tehtävämäärityksestä käytän Suomen ja Tshekkoslovakiain välisen pitkäaikaisen kauppasopimuksen (SopS 62/74) 7 artiklan määräyksiä, joiden mukaan komissio

- »valvoo sopimuksen toteuttamista ja tarkkailee siinä tarkoituksessa vuosittain sopimuspuolten välisen kaupan kehitystä; asianmukaista huomiota kiinnitetään tällöin sovittujen suurten projektien erityisluonteeseen;
- määrittelee sopimuspuolten välisen kaupan tulevan kehityksen suuntaviivat;
- laatii, ottamalla huomioon tähän sopimukseen liitetyt indikaatiiviset luettelot, vuotuiset kaupalliset pöytäkirjat, joihin sisältyvät luettelot vaihdettavista tavaroista;
- käsittelee muita sopimuspuolten esille ottamia kysymyksiä».

Suomen ja SEV:n välisen yhteistyösopimuksen tarkoittama yhteistyökomissio perustettiin »yhteistyön kehittämismahdollisuuksien järjestelmällistä tutkimista ja yhteistyön toteutumiseen tähtäävän toiminnan järjestämistä varten» (2 art.).

Ulkoasiainhallinnon kehittämistyössä on kiinnitetty huomiota idän-kaupan alan komiteoiden ja komissioiden sihteeristöjen epäselvään asemaan. Ulkoasiainhallintokomitea 1974 totesi, ettei »sihteeristöjen asemaa, tehtäviä ja valtuuksia ole säädöksillä tarkemmin määrätty» ja että »ainoan lähtökohdan tässä suhteessa näyttäisivät tarjoavan sopimukset, joilla komitea ja komissiot on perustettu». Sopimusten hallintomääräykset ovat kuitenkin niukat. Komitean mukaan »ulkoasiainministeriön yhteydessä toimivista Suomen ja sosialististen maiden yhteistyöelinten sihteeristöistä olisi laadittava selvitys niiden aseman ja toiminnan saattamiseksi riittäväl-

le säädöspohjalle».^{13a} Ainoa tähänastinen säädöstason selvennys on kuitenkin edellä jo lainaamani ulkoasiainhallintoasetuksen 3,2 §:n säännös.

Joillekin idänkaupan alan yhteiselimille on siis annettu myös tietty itsenäinen sopimuksetekokompetenssi. Tällainen toimivalta on myös erällä *Suomen ja sosialististen maiden välistä kulttuuriyhteistyötä varten perustetuilla sekakomissioilla*.

Esimerkiksi Suomen ja Jugoslavian välillä yhteistyöstä kulttuurin, tieteiden sekä muilla näihin liittyvillä aloilla tehdyllä sopimuksella (SopS 65/73) perustettu sekakomissio »laatii yhteistyöohjelmat kulttuuriin ja tieteeseen liittyvien asioiden osalta». Sopimuksen mukaan kuitenkin »yhteistyöohjelmien toteuttaminen on riippuvainen sopimuspuolten tähän tarkoitukseen varaamista määrärahoista». (2–3 art.) Suomen ja Puolan välisiä kulttuurialan yhteistyöohjelmia laadittaessa on otettava huomioon »kummankin osapuolen valtiosäännön vaatimukset ja sovellettavat lait ja määräykset».¹⁴

Kulttuuriyhteistyössä sekakomissioiden käyttö ei rajoitu vain Suomen ja sosialististen maiden välisiin suhteisiin. Niinpä Suomen ja Ranskan välisellä sivistyksellistä ja tieteellistä yhteistyötä koskevalla sopimuksella (SopS 54/70) on perustettu pysyvä sekakomissio, jonka tehtävänä on »määrittää... sopimuksen soveltamisen suuntaviivat, seurata niiden täytäntöönpanoa, valmistaa toimintaohjelma ja esittää suosituksia kummallekin sopimuspuolelle» (11 art.).

Sellaisista Suomen ja Neuvostoliiton yhteiselimistä, jotka toimivat muilla kuin talous- tai kulttuurisuhteiden aloilla, voi mainita esimerkiksi *oikeusasioden sekakomission*. Yhteistyöstä oikeudellisissa asioissa solmitulla sopimuksella (SopS 5/75) perustettu komissio on asetettu sopimuksen käytännöllistä toimeenpanoa varten ja se mm. tekee sopimuksen toteuttamista tarkoittavia määräaikaaisia yhteistyöohjelmia (2 art.).

Tarkastelemieni sopimusperusteisten elinten (niiden suomalaisen osapuolen) itsenäinen toimivalta koskee sopimuksetekoa tai muuta kansainvälistä yhteydenpitoa. Niistä eroavat sellaiset kansainvälisillä sopimuksilla perustetut komiteatyypiset organit, joilla on itsenäistä, Suomen viranomaisia tai yksityisiä oikeussubjekteja *valtionsisäisesti velvoittavaa päätösvaltaa*. Tällaisia elimiä ovat Suomen ja Neuvostoliiton välisellä rajavesistöjä koskevalla sopimuksella (SopS 26/65) perustettu *raja-vesistöjen käyttökomissio* sekä Suomen ja Ruotsin välisellä rajajokisopi-

^{13a} *Kom.miet.* 1975: 70 s. 62–63.

¹⁴ Suomen Tasavallan hallituksen ja Puolan Kansantasavallan hallituksen välinen sopimus yhteistyöstä kulttuurin, tieteiden sekä muilla näihin liittyvillä aloilla (SopS 59/73), 2 art.

muksella (SopS 54/71) perustettu *suomalais-ruotsalainen rajajokikomisio*. Kumpikin komissio käyttää päätösvaltaa sellaisissa eräisiin rajavesistöihin kohdistuvia toimenpiteitä koskevissa asioissa, jotka Suomessa muutoin kuuluisivat vesilain perusteella ensisijaisesti vesioikeuksien toimivaltaan.

Rajavesistöjen käyttökomission päätöksistä on määrätty, että »sen yksimielisesti tekemä päätös on kumpaakin osapuolta sitova, ja sillä on sama oikeusvoima ja täytäntöönpanokelpoisuus kuin asianomaisen valtion viranomaisen tai tuomioistuimen antamalla päätöksellä» (11 art.). Sen ratkaisuihin on, ellei sopimuksesta muuta johdu, »otettava huomioon kummassakin maassa voimassa olevan lainsäädännön määräykset» (10 art.). Sopimuspuolten ao. viranomaisilla on velvollisuus antaa komissiolle sen pyynnöstä viipymättä sen tarvitsemat tiedot ja selvitykset samoin kuin muutokin avustaa komissiota ja sen tehtävissä olevia henkilöitä heidän suorittaessaan sopimuksen tarkoittamia tehtäviä (12 art.).

Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission eräissä hakemusasioissa tekemiin päätöksiin saadaan hakea muutosta ao. valtion vesiylioikeudessa. Muissa hakemusasioissa päätös tulee heti lainvoimaiseksi. Hallintoasioita koskeviin päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeutta, mutta erät niistä on alistettava sopimuspuolten hallitusten vahvistettaviksi. Komission ratkaisemissa asioissa noudatetaan lisäksi soveltuvin osin ao. valtion ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja koskevia säännöksiä: (8 luku, 15–17 art.) Tämäkin sopimus edellyttää sovellettavaksi kummassakin valtiossa voimassa olevaa oikeutta, ellei sopimuksessa itsessään ole asiasta erityisiä määräyksiä. Sopimuksen materiaaliset määräykset ovat kuitenkin huomattavasti laaja-alaisemmat kuin Suomen ja Neuvostoliiton välisen rajavesistö sopimuksen. Komission päätöksentekoon vaaditaan, että ratkaisua puoltaa enemmistö kummankin sopimuspuolen edustajista (8 luku, 13 ja 17 art.). Komissiolla on oikeus ottaa yhteys kummankin valtion viranomaisiin ja saada näiden apua tarpeellisten tietojen hankkimiseksi (2 luku, 3. art.). Hakemusasiasiaa käsitellessään komissiolla on oikeus pyytää todistajien kuulustelua tai asianosaisen kuulustelua totuusvakuutuksen nojalla määräämässään tuomioistuimessa (8 luku, 7 art.). Komissiolla ja sen määräämillä asiantuntijoilla on niin ikään sopimuksen 9 luvun sääntelmiä valvontatehtäviä suorittaessaan myös yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuva tarkastus- ja muu tietojen saantioikeus (9 luku, 4–5 art.).¹⁵

¹⁵ Pohjoismaisessa yhteistyössä käytetään lisäksi runsaasti eri pohjoismaiden edustajista koostuvia yhteiselimiä, jotka jätän kuitenkin tässä yleispiirteisiin tyytyvässä esittelyssä pelkän maininnan varaan. Tilapäisinä komiteatyyppeinä eliminä voi tarkastella myös sopimusneuvotteluja varten määrättäviä valtuuskuntia, joiden käyttämiseen liittyviä oikeudellisia erityiskysymyksiä tarkastelen jäljempänä organisaatiovaltaa käsittelevässä osassa, VIII.7.2.

8. KOMITEOIDEN OSALLISTUMINEN SISÄISEEN HALLINTOON

8.1. Varsinainen toiminnan ohjaus

Tilapäisten komiteoiden valmisteltavaksi voidaan antaa paitsi valtio-organisaatiosta ulospäin suuntautuviin tehtäviin myös sisäiseen hallintoon liittyviä kysymyksiä. Niinpä valtionhallinnon organisaatiouudistusten suunnittelu, joka sisäisen hallinnon tehtäväryhmyksessä on sijoitettavissa kehittämistyön piiriin, on yksi tilapäisten komiteoiden toimeksiannoissa usein toistuvista asiaryhmistä. Merkittävistä organisatorisia uudistuksia valmistelleista komiteoista voi 1970-luvulta mainita esimerkiksi *valtion keskushallintokomitean*, *väliportaanhallintokomitean* sekä *paikallishallintotoimikunnan*.¹ Komiteoiden eriytyneessä toimivaltatarkastelussa omaksumani yleisen linjan mukaisesti jätän myös sisäisessä hallinnossa komiteapäätöksen tarkoittamat tilapäiset orgaanit pelkän maininnan varaan ja keskityn pysyviin komiteoihin, joista niistäkin päähuomio kohdistuu säädännäisiin elimiin. Sisäisen hallinnon tehtäväryhmissä tämä johtaa näkökulman rajautumiseen yhtäältä varsinaiseen toiminnan ohjaukseen ja toisaalta ns. ylläpitotehtäviin.

Suurimpaan osaan komiteoista kytkeytyy tietty valtio-organisaation sisäinen ohjauksellinen aspekti, vaikka toimivaltasäännöksissä tai perustamispäätöksissä ei tähän nimenomaisesti viitattaisikaan. Niinpä *komiteoiden toisille valtio-orgaaneille antamat lausunnot* voidaan tulkita myös sisäisen ohjauksen välineiksi silloinkin, kun ne koskevat valtio-organisaation ulospäin suuntautuvaa toimintaa. Komiteoiden kokoonpano, jossa mahdollisten ulkopuolisten asiantuntijoiden ja päätöksenteon kohteiden edustajien ohella ovat usein edustettuina komitean toimialan kannalta relevantit linjahallintoyksiköt, todistaa *valtio-organisaation sisäistä koordinaatiota* koskevien näkökohtien merkityksestä komiteoiden yhtenä perustamismotiivina. Eri linjahallintoyksiköiden edustus samassa komiteassa tarjoaa tosiasiallisen sisäistä koordinaatiota palvelevan funktionaalisen ohjauksen mahdollisuuden paitsi sille orgaanille, jonka yhteydessä tai alaisena komitea toimii, myös muille komiteassa edustetuille yksiköille. Siten esim. valtiovarainministeriön tosiasiallisia funktionaalisen ohjauksen kanavia kartoitettaessa ei voi sivuuttaa sen edustusta

¹ *Kom.miet.* 1975: 120 ja 1978: 22 (valtion keskushallintokomitea), *kom.miet.* 1974: 98 (väliportaanhallintokomitea) sekä *kom.miet.* 1976: 77 ja 1977: 64 (paikallishallintotoimikunta).

muiden hallinnonalojen komiteatyyppeissä elimissä.² Rajoitun seuraavassa kuitenkin sellaisiin tapauksiin, joissa komitean osallistuminen valtio-organisaation sisäiseen toiminnan ohjaukseen on erityissäännöksiin tai perustamispäätöksellä nimenomaisesti osoitettu sen toimivaltaan.

Läänin- ja piirihallintoviranomaisten neuvottelukunta on nykyisin ehkä tyypillisin ensisijaisesti hallinto-orgaanien keskinäistä koordinaatiota varten perustettu elin.

Kussakin läänissä toimivan neuvottelukunnan tehtäväksi on säädetty »neuvottelevana elimenä tehostaa yhteistyötä sekä aikaansaada yhdenmukaisuutta ja suunnitelmallisuutta lääninhallituksen ja läänin alueella toimivien, erityisiin hallinnonhaaroihin kuuluvien piirihallintoviranomaisten toiminnassa». Neuvottelukunnan kompetenssiin ei kuulu oikeudellisesti sitova ohjaus, vaan se pyrkii toteuttamaan tehtäväänsä lähinnä neuvottelujen sekä viranomaisten keskinäisen informaation vaihdon avulla. Useimmat neuvottelukunnan tehtävistä ja toiminnasta annetut säännökset liittyvätkin tietojen välittymisen takaamiseen.

Maaherran johdolla toimivaan neuvottelukuntaan kuuluvat virkansa puolesta tie- ja vesirakennuspiirin, maanmittauskonttorin, rakennuspiirin sekä maatalouspiirin johtavat virkamiehet. Maaherra voi lisäksi kutsua kokouksiin myös muiden viranomaisten samoin kuin eräiden ulkopuolisten tahojenkin edustajia. Kunkin hallintoviranomaisen on selostettava neuvottelukunnan kokouksissa sellaisia alaansa koskevia tärkeitä uudistus- ja muutossuunnitelmia läänin alueella, joilla on yleistä merkitystä ja joiden tunteminen saattaa olla tarpeellista muille viranomaisille. Kokouksissa on pyrittävä saavuttamaan mahdollisimman täydellinen yleiskäsitys läänin ja sen eri osien taloudellisista oloista ja niiden kehitysmahdollisuuksista. Erityistä huomiota tulee kiinnittää maankäytön yleiseen suunnitteluun, liikenneyhteyksien sekä satamien ja lentokenttien kehittämiseen, viljelys- ja metsämaiden kuivatukseen, maanjako-olojen edistämiseen, voimatalouden kehittämiseen, työllisyyden ylläpitämiseen ja työtömyyden varalta tarpeellisiin toimenpiteisiin samoin kuin läänin ja sen väestön olojen kehitystä edistävien edellytysten luomiseen ja parantamiseen. Lisäksi neuvottelukunnan kokouksessa on mahdollisimman aikaisessa vaiheessa käsiteltävä kysymys virastorakennuksen rakentamisesta tai muusta huomattavasta rakennushankkeesta läänin alueella samoin kuin kysymys hallinnollisen jaotuksen muuttamisesta.³

Joidenkin keskushallintotason pysyvien komiteoiden koordinoititeh-

² Valtion keskushallintokomitea onkin maininnut komiteat ja muut sivuelimet yhtenä ministeriöiden välisen ns. poikittaisohjauksen muotona. *Kom.miet.* 1975: 120 s. 64–65.

³ Ks. läänin- ja piirihallintoviranomaisten neuvottelukunnasta A läänin- ja piirihallintoviranomaisten yhteistoiminnasta 54/53 sekä *Niemivuo* 1979 s. 89–90.

tävä ulottuu viranomaisten ohella myös alalla toimiviin julkisen hallinnon ulkopuolisiin organisaatioihin. Niinpä viranomais- ja järjestöedustaisen *päihdepoliittisen neuvottelukunnan* tehtävänä on mm. toimia »yhdyssi-teenä ja neuvottelevana elimenä alan viranomaisten ja sillä toimivien yhdistysten ja yhteisöjen välillä».⁴

Eräiden pysyvien komiteoiden tehtävänä on laatia vuosittain toimi-alaansa koskeva *ehdotus tulo- ja menoarvioon otettavaksi määräraha-*si.⁵ Tämä tehtävä sijoittaa ne valtio-organisaation sisäisten ohjausprosessien valmisteluvaiheeseen, onhan budjetti lainsäädännön ohella keskeinen oikeudellisesti sitovan sisäisen ohjauksen väline.

Määrärahojen ehdottamistehtävää merkittävämpänä voi kuitenkin pitää eräiden komiteoiden säädännäistä asemaa budjetin ympärille rakentu- vasta toiminnan ja talouden suunnittelusta muodollisesti irrallisten sisäisen ohjauksen asiakirjojen laatimisessa. Joissakin suunnittelujärjestelmissä komiteatyyppejä orgaaneja on kytketty sekä keskus- että välipor- taan hallintotasolle. Näin on asianlaita valtioneuvoston kanslian johta- massa *aluepoliittisessa*, opetusministeriön johtamassa *keskiasteen kou- lunuudistuksen* sekä kauppa- ja teollisuusministeriön johtamassa *sähkö- huollon suunnittelussa*. Kahden ensin mainitun suunnittelujärjestelmän komiteatyyppeiset elimet –aluepoliittinen neuvottelukunta ja läänien aluepoliittiset neuvottelukunnat sekä keskiasteen koulunuudistuksen neuvottelukunta ja suunnittelulautakunnat– ovat kokoonpanoltaan ensi- sijaisesti poliittisia, kun taas sähköhuollon suunnittelujärjestelmän elimet –sähköhuollon neuvottelukunta ja aluetoimikunnat– perustuvat olennai- sesti intressiedustukseen.

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva *aluepoliittinen neuvotte- lukunta* antaa lausuntoja ja tekee ehdotuksia aluepoliittisista tavoitteista ja toimenpiteistä sekä aluepoliittista tutkimusta, suunnittelua ja seurantaa koskevista kysymyksistä. *Läänien aluepoliittisten neuvottelukun- tien* tehtävänä on puolestaan antaa lausunto läänin alueellisesta kehittä- missuunnitelmasta. Lääninhallituksen ehdotukset tasapainoisen alueelli- sen kehityksen edistämisestä annetun lain (532/81) tarkoittamista tukialu- eista valmistelee lääninhallituksen asettama *yhteistoimintaryhmä*, johon

⁴ VNp päihdeasiain neuvottelukunnasta 738/72, 2 §:n 3) kohta.

⁵ Ks. esim. A kotimaisten sanomalehtien postimaksuja käsittelevästä lauta- kunnasta 421/63, 2,1 §; A Suomen Unesco-toimikunnasta 163/66, 3 §:n 2) kohta; A Suomen ILO-neuvottelukunnasta 851/77, 3 §:n 2) kohta.

kuuluu tasapuolisesti lääninhallituksen ja läänin alueella toimivien seutu-kaavaliittojen edustajia.⁶

V. 1978 voimaan tullut keskiasteen koulunuudistuksen kehittämis-lainsäädäntö antoi samassa yhteydessä perustetuille komiteatyypisille elimille sekä kertaluonteiseen että jatkuvaan suunnitteluun liittyviä tehtäviä. Jatkuvaa suunnittelua edustaa valtioneuvoston määrävuosiksi kerrallaan hyväksyttävä ohjelma, jonka valmistava käsittely on *keskiasteen koulunuudistuksen neuvottelukunnan* tehtävänä. Alueellisen tason kertaluonteisesta suunnittelusta keskiasteen koulunuudistuksen kehittämis-laissa säädettiin, että lääninhallitusten tuli laatia yhteistyössä *lääninsä koulunuudistuksen suunnittelulautakunnan* kanssa suunnitelma keskiasteen koulutuksen järjestämistä läänin alueella. Valtakunnallisen tason suunnitelmia koskevia lausunnonantotehtäviä laki puolestaan antoi paitsi keskiasteen koulunuudistuksen neuvottelukunnalle myös *kouluasiain-neuvostolle, korkeakouluneuvostolle* sekä *ammattikasvatusneuvostolle*.⁷

Sähköhuollon suunnittelujärjestelmässä kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimivan *sähköhuollon neuvottelukunnan* tehtävänä on mm. laatia vuosittain ehdotus riittävän pitkän aikavälin runkosuunnitel-maksi. Sähköhuollon turvaamiseksi ja kehittämiseksi laadittava suunnitelma, jonka hyväksyy valtioneuvosto, koskee valtakunnallisesti merkittävää sähköön tuotantoa ja siirtoa sekä muuta valtakunnallisesti merkittävää sähköhuoltoa. Sähköhuollon vähintään viideksi vuodeksi laadittavia aluesuunnitelmia koskevien vuosittaisten ehdotusten ja niiden tarkistamisesitysten laatiminen on puolestaan *aluetoimikuntien* tehtävänä. Alue-toimikunnat antavat myös omaa aluettaan koskevan lausunnon runko-suunnitelmaehdotuksesta. Sähköhuollon neuvottelukunta antaa lausun-toja myös aluesuunnitelmista, joiden lopullinen hyväksyntä kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle. –Aluetoimikuntien perustamisessa noudatetaan poikkeuksellista menettelyä. Toimikunnan perustamisvel-vollisuus on näet säädetty sähkölaitoksille, sähkön tukkumyyjille ja säh-kön tuottajille, jotka valitsevat toimikuntaan jäsenet ja vastaavat sen toimintakustannuksista. Lisäksi alueen huomattavilla sähköön käyttäjillä on oikeus nimetä toimikuntaan edustajansa.⁸

Muina keskushallintotason jatkuvaan ns. *sektorisuunnitteluun* osallis-tuvina komiteatyypisinä orgaaneina voi mainita

– *teollisuusneuvottelukunnan*, jonka tulee mm. laatia joka neljäs vuosi

⁶ L tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä 532/81, 14 § ja A tasapai-noisen alueellisen kehityksen edistämisestä 4/82, 2, 7–8 ja 11–13 §.

⁷ L keskiasteen koulunuudistuksen kehittämisestä 474/78, 7–9 § ja A keski-as-teen koulunuudistuksen neuvottelukunnasta ja suunnittelulautakunnasta 585/78, 1–5 §.

⁸ SähköL 319/79, 15–23 §. Ks. myös A sähköhuollon neuvottelukunnasta 274/80.

- pitkän aikavälin teollisuuspoliittinen ohjelma ja tarvittavat erillisohjelmat sekä täydentää ohjelmia jatkuvasti tarpeellisin osin,
- *energiapolitiikan neuvoston*, jonka tehtävänä on mm. osallistua valtakunnallisen energiaohjelman valmisteleamiseen ja ajan tasalla pitämiseen,
 - *asuntoneuvoston*, jonka tehtävänä on mm. käsitellä valtakunnalliset asuntopoliittiset kehittämissuunnitelmat,
 - *ammatinvalinnanohjausneuvoston*, jolta työvoimaministeriön on pyydettävä lausunto mm. ammatinvalinnanohjauksen toimeenpano- ja kehittämissuunnitelmia koskevista asioista sekä
 - *työterveyshuollon neuvottelukunnan*, jolle on varattava tilaisuus antaa lausunto kansanterveystyön valtakunnallisen suunnitelman työterveyshuollon toimeenpanoa ja siihen tarvittavien palvelusten tuottamisesta koskevista osista, ennen kuin suunnitelma alistetaan valtioneuvoston hyväksyttäväksi.⁹

Sisäiseen toiminnan ohjaukseen osallistuvista komiteatyypisistä elimistä voi erityisryhmänä tarkastella vielä orgaaneja, jotka antavat lausuntoja eräiden *valtion tutkimuslaitosten toiminnan suunnittelusta*. *Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen valtuuskunta* mm. antaa kauppa- ja teollisuusministeriölle lausunnon tutkimuskeskuksen vuosittaisesta toimintasuunnitelmasta, tulo- ja menoarvioehdotuksesta sekä vuosikertomuksesta. *Metsäntutkimuslaitoksen neuvottelukunnan* tehtävänä puolestaan on mm. antaa tutkimuslaitokselle lausuntoja sen tutkimusyksiköiden toimintasuunnitelmista. Lausunnot sitovat tutkimuslaitosta sikäli, että jos se ei yhdy neuvottelukunnan käsitykseen, suunnitelman vahvistaminen on alistettava maa- ja metsätalousministeriölle.¹⁰

8.2. Resurssihallinto

Ylläpitotehtäviksi luonnehdittavan resurssihallinnon keskitetty ohjaus ja valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle ja erälle sen alaisille linjahallintoyksiköille. Valmisteleviin tehtäviin on lisäksi perustettu myös pysyviä komiteita. *Muussa kuin henkilöstöhallinnossa* on pakollisen lausunnonantajan asema annettu valtion rakennusasiain neuvottelukunnalle sekä valtion alueneuvottelukunnalle.

⁹ A teollisuusneuvottelukunnasta 46/78, 2 §:n 4) kohta; A energiapolitiikan neuvostosta 764/77, 2 §:n 1) kohta; A asuntoneuvostosta 150/77, 3 §:n 3) kohta; A ammatinvalinnanohjauksesta 632/64, 4 §:n 2) kohta; KansanterveysL 3,2 § (744/78) ja A työterveyshuollon neuvottelukunnasta 745/78, 2 §:n 3) kohta.

¹⁰ A valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta 181/72, 14 §:n 1) kohta; A metsäntutkimuslaitoksesta 1070/76 13,1 §:n 3) kohta ja 13,2 §.

Näistä valtiovarainministeriön yhteydessä olevista elimistä *valtion rakennusasiain neuvottelukunta* on perustettu valtion talonrakennushankkeiden ja alueneuvottelukunta puolestaan valtion rakennusmaan käytön tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden edistämiseksi. Ao. ministeriön on pyydettävä rakennusasiain neuvottelukunnan lausunto, ennen kuin se vahvistaa valtion talonrakennushankkeista annetun asetuksen (137/77) tarkoittaman perustamis- tai yhdistetyn perustamis- ja esisuunnitelman. Lausuntomenettelyä on valtiovarainministeriön hyväksymässä laajuudessa noudatettava myös joissakin sellaisissa tapauksissa, joissa on tarkoituksena, että valtio osallistuu julkisen tai yleishyödyllisen yhteisön tai säätiön talonrakennushankkeen perustamiskustannuksiin. Valtiovarainministeriön toimivallassa on myöntää poikkeuksia lausunnonhankkimisvelvollisuudesta.

Valtion alueneuvottelukunnan lausunto on valtiovarainministeriön ja rakennushallituksen hankittava käsitellessään sellaisia valtion rakennusmaasta annetussa asetuksessa tarkoitettuja asioita, joilla on huomattava taloudellinen merkitys.¹¹

Valtion rakennus- ja kiinteistöasiain hallintoon on perustettu lisäksi joitakin hoitokunta-nimisiä elimiä, joilla on myös itsenäistä päätösvaltaa kuten yksityisoikeudellisten sopimusten tekokompetenssia. Tällaisia orgaaneja ovat ainakin Otanijemen, Saimaan kanavan, Suomenlinnan sekä Hämeen ja Turun linnojen *hoitokunnat*. Rakennusasiain hallintoon sisältyvät vielä opetusministeriön hallinnonalalla *korkeakoulujen rakentamisen neuvottelukunnat*, joiden kompetenssi pääsääntöisesti rajoittuu ministeriön ja korkeakoulun päätettävien asioiden valmisteluun. Lisäksi puolustusministeriön hallinnonalalla tietyt rakennus- ja kiinteistöhallintoon kuuluvat asiat käsittelee valmistavasti *puolustusvoimien majoituslautakunta*.¹²

Otanijemen sekä Hämeen ja Turun linnojen hoitokunnat on perustettu säädöskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä, Suomenlinnan hoitokunta taas on säännelty asetuksella. Saimaan kanavan hoitokunnan oikeusperusta on sikäli erikoislaatuinen, että sitä edellytetään jo Saimaan kanavan Neuvostoliitolle kuuluvan osan ja Malyj Vysotskij -saaren vuokraamissopimuksessa (SopS 40/63). Tarkempia säännöksiä hoitokunnasta on annettu asetusteilse (436/163).

Esimerkkinä hoitokunta-nimisistä orgaaneista tarkastelen Suomenlinnan hoitokunnan tehtäväsäännöksiä. Sen tehtävänä on valtioneuvoston

¹¹ Ks. valtion rakennusasiain neuvottelukunnasta A valtion talonrakennushankkeista 137/77, muut. 77/80, 2–3 ja 9–10 § sekä valtion alueneuvottelukunnasta A valtion rakennusmaan hallinnosta 26/72, 12 §.

¹² A puolustusministeriöstä 223/82, 26,2 §.

vahvistamien perusteiden mukaisesti huolehtia Suomenlinnan alueen hallinnan edellyttämistä tehtävistä sekä mm.

- kehittää Suomenlinnan käyttösuunnitelmaa sekä valvoa ja ohjata käyttösuunnitelman edellyttämiä toimenpiteitä,
- huolehtia valtion talonrakennushankkeista annetun asetuksen perusteella sille määrätyistä rakennus-, muutos- ja perusrakennustöistä,
- huolehtia hallinnassaan olevien sekä myös eri määräysten perusteella muiden valtion virastojen ja laitosten hallinnassa olevien rakennusten isännöitsijäntoimesta ja vuosikorjauksista,
- huolehtia hallinnassaan olevien alueiden, rakennusten ja huonetiilojen vuokraamisesta tai käyttöoikeuden luovuttamisesta ope-
tusministeriön vahvistamien yleisohjeiden mukaisesti.¹³

Valtion hankintojen keskitetty ohjaus ja valvonta kuuluu valtioneuvoston sisäisessä kompetenssijaossa kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle. Obligatoristen lausuntojen antajana eräissä hankinta-asioissa toimii ulkomaisten hankintojen neuvottelukunta.

Mikäli hankinnan osalta on saatu tarjous ulkomaisesta tavarasta ja hankintahinta on vähintään 150 000 markkaa, asiasta on valtioneuvoston antamien budjetin yleisten soveltamismääräysten mukaan pyydettävä neuvottelukunnan lausunto.¹⁴

Puolustusministeriön yhteydessä on hankintojen, myyntien sekä muiden kaupallisesti tai sotataloudellisesti merkittävien hankkeiden valmistavaa käsittelyä varten *puolustushallinnon kaupallinen lautakunta*.¹⁵

Henkilöstöhallinnon alueelle muodostunut komiteatyypisten orgaanien verkosto kuvastaa osaltaan sitä virkamiesten palvelussuhteen ehtoissa ja niiden määräytymisjärjestyksessä tapahtunutta kehitystä, joka on lähentänyt virkasuhdetta työsopimussuhteeseen. Tämän kehityksen eräänä tuloksena on ollut, että virkasuhdekin on saanut joitakin työsopimussuhteelle ominaisia osapuolten oikeudellisesti-muodolliseen tasa-arvoisuuden viittaavia piirteitä, jotka eivät enää kaikilta osin vastaa oikeuskirjallisuuden virkasuhteeseen perinteisesti liittämiä tunnusmerkkejä. Organisatorisesti kehitys on tuottanut sellaisia komiteatyyppejä elimiä, jotka on kokoonpantu pariteettisuuspäätöksen mukaisesti valtiotyönantajan ja henkilöstön tai henkilöstöjärjestöjen edustajista.

¹³ A Suomenlinnan hoitokunnasta 427/76, muut. 1105/77, 4 §.

¹⁴ Valtion tulo- ja menoarvion yleiset soveltamismääräykset 19. 2. 1981 (VM/TM 5650), kohta 4.2.4.

¹⁵ A puolustusministeriöstä 223/82, 26,1 §.

Aivan kaikki henkilöstöhallinnon komiteat eivät liity kuvaamaani kehitykseen. Niinpä nykyisen *ulkoasiainministeriön valinta- ja koulutuslautakunnan* perustamismotiivina on pikemminkin huolenpito ulkoasiainhallinnon rekrytointipohjan monipuolisuudesta kuin henkilöstön aseman turvaaminen suhteessaan valtiotyönantajaan. Lautakunta, jossa muiden jäsenten ohella on tosin myös kaksi henkilöstöedustajaa, käsittelee hakemukset ulkoasiainministeriön kansainvälisten asioiden valmennuskurssille, tutkii, täyttävätkö pyrkijät säädetyt kelpoisuusvaatimukset, sekä antaa lausunnon pyrkijöiden sopivuudesta kurssille. Lautakunta antaa myös lausunnon siitä, ketkä valmennuskurssin hyväksytysti suorittaneista otetaan ulkoasiainhallintoon harjoittelijoiksi, sekä ratkaisee koepalvelusajan jälkeen kysymyksen harjoittelijan pätevyydestä ja sopivuudesta ulkoasiainhallintoon. Lautakunta siis yhtäältä antaa obligatorisia lausuntoja, toisaalta taas käyttää itsenäistä päätösvaltaa.¹⁶

Henkilöstöhallinnon komiteatyypiset elimet voidaan ryhmittää yhtäältä valtiovarainministeriön kompetenssiin kuuluvaa henkilöstöhallinnon keskitettyä ohjausta ja valvontaa palveleviin orgaaneihin sekä toisaalta hallintoyksiköittäisiin virastodemokratiaelimiin. *Valtiovarainministeriön yhteydessä* toimivista elimistä on toimialaltaan laajin *virkamiesasioiden neuvottelukunta*, jonka käytännön merkitys lienee tosin supistunut virkaehtosopimusmenettelyn käyttöön oton jälkeen.

Neuvottelukunta avustaa ministeriön palkkaosastoa tämän toimialaan kuuluvissa ja niihin liittyvissä asioissa lausuntoja antaen ja ehdotuksia valmistellen. Muita ministeriötä avustavia säädännäisiä pysyviä komiteoita ovat *työaikaneuvottelukunta*, *valtion eläkeneuvottelukunta*, *valtion työterveys- ja työturvallisuusasiain neuvottelukunta* sekä *valtion töiden huoltotoimikunta*.¹⁷ Virka- ja työehtosopimuskysymyksiä valmistelevat elimet – *valtion virkaehtosopimusasiain neuvottelukunta*, *virastojen palkkanneuvottelukunta* ja *valtion työehtosopimusasiain neuvottelukunta* – on puolestaan perustettu säädöskokoelmassa julkaisemattomilla valtioneuvoston päätöksillä.¹⁸

Komiteatyypisten elinten henkilökokoonpanoon liittyvänä perustamismotiivina on yleensä hallinnon ulkopuolisten asiantuntijoiden ja pää-

¹⁶ A ulkoasiainhallinnosta 151/78, 77–83 §.

¹⁷ A virkamiesasioiden neuvottelukunnasta 55/56; A työaikaneuvottelukunnasta 288/63, muut. 794/69; VEL 3,2 § ja A valtion eläkeneuvottelukunnasta 673/67, muut. 149/71; A valtion työterveys- ja työturvallisuusasiain neuvottelukunnasta 10/73, muut. 369/74 ja 570/81; VNp valtion työmaiden huollosta 607/81, 51 § ja VNp valtion työntekijäin terveydenhuollon ohjesäännöstä 486/79, 25 §.

¹⁸ Ks. komiteatyypisten elinten osallistumisesta valtion virka- ja työehtosopimusneuvotteluihin *Valtion neuvottelujärjestelmät* 1978.

töksenteon kohteiden vetäminen hallinnon toimintaan. *Virastodemokratiaelinten* tavoitteeksi on sen sijaan asetettu hallintoyksiköiden oman henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien tehostaminen. Virastodemokratialla tarkoitetaan sen suunnitteluasiakirjoissa –virastodemokratiatoimikunnan mietinnössä ja valtioneuvoston päätöksessä virastodemokratian valmistelusta valtionhallinnossa– »sellaisten toiminnallisten ja rakenteellisten uudistusten aikaansaamista valtion hallintoyksiköissä, jotka takaavat niiden palveluksessa olevalle henkilöstölle mahdollisuuden vaikuttaa omaa työyhteisöään, työtään ja työnsä toteuttamiseksi koskevaan päätöksentekoon». Valtioneuvoston päätös rajaa virastodemokratian piiristä muiden tahojen kuin henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia koskevat järjestelyt. Se ei koske »pyrkimyksiä lisätä tietyn toimialan asiantuntijoiden, hallintoyksikön toiminnan kanssa välittömästi tekemisiin joutuvien kansalaisten tai oppilaitoksissa opiskelevien mahdollisuuksia vaikuttaa hallintoyksikön päätöksentekoon».¹⁹

Valtionhallinnossa 1970-luvulta lähtien suunnitelluilla ja toteutetuilla virastodemokratiajärjestelyillä on selviä yhteyksiä 1960-luvulla virinneeseen yritysdemokratiakeskusteluun. Yhteydet eivät ole vain ajallisia vaan myös näiden pyrkimysten taustatekijät ovat paljolti saman kaltaiset.²⁰ Tietyt valtionhallinnon erityispiirteet ovat tosin luonnollisesti lyöneet leimansa virastodemokratia uudistuksiin.

Pasi Valtee on analysoinut virastodemokratian taloudelliset tuotannollisia, poliittisia, työmarkkinapoliittisia sekä hallintokäytännön kehitykseen liittyviä taustatekijöitä. Tuotannolliset tekijät kytkeytyvät pyrkimykseen lisätä organisaation tehokkuutta uuden teknologian ja siitä työntekijöiden yhteistoimintamuodoille asettuvien uusien vaatimusten oloissa. Näillä tekijöillä on ollut vaikutuksensa myös julkiseen hallintoon, jossa on toteutettu voimakkaita hallintoteknologisia uudistuksia ja jossa erityisesti 1970-luvulla on alettu soveltaa yksityisen sektorin omaksumia työn organisoinnin, johtamisen ja sosiaalisen organisaation järjestelyjä.

Poliittisella tasolla eräät hallinnon poliittista kontrollia vaikeuttaneet kehitystendenssit ovat synnyttäneet paineita hallinnon sisäiseenkin demokratisoimiseen. Hallinnon politisoitumisesta aiheutuneet tavoiteristiriidat ovat Valteen mukaan myös uudella tavalla korostaneet vallankäytön legitimeettikysymyksiä. Työmarkkinapolitiikassa tulopoliittinen käytäntö on puolestaan jättänyt paikallistason ja organisaatiokohtaiset ongelmat kokonaisvaltaisten kysymysten varjoon sekä toisaalta lisännyt

¹⁹ VNp virastodemokratian valmistelusta valtionhallinnossa 31. 1. 1974 (VM/P 3073); *kom.miet.* 1973: 77 s. 22.

²⁰ Virastodemokratiatoimikunta kiinnittikin ehdotuksensa mietintönsä johdanto-osassa yritysdemokratiasta käytyyn keskusteluun. *Kom.miet.* 1973: 77 s. 15–19.

ratkaisuja paikallistasolle siirtäviä työehtosopimusmääräyksiä. Näin on syntynyt tarvetta »kehittää sellaisia yhteistyön ja -toiminnan mekanismeja, joissa mainittuja ongelmia voitaisiin käsitellä ja ratkaista ja joiden avulla voitaisiin stabilisoida organisaation varsinainen toiminta». Virastodemokratiakin on Valteen mielestä osa työ- ja virkaehtosopimustoiminnan kontrollimekanismia. Hallintokäytännössä taas on erikoistumis- ja eriytymiskehityksen vastapainoksi syntynyt tarvetta uusiin toiminnan ja rakenteiden yhteensovittamisen ja integroitumisen muotoihin, jollaiseksi myös virastodemokratia voidaan nähdä.²¹

Valteen erittelemät taustatekijät liittyvät hänen hallinnon rationaalisuusperspektiiviksi kutsumaansa osallistumisjärjestelyiden motivointiperusteeseen. Virastodemokratiaa voi lisäksi perustella edunvalvontaperspektiivistä, joka on ollut ominainen ammattiyhdistysliikkeen kannanotoille. Tästä näkökulmasta osallistumisjärjestelmiä arvioidaan sen perusteella, miten ne vaikuttavat henkilöstön asemaan kuten taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin, työturvallisuuteen, viihtyvyyteen, oikeusturvaan ja vaikutusmahdollisuuksiin. Molemmat lähestymistavat ovat Valteen mukaan vaikuttaneet virastodemokratian suunnittelutyöhön.²²

Virastodemokratia uudistuksen käynnisti koko valtionhallinnon tasolla valtioneuvoston 31. 1. 1974 antama päätös virastodemokratian valmistelusta. Päätös, joka perustui virastodemokratiatoimikunnan mietinnössä esitettyihin kannanottoihin, koskee valtioneuvoston kansliaa ja ministeriöitä sekä niiden alaisia virastoja, laitoksia ja likeyrityksiä. Päätöksen mukaan virastodemokratian hallintoyksiköittäinen soveltaminen on määrära aloittaa asettamalla hallintoyksikön johdon ja edustavimpien ammatillisten järjestöjen sopimuksella *virastodemokratian suunnitteluryhmä*. Ryhmän laatima suunnitelma sekä valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan *virastodemokratianeuvottelukunnan* siitä antama lausunto jätetään hallintoyksikön johdolle, joka huolehtii suunnitelman aiheuttamista jatkotoimista. 1970-luvun loppuun mennessä oli n. 70 hallintoyksikössä aloitettu virastodemokratian soveltaminen.²³ Säädöstasolla järjestelyt on säännönmukaisesti toteutettu siten, että hallintoyksikön organisaatioasetukseen on otettu maininta virastodemokratiasta ja mahdollisesti myös sitä toteuttavista elimistä sekä valtuutus tarkempien määräysten antamiseen työjärjestyksellä tai virastodemokratiaohjesäännöllä.

Virastodemokratiaa ja sen yleisvalmistelua koskevaa lakia ei ole pidetty tarpeellisenä, koska »virastodemokratian tarkoituksena on kehittää

²¹ Valtee 1979 s. 11–37.

²² Valtee 1979 s. 44–49.

²³ Vapaavuori s. 10.

henkilöstöhallintoa ja parantaa henkilöstöasioiden hoitoa, ja koska valtioneuvostolla on yleisen toimivaltansa puitteissa ollut mahdollisuus käynnistää tarkoituksenmukaiseksi katsomansa osallistumisjärjestelmien kehittäminen valtionhallinnossa». Hallintoyksiköittäisiä lain taseoisia säännöksiä ei taas ole nähty aiheellisiksi, koska virastodemokratiaelimille ei yleensä ole annettu itsenäistä päätösvaltaa ja koska valtioneuvoston valmistelupäätöksen sisältämää vaihtoehtoa, jossa henkilöstön edustajat osallistuisivat kollegisiin päätöksentekokeleimiin, ei ole missään hallintoyksikössä toteutettu.²⁴

Asetustaseoisista säännöksistä lainaan esimerkinomaisesti eri hallintotason yksiköjä koskevia säännöksiä. Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen (143/82) mukaan »henkilöstön osallistumisesta sitä itseään koskevan päätöksenteon valmisteluun ministeriössä ja sen osastoissa määrätään tarkemmin työjärjestyksessä ja virastodemokratiaohjesäännössä, jotka ministeriö vahvistaa» (26,2 §). Tullihallintoasetuksen vastaavan säännöksen mukaan »virastodemokratian toteuttamisesta tullihallinnossa määrätään virastodemokratiaohjesäännössä, jonka vahvistaa tullihallitus» (37 §, 773/81).

Lääninhallitusasetuksen virastodemokratiaa koskevassa säännöksessä taas nojaututaan virastodemokratiatoimikunnan ja valtioneuvoston valmistelupäätöksessään esittämään määritelmään:

»Henkilöstön mahdollisuudesta vaikuttaa työyhteisöään, työtään ja työnsä toteuttamisehtoja koskevaan päätöksentekoon lääninhallituksessa määrätään työjärjestyksessä ja virastodemokratiaohjesäännössä, jonka lääninhallitus vahvistaa» (LHA 28,4 §, 477/77).

Virastodemokratian organisatoriset muodot vaihtelevat jonkin verran mm. hallintoyksiköiden koosta riippuen. Järjestelmän runkona ovat kuitenkin säännönmukaisesti *henkilöstöneuvostot* ja *yhteistyökomiteat*, joita saattaa vielä täydentää *henkilöstön kokous*. Henkilöstön kokoukset korvaavat joissakin pienissä yksiköissä henkilöstöneuvoston kokonaan.

Henkilöstöneuvosto valitaan yleensä vaaleilla ainakin silloin, jos ehdokkaita on asetettu enemmän kuin on täytettäviä paikkoja. Muutamassa hallintoyksikössä kuten vesihallituksessa jäsenten valinta on kuitenkin annettu ammattijärjestöille. Ammattijärjestöille on vaaleillakin valittavissa henkilöstöneuvostoissa saatettu turvata kiintiöity edustus. Järjestöt asettavat myös ehdokkaat vaaleihin, joskin eräissä hallintoyksiköissä ehdokkaiden asettamisoikeus on myös erikseen perustetuilla valitsijayh-

²⁴ Ministeri Työläjärven vastaus kirj.kys.:een n:o 261 (ed. Ronkainen ym.) v. 1979 vp. – Hiljattain mietintönsä jättänyt virastodemokratiakomitea on kuitenkin ehdottanut, että lailla yhteistoiminnasta valtion virastoissa vakiinnutettaisiin koko valtionhallintoon tietyt toimiviksi havaitut virastodemokratian periaatteet. Komitean lakiehdotus rakentuu yritysten yhteistoimintalain tavoin työnantajan yhteistoimintavelvoitteen pohjalle. *Kom.miet.* 1982: 17.

distyksillä. Muutamassa tapauksessa ehdokkaiden asettaminen ja vaali tapahtuvat henkilöstön kokouksessa.²⁵

Yhteistyökomitean jäsenistä henkilöstöneuvosto (henkilöstökokous) valitsee puolet, kun taas toisen puolen määrää, mahdollisia itseoikeutettuja jäseniä lukuunottamatta, hallintoyksikön johto. Esim. valtiovarainministeriön yhteistyökomiteaan ministeriön henkilöstöneuvosto valitsee keskuudestaan neljä jäsentä kahdeksi kalenterivuodeksi kerrallaan, kun taas ministeriön johtoa edustavat valtiosihteeri ja kolme hänen määräämäänsä jäsentä.²⁶

Virastodemokratiaelinten käsiteltäviä asioita rajattaessa on lähtökohdana yleensä pidetty virastodemokratiatoimikunnan mietintöön sekä valtioneuvoston valmistelupäätökseen sisältyvää esimerkkiluetteloa, joskin pyrkimyksenä näyttää olleen pitäytyä vielä tiukemmin henkilöstöhallintoon kuin tässä luettelossa. Joissakin asioissa virastodemokratiaorgaaneille on saatettu antaa obligatorisen lausunnonantajan asema.²⁷

²⁵ Tiedot henkilöstöneuvostojen valintatavasta perustuvat valtiovarainministeriön palkkaosastolla laadittuun monisteeseen *Yhteen veto eräiden hallintoyksiköiden virastodemokratiatoimielinten valintatavasta*.

²⁶ Valtiovarainministeriön virastodemokratiaohjesääntö 9. 2. 1982, 13,1–2 §.

²⁷ Ks. esimerkkinä virastodemokratiaelinten käsiteltäväksi annetuista asioista valtiovarainministeriön virastodemokratiaohjesäännön 5 §, jossa luetelluissa asioissa ko. orgaaneilla on yleensä pakollisen lausunnonantajan asema (4.1 §). Elimet voivat lisäksi käsitellä myös muita virastodemokratian piiriin kuuluvaksi katsottavia asioita henkilöstön, johdon tai jäsentensä aloitteesta; näissä asioissa ne voivat tehdä ehdotuksia ja aloitteita sekä antaa lausuntoja (7 §).

V. KOMITEOIDEN TIETOJEN SAANTIOIKEUDET

1. LÄHTÖKOHTIA

Valtio-organien toiminnan valmisteluvaiheen keskeinen ongelma on riittävän ja sisällöltään luotettavan tietoaineiston hankkiminen päätöksenteon pohjaksi. Valtio-organien toimintaa on mahdollista analysoida päätöksentekotapahtumana, jossa päätöserustana oleva informaatio muunnetaan käytettävissä olevien resurssien avulla ja tiettyjä päätössääntöjä noudattaen ympäristöön suuntautuviksi päätöksiksi.¹ Saatu informaatio vaikuttaa olennaisesti päätösten sisältöön ja niiden osuvuuteen valtiollisten tavoitteiden toteuttajina.

Komiteoiden tehtäviin ja toimivaltaan liittyy eräitä sellaisia piirteitä, jotka entisestään korostavat tietojen saantimahdollisuuksien merkitystä. Eräänä koko komitealaitoksen tärkeimmistä funktioista on pidetty tietoaineiston tuottamista, kokoamista ja välittämistä muun valtio-organisaation käyttöön.² Komitealaitoksen on siten nähty merkittävässä määrin vastaavan sen informaatioperustan luomisesta, jota valtiollisissa päätöksentekoprosesseissa hyödynnetään ja muokataan. Tämä funktio on etualalla varsinkin niissä ns. tyypillisissä komiteoissa, jotka hoitavat tutkimus- ja selvitystehtäviä sekä muita valtiollisten reformien valmistelu- ja suunnittelutehtäviä. Nämä tehtävät kohdistuvat yleensä suhteellisen laaja-alaisen ja -vaikutteisten kehitysilmiöiden ja ongelmien selvittämiseen sekä ongelmiin reagoivien, tavallisesti säädöksin toteutettavien valtiollisten reformien tarpeen ja sisällön arvioimiseen. Tällaisiin tehtäviin liittyy usein myös eri viranomaisten sekä valtio-organisaation ulkopuolistenkin

¹ Ks. *Lundqvist* 1973 s. 72 ja *Virkkunen - Tuori* 1981 s. 94-95 ja 150-151.

² *Kr. Ståhlberg* 1976a s. 27-29. Ståhlberg korostaa myös informaatiofunktion toista puolta, tietojen välittämistä komiteoissa edustetuille tahoille.

tahojen toimintojen koordinoitiefunktio. Myös tämän funktion täyttämisen edellyttää riittävää ja luotettavaa informaatiota koordinoitavista toiminnoista.

Hieman toisesta näkökulmasta komiteoiden tietojen saantitarvetta on tarkasteltava niiden osallistuessa yksittäistapauksellisten lainkäyttö- tai hallintoasioiden käsittelyyn. Tarvittava informaatio on tällöin yleensä kohdentuneempaa ja määrällisesti rajoittuneempaa. Informaation riittävyyden ja luotettavuuden vaatimus ei tällaisissa tehtävissä johdu pelkästään valtiollisen ohjauksen tuloksellisuuden varmistamisesta. Kysymys on myös päätöksenteon yksilöitävien kohteiden asemasta, heidän oikeusturvansa takaamisesta.

Komiteoiden toimintaan usein liittyvä valvonnallinen aspekti painottaa myös tietojen saannin järjestämisen tärkeyttä, onhan tietojen hankkiminen valvottavista toiminnoista valvonnan keskeinen ainesosa. Valvontafunktiotakaan ei voi lähestyä pelkästään valtio-organisaation näkökulmasta. Kun komiteoissa on jäseninä valtio-organisaation ulkopuolisia, päätöksenteon kohteiden edustajiksi luonnehtimiani henkilöitä, niitä on arvioitava myös ulkopuolisten tahojen valtiokoneistoon suuntaaman kontrollin välineinä. Ulkoisen valvonnan mahdollisuuksien erittely vaatii, että tietojen saantioikeuden subjektina tarkastellaan paitsi komiteaa kollegisena orgaanina myös yksittäisiä komiteajäseniä.

Komiteoiden eriyttämisellä tehtäviensä ja toimivaltansa nojalla on merkitystä paitsi punnittaessa faktista informaation saantitarvetta myös arvioitaessa juridisesti tietojen saantioikeuksia. Lisäksi juridisia ongelmia on jäsennettävä näiden *oikeuksien kohteiden* näkökulmasta.

Komiteoiden työ saattaa edellyttää informaatiota paitsi *yksityisiltä subjekteilta* myös *toisilta valtio-orgaaneilta* tai *kunnallisilta elimiltä*. Lainsäädännöllisiä tai muita reformeja valmistelevat komiteat tarvitsevat usein linjahallinto-orgaanien hallussa olevia tietoja; toisten valtio-orgaanien toimintaa valvovien komiteoiden työ edellyttää valvontainformaatiota; lausuntoja antavat komiteat eivät voi täyttää tehtävänsä ilman tietoja lausuntopyyntöjen kohteina olevista asioista; valtio-organisaation sisäisestä koordinaatiosta huolehtivilla komiteoilla tulee olla käytettävissään informaatiota yhteensovittavista toiminnoista; lainkäyttöä harjoittavat komiteat saattavat tarvita paitsi tietoja muutoksenhaun alaisen päätöksen tehneeltä elimeltä myös asiantuntijaselvityksiä muilta viranomaisilta jne.

Valtio-orgaanien kunnallisia toimintoja koskeva tiedontarve on kasvanut valtiollisten ja kunnallisten toimintojen kietoutuessa yhä enemmän

yhteen. Tämä tendenssi on havaittavissa kuntien pakollisten tehtävien lisääntymisenä varsinkin sosiaali- ja koulutushallinnossa: uudet, ns. sosiaalivaltiollliset tehtävät on usein organisoitu niin, että valtakunnallisella ja osin myös väliportaalla tasolla niistä huolehtivat valtion elimet, kun taas paikallistasolla ne on säädetty kunnallisten orgaanien hoidettavaksi. Valtiolllisten ja kunnallisten toimintojen yhteensovittamista palvelevat mm. sektorisuunnittelujärjestelmät, joiden toimivuus riippuu olennaisesti suunnitteluinformaation välittämisestä.

Myös komiteatyyppejä elimiä käytetään tehtävissä, jotka edellyttävät tietojen saamista kunnallisilta orgaaneilta. Komiteoita toimii runsaasti aloilla, joilla valtiollisten ja kunnallisten toimintojen yhteenkietoutumistendenssi ilmenee selvimmin, ja niiden koordinointi- ja valvontatehtävät saattavat koskea myös kuntia ja kunnallisia orgaaneja. Jo kunnallisten keskusjärjestöjen edustajien merkittävä osuus komiteoiden jäsenistössä todistaa kuntiin liittyvien tehtävien asemasta.³

Vuoden 1983 alussa voimaan tullut hallintomenettelylaki (598/1982) sisältää eräitä hallintoviranomaisten *tietojen saantioikeutta koskevia säännöksiä*, jotka saattavat tulla sovellettaviksi myös komiteatyypeissä elimissä. Valtion hallintoviranomaisina, joita lain 3,1 §:ssä tarkoitetaan ja joissa lakia noudatetaan, on esitöissä mainittu myös »erilaiset hallinnon sivuelimet, kuten komiteat ja ministeriöiden yhteydessä toimivat neuvottelukunnat». Kuitenkin »näille kuuluvien asioiden laadusta aiheutuisi . . . , että hallintomenettelylain soveltaminen olisi käytännössä vähäistä».⁴

Hallintomenettelyllä laissa tarkoitetaan »hallintoasiain käsittelyä viranomaisessa, ei kuitenkaan hallintolainkäyttöä» (1,2 §). Lainkäytön ja hallinnon välinen raja on lain esitöissä vedetty hieman toisin kuin itse olen oikeudellisen sääntelyn prosessin ja mekanismin käsitteistä lähtien katsonut perustelluksi. Lainkäyttönä on oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla laaditun ehdotuksen perusteluosassa pidetty valitus- sekä HPurkuL:n tarkoittamaa ylimääräistä muutoksenhakumenettelyä samoin kuin hallintoriita-asiain käsittelyä. Valitukseen on lisäksi rinnastettu »sen kanssa asiallisesti samanlaiset muutoksenhakekeinot, kuten esimerkiksi veromuistutus (VerotusL 92 §) ja ns. alistusvalitus (esim. KEL 71 §)». Sen sijaan mm. oikaisuvaatimusten käsittelyssä on esitöiden mukaan sovellettava

³ Helander, 1979 s. 57 ja 60, on esittänyt tietoja kunnallisten keskusjärjestöjen edustuksesta tilapäisissä sekä säädännäisissä pysyvissä komiteoissa.

⁴ Rihto et al. 1979 s. 46.

hallintomenettelylakia.⁵ Kun virkamiesten kurinpidossa ei ole kysymys muutoksenhausta eikä hallintoriita-asian käsittelystä, myös se kuuluu esitöiden perusteella lain soveltamisalaan.

Lainkäyttöprosessin valmisteluvaiheen suhteesta lain soveltamisalaan ei esitöissä ole mainintoja. Kun lain soveltamisen ulkopuolelle jätettyihin lainsäädäntöasioihin on kuitenkin sisällytetty myös lainsäädäntöasioiden valmistelu,⁶ sulkeutunee vastaavasti lausuntojen antaminen ja ehdotusten tekeminen lain tarkoittamissa lainkäyttöasioissakin sen soveltamisalan ulkopuolelle. Säädosvalmistelua koskeva rajausta puolestaan merkitsee mm., että merkittävässä osassa tilapäisiä valmistelukomiteoita laki ei tule sovellettavaksi.

Tietojen saantioikeutta koskevien säännösten sovellettavuutta komiteatyypisissä orgaaneissa rajoittaa myös se, että eräät lain pykälästä ovat noudatettavina »vain, jos hallintomenettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta» (1,1 §). Näihin kuuluvat mm. selvittämisen velvollisuutta, asianosaisen suullista lausumaa sekä katselmusta ja suullista todistelua sääntelevät pykälät (17–19 §). Tätä rajoitusta lukuunottamatta laki koskee »lähtökohtaisesti sekä ulkoisia hallintoasioita että hallinnon sisäisiä asioita», kuten esitöissä on todettu.⁷

Valtioneuvoston komiteapäätöksessä on myös joitakin informaation hankkimista koskevia määräyksiä. Ne eivät kuitenkaan perusta komiteapäätöksen alaan kuuluville elimille oikeutta saada tietoja toisilta valtio-organeilta tai valtiokoneiston ulkopuolisilta subjekteilta vaan rajoittuvat sääntelemään informaation hankinnassa noudatettavaa menettelyä.

Komiteapäätöksen 21,1 §:n mukaan komitea voi kutsua kokoukseensa komiteaan kuulumattomia *asiantuntijoita*. Edellytyksenä kuitenkin on, ettei asiantuntijaselvityksen hankkimista voida sopivasti ja tarkoituksenmukaisesti antaa komitean puheenjohtajan, yhden tai useamman jäsenen taikka sihteerin tehtäväksi. Päätöksen 21,2 §:ssä taas annetaan määräyksiä kirjallisen asiantuntijalausunnon tai -selvityksen hankkimisesta. Tällaiseen informaation hankintakeinoon turvautuminen edellyttää ao. ministeriön valtiovarainministeriön raha-asiainkäsittelyn jälkeen antamaa lupaa. Vastaava lupa on 23 §:n mukaan edellytyksenä myös komitean suorittamalle laajahkon tilastotietojen keräämisen sisältävälle tutkimukselle. Komitean on lisäksi ennen tällaisen tutkimussuunnitelman toteuttamista kuultava tilastokeskusta. Lopuksi myös komiteapäätöksen 24 § saattaa tulla sovellettavaksi informaation hankintatarkoituksessakin.

⁵ Rihto et al. 1979 s. 32–33.

⁶ Rihto et al. 1979 s. 30.

⁷ Rihto et al. 1979 s. 34.

Pykälä näet määrää, että »milloin osa komitean tehtävästä tai jokin sen tehtävään sisältyvä erikoiskysymys voitaisiin sopivasti ja tarkoituksenmukaisesti antaa jonkin viraston tai laitoksen, lainvalmistelukunnan taikka jonkin toisen komitean suoritettavaksi, komitean on tehtävä asiasta esitys asianomaiselle ministeriölle».

Kenties tärkein keino, jolla käytännössä pyritään turvaamaan tarpeellisen informaation välittyminen komiteaan, on komitean *kokoonpano*. Varinkin virkamiesjäsenten sekä valtio-organisaation ulkopuolisten asiantuntijoiden valinnassa tämä näkökohta on keskeisesti esillä, mutta oma merkityksensä sillä voi olla myös päätöksenteon kohteiden edustuksesta säädettyä tai päätettyä. Kun kaikki tietojen hankinnan kannalta relevantit tahot eivät ole jäsenistössä edustettuina, nämä voidaan kiinnittää komitean työhön nimeämällä sen käytettäväksi äänivaltaa vailla olevia *pysyviä asiantuntijoita*. Samaan päämäärään voidaan pyrkiä myös komitean *sihteereiden* valinnalla, joka usein kohdistuu komiteoiden käsittelemissä kysymyksissä toimivaltaisten linjahallintoyksiköiden virkamiehiin. Niinpä komiteoilla, jotka on kokoonpantu ensisijaisesti poliittisin tai etujärjestöedusteisin kriteerein, on yleensä sihteereinään tai joskus myös pysyvinä asiantuntijoinaan virkamiehiä.

Esimerkkinä kokonaan parlamentaarisen tilapäisen valmistelukomitean informaation välittymistä palvelevista organisatorisista järjestelyistä voi käyttää v. 1979 mietintönsä (1979: 60) jättänyttä parlamentaarista valmiuslainsäädäntökomiteaa. Komitealla oli kolme virkamiessihteeriä, yksi komitean asettamisen esitelleestä puolustusministeriöstä, yksi oikeusministeriöstä ja yksi puolustusneuvoston sihteeristöstä. Komitean asettamispäätöksessä sitä avustamaan nimettiin yhdeksänhenkinen asiantuntijaryhmä, johon kuului etupäässä komitean valmistelutehtävään liittyviä kysymyksiä käsittelevien linjahallintoyksiköiden virkamiehiä. Lisäksi asiantuntijaryhmässä oli joitakin järjestöedustajia. Pysyvät asiantuntijat osallistuivat osaan komitean kokouksista, minkä ohella heitä kuultiin komiteassa myös erikseen ja heille annettiin eri yhteyksissä tilaisuus tehdä kirjallisia ehdotuksia sekä esittää kantojaan mietintöluonnoksesta. – Näiden organisatoristen järjestelyjen lisäksi komitea varasi ao. ministeriöille mahdollisuuden esittää näkökantojaan sekä pyysi ministeriöiden valmiuspäälliköiltä erilliset lausunnot. Lopuksi komitea vielä kuuli suullisesti 26 pysyvään asiantuntijaryhmään kuulumatonta asiantuntijaa, pyysi ulkoasiainhallinnon välityksellä informaatiota eräiden vieraiden valtioiden valmiuslainsäädännöstä sekä teki niin kotimaahan kuin ulkomaillekin suuntautuneita tutustumismatkoja.⁸

Viitteitä siitä, minkälaisia tiedonhankintakeinoja valtiollisia reformeja

⁸ *Kom. miet. 1979: 60 s. 2–5.*

valmistelevilla ja suunnittelevilla, komiteapäätöksen tarkoittamilla komiteoilla on tapana käyttää, antaa Suomen komitealaitos -teokseen sisältyvä v. 1972 mietintönsä jättäneistä komiteoista tehty selvitys. Asiantuntijoiden kuuleminen on tämän selvityksen perusteella varsin yleistä: tutkituista 146 komiteasta vain 35 eli 24 % ei ollut lainkaan kuullut asiantuntijoita. Näistäkin komiteoista kuudella oli ollut käytettävissään ainakin yksi pysyvä asiantuntija.⁹ Erillisiä tutkimuksia oli tehnyt tai teettänyt 34 komiteaa (23,3 %). Tutkimustyön olivat komitean sihteerit suorittaneet 23 komiteassa; tutkimukset olivat tällöin yleensä pohjautuneet tiedusteluun tai kyselyyn. Ulkopuoliseen tutkimusapuun oli turvautunut 13 komiteaa. Ulkopuolisilta tilatut tutkimukset sisälsivät lähinnä tilastollista aineistoa sekä siihen perustuvia laskelmia ja selvityksiä. Erityisiä tutustumismatkoja oli puolestaan tehnyt 28 komiteaa (19 %). Näistä puolet oli suunnannut matkansa maan rajojen ulkopuolelle.¹⁰

2. TIETOJEN SAANTI YKSITYISILTÄ SUBJEKTEILTA

2.1. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus

Oikeuskirjallisuutemme on tarkastellut valtio-orgaanien oikeutta saada yksityisiltä oikeussubjekteilta haluamiaan tietoja prosessioikeudellisen problematiikan ohella lähinnä vain valvontaa – Merikosken terminologiaa käyttäakseni: alamaisvalvontaa – eritellessään.¹ Lähtökohtana on ollut, että viranomaisilla ei ole yleistä tietojen saantioikeutta vaan että tällainen kompetenssi edellyttää kussakin tapauksessa lailla tai sen sisältämän valtuutuksen nojalla annettua säännöstä. Jaakko Uotila on perustellut tätä kantaa hallinnon lainalaisuusperiaatteella, josta hänen mukaansa johtuu, »etteivät hallintoviranomaiset yleensäkään voi vaatia yksityisiltä mitään sellaista, jonka vaatiminen ei välittömästi tai ainakin välillisesti perustu lakiin».² Uotilan argumentaatio on sikäli pulmallinen, että HM 92,1 §:n positiivisoikeudellisesti vahvistama lainalaisuusprinsiippi on meillä vaikiuntuneesti tulkittu aineellisen eikä muodollisen lakikäsitteen avulla.

⁹ Suomen komitealaitos 1976 s. 39.

¹⁰ Suomen komitealaitos 1976 s. 44–45.

¹ Ks. esim. Merikoski 1952a, Uotila 1967 s. 176–180 sekä Kalima 1980 s. 308–335. Merikosken valtionapujärjestelmää koskevaan tutkimukseen sisältyvä esitys informaation saantioikeudesta, 1938 s. 152–174, käsittelee nimenomaisesti kuntien valvontaa eli hänen luokituksessaan hallintovalvontaa.

² Uotila 1967 s. 176–177. Vrt. myös Kalima 1980 s. 308.

Tämän mukaisesti on katsottu, että lainalaisuusperiaatteesta ei seuraa säännöstämistasoa koskevia johtopäätöksiä; se sisältää vain vaatimuksen viranomaistoiminnan nojautumisesta kompetenssinormiin normin sääntämisjärjestykseen kantaa ottamatta (ks. VIII.2.3.).

En pidä tarkoituksenmukaisena lähteä tässä yhteydessä riitauttamaan lainalaisuusperiaatteesta omaksuttua tulkintaa. Vaatimus tietojen saantioikeuden sääntelemisestä eduskuntalailla on näet tuettavissa jo niihin sääntöihin, jotka määrittävät HM 2 §:n legiislatiiville pidättämän lainsäädännön alaa. Suomen samoin kuin muidenkin ns. liberaalin oikeusvaltioiden omaksuneiden maiden valtiosääntöjärjestelmässä eräs keskeinen legiislatiivin ja eksekutiivin toimivallan jaon kriteeri on, että uusia velvollisuuksia voidaan perustaa yksityisille oikeussubjekteille vain lailla tai lain nimenomaisen valtuutuksen nojalla annetulla alemman tasoisella säännöksellä. Tämä ns. *oikeusvaltiollinen lakivaraus* ulottaa vaikutuksensa myös velvollisuuteen antaa valtio-orgaaneille tietoja.

Lainsäädäntökäytäntö onkin noudattanut oikeusvaltiollisen lakivaruksen sisältämää sääntöä. Kuten Uotila on kirjoittanut, »sääntönä on, että milloin erityinen tietojen antamisvelvollisuus on . . ., se perustuu lakiin tai lain nojalla annettuihin alemmanasteisiin normeihin».³ Esimerkkeinä lain tasoisista säännöksistä voi mainita vaikkapa

- eräiden tietojen antamista virallisia tilastoja varten koskevan lain (96/54),
- maatilatilastolain (675/75) 2 §:n säännöksen velvollisuudesta antaa tietoja maatilatilastoa varten,
- elinkeinonharjoittajien ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjesteltäessä annetun lain (96/30) 1 §:n säännökset,
- OK 17 luvun säännökset todistamis- ja asiakirjan esittämisvelvollisuudesta,
- PoLL 13,2 §:n säännöksen henkilöllisyyden selvittämiseksi tarpeellisten tietojen antamisvelvollisuudesta sekä 15 §:n säännöksen kuulusteluun saapumisvelvollisuudesta.

Eräs seuraus lakitasoisen kompetenssinormin vaatimuksesta on, että valtioneuvosto tai sen ministeriöt eivät voi antaa asettamilleen tutkiville ja selvittäville taikka reformeja valmisteleville ja suunnitteleville komiteoille oikeutta tietojen saamiseen yksityisiltä subjekteilta, ellei niitä ole lailla tähän valtuutettu. Informaation hankkimisongelma on erityisen polttava silloin, kun komitean tehtävänä on *taloudellisten ohjaustoimenpiteiden*

³ Uotila 1967 s. 177.

valmistelu tai suunnittelu; tehtävän menestyksellinen toteuttaminen saat-
taa mm. edellyttää tietojen saamista yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta.
Eduskuntakäytännöstä on osoitettavissa joitakin tällaisissa tehtävissä
toimivia komiteoita koskevia tapauksia, jotka myös vahvistavat valtio-
neuvoston ja sen ministeriöiden toimivallasta tekemääni johtopäätöstä.

V. 1941 säädetyssä taloudellisessa valtalaissa (303/41) oli säännös, joka
valtuutti valtioneuvoston asettamaan yksityisille oikeussubjekteille tieto-
jen antamisvelvollisuuden ja joka saattoi tulla sovellettavaksi myös komi-
teatyypisten orgaanien kompetenssista määrättäessä. Lain 4 §:n mukaan
valtioneuvostolla oli mm. »valta antaa määräyksiä . . . tarkastusten toimit-
tamisesta ja yhdyskuntien, yhteisöjen ja yksityisten ilmoittamisvelvolli-
suudesta, milloin se on tarpeen tässä laissa edellytettyä toimenpidettä tai
tämän lain nojalla annettujen määräysten toimeenpanoa ja valvontaa
varten». Valtioneuvoston talousneuvostosta v. 1946 antamaan päätökseen
(726/46) sisältyikin tällaisia määräyksiä. Päätöksen 3 §:n mukaan talous-
neuvostolla oli tehtäviensä suorittamiseksi oikeus saada tarpeelliseksi
katsomansa tiedot paitsi viranomaisilta myös elinkeinonharjoittajilta ja
näiden järjestöiltä samoin kuin tarkastuttaa tuotantolaitoksia. Valtioneu-
voston päätöksen jälkitarkastusmenettelyssä perustuslakivaliokunta viit-
tasi mm. tähän määräykseen yhtenä perusteena, joka oli edellyttänyt
päätöksen antamista valtalain nojalla.⁴ –Selostettua taloudellisen valta-
lain säännöstä vastaava säännös sisältyy nykyisin vuoden 1970 ns. sään-
nöstelyvaltuuslain (407/70) 17,2 §:ään: »Valtioneuvosto voi myös antaa
määräyksiä yhdyskunnan, yhteisön, säätiön ja yksityisen velvollisuudesta
antaa viranomaisille sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen tä-
män lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanoa ja valvontaa
varten».

Tilapäisten valmistelukomiteoiden informaation hankintaoikeuksiin
jouduttiin ottamaan kantaa, kun valtioneuvosto oli helmikuussa 1946
asettanut komitean tutkimaan ja suunnittelemaan sopivien elinkeinoelä-
män alojen mahdollista yhteiskunnan haltuun ottamista taikka muussa
muodossa tapahtuvan yhteiskunnallisen vaikutusvallan lisäämistä elin-
keinoelämään sekä tekemään tästä johtuvat esitykset valtioneuvostolle;
komitea tunnetaan nimellä »sosialisoimiskomitea». Komitea oli tehtä-
vänsä suorittaessaan todennut, »ettei yksinomaan niiden virallisten tieto-
jen perusteella, joita sillä on käytettävissä, voida tehdä yksityisten elinkei-
nonhaarojen aloilla luotettavia, tosiasioihin perustuvia päätelmiä, sekä

⁴ Prvm n:o 83 v. 1946 vp.

etteivät elinkeinonharjoittajat ja niiden järjestöt aina ole halukkaita tietoja antamaan». Sosialisoimiskomiteaan ei myöskään voitu soveltaa taloudellisen valtalin 4 §:n säännöksiä. Hallitus katsoikin, että kun on tarve antaa tietojen saamisoikeus taloudellisen valtalin soveltamisalan ulkopuoliselle komitealle, asiasta on säädettävä lailla. Hallituksen vuoden 1947 valtiopäiville antama lakiesitys ei kuitenkaan johtanut säännöstämistoimiin.

Hallitus perusteli lakiesitystään sillä, että »sellaisen talouselämälle merkityksellisen uudistuksen tutkimista ja suunnittelua, joka tarkoittaa yhteiskunnallisen vaikutusvallan lisäämistä elinkeinoelämään ja joka sisältyy myös sosialisoimiskomitean tehtävään, on pidettävä yleisen edun kannalta siksi tärkeänä, että elinkeinonharjoittajat ja näiden järjestöt sekä viranomaiset olisi voitava velvoittaa antamaan tutkimus- ja suunnittelutyötä suorittavalle komitealle sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka tehtävän suorittamista varten katsotaan välttämättömiksi». Hallitus ehdotti säädettäväksi, että »valtioneuvosto voi, milloin se yhteiskunnallisen vaikutusvallan lisäämistä elinkeinoelämään tarkoittavan tutkimuksen tai suunnittelun suorittamiseksi on välttämätöntä, oikeuttaa valtion viranomaisen tai asettamansa komitean taikka muun toimielimen saamaan määrättyä kysymystä koskevat tiedot ja selvitykset elinkeinonharjoittajilta, niiden järjestöiltä ja viranomaisilta». Elinkeinonharjoittajien ja järjestöjen velvollisuus olisi koskenut kuitenkin vain sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka olisivat olleet saatavissa ilman kohtuutonta vaivaa. (1 §.) Lakiesitys sisälsi lisäksi säännöksiä liike- ja ammattisalaisuuden suojasta (2 ja 5 §), poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua (3,1 §), lääninhallituksen kompetenssista velvoittaa uhkasakolla tai vankeudella tietojen antamisvelvollisuuden täyttämiseen (3,2 §) sekä velvollisuuden laiminlyömisestä ja väärin tai harhauttavien tietojen antamisesta langetettavista rangaistuksista (4 §).⁵

Vaativuudesta tietojen antamisvelvollisuuden perustamisesta lakiin tai sen nojalla annettuun säännökseen on noudatettu myös puolustustaloudellisen suunnittelukunnan toimivallasta päätettäessä ja säädettäessä. Valtioneuvosto oli joulukuussa 1955 perustanut asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellään suunnittelukunnan, jonka tehtävänä oli »valtakunnan aineellisen ja talousalueellisen maanpuolustusvalmiuden luominen ja kehittäminen niin sotilaallisen ja siviilipuolustuksen aineellisten tarpeiden tyydyttämiseksi kuin koko kansan toimintaa, toimeentuloa ja elatusta varten tarvittavien tarvikkeiden saannin turvaamiseksi sodan tai muun häiriötilan tai pulakauden aikana». Tehtävänsä täyttämiseksi suunnittelukunnan tuli »itse ja muiden viranomaisen avustamana tehdä tarpeelliset selvittely- ja muut suunnittelutyöt sekä antamalla valtio-

⁵ He n:o 32 v. 1947 vp.

neuvostolle tarpeelliseksi katsomiaan esityksiä suorittaa sellaisia valmistavia toimenpiteitä, joiden avulla häiriötilan yhteiskuntakoneiston kulkuun aiheuttamia haittoja voidaan lieventää ja supistaa».

Vuoden 1959 valtiopäiville antamassaan esityksessä hallitus perusteli tarvetta säätää suunnittelukunnasta lailla paitsi suunnittelutyön jatkuvuuden myös informaation saannin takaamisella. Hallitus katsoi suunnittelutyön edellyttävän, että valtion ja kuntien viranomaisten ohella myös yksityiset elinkeinonharjoittajat voitaisiin velvoittaa antamaan tietoja toiminnastaan. Tämä oli hallituksen mukaan mahdollista vain lailla. Hallitus ehdotti asiasta seuraavaa säännöstä:

»Teollisuuslaitoksen omistajan tai haltijan ja muun elinkeinonharjoittajan tulee puolustustaloudellisen suunnittelukunnan kehoituksesta antaa ne tiedot henkilökunnasta, huoneistotiloista, koneista ja muista varusteista, tuotannosta ja tuotantokyvystä, sähkövoiman käytöstä, polttoaineista, raaka-aineista ja muista tarvikkeista, varastotiloista, ostoista, hankinnoista sekä muista seikoista, jotka ovat tarpeellisia suunnittelukunnan työtä varten, sekä muutoinkin avustaa suunnittelukuntaa.» (4 §)⁶

Eduskunnan hyväksymään lakiin säännös sisällytettiin muutoin hallituksen ehdottamassa muodossa paitsi, että sen lopusta oli poistettu sanat »sekä muutoinkin avustaa suunnittelukuntaa». Hallituksen esitystä vastaavasti vielä nykyisinkin voimassa olevassa laissa (238/60) on myös säännökset velvollisuuden laiminlyömisestä sekä virheellisten tietojen antamisesta langettavista rangaistuksista (6 §), suunnittelutyöhön osallistuvien vaitiolovelvollisuudesta (7,1 §) samoin kuin suunnittelukunnan oikeudesta määrätä salassapitovelvollisuus myös tietojen tai selvitysten antajalle (7,2 §).

Säännökset velvollisuudesta antaa tietoja tutkiville ja selvittäville tai yleisluonteisia reformeja valmisteleville ja suunnitteleville komiteoille ovat voimassa olevassa lainsäädännössämme harvinaisia. Havaintojeni mukaan puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain 4 §:n ohella vain vuoden 1970 säännöstelyvaltuuslain 17,2 § saattaa tulla sovellettavaksi tällaisten komiteoiden informaation hankinnan turvaamiseen. Esimerkiksi talousneuvostosta nykyisin voimassa olevassa laissa (2/66) tai asetuksessa (19/66) ei ole säännöksiä tietojen antamisvelvollisuudesta.

⁶ He n:o 50 v. 1959 vp.

2.2. Lain käsittelyjärjestyksestä

Jos vaatimus tietojen antamisvelvollisuuden perustamisesta eduskuntalakiin on riidaton, kysymys lain käsittelyjärjestyksestä voi olla sitä pulmallisempi. Pohdittavaksi saattaa tulla erityisesti lain suhde HM 6 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Sekä sosialisoimiskomiteaa että puolustustaloudellista suunnittelukuntaa koskeneesta lakiesityksestä pyydettiinkin perustuslakivaliokunnan lausunto. Lausunnoissaan valiokunta päätyi eri suuntaisiin lopputuloksiin: edellisen lakiesityksen se katsoi – lähinnä Merikosken asiantuntijalausuntoon tukeutuen – edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestyksen noudattamista, kun taas jälkimmäinen esitys oli sen mukaan käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Merikoski nojautui lausunnossaan HM 6,1 §:n tarkoittamien oikeushyvien suojasta jo aiemmin esittämiinsä käsityksiin. Vähäisemmät oikeudenrajoitukset voidaan toteuttaa tavallisella lailla, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset edellyttävät perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Harkittaessa käsittelyjärjestystä yksittäistapauksittain on lisäksi kiinnitettävä huomiota oikeuksien subjekteille suoritettavaan hyvitykseen, heidän käytettävissään oleviin oikeusturvakeinoihin sekä lailla tavoiteltavaan tarkoitukseen. Mitä voimakkaampi ja pakottavampi yleinen etu on kysymyksessä, sitä pitemmälle meneviä rajoituksia voidaan tavallisella lailla säätää.

Esillä olleessa lakiesityksessä Merikoski keskittyi lähinnä viimeksi mainittuun seikkaan, lainsäädäntötoimen tarkoitukseen. Hänen mukaansa tavallisella lailla on useissa tapauksissa annettu viranomaisille kansalaisia koskevia tietojen saamis- ja tarkastusoikeuksia. Esimerkkeinä hän mainitsi elinkeino-, työväensuojelu- ja verotuslainsäädännön, palolain, terveydenhoitolain, lain elinkeinonharjoittajain ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä, elintarvikelain, standardisointilain sekä lain nestemäisten poltto- ja voiteluaineiden varastoisvelvollisuudesta. Tarkoitukseltaan nämä oikeudet poikkeavat kuitenkin Merikosken mielestä huomattavasti käsiteltävänä olleen lakiesityksen tavoitteista: oikeudet oli annettu »varsinaisten yleisten intressien» suojaamiseksi, jollaisia intressejä sosialisointiin ei sen sijaan liity. Sosialisointi »ei ole verrattavissa maanpuolustuksen tehostamiseen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseen, terveydellisten vaarojen torjumiseen ja muihin samankaltaisiin intresseihin, joiden suojaamiseksi tai edistämiseksi kajoaminen kansalaisten perusoikeuksiin on voitu lailla tehdä mahdolliseksi». Sosialisoinnissa on ainakin pääosin kysymys »valtion taloudellisen eli niin sanoakseni yksityisen edun edistämisestä». Kun yhteiskunnassa vallitsee yksityinen omistusoikeus ja elinkeinovapaus, valtio ei yrittäjänä elinkeinoelämäänsä osallistuaan enää esiinny julkisen vallan käyttäjänä, elinkeinoelämän ylä- ja

ulkopuolisena valvojana, vaan muiden elinkeinonharjoittajien kilpailijana. Varmemmaksi vakuudeksi Merikoski vielä erotti yleisen edun ja valtion hyödyn toisistaan: »kaikki se, mikä on valtiolle hyödyllistä, ei suinkaan vielä tämän vuoksi ole yleisen edun vaatimaa. . .».

Lakiesityksessä ei kuitenkaan ollut kyse sosialisointitoimien toteuttamisesta vaan edellytysten luomisesta niiden valmistelulle ja suunnittelulle. Merikoski myönsikin tietyn oikeutuksen huomautukselle, että tällainen valmistelu ja suunnittelu on sellaisenaan yleisen edun vaatimaa ja että sen tulee voida tapahtua valtion pakkovallan turvin. Aste-erokonstruktionsa nojaten Merikoski kuitenkin katsoi, että »joka tapauksessa on sosialisoinnin valmistelua vaativa yleinen etu kokonaan eri luokkaa ja alemmaa luokkaa kuin se yleinen etu, joka on vaatinut kajoamista kansalaisten oikeuksiin esim. terveydellisten vaarain torjumiseksi». Toiselta puolen velvollisuus antaa liike- ja ammattisalaisuuksiakin sisältäviä tietoja merkitsi Merikosken mukaan varsin syvälle käyvää puuttumista kansalaisten omistusoikeuksiin. Lakiesityksen suoja väärinkäytöksiä vastaan oli myös puutteellinen supistuessaan ainoastaan liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisemisen ja hyväksikäyttämisen sanktiointiin. Elinkeinonharjoittajalla ei olisi ollut mahdollisuutta saada säännöllisten muutoksenhakukeinojen avulla oikeusturvaa tietojen antamismääräyksiä vastaan. Julkisen edun voimakkuutta koskevan arvion ohella myös nämä seikat puolsivat Merikosken mielestä lakiesityksen käsittelemistä VJ 67 §:ssä säännellyssä järjestyksessä.⁷

Perustuslakivaliokunnan lakiesityksestä antama ensimmäinen lausunto noudatteli olennaisissa kohdissaan Merikosken argumentaatiota.⁸ Kun lakivaliokunta oli ehdotukseen tekemällään muutoksella rajannut huomattavaa taloudellista merkitystä omaavat liike- ja ammattisalaisuudet tietojen antamisvelvollisuuden ulkopuolelle sekä mahdollistanut korvauksen suorittamisen tietojen antamisesta, perustuslakivaliokunta katsoi uudessa lausunnossaan HM 6 §:n suojaamiin omaisuusetuihin kajoamisen nyt rajoittuvan tavalliselle laille mahdolliseen laajuuteen. Kun oikeusturvakeinot olivat valiokunnan mielestä kuitenkin edelleen puutteelliset –esim. kysymystä annettavien tietojen mahdollisesta liike- tai ammattisalaisuushuonteesta ei olisi voitu saattaa puolueettoman viranomaisen tutkittavaksi–, valiokunta pitäytyi käsittelyjärjestyksestä aiemmin ilmaisemassaan kannassa.⁹

Valiokunnan vähemmistön lausuntoihin liittämissä eriävissä mielipiteissä Merikosken asiantuntijalausuntoa arvosteltiin siitä, että »siinä ei ole kiinnitetty huomiota esillä olevan lain tarkoitukseen, vaan siihen, mikä on sosialisoinnin tarkoitus». Merikosken esittämät näkökohdat voivat olla relevantteja vain jonkin sosialisoinnista koskevan lain käsittelyjärjestystä

⁷ Merikoski 1974b s. 18–24.

⁸ Prvl n:o 4 v. 1947 vp.

⁹ Prvl n:o 6 1948 vp.

arvioitaessa. Edellytysten luomisesta tutkimustoiminnalle, mistä lakiesityksessä oli kysymys, tuli voida säätää tavallisen lain käsittelyjärjestyksessä. Enemmistön kanta johtaisi käytännössä »erittäin merkillisiin johtopäätöksiin»: »Jos laki, joka tarkoittaa tietojen saamista tutkimustehtävän suorittamista varten, säädetään perustuslainluontoisena, hyväksytään samalla periaate, että kaiken julkista tutkimustehtävää palvelevan aineiston hankkiminen, sikäli kuin se tietää velvoitusta tietojen haltijalle, on järjestettävä perustuslain mukaisin lainsäädäntötoimenpitein. Niinpä kaikki julkista tilastointia ja selvittelytyötä koskevat toiminnot olisi järjesteltävä perustuslain luontoisella tavalla.»¹⁰

Perustuslakivaliokunnan yksimielinen lausunto, jossa velvollisuudesta antaa tietoja puolustustaloudelliselle suunnittelukunnalle katsottiin voitavan säätää tavallisella lailla, tukeutui myös ensisijaisesti lakiehdotuksen tarkoituksen arviointiin: »Kun ne tiedot, jotka elinkeinonharjoittaja... olisi velvollinen antamaan, olisivat tarpeen puolustustaloudelliselle suunnittelukunnalle sen hoitaessa valtiovallalle kuuluvia tehtäviä, ei perustuslakivaliokunta havaitse olevan estettä asettaa yksityiselle kansalaiselle tämänlaatuista toimintavelvollisuutta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä». Lisäksi valiokunta viittasi tietojen antamiseen velvoitetun mahdollisuuteen saada oikeusturvaa HValL:n mukaisessa järjestyksessä sekä lakiehdotukseen sisältyneeseen säännökseen kohtuullisen korvauksen suorittamisesta erityisiä kustannuksia vaativista tehtävistä ja töistä.¹¹

Perustuslakivaliokunta on kolmannenkin lakiesityksen yhteydessä ottanut kantaa käsittelyjärjestykseen, jota on noudatettava säädettäessä elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta antaa tietoja komiteatyypiselle elimelle. Kysymyksessä ei tosin ollut sosialisointikomiteaan ja puolustustaloudelliseen suunnittelukuntaan rinnastettava taloudellisia ohjaustoimia suunnitteleva elin vaan nykyisen kilpailuneuvoston edeltäjä, *elinkeinonvapaaneuvosto*. Taloudellisen kilpailun edistämisestä vuoden 1962 valtiopäiville annetun lakiesityksen mukaan neuvosto voi käsiteltävänä olevassa asiassa kehottaa asianosaista saapumaan neuvoston kokoukseen sekä velvoittaa tämän esittämään liikekirjanpitonsa ym. kilpailunrajoitusta selventävät asiakirjat.¹² Perustuslakivaliokunta viittasi lakiin puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta ja sen käsittelyjärjestyksestä antamaansa lausuntoon sekä totesi vastaavia säännöksiä käsitellyn aieminkin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä nytkään ehdotettu säännös ei »näytä loukkaavan elinkeinonharjoittajien mahdollisuutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen». Kun elinkeinonharjoittajien oikeusturvastakin oli ehdotuksessa huolehdittu, tietojen antamisvelvollisuutta koskeva säännös oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹³

¹⁰ Ed. Tervon ym. eriävä mielipide, prvl n:o 4 v. 1947 vp.

¹¹ Prvl n:o 4 v. 1959 vp.

¹² He n:o 95 v. 1962 vp.

¹³ Prvl n:o 3 v. 1963 vp.

Yritän tiivistää perustuslakivaliokunnan noudattamaa argumentointi-linjaa. Lähtökohtana näyttää olevan, että liike- ja ammatteisalaisuudet kuuluvat HM 6,1 §:n omaisuuden suojan piiriin ainakin silloin, kun niillä on »huomattavaa taloudellista merkitystä». Nimenomaisesti tämä lähtö-kohta on ilmaistu valiokunnan sosialisoimiskomiteaa koskeneesta lakiesi-tyksestä antamassa lausunnossa, mutta implisiittisenä se on myös muiden lausuntojen taustalla; vasta sen pohjaltahan on ymmärrettävissä, että sääätämisyjärjestyskysymystä on ylipäättänsä pidetty ongelmallisena. Tämä HM 6,1 §:n tulkinta noudattaa valiokunnan muissakin kannanotoissaan seuraamaa, mm. Kaarlo Kairan eräässä v. 1946 antamassaan asiantuntija-lausunnossa esittämää käsitystä, jonka mukaan omaisuudella ei säännök-sessä tarkoiteta yksin omistusoikeutta vaan myös muita omaisuusarvoisia oikeuksia ja intressejä.¹⁴

HM 6,1 §:n yleisen tulkinnan pohjalta valiokunta on sääätämisyjärjestyk-sen valintaan vaikuttavana kriteerinä arvioinut ensisijaisesti tietojen an-tamisvelvollisuuden tarkoitusta, täydentävinä näkökohtina myös oikeus-turvajärjestelyjä ja tietojen antamisesta suoritettavaa korvausta. Jotta velvollisuudesta voitaisiin säätää tavallisella lailla, tietojen tulee olla tarpeen valtiolle kuuluvan tehtävän hoitamiseksi. »Valtiolle kuuluvaksi» ei tällöin katsota mitä hyvänsä valtion tosiasiallisesti hoitamaa tehtävää vaan tehtävän tulee myös vastata »varsinaisia yleisiä (julkisia) intressejä». Onko näin asianlaita, riippuu mm. siitä, onko kysymys »valtiovallan käyttöön liittyvien tehtävien hoitamisesta» vai yksityisoikeudellisissa muodoissa tapahtuvista toiminnoista. »Valtiolle kuuluvaan tehtävään» liittyvät kriteerit ulottavat vaikutuksensa paitsi tehtävän toteuttamiseen myös sitä koskevaan valmistelu- ja suunnittelutyöhön, josta oli kyse niin sosialisoimiskomitean kuin puolustustaloudellisen suunnittelukunnankin toiminnassa. – Siihen, että tietojen vastaanottajana on osin virkamiehistön ulkopuolisista henkilöistä kokoonpantu komitea, lausunnoissa ei ole kiinnitetty huomiota.

Jos sivuutetaan kysymys HM 6,1 §:n yleisestä tulkinnasta sekä liike- ja ammatteisalaisuuksien kuulumisesta omaisuuden suojan piiriin, argumen-taation pulmallisin kohta liittyy »valtiolle kuuluvan tehtävän» ja siihen kytkeytyvän varsinaisen yleisen tai julkisen intressin käsitteisiin. Meri-koski on asiantuntijalausunnossaan lähtenyt liberalistisesta valtiokäsityk-

¹⁴ Kaira 1946 s. 168. Kairan Lakimies-lehdessä artikkelina julkaissama lausunto oli annettu hallituksen tuotantokomiteoista koskeneesta lakiesityksestä, n:o 4 v. 1946 vp.

sestä, johon ei mahdu valtion osallistuminen elinkeinoelämään ainakaan monopoliasemassa olevana yrittäjänä.¹⁵ Tällainen käsitys »valtiolle kuuluvista tehtävistä» ei vastaa ehkä enää edes kapitalismin omien kehityslainalaisuuksien valtiolle asettamia vaatimuksia ns. yleisten materiaalistien tuotannonehtojen tuottamisessa,¹⁶ tuotantosuhteiden muuttamiseen pyrkivien yhteiskunnallisten ja poliittisten voimien tavoitteista puhumattaakaan. Ongelmallista on myös tehtävän varsinaista toteuttamista koskevien johtopäätösten välitön siirtäminen selvitys- ja suunnittelutyön informaatiotarpeen arviointiin. Merikosken ja perustuslakivaliokunnan argumentaatiota seurattaessakin voi mm. huomauttaa, että tutkimus- ja suunnittelutyö voi olla välttämätöntä nimenomaan sen seikan selvittämiseksi, onko tietty toimenpide »varsinaisten julkisten intressien» vaatima ja näin luettavissa »valtiolle kuuluviin tehtäviin». – Kun komiteoiden valtio-organisaation ulkopuolisiin jäseniin sovelletaan ainakin pääosin samoja vaitiolovelvollisuutta koskevia sääntöjä kuin virkamiehiin (ks. VI.8.3.), tiedot vastaanottavan organin erityisluonteen sivuuttaminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei antane aihetta arvosteluun.

HM 6,1 §:n omaisuudensuojasäännös ei ole ainoa perusoikeussäännös, jonka merkitystä tietojen antamisvelvollisuudesta säädettyä saatetaan joutua pohtimaan. Niinpä Merikoski arvioi sosialisimiskomiteaa koskeeneen lakiesityksen tarkastusoikeussäännöksiä myös HM 11 §:ssä säädetyn kotirauhan turvan kannalta katsoen tosin liike- ja toimistohuoneistojen jäävän sen ulkopuolelle.¹⁷ Uotila on puolestaan todennut vapauden suojan asettavan tietyt rajoitukset tavallisella lailla säädettyvälle tietojen antamisvelvollisuudelle.¹⁸ On myös ajateltavissa, että esim. HM 10 §:ssä taatulla yhdistymisvapauden suojalla on joissakin tilanteissa vaikutusta käsittelyjärjestykseen.

2.3. Valvontainformaation saanti

Vaatus tietojen saantioikeuden perustamisesta lakiin koskee myös muita kuin selvittäviä ja tutkivia tai yleisluonteisia reformeja valmistelevia komiteoita. Eräiden komitearyhmien varsinaisen tehtävän ja toimival-

¹⁵ Vrt. myös Merikoski 1974c s. 167.

¹⁶ Ks. yleisten materiaalistien tuotannonehtojen käsitteestä Läßple 1973, erit. s. 97–162.

¹⁷ Merikoski 1974b s. 24.

¹⁸ Uotila 1967 s. 177 alav. 15.

lan luonne edellyttää kuitenkin informaation hankintaan liittyvien juridisten kysymysten eriytynyttä tarkastelua.

Komitealle annetusta valvontatehtävästä, vaikka siitä olisikin säädetty lailla, ei vielä sinänsä seuraa valvonnanalaisten subjektien tietojen antamisvelvollisuutta. Asetelma on sama, mitä edellä (IV.1.2.) tarkastelin arvioidessani Kaliman Mäenpään toimivaltakäsitteeseen suuntaamaa kriteettiä: yleisluonteinen tehtävämääritys ei perusta valtio-organille kompetenssia, joka oikeuttaisi sen puuttumaan yksityisten subjektien oikeusasemaan. Valvontatehtäväkin vaatii siten täydennykseen tietojen saanti-oikeutta koskevan nimenomaisen säännöksen.

Joistakin valvontaa harjoittavista pysyvistä komiteoista on tällaisia säännöksiä annettukin. Niinpä *keinosiemennystoimikunnan* informaation saannin takaa säännös, joka velvoittaa keinosiemennystoimintaa harjoittavan »alistumaan sellaiseen toimintansa tarkastukseen ja antamaan siitä niitä tietoja ja selostuksia, joita tässä asetuksessa mainitut valvontaviranomaiset katsovat tarpeelliseksi vaatia». *Tavara-arpajaislautakunta* voi taas lääninhallituksen välityksellä »arpajaisten ja niiden tuoton käytön valvomiseksi vaatia tavara-arpajaisluvan saaneelta yhdistykseltä, säätiöltä tai muulta yhteisöltä asiaan liittyviä selvityksiä». ¹⁹ *Sosiaalivakuutustoimikunta* voi puolestaan kansaneläkkeensaajien oloja valvoessaan ja tarkkaillaan tukeutua KEL 83,1 §:n säännökseen, joka oikeuttaa sen saamaan eläkkeensaajan ja tämän puolison suorittaman työn sekä heidän tulojensa ja omaisuutensa selvittämiseksi tarpeellisia tietoja viranomaisilta, vakuutus- ja eläkelaitoksilta, pankeilta ja muilta rahalaitoksilta sekä työnantajilta.

Eräitä pysyville komiteoille annettuja valvontatehtäviä on kuitenkin arvioitava yleisestä säännöstä hieman poikkeavasti. *Valtionapujärjestelmään liittyvässä valvonnassa* tietojen antamisvelvollisuus on katsottu voitavan perustaa myös toimeenpano-organien ilman lain valtuutusta antamiin *valtionavun ehtojen* yleissäännöksiin tai -määräyksiin ja jopa yksittäistapauksellisiin valtionavun myöntämispäätöksiin. Tämä tulkintha pohjautuu ajatukseen, jonka mukaan valtionavun saaja alistuu avun vastaanottaessaan vapaaehtoisesti antamaan valvonnassa tarpeellisia tietoja; valtionapua myönnettäessä ikään kuin samalla »ostetaan» oikeus valvoa avustuksen käyttöä ja avustettavaa toimintaa.²⁰

Valvontaoikeuden »ostamis»konstruktiota ilmentää osaltaan valtionapumenettelyssä subsidiäärisesti noudatettava valtioneuvoston päätös

¹⁹ A kotieläinten keinosiemennyksen harjoittamisesta 557/49, muut. 433/73, 8 §; Tavara-arpajaisA 824/69, 17,2 §.

²⁰ Valvontaoikeuden »ostamisesta» ks. Merikoski 1938 s. 135–139.

valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (490/65). Päätös ei perustu valtuutussäännökseen vaan on annettu valtioneuvoston yleisen toimivalan nojalla. Valvontatehtävä kuuluu päätöksen mukaan avustuksen myöntäneelle viranomaiselle (22 §), joka voi kuitenkin käyttää apunaan alaisiaan viranomaisia sekä soveliaista yhteisöä tämän antaman suostumuksen perusteella (23 §). Jos valvontaa ei voida kokonaisuudessaan toteuttaa avustusta myönnettäessä ja maksettaessa, avustuksen saaja on myöntämispäätöksessä velvoitettava antamaan riittävä selvitys avustuksen käyttämisestä ja sen ehtojen täyttämisestä. Tämän ohella on määrättävä, kenen harjoittamaan ja kuinka laajaan valvontaan avustuksen saajan on muutoin alistuttava. (22 §.) Valvontaviranomaiselle on avustuspäätöksessä yleensä pidätettävä oikeus tarkastaa avustuksen saajan koko varainkäyttöä avustusehtojen täyttämisen selvittämiseksi sekä avustushakemuksessa ja avustuksen käyttämisestä koskevassa selvityksessä esitettyjen tietojen tarkistamiseksi. Päätökseen on myös sisällytettävä ehto, jonka mukaan avustuksen saaja on velvollinen esittämään valvontaviranomaiselle kaikki tarkastuksessa tarvittavat tili- ja muut asiakirjat samoin kuin muutoinkin avustamaan tarkastuksen suorittamisessa. (24 §.)

Valtionavun ehtoihin voidaan säännöksin, avustuksen myöntävän viranomaisen yleismääräyksin tai avustuspäätöksin sisällyttää myös velvollisuus antaa tietoja valvontatehtäviä hoitavalle komiteatyypiselle elimelle. Tällaiset ehdot eivät luonnollisesti saa olla ristiriidassa ne asettavaa viranomaista velvoittavien ylemmänasteisten säädösten tai määräysten kanssa.²¹ Kun sovellettavana ovat valtionavustuksia koskevat yleismääräykset, avustuksen myöntänyt viranomainen voinee määräysten 23 §:n nojalla käyttää valvonnassa apunaan myös komiteatyypistä orgaania. Jos avustuksen myöntää komitea itse, se voi –ylemmän tasoisten säännösten ja määräysten rajoissa– omalla päätöksellään perustaa avustuksen saajille velvollisuuden antaa valvontainformaatiota.

Valvontaoikeuden »ostamis»konstruktiolla ei voi perustella täysin rajoittamatonta tietojen saantioikeutta. Sen nojalla ei voida asettaa velvollisuutta antaa sellaisia tietoja, joilla ei ole yhteyttä avustettavaan toimintaan ja jotka eivät ole välttämättömiä avustuksen käyttämisen ja sen ehtojen täyttämisen selvittämiseksi.²² Mahdollista myös on, että valtionavun eh-

²¹ Vrt. Merikoski 1938 s. 128–130.

²² Tämä kanta voidaan nojata jo ns. tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Ks. siitä Merikoski 1968c s. 58–67 sekä monografiatutkimuksena Konstari 1979. Konstari, 1979 s. 39, on eritellyt myös erästä KHO:n ratkaisua (20. 5. 1975 T 2016), jossa yksityisoppikoulun avustukselle asetetun ehdon ei katsottu liittyvän avustuksen käyttötarkoitukseen ja jossa ehdosta päättäneen viranomaisen katsottiin käyttäneen harkintavaltaansa väärin. Ratkaisussa oli tosin kyse kunnallisesta eikä valtiollisesta avustuksesta.

toihin sisällytettävän tietojen antamisvelvollisuuden sallittua laajuutta joudutaan arvioimaan HM II luvun perusoikeussuojan kannalta.²³

Onnettomuuksien tutkinta, niin niiden syiden selvittäminen vastaisten onnettomuuksien ehkäisemiseksi kuin vastuu- ja syyllisyyskysymyksien arvioimiseksikin, edellyttää yleensä myös tietojen saamista yksityisiltä henkilöiltä, esim. kuulustelujen toimittamista. Voimassa olevat säännökset onnettomuuksien tutkintaelinten tietojen saantioikeuksista ovat varsin niukat. Lailla tai siihen perustuvalla asetuksella annettuja säännöksiä on noudatettavana vain lento-onnettomuuksien tutkinnassa.

Lento-onnettomuuksien tutkija- ja tarkastuslautakunnan toimittamiin kuulusteluihin ja muihin tutkimuksiin on IlmailuL 60,3 §:n mukaan sovellettava, mitä poliisin toimittamasta kuulustelusta ja tutkimuksesta on voimassa. Todistajan tai asiantuntijan kuulustelu on tarpeen vaatiessa lisäksi mahdollista toimituttaa siinä alioikeudessa, missä se sopivasti käy päinsä. IlmailuL 60,3 §:stä johtuu, että PoliisiL 15 §:ssä säädetty velvollisuus saapua kuulusteluun koskee myös tutkija- ja tarkastuslautakunnan kuulusteluja. Kuultavilla on sama totuudessa pysymisvelvollisuus kuin poliisiviranomaisen suorittamassa esitutkinnassa ja velvollisuuden rikkomiseen sovelletaan RL 17: 4:n sanktiosäännöksiä. Selostettu IlmailuL:n säännös avaa myös mahdollisuuden käyttää pakkokeinoja kuten kuulusteluun noutamista, PakkokeinoL:ssa säänneltyjä toimenpiteitä sekä pidättämistä ja vangitsemista. Pakkokeinojen käyttämisessä lautakuntien on kuitenkin turvauduttava poliisin virka-apuun; lautakunnalla tai sen puheenjohtajalla ei ole esim. toimivaltaa määrätä pidättämisestä tai vangitsemisesta taikka PakkokeinoL:n mukaisiin toimiin ryhtymisestä. Poliisiviranomaiset ovatkin IlmailuA 120,2 ja 131 §:n mukaan velvollisia antamaan lautakunnille virka-apua tutkimuksen suorittamisessa. Ilmailulaki myös velvoittaa tutkijalautakunnan yhteistoimintaan rikos- tai kuolemansyyn tutkintaa suorittavan poliisiviranomaisen kanssa (60,1 §).

Yhteistyötä poliisin kanssa on käytännössä helpottanut se, että tutkijalautakuntiin on yleensä nimetty poliisimies rikostutkinnan edustajana. Sisäasiainministeriö on nimennyt keskusrikospoliisin pääosaston tutkintatoimistosta neljä poliisimiestä, joita ensisijaisesti käytetään tutkijalauta-

²³ Esimerkiksi, jota en käy lähemmin erittelemään, voi ottaa vaikkapa valtion-apua saavalle yhdistykselle asetetun jäsentietojen antamisvelvollisuuden ja HM 10 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden suojan välisen suhteen. –*Merikoski*, 1938 s. 135–139, on valvontaoikeuden »ostamis» konstruktion käsittelyssään sivuuttanut perusoikeussuojaproblematiikan.

kunnan jäseninä. Poliisijäsenten on katsottu säilyttävän poliisiominaisuuksensa ja -valtuutensa siitä huolimatta, että he ovat velvollisia noudattamaan lautakunnasta annettuja säännöksiä ja määräyksiä samoin kuin puheenjohtajan lautakunnan työtä koskevia määräyksiä.

Poliisin käskylehdessä 1/1974 on annettu määräyksiä poliisin toiminnasta lento-onnettomuuksien tutkinnassa. Niiden mukaan tutkijalautakunnan poliisijäsen johtaa poliisille tutkinnassa kuuluvaa osuutta. Hänellä on virka-asemansa mukaiset oikeudet pakkokeinojen käyttämiseen. Jos lautakunnassa ei ole poliisijäsentä, puheenjohtajan ja poliisipiirin on sovittava yhteistoiminnasta. Tällaisessa tapauksessa samoin kuin silloinkin, kun poliisijäsenellä ei ole pakkokeinojen käyttämisoikeutta, poliisi-piirin on tarvittaessa suoritettava pakkotoimenpiteet neuvoteltuaan asiasta ensin puheenjohtajan kanssa.²⁴

Muilla onnettomuuksien tutkintaelimillä ei nimenomaisten säännösten puuttuessa ole samanlaista toimivaltaa velvoittaa valtio-organisaation ulkopuolisia henkilöitä antamaan tietoja kuin lento-onnettomuuksien tutkija- ja tarkastuslautakunnalla. Niinpä saapuminen mahdollisesti toimeenpantaviin kuulusteluihin perustuu oikeudellisesti vapaaehtoisuuteen. Kuitenkin eräässä kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa (459/73) säännellyssä tapauksessa yksityishenkilöillä lieenee velvollisuus antaa tietoja muillekin kuin lento-onnettomuuksien tutkintaelimille. Lääkäri tai muu vainajaa tämän viimeisen sairauden aikana hoitanut taikka kuolemaan liittyvistä seikoista muuten tietoja omaava henkilö on velvollinen pyynnöstä ilmoittamaan tiedossaan olevat kuolemansyyn selvittämiseksi tarpeelliset seikat paitsi ao. lääkärille ja poliisille myös muulle tutkintaviranomaiselle (14 §). »Muihin tutkintaviranomaisiin» kuulunevat paitsi nimenomaisesti säännellyt elimet myös muut ao. viranomaisten toimivaltansa rajoissa asettamat komiteatyypiset tutkintaorganit.²⁵ Tietojen antamisvelvollisuuden rikkomisesta voidaan tuomita rangaistukseen lain 16 §:n nojalla, ellei tekoon ole sovellettava muualla säädettyä rangaistussäännöstä.

Onko tutkintaelinten vapaaehtoisina todistajina tai asiantuntijoina kuulemilla henkilöillä sanktioitu *totuudessa pysymisvelvollisuus*? RL 17: 5:ssä kriminalisoidaan perättömän lausuman tahallinen antaminen muun viranomaisen kuin tuomioistuimen tai esitutkintaa toimittavan poliisiviran-

²⁴ Poliisiviranomaisten ja tutkijalautakunnan yhteistyöstä sekä asiasta annetuista määräyksistä ks. *Ivars-Tyynilä* 1974 s. 49–50.

²⁵ Vrt. *Ivars-Tyynilä* 1974 s. 94, jossa katsotaan, että tutkintaelimiksi ehdotetut tutkijaryhmä ja -lautakunta ovat kyseisessä lainkohdassa tarkoitettuja viranomaisia.

omaisen taikka virallisen syyttäjän edessä todistajana tai asiantuntijana kuultuna. Säännöksen sovellettavuus tutkintaelinten vapaaehtoiisiin kuulusteluihin ei ole täysin selvä. Voidaan ajatella olevan epäjohtonmukaista, jos kuulusteluun saapuminen olisi vapaaehtoista mutta kuulustelussa olisi totuudessa pysymisvelvollisuus. Kuulusteluun saapumatta jääminen ja perättömän lausuman antaminen eivät kuitenkaan ole keskenään jännöksettä rinnastettavia tekoja. Edellisessä tapauksessa seurauksena on enintään tutkinnan vaikeutuminen joidenkin tietojen puuttumisen johdosta, kun taas perätön lausuma voi antajansa tietoisien pyrkimyksen mukaisesti johtaa tutkintaviranomaisen harhateille. Poliisin ja virallisen syyttäjän toimittamia kuulusteluja koskeva RL 17: 4 ei myöskään kytke totuudessa pysymisvelvollisuutta pelkästään kuulusteluihin, joihin saapuminen on kuulusteltavan velvollisuutena; virallisella syyttäjällä ei syyttäjän ominaisuudessaan ole toimivaltaa velvoittaa saapumaan suoritamaisiin kuulusteluihin.

Brynolf Honkasalon mukaan RL 17: 5:n soveltaminen edellyttää, että kuulustelun toimittavalla viranomaisella on tähän toimivalta. Tämä vaatimus onkin luonnollinen. Kiistanalaisempi sen sijaan on Honkasalon asettama lisäedellytys, jonka mukaan kompetenssin tulee perustua nimenomaiseen lain tai asetuksen säännökseen taikka vahvistetun ohje- tai johtosäännön määräykseen.²⁶ Kuulustelutoimivalta ei nähdäkseni edellytä nimenomaista kompetenssinormia silloin, kun siihen ei iiity kuulusteluun saapumisvelvollisuutta. Hallintolainsäädännössämme ei ole yleensä- kään yksityiskohtaisesti säännelty sellaisia viranomaisten varsinaista tehtävänsä suorittaessaan käyttämiä informaation hankintamenetelmiä, joihin ei kytkeydy yksityisten oikeussubjektien velvollisuutta tietojen antamiseen. Tiedon hankintakeinot ovat usein vain välillisesti pääteltävissä orgaanin päätehtävästä. Jos komiteatyypin elimen varsinainen tehtävä rinnastuu joissain suhteissa rikosasiain esitutkintaan tai muutoin edellyttää kuulustelujen toimittamista, toimivalta vapaaehtoisten kuulustelujen järjestämiseen ei nähdäkseni vaadi perustakseen nimenomaista kompetenssinormia. Tutkintakomitean kuulustelun – kuten Paavo Kekomäen ja Tauno Ellilän mukaan myös RL 17: 4:ssä tarkoitetun kuulustelun – tulee kuitenkin täyttää joitakin muotovaatimuksia, jotta RL 17: 5 olisi sovellettavissa.²⁷

²⁶ Honkasalo 1962 s. 225.

²⁷ Kekomäki 1954 s. 108 ja Ellilä 1958 s. 18–20. Ks. myös Honkasalo 1962 s. 221.

Tutkintaelin saattaa hankkia tarvitsemiaan tietoja myös kirjallisten kyselyjen avulla. Vaikka vastaaminen kyselyyn on vapaaehtoista, myös sitä koskee joissakin tapauksissa sanktioitu totuudessa pysymisvelvollisuus. RL 17:8:ssa on kriminalisoitu sellaisen kirjallisen todistuksen antaminen julkiselle viranomaiselle, jonka sisällyksen antaja tietää vää-
räksi. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että säännöksen tarkoittaman asiakirjan ei tarvitse olla todistukseksi otsikoitu. Siitä tulee kuitenkin käydä selville, että se on tarkoitettu jonkin seikan toteen näyttämiseen, sekä, kuka todistuksen antajana vastaa sen totuudenmukaisuudesta.²⁸

Käytännössä onnettomuuksien tutkintaelimet ovat yleensä pystyneet saamaan riittävät selvitykset vapaaehtoisuuden pohjalta.²⁹ Tietojen saantia on helpottanut yhteistoiminta poliisin kanssa; eräiden tutkintaelinten tutkimustoimenpiteet on nimenomaisesti määrätty suoritettaviksi yhteistyössä poliisin kanssa. Tutkintaelinten selvittämiä onnettomuuksia tutkii samalla yleensä myös poliisi. Poliisilla on PoliisiL 1 §:n ja PoliisiA 1 §:n nojalla yleinen velvollisuus tutkia ja selvittää onnettomuuksia silloinkin, kun niihin ei epäillä liittyvän rikosta. Erityinen tutkimisvelvollisuus poliisilla on kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n mainitsemis-
sa tapauksissa samoin kuin eräitä onnettomuustyyppisiä koskevien erityissäännösten sääntelemissä tilanteissa. Poliisilla lienee myös yleinen velvollisuus tai vähintäänkin oikeus antaa tutkinnan erityiselimille tietoja ja muuta virka-apua. Virka-apuna voi tulla kysymykseen myös kuulustelun toimittaminen, vaikka kuulustelulla hankittavia tietoja ei tarvittaisikaan poliisin omiin tutkimuksiin. Poliisi kuulusteluun saapumisvelvollisuutta koskevassa PoliisiL 15 §:ssä tarkoitettuna »poliisin toimialaan kuuluvana tehtävänä» on pidetty myös kuulustelun suorittamista virka-apuna toiselle viranomaiselle.³⁰ Muidenkin kuin lento-onnettomuuksia tutkivien elinten jäsenenä voi lisäksi olla poliisimiehiä, jotka voivat poliisiominaisuudessaan huolehtia kuulusteluista samoin kuin mahdollisesti tarvittavista pakkokeinoista.

Suuronnettomuuksien tutkinnasta laadittuun lakiehdotukseen³¹ on otettu myös joitakin säännöksiä tutkintaelinten tietojen saantioikeuksista. Tutkintalautakunta olisi oikeutettu kuulustelemaan jokaista, jolta otaksu-

²⁸ *Kekomäki* 1954 s. 122 ja *Honkasalo* 1962 s. 228.

²⁹ *Ivars-Tyynilä* 1974 s. 95.

³⁰ *Sinisalo* 1971 s. 90.

³¹ *Lehtola et al.* 1981. Ehdotuksen eräänä lähtökohtana oli oikeusministeriössä v. 1974 valmistunut aikaisempi lakiehdotus, *Ivars-Tyynilä* 1974.

taan voitavan saada tutkinnassa tarvittavia tietoja (10 §), sekä tarkastamaan esineitä ja asiakirjoja, joilla saattaa olla tutkinnassa merkitystä (9 §). Kuulustelukompetenssin tueksi ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi kuulusteltavia koskevista sanktioista eikä myöskään heidän noutomahdollisuudestaan. Kuulusteluun saapuminen jäisi siten samalla tapaa vapaaehtoisuuden varaan kuin nykyisissäkin tutkintajärjestelmissä lentoonnettomuuksien tutkintaa lukuunottamatta.³² Lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä kuulusteltavien totuudessa pysymisvelvollisuudesta eivätkä ehdotuksen laatijat ole myöskään pohtineet RL 17: 5:n sovellettavuutta.

Eräs syy lakiehdotuksen omaksumalle vapaaehtoisuuden linjalle on vastuu- ja syyllisyyskysymysten arvioinnin erottaminen tutkintaelinten tehtävistä. Ohjeena kuulusteluille oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla laaditun aiemman ehdotuksen perusteluissa esitettiin, että rikos- ja siviilioikeudellisiin vastuukysymyksiin ei tulisi puuttua kuin niiltä osin kuin tutkinnan turvallisuuden lisäämistä ja onnettomuuksien ehkäisemistä koskevien tavoitteiden kannalta on tarpeen. Ehdotuksen valmistelijat viittasivat myös nykyisistä tutkintajärjestelmistä saatuihin kokemuksiin sekä korostivat kuulustelujen luottamuksellisen ilmapiirin merkitystä.³³

Siltä varalta, että tarvittavia tietoja ei saataisi vapaaehtoisuuden pohjalta, on v. 1981 valmistuneeseen lakiehdotukseen kuitenkin otettu säännös lautakunnan mahdollisuudesta turvautua alioikeuden virka-apuun. Mahdollisuus koskisi todistajan ja asiantuntijan kuulustelemista sekä asiakirjan tai esineen lautakunnan käyttöön luovuttamiseen velvoittamista (11 §).

Tietojen saamista myös yksityisiltä helpottavat nekin säännökset, jotka velvoittavat viranomaiset antamaan tutkintaelimille kaikki tutkinnan toimittamiseksi tarpeelliset tiedot sekä antamaan pyynnöstä myös muuta tarvittavaa virka-apua (12 §).

Valtioneuvoston ja ministeriöiden muihin tutkintatehtäviin kuin onnettomuuksia selvittämään asettamat tilapäiset komiteat ovat hankkineet tarvitsemiaan tietoja mm. kirjallisten kyselyjen, suullisten kuulustelujen sekä virka-apumenettelyn avulla. Suomen ulkopoliittikan selvittelykomitean olennaisena aineistona olivat sen kyselyihinsä 23 henkilöltä saamat kirjalliset vastaukset.³⁴ Sotasyöllistutkijakunta turvautui laajasti myös suullisiin kuulusteluihin; sen kuultavana oli kaiken kaikkiaan 49 henkilöä.³⁵ Rautatiehallintotoimikunta puolestaan ei kuullut asianosaisia lain-

³² Vrt. Lehtola et al. 1981 s. 41: »Lautakunnan pitämät kuulustelut perustuvat kuulusteltavan vapaaehtoisuuteen; tämän säännöksen (10 § -KT) nojalla ketään ei voida pakottaa esimerkiksi saapumaan kuulusteltavaksi tai vastaamaan lautakunnan esittämiin kysymyksiin».

³³ Ivars-Tyynilä 1974 s. 95.

³⁴ Tarkka 1977 s. 128.

³⁵ Tarkka 1977 s. 160.

kaan itse, vaan toimi kiinteässä yhteydessä oikeuskanslerinvirastoon ja käytti hyväkseen pääasiassa sen kokoamaa aineistoa.³⁶

Tällaisilla tutkintakomiteoilla ei ole oikeutta velvoittaa valtio-organisaation ulkopuolisia henkilöitä antamaan tietoja eikä valtioneuvostolla tai sen ministeriöllä myöskään ole toimivaltaa perustaa niille tällaista kompetenssia. Siten esim. vastaaminen tällaisen komitean kirjalliseen kyselyyn tai saapuminen sen toimittamaan kuulusteluun on vapaaehtoista.

Jos komitea ei tyydy vapaaehtoisuuteen perustuviin tiedon hankintamenetelmiin, sen on turvauduttava poliisin tai muiden poliisivaltuudet omaavien virkamiesten – kuten oikeuskanslerinviraston – virka-apuun. Poliisilla lienee myös velvollisuus antaa tällaiselle komitealle virka-apua esim. kuulusteluja toimittamalla. Valtioneuvosto voi lisäksi yleisen virkakäskyvaltansa nojalla velvoittaa alaisensa organit antamaan tutkintakomiteoille tarvittavaa virka-apua, mihin saattaa sisältyä myös tietojen hankkimista yksityisiltä subjekteilta. Komitean jäseneksi tai sihteeriksi saatetaan myös määrätä poliisimies tai henkilö, jolle on PoliisiL 3,2 ja PoliisiA 98 §:n mukaisesti annettu poliisivaltuudet. Tällainen jäsen tai sihteeri voi valtuuksiansa avulla huolehtia yksityisiä subjekteja velvoittavasta tiedon hankintatoiminnasta.

2.4. Lainkäyttö

Hallintolainkäytössä noudatettavasta käsittelyjärjestyksestä ja tähän liittyvistä lainkäyttöorganien tietojen saantioikeuksista ei ole voimassa yleisiä säännöksiä. Käsittelysäännökset, sikäli kuin niitä ylipäänsä on annettu, ovat hajallaan eri lainkäyttöorgaaneja koskevissa organisaatio-säädöksissä, osin myös materiaalissa lainsäädännössä.

Hallinnon oikeusturvakomitea on ehdottanut hallintomenettelylaki-ehdotuksen esikuvan mukaisesti, että menettelystä hallintolainkäytössä säädettäisiin yleinen laki. Hallintolainkäyttöä olisi valitusten, ylimääräisten muutoksenhakuasioiden ja hallintoriita-asioiden käsittely. Lisäksi olisi selvitettävä, minkä lainsäädännön piiriin kurinpito- ja oikaisuvaatimusmenettelyjen sääntely parhaiten kuuluu; nämä toiminnothan on jätetty hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallinnon oikeusturvakomitea ei ole laatinut yksityiskohtaista säädösehdotusta vaan on tyytynyt kirjaamaan ehdottamansa uudistuksen suuntaviivat. Eräs sään-

³⁶ *Kom.miet.* 1966: B 67 s. 2.

neltäväksi ehdotettu asiaryhmä on suullinen käsittely ja mahdollisuus kuulla siinä asianosaisia, todistajia ja asiantuntijoita.³⁷

Eräitä hallintolainkäyttöelimiä kuten korkeinta hallinto-oikeutta, virkaylioikeutta ja lääninoikeutta koskevien säännösten mukaan asiain käsittelyssä noudatetaan ns. *laillista oikeudenkäyntijärjestystä*.³⁸ Vastaava säännös on annettu myös joistakin komiteatyypisistä valituselimistä kuten kutsunta-asiain keskuslautakunnasta, tarkastuslautakunnasta sekä korkeakoulujen muutoksenhakulautakunnasta.³⁹ Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen mukaan laillista oikeudenkäyntijärjestystä on hallintolainkäytössä noudatettava nimenomaisen säännöksen puuttuessa.⁴⁰ Kannanottoihin eivät ole vaikuttaneet erimielisyydet hallintolainkäytön alasta: vaikka esim. kurinpito- ja oikaisuvaatimusmenettelyt olisi kategorioitu hallinnoksi, niissä on kuitenkin edellytetty pääsääntöisesti noudatettavan samaa käsittelyjärjestystä kuin hallintolainkäytössä.⁴¹

Laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen sisällöstä, varsinkin sen suhteesta oikeudenkäymiskaaren säännöksiin, on sen sijaan esitetty eriäviä käsityksiä. Reino Kuuskosken mukaan hallintolainkäytössä on noudatettava välittömästi oikeudenkäymiskaaren säännöksiä, mikäli laissa, asetuksessa taikka ohje- tai johtosäännössä ei nimenomaisesti ole toisin säädetty tai määrätty tai mikäli asian laadusta ei seuraa jonkin säännöksen soveltumattomuus.⁴² Merikoski, jonka näkemyksiä lienee nykyisin pidettävä ns. vallitsevana mielipiteenä, on puolestaan katsonut, että laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen soveltaminen ei merkitse oikeudenkäymiskaaren säännösten välitöntä noudattamista: laillinen oikeudenkäyntijärjestys tarkoittaa vain oikeudenkäymiskaaresta ilmeneviä yleisiä sääntöjä ja periaatteita. Jotkin oikeudenkäymiskaaren nimenomaiset säännökset saattavat kuitenkin tulla sovellettaviksi tavanomaisena oikeutena tai

³⁷ *Kom.miet.* 1981: 64 s. 338–343.

³⁸ VirkamL 24,1 §; KHOL 14 §; LOL 25,2 §.

³⁹ AsevA 9,2 §; A tarkastuslautakunnasta 422/64 8,1 §. Korkeakoulujen muutoksenhakulautakuntia koskevista säännöksistä ks. esim. A Turun yliopiston väliaikaisesta hallinnosta 637/74 15,2 §.

⁴⁰ Ks. esim. *Willgren* 1925 s. 311 ja 396, *Kuuskoski* 1949 s. 468–469 ja *Merikoski* 1968b s. 49–50.

⁴¹ Tähän johtaa Merikosken prosessinmuotoisen hallintomenettelyn käsite, josta ks. edellä IV.3.1.

⁴² *Kuuskoski* 1949 s. 472–473.

analogiatulkinnan nojalla.⁴³ Kuuskoski lieneekin oikeassa todetessaan, että »erimielisyys siitä, noudatetaanko yleistä oikeudenkäyntijärjestystä (oikeudenkäymiskaaren säännöksiä -KT) hallintolainkäytössä säädännäisenä tai tavanomaisena oikeutena taikka analogiatulkinnan avulla, on pääasiassa teoreettinen».⁴⁴ Sekä Kuuskosken että Merikosken edustamaa linjaa seurattaessa oikeudenkäymiskaaressa säänneltyjen menettelytapojen sovellettavuus on tutkittava tapaus tapaukselta ja muihin argumentteihin kuin oikeudenkäymiskaaren välilliseen tai välittömään noudattamiseen nojautuen.

Hallintolainkäyttöelinten tietojen saantioikeuksia koskevat ongelmat tiivistyvät OK 17 luvun sovellettavuuteen. Tässä luvussa säännellyistä todisteluaineista todistajien kuulemiseen ja asiakirjan esittämiseen liittyy myös yksityisten subjektien tietojen antamisvelvollisuus. Sen sijaan asiantuntijana kuuleminen sekä asianosaisen kuuleminen totuusvakuutuksen nojalla perustuvat OK 17 luvun säännösten mukaan vapaaehtoisuuteen, joskin asiantuntijalla voi olla tietojen antamisvelvollisuus muulla perusteella, esim. virka-asemansa nojalla.

Merikosken mukaan *todistajia ja asiantuntijoita* voidaan hallintolainkäytössä OK 17 luvun säännöksiä noudattaen kuulla vain erityissäännöksen tämän mahdollistaessa.⁴⁵ Merikosken kanta koskenee myös alkuperäistä hallintolainkäyttöä, vaikka hän onkin esittänyt sen muutoksenhakumenettelyä tarkastellessaan. Samoin se ulottunee sekä hallintolainkäyttöelimestä että yleisessä tuomioistuimessa virka-apumenettelynä tapahtuvaan todisteluun. Myös Kuuskoski katsoi v. 1949 kirjoittamassaan artikkelissa, että hallintotuomioistuimissa ei yleensä voitu suorittaa todistajien kuulustelua.⁴⁶ Epäselvää tosin on, perustuiko Kuuskosken kanta käsitykseen erityissäännöksen välttämättömyydestä vaiko vain siihen, että kirjoituksen ilmestymisajankohtana sekä korkeimmasta hallinto-

Merikoski 1968b s. 50–51. Saman kannan Merikoski esitti jo v. 1952 julkaisemassaan artikkelissa, Merikoski 1952b s. 491–492. Merikosken kantaan tukeutui myös hallinnon oikeusturvakomitea selvittäessään hallintolainkäytössä nykyisin noudatettavaa menettelyä. *Kom.miet.* 1981: 64 s. 334. Ks. myös *Palme* 1956 s. 197–198 ja *Andersson* 1970 s. 126.

⁴⁴ Kuuskoski 1955 s. 536. *Jarmo Vuorisen*, 1975 s. 15–16, mukaan myöskään niiden lakien esitöissä, joissa on säädetty laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta hallintolainkäytössä, ei ole selvitetty käsitteen sisältöä.

⁴⁵ Merikoski 1968b s. 386.

⁴⁶ Kuuskoski 1949 s. 477.

keudesta että lääninhallituksesta annetut säännökset nimenomaisesti määräisivät todistajien kuulemisen toimitettavaksi yleisessä alioikeudessa.⁴⁷

Asiakirjojen editiovelvollisuudesta Merikoski on sen sijaan esittänyt – tosin hieman epäröiden – kannan, joka on nähdäkseni ristiriidassa hänen todistajien kuulemisesta lausumansa kanssa. Hän on näet kirjoittanut – jälleen muutoksenhakumenettelyä käsitellessään –, että »editiovelvollisuutta koskevien OK:n säännösten voitaneen periaatteessa katsoa olevan analogisesti sovellettavissa myös hallinto-oikeudellisissa lainkäyttömenettelyissä». Editiovelvollisuuden käytännön merkitys jää kuitenkin hänen mielestään joka tapauksessa vähäiseksi. Tämä johtuu yhtäältä yleisten asiakirjojen julkisuudesta ja toisaalta siitä, että suuri osa hallinto-oikeudellisista valituksista koskee hakemusasioita, joissa hakijan valittaessa ei ole lainkaan yksityistä vastapuolta.⁴⁸

Samat intressit vaativat hallintolainkäytössä päätösten perustamista luotettaviin todisteisiin kuin yleisessä tuomioistuinprosessissa. Tämä näyttäisi antavan tukea Merikosken asiakirjojen editiovelvollisuutta tarkastellessaan esittämälle analogiatulkinnalle. Kuuskosken linjaa seurattaessa ei taas liene osoitettavissa samankaltaisia »asian laatuun» liittyviä tekijöitä, jotka estävät mm. – Kuuskosken omaa esimerkkiä⁴⁹ käyttäekseni – oikeudenkäymiskaaren välikäräjiä koskevien säännösten soveltamisen. Yleinen vaatimus yksityisten oikeussubjektien tietojen antamisvelvollisuuden perustamisesta lakiin ehkäisee kuitenkin nähdäkseni tällaisen velvollisuuden sisältävien OK 17 luvun sääntelemien todistelukeinojen soveltamisen hallintolainkäytössä pelkästään laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen tai analogiatulkinnan nojalla. En myöskään näe perusteita asettaa eri todistelukeinoja – kuten todistajien kuulemistä ja asiakirjan editiovelvollisuutta – *erityissäännöksen vaatimuksen* suhteen toisistaan poikkeavaan asemaan.

Esittämäni kantaa tukee sekin, että erityissäännöksiä on annettu tällaisten todistelukeinojen käyttämisestä myös sellaisissa hallintolainkäyttöelimissä kuten korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja lääninoikeudessa, joissa nimenomaisen säännöksen perusteella seurataan laillista oikeudenkäyntijärjestystä.⁵⁰

⁴⁷ KHOL (74/18) 15 § ja LHA 85/37 24 §.

⁴⁸ Merikoski 1968b s. 397.

⁴⁹ Kuuskoski 1949 s. 471–472.

⁵⁰ KHOL 15 § (12/79) ja LOL 12 §.

Erityissäännöksen vaatimus ei koske vain hallintolainkäyttöelimestä itessään vaan myös yleisessä tuomioistuimessa virka-apumenettelynä tapahtuvaa todistelua. Lisäargumenttina tälle käsitykselle voi viitata yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan tuomioistuimen toimivallan on aina – siis myös virka-apuasioissa – perustuttava nimenomaiseen säännöseen. Esim. korkeimman hallinto-oikeuden ja läänioikeuden käsittelysäännöksissä mahdollisuus todistajan tai asiantuntijan kuulemiseen yleisessä tuomioistuimessa onkin nimenomaisesti mainittu.⁵²

Erityissäännöksiä on annettu myös joidenkin komiteatyypipisten hallintolainkäyttöelinten tietojen saantioikeuksista. *Työneuvoston* oikeus kuulustuttaa todistajia ja asiantuntijoita yleisessä alioikeudessa on käytettävissä myös neuvoston toimiessa valituselimenä. *Sosiaalivakuutus- ja tarkastuslautakunnalla* taas on samanlainen mm. vakuutus- ja eläkelaitoksia, sairaaloita ja muita sairaanhoitolaitoksia, työnantajia sekä lääkäreitä koskeva tietojen saantioikeus kuin sosiaalivakuustustoimikunnallakin.

Myös eläketurvakeskuksen sekä kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä toimivista eläkelautakunnista on annettu joitakin tietojen saantia varmistavia säännöksiä. *Eläketurvakeskuksen yhteydessä olevaa lautakuntaa* koskee TEL 17,1 §:n (muut. 389/76) säännös, jonka mukaan työnantaja on velvollinen antamaan kaikki lain täytäntöönpanoa varten tarvittavat tiedot. Myös mm. lakisääteistä vakuutusta harjoittavien vakuutus- ja eläkelaitosten sekä eläkesäätiöiden velvollisuutena on antaa kaikki hallussaan olevat ja käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot (TEL 17,2 §). Sen sijaan TEL 16 §:n säännös, jonka mukaan eläketurvakeskuksella on oikeus omasta aloitteestaan tai asianomaisen pyynnöstä kuulustuttaa todistajia yleisessä alioikeudessa käsiteltävänä olevan asian selvittämistä varten, ei perustane tarkoitamaansa toimivaltaa eläkelautakunnalle. Kun eläkelautakunta toimii eläketurvakeskuksen sisäisistä ohjaus- ja valvontasuhteista irrallisena elimenä, sen ei voine katsoa kuuluvan sillä tavoin eläketurvakeskuksen organisaatioon, että säännöksen eläketurvakeskukselle suoma oikeus ulottuisi myös siihen. Tätä kantaa tukee sekin, että TEL 17 §:n säännöksissä on tietojen saantiin oikeutettuna eläketurvakeskuksen ohella nimenomaisesti mainittu »valitusviranomainen».

Kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä toimivan eläkelautakunnan tietojen saantioikeudesta on säädetty KunEläkeL 12,1 §:ssä. Sen mukaan mm. vakuutus- ja eläkelaitokset sekä sairaalat ovat velvollisia pyynnöstä antamaan paitsi kunnalliselle eläkelaitokselle myös eläkelautakunnalle hallussaan olevat ja käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot.

⁵² KHOL 16a § (12/79) ja LOL 17,1 §.

Käsittely on hallintolainkäytössä yleensä kirjallista: käsittely perustuu asianosaisten kirjallisiin lausumiin, niihin liitettyihin sisällöllisesti todistajien tai asiantuntijoiden lausuntoja vastaaviin sivullisten lausumiin sekä lainkäyttöelimen mahdollisesti oma-aloitteisesti hankkimiin kirjallisiin selvityksiin.⁵³ Lausumien antaminen on yksityisille oikeussubjekteille vapaaehtoista, ellei velvollisuudesta ole asianmukaisessa järjestyksessä säädetty. Sivullisten antamia lausumia koskee kuitenkin *totuudessa pysymisvelvollisuus*, sillä niihin on sovellettavissa RL 17: 8:n säännös sisälöltään väärän kirjallisen todistuksen antamisesta julkiselle viranomaiselle.⁵⁴

Hallintolainkäyttöelimillä lienee kuitenkin mahdollisuus päättää *suullisesta käsittelystä*, vaikka asiasta ei olisi annettu nimenomaista säännöstä, kuten korkeimman hallinto-oikeuden ja läänioikeuden osalta on tehty. Perustelen tätä kantaa sillä, että hallintolainkäyttöelimillä ja nimenomaan komiteatyypisillä orgaaneilla, joiden käsittelyjärjestystä koskevat säännökset ovat niukat, tulee olla verraten suuret mahdollisuudet päättää itse ratkaisunsa perustaksi tarvitsemansa informaation hankintatavasta. Lainkäyttöä harjoittavilla komiteoilla on siten nähdäkseni pääsääntöisesti oikeus kuulla vapaaehtoisuuteen perustuen suullisesti asianosaisia sekä todistajia ja asiantuntijoita. Todistajien ja asiantuntijoiden totuudessa pysymisvelvollisuuteen voi tällöin tulla sovellettavaksi RL 17: 5, joka kriminalisoi perättömän lausuman antamisen muun viranomaisen kuin tuomioistuimen tai esitutkintaa toimittavan organin edessä todistajana tai asiantuntijana. Perättömän lausuman antaminen asianosaisena on sen sijaan rangaistava teko vain silloin, kun se tapahtuu oikeudessa totuusvaikutuksen nojalla kuultaessa (RL 17: 3a). – Rangaistussäännösten soveltuvuus muutoksenhakueliminä toimiviin eläkelautakuntiin on tulkinnanvaraista. Ongelmana näet on, ovatko nämä lautakunnat RL 17 luvun 5 ja 8 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia.

Joitakin hallintoriita-asioita käsitteleviä välimiesorgaaneja koskevis-

⁵³ Ks. Merikoski 1968b s. 392–397. Merikosken esitys on tosin kirjoitettu ennen kuin KHOL:iin lisättiin suullista käsittelyä koskevat säännökset. Kuitenkin myös hallinnon oikeusturvakomitea on todennut, että »käytännössä suullisen käsittelyn toimittaminen hallintotuomioistuimissa ja -viranomaisissa on harvinaista». Kuitenkin »poikkeuksena on ns. pakollinen suullinen käsittely LO:ssa työlaitokseen tai huoltolaan määräämistä tarkoittavissa asioissa». *Kom.miet.* 1981: 64 s. 333.

⁵⁴ Säännös voi tulla sovellettavaksi myös asianosaisten kirjallisiin lausumiin. Vrt. Merikoski 1968b s. 393.

sa säännöksissä viitataan menettelyn osalta välimiesmenettelylakiin.⁵⁵ Tämän lain 17 §:n mukaan todistajaa tai asiantuntijaa on kuultava valallisesti yleisessä alioikeudessa, mikäli asianosainen niin vaatii ja välimiehet pitävät sitä tarpeellisenä. Välimiehet voivat myös hakea oikeudessa asiakirjan haltijan velvoittamista esittämään asiakirja, jos asianosainen nojautuu vastapuolen tai kolmannen henkilön hallussa olevaan asiakirjaan ja välimiehet harkitsevat sen sisällön voivan vaikuttaa asiaan. Välimiehet eivät sen sijaan itse voi velvoittaa todistajaa saapumaan toimittamaansa kuulusteluun tai asiakirjan haltijaa sen esittämiseen. Kuten Tirkkonen on todennut, välimiesmenettelylain 17 § ilmentää yleistä periaatetta, jonka mukaan välimiehet eivät itse voi soveltaa asianosaiseen tai sivulliseen tuomioistuinten käytettävissä olevia pakkokeinoja.⁵⁶ Tietojen antaminen välimiesoikeudessa nojautuu aina vapaaehtoisuuteen.

Kun tutkimukseni piiriin ottamani välimieselimet käsittelevät välimiesmenettelylain 1,1 §:n määritelmän tarkoittamia yleisten tuomioistuinten toimivaltaan normaalisti kuuluvia riitakysymyksiä, lain käsittelysäännösten sovellettavuus on johdettavissa sen 26 §:n legaalista välimiesmenettelyä koskevasta säännöksestä. Tirkkosen kantaa seurattaessa välimiesmenettelylain käsittelysäännösten soveltamismahdollisuus julkisoikeudellisessa legaalisessa välimiesmenettelyssä sen sijaan edellyttää tuekseen aina nimenomaista erityissäännöstä.⁵⁷ Jos tällaista säännöstä ei ole annettu, välimieselin joutuu turvautumaan vapaaehtoisuuteen perustuviin keinoihin halutessaan tietoja yksityisiltä oikeussubjekteilta.

Välimiesoikeudessa vapaaehtoisuuden pohjalta kuultuihin todistajiin ei oikeuskirjallisuudessa omaksutun kannan mukaan voida soveltaa RL 17:1:n säännöksiä perättömän lausuman antamisesta oikeudessa. Käsitteen »oikeus» on katsottu viittaavan viranomaisena toimivaan ja julkista tuomiovaltaa käyttävään tuomioistuimeen, jollaista välimiehet »yksityis-

⁵⁵ Esim. TuberkuloosiA 325/61, 36 § ja L kehitysvammaisten erityishuollosta 519/77, 85,1 §.

⁵⁶ Tirkkonen 1945 s. 240–241.

⁵⁷ Tirkkonen, 1945 s. 295, kirjoittaa, »ettei tällaiseen julkisoikeudelliseen välimiesmenettelyyn voida rajoituksitta soveltaa tavallista yksityisoikeudellista välimiesmenettelyä koskevia positiivisoikeudellisia säännöksiä». Lähdettäessä periaatteesta, joka edellyttää yleisen tuomioistuimen perustamista aina nimenomaiseen säännökseen, eräs julkisoikeudellisessa legaalisessa välimiesmenettelyssä huomioon otettava rajoitus koskee nimenomaan tuomioistuimen virka-apuun turvautumista.

henkilöinä» ja ratkaisuvaltaa asianosaisten sopimuksen perusteella käytävinä eivät muodosta.⁵⁸ Välimiehiltä puuttuvasta viranomaisominaisuudesta johtuu myös välimiesmenettelyssä annettujen kirjallisten todistusten sulkeutuminen RL 17: 8:n soveltamisalan ulkopuolelle. Tutkimukseni piiriin kuuluvista välimieselimistä kuitenkin ainakin *työsuhdekeksintölautakunta* täyttäneen RL 17 luvun käyttämän viranomaiskäsitteen tunnusmerkit. Kun näin on asianlaita, totuudessa pysymisvelvollisuuteen voidaan vapaaehtoisuuteenkin perustuvassa tiedon hankinnassa soveltaa RL 17: 5:n ja 17: 8:n säännöksiä.

Virkamiesten kurinpidossa tarve saada tietoja valtio-organisaation ulkopuolisilta henkilöiltä lienee yleensä vähäisempi kuin muussa hallintolainkäytössä. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean laatimaan ehdotukseen valtion virkamieslaiksi sisältyy kuitenkin säännös, joka oikeuttaisi virkamieslautakunnan kuulustelemaan toimittamassaan suullisessa käsittelyssä todistajia ja asiantuntijoita valan nojalla sekä määräämään kuulustelun toimitettavaksi yleisessä alioikeudessa.⁵⁹ Hallintomenettelylain esitöissä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävään lainkäyttöön on luettu ainoastaan hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku sekä hallintoriita-asiain käsittely. Niinpä virkamiesten kurinpitoon tulevat nykyisin sovellettaviksi hallintomenettelylain todistelukeinoja koskevat säännökset. Muilta osin voitaneen seurata samoja sääntöjä, joita laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisvelvollisuuden nojalla sovelletaan hallinto-oikeudellisessa muutoksenhaussa ja hallintoriita-asiain käsittelyssä.

Yksityisoikeudellisissa riita-asioissa ratkaisusuosituksia antavan *kulttavalituslautakunnan* oikeudesta saada tietoja yksityisiltä oikeussubjekteilta ei ole annettu erityissäännöksiä. Tietojen antaminen niin asianosaisena kuin todistajana tai asiantuntijana perustuu siten vapaaehtoisuuteen.

2.5. Hallintotoimien antaminen

Hakemusasioissa, joissa on kyse *asianosaiselle* myönnettävästä etuudesta – ns. edun suovat hallintotoimet –, asianosaisen on yleensä esitettävä asian ratkaisemisen edellyttämät tiedot. Tiedoista, jotka hakemukseen on liitettävä, on usein annettu nimenomaisia säännöksiä; näin on asianlaita

⁵⁸ *Kekomäki* 1954 s. 96 ja *Honkasalo* 1962 s. 211.

⁵⁹ Ehdotus valtion virkamieslaiksi 76,1 §, *kom.miet.* 1979: 60 s. 113. Ehdotuksen perusteluosassa, s. 83, kuitenkin todetaan, että »pääsääntöisesti menettely virkamieslautakunnassa olisi... käytännössä kirjallista».

myös komiteatyypisten elinten käsiteltävissä asioissa.⁶⁰ Tietojen antaminen ei kuitenkaan näissä tapauksissa ole velvollisuus, jonka täyttämiseksi viranomaisen voisi ryhtyä pakkokeinoihin tai jonka laiminlyöminen olisi rikosoikeudellisesti sanktioitu. Jos asianosainen ei esitä hakemuksen tueksi vaadittua selvitystä, seuraamukset rajoittuvat hänelle epäedulliseen päätökseen.

Asianosaisen selvittämisvastuu hakemusasioissa on ollut hallinto-oikeudellisena yleisperiaatteena noudatettavana jo ennen hallintomenettelylain voimaan tuloa. Hallintomenettelylaissa on nimenomainen säännös, jonka mukaan »asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista» (17,2 §). Tämän velvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksia ei laissa sen sijaan ole säännelty. Esitöiden mukaan viranomaisen saisi ratkaista asian selvitysten esittämättä jättämisestä huolimatta ja laiminlyönnin mahdolliset haitat kohdistuisivat asianosaiseen.⁶¹

Velvoittavan hallintotoimen antamiseen päättyvä asia tulee pääsääntöisesti vireille viranomaisen aloitteesta ja tällöin selvitysten hankkimisvelvollisuus on myös viranomaisella, kuten jo aiemminkin noudatettua käytäntöä vastaavasta hallintomenettelylain 17,2 §:n säännöksestä ilmenee. Tällaisten asioiden käsittelyssä on myös noudatettava asianosaisen kuulemisperiaatetta, joka sekin on nykyisin vahvistettu nimenomaisella hallintomenettelylain säännöksellä. Lain asettaman pääsäännön mukaan »asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun» (15,1 §).

Tietojen antaminen kuulemisperiaatteen nojalla on kuitenkin vain asianosaisen oikeutena, ei hänen velvollisuutenaan: jos asianosainen ei käytä hyväkseen selityksen antamismahdollisuutta, negatiiviset seuraamukset rajoittuvat tällöinkin hänelle epäedulliseen ratkaisuun. Pakkokeinoin täytäntöönpantavissa oleva tai rikosoikeudellisesti sanktioitu tietojen antamisvelvollisuus asianosaisella on velvoittaviakin hallintotoimia käsiteltäessä vain lain tai sen valtuutuksen perusteella annetun alemman asteisen säännöksen nojalla. Komiteatyypisiä elimiä koskevinä esimerkeinä voi mainita verotuslain säännökset verovelvollisten ilmoittamisvelvollisuudesta.

⁶⁰ Ks. esim. A metalli- ja rakennusteollisuuden edistämiseksi myönnettävistä veronhuojennuksista 26/78, 2 §.

⁶¹ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 38 ja *Rihto et al.* 1979 s. 179.

Hallintomenettelylaki mahdollistaa nykyisin lääninoikeudessa toimitettavan asianosaisen kuulemisen totuusvakuutuksen nojalla (19,2 §). Lain esitöiden mukaan kuulemisessa noudatettaisiin lääninoikeuslain ohella oikeudenkäymiskaaren ao. säännöksiä, joihin LOL 25,2 §:ssä viitataan.⁶² Kuulemismenettelyyn ryhtyminen edellyttää siten asianosaisen suostumusta.

Myös *sivullistahoihin* on hallintotoimien käsittelyprosessissa sovellettava tietojen antamisvelvollisuuden asettamisjärjestystä koskevia yleisiä sääntöjä. Niinpä *verohallinnon lautakuntien* informaation saantia turvaavat verotuslain IV osan ilmoittamisvelvollisuudesta sisältämät säännökset velvoittavat myös eräitä sivullistahoja. Velvollisuuden laiminlyönti ja väärien tietojen antaminen on sanktioitu verotuslain VII osassa sekä eräissä rikoslain säännöksissä (RL 38: 11 ja 17: 8). *Sosiaalivakuutus toimikunnan* tietojen saantioikeudesta on puolestaan säännöksiä sekä kansaneläke- että sairausvakuutuslaissa. Sairausvakuutuslain 68,1 §:n mukaan toimikunnalla on myös oikeus omasta aloitteestaan tai asianosaisen pyynnöstä kuulustuttaa todistajia yleisessä alioikeudessa käsiteltävänä olevan asian selvittämiseksi. Vastaava oikeus, joka ulottuu asiantuntijoidenkin kuulustuttamiseen, on *työneuvostolla*. Työneuvosto voi lisäksi määräämällään tavalla itse toimittaa suullisen kuulustelun tai katselmuksen. (L 408/46, 11 §). Nimenomaisen säännöksen puuttuessa kuulusteluun saapumista ei kuitenkaan voida katsoa kuultavan velvollisuudeksi, mutta RL 17: 5:n säännös perättömän lausuman antamisesta lieene sen sijaan sovellettavissa.

Aiemmin katselmuksen tai todistajien valallisen kuulemisen toimittaminen oli täysin esittelemäni kaltaisten erityissäännösten varassa. Nykyisin näiden todistelukeinojen käyttämisestä hallintomenettelyssä on noudatettavana myös hallintomenettelylain yleissäännös. Lain 19 §:n mukaan viranomaisen voi toimittaa katselmuksen, jossa läsnäoloon asianosaisille on varattava tilaisuus. Lisäksi hallintomenettelyssä voidaan »erityisestä syystä» kuulla todistajia valallisesti; kuulemisen toimittaa lääninoikeus, jossa se voi soveliaimmin tapahtua. Myös todistajan valallisessa kuulemisessa sovelletaan oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Tämä merkitsee, että todistamisesta kieltäytymiseen on oikeus vain OK 17: 20:n säätämällä perusteilla. Lain 19,2 §:ssä tarkoitettuna todistajan kuulemiseen oikeuttavana »erityisenä syynä» on esitöissä mainittu muiden todistelukeinojen

⁶² He n:o 88 v. 1981 vp. s. 44 ja *Rihto et al.* 1981 s. 203.

riittämättömyys, kuulemisella hankittavien todisteiden välttämättömyys päätöksen aineellisen oikeellisuuden varmistamiselle sekä käsiteltävän asian merkittävyys.⁶³

3. TIETOJEN SAANTI VALTIO-ORGAANEILTA JA VIRKAMIEHILTÄ

3.1. Yleinen virka-apun ja informaation saantioikeus

Kun yksityisille oikeussubjekteille asetetaan velvollisuus antaa valtio-orgaaneille tietoja, kysymyksessä on sellainen puuttuminen lähtökohdaisesti suojattuun yksityisautonomian alueeseen, joka liberaalisen oikeusvaltioprinsiipin mukaisesti edellyttää kansanedustuslaitoksen myötävaikutusta. Valtio-organien keskinäisessä tietojen vaihdossa ei sen sijaan ylitetä sitä rajaviivaa, joka Suomenkin valtiosäännön mukaan erottaa valtiollisen ja yksityisen toisistaan. Kun valtio-organien ja yksityisten oikeussubjektien suhteiden lähtökohtana on toimintojen erillisyys ja riippumattomuus, valtioelinten keskinäisiä suhteita on juridisestikin tarkasteltava työnjaollisesti eriytyneiden toimintojen yhteensovittamisen välttämättömyyden näkökulmasta, joidenkin organien riippumattomuusvaatimusta luonnollisesti unohtamatta.

Valtio-organien oikeudesta saada toisiltaan tarvitsemaansa informaatiota ei ole annettu yleisiä, koko valtiokoneistoa tai edes hallintoa koskevia säännöksiä. Niinpä AsiakJulkL sääntelee vain kansalaisten tietojen saantioikeuksia, vaikka eräillä sen säännöksillä on välillistä merkitystä myös valtioelinten keskinäissuhteille. Yleissäännösten puuttuessa *virka-apua* koskevat periaatteet ovat perusta, josta käsin valtio-organien toisiinsa kohdistuvia tietojen saantioikeuksia ja antamisvelvollisuuksia on nähdäkseen käytävä arvioimaan.

Virka-apu on määriteltävissä sellaiseksi viranomaisen toiselle viranomaiselle antamaksi avuksi, joka on tarpeen jälkimmäisen toimivaltaan kuuluvan virkatehtävän suorittamiseksi.¹ Suppeammassa merkityksessä

⁶³ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 43–44 ja Riitto et al. 1979 s. 201 ja 203.

¹ Näin on virka-apun määritellyt Sinisalo, 1973 s. 66–67. Vrt. myös Merikoski 1964 s. 220: »Virka-avulla tarkoitetaan hallinto-oikeudessa ensisijaisesti sitä apua virkatehtävien suorittamiseksi, jota viranomaiset monenlaisissa eri muodoissa toinen toisilleen antavat» (harv. poistettu).

sillä on tarkoitettu lähinnä vain viranomaisten toisilleen antamaa apua yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuvien pakkotoimien toteuttamiseksi.² Tämänlaatuisia ovat esim. useat niistä toiminnoista, jotka mainitaan valtion viranomaisten välisestä virka-avusta annetussa valtioneuvoston päätöksessä (423/36).

Eräs *virka-apumenettelyn edellytyksistä* ilmenee jo esittämästäni määritelmästä: orgaanilla voi olla oikeus virka-avun saamiseen vain *toimivaltansa kuuluvan tehtävän suorittamiseksi*. Muina edellytyksinä Mäenpää on maininnut *menettelyn laillisuuden*, ts. virka-avun pyytämisestä mahdollisesti annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen, sekä *virka-avun antamisen kuulumisen pyynnön adressaatin kompetenssiin*.³ Tätä Mäenpään esittämää virka-avun edellytysten luetteloa ei ole nähdäkseni syytä riitauttaa.

Mäenpään mukaan viranomaisilla ei ole yleistä velvollisuutta antaa virka-apua vaan velvollisuuden tulee pääsääntöisesti perustua nimenomaiseen säännökseen.⁴ Lainsäädäntöömme sisältyykin joukko tällaisia säännöksiä. PoliisiA 2 §:ssä on mm. säädetty, että poliisi on yhtäältä oikeutettu saamaan valtion viranomaisilta tarpeellista virka-apua ja toisaalta velvollinen antamaan sitä muille viranomaisille. LHA 11 §:n mukaan taas lääninhallitus on velvollinen antamaan virka-apua, »kun sellaista säädettyssä järjestyksessä pyydetään ja sen antaminen on lääninhallituksen velvollisuudeksi säädetty tai siksi katsottava». Säännös sisältää myös maininnan lääninhallituksen oikeudesta saada muilta valtio-orgaaneilta virka-apua.

Voiko tällaisia säännöksiä sitten pitää riittävänä argumenttina virka-avun antamisvelvollisuuden nimenomaista sääntelyä koskevalle vaatimukselle? Merikoski on pitänyt selostamiani lääninhallitusasetuksen kohtia »ilmauksena yleisestä säännöstä, jonka nimenomainen julkilausuminen poliisiviranomaisten osalta on ollut tärkeätä senvuoksi, että juuri niiden virka-apua useimmiten tarvitaan».⁵ Merikoski lähtee siten Mäenpään kannalle vastakkaisesta pääsäännöstä.

Hallintotoiminnan käytännön vaatimukset epäilemättä puoltavat *yleistä virka-avun antamisvelvollisuutta*: hallintokoneiston kitkaton toiminta

² Tällaisen suppean virka-avun käsitteen on omaksunut esim. *Ahtee*, 1950 s. 178. Vrt. myös *Merikoski* 1964 s. 220.

³ *Mäenpää* 1979 s. 250–252.

⁴ *Mäenpää* 1979 s. 251.

⁵ *Merikoski* 1964 s. 4.

tuskin olisi mahdollista, jos orgaanit voisivat kieltäytyä avustamasta toisiaan tähän velvoittavan säännöksen puuttumiseen vedoten. Toiselta puolen ei nähdäkseen voida myöskään osoittaa sellaisia yleisesti vaikuttavia oikeudellisia näkökohtia, jotka estäisivät ratkaisemasta esillä olevaa kysymystä hallinnon toimivuus- ja tehokkuusvaatimusten mukaisesti. Merikosken puoltama sääntö on sopusoinnussa hallinnon lainalaisuusperiaatteen kanssa, koska sekä tehtävän, johon apua pyydetään, että toimen, jolla sitä annetaan, tulee sisältyä viranomaisten asianmukaisessa järjestyksessä perustettuun toimivaltaan. Virka-apupyynnö ei siten sinänsä lisää adressaattinsa kompetenssia esim. suhteessa yksityisiin oikeussubjekteihin.⁶ Valtio-organien keskinäissuhteissa vaikuttavien velvollisuuksien sääntelylle ei lisäksi yleensä ole aiheutta asettaa yhtä tiukkoja yksityiskohtaisuuden vaatimuksia kuin yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaan puuttumiselle. Tämä näkökohta, jolla on merkityksensä myös mm. hallintokoneiston sisäisten alaisuussuhteiden tarkastelussa, on hyväksyttävissä, vaikka klassisen positivismin käsitystä hallinnon sisäisistä suhteista oikeudesta vapaana alueena (rechtfreies Raum) ei allekirjoitettaisikaan. – Lainaamaani sääntelyesimerkkiin vielä palatakseni, LHA 11 §:nkin voi tulkita pikemminkin Merikosken kuin Mäenpään linjaa tukevaksi. Sen mukaanhan virka-avun antaminen on lääninhallituksen velvollisuutena paitsi silloin, kun siitä on nimenomaisesti säädetty, myös silloin, kun se on »siksi katsottava».

Informaation antaminen kuuluu epäilyksittä laajempialaisen virka-apukäsitteen piiriin. Tämän tulkinnan on omaksunut esim. Mikael Hidén tarkastellessaan OAJ 6,2 §:n säännöstä, jonka mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada asianomaisilta viranomaisilta tehtäviensä suorittamiseen kulloinkin tarvittavaa virka-apua.⁷ Itse asiassa voinee arvioida, että apu, jota valtio-organit käytännössä useimmin toisiltaan tarvitsevat, onkin juuri informaation välittäminen. Yleisestä valtio-organien keskinäissuhteissa vaikuttavasta tietojen antamisvelvollisuudesta on lähtenyt myös Olavi Rytkölä kirjoittaessaan, että »viranomaiset ovat velvolliset antamaan yleisille tuomioistuimille ja toisilleen pyydettyä virka-apua ja näiden tarvitsemia selvityksiä»;⁸ täysin selvää ei tosin ole, sisällyttääkö Rytkölä tietojen antamisen virka-apukäsitteeseen. Hallintomenettelylain valmistelijat ovat argumentoineet virka-apumenettelystä riippumattomas-

⁶ Vrt. Hidén 1970 s. 209 ja Mäenpää 1979 s. 251.

⁷ Hidén 1970 s. 207.

⁸ Rytkölä 1961 s. 223.

ti todetessaan, että »viranomaisten välinen selvitysten antaminen on... yleensä ilman sitä koskevia säännöksiäkin perustettavissa hyvän hallinnon vaatimuksiin».⁹ Hallintomenettelylakiin ei olekaan sisällytetty asiasta nimenomaista säännöstä.

Mäenpää on oikeuskirjallisuudessamme viimeksi pohtinut viranomais-ten keskinäistä tietojen antamisvelvollisuutta ja saamisoikeutta. Hänen argumentaationsa antaa aiheen muutamaan kommenttiin. AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuja ei-julkisia asiakirjoja tarkastellessaan hän on katsonut, että viranomaisilla on yleensä oikeus saada toisiltaan tällaisia asiakirjoja tai niitä koskevia tietoja. Kantaansa hän on argumentoinut saman tapaisella hallintokäytännön vaatimuksella, johon edellä tukeuduin yleistä virka-avun antamisvelvollisuutta perustellessani: jos tällaista oikeutta ei olisi, »hallintokoneiston toiminta saattaisi olennaisesti vaikeutua».¹⁰ Esitystään jatkaessaan hän on kuitenkin todennut, että velvollisuus antaa tietoja toisille viranomaisille ei ole hallinnossa yleisenä sääntönä, ja moittinut samalla Rytkölen tällaista sääntöä puoltavaa kantaa erittelemättömäksi. Arvioidessaan AsiakJulkL 5 §:ssä säänneltyjen asiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen antamisvelvollisuutta hän on pitänyt ratkaisevana kriteerinä hallintokoneiston toimivaltarajoja. Siten ylemmällä viranomaisilla olisi yleensä oikeus saada tällaisia tietoja alemmalta, valvontansa alaiselta elimeltä, kun taas edellisen velvollisuus antaa tietoja jälkimmäiselle olisi erityissääntelyn varassa.¹¹

Mäenpään esitystä vaivaa tietty epäjohdonmukaisuus: ei ole mahdollista puhua yleisestä tietojen saamisoikeudesta, ellei samalla hyväksytä sitä vastaavaa yleistä tietojen antamisvelvollisuutta. Toimivaltarajat taas on luonnollisesti otettava huomioon myös informaation välittämisessä yhtä lailla kuin muussakin virka-apumenettelyssä. Pääsäännöksi asetettavaan tietojen antamisvelvollisuuteen tällä ei kuitenkaan ole vaikutusta. Merkitystä vailla on sekin, että joissakin viranomaissuhteissa tietojen saamisoikeus voi perustua muuhunkin seikkaan – esim. Mäenpään mainitsemaan valvontaoikeuteen – kuin pelkästään yleissääntöön. Tietojen saantioikeuden sisältöä erityisperuste kyllä voi laajentaa siitä, mikä se yleisen säännön nojalla olisi.

Virka-avun käsite on joskus rajoitettu vain eri hallinnonhaaroihin

⁹ Rihto et al. 1979 s. 180–181.

¹⁰ Mäenpää 1979 s. 320.

¹¹ Mäenpää 1979 s. 321.

kuuluvien orgaanien suhteisiin.¹² Tällaisten orgaanien yhteistoiminnan oikeudellisessa kategorioinnissa virka-avulla lieneekin suurempi merkitys kuin saman hallinnonhaaran sisäisissä suhteissa, joita voidaan tarkastella myös esimiehen ja alaisen sekä valmistelijan ja päätöksentekijän asetelmista käsin. Kuitenkin myös saman hallinnonhaaran orgaanien kesken voi esiintyä tarvetta virka-avuksi kategorioitavaan yhteistoimintaan, enkä näe mitään estettä ulottaa yleinen virka-avun antamisvelvollisuus myös näihin suhteisiin. Ei liene myöskään osoitettavissa syytä, joka vaatisi alais- ja esimiesorganin suhteen sulkemista tietojen saantia koskevan yleissäännön ulkopuolelle.

Informaation saantioikeuden edellytykset ovat johdettavissa virka-avun yleisistä ehdoista. Informaatioon on oikeus vain silloin, kun tiedot ovat tarpeen niitä pyytävän orgaanin toimivaltaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Tietoja pyydetäessä on noudatettava menettelystä mahdollisesti annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Pyynnön adressaatin kompetenssia koskeva kriteeri merkitsee tässä yhteydessä lähinnä sitä, että pyydettyjen tietojen tulee liittyä adressaatin toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Tähän kriteeriin voitaisiin ehkä sisällyttää myös vaatimus, että orgaanilla tulee olla *oikeus* antaa tietoja, että ts. ei ole olemassa seikkoja, jotka edellyttäisivät tietojen pitämistä salassa myös toiselta viranomaiselta. Tarkastelen tällaisia salassapitovelvollisuuteen liittyviä seikkoja kuitenkin jäljempänä tietojen saantioikeuden rajoituksina. Neljäntenä informaation välittämivelvollisuuden edellytyksenä on tarvittavien tietojen riittävä yksilöinti. Hallintomenettelylaissa on nimenomainen, myös viranomaisten keskinäissuhteissa noudatettavaksi tarkoitettu säännös, jonka mukaan lausuntoa ja muuta selvitystä pyydetäessä olisi mainittava, mistä seikoista selvitystä olisi erityisesti esitettävä (12,1 §).

Yleisöjulkisuutta koskeva AsiakJulkL 7,1 §:n säännös antaa välillistä tukea vaatimukselle, joka voidaan viidentenä sisällyttää tietojen antamisvelvollisuuden edellytysten luetteloon: pyynnön täyttäminen ei saa aiheuttaa kohtuutonta ja muuta virkatoimintaa haittaavaa työmäärää. Näissä rajoissa pyydetävä informaatio voi olla hyvinkin eriluonteista: pyyntö voi tarkoittaa adressaatin hallussa olevaa asiakirjaa tai sen sisältämiä tietoja, tiettyä asiaa koskevaa lausuntoa, adressaatin hallussaan olevasta aineistosta suhteellisen mekaanisesti kokoamaa tai tiivistämää informaatiota taikka jonkin verran uutta selvitystyötäkin aiheuttavia tietoja.

¹² Nünpä Merikoski, 1964 s. 4, käsittelee virka-apua eri hallinnonhaarojen viranomaisten yhteistoiminnan muotona. Vrt. myös Mäenpää 1979 s. 247 ja 249.

Yleinen tietojen antamisvelvollisuus koskee vain pyynnöstä tapahtuvaa informaation välittämistä; velvollisuus antaa sitä oma-aloitteisesti voi olla vain erityissäännöksen perusteella.

3.2. Yleissäännön soveltuvuus komiteoihin

Joidenkin säädännäisten komiteoiden oikeudesta saada toisilta valtio-organneilta virka-apua tai tietoja on annettu *erityissäännöksiä*. Eräät virka-apusäännöksistä puhuvat yleisesti (valtion) viranomaisista, toiset taas yksilöivät virka-apuun velvolliset organit. Nimenomaisesti säännelty tietojen saantioikeus sen sijaan koskee havaitakseni aina (valtion) viranomaisia kokonaisuudessaan niitä tarkemmin erittelemättä.

Virka-apuun yleisesti oikeuttavista erityissäännöksistä voi esimerkiksi mainita, että

- valtion viranomaisten tulee antaa työneuvostolle tarpeellista virka-apua,
- valtion viranomaiset ovat velvolliset antamaan lääkintähuollon neuvottelukunnalle tämän tehtävissään tarvitsemää virka-apua,
- sosiaalivakuutustoimikunnalla on oikeus saada viranomaisilta virka-apua,
- tarkastuslautakunnalla on oikeus saada viranomaisilta virka-apua,
- viranomaiset ovat velvolliset antamaan kuluttajavalituslautakunnalle virka-apua lautakunnasta annetussa laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.¹³

Vain *tiettyjä viranomaisia koskevaksi* on rajoitettu mm. seuraavien pysyvien komiteoiden säädännäinen oikeus virka-apuun:

- kilpailuneuvosto (elinkeinohallitus),
- yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunta (verohallitus).¹⁴

Esimerkkeinä *tietojen saantioikeuden erityissääntelystä* voi käyttää säännöksiä, joiden mukaan

- viranomaisten tulee pyynnöstä antaa tasa-arvoasiain neuvottelukunnalle tietoja ja lausuntoja sen käsiteltäviin kuuluvista asioista,
- veteraanitunnuslautakunnalla on oikeus saada muilta viranomaisilta niiden hallussa olevat veteraani- tai rintamapalvelustunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot,
- atomienergianneuvottelukunnan tulee saada viranomaisilta apua ja sel-

¹³ TyöneuvostoA 609/406, 12 §; A lääkintähuollosta poikkeuksellisissa oloissa 246/63, 5 §; SVL 70 §; A tarkastelulautakunnasta 422/64, 25 §; A kuluttajavalituslautakunnasta 533/78, 20 §.

¹⁴ KilpEdA 27,3 §; A yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yhteisöjen veronhuojennuksista 681/76, 7 §.

- laisia tietoja, jotka ovat tarpeen sen toiminnalle ja joita viranomaiset voivat antaa,
- valtion ja kuntien viranomaiset ja laitokset ovat velvolliset antamaan toimialaltaan puolustustaloudellisen suunnittelukunnan työtään varten tarvitsemat tiedot sekä muutoinkin sitä avustamaan,
 - viranomaisten tulee pyynnöstä antaa työsuojelulautakunnille ja työsuojeluneuvottelukunnalle tietoja ja lausuntoja näiden käsiteltäviin kuuluvista asioista,
 - valtion, kunnan ja muun julkisoikeudellisen yhteisön viranomaiset ovat velvolliset pyynnöstä antamaan sosiaalivakuutustoimikunnalle, sosiaalivakuutuslautakunnalle sekä tarkastuslautakunnalle kaikki hallussaan olevat, näiden käsiteltävänä sairausvakuutuslain nojalla olevan asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot samoin kuin sosiaalivakuutustoimikunnalle tietoja, jotka ovat tarpeen kansaneläkkeen hakijan ja saajan sekä hänen puolisonsa suorittaman työn ynnä heidän tulojensa ja omaisuutensa määrän selvittämiseksi.¹⁵

Erityissäätelyjen alaan kuuluvissa tilanteissa tietojen saantioikeudesta ei ole epäilyksiä. Tällaiseen oikeuteen viittaavat myös säännökset, joilla komiteoille on annettu valtio-organisaation sisäisiä valvonta(seuranta)tehtäviä. Pyyntöön perustuva oikeus saada tietoja valvottavista toiminnoista on valvontakompetenssin minimisisältö (ks. VII.8.), joka valtiokoneiston sisäisissä suhteissa ei – toisin kuin on pääsääntönä ulkopuolisia subjekteja koskevassa valvonnassa – edellytetä tuekseen yleistä tehtävämääritystä täydentävää toimivaltasäännöstä. Entä sitten muut komiteat, joiden informaation hankintaan ei voi soveltaa tällaisia erityisiä näkökohtia? Koskeeko valtio-organien keskinäissuhteissa pääsäännöksi asettamani yleinen tietojen saantioikeus myös niitä? Lähestyn ongelmaa tarkastelemalla joitakin sellaisia seikkoja, joiden ehkä voi ajatella perustelevan komiteatyypisten elinten jättämistä pääsäännön ulkopuolelle.

Linjahallinto-organien välistä tiedonvaihtoa helpottaa virkamiesten RL 40: 19a:ssa sanktioitu *vaitiolovelvollisuus*. Komiteatyypiset organit sen sijaan koostuvat yleensä osaksi sellaisista valtio-organisaation ulkopuolisista henkilöistä, joihin hallinto-oikeudellinen virkamieskäsite ei ulotu. Jäljempänä (VI.8.3.) pyrin kuitenkin osoittamaan, että kaikkien komiteajäsenten vaitiolovelvollisuutta on suhteessa yleiseen sivullista-hoon tarkasteltava virkamiehiä koskevien sääntöjen pohjalta. Komiteoi-

¹⁵ A tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta 455/72, 4 §; VeteraanitunnusA 264/77, 4,1 §; A atomienergiäneuvottelukunnasta 76/58, 7 §; L puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 238/60, 3 §; A työsuojeluneuvottelukunnasta ja työsuojelulautakunnasta 692/72, 7 ja 10,2 §; SVL 68,2 § ja KEL 83,1 §.

den henkilökoonpanon erityispiirteet eivät siten oikeuta arvioimaan niiden yleistä tietojen saantioikeutta linjahallinto-organiteista poikkeavalla tavalla.

Virka-avusta ja valtio-organisaation sisäisestä tiedonvälityksestä annetuissa säännöksissä niin oikeutettu kuin velvoitettukin subjekti määritetään usein käsitteellä »viranomaisen». Samaa käsitettä on käytetty myös oikeuskirjallisuudessa virka-apumenettelyn ja informaation vaihdon ongelmia pohdittaessa. Viranomaiskäsitteen oikeuskirjallisuus on ollut taipuvainen rajoittamaan julkista valtaa käyttäviin, ulkopuolisia oikeussubjekteja välittömästi koskevia oikeusnormeja, hallintotoimia tai lainkäyttöpäätöksiä antaviin organiteihin.¹⁶ Näin määriteltynä käsite tavoittaisi vain osan komiteatyypisistä elimistä.

Muutaman viime vuosikymmenen käsitelainoppikritiikin jälkeen oikeuskirjallisuuden kehittälemällä yleisellä viranomaiskäsitteellä operoiminen valtio-organisaation sisäisen tiedonvälityksen oikeudellisia ongelmia ratkottaessa tuskin enää saavuttaisi vastakaikua. »Myöhäiswittgenteinilaisittain» orientoituneen lainopin analyttisen suuntauksen kestäviä ansioita on sen painokkaasti esittämä vaatimus, jonka mukaan säädöstekstien kielellisten ilmaisujen merkityssisältöä tulee arvioida niiden kulloisestakin kontekstista käsin.¹⁷ Viranomaiskäsitteeseenkin pätee sääntö, joka estää apriorisesti antamasta tietylle ilmaisulle samaa merkityssisältöä kaikissa positiivisoikeudellisissa käyttöyhteyksissään.

Oikeuskirjallisuuden määrittelemän ja julkista valtaa käyttäviin organiteihin rajoittuvan viranomaiskäsitteen sijasta yleisen tietojen saantioikeuden organikohtaista ulottuvuutta on arvioitava tämän oikeuden ratiosta lähtien. Myös sellaiset elimet, jotka eivät anna ulkopuolisia subjekteja juridisesti velvoittavia akteja, saattavat tehtäviään hoitaessaan tarvita informaatiota muilta organiteilta; yleisen virka-avun ja tietojen saantioikeuden perustelu, valtiokoneiston työnjakoisesti eriytyneiden organien yhteistoiminnan takaaminen, ulottuu myös niihin. Toisia valtio-organiteja koskevalla yleisellä informaation saantioikeudella ei ole sellaista asiallista yhteyttä julkisen vallan käyttämiseen, joka puoltaisi tällaisen kompetenssin asettamista oikeuden organikohtaiseksi edellytykseksi.

Säädöstekstien ilmaisujen kontekstisidonnaisuutta koskevan yleisen

¹⁶ Näin esim. Uotila 1963 s. 12 ja Sipilä et al. 1969 s. 4. Vanhemmasta kirjallisuudesta ks. em. teoksissa mainitut lähteet.

¹⁷ Ks. esim. Makkonen 1959 sekä nimenomaisesti julkisoikeuden puolelta T. Holopaisen, 1969 s. 281–286, itsehallintokäsitteen tulkinnasta esittämää.

näkökohdan lisäksi on vielä muistettava, että nimenomaisilla legalidefiniioilla juridisille käsitteille on tietyissä positiivisoikeudellisissa yhteyksissään saatettu antaa oikeuskirjallisuuden linjasta poikkeava merkityssisältö. Niinpä valtio-organisaation ulkoisia tiedon välityssuhteita silmällä pitäen viranomaiskäsite on AsiakJulkL:ssa määritelty siten, että lain tarkoittamiin viranomaisiin kuuluvat myös mm. valiokunnat, lautakunnat, toimikunnat ja komiteat (2,2 §). Komiteatyyppeistä, ainakin osaksi oikeuskirjallisuuden viranomaiskäsitteen ulkopuolisten elinten rinnastamista tässä säännöksessä julkista valtaa käyttäviin orgaaneihin voinee ehkä myös pitää argumenttina niiden kuulumiselle valtiokoneiston sisäisissäkin suhteissa vaikuttavan yleissäännön piiriin: epäjohdonmukaista kenties olisi, jos komiteat asetettaisiin eri asemaan valtiokoneiston sisäisessä kuin ulkoisessa tiedon välityksessä.

Kolmas näkökohta, jolla komiteoiden poikkeusasemaa valtiokoneiston sisäisissä tiedon välityssuhteissa voi ajatella perusteltavan, on niiden *organisatorinen epäitsenäisyys*. Tämän ajatuskuvion mukaan tietyt komiteat olisivat sillä tavoin jonkin linjahallintoyksikön epäitsenäisiä osaelimiä, että ne voisivat valtiokoneiston sisäisissäkin suhteissa toimia vain tämän linjahallintoyksikön välityksellä. Tällaisia komiteoita olisivat lähinnä valtioneuvoston komiteapäätöksen tarkoittamat tilapäiset elimet sekä toimivallaltaan ns. tyypillisiä pysyviä komiteoita lähenevät organit.

Kun aiemmin (IV.2.) käsitelin näille komiteoille oikeudellisesti sallittuja lopputuotoksia, myönsin luonnehtimalleni argumentaatiolle tietyn oikeutuksen. Tällöin oli kuitenkin kysymys lähinnä toiminnasta, jolla saattaa olla ainakin tosiasiallisia ohjausvaikutuksia ja joka siksi on kompetenssikysymyksiä organien lopputuotoksista käsin arvioitaessa kategorioitavissa itsenäisen toimivallan käyttämiseksi valtiokoneiston sisäisissä suhteissa. Varsinaista tehtävää palvelevassa ja sisäiseen valmistelutyöhön kuuluvassa informaation hankinnassa ei kuitenkaan samalla tavalla törmätä komiteoille säädetyn tai määrätyn toimivallan rajoihin. Kun tilapäisten valmistelukomiteoiden ja tyypillisten pysyvien komiteoiden selvitys-, tutkimus-, valmistelu- ja suunnittelutehtävät samoin kuin näihin usein yhdistyvät koordinoivat ja valvonnalliset funktiot edellyttävät kenties enemmänkin informaatiota muilta valtioelimiltä kuin hallinto-organien toiminta yleensä, painottamani pragmaattiset perusteet puoltavat näidenkin komiteoiden saattamista tietojen saantia koskevan yleisen säännön piiriin. Myös tällaiset komiteat kuuluvat lisäksi AsiakJulkL:n käyttämän viranomaiskäsitteen alaan.

Jos tilapäisten komiteoiden ja esikuntaelimiksi karakterisoitavien tyypillisten komiteoiden itsenäistä tietojen saantioikeutta epäiltäisiinkin, informaation hankintaan on joka tapauksessa mahdollisuus sen linjahallintoyksikön välityksellä, jonka yhteydessä tai alaisena komitea toimii. Komitean asettavalla organilla – valtioneuvostolla tai ministeriöllä – on niin ikään yleisen hierarkkisen ohjauskompetenssinsa nojalla mahdollisuus määrätä alaisensa linjahallintoelimet avustamaan komiteaa mm. tietoja antamalla.

Informaation välittymisestä komiteaan siitä linjahallintoyksiköstä, jonka alaisuudessa tai yhteydessä se toimii, huolehtivat käytännössä yleensä yksikköä komiteassa tai sen sihteeristössä edustavat virkamiehet. Lisäksi komiteapäätöksen 7,1 §:ssä edellytetään informaation kokoamista ennen (tilapäisen) komitean asettamista sekä sen toimittamista asettamisen jälkeen komitean käytettäväksi. Määräyksen mukaan asianomaisen viranomaisen tai virkamiehen taikka erityisen työryhmän on ennen komitean asettamista selvitettävä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa valmistavasti komitealle suunniteltua tehtävää ja pyrittävä hankkimaan sille aineistoa. Selvitys ja aineisto on toimitettava komitealle. Jos komitea on linjahallintoyksikön vapaaharkintaisesti asettama tai jos komitean on säädetty tai määrätty työskentelevän vain tämän yksikön toimeksiantojen perusteella, muun kuin komiteapäätöksen 7,1 §:n tarkoittaman informaation antaminen lienee pääsäännöstä poiketen linjahallintoyksikön harkinnassa: kun yksiköllä ei ole velvollisuutta turvautua komitean apuun, ei sillä voine olla velvollisuutta myöskään avustaa komiteaa sille vapaaharkintaisesti antamansa tehtävän täyttämisessä.

Hallintomenettelylain esitöissä on sivuttu erästä tietojen antamisvelvollisuuden erityistapausta, jonka nimenomaista sääntelyä ei kuitenkaan ole pidetty tarpeellisena. Viranomaisen pyytäessä tietystä asiasta lausuntoa tai muuta selvitystä, sen on samalla »annettava käsiteltävästä asiasta niin paljon tietoja, että selvitysten esittämiselle on riittävät edellytykset».¹⁸ Komitealaitoksessa tällä näkökohdalla on merkitystä varsinkin lausuntoja antavien komiteoiden tietojen saantitarvetta ja -oikeuksia arvioitaessa.

Jäsenistön, sihteerien sekä pysyvien asiantuntijoiden hoitaman tiedon välityksen ohella komiteapäätöksen alaan kuuluvien tyypilliseksi kutsumieni komiteoiden käytännössä ehkä tärkein informaation hankinnan muoto on komiteapäätöksen 21,1 §:ssä mainittu *asiantuntijoiden kuuleminen*. Yksityisillä kansalaisilla ei ole velvollisuutta saapua komite-

¹⁸ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 25 ja Rihto et al. 1979 s. 118.

aan kuultavaksi ja antaa komitealle tällöin sen tarvitsemia tietoja, jollei velvollisuudesta ole nimenomaisesti säädetty. Jos virkamiehestä aiotaan kuulla jostakin muusta kuin hänen virkatehtäviinsä liittyvästä asiasta, hänen oikeusasemansa on sama kuin yksityishenkilöidenkin. Toisin on sen sijaan arvioitava tilannetta, jossa kuulemispyyntö tarkoittaa virkatehtäviä koskevia kysymyksiä. Jos – kuten olen taipuvainen katsomaan – yleinen tietojen saantioikeuden periaate ulottuu myös komiteoihin, *informaation antamisvelvollisuus* on myös *yksittäisillä virkamiehillä*, edellyttäen luonnollisesti, että yleiset tietojen saannin ehdot ovat käsillä. Jos virkamies ei noudata kuulemispyyntöä, komitea voi kääntyä tämän esimiehen puoleen velvoittavan virkakäskyn antamiseksi.

Myös valtio-organaisiksi kategorioitavilla *lainkäyttötehtäviä harjoittavilla komiteoilla* on esittämieni näkökohtien mukainen oikeus saada muilta valtioelimiltä ja yksittäisiltä virkamiehiltä tehtävissään tarvitsemaansa informaatiota. OK 17 luvun 46,2 §:stä ilmenee, että virkamiehillä voi yksityisistä kansalaisista poiketen olla velvollisuus saapua yleiseen tuomioistuimeen asiantuntijana kuultavaksi. Säännöksen mukaan ketään ei saa vastoin tahtoaan määrätä asiantuntijaksi, »ellei hän julkisen viran tai toimen nojalla tahi erityisen säännöksen mukaan ole siihen velvollinen». Esittämiäni sääntöjä sovellettaessa lainkäyttökomiteoiden oikeus tietojen saantiin virkamiehiltä ei kuitenkaan riipu laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen ja oikeudenkäymiskaaren säännösten suhteen määrittelystä. Virkamies on virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa velvollinen antamaan informaatiota sekä erityissäännöksen nojalla yleisessä tuomioistuimessa virka-apuna tai komiteassa itsessään toimitettavassa että säännökseen perustumattomassa vapaamuotoisessa asiantuntijan kuulemismenettelyssä. Virkamiesten totuudessa pysymisvelvollisuutta taas tehostavat RL 17 luvun sääntelemien rangaistusten ohella myös virkamiehiä koskevat rikosoikeudelliset ja kurinpidolliset erityissanktiot.

Asiakirjan editiovelvollisuuden ratkaiseminen ei virkamiesten kohdalla edellytä kannanottoa laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen sisältöön: tällainen velvollisuus virkamiehellä on, ellei salassapitosäännöksistä tai -määräyksistä ja niiden tulkinnasta valtio-organisaation sisäisissä suhteissa muuta johdu, jo valtiokoneiston sisäistä informaation välitystä koskevien yleissääntöjen perusteella.

Jos hallintolainkäyttöä harjoittavan komiteatyypin elimen valtio-organailuonne on epäselvä, myös sen valtioelimiä tai yksittäisiä virkamiehiä koskeva tietojen saantioikeus voi olla ongelmallinen. Joistakin

tällaisista komiteoista on tosin annettu ongelman ainakin osaksi poistavia erityissäännöksiä. Niinpä valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen viranomaiset ovat nimenomaisten säännösten mukaan velvollisia antamaan pyynnöstä sekä eläketurvakeskuksen että kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä toimivalle eläkelautakunnalle kaikki hallussaan olevat, käsiteltävän asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot.¹⁹ Näistä säännöksistä voitaneen johtaa myös yksittäisten virkamiesten velvollisuus antaa informaatiota esim. asiantuntijana kuultuna.

3.3. Salassapitovelvollisuus tietojen saannin rajoituksena

Asiakirjojen salassapitämisvelvollisuudella sekä virkamiesten *vaitiolovelvollisuudella* saattaa olla vaikutusta myös valtio-organisaation sisäisessä informaation välityksessä, vaikka niiden kärki suuntautuu ensisijaisesti ulkoiseen tietojen antamiseen. Salassapitovelvollisuudella²⁰ voi olla merkitystä komiteatyyppeistekin elinten tietojen saantioikeudelle. Ns. *julkisen intressin* suojaksi säädetyistä asiakirjajulkisuuden rajoituksista ja vaitiolovelvollisuuksista voi ottaa esimerkkejä ulkoasiain- ja puolustus-hallinnon piiristä. Rajoittavatko AsiakJulKA 1,1 §:n 2) kohdan ja UlkoasiainhallintoA (151/78) 87 §:n säännökset ulkoasiainministeriön tai AsiakJulKA 1,1 §:n 3) kohdan ja puolustusministeriöstä annetun asetuksen (223/82) 21 §:n säännökset puolustusministeriön hallinnonalalla toimivien komiteoiden oikeutta informaation saantiin? Sosiaalihallinnon monilukuiset *yksityisiä intressejä* turvaavat salassapitovelvollisuussäännökset voivat puolestaan osoittautua ongelmallisiksi tällä alalla toimivien komiteoiden tietojen saantioikeuden kannalta.

Oikeuskirjallisuudessa on salassapitovelvollisuuden vaikutusta valtio-organisaation sisäisessä informaation vaihdossa tarkasteltu lähinnä *asiakirjajulkisuuden* yhteydessä. Kysymystä on käsitelty kahdessakin tuoreessa tutkimuksessa,²¹ joten esim. sitä valaisevan oikeustapausaineiston läpikäymiseen ei tässä yhteydessä ole aihetta.

Riidattomana on pidetty, että viranomaisten oikeus tutustua toisten viranomaisten hallussa oleviin yleisiin asiakirjoihin on vähintään yhtä

¹⁹ TEL 17,2 §; KunEläkeL 12,1 §.

²⁰ Käytän salassapitovelvollisuutta asiakirjojen salassapitämisvelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden yläkäsitteenä.

²¹ *Konstari* 1977 s. 300–306 ja *Mäenpää* 1979 s. 317–320.

laaja kuin yksityisten kansalaisten.²² Tätä kantaa tukee myös edellä perustelemani yleisen tietojen saantioikeuden sääntö. Tästä periaatteesta on kuitenkin nähdäkseni johdettavissa myös pääsääntöinen oikeus tutustua toisten valtio-organien hallussa oleviin paitsi *julkisiin* myös ainakin AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuihin *ei-julkisiin asiakirjoihin*. Näkökohdat, jotka perustelevat esim. sisäisten viranomais selvitysten julkisuuteen tulon saattamista riippuvaksi ao. viranomaisen harkinnasta, eivät valtio-organisaation sisäisessä tiedonvälityksessä ole niin relevantteja, että tietojen antamisvelvollisuudesta tinkiminen olisi aiheellista. Hallituksen AsiakJulkL:ksi antaman esityksen perusteluissa tällaisina näkökohtina mainittiin julkisuuden asian käsittelylle aiheuttama haitta ja tähän liittyvä virastotyön vaikeutuminen.^{22a} AsiakJulkL 6,2 §:ssä edellytetty viranomaisen lupa tarvittaneen kuitenkin silloin, kun asiakirjaa pyydetään tutustuttavaksi yksittäiseltä virkamieheltä, vaikka lupaa ei esittämäni pääsäännön mukaisesti yleensä voine evätä.²³ Joissakin tilanteissa tietojen epäämistä puoltavat intressit saattavat kuitenkin olla niin voimakkaita, että ne syrjäyttävät valtio-organien yleisen tietojen saantioikeuden.

Ongelmallisimpia valtio-organisaation sisäisessä informaation välityksessä ovat *salassapidettävät asiakirjat*. Vaikka AsiakJulkL ei – kuten Timo Konstari on lainvalmisteluaineistoon viitaten todennut –²⁴ suoranaisesti sääntele viranomaisten välistä tietojen vaihtoa, lain 23,1 §:stä on kuitenkin saatavissa johtoa myös arvioitaessa salassapitovelvollisuuden merkitystä valtio-organien keskinäisissä suhteissa. Tämän säännöksen mukaan kielto olla näyttämättä salassapidettävää asiakirjaa tai olla antamatta siitä jäljennöstä ei koske tapauksia, joissa tuomioistuimella tai muulla viranomaisella »on viran tai julkisen toimen puolesta oikeus saada siitä tieto». Kun komiteat ovat AsiakJulkL 2,2 §:n *legaalidefinition* mukaan lain tarkoittamia viranomaisia, säännöksen merkityksestä niidenkin tietojen saantioikeudelle ei voi olla epäilyksiä. Oikeuskäytännössäkin on ministeriön asettamaa toimikuntaa pidetty AsiakJulkL:n mukaisena viranomai-

²² Näin Andersson 1964 s. 475 ja Konstari 1977 s. 301.

^{22a} He n:o 105 v. 1949 vp. Ks. myös Merikoski 1953 s. 76–77 ja Konstari 1977 s. 171–174. Myös Mäenpää, 1979 s. 320–321, on katsonut, etteivät AsiakJulkL 5 §:n rationa olevat perustelut ole relevantteja viranomaisten keskinäissuhteissa.

²³ Vrt. Konstari 1977 s. 235.

²⁴ Konstari 1977 s. 301.

sena ratkaisussa, jossa oli nimenomaisesti kyse asiakirjan salassapitämisvelvollisuuden ulottuvuudesta.²⁵

AsiakJulkL 23,1 § jättää kuitenkin avoimeksi, milloin viranomaisella on säännöksen tarkoittama oikeus »julkisen viran tai toimen puolesta». AsiakJulkL ei sääntelyalansa huomioon ottaen tällaista oikeutta viranomaisille vielä luo, vaan oikeus on kussakin yksittäistapauksessa nojattava tästä laista riippumattomiin perusteisiin.²⁶

Myös salassapidettäviin asiakirjoihin tutustumisoikeus edellyttää luonnollisesti valtio-organien keskinäisuuhteissa vaikuttavan informaation saantioikeuden yleisten ehtojen täyttymistä. Tämä merkitsee mm., että asiakirjan sisältämien tietojen tulee olla tarpeen niitä pyytävän organin toimivaltaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi; tähän ehtoon AsiakJulkL 23,1 §:n sanamuotokin viittaa.²⁷

Sekä Konstari että Mäenpää ovat katsoneet, että valtio-organin oikeus tutustua salassapidettäviin asiakirjoihin ei välttämättä edellytä tietojen saantiin oikeuttavaa erityissäännöstä. Konstari on perustellut kantaansa sillä, että »tietojensaantioikeuden nimenomaisesti perustavia säännöksiä ei ole lainsäädännössä annettu läheskään kaikkien sellaisten tilanteiden varalta, jotka perustellusti vaativat esteetöntä informaation saantia».²⁸ Yleistä tietojen saantioikeutta argumentoidessani esittämieni näkökoh-
tien pohjalta Konstarin ja Mäenpään käsitykseen on syytä yhtyä. Toiselta puolen tietojen saannista annetut erityissäännöksetkään eivät vielä yleensä yksin ratkaisse salassapidettäviin asiakirjoihin tutustumisoikeutta,

²⁵ Tarkoitan jäljempänä (V.5.) käsittelemääni Helsingin hovioikeuden päätöstä 19. 6. 1975.

²⁶ Vrt. *Andersson* 1964 s. 475 ja *Konstari* 1977 s. 301.

²⁷ Tämän ehdon ovatkin nimenomaisesti maininneet *Toivola* 1955 s. 196 ja *Mäenpää* 1979 s. 318.

²⁸ *Konstari* 1977 s. 305. Mäenpään käsityksestä ks. *Mäenpää* 1979 s. 318. Myöskään *Toivola*, 1955 s. 196, *Rytkölä*, 1961 s. 223 tai *Andersson*, 1964 s. 475, eivät edellytä nimenomaista säännöstä oikeuden tueksi.

Eräs OKa:n kertomuksessaan 1981 s. 35, selostama kannanotto sen sijaan on tulkittavissa myös siten, että siinä katsottaisiin salassapidettävien tietojen ja asiakirjojen toiselle viranomaiselle luovuttamisen edellyttävän erityistä ja vieläpä lain tasoista säännöstä. OKa:n mukaan »on pidettävä asianmukaisena», että verotus- ja liikevaihtoverolaissa on säädetty lain tasolla näiden lakien alaan kuuluvien tietojen antamisesta tutkimus- ja viranomaiskäyttöön. Edelleen hän katsoi, että »mikäli verotustietoja koskevaa salaisuutta halutaan leimaveroa koskevien verotustietojen osalta säännellä verotuslain ja liikevaihtoverolain tapaan, tulisi siitä vastaa-
vasti säätää lain tasolla».

elleivät ne nimenomaisesti viittaa sivullistahoilta suojattuihin tietoihin. Välillistä argumentaatioarvoa erityissäännöksillä voi kyllä muulloinkin olla.

Konstari – ja hänen jälkeensä Mäenpää – on esittänyt, että salassapidettäviin asiakirjoihin tutustumisoikeuden arviointi on tuettava kokonaisvaltaiseen *intressivertailuun*, yhtäältä tietojen saantia ja toisaalta niiden salassapitämistä puoltavien intressien punnintaan.²⁹ Tämän täsmällisempiä suuntaviivoja ongelman ratkaisemiselle ei erityistilanteisiin paneutumatta nähdäkseni juuri voikaan osoittaa. Oletettavaa kuitenkin on, että kun asiakirjasalaisuus on säädetty tai määrätty julkisten intressien suojaksi, vaakakuppi painuu useammin tietojen saantioikeuden puolelle kuin yksityisiä intressejä turvattaessa. Lisäksi –erään intressivertailun yksityiskohdan mainitakseni– voinee ajatella, että joihinkin komiteatyyppeihin elimiin liittyvä parlamentaarisen kontrollin aspekti puoltaisi tavallista laajempaa tutustumisoikeutta.³⁰

Seikkaperäiseen, toimivalta- tai kokoonpanokriteereillä luokiteltuja eri komitearyhmiä koskevien erityistilanteiden tarkasteluun ei tässä yhteydessä ole mahdollisuuksia. Mainitsen kuitenkin eräästä aiemmankin oikeuskirjallisuuden havaitsemasta ja varsinkin lainkäyttöä harjoittavissa komiteoissa mahdollisesti aktualisoituvasta asetelmasta. OK 17 luvussa on eräitä salassapitovelvollisuutta koskevia säännöksiä, joiden suhde AsiakJulkL 23,1 §:ään ei ole täysin selvä. Tämän luvun 23,1 §:n 1) kohdan mukaan virkamies taikka julkista tehtävää tai asiaa toimittamaan valittu tai määrätty ei saa todistaa siitä, »mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä». Virkamies ei myöskään saa oikeudessa esittää »asiakirjaa, jos sen voidaan olettaa sisältävän sellaista, josta häntä ei voitaisi kuulla todistajana» (OK 17: 12,2). Asiantuntijana kuultavan virkamiehen salassapitovelvollisuudesta ei sen sijaan ole annettu vastaavaa säännöstä.

²⁹ Konstari 1977 s. 305–306 ja Mäenpää 1979 s. 318–319.

³⁰ Tietosuojakomitea on ehdottanut AsiakJulkL:a muutettavaksi siten, että nimenomaisesti säänneltäisiin perusteet, jotka oikeuttavat viranomaisen saamaan tiedon salassapidettävästä asiakirjasta. Tällainen oikeus olisi, jos niin on laissa tai asetuksessa säädetty, jos tieto on tarpeen käsiteltäessä asianomaisen viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka sanotun viranomaisen toimenpiteestä tehtyä kantelua tai jos tieto on tarpeen asianomaiseen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Lisäksi viranomainen voisi saada salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon erityisestä syystä luvalla, jonka yleensä antaisi ao. ministeriö. Ks. *kom.miet. 1981: 66* s. 152 (säännösehdotukset) ja s. 131–132 (perustelut).

OK 17 luvun säännökset näyttävät siten estävän salassapidettävien tietojen ilmaisemisen tuomioistuimelle todistajankuulustelussa tai asiakirjatodistelussa, mitä koskevaa mahdollisuutta AsiakJulkL 23,1 § taas edellyttää. Usko Tiainen onkin tulkinut lainaamani OK 17 luvun säännökset AsiakJulkL 23,1 §:n rajoituksiksi.³¹ Nähdäkseni on kuitenkin johdonmukaista noudattaa oikeudenkäynnissä samoja virkamiesten salassapitovelvollisuutta koskevia sääntöjä kuin muussakin valtio-organisaation sisäisessä tiedon välityksessä. Se, mitä virkamiehen on OK 17 luvun säännösten mukaan pidettävä salassa, määräytyisi näin ollen näiden sääntöjen eikä valtio-organisaatiosta ulospäin suuntautuvaa tietojen antamista koskevien maksimien mukaisesti. Oikeudenkäyntiä koskevaa salassapitovelvollisuutta yksittäistapauksissa arvioitaessa on tosin otettava huomioon myös se, tulisivatko virkamieheltä pyydytyt tiedot muun oikeudenkäyntiaineiston ohessa julkisiksi.

Asiakirjojen salassapitämisvelvollisuudesta seuraa virkamiehen asiakirjan sisältämiä tietoja koskeva *vaitiolovelvollisuus*.³² RL 40:19a:ssä sanktioitu vaitiolovelvollisuus voi – kuten jäljempänä (VI.8.3.) lähemmin selostan – virkamiehellä kuitenkin olla myös asiakirjasalaisuudesta riippumattomien säännösten tai määräysten perusteella, joskus jopa ns. asian laadustakin johtuen. Asiakirjojen salassapitämisvelvollisuuden tavoin myös virkamiesten vaitiolovelvollisuus on tarkoitettu rajoittamaan ensisijaisesti tietojen antamista valtio-organisaation ulkopuolisille tahoille. Sen vaikutus valtiokoneiston sisäisissä suhteissa määräytyy nähdäkseni samoista lähtökohdista kuin asiakirjojen salassapitämisvelvollisuudenkin. Vaitiolovelvollisuudesta riippumatta valtio-organilla voi siten »julkisen viran tai toimen puolesta» olla tietojen saantioikeus, mikäli intressivertailun lopputulos tällaista oikeutta puoltaa.

³¹ Tiainen 1970 s. 404.

³² AsiakJulkL 23,1 §:ssä tosin säädetään vain, että salassapidettävän asiakirjan näyttäminen tai siitä jäljennöksen antaminen on kiellettyä. Anderssonin, 1964 s. 477, mukaan »synes det ej heller tillåtet för vederbörande tjänstemän att på annat sätt lämna uppgifter om deras (salassapidettävien asiakirjojen -KT) innehåll». Myös Konstari on asiakirjasalaisuuden vaikutuksesta vaitiolovelvollisuuteen yllä esittämälläni kannalla; hän on vain moittinut aiemman oikeuskirjallisuuden argumentaatiota epämääräiseksi. Hänen mukaansa »taustalla on kuitenkin se yksinkertainen ja järkeenkäypä ajatuskulkku, että mikäli virkamies saisi suullisesti antaa tiedoksi salassa pidettävien asiakirjojen sisällön, jäisi asiakirjasalaisuus paljolti tehottomaksi». Konstari 1977 s. 239. Tähän »järkeenkäypään» perusteluun on tuskin enää mitään lisättävissä.

4. TIETOJEN SAANTI KUNNILTA JA KUNNALLISILTA ORGAA-NEILTA

Asiakirjajulkisuuden piiriin kuuluvissa tilanteissa valtio-orgaanien oikeus saada tietoja kunnilta ja kunnallisilta elimiltä on riidaton lähdettäessä periaatteesta, jonka mukaan valtioelimillä on vähintään yhtä laaja oikeus saada tietoja yleisistä asiakirjoista kuin yksityisillä kansalaisilla. AsiakJulkL 2,2 §:n mukaan lain tarkoittamia viranomaisia ovat myös kunnalliset viranomaiset. Yleisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen vielä toistaa kunnallislakiin asiasta otettu säännös. KunL 148, 1 §:n mukaan jokaisella on oikeus pyynnöstä saada nähtäväkseen kunnallisen viranomaisen pöytäkirja tai muu asiakirja taikka jäljennös tai ote siitä. Poikkeuksena ovat asiakirjat, jotka voimassa olevien säännösten mukaan on pidettävä salassa tai joista niiden nojalla on määrätty, ettei niistä anneta tietoja.

Kuntien ja kunnallisten orgaanien *asiakirjajulkisuuden ylittävästä informaation antamisvelvollisuudesta* on säädetty lukuisissa erityissäännöksissä. Näistä käytännössä ehkä merkityksellisin liittyy lääninhallituksen hoidettavana olevaan kuntien yleiseen (laillisuus)valvontaan, KunL 145,1 §:n mukaan lääninhallituksen asiana on pitää silmällä, että kuntien ja kuntainliittojen hallintoa ja taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaan. Lainkohdan mukaan lääninhallituksella on myös oikeus saada kunnilta ja kuntainliitoilta tarpeellisia tietoja ja selvityksiä. »Tarpeellisia» ovat, kuten Arno Hannus on huomauttanut,¹ lääninhallituksen valvonta-tehtävässään tarvitsemat tiedot ja selvitykset. – Erityissäännöksiä on annettu myös eräiden säädännäisten komiteoiden informaation saantioikeudesta.

Kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain (665/67, muut. 1078/77) 8,2 §:n mukaan kunnat ja kuntainliitot ovat velvollisia antamaan tilastokeskuksen ja sisäasiainministeriön ohella myös kantokykyluokitustoimikunnalle luokitusta varten tarvittavat tiedot ja selvitykset. Lisäksi eräissä jo selostamissani säännöksissä kunnalliset viranomaiset on nimenomaisesti rinnastettu valtion viranomaisiin tietojen antamiseen velvollisina. Näin on menetelty puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta, tarkastuslautakunnasta sekä sosiaalivakuutuslautakunnasta ja toimikunnasta samoin kuin eläketurvakeskuksen ja kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä toimivista lautakunnista annetuissa säännöksissä. Kun tietojen antamiseen velvolliseksi on yleisesti säädetty »viranomaiset», ilmauksella lienee tarkoitettu myös kunnallisia orgaaneja. Tällaista ilmausta on käytet-

¹ Hannus 1977 s. 542.

ty edellä selostetuissa tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa, kuluttajavalituslautakuntaa, veteraanitunnuslautakuntaa, atomienergianeuvottelukuntaa sekä työsuojeluneuvottelukuntaa ja -lautakuntaa koskevissa säännöksissä.

Oikeuskirjallisuudessa on kuntiinkin kohdistuvaa ja *erityissäännöksen perustumatonta informaation saantioikeutta* käsitelty lähinnä valvontaproblematiikan yhteydessä. Robert F. Hermansonin jo ennen hallitusmuodon voimaan tuloa esittämän kannan mukaan yleisvalvontaa harjoittaneella kuvernöörillä ei ollut oikeutta vaatia tietoja jonkin asian hoitamisesta ilman erityissäännöksen tukea.² K. J. Ståhlberg on sekä ennen että jälkeen hallitusmuodon säätämisen esittänyt Hermansonin puoltamasta jonkin verran poikkeavan käsityksen. Hänen mielestään näet valtio ei tosin voi muissa kuin laissa säädetyissä tapauksissa asettaa kunnille yleistä ilmoitusvelvollisuutta, mutta lääninhallituksella on sen sijaan oikeus erityisestä vaatimuksesta saada tietoja jostakin kunnallisasiasta tai kunnallisesta toimenpiteestä.³ Karl Willgren puolestaan näyttää yhtyvän pikemmin Hermansoniin kuin Ståhlbergiin kirjoittaessaan, että »någon allmän skyldighet för kommunen att inlämna redogörelser för sina beslut och åtgärder finnes icke hos oss».⁴

Merikoski, joka on nähdäkseni virheellisesti tulkinut Ståhlbergin käsityksen saman sisältöiseksi kuin Hermansonin ja Willgrenin, on myös puoltanut erityissäännöstä edellyttävää kantaa. Hän kirjoittaa asiaa aiemmin käsitelleiden tutkijoiden lähteneen siitä »oikeana pidettävästä ajatuksesta, että valvontaviranomaisella on tarkkailutoiminnassaan vain ne valtuudet, jotka sille on nimenomaan uskottu, mutta ei mitään yleistä oikeutta velvoittaa valvonnanalaista antamaan tietoja valvonnanalaisesta toiminnasta». Kantansa tueksi hän on viitannut aiemman oikeuskirjallisuuden ohella »liberaalisen oikeusvaltion puitteissa konstruoituun kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen». Hänen mukaansa itsehallinto tarkoittaa, että »valtio luo jollekin alaiselleen yhdyskunnalle tai yhteenliittymälle samantapaisen vapaan toimintapiirin kuin mikä kansalaisella on liberaalissa individualistisessa valtiossa».⁵

Merikoskea voi ehkä kritikoida siitä, että hän näyttää nojautuvan

² *Hermanson* 1898 s. 304–305.

³ *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 270–271 ja 1928 s. 274–275.

⁴ *Willgren* 1925 s. 245.

⁵ *Merikoski* 1938 s. 155.

ylipositiivisesti yleiseen itsehallinnon käsitteeseen.⁶ Hänen argumentaationsa paljastaa silti oikeat lähtökohdat ongelman tarkastelulle, *kunnallisen itsehallinnon* sekä kunnan ja yksityisen kansalaisen oikeusaseman tietyn rinnasteisuuden. Lähtökohdat on kuitenkin ylipositiivisen käsiteargumentaation sijasta ankkuroitava positiiviseen oikeusjärjestykseen.

Kunnallisesta itsehallinnosta on nimenomaisesti säädetty HM 51,2 §:ssä: »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin- kuin erityisissä laeissa siitä säädetään». Kunnat ovat myös – itsehallintoon liittyen – valtiosta *erillisiä oikeussubjekteja*. Itsehallinnosta ja erillisestä oikeussubjektuudesta johtuu, että valtioelinten kunnallisia orgaaneja koskevaa informaation saantioikeutta ei voi juridisessa tarkastelussa kytkeä samanlaisiin keskinäistä riippuvuutta ja yhteistoimintaa korostaviin näkökohtiin kuin valtiokoneiston sisäistä tiedon välitystä. Arvio on ennemminkin perustettava toimintojen (ja organisaation) lähtökohtaiseen riippumattomuuteen, joka viitoittaa myös yksityisten oikeussubjektien tietojen antamisvelvollisuutta määrittävää linjaa. Sovellettavaksi ei siten voi tulla valtiokoneiston sisäisissä suhteissa noudatettava yleisen tietojen saantioikeuden periaate vaan mm. Merikosken puoltama *erityissäntelyn vaatimus*.

Kunnallisten orgaanien tietojen antamisvelvollisuuteen liittyy eräs Konstarin selostama KHO:n oikeustapaus (KHO 1959 II 213). KHO katsoi päätöksessään, että kunnallisen viranomaisen hankkima asiantuntijalausunto oli AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettu asiakirja, josta sitä lainaksi pyytäneellä puolustusministeriöllä ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta saada tietoa ilman kaupunginhallituksen suostumusta. Konstari on tapausta kommentoidessaan todennut, että »tämä ratkaisu ei oikeastaan osoita muuta kuin sen, että viranomaisen oikeus tutustua toisen viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka eivät ole julkisia, ei ole rajoittamaton».⁷ Konstari on kuitenkin sivuuttanut sen seikan, että ratkaisussa oli kyse valtio-orgaanin oikeudesta tutustua nimenomaan kunnallisen viranomaisen hallussa olevaan asiakirjaan. Jos päätöstä arvioidaan tapauksen tämän erityispiirteen kannalta, sen voi tulkita tukevan käsitystä, joka kiistää valtio-orgaanien ja kunnallisten elinten suhteissa samanlaisen yleisen informaation saantioikeuden kuin valtiokoneiston sisäisessä tiedon välityksessä on noudatettavana.

HM 2,2 §:n tarkoittaman lainsäädännön alaa tulkittaessa meillä on lähdetty periaatteesta, jonka mukaan valtio-organisaation ulkopuolisille

⁶ Vrt. T. Holopaisen, 1969 s. 281–286, arvostelua yleiseen itsehallintokäsitteeseen tukeutumisesta oikeusdogmatiikassa.

⁷ Konstari 1977 s. 301.

oikeussubjekteille asetettavista uusista velvollisuuksista on säädettävä eduskuntalailla. Myös HM 51,2 §:n on katsottu käyttävän lakikäsitettä muodollisessa merkityksessä.⁸ Lisäksi KunL 5,2 § edellyttää lailla säädettävän mm. kuntien uusista tehtävistä. Koskeeko *lakitasoisen sääntelyn vaatimus* myös kuntien ja kunnallisten orgaanien tietojen antamisvelvollisuuksia?

Holopainen on kunnallisen itsehallinnon suojaa eritellessään erottanut yhtäältä taloudelliset eli kuntien varallisuuspiiriä välittömästi koskevat velvollisuudet ja toisaalta organisatoriset eli kuntien puolesta toimiville henkilöille tehtäviä asettavat velvollisuudet; jälkimmäiset vaikuttavat kuntien varallisuuspiiriin vain välillisesti. Organisatoriset velvollisuudet eivät taloudellisista velvollisuuksista poiketen ulotu kuntien jäseniin edes välillisesti. Kun kuntien virkamiesten toiminta ei Holopaisen mielestä edusta välitöntä kansalaisten itsehallintoa, itsehallintovaatimuksesta ei voi suoraan päätellä sen riippuvuuden astetta, johon kunnalliset organit voidaan suhteessaan valtioelimiin asettaa. Tätä kysymystä on arvioitava valtion ja kuntien orgaanien toisiinsa liittymistä sekä kunnallisten orgaanien itsenäisyyttä puoltavien näkökohtien keskinäisen vertailun pohjalta.⁹

Tehtävien sääntelytasoa nimenomaisesti tarkastellessaan Holopainen on soveltanut hieman toisenlaista ryhmitystä. Lailla sääntelyn vaatimus on hänen mukaansa selvä silloin, kun tehtävä vaikuttaa välittömästi tai välillisesti kuntien varallisuuspiiriin. Sen sijaan hän näyttää pitävän mahdollisena, että alemmankin asteisilla säännöksillä voitaisiin ainakin joissakin tapauksissa asettaa kuntien orgaaneille sellaisia tehtäviä, joista ei joko lainkaan aiheudu taloudellisia rasituksia tai joissa nämä rasitukset ovat toisarvoisia.¹⁰

Kunnallisten orgaanien tietojen antamisvelvollisuus on tyypillinen edellisen luokituksen mukainen organisatorinen tehtävä ja jälkimmäisessä ryhmityksessä taas tehtävä, josta ei koidu ainakaan kovin merkittäviä taloudellisia rasituksia. Holopaisen esitystä seurattaessa itsehallintoperiaate, johon Holopainen kytkee myös lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen, ei olisi ainakaan ainoa informaation antamisvelvollisuuden säännöstämis-

⁸ Näin T. Holopainen 1969 s. 365 ja Mäenpää 1981b s. 32. HM 51,2 § ei kuulu myöskään niihin säännöksiin, joissa Sipponen, 1965 s. 248–249, tai hänen tarkastelemansa muut tutkijat olisivat katsoneet hallitusmuodon käyttävän lakikäsitettä aineellisessa merkityksessään. Ks. omasta kannastani lain kaksinaiskäsitteen omaksumiseen valtiosääntödogmatiikassa jäljempänä VIII.2.3.

⁹ T. Holopainen 1969 s. 321.

¹⁰ T. Holopainen 1969 s. 368.

järjestystä määräävä näkökohta; lakia alemmankin asteinen säännös voisi tietyissä tilanteissa tulla kysymykseen.

Kuntien velvollisuuksien jakaminen niiden jäseniä koskeviin sekä ainoastaan orgaanien asemaan vaikuttaviin on kuitenkin ongelmallista. Kuten myös Holopainen on todennut, edellisetkin velvollisuudet ilmenevät nimenomaan kuntien orgaaneina toimivia henkilöitä koskevinä käyttäytymisvaatimuksina.¹¹ Juridisesti on samantekevää, asettaako erityissäännös velvollisuuden välittömästi tietylle kunnalliselle orgaanille vai mainitseeko se velvoitettuna subjektina pelkästään kunnan. Jälkimmäisessä tapauksessa toimintavelvollinen orgaani on pääteltävä muista, lähinnä kunnallislain kuntien organisaatiosta sisältämistä säännöksistä. Kuntien kantokykyluokituslain 8,2 §:n mukaan informaation antamiseen velvoitettuja subjekteja ovat kunnat, puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain 4 §:n mukaan taas kunnalliset viranomaiset. Kummassakin tapauksessa velvollisuus kuitenkin viime kädessä koskee kunnallisina orgaaneina toimivia henkilöitä.

Holopaisen luonnehdinta itsehallinnon ja kuntien virkamiesten toiminnan suhteesta on myös altis arvostelulle. Kunnalliseen itsehallintoon ja siihen kytkeytyvään kuntien oikeussubjektiuteen sisältyy myös tietty organisatorinen itsenäisyys, jota ei voi sivuuttaa kunnallisten virkamiestenkään asemaa arvioitaessa. Kun kunnallista itsehallintoa lähestytään HM 51,2 §:n sanamuodon mukaisesti nimenomaisesti kansalaisten itsehallintona, luottamuselinten voi tietysti väittää ilmentävän sitä virkamieshallintoa korostuneemmin. Kuitenkin myös suppeasti ymmärretty kansalaisten itsehallinto vaikuttaa virkamiestenkin toimintaan mm. luottamuselinten nimittämisen ja ohjauskompetenssin välityksellä.

Kun vielä muistetaan HM 2 §:n tarkoittaman lainsäädännön alaan kytkeytyvä vaatimus valtio-organisaation ulkopuolisten oikeussubjektien velvollisuuksien säätämisestä lailla, kuntien ja kunnallisten orgaanien velvollisuuksien »eriarvoisuus»luokittelua voi tuskin asettaa sääntelytason määrittämisen perustaksi. Lähtökohtana tulee nähdäkseni pitää, että myös *informaation antamisvelvollisuudesta on pääsääntöisesti säädettyvä lailla.*

Valtioelinten –niiden joukossa komiteoiden– informaation tarve on korostunut kuntien hoitaessa *pakollisia, erityislainsäädäntöön perustuvia tehtäviään.* Näiden tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen edel-

¹¹ T. Holopainen 1969 s. 321.

lyttää, kuten Holopainen on huomauttanut,¹² tiettyä riippuvuutta ja – Holopaisen esitykseen voi lisätä – tietojen vaihtoa niistä paikallistasolla vastaavien kunnallisten sekä ohjaus- ja valvontatehtävistä huolehtivien valtion orgaanien välillä. Ainakaan hallintokäytännön näkökulmasta samanlainen organisatorisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden painotus kuin kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa tehtävissä ei pakollisissa tehtävissä ole perusteltu. Holopaisen tavoin voi myös viitata siihen, että jo kunnallislaissa on kunnan sisäistä päätösvallan siirtämistä ja valitusta säänneltäessä (63 ja 141 §) pakollisia tehtäviä hoitavat orgaanit asetettu muista kunnallisista elimistä poikkeavaan asemaan.¹³

Käytännössä on pakollisia tehtäviä hoitavien kunnallisten orgaanien tietojen antamisvelvollisuudesta varsin yleisesti säädetty lailla. Silloinkin, kun lailla on säädetty valtioelinten ja pakollisista tehtävistä huolehtivien kunnallisten elinten välisestä ohjaus- ja valvontasuhteesta, tietojen saantioikeuden erityissäännökseen perustamista koskevaa vaatimusta on havaitakseni noudatettu. Erityissäännös on tällöin kuitenkin saatettu sijoittaa lakia alemman asteiseen säädökseen. Mainitsemieni pakollisia tehtäviä ja niitä hoitavia orgaaneja luonnehtivien piirteiden vuoksi tällaista menettelyä on tuskin syytä asettaa juridisesti kyseenalaiseksi.

Pakollisia tehtäviä koskevan tietojen antamisvelvollisuuden perustavista lain tasoisista säännöksistä voi esimerkkinä mainita vaikkapa KansanterveysL 13 §:n, sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain (34/50, muut. 712/75) 21,1 §:n sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/77) 79,1 §:n. Työsuojeluhallinnon piiristä voi taas ottaa esimerkin tilanteesta, jossa nimenomainen informaation antamisvelvollisuutta koskeva säännös on sijoitettu asetukseen. Työsuojeluhallinnosta annetun asetuksen (372/73) 55 §:n 5) kohdan mukaan kunnan terveyslautakunnan tulee ilmoittaa työsuojelupiirin työsuojelutoimistolle työsuojelua koskevista päätöksistään.

Pakollisten tehtävien hoitaminen perustuu suuressa määrin *valtion-apuihin*. Tietojen antamisvelvollisuutta koskevasta lakitasoisen sääntelyn vaatimuksesta voi siten olla mahdollista tinkiä myös *valvontaoikeuden »ostamis»konstruktion* nojalla: tällaisen velvollisuuden asettavien ehtojenhan ei aiemmin esittämäni mukaisesti välttämättä tarvitse sisältyä lain

¹² T. Holopainen 1969 s. 322.

¹³ T. Holopainen 1969 s. 320. Holopainen tosin viittaa teoksensa ilmestymisajankohtana voimassa olleisiin vuoden 1948 kunnallislain (642/48) säännöksiin (95 ja 179 §). Lakisääteisiä tehtäviä hoitavien kunnallisten elinten erityisasema on kuitenkin säilytetty yllä mainituissa suhteissa ennallaan myös uudessa kunnallislaissa.

tasoiisiin säännöksiin. Eräille pysyville komiteoillekin on annettu tehtäväksi valvoa kunnille myönnettyjen valtionapujen käyttöä.¹⁴ – Valtionapujärjestelmään liittyvä valvontaoikeuden »ostamis»konstruktio voi tietysti tulla sovellettavaksi muissakin kuin pakollisissa tehtävissä.¹⁵

Joissakin tilanteissa pohdittavaksi saattaa tulla myös tietojen antamisvelvollisuudesta säättävän *lain käsittelyjärjestys*. On näet ajateltavissa, että velvollisuus on sisällöltään niin laaja, että se on ristiriidassa HM 51,2 §:ään nojautuvan kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa. Ääritapaus olisi säännös, joka asettaisi kunnille rajoituksettoman velvollisuuden ilmoittaa oma-aloitteisesti päätöksistään valtio-organneille. Kysymys käsittelyjärjestyksestä ei kuitenkaan aktualisoitune komiteatyypisten elinten kuntia koskevan tietojen saantioikeuden yhteydessä.

Kunnallisten orgaanien tavoin myös yksittäiset *kunnalliset virkamiehet* sulkeutuvat sen yleisen informaation antamisvelvollisuuden ulkopuolelle, joka on noudatettavana valtiokoneiston sisäisissä suhteissa. Tämä ei johdu pelkästään siitä, että yleisen tietojen antamisvelvollisuuden asettaminen kunnallisille virkamiehille tekisi tyhjäksi kuntien ja valtion suhteessa muutoin sovellettavan erityissääntelyn vaatimuksen. Esittämäni kannan tueksi voi viitata myös siihen, että valtion virkamiesten tietojen antamis- kuten muunkin toimintavelvollisuuden perustana on heidän virkasuhteensa valtioon. Kunnallisten virkamiesten virkasuhteen toisena osapuolena ei sen sijaan ole valtio vaan kunta, eikä heidän virkasuhteestaan voi siten tehdä johtopäätöksiä heidän toimintavelvollisuudestaan valtio-organneihin nähden. Kunnallisten virkamiesten kuntaan kohdistuvat virkavelvollisuudet saattavat joskus edellyttää valtio-organienkin informoimista. Oikeutta informaation saantiin ei tällainen velvollisuus kuitenkaan ao. valtioelimelle perusta.

¹⁴ Niinpä myös kunnille myönnettyjä valtionapuja koskee läänin urheilulautakunnan tehtävä »ohjata ja seurata ... urheilu- ja liikuntakasvatuslaitosten sekä niihin liittyvien vapaa-aikatilojen ja urheilualueiden suunnittelua sekä rakentamista ja myönnettyjen valtionavustusten ja -lainten käyttöä». A läänin urheilulautakunnasta 797/75, 4 §, 8) kohta.

¹⁵ Merikoski, 1938 s. 136–137, on tosin katsonut, että kuntien hoidettavissa pakollisissa tehtävissä valvontaoikeus ei perustu sen »ostamiseen» vaan tehtävien hoitamista järjestäviin yleissäännöksiin; valtionapujärjestelmä ainoastaan lisää valvonnan tehokkuutta. Oikeudellisesti on kuitenkin nähdäkseni yhdentekevää, luonnehditaanko valtionapujärjestelmää »ostamis»konstruktion avulla valvontaoikeuden perustaksi vaiko vain sen tehostajaksi.

5. YKSITTÄISTEN KOMITEAJÄSENTEN TIETOJEN SAANTIOIKEUS

Edeltävässä informaation hankintaproblematiikan erittelyssä tarkastelin komiteoita kollektiiviorgaaneina. Myös yksittäisten komiteajäsenten tietojen saantioikeudet ovat relevantteja komitealaitoksen toimivuudelle, komiteoiden tehtävien ja tavoitteiden toteutumiselle. Komitean –samoin kuin muidenkin kollegisten orgaanien– jäsenet tarvitsevat tietoja kannanmuodostuksensa perustaksi. Lisämerkitystä yksittäisten jäsenten asema saa komiteoiden kontrollifunktiosta, toteutuhan komiteoiden harjoittama parlamentaarinen tai intressijärjestövalvonta päätöksenteon kohteita edustavien jäsenten välityksellä. Valvonta-aspekti kytkeytyy valtio-organisaation sisäisiin informaation välityssuhteisiin, joihin rajoitan tarkasteluni.

Komiteajäsenillä on oikeus tutustua komitean ja sitä avustavan henkilöstön, kuten sihteeristön, hallussa olevaan, komiteaa varten koottuun tietoaaineistoon. Tutustumisoikeus koskee myös sivullistahoilta salassa pidettävää informaatiota ja AsiakJulkL 5 §:n tarkoittamia sisäisiä viranomaisselvityksiä. Kaikilla jäsenillä tulee olla yhtäläinen oikeus tutustua kaikkeen komitean päätöksentekoa varten olevaan aineistoon. Esim. komitean sisäisestä valmistelutyöstä vastaavilla sihteeireillä tai esittelijöillä ei siksi ole oikeutta kieltäytyä luovuttamasta tietoja esim. vetoamalla virkamiesasemaansa liittyvään salassapitovelvollisuuteen. Jos kieltäytymisoikeus olisi, perusteltu kannanmuodostus käsiteltävissä asioissa samoin kuin avustavan henkilöstön valmistelutyön arviointi saattaisi huomattavasti vaikeutua.

Komiteajäsenillä on myös sama oikeus saada tietoja *AsiakJulkL:n julkisiksi säätämistä asiakirjoista* kuin kenellä tahansa kansalaisella. Komiteajäsenyys rajoittaa nähdäkseni lisäksi viranomaisten mahdollisuuksia soveltaa niitä menettelyjä, joita Konstari on kutsunut asiakirjajulkisuuden toteutumisen estämis- ja vaikeuttamismahdollisuuksiksi.¹ Tämä koskee esim. AsiakJulkL 7,1 §:ssä säänneltyä mahdollisuutta kieltäytyä antamasta julkista asiakirjaa viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi tilojen puutteen tai virkatoiminnalle aiheutuvan haitan vuoksi. –Komiteoiden virkamiesjäsenillä saattaa lisäksi olla varsinaiseen virkaansa liittyviä, asiakirjajulkisuuden ylittäviä informaation saantioikeuksia.

¹ Konstari 1977 s. 276.

Sivuutan tässä kuitenkin tällaiset oikeudet, joiden välittömänä perustana ei ole komiteajäsenyys.

Poliittisin tai intressiperustein nimettyjen komiteajäsenten asema on hallinnon ulkoisen kontrollin näkökulmasta tiettyssä mielessä rinnastettavissa yksittäisten kansanedustajien ja ehkä vielä selvemmin *valiokuntajäsenten* asemaan. Eduskunnan valiokuntien hallintoa koskevasta tietojen saantioikeudesta on annettu säännöksiä VJ 53 §:ssä. Jos valiokunta haluaa saada nähtäväkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja taikka saada suullisia tai kirjallisia tietoja joltakin viranomaiselta tai sellaiselta yleiseltä laitokselta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, pääministerin tai ao. muun ministerin on ryhdyttävä viipymättä toimiin vaadittujen asiakirjojen tai tietojen antamiseksi valiokunnalle. Kuten Konstari on todennut, Seppo Salmisen säännöksestä esittämä tulkinta vastaa noudatettua käytäntöä. Tämän mukaan säännös ei rajoita valiokunnan käytettävissä olevia tietojen saantikanavia vain ministereiden välityksellä kulkeviin vaan vain asettaa ministereiden velvollisuudeksi ryhtyä vaadittaessa toimiin asiakirjojen tai muiden tietojen luovuttamiseksi.²

Oikeuskirjallisuudessa omaksutun kannan mukaan VJ 53 §:n valiokunnille antama oikeus ulottuu periaatteessa myös salassapidettäviin tietoihin.³ Käytännössä tämän kannan merkitystä kuitenkin heikentää VJ 53 §:ssä edellytetty oikeus pidättäytyä luovuttamasta tietoja. Pykälässä näet säädetään kieltäytymisperusteita yksilöimättä, että jos asiakirjoja tai tietoja ei voida antaa, syy tähän on ilmoitettava valiokunnalle.

VJ 53 §:n mukaisen tietojen saantioikeuden ulottuvuuden tarkkaa määrittelyä tärkeämpää on kuitenkin tässä yhteydessä todeta, että säännös koskee sanamuotonsa nojalla vain *valiokuntia kollegisina orgaaneina*. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että se ei perusta valiokuntien jäsenille yksilöllistä informaation saantioikeutta. Konstarin mielestä ei ole löydettävissä myöskään muita oikeudellisia perusteita, joihin valiokuntajäsenten tai muidenkaan kansanedustajien kansalaisten yleisiä oikeuksia laajempi tietojen saantioikeus voitaisiin tukea. Konstarin johtopäätös onkin, että »oikeudellisesta näkökulmasta näyttävät eduskunnan, sen toimielinten ja yksityisten kansanedustajien mahdollisuudet saada

² S. Salminen 1975 s. 121 ja Konstari 1977 s. 307.

³ Näin Hakkila 1939 s. 536. Myöskään Konstari, 1977 s. 307–309, ei ole asettanut tätä lähtökohtaa kyseenalaiseksi.

tietoja hallintoviranomaisten hallussa olevasta ei-julkisesta ja salassa pidettävästä asiakirja-aineistosta yleisesti ottaen heikosti turvatuilta».⁴

Rinnastus yksittäisiin kansanedustajiin, varsinkin valiokuntajäseniin, ei siis perustele komiteajäsenten asiakirjajulkisuuden ylittävää tietojen saantioikeutta. Julkishallinnon orgaanienkilöryhmistä päätöksenteon kohteita edustavilla komiteajäsenillä on lisäksi tiettyjä yhtymäkohtia *kunnallisiin luottamushenkilöihin*, joiden tietojen saantioikeudesta kunnallislaki sisältää eräitä nimenomaisia säännöksiä. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta nähtäväkseen asiakirjoja sekä tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei eräiden asioiden ja asiakirjojen salassa pitämistä koskevista säännöksistä muuta johdu (KunL 20 §). Varauksesta huolimatta lain valmistelutöissä samoin kuin sitä kommentoineessa kirjallisuudessaakin informaation saantioikeuden on katsottu voivan koskea muitakin kuin julkisia –myös salassapidettäviä– asiakirjoja ja tietoja, jos informaatio on tarpeen kannan ottamiseksi kunnallisessa orgaanissa käsiteltävään asiaan.⁵

KunL 8,2 §:n nojalla kunnallisiin luottamushenkilöihin rinnastettavilla komiteajäsenillä⁶ on kunnan viranomaisiin nähden selostamani tietojen saantioikeus. Kunnallislain säännöksiä ei sen sijaan nähdäkseni voi soveltaa analogisesti komiteajäsenten asemaan valtio-organisaation sisäisessä informaation välityksessä. Kunnallislain nimenomaiset säännökset on ymmärrettävä pikemminkin poikkeuksiksi siitä julkishallinnossa yleisesti

⁴ *Konstari* 1977 s. 308. Myös *Broms*, 1967 s. 197, on todennut, että VJ 53 § antaa tietojen saantioikeuden vain valiokunnille kollektiiviorgaaneina.

⁵ *Kom.miet.* 1973: 60 s. 63, *Hannus* 1977 s. 121–122 ja *Konstari* 1977 s. 311–313. –KunL 53 §:n säännös valtuutettujen tietojen saantioikeudesta, mitä säännöstä lain 66 §:n nojalla sovelletaan myös kunnanhallituksen puheenjohtajaan ja muuhun jäseneseen sekä kunnanjohtajaan ja apulaiskunnanjohtajaan, on muotoiltu hieman yllä selostetusta 20 §:stä poikkeavasti. KunL 53 §:ään ei näet sisälly rajoitusta »toimessaan». Lakivaliokunta, joka lisäsi lakiehdotukseen hallituksen esitykseen sisällyttömän nykyisen 20 §:n, piti lisäyksestä huolimatta tarpeellisena säilyttää 53 ja 66 §:n erityissäännökset, koska jälkimmäisten pykälien tarkoittamien henkilöiden oikeuden tietojen saantiin on oltava laajempi kuin muilla luottamushenkilöillä». Lvm n:o 1 v. 1976 vp. *Konstarin*, 1977 s. 313, kannan mukaan tietojen saantioikeuden ero olisi siinä, että 20 §:ssä edellytetään tietojen olevan aina tarpeen kannan ottamiseksi ao. elimessä käsiteltävään asiaan, kun taas 53 §:ää sovellettaessa tällainen rajoitus koskee vain oikeutta saada tietoja ei-julkisesta tai salassa pidettävästä materiaalista. *Hannus*, 1977 s. 224, on sen sijaan sivuuttanut 20 ja 53 §:ssä säännellyn tietojen saantioikeuden ulottuvuuden mahdollisen eron.

⁶ Ks. tällaisista komiteajäsenistä jäljempänä VI.1.2.

noudatettavasta säännöstä, jonka mukaan informaation saantioikeuksien subjekteina ovat monijäsenisten elinten ollessa kyseessä organit, eivät ne muodostavat yksittäiset henkilöt.

Julkisessa keskustelussa on toisinaan esitetty, että *poliittisilla puolueilla* tulisi olla laajempi oikeus perehtyä hallinnossa valmisteltaviin asioihin kuin lainsäädäntömme nykyisin kansalaisille suo; puolueiden suorittaessa tosiasiallisesti merkittävää poliittisten ratkaisujen valmistelutyötä ne tulisi informaation saannissa rinnastaa viranomaisiin. Puolueiden tietojen saannin tarvetta on edelleen perusteltu sillä, että kun ministerit ovat hallituksessa puolueiden edustajina eivätkä yksityishenkilöinä, puolueiden päättävillä elimillä tulisi olla mahdollisuus saada riittävästi informaatiota hallituksessa käsiteltävistä asioista.⁷ Hallinnon politisoitumis- ja korporatisoitumiskehityksen myötä argumentaatio on laajennettavissa myös valtioneuvoston alaiseen hallinto-organisaatioon sekä sovellettavissa puolueiden ohella myös *etujärjestöjen* informaatiotarpeeseen. Komitealaitos on keskeinen korporatisoitumiskehitystä ilmentävä organisatorinen muoto ja parlamentaariset komiteat osoittavat puolueidenkin toiminnan suuntautuvan myös ministeristöä alemmalle hallintotasolle. Puolueita ja intressijärjestöjä edustavien jäsenten välityksellä kysymys näiden tahojen informaation saantioikeudesta saa merkitystä myös komitealaitoksen tarkastelussa.

Nykyinen lainsäädäntömme ei kuitenkaan anna puolueille sellaista tietojen saantioikeutta, jota julkisuuslainsäädännöstä käydyssä keskustelussa on toisinaan vaadittu ja ns. reaaliargumenteilla perusteltu. Vaikka puolueilla on puoluelain (10/69) säätämisen jälkeen myös oikeudellisesti tunnustettu asema poliittisessa järjestelmässämme, ne eivät silti ole valtio-orgaaneja, joita koskisi valtiokoneiston sisäisissä suhteissa noudatettava yleinen informaation saantioikeus. Vielä vähemmän perusteltua on liittää tämän oikeuden edellyttämää valtioelimen ominaisuutta pelkästään yhdistyslain varassa toimiviin etujärjestöihin. Puolueiden ja etujärjestöjen juridinen rinnastaminen tietojen saantioikeudessa valtio-orgaaneihin ei ole mahdollista muutoin kuin lainsäädäntöä uudistamalla. On lisäksi huomautettava siitä, että jos puolueita (tai etujärjestöjä) nykyistä julkisuuslainsäädäntöä tulkittaessa pidettäisiin viranomaisina, tulkinta ulottaisi kansalaisten *AsiakJulkL:*in nojautuvan tietojen saantioikeuden myös niihin ja sillä voitaisiin lisäksi perustella niiden yleistä velvollisuutta antaa toiminnastaan informaatiota valtio-orgaaneille. Puolueilla ja etujär-

⁷ Ks. esim. *Holopainen et al.* 1973 s. LXVI.

jestöillä ei siten olisi enää sitä toimintaitseenäisyytensä suojaa, jonka valtio-organien yksityisiä oikeussubjekteja koskevan tietojen saantioikeuden edellytykset ja rajoitukset niille nykyisin tarjoavat. – Puolueiden ja etujärjestöjen nykyinen oikeusasemakaan ei siten anna tukea yksittäisten komiteajäsenten kansalaisten yleistä oikeutta laajemmalle oikeudelle saada tietoja valtio-organeilta.

Puolueiden ja julkisuuslainsäädännön suhteesta käyty keskustelu virisi ns. Zavidovo-jutun yhteydessä. Jutussa antamassaan päätöksessä hovioikeus katsoi, että ministeri oli luvattomasti luovuttanut salaisen muistion luettavaksi ulkoasiainministeriön asettaman EEC-selvitystoimikunnan jäsenelle, joka oli samalla myös ministerin edustaman puolueen suunnittelupäällikkö. Raastuvanoikeuskäsittelyssä toimikunnan jäsen Lipponen oli esittänyt, että muistion sisältämät tiedot olivat olleet hänelle välttämättömät kannan ottamiseksi EEC-selvitystoimikunnan toimeksiantonsa mukaiseen tehtävään. Hovioikeus kuitenkin totesi päätöksensä perusteluissa, että »vaikka mainittua ulkoasiainministeriön päätöksellä asetettua selvitystoimikuntaa oli yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan pidettävä viranomaisena, ei salaista muistiota ollut tarkoitettu esitettäväksi toimikunnalle eikä Lipposella toimikunnan yksityisenä jäsenenä ollut ollut sellaista asemaa, että hänellä olisi ollut oikeus saada muistio nähdäkseen».⁸

Perustelujen viittaus toimikunnan viranomaisominaisuuteen tarkoittanee AsiakJulkL 23,1 §:n edellyttämää salassapidettäviin asiakirjoihin tutustumismahdollisuutta. Lainaamaani perustelujen kohta lienee edelleen lupa tulkita siten, että siinä kiistetään mahdollisuus tehdä komitean oikeusasemasta välittömiä yksittäisen jäsenen informaation saantioikeuksia koskevia johtopäätöksiä. Lisäksi on syytä havaita, että ratkaisussa ei pantu lainkaan painoa kyseisen komiteajäsenen ja hänen edustamansa puolueen suhteelle.

⁸ Helsingin hovioikeuden päätös 19. 6. 1975. Ks. siitä OKa 1975 s. 95–98.

VI. KOMITEAJÄSENET

1. VIRKAMIEHET JA LUOTTAMUSHENKILÖT

1.1. Virkamieshallintoperiaatteesta

Tutkimukseni eräänä läpikäyvänä juonteena on komitealaitoksen tarkasteleminen poikkeuksena hallintokoneistossamme pääsääntöisesti noudatetuista organisointiperiaatteista. Tämä on lähtökohtana myös komiteoiden henkilökokoonpanon erittelyssä: vertailukohtana on hallintokoneiston henkilöllisessä organisoimisessa noudatettu virkamieshallintoprintsiippi.

Miten virkamieshallintoperiaate on sitten täsmällisemmin luonnehdittavissa? Sen sisällön pelkistämisessä voi ajatella tukeuduttavan niihin määritelmiin, joita oikeuskirjallisuutemme on antanut virkamieskäsitteelle sekä sellaisille sen sukulaiskäsitteille kuin virka ja virkasuhde. Kyse on tällöin ns. *hallinto-oikeudellisesta virkamieskäsitteestä*, ei rikosoikeudellisesta virkamieskategoriasta, jonka legaalidefinitio sisältyy RL 2: 12:een.¹

Sanonnallisista vaihteluista huolimatta virkamieskäsitteelle ja sen sukulaiskäsitteille on oikeuskirjallisuudessamme muotoutunut suhteellisen vakiintunut merkityssisältö. Valtion *virkamieheksi* on katsottu henkilö, joka oman suostumuksensa nojalla on velvollinen hoitamaan *viraksi* muodostettua valtiollisten tehtävien kokonaisuutta. *Virkasuhde* puolestaan on määriteltä valtion ja virkamiehen väliseksi julkisoikeudelliseksi oikeussuhteeksi, joka syntyy virkaan nimitettävän suostumusta edellyttävällä yksipuolisella hallintotoimella, nimittämispäätöksellä.²

¹ Hallinto-oikeudellisen ja rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen erottamisesta ks. esim. *Rytkölä* 1955.

² Virkamiehen, viran ja virkasuhteen käsitteiden määrittelystä oikeuskirjalli-

Selostettuja käsitetunnusmerkkejä muotoiltaessa päähuomion kohteena on ollut rajanveto työsopimussuhteeseen. Ratkaisevaksi eroksi on nähty virkasuhteen *julkisoikeudellinen luonne*.³ Yksityis- ja julkisoikeuden rajankäynnissä noudatetun ns. subjektiteorian mukaisesti valtio on virkasuhteen osapuolena julkisen vallan kantajan ominaisuudessaan, mihin liittyen virkasuhteelle – toisin kuin työsopimussuhteelle – on ominaista tietty (muodollinen) epäsymmetria. Virkasuhde syntyy yksipuolisella, joskin nimitettävän suostumusta edellyttävällä hallintotoimella, kun taas työsopimussuhteen perustana on muodollisesti yhdenvertaisten osapuolten sopimus. Virka virkamiehen virantoimitusvelvollisuuden sisältönä olevien tehtävien kokonaisuutena on perustettu valtion yksipuolisella aktilla; tehtävät eivät työsopimussuhteen tavoin ole sopimuksenvaraisia. Myöskään velvollisuuksien vastapainona olevista oikeuksista ei pääsääntöisesti sovita ainakaan individuaalisin sopimuksin. Edelleen virkamiehen oikeusasemaan on katsottu sisältyvän sellainen erityinen kuuliaisuusvelvollisuus, joka erottaa hänet työnantajan työn johto- ja valvontaoikeuden alaisena olevasta työntekijästä. Työntekijään ei myöskään kohdistu selaista kuuliaisuusvelvollisuuden tehosteeksi tulkittua kurinpitovaltaa kuin virkamieheen.

Oikeuskirjallisuuden virkamiehen oikeusasemaan kytkevät yleiset käsitetunnusmerkit eivät kuitenkaan virka- ja työsopimussuhteen rajanvetoon liittyvinä luonnu komiteajäsenyyden erittelyssä tarvittavaksi vertailukohdaksi. Kun omaksutaan hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen määrittelyn perustaksi asetettu yksityis- ja julkisoikeuden subjektiteoriaa noudattava erottelu, komiteajäsenyyssuhde sijoittuu samalle puolelle rajaviivaa kuin virkasuhdekin, vaikka kaikki virkasuhteen epäsymmetrian osoituksiksi tulkitut tunnusmerkit eivät sellaisinaan komiteajäsenyyssuhteeseen soveltuisikaan. Joka tapauksessa virka- ja työsopimussuhteen

suudessaamme ks. esim. *Erich* 1925b s. 119–121, *Willgren* 1925 s. 141–143, *Tarjanne* 1934 s. 2 ja 8, *Rytkölä* 1948 s. 17, 1955 s. 759 ja 1978 s. 1, *Nuorvala* 1951 s. 725–726, *Merikoski* 1974c s. 246–249 ja *Modeen* 1976 s. 2–9. Oikeuskirjallisuuden viitoittamalta linjalta on lähtenyt myös julkishenkilöstön oikeusasemakomitea luonnehtia virkasuhdetta seuraavasti: »Peruseroavuus virkasuhteen ja työsopimussuhteen välillä on ollut siinä, että virkasuhde ei ole sopimussuhde. Virkasuhde on julkisoikeudellinen, nimitettävän suostumusta edellyttävään virkaan nimittämiseen perustuva oikeussuhde. Työsopimussuhde taas on yksityisoikeudellinen sopimussuhde.» *Kom.miet.* 1979: 26 s. 12.

³ Tätä eroa on korostettu myös käytäessä rajanvetoon työoikeuden näkökulmasta. Ks. esim. *Arvo Sipilä* 1947 s. 62.

erottelun peruslähtökohta paljastaa pikemminkin virka- ja komiteajäsenyyssuhteen yhtäläisyyksiä kuin auttaa niitä rajaavien näkökohtien pelkistämisessä.

Komiteajäsenten ja virkamiesten aseman vertailemisessa en lähdekään selostamiini oikeuskirjallisuuden omaksumien määritelmien pohjalta. Vertailussa tarvittavan virkamieshallintoperiaatteen sisällön tiivistän hallintokoneiston henkilöllisessä organisoimisessa omaksutuista *positiivis-oikeudellisista järjestelyistä* sekä niiden taustaksi asetettavissa olevista tavoitteista. Vaikeutena tosin on hallinto-oikeudellisen virkamieskategorian piiriin luettujen henkilöryhmien aseman säännöstämisen tietty heterogeenisuus. Niinpä vakinaisten virkamiesten, ylimääräisten toimenhaltijain sekä tilapäisten toimihenkilöiden oikeusasema ei ole kaikilta osin yhtenäinen ja ensimmäisessä ryhmässä esiintyy vielä nimitysmiskirjatyyppittäistä hajontaa. Virkamieshallintoperiaatteen sisällön määrittämisessä olen pitänyt silmällä lähinnä ns. *valtakirjavirkamiehiä*; valtakirjan nimitysmiskirjakseen saavia vakinaisia virkamiehiä voinee pitää sinä virkamiesten »normaalityyppinä», jota koskevat oikeudelliset järjestelyt myös havainnollisimmin paljastavat virkamieshallintoperiaatteeseen kytkeytyvät tavoitteenasettelut.

Valtakirjavirkamiehiin sovellettavien oikeudellisten järjestelyiden pohjalta on virkamieshallintoperiaatteen sisältö tiivistettävissä seuraavan luettelon muotoon:

- viran ja virkasuhteen perustaminen tapahtuvat erillisillä yksipuolisilla akteilla,
- virka täytetään haettavaksi julistamisen jälkeen; valinta viran hakijoiden kesken suoritetaan kaksivaiheista (virkaehdotus- tai virkaesitys-) menettelyä noudattaen siten, että niin ehdotuksen tai esityksen kuin lopullisen nimityspäätöksenkin tekeminen kuuluu valtio-organille; virkaan nimitettävän on täytettävä tietyt kelpoisuusehdot, joiden pääpaino on ammatillisissa kvalifikaatioissa, ja hakijoiden keskinäisessä vertailussa kriteereinä käytetään HM 86 §:n mukaisia virkaylennysperusteita; virkaan nittäminen edellyttää nimitettävän suostumusta,
- virkasuhteen sisältämänä virkamiehen keskeisenä oikeutena on oikeus viran päätoimisuutta vastaavaan, pääasiallisen toimeentulon lähteeksi tarkoitettuun palkkaan, mitä täydentävät eräät muut taloudelliset oikeudet, kuten oikeus eläkkeeseen,
- keskeisiä virkasuhteen sisältämiä velvollisuuksia ovat ns. virantoimintusvelvollisuus, kuuliaisuusvelvollisuus sekä salassapitovelvollisuus,

- virkamiehen oikeutta ja velvollisuutta osallistua virkatehtäviä hoitaessaan esille tulevien asioiden käsittelyyn rajoittaa esteellisyysinstituutio,
- virkavelvollisuuksien noudattamista tehostaa virkamiehen rikosoikeudellinen, kurinpidollinen sekä vahingonkorvausvastuu,
- virkasuhteen kestoa ei pääsääntöisesti ole sidottu määräaikaan; virkamies nauttii tiettyä, vastoin hänen suostumustaan tapahtuvaa virkasuhteen päättämistä rajoittavaa virassapysymissuojaa.

Virkamiehen oikeusaseman järjestelyt ovat kronologisesti jaettavissa kolmeen ryhmään: *virkasuhteen alkamiseen* liittyvät (viran ja virkasuhteen perustamisen eriytyminen; haku- ja virantäyttömenettely; kelpoisuusehdot ja virkaylennysperusteet; viran vastaanottamisen vapaaehtoisuus), *virkasuhteen kestäessä* vaikuttavat (virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet sekä velvollisuuksien laiminlyömisestä langetettavat sanktiot) sekä *virkasuhteen päättymistä* sääntelevät. Vastaavaan kronologiseen jaotteluun olen perustanut myös komiteajäsenten oikeusaseman tarkastelun.

Virkamieshallintoperiaatteen *tavoitteet*, jotka ovat taustana virkamiehen aseman positiivisoikeudellisille järjestelyille, ovat puolestaan esitettävissä seuraavan lainauksen avulla: »Asiallisesti... valtionhallinnon rakennetta voidaan perustella sillä, että hallintokoneisto on haluttu järjestää yhtenäiseksi, hallinto säilyttää puolueettomana sekä hallintotehtävien hoitaminen antaa kunkin alan asiantuntemusta edustaville virkamiehille».⁴ Päämääränä voidaan nähdä weberläisiä byrokratiatunnusmerkkejä vastaava hallinto, jonka henkilökokoonpano varmistaa epäpersoonallisen ja puolueettoman, oikeudellisten ja teknillisten normien mukaisesti suuntautuvan toiminnan.

1.2. Komiteajäsenyyden oikeudellisesta kategorioinnista:

Luottamustoimen käsite

Komiteajäsenyyden oikeudelliseen kokonaisluonnehdintaan ei aiempi oikeuskirjallisuutemme ole kiinnittänyt paljoa huomiota. Joitakin komiteajäsenyyttä koskevia mainintoja on kuitenkin poimittavissa yhteyksistä, joissa on käyty virkasuhteen ja luottamustoimisuhteen välistä rajanvetoa. Luottamustoimikäsitteen soveltamista komiteajäsenyyden oikeudelliseen tarkasteluun vaikeuttaa kuitenkin jo se, että käsitteenmuodostuksen

⁴ Sipilä et al. 1969 s. 4.

perustana ovat olleet *kunnallishallintoa* sääntelevät positiivisoikeudelliset säännökset.

Tällaisen kunnallishallinnollisen näkökulman on omaksunut esim. Tapio Tarjanne virkasuhdetta ja luottamustoimisuhdetta erottavia kriteereitä eritellessään.⁵ V. 1934 ilmestyneessä teoksessaan Tarjanne piti virka- ja luottamusmiesinstituutioiden »ratkaisevana eroperusteena» *pakollisuus/vapaaehtoisuus* -näkökohtaa: virkaan määrääminen edellyttää nimittävän suostumusta, kun taas luottamustoimen vastaanottaminen on tietyin edellytyksin kunnan jäsenten velvollisuutena. Tämän erokriteerin ohella Tarjanne tarkasteli tehtävästä suoritettavaa korvausta, tehtävään määräämismenettelyä sekä tehtävän mahdollista määräaikaaisuutta. Luottamustointia ei ole tarkoitettu haltijansa *ammattiksi*, vaikka toisaalta palokattomuutta ei Tarjanteen mielestä voida asettaa luottamustoimen käsitetunnusmerkiksi. Ero virkoihin on kuitenkin olemassa: pääsääntönä on, että virka muodostaa haltijansa pääasiallisen toimeentulolähteen. Luottamustoimeen määrääminen tapahtuu *vaalilla*. Tämäkään seikka ei ole kuitenkaan katsottavissa pelkästään luottamustoimisuhdetta luonnehtivaksi käsitetunnusmerkiksi, koska luottamustoimeen määräämistapa ei »käsitteellisesti eronne» valtuuston toimittamasta virkamiehen valinnasta. Vastaavasti Tarjanne arvioi myös luottamustoimen täyttämistä *määräajaksi* tai *määrätehtävää* varten: tällainen järjestely on mahdollinen myös virkasuhteessa.

Myös valtion viranomaisorganisaatiossa on Tarjanteen mukaan käytetty luottamustoimi-instituutiota, joskin vain poikkeuksellisesti. Kunnallisia luottamustoimia muistuttavia piirteitä on esim. pankkivaltuusmiesten, eduskunnan tilintarkastajien sekä eduskunnan valitsemien valtakunnan-oikeuden jäsenten tehtävissä. Erona kunnallisiin luottamustoimiin kuitenkin on, että näiden tehtävien vastaanottaminen on vapaaehtoista. Pakolliseksi on sen sijaan säädetty eräiden sellaisten tehtävien –virkojen laajassa mielessä– vastaanottaminen, joiden haltijat määrätään tietyissä viroissa olevien virkamiesten suorittamilla vaaleilla, esimerkkeinä Helsingin yliopiston konsistorin valitsema rehtori sekä tiedekuntien jäsenten valitsemat dekaanit. Tällainen tehtävään määräämistapa perustuu Tarjanteen mukaan yleensä »jonkinlaiseen määrätylle virkamiesryhmälle annettuun itsehallinto-oikeuteen taikka siihen viittaavaan järjestelyyn».

Luottamustoimen tunnusmerkit sopivat Tarjanteen mukaan myös

⁵ Tarjanne 1934 s. 4–9.

eräiden sellaisten komiteatyypisten elinten jäsenyyksiin, joiden täyttäminen on kunnanvaltuuston asiana. Tällaisina eliminä Tarjanne mainitsi mm. majoituslautakunnan ja oppikoulun vanhempainneuvoston, jotka ovat hänen mukaansa valtion viranomaisia ja joiden jäsenet ovat kunnanvaltuuston toimittamasta valinnasta huolimatta »eräänlaisia valtion luottamusmiehiä». Vastaavasti Tarjanne luonnehti myös vuoden 1924 tulo- ja omaisuusverolain (306/1924) tarkoittamia verotus- ja tarkastuslautakuntia sekä niiden jäseniä, joista osan valitsi valtuusto, osan taas maaherra (verotuslautakunnat) tai valtiovarainministeriö (tarkastuslautakunnat).

Luottamustoimiominaisuuden Tarjanne sen sijaan epäsi eräiden sellaisten valtio-organien jäsenyydeltä, joiden kokoonpanossa on ao. säädösten mukaan otettava huomioon määrättyjen kansalaispiirien edustus; esimerkkeinä hän mainitsi vakuutusneuvoston ja valtion kirjastotoimikunnan. Perusteluna kannalleen hän esitti ensinnäkin, että näiden elinten jäsenet nimittää valtioneuvosto etupiirien tai niiden järjestöjen ehdotuksen tai lausunnon rajoittamatta sen vapaata harkintaa. Jäsenyys näissä elimissä ei myöskään ole pakollinen eikä näin »määrättyjä viranomaisten jäseniä voida muutenkaan pitää oman alansa 'edustajina', vaan heidän on toimitettava tehtävänsä samalla virkavastuulla kuin muidenkin virkamiesten». Tarjanteen esitys viittaa siihen, että hän piti kyseisiä orgaanien henkilöitä virkasuhteessa olevina virkamiehinä.

Samassa yhteydessä Tarjanne arvosteli Rafael Erichä, joka on asettanut *pysyvyyden* erääksi viran ja virkamiehen käsitetunnusmerkiksi ja luonnehtinut tällä perusteella mm. verotuslautakunnan sekä valtion tilapäisten komiteoiden jäsenyyksiä virkojen sijasta »satunnaisluonteisiksi tehtäviksi». Valtion virkaa »läheneväksi» Erich puolestaan on katsonut jäsenyyden sellaisessa pysyvässä lautakunnassa kuin rautatiehallituksen neuvottelukunnassa, jonka jäsenet määrättiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan.⁶

Tarjanne tulkitsti Erichin käyneen pysyvyys- ja satunnaisluonteisuus-kriteerin nojalla virka- ja luottamustoimisuhteen välistä rajanvetoa. Tämä tulkinta ei välttämättä osu kohdalleen, koska Erich ei nimenomaisesti lukenut viran käsitteen ulkopuolelle jättämiään satunnaisluonteisia tehtäviä luottamustoimiksi. Tarjanteen mukaan virka- ja luottamustoimisuhdetta ei voida erottaa toisistaan pysyvyyden ja satunnaisluonteisuuden tunnusmerkillä. Valtionhallinnossakin saatetaan jotakin virkatehtävää,

⁶ Erich 1925b s. 121–122.

esim. poliisitutkimusta, varten asettaa elin, jonka tehtävä rajoittuu yhden konkreettisen asian selvittämiseen ja jonka jäsenet ovat »ilmeisesti virkasuhteessa». Tarjanne piti kuitenkin mahdollisena, että esim. tilapäisten komiteoiden jäsenet jäävät »virkamiesten ryhmän ulkopuolelle sen perusteella, ettei heillä ole sitä toiminta- ja kuuliaisuusvelvollisuutta, mikä on virkasuhteelle ominaista». Tarjanne korostikin *kuuliaisuusvelvollisuutta* virkasuhteen käsitteellisenä tunnusmerkkinä voimakkaammin kuin myöhemmät virkamiesoikeuden tutkijat. Virkasuhde on hänen mukaansa »yksityisen ja valtion taikka muun julkisen yhdyskunnan välinen julkisoikeudellinen oikeussuhde, jonka sisällyksenä on tuon yksityisen henkilön omaan suostumukseen perustuva erikoislaatuinen uskollisuus- ja kuuliaisuusvelvollisuus yhdyskuntaa kohtaan, hänen velvollisuutensa toimittaa yhdyskunnan tehtäviä».

Tarjanteen esitys virka- ja luottamustoimisuhteen rajanvedosta yleensä sekä komiteajäsenyyksien oikeudellisesta kategorioinnista erityisesti jää eräissä suhteissa epäselväksi. Niinpä hän yhtäältä korosti pakollisuus/vapaaehtoisuus -kriteeriä virka- ja luottamustoimisuhteen ratkaisevana eroperusteena mutta toisaalta luokitteli luottamustoimiksi myös eräitä sellaisia tehtäviä, joiden vastaanottaminen ei ole pakollista. Esimerkkitapauksissaan hän ei tyytynytään pelkästään pakollisuus/vapaaehtoisuus -kriteerin soveltamiseen vaan otti esille myös muita näkökohtia niiden merkitystä kuitenkin tarkemmin perustelematta tai yleistämättä: kuuliaisuusvelvollisuuden, nimittävän organin ja tämän harkintavallan sekä mahdollisen »edustussuhteen». Näitä näkökohtia hyödyntäessään Tarjanne myös esitti joitakin tulkintoja, joiden argumentointi jää nähdäkseni vajaaksi. Niinpä voi kysyä, mihin Tarjanne nojasi kantansa etupiirien tai niiden järjestöjen ehdotusten ja lausuntojen merkityksettömyydestä valtuutusneuvoston ja valtion kirjallisuustoimikunnan jäsenet määräävän valtioneuvoston harkintavallan rajoittajina, tällaisilta jäseniltä puuttuvasta »erikoisasemasta» tai tilapäisten komiteajäsenten jäämisestä virkasuhteelle ominaisen toiminta- ja kuuliaisuusvelvollisuuden ulottumattomiin ja heidän tässä suhteessa mainittujen pysyväisluonteisten elinten jäsenistä poikkeavasta asemastaan. Erichin esitys on sikäli yksiselitteisempi, että se tukeutuu ainoastaan yhteen kriteeriin, pysyvyyteen ja satunnaisuuteen. Tämänkin kriteerin soveltaminen yksittäistapauksiin tuotti kuitenkin Erichille ongelmia, kuten hänen epäröintinsä määrääjäksi täytettävien komiteajäsenyyksien luonnehdinnassa osoittaa. Tarjanteen tulkinnasta huolimatta Erich ei myöskään liene pyrkinyt virkasuhteelle asettamastaan

pysyvyystunnusmerkistä poikkeavia järjestelyjä esitellessään nimenomaan luottamustoimi-instituution tyhjentävään oikeudelliseen karakterisointiin.

Tarjanteen edellä tarkastellun teoksen jälkeen ei komiteajäsenten oikeusaseman kategoriointia ole oikeuskirjallisuudessamme havaintojeni mukaan käsitelty. Virkamiesoikeudellisissa esityksissä on tosin paneuduttu virka- ja luottamustoimisuhteen eroihin. Näkökulma on kuitenkin ollut kunnallishallintokeskeinen eikä hajanaisissa luottamustoimi-instituution valtionhallintoon soveltamista koskevissa viittauksissa ole kiinnitetty huomiota komiteajäseniin liittyvään problematiikkaan.

Merikoski ja Rytkölä ovat kunnallisten virka- ja luottamusmiesten asemaa vertaillen ottaneet esille pääpiirteissään samoja positiivisen kunnallislainsäädännön mukaisia näkökohtia: virasta poiketen luottamustoimen vastaanottaminen on määräedellytykset täyttävien henkilöiden velvollisuutena; luottamustoimisuhde perustuu aina vaaliin, kun taas virkasuhde voi syntyä myös nimittämispäätöksen nojalla; luottamusmies valitaan aina määräajaksi virkamiesten toimikauden ollessa yleensä ennalta rajoittamaton; luottamustoimi ei toisin kuin virka ole yleensä tarkoitettu haltijansa pääasialliseksi toimeentulon lähteeksi; luottamustoimisuhdetta ei virkasuhteen tavoin voida toimikauden kestäessä katkaista hallintotoimin.⁷

Yleisten laillisuusvalvontaelinten –eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin– käytännöstä on osoitettavissa pari komiteatyypisten elinten jäseniä koskevaa tapausta, joissa oikeudellisessa argumentoinnissa on tukeuduttu komiteajäsenyyden luottamustoimen luonteeseen. Molemmissa tapauksissa luottamustoimen olennaisena tunnusmerkkinä pidettiin sen *vastaanottamisen pakollisuutta*. V. 1947 valtioneuvostolle lähettämässään kirjelmässä oikeusasiamies katsoi, että maanhankintalaisia edellytettyjen maanlunastus- ja asukkaanottolautakuntien jäsenet ovat

⁷ Merikoski 1974c s. 318 ja Rytkölä 1978 s. 262. Merikoski on käyttänyt luottamusmiehen synonyyminä saksalaisvaikutteista termiä »kunniavirkamies» (Ehrenbeamte). Modeen, 1976 s. 7, puhuu virkamiesoikeuden yleisesityksessään luottamusmiesten sijasta »maallikoista», joille hän on asettanut samankaltaisia tunnusmerkkejä kuin Merikoski ja Rytkölä luottamusmiehille. Modeenin mukaan maallikkoja käytetään myös valtionhallinnossa ja lainkäytössä, joskin itsehallintoyhdyskuntien hallintoa harvemmin. Myös väitöskirjassaan Modeen, 1962, s. 22–60, on sijoittanut kunnalliset luottamustehtävät osaksi yleisempää maallikkohallintoa (lekmanförvaltning). Luottamustoimen ja viran vertailusta, josta ovat tiivistettävissä yllä esittelemäni eroavuudet, ks. Modeen 1962 s. 83–108.

kunnallisiin luottamusmiehiin verrattavia valtion luottamusmiehiä, joihin tästä syystä on sovellettava kunnallisia luottamusmiehiä koskevia oikeusperiaatteita. Rinnastuksensa oikeusasiamies nojasi siihen, että jäsenyydestä ei ollut oikeutta kieltäytyä ilman päteväksi katsottavaa syytä.⁸

Eräässä v. 1970 antamassaan ratkaisussa⁹ oikeuskansleri puolestaan katsoi, että pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun lain (787/44) sääntelemien pakkolunastustoimikuntien puheenjohtajien ja jäsenten tehtävistä suoritettavat palkkiot eivät ole budjetin yleisissä soveltamismääräyksissä tarkoitettuja »sivutoimi- ja niihin verrattavia palkkioita». Nämä tehtävät olivat oikeuskanslerin mielestä lähinnä luottamustoimien luonteisia, koska niistä ei ollut oikeutta kieltäytyä. Luottamustoimi poikkeaa sivutoimesta siinä, että sitä »ei ole tarkoitettu haltijansa ammatiksi tai toimeentulon edellytykseksi, vaikkakaan luottamustoimen käsitettunnusmerkiksi ei voida asettaa sitä, että tointa harjoitetaan ilman siitä maksettavaa korvausta». Sivutoimen käsitteeseen sen sijaan oikeuskanslerin mukaan »kuuluu olennaisesti siitä maksettava palkkio tai muu korvaus». Oikeuskanslerin argumentaatio noudattelee uskollisesti oikeuskirjallisuutemme omaksumaa, Tarjanteesta lähtevää käsitteellisen rajanvedon linjaa.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kannanotoissa voi nähdä piirteitä hermansonlaisesta konstruktivisesta metodista: kunnallisoikeudellisten säännösten pohjalta kehittelystä yleisestä luottamustoimen käsitteestä tehdään päätelmiä eräiden valtion elimistöön kuuluvien orgaanien henkilöiden oikeusasemasta. Itse en komiteajäsenten juridista asemaa selvitellessäni pyri tämän kaltaiseen yleisestä luottamustoimen kategoriasta lähtevään käsitteelliseen päättelyyn. Jos halutaan etsiä vastausta kysymykseen komiteajäsenyyksien luottamustoimiluonteesta ja niiden sijoittumisesta kunnallisten luottamustoimien kanssa samaan kategoriaan, vastaus on annettavissa vasta yksittäisten oikeudellisten ongelmien tarkastelun jälkeen, ei tätä edeltävänä käsitteellisen tason ratkaisuna.

Eräiden komiteajäsenten juridinen rinnasteisuus kunnallisiin luottamushenkilöihin perustuu kunnallislain nimenomaiseen säännökseen. KunL 8,2 §:n mukaan »henkilöstä, jonka kunnan toimitilin sen mukaan, kuin erikseen on säädetty, valitsee valtion lautakuntaan tai toimikuntaan taikka muutoin valtion luottamustoimeen, on soveltuvin osin vastaavasti

⁸ EOa 1947 s. 37.

⁹ OKa 1970 s. 44.

voimassa, mitä kunnan luottamushenkilöstä on säädetty».¹⁰ Mahdollista myös on, että kunnallisia luottamushenkilöitä koskevien oikeudellisten järjestelyjen sovellettavuus muihinkin komiteajäseniin voi joissakin sääntelemättömissä kysymyksissä olla tulkinnallisesti perusteltua; jatkossa käytänkin virkamieslainsäädännön ohella myös kunnallisia luottamushenkilöitä koskevien säännösten ilmentämiä periaatteita argumentaatioaineistona komiteajäsenten oikeusasemaa tutkiessani. Kiertotie yleisen luottamustoimikäsitteen kautta ei kuitenkaan tällöin ole välttämätön eikä tulkinnallisena menetelmänä nähdäkseni edes oikea.

Kunnallisia luottamushenkilöitä koskevien säännösten sovellettavuuteen KunL 8,2 §:n nojalla johtavat ainakin seuraavat komiteatyypipisten elinten jäsenten valinnasta annetut säännökset:

- *kutsuntalautakunnan* kuntaa edustavan jäsenen valitsee kunnanhallitus,
- *läänin seutukaavatoimikuntaan* kuuluu lääninhallituksen määräämien puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ohella kaksi kunkin seutukaavaliiton liittovaltuuston toimikaudekseen valitsemaa jäsentä,
- *maataloustoimiston suunnittelutoimikuntaan* kuuluu eräiden toimiston virkamiesten ohella kolme ao. kunnanvaltuuston valitsemaa jäsentä,
- *vero- ja tutkijalautakuntaan* puheenjohtajana toimivan verojohtajan ohella kuuluvat jäsenet valitsee kunnanvaltuusto neljäksi vuodeksi kerrallaan,
- *poliisipiirin neuvottelukuntaan* puheenjohtajana olevan poliisipiirin päällikön lisäksi kuuluvat jäsenet valitsee kunnanvaltuusto toimikaudекseen,
- *sosiaalivakuutustoimikuntaan* kuuluu kansaneläkelaitoksen määräämien puheenjohtajan ja kahden lääkärjäsenen lisäksi kahdeksan kunnanvaltuuston toimikaudekseen valitsemaa vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä.¹¹

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea on ehdottanut turvautumista yleiseen luottamusmieskäsitteeseen rikosoikeudellisen virkavastuun subjektiivisen ulottuvuuden määrittelyssä. Komitean ehdottama RL 2: 12:n

¹⁰ Vuoden 1948 kunnallislakiin vastaavaa säännöstä ei sisällynyt. Hannus, 1977 s. 90, on perustellut säännöstä seuraavasti: »Vaikka nämä henkilöt eivät varsinaisesti ole kunnallishallintoon vaan valtionhallintoon kuuluvia luottamushenkilöitä, heitä tulee koskea ja onkin käytännössä säädetty koskemaan suurelta osalta samat periaatteet kuin kunnallisia luottamushenkilöitä. Tämän johdosta, erityisten säännösten tarpeen vähentämiseksi ja asianomaisten aseman yhdenmukaistamiseksi, on uuteen kunnallislakiin otettu säännös siitä...»

¹¹ AseVL 21,2 §; RakennusL 20,2 § (493/68) §; MaatilaL 188/77, 9,1 §; VerotusL 8,2 ja 24,1 §; PoliisiL 7a, 3 § (53/73 muut. 865/80); KEL 66,2 § ja SVL 43,2 §.

uusi sanamuoto on seuraava: »Tässä laissa tarkoitetaan virkamiehellä sitä, joka on virkasuhteessa valtioon, kuntaan, seurakuntaan tai muuhun julkiseen yhteisöön tai laitokseen sekä tällaisen yhteisön luottamusmiestä samoin kuin sitä, joka muutoin käyttää julkista päätösvaltaa tai osallistuu julkisen päätösvallan käyttämiseen». Säännösehdotuksen perusteluissa esimerkkeinä luottamusmiehistä mainitaan valtioneuvoston jäsenet, kansanedustajat, kunnanvaltuutetut ja muut kunnalliset luottamushenkilöt. Komiteajäseniä julkishenkilöstön oikeusasemakomitea ei liene pitänyt säännöksen tarkoittamina luottamusmiehinä. Tähän viittaa paitsi esimerkkiluettelo myös se, että komiteoiden ja neuvottelukuntien jäsenen suhdetta ehdotettuun rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen määrittelmään tarkastellaan perusteluissa julkisen päätösvallan käyttämiskriteerin yhteydessä.¹²

2. JÄSENYYSUHTEEN SYNTYMISESTÄ

Eräs byrokraattisen organisaation keskeisiä tunnusmerkkejä on tehtäväkokonaisuuksien eriytyminen niitä kulloinkin hoitavista konkreettisista henkilöistä abstrahoitavissa oleviksi kokonaisuuksiksi, viroiksi. Teorian tasolla tätä ilmentää klassisen saksalaisen positivismin omaksuma ja suomalaiseenkin juridiikkaan siirtynyt *orgaanin in abstracto* ja *in concreto* käsitteellinen erottaminen (ks. I.11.2.); valtionhallinnon organisaation pienimpien rakenteellisten elementtien tasolla orgaani in abstracto vastaa virkaa ja orgaani in concreto virkaa kulloinkin hoitavaa virkamiestä. Virkasuhteen perustamisessa mainittu eriytyminen ilmenee siten, että se ei tapahdu samalla aktilla kuin viran perustaminen eikä myöskään samoja oikeudellisia sääntöjä noudattaen.¹ Lähtökohtaisesti viran perustamisen motiivina ei siten ole tietyn konkreettisen henkilön kiinnittäminen orga-

¹² *Kom.miet.* 1979: 26 s. 157–158 ja 163.

¹ Poikkeuksena on kuitenkin tilapäisen toimihenkilön tehtävänsä ottaminen, josta *Nuorvalan*, 1951 s. 727 alav. 7, mukaan »voitaneen sanoa, että tilapäisen virkamiehen hoidettavaksi uskottavan tehtäväryhmän muodostaminen yleensä yhtyy siihen asianomaisen viranomaisen muotovapaaseen hallintotoimeen, jolla tilapäinen virkamies otetaan palvelukseen». Ks. myös *Rytkölä* 1955 s. 759. Tarkoitamani erityispiirre on myös aiheuttanut oikeuskirjallisuudessamme keskustelua siitä, voidaanko tilapäisen toimihenkilön hoidettavana oleva tehtäväryhmä lainkaan kategorioida viraksi. *Nuorvalan*, 1951 s. 726, mukaan »käsite virka . . . tuntuu edellyttävän tehtävien kestävämpää jatkuvuutta kuin mikä, asian luonteesta johtuen, tilapäisellä tehtävällä on, ja vaikuttaa siten, nimenomaan tällaisen tehtävän kysymyksessä ollessa jo käsitteellisesti tilapäisen tehtävän yhteyteen soveltumat-

nisaatioon vaan organisaation objektiiviset tarpeet ja tehtävät. Viran ja virkasuhteen perustamisen eriyttämisen eräänä tavoitteena voi nähdä hallinnon objektiivisuuden ja puolueettomuuden takaamisen, sen varmistamisen, että toiminta suuntautuu virkamiesten muista henkilökohtaisista ominaisuuksista kuin ammatillisesta pätevyydestä riippumattomasti.

Myös komiteajäsenyyden syntymistä eriteltäessä voidaan käsitteellisesti erottaa komitean *perustaminen* ja *asettaminen*, jolloin perustaminen kytkeytyy komiteaan orgaanina in abstracto kun taas asettamistoimella päätetään komitean muodostavista konkreettisista henkilöistä, komiteajäsenistä. Käytännössä komiteajäsenyyden perustaminen ja tietyn konkreettisen henkilön asettaminen sitä hoitamaan eivät kuitenkaan kaikissa komiteoissa eriydy yhtä selkeästi kuin virkamieshallintoperiaatetta noudatettaessa. Niinpä valtioneuvoston komiteapäätöksen tarkoittamat tilapäiset komiteat (s) ja toimikunnat perustetaan ja ne muodostavat jäsenet määrätään samalla valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä. Vastaavasti komiteajäseneksi määrättävän henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on mahdollisuus vaikuttaa organisatorisen aseman perustamiseen tavalla, jolla asetelmassa virka–virkamies ei tulisi olla merkitystä.

Pysyvissä, määräajaksi asetettavissa komiteoissa organisatorinen asema ja konkreettisen henkilön jäsenyyssuhde eivät ole yhtä kiinteästi toisiinsa sidoksissa kuin tilapäisissä komiteoissa. Niissäkään organisatorisen aseman – komiteajäsenyyden tietyinä tehtäväkokonaisuutena – perustaminen ja sen miehittäminen eivät aina rajaudu toisistaan yhtä selkeästi kuin viran ja virkasuhteen perustaminen. Kun valtioneuvosto perustaa säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellään pysyvän komitean, siihen ensimmäistä kertaa määrättävien jäsenten henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on samanlainen mahdollisuus vaikuttaa komiteajäsenyyksien perustamiseen kuin tilapäisiäkin komiteoita (s) ja toimikuntia asetettaessa.

Komiteapäätökseen v. 1979 lisätty 12a § (606/79) on tosin saattanut voimaan sellaisen pysyvien komiteoiden perustamismenettelyn, joka viittaa yksittäisiin komiteajäsenyyksiin asti ulottuvaan virka–virkamies -asetelmaa muistuttavaan orgaanin in abstracto ja in concreto erotteluun.

tomalta». *Rytkölä*, 1955 s. 759–760, on sen sijaan katsonut, että »kaikesta huolimatta myös tilapäisen toimihenkilön tehtäväpiirin käsittämää tehtäväryhmää voidaan hänen toimisuhteensa synnyttyä pitää eräänlaisena virkana, joskin enemmän henkilöön sidottuna ja vähemmän pysyväisluontoisena kuin vakinaista virkaa tai tointa ja ylimääräistä tointa».

Säännöksen mukaan valtioneuvoston on pysyvää komiteaa asettaessaan ensin päätettävä sen tehtävistä, koosta ja muista niihin liittyvistä seikoista ja vasta tämän jälkeen erikseen kokoonpanosta. Tästä huolimatta tällaisenkin komitean perustamisen ja asettamisen välillä vallitsee niin valmistelu- kuin päätöksentekovaiheessakin kiinteämpi yhteys kuin viran ja virkasuhteen perustamisen välillä. Virkamieshallintoperiaatteesta poikkeavasti tehtäväkokonaisuuden –jäsenyyden– jatkuvuus tulee harkittavaksi samassa yhteydessä kuin kysymys konkreettisen henkilön määräämisestä sitä hoitamaan esim. silloin, kun pysyvä komitea asetetaan uudestaan toimikauden kuluttua umpeen. Samanaikaisesta organisatorisista asemista ja niissä toimivista henkilöistä päättämisestä on tietyissä rajoissa kyse myös asettaessa sellaisia säädännäisiä pysyviä komiteoita, joiden jäsenmäärää ei ole säädetty kiinteäksi.

Viran haettavaksi julistamisen, jonka HM 89 § asettaa virantäyttömenettelyssä noudatettavaksi pääsäännöksi, on katsottu antavan takeita menettelyn objektiivisuudesta sekä »varmuutta siitä, että mikäli mahdollista parhaat kyvyt tulevat valituiksi».² Komiteajäsenyyksiä täytettäessä ei *hakumenettelyä noudateta*. Tämäkin komiteajäsenyyden virkamieshallintoprinsiipistä erottava seikka tarjoaa periaatteessa asettajaorganille viran täyttämisestä päättävää elintä suuremman harkintavallan sekä mahdollisuuden ottaa huomioon sellaisia orgaanien henkilöiden ominaisuuksia, joilla virkanimityksissä ei tulisi olla ainakaan ratkaisevaa merkitystä.

Hallintotoiminnan asiantuntemus- ja puolueettomuustavoitteet ovat nähtävissä myös *virantäyttömenettelyn kaksivaiheisuuden* sekä virkaan nimitettävältä edellytettävien kelpoisuusehtojen ja ne täyttävien hakijoiden keskinäisessä vertailussa sovellettavien *virka-ylennysperusteiden* taustalla. Niinpä Merikoski kirjoittaa, että »virkakelpoisuussäännöstö, ns. ylennysperusteet ja määrämuotoihin sidottu nimitysmenettely . . . tarkoittavat antaa legaalisia takeita siitä, että nimitysasiassa päädytään objektiivisesti katsoen parhaaseen tulokseen».³ Se, mitä »objektiivisesti katsoen paras tulos» Merikosken tulkinnan mukaan täsmällisemmin merkitsee, ilmenee hänen nimittämismuotojen arvioinnille asettamastaan lähtökohdasta, jonka mukaan »valtiolle on tärkeätä saada itselleen pätevä, tehtävänsä pystyvä ja puolueeton virkamieskunta». Tätä tavoitetta palvelee useiden orgaanien osallistuminen nimitysmenettelyyn, koska se »vähentää sitä vaaraa, että nimittävänä viranomaisena toimivan henkilön subjek-

² Tarjanne 1943 s. 138.

³ Merikoski 1968a s. 72.

tiiviset mielipiteet saisivat ratkaisevan merkityksen virkanimitysasioissa ja suosikkijärjestelmä pääsisi valtaan». ⁴ Virkamiesten kelpoisuusehdoissa puolestaan on ammatillisilla pätevyysvaatimuksilla keskeinen merkitys ja myös virkaylennysperusteita on tulkittu ammatillisista pätevyyttä korostavasti. ⁵

Komiteajäseniä määrättäessä ei tapahdu virantäyttömenettelyyn rinnastettavaa tehtävään pyrkivien keskinäistä vertailua; komiteajäsenyyksiä ei julisteta haettavaksi eikä edes tehtävään halukkuuden ilmaisemisen mahdollistavaa ilmoittautumismenettelyä noudateta. Virkaylennysperusteiden tulkinta- ja soveltamisproblematiikka ei siten aktualisoidu komiteoita asetettaessa. Olennaiset komiteajäsenten valikoitumiseen kytkeytyvät ongelmat ja samalla komiteajäsenyyden perustamisen virkasuhteen perustamisesta erottavat piirteet koskevatkin *komiteajäsenten kelpoisuusehtoja* sekä heidän *tehtäväänsä asettamismenettelyä*.

Suomalaisessa oikeustieteessä on ilmeisesti lähinnä Merikosken vaikutuksesta nykyisin tapana erottaa virkamiesten kelpoisuusehdoissa yhtäältä muodolliset kelpoisuusehdot ja toisaalta sopivuus. Niiden välinen raja on vedetty siten, että edelliset on määritelty täsmällisesti ja kiinteäisiltöisillä oikeusnormeilla, kun taas sopivuusvaatimus kattaa epämääräisemmin kriteerein luonnehdittavat ominaisuudet; sopivuuden minimivaatimus on Merikosken mukaan joustava oikeusnormi. ⁶

Komiteajäsenten kelpoisuusehtojen erittelyssä en ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi soveltaa mainitun kaltaista erottelua. Täsmällisesti

⁴ Merikoski 1974c s. 271.

⁵ Esim. Merikosken, 1974c s. 275, mukaan taidolla »katsotaan yleensä tarkoitettavan tutkinnoilla ja niihin verrattavilla suorituksilla osoitettua *tietopuolista* perehtymistä virkaa koskeviin asioihin» ja kyvyllä taas »lähinnä... *luontaista lahjakkuutta*», jonka »määrää osoittavat menestys opinnoissa ja tutkinnoissa tai tieteellisessä tuotannossa taikka käytännöllisessä toiminnassa». Koetellun kansalaiskunnan perusvaatimuksena on nuhteeton käytös ja »kansalaiskuntaa tehostavana pidetään erityisesti ansioitumista valtion palveluksessa tai muuten yhteiskunnallisessa elämässä». Ks. tuoreimmasta kirjallisuudesta myös Rytkölä 1978 s. 25–30, jossa virkaylennysperusteiden tulkintaa on käsitelty hieman laajemmin, ei kuitenkaan asiallisesti Merikosken tiiviimmästä esityksestä poikkeavasti. – Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea on ehdottanut HM 86 §:ää muutettavaksi kuulumaan seuraavasti: »Valtion virkaan nimittämisen tulee perustua asiallisiin syihin, ensisijaisesti hakijoiden taitoon ja kykyyn.» Koeteltu kansalaiskunto nimenomaisesti mainittuna perusteena siis poistettaisiin. Ks. *kom.miet.* 1979: 26 s. 101 sekä perustelujen osalta s. 41–42 ja 49.

⁶ Merikoski 1968c s. 185. Ks. myös Rytkölä 1978 s. 21.

määritellyillä, esim. tietyn tutkinnon suorittamista edellyttävillä vaatimuksilla on komiteajäsenten kelpoisuusehdoissa vähäinen merkitys. Muodollisten kelpoisuusehtojen ja sopivuuden välinen raja on myös vaikeasti vedettävissä: miten on määriteltävä se »kiinteäsisältöisyyden» aste, joka oikeuttaa pitämään kelpoisuusehtoa muodollisena? Ryhmittely on lisäksi komiteajäsenten oikeusaseman arvioinnissa nähdäkseen vailla juridista relevanssia; sen erittelyssä mahdollisesti tarjoama anti olisi luonteeltaan pelkästään deskriptiivistä. Virkamiesoikeudellisia ongelmia ratkottaessa en ole havainnut siihen turvaudutun muussa kuin erivapausproblematiikan yhteydessä: on katsottu, että erivapautta voi saada ainoastaan muodollisista kelpoisuusehdoista, ei sen sijaan sopivuuteen sisältyvistä vaatimuksista.⁷ Erivapauskysymyksen pohtimiseen ei komiteajäsenten oikeusasemaa selvitetäessä kuitenkaan ole aihetta.

Virkamiesten kelpoisuusehtoja ja nimittämismenettelyä koskevilla säännöksillä on läheinen keskinäisyhteys: niiden avulla pyritään takaamaan pätevyys- ja puolueettomuustavoitteiden toteutuminen. Käytännössä nämä säännökset ovat kuitenkin eriytyneet, mikä mahdollistaa niiden erillisen juridisen tarkastelun. Komiteajäsenten valikoitumisen oikeudellisessa analyysissä kelpoisuusehtoja ja tehtävään asettamismenettelyä ei sen sijaan voi irrottaa toisistaan. Kelpoisuusehtoja ei aina ole nimenomaisesti säännöstetty, vaan ne saattavat välillisesti ilmetä tehtävään asettamismenettelystä. Myös päinvastainen tilanne on mahdollinen: kelpoisuusehtoja koskevista säännöksistä saatetaan joutua tekemään johtopäätöksiä asettamismenettelystä tätä koskevien nimenomaisten säännösten puuttuessa.⁸ Kelpoisuusehtojen ja asettamismenettelyn oikeudellisen arvioinnin yhteenkietoutuminen koskee erityisesti ns. intressiedustajia.

Komiteajäsenten valikoitumisenkin tarkasteluun pätee yleinen komitealaitoksen oikeudellista tutkimista ehdollistava havainto: juridinen näkökulma pystyy tavoittamaan vain osan tosiasiallisesta tapahtumisesta. Suurta osaa tutkimukseni piiriin kuuluvista komiteoista sääntelevät ainoastaan komiteapäätöksen kelpoisuusehdoista ja asettamismenettelystä sisältämät säännökset. Niiden komiteajäsenten valikoitumista ohjaava vaikutus ja samalla niiden tarjoama informaatio komiteoiden tosiasiallisesta kokoonpanosta on varsin vähäinen. Kelpoisuusehdoista komitea-

⁷ Merikoski esitti kantansa ensimmäistä kertaa v. 1937 julkaisemassaan artikkelissa, *Merikoski* 1937, erit. s. 265–267. Saman kannan on omaksunut mm. *Rytkölä* virkamiesoikeuden yleisesityksessään, 1978 s. 22.

⁸ Vrt. *Christensen* 1958b s. 155.

päätös sisältää ainoastaan määräyksen, jonka mukaan komiteoiden puheenjohtajiksi ja jäseniksi on kutsuttava henkilöitä, joilla on riittävää asiantuntemusta ja kokemusta komitean tehtäviin kuuluvissa kysymyksissä sekä mahdollisuus osallistua tehokkaasti komitean työhön (11,1 §). Useiden säädösten pelkästään komiteapäätöksen varassa toimivien komiteoiden kokoonpanosta tähän säännökseen pitäytyvä tarkastelu antaa suorastaan harhaanjohtavan kuvan. Säännös painottaa asiantuntemukseen liittyviä näkökohtia, kun todellisuudessa tärkeimpänä valikoitumisperusteena saattavat olla edustuksellisuuskriteerit. Asettamismenettelystä komiteapäätös puolestaan sisältää vain valtio-organisaation sisäistä menettelyä koskevia säännöksiä; valtio-organisaation ulkopuolisten tahojen osallistuminen jää sen sääntelyalan ulkopuolelle.

Seuraavan komiteajäsenen kelpoisuusehtojen ja tehtävänsä asettamismenettelyn oikeudellisen arvioinnin pääpaino onkin ohjausvaikutukseltaan ja informaatioarvoltaan merkittävämpien pysyvistä komiteoista annettujen erityissäädösten tarkastelussa. On kuitenkin huomattava, että tällaiset erityissäädöksetkään eivät aina sisällä komiteapäätöstä täsmällisempiä säännöksiä jäsenten valikoitumisesta.

3. KOMITEAJÄSENTEN JÄSENRYHMITTÄISET KELPOISUUSEHDOT

3.1. Jäsenryhmät

Komiteajäsenten kelpoisuusehtojen ja asettamismenettelyn samoin kuin eräiden muidenkin heitä koskevien oikeudellisten kysymysten analyysi vaatii jäsenryhmittäin eriytynyttä tarkastelua. Ulkomainen kirjallisuus tarjoaa joukon luokitteluesimerkkejä, joissa käytetyt kriteerit näkökulmasta riippuen jonkin verran vaihtelevat. Eräässä Morenin selostamassa, Norjan komitealaitosta koskevassa selvityksessä on omaksuttu seuraava ryhmitys:

- ministeriöiden virkamiehet,
- yliopistojen, tutkimuslaitosten ja koulutuksen edustajat,
- tuomioistuinten ja poliisin edustajat,
- muiden julkisten palvelujen edustajat,
- intressiryhmäedustajat: työnantajat ja liike-elämä,

- intressiryhmäedustajat: työntekijät ja ammatit,
- muiden vapaaehtoisten järjestöjen edustajat.¹

Luokituksen sovellettavuutta juridisessa tutkimuksessa vähentää se, että se ei perustu eroihin jäsenryhmien oikeudellisessa statuksessa. Niinpä Suomessa neljään ensimmäiseen ryhmään sijoitettavat henkilöt ovat yleensä kaikki (hallinto-oikeudellisia) virkamiehiä, joiden oikeusasema ei eriydy luokituksen perustana olevaa toiminnan suuntautuneisuutta vastaavasti.

Christensenin käyttämän luokituksen siirtämisen omaan tutkimukseeni taas estää hänen spesifi oikeusturvanäkökulmansa, joka on ohjannut myös jäsenryhmituksen kriteerien valintaa. Christensen on jakanut jäsenet kolmeen perusryhmään: oikeusalamaisiin sympaattisesti asennoituvat henkilöt (personer, der er sympatisk indstillet overfor de retsundergivne); puolueettomat jäsenet; asiantuntijat. Ensimmäisessä kategoriassa hän erottanut vielä eräitä alaryhmiä kuten intressiedustajat, välimiehet ja maallikot. Kenties hieman yllättävästi hän on sijoittanut tähän kategoriaan myös jotkut viranomaisedustajat, vaikka pääsääntöisesti nämä kuuluvatkin puolueettomien jäsenten ryhmään.²

Tutkimusongelmieni kannalta relevantimpi on Prodigios Dagtogloun omaksuma jako virkamiehiin ja yksityisiin sekä jälkimmäisessä ryhmässä vielä intressiedustajiin ja asiantuntijoihin.³ Intressiedustaja-asiantuntijadikotomia ei kuitenkaan tavoita kaikkia Suomen komitealaitoksen virkamieskategorian ulkopuolisia henkilöitä. Christenseniä mukailleen olen kutsunut *virkamiesten* ja *asiantuntijoiden* ohella kolmatta komiteajäsenten pääryhmää *päätöksenteon kohteiden edustajiksi*. *Intressiedustajat* ovat kyllä tämän jäsenluokan merkittävin mutta eivät ainoa henkilöryhmä.

Käyttämäni luokituksen yksittäistapauksellinen soveltaminen voi toisinaan olla hankalaa. Komiteajäsenen tausta voi samanaikaisesti viitata useampaan kuin yhteen jäsenkategoriaan. Niinpä virkamiesjäseniä määrittäessä saatetaan kiinnittää huomiota myös heidän sidonnaisuuteensa tiettyyn poliittiseen mielipidesuuntaan tai intressiryhmään. Tällaisissa

¹ *Moren* 1968 s. 65.

² *Christensen* 1958b s. 131–146.

³ *Dagtogloun*, 1964, tutkimus ei rajoitu vain komiteatyyppeihin elimiin vaan koskee ylipäättensä yksityisiä hallinnossa asiantuntijoina ja intressiedustajina. Ks. hänen kriteereistään yksityisen ja virkamiehen rajanvedolle s. 21–25 sekä asiantuntijan ja intressiedustajan erottelulle s. 28–33.

tilanteissa on luokitukselle yleensä ratkaisevaa, mikä tosiasiallisesti noudatetuista valintaperusteista on tulkittavissa ensisijaiseksi jäsenyysskriteeriksi. Säädännäisissä komiteoissa vastauksen tähän voi antaa jo kokoonpanosäännös. On kuitenkin myös mahdollista, että erilaisissa oikeudellisissa konteksteissa sama henkilö sijoittuu eri jäsenkategoriaan, että esim. ensisijaisesti poliittisin kriteerein valitun jäsenen oikeusasemaa on tiettyissä kysymyksissä arvioitava hänen (hallinto-oikeudellisen) virkamiesominaisuutensa mukaisesti.

Jäsenryhmien rajalle jää myös välimaasto, jossa luokitus voi olla vaikeaa. Niinpä intressiedustajien kelpoisuusehdot on saatettu muotoilla asiantuntemukseen viittaaviksi ja vastaavasti asiantuntijajäseneltä edellyttävät vaatimukset edustuksellisuusmaininnan sisältäviksi. Vaikka en pidä tarkoituksenmukaisena rajoittaa Dagtogloun tavoin intressiedustajien kategorialla pelkästään etujärjestöjen sitovasta ehdotuksesta nimettyihin jäseniin, eräät Dagtogloun ns. *epäaidoista intressiedustajista* antamat esimerkit kuvaavat nähdäkseni hyvin jälkimmäistä, sanonnallisesti hakoille johtavaa asiantuntijajäsenten kelpoisuusehtojen määrittelytapaa.⁴ Esim. jonkin tieteenalan »edustajiksi» kokoonpanosäännöksissä luonnehditut henkilöt kuuluvat yleensä asiantuntijoiden eivätkä intressiedustajien ryhmään.

Pysyvien komiteoiden kokoonpanosäännöksiä mainitsemista erityisryhmistä *valtioneuvoston jäsenillä* on yhtäältä virkamiehiä, toisaalta taas poliittisin perustein valittuja päätöksenteon kohteiden edustajia muistuttavia tunnusmerkkejä. Valtioneuvoston jäsenten asemaan mahdollisesti liittyviin erityisongelmiin en kuitenkaan seuraavassa puutu.

Ministerijäsenyyttä edellytetään ainakin seuraavista pysyvistä komiteoista annetuissa erityissääöksissä:

- talousneuvosto, jonka jäseniksi on määrättävä vähintään kaksi ministriä, joista yksi on neuvoston puheenjohtajana,

⁴ *Dagtoglou*, 1964 s. 32, on määritellyt intressiedustajan »spesifis-teknisen» käsitteen siten, että a. vain intressijärjestön edustaja on intressiedustaja ja että b. jokainen intressijärjestön edustaja on intressiedustaja. Aitona intressiedustajana hän, s. 46, on pitänyt vain intressijärjestön sitovasta ehdotuksesta nimettyä edustajaa. Epäaidosta intressiedustuksesta on hänen, s. 46–49, mukaansa jo »praktis-tek-nisistä» syistä kysymys esim. kuluttajien tai veronmaksajien edustuksessa, sillä »nur das vertreten werden kann, was eine gewisse Selbständigkeit, Abgeschlossenheit, 'Individualität' besitzt». Kuluttajien edustajien tulkitseminen asiantuntijoiksi ei Suomessa ole aina edes Dagtogloun kriteerejä sovellettaessa välttämättä perusteltua: on mahdollista, että joissakin tapauksissa on pääteltävissä kuluttajien edustuksen tarkoittavan ammattiyhdistysliikkeen edustusta.

- puolustusneuvosto, johon kuuluvat mm. pääministeri, puolustusministeri, ulkoasiainministeri, sisäasiainministeri, valtiovarainministeri, kauppa- ja teollisuusministeri sekä muut tasavallan presidentin jäseniksi kutsumat ministerit.
- talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunta, jonka puheenjohtajana on valtiovarainministeri,
- virkamiesasioiden neuvottelukunta, jonka puheenjohtajana on valtiovarainministeri tai muu valtiovarainministeriön palkkaosaston toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri,
- valtion tiedeneuvosto, johon kuuluvat mm. puheenjohtajana pääministeri sekä lisäksi korkeakoulu- ja tiedeasioita käsittelevä ministeri opetusministeriöstä, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri, teollisuusasioita käsittelevä ministeri kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja kaksi muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä,
- energiapolitiikan neuvosto, jonka puheenjohtajana on kauppa- ja teollisuusministeri sekä varapuheenjohtajana valtioneuvoston tehtävään määräämä toinen ministeri,
- teollisuusneuvottelukunta, johon kuuluvat puheenjohtajana kauppa- ja teollisuusministeri sekä ensimmäisenä ja toisena varapuheenjohtajana valtioneuvoston määräämät muut ministerit,
- ulkomaisten investointien neuvottelukunta, jonka puheenjohtajana on kauppa- ja teollisuusministeriön teollisuusosastolle kuuluvia asioita käsittelevä ministeri,
- valtionyhtiöiden neuvottelukunta, jonka puheenjohtajana on kauppa- ja teollisuusministeri,
- metsätalouden neuvottelukunta, jonka puheenjohtajana on maa- ja metsätalousministeri,
- vesiasiain neuvottelukunta, jonka puheenjohtajana on maa- ja metsätalousministeri.⁵

Päätöksenteon kohteiden edustajista on luonnollisesti kysymys silloin, kun asianosaiset valitsevat edustajansa sellaisiin välimieselimiin, joita olen edellä tarkastellut tutkimukseni piiriin kuuluvina komiteatyyppeinä orgaaneina. Toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisinä vuosina riitaisia korvauskysymyksiä käsitelleiden elinten asianosaisten valittavista jäsenistä annetuissa säännöksissä tai määräyksissä viitattiin yleensä VML 5–6 §:n välimiehiä koskeviin säännöksiin. Sen sijaan menettelystä, jota

⁵ L talousneuvostosta 2/66, 2 §; A puolustusneuvostosta 137/57, 2,1 §; A talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunnasta 188/78, 2,1 §; A virkamiesasioiden neuvottelukunnasta 55/56, 3,1 §; A valtion tiedeneuvostosta 677/72, 3 §; A energiapolitiikan neuvostosta 764/77, 3,2 §; A teollisuusneuvottelukunnasta 46/78, 3,1 §; A ulkomaisten investointien neuvottelukunnasta 879/72, 3,1 § (muut. 481/78); VNp valtionyhtiöiden neuvottelukunnasta 911/78, 3,1 §; A maa- ja metsätalousministeriöstä 123/80, 11,1 §; VNp vesiasiain neuvottelukunnasta 289/71, 2 §.

noudatettiin jomman kumman asianosaisista jättäessä nimeämättä edustajansa tai puheenjohtajan valinnan jäätyä toimittamatta asianosaisten nimeämien jäsenten erimielisyyden vuoksi, oli usein annettu nimenomaisia säännöksiä tai määräyksiä. (Ks. II.6.4.). Nykyisin legaalisesta julkisoikeudellisesta välimiesmenettelystä voimassa olevissa säännöksissä viitataan joskus VML:iin, jolloin sovellettavaksi tulevat erityissäännösten puuttuessa lain 5 §:n mukaiset välimiehen kelpoisuusehdot: valittavan tulee olla 25 vuotta täyttänyt itseään ja omaisuuttaan hallitseva nuhteeton henkilö. Noudatettavina ovat niin ikään lain 6 §:n esteellisyyssäännökset sekä 10 ja 13 §:n säännökset tuomioistuimen toimittamasta jäsenen tai puheenjohtajan määräämisestä.⁶

Kun julkisoikeudellinen legaalinen välimiesmenettely tullee käytännössä vain harvoin sovellettavaksi, merkittävimpinä päätöksenteon kohteita edustavina komiteatyyppeistä elinten jäsenryhminä voi pitää yhtäältä *intressiedustajia* ja toisaalta *poliittisin kriteerein valittuja jäseniä*. Muita jäsenyysperusteita täydentäen on joidenkin pysyvien komiteoiden kokoonpanosäännöksissä lisäksi kiinnitetty huomiota myös *kielelliseen tai alueelliseen edustuksellisuuteen*. Maan molempien kieliryhmien edustusta edellyttävät kokoonpanosäännökset koskevat havaintojeni mukaan yhtä poikkeusta lukuunottamatta opetusministeriön hallinnonalalla toimivia elimiä. Alueellista edustuksellisuutta taas vaaditaan suhteellisesti useimmin väliportaan hallintotason orgaaneissa, joskin myös joistakin keskushallinnon pysyvistä komiteoista on annettu tätä koskeva säännös.

Keskushallinnossa molempien kieliryhmien edustusta edellytetään keskiasteen koulunuudistuksen neuvottelukunnassa, kirjastoasiain neuvottelukunnassa, kouluasiainneuvostossa sekä valtion urheiluneuvostossa ja nuorisoneuvostossa. Muiden kuin opetusministeriön hallinnonalan pysyvistä komiteoista tätä koskeva säännös on annettu saaristoasiain neuvottelukunnasta.⁷

Väliportaan komiteoiden alueellisen edustuksellisuuden vaatimuksista voi mainita, että läänin nuorisolautakunnan ja urheilulautakunnan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan jäsenistön on edustettava

⁶ Esimerkkinä tarkoittamastani viittaussäännöksestä mainittakoon L kehitysvammaisten erityishuollosta 519/77, 85 §.

⁷ L keskiasteen koulunuudistuksen kehittämisestä 474/78, 7,1 §; KirjastoL 235/61, muut. 1116/78, 2 §; L kouluasiainneuvostosta 355/67, muut. 890/79, 3,1 §; VNp valtion nuorisoneuvostosta 78/75, 3,2 §; VNp valtion urheiluneuvostosta 77/75, 3,2 §; A saaristoasiain neuvottelukunnasta 625/64, muut. 996/77, 2,2 §. – Taidetoimikuntia asetettaessa on huolehdittava mm., että kielelliset näkökohdat otetaan huomioon. L taiteen edistämisen järjestelystä 328/67, 3,1 §.

mm. läänin eri alueita, läänin taidetoimikuntien jäseniä määrättäessä on huolehdittava alueellisten näkökohtien huomioon ottamisesta ja oppilasvalintalautakuntaan kuuluvien oppilaitosten edustajien tulee puolestaan mahdollisuuksien mukaan edustaa läänin eri yhteisvalinta-alueita.⁸

Keskushallinnossa alueellista edustavuutta edellytetään eräitä valtio-neuvoston kanslian ja opetusministeriön hallinnonalan pysyviä komiteoi-ta koskeissa säännöksissä. Niinpä esim. valtion tieteellisten toimikuntien jäseniä määrättäessä on huolehdittava, että valtakunnan eri osat otetaan tasapuolisesti huomioon. Valtion nuorisoneuvostossa ja urheiluneuvos-tossa on taas mm. maan eri alueiden oltava edustettuina. Aluepoliittisen neuvottelukunnan jäsenistä on puolestaan kaksi kolmasosaa määrättävä henkilöistä, joiden voidaan katsoa edustavan kehitysalueiden jäsenistöä, ja saaristoasiain neuvottelukunnan jäsenistä osa edustaa eri saaristoaluei-ta. Saamelaisvaltuuskunnasta annetuissa säännöksissä alueellinen edus-tuksellisuus ilmenee siten, että jäsenten määräämiseksi toimitetaan vaalit neljässä saamelaisten kotiseutualueeksi katsotussa kunnasta ja että kusta-kin kunnasta valtuuskuntaan tulee kuulua ainakin kaksi jäsentä.⁹

Asuin- tai kotipaikka lienee yleensä se kriteeri, johon nojautuen alueellisen edustuksellisuusvaatimuksen täyttymistä on arvioitava. Muutkin näkökohdat voivat kuitenkin olla sovellettavissa. Mahdollista esim. on, että tietyn alueen edustajaksi keskushallinnon komiteaan voi-daan kelpuuttaa henkilö, joka on valittu ao. vaalipiiristä kansanedustajak-si hänen asuin- tai kotipaikastaan riippumatta.

Toisinaan voi olla epäselvää, onko kokoonpanosäännös tulkittava alu-eellista edustuksellisuutta vaiko asiantuntemusta edellyttäväksi. Osoituk-sena tästä ovat valtion taidetoimikuntien kokoonpanosta syntyneet eri-mielisyydet, joiden ratkaisijaksi Suomen Kirjailijaliitto pyysi oikeuskans-leria. Taidetoimikuntia asettaessa on taiteen edistämisen järjestelystä annetun lain (328/67) 3,1 §:n mukaan huolehdittava mm. siitä, että »alueel-liset ... näkökohdat otetaan huomioon». Suomen Kirjailijaliiton mielestä »alueellisia näkökohtia ei ollut otettu lainkaan huomioon», koska kirjalli-suustoimikuntaan ei ollut nimitetty yhtään jäsentä Uudenmaan ulkopuo-lelta ja Helsingin ulkopuolelta Uudenmaan läänistä oli 11 jäsenestä vain kolme.

Opetusministeriö oli oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä sitä mieltä, »ettei huomiota ollut kiinnitettävä yksinomaan jäsenten nimittä-misajankohdan asuinpaikkaan, vaan myös siihen, omaako jäsen muulla

⁸ A läänin nuorisolautakunnasta 16/75, 2,2 §; A läänin urheilulautakunnasta 797/75, 2,2 §; A lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastosta 3a,2 § (222/77); L tai-teen edistämisen järjestelystä 328/67, 3,1 §; A läänin oppilasvalintalautakunnasta 293/77, 2,1 §.

⁹ A tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 186/76, 11 §; VNp valtion-nuorisoneu-vostosta 78/75, 3,2 §; VNp valtion urheiluneuvostosta 77/75, 3,2 §; L tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä 532/81, 14,3 §; A saaristoasiain neuvottelukun-nasta 625/64, muut. 996/77, 2,2 §; A saamelaisvaltuuskunnasta 824/73, 3,2 §.

perusteella asianomaisen taiteen alan alueellisen asiantuntemuksen». Viime mainittuun näkökohtaan perustuen oli toimikuntaan opetusministeriön ilmoituksen mukaan nimitetty Suomen Maakuntakirjailijat ry:n ehdottama henkilö.

Oikeuskanslerin ratkaisu on tulkittavissa siten, että hänen mukaansa alueellisten näkökohtien huomioon ottamista koskeva vaatimus voidaan täyttää sekä alueellisen edustuksellisuuden että alueellisen asiantuntemuksen perusteella ja että asettajaorganin harkinnassa on, kumpaa kriteeriä se soveltaa. Oikeuskansleri totesi, että toimikunnan jäsenistä vain neljän kotipaikka oli muu kuin Helsinki ja että kaikkien jäsenten kotipaikka sijaitsi Uudenmaan läänissä. Sen sijaan ministeriölle lausuntopyynnön perusteella esitetyistä ehdokkaista 16 henkilön kotipaikka oli ollut Uudenmaan läänin ulkopuolella. Oikeuskanslerin mielestä säännösten nimityksen valmistelulle ja itse nimitykselle jättämän harkintavallan rajoja ei ollut ylitetty niiltäkään osin, kuin ne edellyttävät alueellisten näkökohtien huomioon ottamista. Oikeuskansleri piti kuitenkin tarpeellisena, että »vastaisuudessa harkitaan, eikö alueellisten näkökohtien huomioon ottaminen ole luotettavammin ja yleistä ajatustapaa paremmin vastaavasti toteutettavissa nimittämällä valtion kirjallisuustoimikunnan jäseniksi myös muualla kuin maan pääkaupungissa tai sen välittömässä vaikutuspiirissä olevalla alueella kotipaikan omaavia henkilöitä».¹⁰

3.2. Intressiedustajat

Komitealaitoksen historiallisen kehityksen tarkastelu osoitti, että vaikka esim. työmarkkinajärjestöedusteisia pysyviä komiteoita perustettiin jo 1910- ja 1920-luvujen vaihteessa, intressijärjestöedustus vakiintui vasta II maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien hallinnollisten erityisjärjestelyjen myötä. Näiden erityisjärjestelyjen vähittäisen purkamisen jälkeenkin komitealaitos on säilyttänyt asemansa intressiedustuksen foorumina; järjestöedustus näyttää jopa lisääntyneen ja muuntuneen poikkeusaikojen ilmiöstä hallintokoneiston pysyväksi piirteeksi. Tätä osoittavat *empiiriset tiedot järjestöedustuksesta* niin tilapäisissä kuin säädännissä pysyvissä komiteoissa.

Vuosina 1960–1962 mietintönsä jättäneitä komiteoita tutkinut Esko Ala-Äijälä on arvioinut etujärjestöedustajien osuudeksi n. 20 % jäsenistön kokonaismäärästä.¹¹ Helanderin tutkimuksessaan saamat tiedot järjestöedusteisten komiteoiden osuudesta vuosina 1945, 1955, 1965 ja 1975 mietintönsä jättäneistä komiteoista ilmenevät seuraavasta taulukosta.¹²

¹⁰ OKa 1975 s. 31–32.

¹¹ Ala-Äijälä 1965 s. 26.

¹² Helander 1979 s. 41.

Taulukko 1. Tilapäiset komiteat etujärjestöedustuksen mukaan vuosina 1945, 1955, 1965 ja 1975 (%).

	1945	1955	1965	1975
Etujärjestöjen edustus				
on	46	38	48	59
ei ole	54	62	52	41
(Komiteoita yhteensä)	100 (39)	100 (53)	100 (118)	100 (117)

Etujärjestöedusteisia komiteoita oli siis v. 1975 selvästi yli puolet. Koko ajanjakson huomioon ottaen etujärjestöedusteisten komiteoiden osuus on kasvanut, joskaan ei suoraviivaisesti. Valtion ja järjestöjen sodan ja sen jälkeisten vuosien aikaista tiivistä yhteydenpitoa kuvastaen osuus oli varsin korkea v. 1945, kymmenen vuoden kuluttua se oli selvästi laskenut mutta kääntynyt v. 1965 jälleen selvään, v. 1975 edelleen jatkuneeseen nousuun.

Etujärjestöjen aseman vahvistumisesta puhuvia tuloksia Helander on saanut myös tutkiessaan järjestöedustajien osuutta vuosina 1965 ja 1975 mietintönsä jättäneiden tilapäisten komiteoiden kokonaisjäsenmäärästä. Esim. sellaisten komiteoiden osuus, joissa järjestöedustajia oli enemmän kuin neljäsosa jäsenistä, oli kohonnut 24 %:sta 42 %:iin.¹³

Järjestötyypeittäin edustus oli Helanderin tutkimassa aineistossa jakautunut varsin tasaisesti; esim. *työmarkkinajärjestöjen* edustusmonopolista ei tilapäisten komiteoiden koko alan kvantitatiivisessa tarkastelussa voi puhua.

Taulukko 2. Eri järjestötyyppien edustus vuosina 1945, 1955, 1965 ja 1975 mietintönsä jättäneissä komiteoissa (%).¹⁴

	1945 (39)	1955 (53)	1965 (118)	1975 (117)
(Komiteoita yhteensä)				
Työntekijäjärjestöt	21	9	13	20
Työnantajajärjestöt	8	4	6	12
Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöt	10	8	11	22
Teollisuuden ja liike-elämän järjestöt	8	4	10	10
Maatalouden järjestöt	18	15	14	15
Kuntien keskusjärjestöt	3	11	12	18
Kulttuuri- ja sosiaalialan järjestöt	26	15	14	22

¹³ Helander 1979 s. 42.

¹⁴ Helander 1979 s. 57.

Työmarkkinajärjestöjen puolella sodan jälkeisen ajan merkittävin kvantitatiivinen muutos on ollut *toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen* edustuksen voimakas kasvu. Helander on tulkinnut tämän johtuvan yhtäältä toimihenkilöiden ja virkamiesten aseman yleisestä vahvistumisesta 1960- ja 1970-lukujen suomalaisessa järjestökentässä, toisaalta taas valtiotyönantajan lisääntyneestä henkilöstöpoliittisesta aktiviteetista.¹⁵ Taulukosta voi myös havaita, että työntekijäjärjestöillä on jatkuvasti ollut työnantajajärjestöjä jonkin verran suurempi edustus. Selitys tähän on ennen muuta siinä, että ns. pariteettiperiaatteen mukaisesti kokoonpanuissa komiteoissa työntekijäjärjestöt voivat olla paitsi työnantajajärjestöjen myös kuluttajaintressien edustajina *maataloustuottajien* ja joskus *teollisuuden ja kaupankin järjestöjen* vastapoolina.

Valtiollisten ja kunnallisten toimintojen yhteenkietoutumista osoittaa *kuntien keskusjärjestöjen* jatkuvasti kasvanut edustusosuus. *Kulttuuri- ja sosiaalialan järjestöjen* edustuksen vaihtelua Helander on selittänyt yhtäältä yhteistyöllä, jota sodan vaurioiden korjaaminen edellytti erityisesti sosiaalihuollossa, ja toisaalta kulttuuri- ja sosiaalishallinnon voimakkaalla laajentumisella 1960-luvulta lähtien.¹⁶ Helander on kiinnittänyt huomiota myös erääseen kehitystrendiin, jota esittämäni taulukko ei paljasta. Muiden kuin taulukon tarkoittamien järjestöjen edustusosuus on selvästi noussut 1960-luvulta lähtien; suuri osa tähän kategoriaan kuuluvista järjestöistä on ns. *yhden asian liikkeitä*. Helander on pitänyt tätä ilmiötä todisteena siitä, että poliittisessa järjestelmässämme on edelleenkin tilaa ns. pluralistisen mallin mukaiselle etujen välityskäytännölle.¹⁷

Vaikka intressiedustajat ovat tilapäisissäkin komiteoissa virkamiesten jälkeen suurin jäsenryhmä, pysyviä, erityisesti säädännäisiä komiteoita voi silti pitää etujärjestöjen keskeisempänä vaikuttamis- ja osallistumiskehityksen foorumina. Edustus pysyvissä komiteassa tarjoaa kiinteän ja jatkuvaluonteisen yhteydenpito- ja vaikuttamiskanavan. Empiiriset tutkimustulokset myös osoittavat, että kvantitatiivisin mittapuun arvioituna etujärjestöedustajilla on merkittävämpi asema pysyvissä kuin tilapäisissä komiteoissa. Vailla etujärjestöedustusta oli vuoden 1976 lopussa vain noin viidennes pysyvistä komiteoista, kun taas vastaava osuus v. 1975 mietintönsä jättäneistä komiteoista oli kaksi viidennestä. On vielä muistettava, että komitealaitoksen rakenteellisen kehityksen myötä pysyvien komiteoiden

¹⁵ Helander 1979 s. 56–57.

¹⁶ Helander 1979 s. 58.

¹⁷ Helander 1979 s. 59.

määrä on selvästi ohittanut tilapäisten komiteoiden luvun. –Seuraava taulukko,¹⁸ joka kuvaa järjestöedustajien osuutta vuoden 1976 päättyessä toiminnassa olleista pysyvistä komiteoista, osoittaa myös järjestöedustuksen olevan merkittävämpi säädännäisissä kuin säädöskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä perustetuissa pysyvissä komiteoissa.

Taulukko 3. Järjestöedustajien osuus pysyvien komiteoiden jäsenistä vuoden 1976 lopussa (%).

	Asettamispäätökseen perustuvat	Säädännäiset
Ei lainkaan	27,7	15,7
Enintään 1/4	13,8	14,9
Yli 1/4–1/2	25,4	32,7
Enemmän kuin 1/2	27,7	36,7
(Komiteoita yhteensä)	100,0 (130)	100,0 (248)

Järjestötyypeittäin tarkasteltuna edustus näyttää pysyvissä komiteoissa olevan jossain määrin keskittyneempää kuin tilapäisissä elimissä. Työmarkkinajärjestöjen –erityisesti työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen– vahva asema etenkin tulopolitiikan kaudella ilmenee selvemmin pysyvissä kuin tilapäisissä orgaaneissa.

Taulukko 4. Eri järjestötyyppien edustus säädännäisissä pysyvissä komiteoissa vuosina 1965 ja 1975 (%).¹⁹

(Komiteoita yhteensä)	1965 (86)	1975 (248)
Työntekijäjärjestöt	35	37
Työnantajajärjestöt	29	34
Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöt	13	15
Maataloustuottajajärjestöt	13	12
Kaupan ja teollisuuden järjestöt	25	16
Kuntien keskusjärjestöt	11	14
Sosiaalialan järjestöt	13	7
Kulttuurialan järjestöt	11	14

¹⁸ Helander 1978 s. 101.

¹⁹ Helander 1979 s. 60.

Kuten Helander on todennut, taulukon esittämät kvantitatiiviset tiedot eivät yksin riitä johtopäätöksiin eri järjestötyyppien vaikutusvallasta komitealaitoksessa; huomioon on otettava myös niiden komiteoiden toimivallan laatu ja laajuus, joissa järjestöt ovat edustettuina. Kvantitatiivisen tarkastelun rajoituksista huolimatta Helanderin mielestä on »ilmeinen tosiasia», että »työmarkkinajärjestöistä on erityisesti tulopolitiikan kaudella alkanut yhä enenevässä määrin tulla yleisvaikuttajia, joiden toiminta ulottuu usean hallinnonalan osalle ja siten melko etäällekin niiden perinteisen reviirin ulkopuolelle».²⁰

Esitetyt tiedot perustuvat pysyvien komiteoiden tosiasialliseen kokoonpanoon. Jos rajoitetaan kokoonpanosäännöksissä edellytettyyn edustukseen, järjestöedustuksesta saadaan jonkin verran pienempiä lukuja. Suomen komitealaitos -teoksessa selostetun selvityksen mukaan vuoden 1973 lopussa toiminnassa olleista säädännäisistä komiteoista joka neljännessä oli säännökseen perustuva työmarkkinajärjestöjen ja samoin noin joka neljännessä muiden etupiirien edustus.²¹ Helanderin mukaan taas esim. vuosina 1975–1976 perustettujen pysyvien komiteoiden kokoonpanosäännöksistä 48 %:ssa edellytettiin järjestöedustusta. Lisäksi 42 %:ssa kokoonpanosäännöksistä oli yleinen eturyhmäedustusmaininta.²²

Työmarkkinajärjestöt osoittautuvat myös säännökseen perustuvaa edustusta eriteltäessä merkittävimmäksi järjestöryhmäksi, jonka asema sitä paitsi näyttää –yleisen linjan mukaisesti– olevan entisestään vahvistumassa. Tämän paljastavat seuraavan taulukon²³ tiedot.

Taulukko 5. Eräiden järjestöryhmien säädännäinen edustus erityissäädökseen perustuvissa pysyvissä komiteoissa vuosina 1965 ja 1975 (%).

	1965	1975
Työmarkkinajärjestöt	10	22
Maataloustuottajain järjestöt	4	5
Teollisuuden ja kaupan järjestöt	5	3
Kuntien keskusjärjestöt	4	6
Sosiaalialan järjestöt	8	4
Kulttuurielämän järjestöt	3	8

²⁰ Helander 1979 s. 61–62.

²¹ Suomen komitealaitos 1976 s. 80.

²² Ks. taulukko 6. s. 239.

²³ Helander 1979 s. 37.

Komiteoiden toimialakohtainen tarkastelu muuttaakin kuvaa etujärjestöedustuksesta monivivahteisemmaksi. Eräillä hallinnonaloilla – lähinnä ns. perinteisistä valtiotehtävistä huolehtivilla – komiteoiden käyttö yleensä ja etujärjestöedustus erityisesti on suhteellisen vähäistä. Intressijärjestöillä ei ole lainkaan säännösperusteista edustusta ulkoasiain-, puolustus- ja oikeusministeriön hallinnonalojen pysyvissä komiteoissa. Ulkoasiain hoito ei kuitenkaan ole säästynyt korporatisoitumiskehitykseltä, vaan tiedot komiteoiden tosiasiallisesta kokoonpanosta todistavat etujärjestöjen aseman voimistumisesta myös tällä hallinnonalalla, erityisesti ulkomaankaupan hallinnossa.²⁴

Myös eri järjestötyyppien edustusosuus vaihtelee hallinnonaloittain, vaikka työmarkkinajärjestöt »yleisvaikuttajina» poikkeavatkin tässä suhteessa muista organisaatioista. Maataloustuottajajärjestöjen edustus on painottunut maa- ja metsätalousministeriön, teollisuuden ja kaupan järjestöjen edustus kauppa- ja teollisuusministeriön sekä kunnallisten keskusjärjestöjen edustus sisäasiainministeriön hallinnonalalle.²⁵ Luonnollista myös on, että kulttuurielämän järjestöjen edustus on keskittynyt lähinnä opetusministeriön ja sosiaalialan järjestöjen edustus puolestaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Eräissä tutkimuksissa on selvitetty etujärjestöedustusta usean eri hallinnonalan leikkaavan talouspolitiikan komiteoissa. Kuten on odotettavissa, tulokset todistavat varsin merkittävästä intressiedustuksesta. Anja Siilannon mukaan 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun keskeisissä talouspolitiikan alan komiteoissa eturyhmäedustajia oli n. kolmannes näiden komiteoiden koko jäsenistöstä.²⁶ Pirjo Niskala puolestaan on selvittänyt vuosina 1967–1975 toimineiden »teollisuuden kannalta keskeisimpien» pysyvien komiteoiden ja niiden jaostojen sekä tilapäisten komiteoiden työskentelyyn osallistuneiden henkilöiden taustaa. Henkilöistä, jotka olivat olleet mukana useammassa kuin yhdessä orgaanissa, oli »korporatiivisten ja intressiryhmien» edustajia ajanjaksona 1967–1971 noin 43 % ja 1972–1975 noin 48 %.²⁷

Intressiedustus olisi periaatteessa mahdollista suhteuttaa myös komiteoiden tehtävien ja toimivallan tarkastelussa edellä esittämiini luokitukseen. Tällaista erittelyä en kuitenkaan ole pitänyt välttämättömänä. Riittä-

²⁴ Ks. Kalela 1975 s. 127–130 ja Karvonen 1979, erit. s. 16–20.

²⁵ Helander 1979 s. 62–63.

²⁶ Siilanto 1974 s. 60–61.

²⁷ Niskala 1976 s. 49.

nee, kun totean, että intressiedustajia osallistuu niin lainkäyttöön, muuhun valvontatoimintaan, hallintotoimien antamiseen, oikeudellisesti velvoittamattomaan ulkoiseen ohjaukseen, kansainvälisten suhteiden hoitoon kuin sisäiseen hallintoonkin ja että heitä on mukana niin itsenäistä päätösvaltaa käyttävissä kuin pelkästään valmisteluvaiheen akteja antavissa komiteoissakin. Sellainen tyypillinen komitearyhmä, jossa intressiedustusta ei sovelleta, on kuitenkin ns. tutkintakomiteat.

Esittelemäni empiiriset tiedot tavoittavat lähinnä keskushallintotason komiteat. Kuitenkin myös 1970-luvulla voimakkaasti laajentuneessa väliportaan hallintotason komiteaelimistössä on etujärjestöedusteisiakin organoja. Työmarkkinajärjestöjen pariteettinen edustus on säädännäisesti turvattu esim. ammatinvalinnanohjauksen piiritoimiston yhteydessä toimivassa ammatinvalinnanohjaustoiminnan neuvottelukunnassa sekä työvoimapiirin toimiston yhteydessä olevassa neuvottelukunnassa. Paikallishallinnossa työvoimatoimikunta taas perustuu pariteettiseen intressiedustukseen.²⁸

Intressiedustajien aseman voimistuminen ei ole ulottunut komiteoiden puheenjohtajistoon; etujärjestöedustajan määrääminen puheenjohtajaksi on harvinaista. Säännöksiin ei tällaista menettelyä ole havaitakseni edellytetty yhdessäkään komiteassa. Matti Salminen on taas keskeisten etujärjestöjen toimintakertomusten nojalla voinut todeta, että v. 1973 MTK:lla ja SAK:lla oli kummallakin yksi puheenjohtajuus, STK:lla kaksi ja TVK:lla ei ainoatakaan.²⁹

Intressiedustuksen säännöstämiskäytäntö pysyvistä komiteoista annetuissa erityissääädöksissä on kirjavaa sekä sanonnallisesti ja terminologisesti vakiintumatonta. Tämä on omiaan vaikeuttamaan säännösten oikeudellista arviointia. Säännösten erilainen muotoilu ei aina välttämättä merkitse, että niillä olisi pyritty erilaisiin juridisiin vaikutuksiin. Sanonnallisten vaihtelujen taustalla saattavat olla esim. hallinnonaloittaiset traditiot yksiselitteisten juridisten vaikutusten tavoittelun sijasta.

Intressiedustuksen säännöstämisessä on erotettavissa kaksi perusvaihtoehtoa: säännöksessä joko edellytetään tietyn tahon olevan komiteassa edustettuna tai sitten se myöntää tietylle järjestölle oikeuden osallistua jäsenten asettamisprosessiin. Nämä säännöstämiskäytännöt saattavat esiintyä rinnakkainkin, jolloin komiteasta annettuun erityissäädökseen sisältyy niin edustusvaatimusta kuin asettamisprosessiin osallistumistakin koskeva säännös.³⁰

²⁸ A työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta 80/73, 23,2 ja 22,2 §; TyöllisyysL 946/71, 21,2 §.

²⁹ M. Salminen 1975 s. 79.

³⁰ Ks. esim. L oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/67, 11,4 §.

Myös *edustetun tahon säännöstämistarkkuus* vaihtelee eri säädöksissä. Toisinaan on *yksilöity järjestöt*, joiden edellytetään olevan komiteassa edustettuna. Tätä yleisemmin on tyydytty kuitenkin vain viittaamaan *tietyn alan järjestöihin* näitä suoraan nimeämättä. Viittauksiin on vielä saatettu sisällyttää täsmennys »edustavimmat» tai »keskeiset». Välttämättä intressiedustuksen määrittelytapaa taas noudattavat kokoonpanosäännökset, jotka järjestöjä mainitsematta kytkevät edustuksen vain *tiettyyn eturyhmään*.

Järjestöt yksilöivää säännöstämiskäytäntöä on noudatettu mm. eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan henkilöstöhallinnon komiteoiden kokoonpanosääntelyssä. Esimerkiksi eroraha-asiain neuvottelukunnassa on nimenomaisesti turvattu Akavan, TVK-V:n ja VTY:n sekä virkamiesasioiden neuvottelukunnassa puolestaan Akavan, VL:n ja SAK:n edustus.³¹

Esimerkkeinä yleisistä järjestö määrityksistä voi mainita vaikkapa työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöt, maataloustuottajien keskusjärjestö(t), teollisuusjärjestöt, kuntien keskusjärjestöt, rintamaveteraanien ja sotainvalidien järjestöt sekä luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöt.³² Työmarkkinoiden edustavimpien keskusjärjestöjen edustusta taas edellytetään mm. Suomen ILO-neuvottelukunnassa, kun taas työterveyshuollon neuvottelukunnassa on mm. keskeisten työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen edustus.³³

Eturyhmiin kiinnittyvistä edustussäännöksistä puolestaan voi käyttää seuraavia esimerkkejä:

- työnvälitysasioiden neuvottelukunnassa tulee olla työnantajien ja työntekijöiden edustajat;
- elintarvikeneuvottelukunnassa on oltava kuluttajien, kaupan, teollisuuden, maataloustuottajien ja elintarviketyöntekijöiden edustus;

³¹ VNp valtion virkamiesten erorahasta 1075/77, muut. 144/78, 10,2 §; A virkamiesasioiden neuvottelukunnasta 55/56, 3,2 §.

³² Ks. esim. PalkkaturvaA 883/73, 10,2 § (palkkaturva-asiain neuvottelukunta; työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöt); A työllisyyskoulutuksesta 206/76, 6,4 § (ammattikurssiasiain neuvottelukunta; maataloustuottajien keskusjärjestö); A ulkomaisten investointien neuvottelukunnasta 879/72, muut. 481/78, 3,1 § (teollisuusjärjestöt); KansanterveysL 66/72, muut. 592/75, 31,1 § (valtionapupalkkaneuvottelukunta; kuntien keskusjärjestöt); VNp rintamaveteraaniasiain neuvottelukunnasta 681/79, 3,2 § (rintamaveteraanien ja sotainvalidien järjestöt); A öljysuojarahastosta 1092/74, 7,2 § (öljyvahinkolautakunta; luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöt).

³³ A Suomen ILO-neuvottelukunnasta 851/77, 4,2 §; A työterveyshuollon neuvottelukunnasta 784/78, 1 ja 3,1 §.

- kuluttajavalituslautakunnassa tulee olla palkansaajien, kuluttajien, kaupan, maatalouden ja teollisuuden edustajia.³⁴

Helanderin säännöstämiskäytäntöä selvittäneen tutkimuksen mukaan esitetyistä kolmesta edustetun tahon määrittelyvaihtoehdosta yleisimmin on noudatettu kahta jälkimmäistä. Helanderin tutkimustulokset käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.³⁵

Taulukko 6. Intressiedustuksen sääntelytapa säädännäisissä pysyvissä komiteoissa (%).

	1960 ja aikaisemmin perustetut	1960–64 perus- tetut	1965–69 perus- tetut	1970–74 perus- tetut	1975–76 perus- tetut
Ei eturyhmä- edustusmainintaa	18	16	5	29	10
Yleinen eturyhmä- edustusmaininta	52	53	26	37	42
Yleinen järjestö- edustusmaininta	23	26	66	27	43
Järjestöt yksilöity	7	5	3	7	5

Järjestöjen jäsenten asettamisprosessiin osallistumisoikeuden säännöstämisessä on puolestaan erotettavissa neljä perusvaihtoehtoa:

- järjestöille on annettu jäsenten *nimeämisoikeus*,
- järjestöille on annettu oikeus tehdä *jäsenehdotus tai -esitys*
- järjestöille on annettu oikeus *tulla kuulluksi* ennen jäsenten määräämistä,
- järjestöille ei nimenomaisin säännöksin ole annettu oikeutta osallistua jäsenten asettamisprosessiin.³⁶

Esittämistäni vaihtoehtoista harvinaisin on nimeämisoikeudeksi muotoiltu järjestöosallistuminen. Joitakin tämän vaihtoehdon piiriin kuuluvia säännöksiä on kuitenkin lueteltavissa:

- kunnallistalouden neuvottelukunnan jäsenistä nimeävät kunnalliset keskusjärjestöt yhteisesti puolet;
- vientimaksulautakunnan jäsenistä SAK, STK ja MTK nimeävät kukin yhden;

³⁴ A työnvälityslain täytäntöönpanosta 247/59, 3,1 §; ElintarvikeA 408/52, muut 840/76, 28,1 §; L kuluttajavalituslautakunnasta 42/78, 3,2 §.

³⁵ Helander 1979 s. 35.

³⁶ Vrt. Dagtogloun, 1964 s. 80–83, Saksan liittotasavallan osalta esittämiä vaihtoehtoja.

- keinosiemennystoimikuntaan nimeävät Suomen Kotieläinyhdistys ry. sekä Keinosiemennysyhdistysten Liitto ry. kumpikin kaksi jäsentä.³⁷

Nimeämisoikeutta yleisemmin järjestöille on suotu oikeus tehdä jäsenistä ehdotuksensa tai esityksensä. Tämäkin oikeus on muotoiltu erilaisia sanontoja käyttäen. Mm. seuraavia muunnelmia voi löytää nykyisin voimassa olevista säädöksistä:

- jäsenet on määrättävä järjestöjen ehdottamista henkilöistä;
- jäsenet määrätään järjestöjen ehdotuksesta tai esityksestä;
- ennen jäsenten määräämistä on hankittava järjestöjen ehdotus tai esitys;
- järjestöille on varattava tilaisuus tehdä ehdotuksensa tai esityksensä jäsenten määräämistä varten.³⁸

Kolmanteen järjestöosallistumisen sääntelyvaihtoehtoon olen lukenut säännökset, joissa edellytetään järjestöjen kuulemista, niiden lausunnon pyytämistä tai niille varattavaa tilaisuutta esittää mielipiteensä. Joitakin esimerkkejä:

- ennen metsätalouden neuvottelukunnan jäsenten kutsumista on ao. järjestöjä kuultava;
- ennen työneuvoston työnantajia ja työntekijöitä edustavien jäsenten määräämistä ao. ammatillisille keskusjärjestöille on varattava tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa;
- ammattikasvatusneuvoston työnantajia sekä työntekijöitä tai toimihenkilöitä edustavia jäseniä määrättäessä ao. ammatillisille keskusjärjestöille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä.³⁹

Intressiedustussäännösten tulkintaongelmat ovat kiteytettävissä kahden peruskysymykseen, järjestökannan sitovuuteen sekä järjestöjen asettamisprosessiin osallistumisoikeuteen silloin, kun asiasta ei ole annettu nimenomaista säännöstä.

Säännöstämiskäytännön vakiintumattomuuden vuoksi säädöstekstin muotoilusta saatava tuki on *järjestökannan sitovuutta* arvioitaessa rajalli-

³⁷ A kunnallistalouden neuvottelukunnasta 585/77, 2,2 §; VientimaksuL 52/74, 9,4 §; A kotieläinten keinosiemennyksen harjoittamisesta 557/49, muut. 668/81, 2,1 §.

³⁸ Ks. esim. A valtion eläkeneuvottelukunnasta 673/67, muut. 149/71, 2 § (määrätään järjestöjen ehdottamista henkilöistä); L oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/67 11,4 § (työsuhdekeksintölautakunta; nimitetään järjestöjen ehdotuksesta); A Suomen ILO-neuvottelukunnasta 851/77, 4,2 § (järjestöjen esityksestä); L merimieskatselmuksesta ja merimiesten luetteloinimisesta 258/37, muut. 4/65, 12,2 § (merenkulkijain kurinvalvontalautakunta; hankittava järjestöjen ehdotus); A metsä- ja uittotoissa suoritettavasta palkkauksesta 169/65, 6 § (metsäpalkkalautakunta; järjestöille varattava tilaisuus tehdä esityksensä).

³⁹ A maa- ja metsätalousministeriöstä 123/80, 11,2 §; L työneuvostosta 608/46, 3,2 §; A ammattikasvatusneuvostosta 322/70, 4,1 §.

nen ja ehkä vähäisempi kuin oikeudellisissa tulkintatilanteissa yleensä on asianlaita. Tästä varauksesta huolimatta »nimeämis»-termin käyttäminen järjestöedustuksesta säädettyä tuskina antaa mahdollisuutta muuhun kuin järjestökannan sitovuutta puoltavaan tulkintaan. Epäselvempää sen sijaan on, syntyykö jäsenyyssuhde jo järjestön nimeämispäätöksellä vai vaaditaanko vielä valtio-organin tekemää, järjestöpäätöksen vahvistavaa asettamispäätöstä. Kysymys on nähdäkseni ratkaistava jälkimmäisen vaihtoehdon mukaisesti. Järjestökannan lähtökohtaisesta sitovuudesta huolimatta virkavastuulla toimivalle valtio-organille on näet turvattava mahdollisuus tarkistaa, että järjestön nimeämä henkilö täyttää komiteajäsentä edustusvaatimuksen ohella mahdollisesti koskevat kelpoisuusvaatimukset ja että järjestöpäätös on syntynyt moitteettomassa järjestyksessä.⁴⁰

Kysymys järjestökannan sitovuudesta saattaa ratketa suoraan säädöstekstin nojalla myös silloin, kun järjestöosallistuminen on muotoiltu oikeudeksi tehdä *ehdotus* tai *esitys*. Merenkulkijain kurinvalvontalautakunnasta on säädetty, että kauppa- ja teollisuusministeriön on toimitettava laivanvarustajia ja merenkulkijoita edustavien jäsenten valinta hankkimansa ao. alan tunnustetun järjestön ehdotuksen mukaisesti.⁴¹ Järjestökannan sitovuus on riidaton myös silloin, kun jäsenet on asettamismenettelystä annetun säännöksen mukaan määrättävä järjestöjen ehdottamista henkilöistä. Toisaalta intressiedustussäännös saattaa myös sisältää nimenomaisen lausuman ehdotuksen sitomattomuudesta. Niinpä sähköhuollon neuvottelukunnasta on säädetty, että valtioneuvosto ei ole sidottu niihin jäsenehdotuksiin, joiden tekemiseen lautakunnassa edustettuina oleville tahoille on varattava tilaisuus.⁴² Tapaukset, joissa säädösteksti

⁴⁰ Myös Drewes, 1958 s. 195–196, ja Dagtoglou, 1964 s. 84, ovat Saksan liittotasavallan osalta katsoet, että silloin kun ulkopuoliselle taholle on säännöksen myönnetty nimeämisoikeus, lopullinen valinta edellyttää vielä viranomaispäätöstä. Drewes on rinnastanut nimeämisoikeuden oikeuteen tehdä sitova ehdotus: viranomainen voi vain tarkistaa, onko olemassa lainsäädännöllisiä esteitä nimetyn henkilön valinnalle. – Käytännössä valtio-organ (valtioneuvosto) ei kuitenkaan vahvista ainakaan kunnallisten keskusjärjestöjen kunnallistalouden neuvottelukunnan jäsenten nimeämispäätöstä. Pääsihteeri Arto Laitisen suullinen tiedonanto 18. 11. 1982.

⁴¹ L merimieskatselmuksesta ja merimiesten luetteloimisesta 258/37, muut 4/65, 12,2 §.

⁴² A sähköhuollon neuvottelukunnasta 274/80, 2,2 §.

antaa esitetyin tavoin välittömän vastauksen kysymykseen järjestökannan sitovuudesta, ovat kuitenkin poikkeuksellisia.

Ehdotus- ja esityskäsitteillä on virkamiesoikeudessa vakiintunut merkityssisältö. Kun virka täytetään virkaehdotuksesta, alempi viranomainen asettaa virkaan ehdolle hakijoista kolme ansioituneimmiksi katsomaansa. Ylemmän viranomaisen on nimitettävä virkaan joku ehdolle pannuista. Virkaehdotuksen sisältämä järjestys ei sen sijaan rajoita nimittävän viranomaisen harkintavaltaa. Esitysmenettelyssä taas alempi viranomainen esittää virkaan nimitettäväksi vain yhtä henkilöä. Esitys ei sido nimittävää viranomaista, joka voi esityksen syrjäyttäen nimittää kenet tahansa hakijoista.⁴³

Jo intressiedustussäännösten terminologinen vakiintumattomuus estää ehdotus- ja esityskäsitteiden virkamiesoikeudellisen merkityssisällön välittömän siirtämisen näiden säännösten tulkintaan.⁴⁴ Valinnasta ehdotus- ja esitystermien välillä ei vielä sinänsä voi tehdä virkamiesoikeuden esimerkin mukaisia johtopäätöksiä järjestökannan sitovuudesta.

Järjestöosallistumisella ja virkamiesten kaksivaiheisella nimitysmenettelyllä tavoitellaan lisäksi erilaisia päämääriä. Kun virkanimitysmenettelyllä pyritään varmistamaan virkamiesten pätevyys ja puolueettomuus, järjestöosallistumista koskevat säännökset tähtäävät yleensä sellaiseen jäsenen ja järjestön (järjestöksi organisoituneen eturyhmän) väliseen *luottamus- ja edustussuhteeseen*, jota järjestöpohjainen intressivälitysjärjestelmä edellyttää. Silloin kun tällainen tulkinta on perusteltu, on lähtökohdaksi nähdäkseni otettava järjestökannan sitovuus, riippumatta siitä, käytetäänkö säännöksessä termiä ehdotus vai esitys ja onko jäsenen asettamisen säädetty tapahtuvan järjestön ehdotuksesta tai esityksestä vai puhutaanko säädöstekstissä vain järjestölle varattavasta tilaisuudesta tehdä ehdotuksensa tai esityksensä. Luottamus- ja edustussuhteen takaamistarkoitus on ilmeinen silloin, kun niitä jäseniä, joita järjestöjen ehdotus tai esitysoikeus koskee, nimenomaisesti luonnehditaan järjestön tai eturyhmän edustajiksi. Muulloinkin presumtion voinee katsoa käyvän tällaisen tulkinnan suuntaan.⁴⁵

⁴³ Ks. esim. Merikoski 1974c s. 270 ja Rytkölä 1978 s. 12.

⁴⁴ Vrt. NOU 1974:43 s. 15, jossa todetaan Norjassakin olevan epäselvää, onko intressijärjestön osallistumisen muotoilulla ehdotus- tai esitysoikeudeksi pyritty oikeudellisesti eroaviin seuraamuksiin.

⁴⁵ Ehdotukseksi tai esitykseksi muotoillun ja säännöksin edellytetyn järjestökannan sitovuudesta on ulkomaisessa kirjallisuudessa esitetty erilaisia käsityksiä.

Yllä jo mainitusta merenkulkijain kurinvalvontalautakunnasta on säädetty, että järjestöehdotuksen on huomioon otetuksi tullakseen sisällettävä kutakin täytettävänä olevaa jäsenpaikkaa kohti kaksi ehdokasta.⁴⁶ Yleensä ehdotukseen tai esitykseen sisällytettävien *jäsen ehdokkaiden määrää* ei kuitenkaan ole nimenomaisesti säännelty. Ehdotuksen tai esityksen pyytävän organin harkinnassa on tällöin, kuinka monta ehdokasta asettamispäätöstä tehtäessä huomioon otettavan järjestökannan on sisällettävä.⁴⁷ Harkinnan lopputuloksesta myös riippuu, minkälainen valinnanvapaus asettamispäätöstä sitovan ehdotuksen nojalla tehtäessä jää. Jos järjestöltä on pyydetty vain yksi ehdokas, tämä on myös asetettava tehtävään, mikäli hän täyttää jäseneltä edustuksellisuusvaatimuksen ohella edellytettävät kelpoisuusehdot ja mikäli järjestöpäätös on syntynyt moitteettomassa järjestyksessä. Jos taas järjestöltä on pyydetty useampia ehdokkaita, valinnan on kohdistuttava johonkin näistä; järjestys, johon ehdokkaat on ehdotuksessa tai esityksessä asetettu, ei sen sijaan sido asettajaviranomaista.

Säännökset, jotka suovat järjestöille oikeuden *tulla kuulluksi* ennen jäsenten määräämistä, viittaavat nähdäkseni järjestökannan velvoittamattomuuteen.⁴⁸ Järjestökanta on tällöin rinnastettavissa niihin lausuntoihin, joita valtio-organit joko harkintansa mukaan tai säännöksin tai määräyksin asetetun velvollisuuden nojalla kokoavat päätöksenteon pohjaksi ja jotka eivät yleensä ole ilman erityissäännöstä päätöksentekoa sitovia. Kuulemissäännöksen perusteella hankitun järjestökannan velvoittamattomuus on nähdäkseni ilmeinen silloin, kun intressiedustuksen rinnalla tai

Drewes, 1958, s. 196–197, on katsonut valintapäätöksen tekevän viranomaisen olevan sidottu ehdokaslistaan mutta ei sen sijaan sen mukaiseen järjestykseen. *Christensenin*, 1958b s. 158, mukaan järjestökanta on sitova silloin, kun esitykseen sisältyy jäsenpaikkaa kohden useita ehdokkaita, mutta ei silloin, kun esitetään vain yksi ehdokas. Norjassa taas on katsottu, *NOU* 1974: 43 s. 16, että esitys ei ehdottomasti sido viranomaista mutta siitä poikkeamisen on kuitenkin oltava asiallisesti perusteltavissa.

⁴⁶ L. merimieskatselmuksesta ja merimiesten luettelomisesta 258/37, muut. 4/65, 12,2 §.

⁴⁷ *Dagtolglou*, 1964 s. 81 ja 106, lähtee kuitenkin siitä, että järjestökannan on aina sisällettävä enemmän kuin yksi ehdokas; muussa tapauksessa ehdotus ei sido viranomaista.

⁴⁸ Tällä kannalla ovat ulkomaisessa kirjallisuudessa olleet mm. *Drewes*, 1958 s. 188 ja *Dagtolglou* 1964 s. 80. Samoin on Norjassa kuulemissäännökset tulkittu siten, että niillä on nimenomaisesti haluttu varata viranomaiselle tietty harkintavalta. Ks. *NOU* 1974: 43 s. 16.

jopa sen syrjäyttäen jäsenten valikoitumista ohjaa asiantuntemuskriteeri. Esimerkiksi voidaan ottaa vaikkapa vakuutusyhtiölaissa (1062/79) tarkoitettut kollegisena orgaanina toimivat asiantuntijat, jotka sosiaali- ja terveysministeriö valitsee vakuutusyhtiöiden keskusjärjestöä kuultuaan (14 luv. 7,1 §). Asiantuntemuskriteeri on merkityksellinen myös valtion tieteellisten toimikuntien ja valtion taidetoimikuntien jäsenten valinnassa, jossa on myös ao. alan keskeisiä järjestöjä kuultava.⁴⁹

Käsityksen järjestökannan velvoittamattomuudesta valtion taidetoimikuntien jäsenten valinnassa on omaksunut myös oikeuskansleri eräässä v. 1975 tekemässään ratkaisussa. Opetusministeriö oli valtion kirjallisuustoimikunnan asettamista valmistellessaan pyytänyt lausuntoa myös eräiltä sellaisilta järjestöiltä, »joiden keskeisyydestä voi perustellusti olla erilaisia käsityksiä». Toimikunnan jäseniksi oli lisäksi nimitetty kaksi sellaista henkilöä, joita ei ollut ehdotettu missään ministeriölle annetussa lausunnossa. Oikeuskansleri kuitenkin katsoi, että »taiteen edistämisen järjestelystä annetun lain ja asetuksen säännökset . . . sallivat . . . harkintavallan käyttämisen niin nimittämisen valmistelussa kuin myös nimitystä toimitettaessa». Kirjallisuustoimikunnan asettamisessa noudatetussa menettelyssä ei oikeuskanslerin mukaan ollut ylitetty säädösten jättämän harkintavallan rajoja.⁵⁰

Kysymystä järjestökannan sitovuudesta ei kuitenkaan esillä olevaan ryhmään kuuluvissa tapauksissakaan voida ratkaista yksin velvoittamattomuuteen viittaavan säännöksen sanonnallisen muotoilun nojalla. Komiteajäsenten valikoitumista ohjaavien säännösten kokonaisuudesta saattaa olla pääteltävissä sellainen jäsenen ja järjestön (siihen organisoituneen eturyhmän) luottamus- ja edustussuhteen vaatimus, joka edellyttää kuuluksi tulo-oikeudeksikin muotoillun järjestöosallistumisen nojalla ilmaistun kannan tulkittamista asettajaorgaania sitovaksi. Näin on asianlaita erityisesti silloin, kun kokoonpanosäännös luonnehtii jäsenen järjestön tai sellaisen selkeärajaisen eturyhmän edustajaksi, joka on kyseiseksi järjestöksi organisoitunut.

Suurin osa intressiedustus pohjaisista komiteoista annetuista erityissäädöksistä jättää avoimeksi kysymyksen *järjestöjen oikeudesta osallistua jäsenten asettamisprosessiin*. Onko järjestöillä tällainen oikeus silloinkin, kun nimenomaista säännöstä asiasta ei ole annettu, kun kokoonpano-

⁴⁹ A tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 186/76, 10,1 §; L taiteen edistämisen järjestelystä 328/67, 4,1 §.

⁵⁰ OKa 1975 s. 31–32.

säännöksessä ainoastaan edellytetään, että komiteassa on tietyn järjestön, järjestötahon tai eturyhmän edustus?

Ulkomaaisessa kirjallisuudessa Christensen on katsonut, että säännöksen edellyttäessä jäsenen olevan tietyn järjestön edustaja hänet on valittava järjestön esityksestä (indstilling).⁵¹ Tämä kanta on nähdäkseni perusteltu: säännöksen edellyttämää edustussuhdetta voidaan tuskin luoda muutoin kuin valitsemalla jäsen järjestön asettajaorgaania sitovan ehdotuksen nojalla. Tämä ei koske pelkästään niitä säännöstämiskäytännössä suhteellisen harvinaisia tapauksia, joissa säännös yksilöi edustettuna olevan järjestön. Myös silloin kun kokoonpanosäännös sisältää vain järjestötahomaininnan, kuten järjestöedustuksesta säädettäessä yleensä on asianlaita, säännöksestä on yleensä johdettavissa tietyn järjestön oikeus sitovan ehdotuksen tekemiseen. Ne järjestöt, joihin yksilöimätön järjestötahomaininta viittaa, ovat usein riidattomasti identifioitavissa, esimerkiksi vaikkapa työnantajien ja työntekijöiden sekä maataloustuottajien keskusjärjestöt.

Pulmallisia saattavat olla vain tapaukset, joissa yleisen järjestömaininnan tarkoittamalla alalla toimii useita kilpailevia järjestöjä ja joissa alan edustajille varattujen jäsenpaikkojen määrä ei mahdollista kaikkien näiden järjestöjen edustusta. Edustetuksi tulevia järjestöjä on toisinaan pyritty täsmentämään attribuuteilla »edustavimmat» tai »keskeiset». Kun säännökset kuitenkin jättävät »edustavuuden» ja »keskeisyyden» kriteerit avoimiksi, nämä täsmennykset eivät paljoakaan helpota tulkintaongelmien ratkaisemista. Eräs objektiivinen mittapuu, joka tarjoutuu käytettäväksi järjestöjen edustusoikeutta punnittaessa, on niiden jäsenmäärä; tähän kriteeriin talousneuvoston kokoonpanosäännöksessä nimenomaisesti viitataan.⁵²

Hankalinta järjestöjen mahdollista osallistumisoikeutta on arvioida silloin, kun säännös kytkee edustuksen vain tiettyyn eturyhmään järjestöjä lainkaan mainitsematta. Tällaista tilannetta koskee eräs oikeuskanslerin v. 1973 tekemä ratkaisu.

⁵¹ Christensen 1958b s. 157. Sen sijaan Norjan oloja silmällä pitäen on esitetty kanta, että tällaisissa tapauksissa viranomaisella olisi vain järjestön kuulemisvelvollisuus. NOU 1974: 43 s. 1.

⁵² L talousneuvostosta 2/66, 2 §. Vrt. *Dagtoloun*, 1964 s. 109–110, esitystä, jossa katsotaan, että yllä esitetyn kaltaiset luonnehdinnat eivät ole »Ermessensbegriffe» vaan »unbestimmte Rechtsbegriffe» ja että ne edellyttävät empiiristen, kontrolloitavissa olevien kriteerien käyttämistä ne täyttäviä järjestöjä määritettäessä.

Suomen Filmikamari ry. oli oikeuskanslerille jättämässään kirjoituksessa kertonut, että sen ehdokas oli sivuutettu valtion elokuva-autakunnan jäseniä asetettaessa, ja katsonut, että alan elinkeinoharjoittajilta oli samalla riistetty heille lautakunnassa lain mukaan kuuluva paikka.

Elokvien tarkastuksen toimittamisesta annetun lain (300/65) 6,1 §:n mukaan lautakunnan 11 jäsenestä yhden tulee edustaa oikeusministeriötä, yhden opetusministeriötä, yhden valtiovarainministeriötä ja yhden elokuv-
va-alaa. Oikeuskanslerin mukaan lain esitöissä ja lautakunnan kokoonpanoa suunniteltaessa oli lähdetty siitä, että valtion elokuvatarkastamon päätöksistä – mm. elokuvaveroa koskevista – tehtäviä valituksia käsittelevässä elimessä tulee olla sekä verottajan että verotaakan kantajien edustajat, joista viime mainittuun tahoon lakitekstin ilmaus »elokuva-ala» viittaa. Samaa nimitystä alan elinkeinonharjoittajista verotaakan kantajina oli käytetty myös elokuvaverolain (366/64) esitöissä. Elokuvaveron määrääminen kohdistuu elokuvan esitysoikeuden haltijoihin, joiden järjestöjä ovat Suomen Elokvateatterinomistajain Liitto ry., Suomen Elokvatoimistojen Liitto ry. ja Suomen Filminvalmistajien Liitto ry. Elokv-
va-alaksi näitä järjestöjä on yhteisesti kutsuttu myös niiden ja opetusministeriön allekirjoittamassa sopimuksessa Suomen Elokvasaatiön perustamisesta.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että lautakunnan kokoonpanosäännöksessä elokuva-alan edustaja oli rinnastettu ministeriöitten näkökantoja edustaviin jäseniin. Ministeriötä edustavan jäsenen määrääminen tapahtuu oikeuskanslerin mukaan ministeriön esityksestä ja »tulee hänen tietenkin nauttia ministeriön luottamusta». – Oikeuskansleri päätti tarkastelunsa seuraaviin johtopäätöksiin: »Edellä esitetyllä perusteella olen katsonut, että elokuva-alalla tarkoitetaan elokvien tarkastuksen toimittamisesta annetussa laissa elokuvan esittämisoikeuden haltijain elinkeinonaan harjoittamaa liiketoimintaa, jonka alan järjestöjen keskuks-
elimenä toimii Suomen Filmikamari ry., sekä että tämän alan edustaja on vastoin säännöstä sanotun lain 6 §:n 1 momentissa sivuutettu määrättäessä elokuva-alan edustaja valtion elokuva-autakuntaan 1 päivästä huhtikuuta 1972 alkaneeksi kolmivuotiskaudeksi.»⁵³

Oikeuskansleri edusti siis ratkaisussaan kantaa, jonka mukaan tietyllä järjestöllä voi olla jäsenen ehdottamisoikeus kokoonpanosäännöksen rajoituksessa vain eturyhmämainintaan ja että järjestön ehdotus saattaa olla myös asettajaorgaania sitova. Tämä kanta onkin nähdäkseni perusteltu: on tapauksia, joissa eturyhmämainintaan tyytyvänsäkään kokoonpano-

⁵³ OKa 1973 s. 31–32. Sipposen, 1976 s. 205, mukaan kokoonpanosäännökset, joissa »omnämnes endast de verksamhetsområden, vilka skall vara företrädda inom respektive organ», ovat »vid flera tillfällen givit upphov till tvister därom, vilken organisation innehar den avsedda representativa ställningen...». Sipponen ei kuitenkaan ole maininnut esimerkkejä tällaisista riitaisuuksista.

säännöksen edellyttämää edustus- ja luottamussuhdetta ei voida taata muutoin kuin myöntämällä tietyille järjestölle sitova ehdotusoikeus. Selostetusta ratkaisusta on löydettävissä viitteitä myös tällaisille tapauksille asetettavista kriteereistä.

Säännöksessä tarkoitetun eturyhmän tulee ensinnäkin olla rajattavissa suhteellisen yksiselitteisin tunnusmerkein. Tätä edellytystä eivät täytä esim. tieteen, taiteen, kulttuurin tai veronmaksajien edustajat. Toiseksi eturyhmän tulee olla organisoitunut suhteellisen kattavasti järjestöksi, joka edustaa sitä ja sen intressejä. Jos taas eturyhmä on organisoitunut useiksi kilpaileviksi järjestöiksi, tietyn järjestön oikeus sitovaan jäsenehdotukseen edellyttää, että se on osoitettavissa näistä järjestöistä »edustavimmaksi» tai »keskeisimmäksi». Näitä kriteerejä seurattaessa tietyn järjestön oikeus sitovaan jäsenehdotukseen on yleensä pääteltävissä esim. sellaisista kokoonpanosäännöksistä, jotka edellyttävät jonkin alan työntekijöiden ja työntekijöiden, maataloustuottajien, teollisuuden tai kaupan taikka kuntien edustusta.

Esittämäni kannanotot johtavat lopputulokseen, jonka mukaan järjestöjen asema komiteoiden asettamisprosessissa on jo oikeudellisestikin arvioiden huomattavasti vahvempi kuin niiden osallistumisoikeutta koskevat nimenomaiset säännökset antavat ymmärtää. Järjestöillä on oikeus esittää ehdokkaansa usein tätä koskevan säännöksen puuttuessakin ja järjestökanta on monasti asettajaorgaania sitova, vaikka havaintojeni mukaan sitovuus on nimenomaisesti todettu vain yhdestä pysyvästä komiteasta annetussa erityissäädöksessä. Tulkintani saattavat herättää epäilyjä liiasta »järjestömyönteisyydestä». Niiden peruslähdekohta on kuitenkin nähdäkseni selkeä: intressiedustuksella tavoiteltavat päämäärät edellyttävät usein jäsenen ja tietyn järjestön välistä luottamussuhdetta ja tämä luottamussuhde ei ole puolestaan turvattavissa muutoin kuin valitsemalla jäsen järjestön ilmaiseman kannan mukaisesti. Jos tämä lähdekohta hyväksytään, on hyväksyttävä myös siitä seuraavat tulkinnalliset kannanotot.

Järjestöjen osallistuminen komiteajäsenten asettamisprosessiin on niiden oikeus, ei velvollisuus. Jos järjestö ei tätä oikeuttaan käytä, komitea on asetettavissa järjestökannan puuttumisesta huolimattakin. Joistakin komiteoista tämä on säädännäisestikin todettu: merenkulkijain kurinvalvontalautakunnasta ja laivatyösuojelulautakunnasta on säädetty, että mikäli järjestö ei tee ehdotustaan asianomaisen ministeriön asettamassa

määräajassa, ministeriön on kuitenkin toimitettava valinta.⁵⁴ Samaa periaatetta on kuitenkin noudatettava tällaisen säännöksen puuttuessakin. Se, että järjestö ei käytä osallistumisoikeuttaan, ei saa johtaa komitean asettamatta jättämiseen tai sen asettamiseen vajaanlukuisena ja näin valtio-organisaation toiminnan vaikeutumiseen.⁵⁵

Jotta järjestökanta olisi asettajaorgaania sitova, sen tulee olla syntynyt moitteettomassa järjestyksessä ja ehdokkaan tulee täyttää jäseneltä edustus- ja luottamussuhteen ohella vaadittavat kelpoisuusehdot. Muussa tapauksessa asettajaorgaani on samassa asemassa kuin järjestökannan kokonaan puuttuessa: sillä on oikeus ja yleensä myös velvollisuus asettaa jäsen, vaikka asettamispäätös ei olekaan nojattavissa järjestön ehdotukseen. Lienee kuitenkin edellytettävä, että jäsenen asettava tai asettamisen valmisteleva orgaani varaa ainakin kerran järjestölle tilaisuuden esittää uusi ehdokas.⁵⁶

Silloinkaan kun jäsenen valintapäätöstä ei voida perustaa järjestökantaan, asettajaorgaanin valinnanvapaus ei ole rajoittamaton. Valittavan jäsenen on jollain muulla kriteerillä täytettävä se edustuksellisuuden vaatimus, johon järjestön sitova ehdotusoikeus nojaa. Usein lienee paikallaan edellyttää, että jäsen kuuluu siihen eturyhmään, jonka tai jonka järjestön edustusta kokoonpanosäännös vaatii. Tällainen edellytys lienee yleensä asetettava myös niille intressiedustajille, joiden valinnassa järjestöillä ei ole sitovaa ehdotusoikeutta.⁵⁷ Eturyhmään kuulumisen vaatimusta ei sen sijaan voi asettaa järjestöjen ehdottamille henkilöille, ellei se perustu nimenomaiseen säännökseen. Kun intressiedustaja valitaan järjestön sitovasta ehdotuksesta, olennaista on ehdokkaan ja järjestön välinen luottamussuhde, ei tämän suhteen perusta.

3.3. Poliittiset edustajat

Puolue-edustuksesta komiteapäätöksen tarkoittamissa elimissä on saatavissa *empiirisiä tietoja* Helanderin jo aiemmin hyödyntämästäni tutki-

⁵⁴ L merimieskatselmuksesta ja merimiesten luettelomisesta 258/37, muut. 4/65, 12,2 §; LaivatyöturvallisuusL 345/67, muut. 85/82, 10,2 §.

⁵⁵ Viranomaisen velvollisuutta täyttää jäsenpaikka huolimatta järjestökannan puuttumisesta ovat korostaneet myös Drewes, 1958 s. 197, ja Dagtoglou, 1964 s. 106–107.

⁵⁶ Vrt. Drewes 1958 s. 197.

⁵⁷ Christensen, 1958b s. 158, on katsonut, että silloin kun viranomainen ei halua valita järjestön ehdokasta ja kun sillä on oikeus sivuuttaa järjestökanta, on edellytettävä, että valittava vähintäänkin kuuluu järjestön edustamaan ryhmään.

muksesta. Helander on tilapäisiä ja säädännäisiä pysyviä komiteoita koskevassa selvityksessään pyrkinyt ratkaisemaan puolue-edustuksen tunnistamisen ongelman jakamalla puolue-edusteiset komiteat neljään ryhmään:

- ensisijaisesti kokonaan poliittiset komiteat, joiden kaikki tai käytännöllisesti katsoen kaikki jäsenet ovat kansanedustajia tai muutoin näkyviä poliitikkoja ja joita parlamentaaristen voimasuhteiden pääsääntöisen noudattamisen vuoksi voidaan kutsua myös parlamentaarisiksi komiteoiksi,
- ensisijaisesti osittain poliittiset komiteat, joihin puolue-edustajien (kansanedustajat, puolueiden luottamusmiestojohtoon kuuluvat sekä puolue-toimitsijat) ohella kuuluu siinä määrin muita jäseniä, ettei niitä voi luonnehtia parlamentaarisiksi,
- toissijaisesti kokonaan poliittiset komiteat, joissa ensisijaisesti etujärjestö- tai viranomaisedustajiksi luonnehdittavia henkilöitä määrättäessä on kiinnitetty huomiota myös heidän poliittiseen sidonnaisuuteensa siten, että kokoonpano ainakin karkeasti heijastaa eduskunnan tai hallitus-puolueiden voimasuhteita sekä
- toissijaisesti osittain poliittiset komiteat, joissa poliitikot – yleensä kansanedustajat – ovat selvänä vähemmistönä.⁵⁸

Helanderin puolue-edustuksen laajuudesta saamat tutkimustulokset ilmenevät seuraavasta taulukosta.⁵⁹

Taulukko 7. Puolue-edustus mietintönsä vuosina 1945, 1955, 1965 ja 1975 jättäneissä tilapäisissä komiteoissa sekä säädännäisissä komiteoissa vuosina 1965 ja 1975 (%).

	1945	1955	1965		1975	
	tp	tp	tp	sääd.	tp	sääd.
Ensisijaisesti kokonaan pol.	5	–	1	3	2	9
Ensisijaisesti osittain pol.	28	9	3	2	9	2
Toissijaisesti kokonaan pol.	8	4	3	5	–	13
Toissijaisesti osittain pol.	10	11	12	3	16	2
Ei puolue-edustusta	49	76	81	87	73	74
	100	100	100	100	100	100
(Komiteoita yhteensä)	(39)	(53)	(118)	(86)	(117)	(248)

⁵⁸ Helander 1979 s. 45–46.

⁵⁹ Helander 1979 s. 47–48.

Taulukosta on tehtävissä havaintoja myös puolue-edustuksen kehitysuunnasta. Tilapäisissä komiteoissa puolue-edustus oli välittömästi sodan jälkeen varsin yleistä, mutta laski selvästi 1950- ja 1960-luvuilla. 1970-luvulla puolue-edustus oli taas sekä tilapäisissä että säädännäisissä komiteoissa selvästi yleisempää kuin edellisellä vuosikymmenellä. Puolue-edusteisten komiteoiden yhteenlaskettuja suhteellisia osuuksia tarkasteltaessa tilapäiset ja säädännäiset komiteat eivät paljoakaan poikkea toisistaan: v. 1975 puolue-edusteisiksi luokiteltuja elimiä oli kummassakin organisaatiossa n. neljännes. Sen sijaan on ehkä kiintoisaa todeta, että sekä ensisijaisesti että toissijaisesti kokonaan poliittisten elinten osuus oli v. 1975 säädännäisissä komiteoissa selvästi korkeampi kuin tilapäisissä.

Komiteoiden kokoonpanon *säännöstämiskäytännön* kirjavuus ulottuu myös poliittiseksi tulkittavan edustuksen määrittelyyn. Nykyisin voimassa olevista säädöksistä on pelkistettävissä seuraavat neljä poliittisen edustuksen määrittelytapaa:

- jäsenet tai ainakin pääosa heistä on valittava *eduskunnan (parlamentaaristen) voimasuhteiden* mukaisesti,
- osa jäsenistä on *puolueiden* edustajia,
- *erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten* on oltava jäsenistössä edustettuina,
- komiteassa tulee olla *eri yhteiskunta- tai kansalaispiirejä* edustavia jäseniä.

Poliittista, puolueperusteista edustusta edellyttävät riidattomasti kokoonpanosäännökset, joiden mukaan jäsenet tai ainakin osa heistä on valittava eduskunnan (parlamentaaristen) voimasuhteiden mukaisesti. Tällainen säännös on nykyisin noudatettavana vajaan kymmenessä keskushallinnon neuvoa-antavassa pysyvässä komiteassa, jotka toimivaltaltaan ovat lähellä tyypillisiksi pysyviksi komiteoiksi kutsumiani elimiä. Parlamentaariset pysyvät komiteat ovat keskushallinnossamme suhteellisen tuore ilmiö: kaikki parlamentaaristen voimasuhteiden noudattamista vaativat kokoonpanosäännökset on annettu v. 1975 tai sen jälkeen.⁶⁰

Parlamentaarisista pysyvistä komiteoista eräässä –energiapolitiikan

⁶⁰ A asuntoneuvostosta 150/77, muut. 227/79, 2 §; A kaavoitus- ja rakennusneuvostosta 148/77, muut. 225/79, 2 §; A ympäristönsuojeluneuvostosta 149/77, muut. 226/79, 2 §; A maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta 1073/75, muut. 820/82, 2,1 §; A energiapolitiikan neuvostosta 764/77, muut. 655/79, 3,2 §; A kuluttajaneuvostosta 745/77, muut. 917/82, 2 §; A luonnonvarainneuvostosta 378/77, 2 §.

neuvostossa – puheenjohtajana on kauppa- ja teollisuusministeri, kun taas muut jäsenet valtioneuvosto kutsuu eduskunnan voimasuhteet huomioon ottaen. Eri puolueiden edustuksen määräytymisessä lieenee myös ministerijäsenen poliittinen sidonnaisuus otettava huomioon. Muita tähän ryhmään kuuluvia komiteoita koskevista sääöksistä vaatimus parlamentaaristen voimasuhteiden noudattamisesta on nimenomaisesti kohdistettu koko jäsenistöön. Parlamentaaristen voimasuhteiden huomioon ottaminen on vielä varmistettu sitomalla komiteoiden toimikausi eduskunnan toimikauteen. Joistakin komiteoista annetuissa sääöksissä sidonnaisuutta on täsmennetty määrittelemällä komitean toimikausi alkavaksi kolme kuukautta eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisesta ja päättyväksi kolmen kuukauden kuluttua seuraavien vaalien tuloksen vahvistamisesta.⁶¹

Poliittisesta edustuksesta ei ole epäselvyyttä myöskään silloin, kun komitean jäsenistöön on erityissäädöksen mukaan nimettävä puolueiden edustajia; tällaiset säännökset ovat kuitenkin melko harvinaisia. Poliittiseen, ensisijaisesti puoluepohjaiseen edustukseen viittaavat yleensä myös säännökset, jotka edellyttävät erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten edustusta. Tällaista edustusta tarkoittaviksi on nähdäkseni yleensä tulkittava myös muotoilut, joissa käytetään ilmauksia »eri yhteiskuntapiirit» tai »eri kansalaispiirit». Näin on asianlaita ainakin silloin, kun näin määritelty kokoonpanovaatimus täydentää nimenomaista etujärjestöedustuksen mainintaa.

Puolueet mainitaan nimenomaisesti liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan kokoonpanosäännöksessä, jonka mukaan neuvottelukunnan enintään 21 jäsenestä seitsemän tulee olla parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti määrättyjä puolueiden edustajia.⁶² Vaatimusta parlamentaaristen voimasuhteiden noudattamisesta ei sen sijaan sisälly talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunnan kokoonpanosäännökseen, joka edellyttää jäsenistössä olevan mm. valtionhallinnon ja edustavimpien etujärjestöjen edustajien ohella myös poliittisten puolueiden edustajia.⁶³ – Kokoonpanosäännöstensä nojalla liikenneturvallisuusasiain ja talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunnan kaltaiset elimet ovat Helsingin luokituksessa sijoitettavissa ensisijaisesti osittain poliittisten komiteoiden ryhmään.

Erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten edustusta edellytetään joidenkin keskushallinnon komiteoiden ohella myös eräistä väliportaan

⁶¹ Näin on säädetty edellä alav. 60 mainituissa sisäasiainministeriön hallinnon-alan parlamentaaristen pysyvien komiteoiden kokoonpanosäännöksissä.

⁶² A liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnasta 788/73, 1,2 §.

⁶³ A talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunnasta 188/78, 2,2 §.

hallintotason komiteatyypisistä elimistä kuten läänin nuoriso- ja urheilulautakunnista annetuissa säännöksissä. Tätä poliittiseen edustuksellisuuteen viittaavaa vaatimusta ei kuitenkaan näissä elimissä ole säädetty yksinomaiseksi jäsenen valikoitumista ohjaavaksi kriteeriksi. Esim. läänin urheilulautakunnan jäsenen tulee edustaa paitsi läänissä vallitsevia erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä myös läänin eri alueita sekä kunnallisen liikuntatoimen ja valtakunnallisten urheilun keskusjärjestöjen läänin alueella toimivien piirijärjestöjen toiminnan asiantuntemusta.⁶⁴

Myös keskushallinnon komiteoissa vaatimusta erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten edustuksesta on täydennetty muilla kokoonpanoperusteilla. Niinpä keskiasteen koulunuudistuksen neuvottelukunnassa on erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten tasapuolisen edustuksen ohella oltava myös maan molempien kieliryhmien edustus.⁶⁵ Aluepoliittisen neuvottelukunnan jäsenistä taas on kolmasosa määrättävä henkilöistä, joiden voidaan katsoa edustavan kehitysalueiden väestöä.⁶⁶

Joissakin tapauksissa kokoonpanosäännös viittaa poliittisen edustuksellisuuden sisältävän vaatimuksen toissijaisuuteen ja samalla komitean sijoittumiseen Helanderin luokituksessa toissijaisesti poliittisiin komiteoihin. Ensisijaisesti intressiedusteisena voi pitää kuluttajavalituslautakuntaa, jossa neutraalien jäsenten lisäksi tulee olla palkansaaajien, kuluttajien, kaupan, maatalouden ja teollisuuden edustus, minkä lisäksi erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten on oltava siinä tasapuolisesti edustettuna.⁶⁷

Eri yhteiskuntapiirien edustus on säädetty täydentämään nimenomaista etujärjestöedustusta yritysdemokratianeuvottelukunnasta annetussa asetuksessa.⁶⁸ Eri kansalaispiirien edustusta taas edellytetään poliisihallinnon neuvottelukunnissa. Säännöksen tulkitsemista poliittiseen edustukseen viittaavaksi tukee mm. se, että paikallishallinnossa toimivien eri kansalaispiirejä edustavien jäsenten valinta kuuluu kunnanvaltuustoille.⁶⁹

Poliittisesta edustuksesta annetut säännökset jättävät komiteasäädösten yleisen linjan mukaisesti usein avoimiksi joukon komiteajäsenten valintaperusteita ja tehtäväänsä asettamismenettelyä koskevia kysymyksiä. Käytännössä ehkä merkittävimmät niistä liittyvät eri poliittisten mielipidesuuntien –eri puolueiden– edustuksen määräytymiseen sekä puoluejärjestöjen asemaan jäsenten asettamisprosessissa.

⁶⁴ A läänin urheilulautakunnasta 797/75, muut. 647/80, 2,2 §.

⁶⁵ L keskiasteen koulutuksen kehittamisestä 474/78, 7,1 §.

⁶⁶ L tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä 532/81, 14,3 §.

⁶⁷ L kuluttajavalituslautakunnasta 42/78, 3,2 §.

⁶⁸ A yritysdemokratianeuvottelukunnasta 748/78, 2 §.

⁶⁹ Poliisihallinnon neuvottelukuntien kokoonpanosta ja valintamenettelystä ks. PoliisiL 7a §, 53/73, muut. 865/80.

Tuleeko *poliittisten mielipidesuuntausten (puolueiden) kannatus* ottaa jäseniä valittaessa huomioon silloinkin, kun kokoonpanosäännös ei nimenomaisesti sido jäsenpaikkojen jakautumista parlamentaarisiiin voimasuhteisiin? Eduskunnan oikeusasiamies on eräässä ratkaisussaan tarkastellut sellaisen kokoonpanosäännöksen tulkintaa, johon sisältyi mm. vaatimus erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten tasapuolisesta edustuksesta. Ratkaisu on selostamisen arvoinen, vaikka siinä ei ollut kysymys komitea- vaan johtokuntatyypisistä elimistä (oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen johtokunnasta).

Oikeusasiamies päätteli lainvalmisteluasiakirjoista »lainsäätäjän tarkoittaneen, että johtokunnassa tuli olla edustettuina ainakin keskeiset niistä yhteiskunnallisista näkemyksistä, joita eduskunnassa edustettuina olevat poliittiset puolueet olivat maassamme omaksuneet». Lainvalmisteluasiakirjat viittasivat niin ikään siihen, että »eduskunnassa edustettuina olevien yhteiskunnallisten näkemysten tasapuoliselle edustukselle tulisi antaa keskeinen merkitys johtokunnan kokoonpanoa määriteltäessä, vaikkei määräämisperustetta ollutkaan laissa sidottu eduskunnan parlamentaarisiiin voimasuhteisiin». Tästä johtuen johtokunnan kokoonpanoa määrättäessä olisi »kiinnitettävä huomiota . . . eduskunnassa edustettuina olevien yhteiskunnallisten näkemysten tasapuoliseen edustavuuteen».

Periaatteellisesta kannastaan huolimatta oikeusasiamies katsoi, että kokoonpanosäännös oli tulkinnanvarainen. Siksi hänen mielestään johtokunnan määräämistä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä ei ollut menetelty lainvastaisesti, vaikka kokoonpano ei noudattanut eduskunnassa esiintyvien keskeisten yhteiskunnallisten näkemysten tasapuolista edustusta. Oikeusasiamiehen mielestä »jaettaessa yhteiskunnalliset näkemykset sosialistisiin ja porvarillisiin näytti johtokunnan kokoonpano täyttävän tasapuolisuuden vaatimuksen». Tätäkin »jaottelutapaa voitiin pitää lain sanamuodon puitteissa eräänä mahdollisena».⁷⁰

Oikeusasiamiehen käsittelemässä tapauksessa tasapuolisuusvaatimuksen tulkinta parlamentaarisia voimasuhteita tarkoittavaksi sai tukea säädösvalmisteluaineistosta. Oikeusasiamiehen periaatteellinen tulkinta on kuitenkin nähdäkseni omaksuttava pääsääntöisesti myös silloin, kun tällaisia erityisargumentteja ei ole käytettävissä: parlamentaariset voimasuhteet ovat tasapuolisuuden luotettavin mittari. Keskushallinnossa tämä merkitsee poliittisten mielipidesuuntien edustuksen määräytymistä eduskunnan, väliportaana tasolla taas eduskuntavaalien mukaisten lääneittäisten voimasuhteiden perusteella. Yksittäistapauksissa voi olla osoitettavissa myös parlamentaarisista voimasuhteista poikkeamisoikeutta tu-

⁷⁰ EOa 1978 s. 114–118.

kevia näkökohtia; siitä, että näin olisi ollut asia oikeusasiamiehen tarkastelussa tilanteessa, en ole täysin vakuuttunut.

Jos kokoonpanosäännökseen ei sisälly edes tasapuolisuusvaatimusta, asettajaorganin ei voine katsoa olevan sidottu puolueiden väliin voima-suhteisiin erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten taikka eri kansalais-tai yhteiskuntapiirien edustuksesta päättäessään. Voimasuhteiden täsmäl-listä noudattamista saattavat lisäksi vaikeuttaa jäsenistölle asetetut muut kuin poliittiset valintakriteerit. Osittain poliittisten komiteoiden jäseniä määrättäessä kohdataan ongelma, onko edustuksen tasapuolisuutta arvi-oitava koko komitean vaiko vain niiden jäsenten puitteissa, joita tasapuo-lisuus- tai voimasuhteiden noudattamisvaatimus on suoranaisesti säädetty koskemaan. Muiden jäsenten valinnalla ei heidän poliittisten sidonnai-suuksiensa välityksellä saa nähdäkseni ainakaan olennaisesti horjuttaa nimenomaisesti poliittisen edustuksellisuuden nojalla valittujen jäsenten kesken vallitsevaa tasapainoa.

Intressiedustuksesta poiketen poliittisen edustusvaatimuksen sisältä-vissä säädöksissä ei ole annettu puoluejärjestöille tai -orgaaneille nimen-omaista *oikeutta osallistua jäsenten asettamisprosessiin*. Kun poliittinen edustuksellisuus on jäsenten yksinomainen tai ainakin ensisijainen vali-koitumiskriteeri, puoluejärjestöille tai -orgaaneille lienee kuitenkin suo-tava jäsenten asettamisprosessissa samanlainen asema kuin etujärjestöille intressiedustajia määrättäessä. Pääsääntönä on siten oikeus tehdä sitova ehdotus silloin, kun komitean kokoonpanosäännökset sijoittuvat esittä-mässäni luokituksessa ensimmäiseen tai toiseen ryhmään. Parlamentaa-risten voimasuhteiden noudattamista vaativan säännöksen ration mukais-ta tuskin olisi, jos valtioneuvosto voisi vapaan harkintansa mukaan päättää oppositiopuolueiden edustajista tai jos valtioneuvostossa enem-mistönä olevien puolueiden ministerit voisivat valita muiden hallituspuo-lueiden edustajiksi näiden kannan vastaisesti itselleen mieluisia henkilöi-tä. Jos taas kokoonpanosäännös luonnehtii jäseniä puolue-edustajiksi, puolueiden asettaminen intressijärjestöistä poikkeavaan asemaan edus-tajistaan päätettäessä ei ole perusteltavissa.

3.4. Virkamiesjäsenet

Sekä tilapäisten että pysyvien komiteoiden kokoonpanoa koskevat *empiiriset selvitykset* osoittavat virkamiesten olevan niiden suurin jäsen-

ryhmä. Ala-Äijälän tosin jo parin vuosikymmenen takaista tilannetta valaisevan selvityksen mukaan vuosina 1960–1962 toimintansa lopettaneiden tilapäisten komiteoiden jäsenistä n. 63 % oli virkamiehiä. Valtion hallintovirkamiehiä näistä oli 79 %, yliopistojen ja korkeakoulujen opettajia 17,5 % ja kunnallisvirkamiehiä 3,5 %. Tutkituista 159 komiteasta vain kahdessa ei ollut lainkaan virkamiesjäseniä, kun taas 116 komiteassa he muodostivat enemmistön ja vain 31 komiteassa vähemmistön.⁷¹

Ala-Äijälän tietoja voi pitää myös myöhemmälle tilanteelle suuntaa osoittavina. Niinpä vastaavanlaisia tuloksia saatiin myös Helsingin yliopiston valtio-opin laitoksella vuoden 1972 kymmenen ensimmäisen kuu-kauden aikana asetetuista tilapäisistä komiteoista tehdyssä selvityksessä. Jäsenistä suurin osa oli virkamiehiä ja tutkituista 82 komiteasta vain yhdessä heitä ei ollut lainkaan; enemmistönä he olivat 49 komiteassa.⁷²

Suhteellisesti vielä merkittävämpi on virkamiesten osuus komiteoiden puheenjohtajista. Seuraava taulukko kuvaa puheenjohtajuuksien jakautumista vuosina 1960–1962 toimintansa lopettaneissa sekä vuonna 1972 mietintönsä jättäneissä komiteoissa.⁷³

Taulukko 8. Puheenjohtajuuden jakautuminen vuosina 1960–1962 toimintansa lopettaneissa sekä v. 1972 mietintönsä jättäneissä komiteoissa.

Puheenjohtaja	1960–62	1972
Valtion virkamies	115	131
Professori	30	9
Ministeri	7	1
Muu	5	14
Yhteensä	157	155

Myös eri jäsenryhmien säännösperusteista osuutta tutkittaessa saadut tulokset viittaavat virkamiesten asemaan suurimpana ryhmänä. Suomen komitealaitos -teoksessa selostetussa tutkimuksessa säädännäiset edustukset jakautuivat vuoden 1973 lopussa seuraavasta taulukosta⁷⁴ ilmenevällä tavalla.

⁷¹ *Ala-Äijälä* 1965 s. 18–19.

⁷² *Rissa* 1973 s. 31.

⁷³ *M. Salminen* 1975 s. 44.

⁷⁴ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 80.

Taulukko 9. Säädännäisen edustuksen jakautuminen eri tahoille vuoden 1973 lopussa toiminnassa olleissa komiteoissa.

Henkilötahot	Komiteoita, joissa ryhmän edustus	Ko. komiteoiden %-osuus tutkituista komiteoista
Ministerit	12	6
Ministeriöiden virkamiehet	65	32
Muut virkamiehet	98	48
Työmarkkinajärjestöt	52	25
Muut etupiirit	56	27
Opetus ja tutkimus	40	19
Lakimiehet	26	13
Muut määritellyt tahot	81	39

Kun tutkimuksen ja opetuksen edustajiksi luokitellut henkilötkin ovat yleensä oikeudellisesti virkamiehiä, virkamiesten säädännäinen edustus on taulukon esittämää vielä korkeampi. Oletettavaa myös on, että niissäkin komiteoissa, joissa ei ole säädännäistä virkamiesjäsenyyttä, virkamiesjäseniä on määrätty kokoonpanosäännöksen asettajaorganille jättämän harkintavallan nojalla.

»Puhdas» virkamieskokoonpano on selvästi harvinaisempi säädännäisissä kuin tilapäisissä komiteoissa. Suomen komitealaitos -teoksen selostaman selvityksen aineistossa oli vain yksi pysyvä komitea (ulkomaan sairauskorvauslautakunta), joka kokoonpanosäännöksensä perusteella näytti olevan tarkoitettu vain virkamiesjäsenistä koostuvaksi.⁷⁵

Virkamiesjäsenyys on yleensä kytkettävissä komiteoiden käytettävissä olevan *asiantuntemuksen lisäämis-* sekä *valtiotoimintojen koordinoimistavoitteisiin*. Virkamiehet välittävät komiteaan hallintoyksikkönsä *asiantuntemuksen* sekä toimivat yhdyssiteenä komitean ja hallintoyksikkönsä samoin kuin hallintoyksikkönsä ja muiden komiteassa edustettuina olevien viranomaisten välillä.⁷⁶ Erityisesti koordinoimistavoite edellyttää tietynlaista *luottamussuhdetta virkamiesjäsenen ja hallintoyksikön välillä*.

Luottamussuhteen merkityksellisyyteen saattavat viitata myös intressiedustusta muistuttavat näkökohdat. Valtio-organisaation sisäistä eriytmistä saattavat vastata myös valtiotoimintoihin kohdistuvat eri suunta-

⁷⁵ Suomen komitealaitos 1976 s. 80.

⁷⁶ Vrt. Christensen 1958b s. 161.

set tavoitteet ja intressit, jotka virkamiesjäsenet välittävät komiteaan. Kysymys ei ole pelkästään vuosittaisen budjettivalmistelun havainnollisimmin ilmentämästä resurssikamppailusta, vaan hallinnonaloittaiset tai hallintoyksiköittäiset tavoite- ja intressiristiriidat voivat liittyä myös valtiotoimintojen sisällöllisiin Aspekteihin. Ristiriitojen taustalla saattavat olla hallintoyksiköiden yhteydet valtio-organisaation ulkopuolisiin poliittisiin voimiin, mutta ne voivat myös johtua valtion jo objektiivisesti ottaen vaikeasti yhteensovitettavista sääntelytehtävistä. Ajankohtaisena esimerkkinä voi käyttää valtion tehtäviä yhtäältä taloudellisen kasvun edistämässä, toisaalta taas ympäristönsuojelussa.⁷⁷

Lähempänä positivistisen valtio-oikeustradition välittämää kuvaa hallinto-organisaation yhtenäisyydestä ja virkamiehistä yleisen edun neutraaleina toteuttajina on virkamiesjäsenille eräissä komiteoissa ajateltu *erityisintressien puolueettoman sovittelijan* rooli.⁷⁸ Tämä rooli korostuu ns. kolmikanperiaatteen mukaisesti kootuissa komiteoissa, joihin virkamiesjäsenten ohella kuuluu työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajia. Esimerkiksi sopii palkkaturva-asiain neuvottelukunta, jossa työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöjen edustajien ohella on jäsenenä kaksi puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimivaa työvoimaministeriötä edustavaa virkamiestä sekä yksi verohallinnon edustaja.⁷⁹ Virkamiesten

⁷⁷ Ns. painostusryhmätutkimuksessa valtio-orgaaneja tarkastellaankin toisinaan yhtenä (julkisten) painostusryhmien luokkana samalla, kun kritikoidaan juridista käsitystä valtion yhtenäisyydestä. *Duverger*, 1972 s. 106, on kuvannut painostusryhmäkäsitteen alan laajentumista seuraavasti: »It was recognized that public agencies sometimes behave very much like pressure groups. The legal principle of the unity of the state hardly corresponds to reality. The various governmental agencies are usually engaged in bitter rivalries for influence in determining governmental policies. In this struggle, each of them acts more or less like a pressure group with respect to the government and the legislature. Accordingly, their behavior invites comparison with that of private groups, on which the original concept of pressure groups is based.» Marxilaisessa traditiossa mm. Poulantzas on useissakin yhteyksissä voimakkaasti korostanut, että luokkaristiriidat läpäisevät myös valtiokoneiston. Ks. esim. *Poulantzas* 1977 s. 81–85.

⁷⁸ Vrt. *Dagtogloun*, 1964 s. 67, esitystä virkamiesjäsenten roolista intressiedusteisissa orgaaneissa. Vrt. myös, mitä *Christensen*, 1958b s. 143, kirjoittaa virkamiehistä puolueettomina jäseninä: »... på enkelte område, især hvor der findes stærke interesseorganisationer, er det ikke ualmindeligt, at administrative tjenestemaend anvendes som neutrale medlemmer af naevn, hvori organisationerne er repræsenteret» (kurs. poistettu).

⁷⁹ PalkkaturvaA 883/73, 10,2 \$.

asema komiteoiden puheenjohtajina ja varapuheenjohtajina viittaa yleensäkin heille tarkoitettuun erityisintressien sovittelijan rooliin.

Virkamiesjäsenyys on *kokoonpanosäännöksissä* toisinaan kytketty tiettyyn virka-asemaan; tällöin on tapana puhua *itse oikeutetuista* virkamiesjäsenistä. Nämä jäsenet toimivat usein komiteoiden puheenjohtajina, erityisintressien sovittelijan roolia vastaavasti.

Joskus, tosin melko harvoin, hallintoyksikölle on suotu oikeus *nimetä* komitean jäsen. Useammin hallintoyksikön oikeus osallistua jäsenen asettamisprosessiin on muotoiltu oikeudeksi tehdä *ehdotus* tai *esitys*.

Useimmissa itse oikeutetun virkamiesjäsenyyden ulkopuolelle jäävissä tapauksissa hallintoyksikön oikeudesta osallistua jäsenen asettamisprosessiin ei kuitenkaan ole annettu nimenomaista säännöstä. Tällöin virkamiesjäsenyys on yleensä määritelty *edustussuhteen* avulla. Edustetuksi tuleva hallintoyksikkö on pääsääntöisesti –intressiedustuksen sääntelylinjasta poiketen– myös yksilöity. Poikkeuksetonta tämä ei kuitenkaan ole vaan virkamiesjäsenyydestäkin säädettyä on saatettu tyytyä edustetun tahon yleisluonteiseen määrittelyyn. –Edustussuhteesta ei ole lainkaan mainintaa niissä *kokoonpanosäännöksissä*, jotka edellyttävät jäsenen määräämistä jonkin *yksilöidyn hallintoyksikön virkamiehistä*.

Itse oikeutettu virkamiesjäsen toimii puheenjohtajana mm. seuraavissa säädännäisissä komiteoissa:

- kuorma-autoliikenteen neuvottelukunnan puheenjohtajana on liikenneministeriön tieliikenneosaston osastopäällikkö;
- työvoimaneuvoston puheenjohtajana on työvoimaministeriön kansliapäällikkö;
- väliportaanhallinnossa toimivan työsuojelulautakunnan puheenjohtajana on työsuojelupiirin päällikkö;
- paikallishallinnossa toimivan työvoimatoimikunnan puheenjohtajana on työvoimatoimiston esimies.⁸⁰

Jäsenten nimeämisoikeus on omaksuttu vientimaksulaissa tarkoitettua vientimaksulautakuntaa koskevassa säännöksessä: lautakuntaan nimeävät mm. valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä Suomen Pankki kukin yhden jäsenen. Keinosiemennystoimikunnassa jäsenen nimeämisoikeus taas on mm. maatilahallituksella, maatalouden

⁸⁰ A kuorma-autoliikenteen neuvottelukunnasta 654/72, 2,1 §; A työvoimaministeriöstä 1121/77, 17,2 §; A työsuojeluneuvottelukunnasta, työsuojelulautakunnasta ja työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostoista 692/72, muut. 484/79, 9,1 §; TyöllisyysL 946/71, 21,2 §.

taloudellisen tutkimuskeskuksen kotieläinjalostusosastolla sekä maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintöosastolla.⁸¹

Ehdotusoikeuteen on päädytty mm. työaikaneuvottelukunnan sekä valtion työterveys- ja työturvallisuusasiain neuvottelukunnan asettamis-
menettelyä säänneltäessä: valtioneuvoston on määrättävä näiden komite-
oiden jäsenistä puolet valtiovarainministeriön ehdottamista henkilöistä.
Ulkomaan sairauskorvauslautakunnan jäsenet taas on säädetty määrättä-
väksi valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, ulkoasiain-
ministeriön sekä lääkintöhallituksen esityksestä.⁸²

Yksilöidyn hallintoyksikön edustusta edellyttävistä säännöksistä voi
esittää vaikkapa seuraavat esimerkit:

- saaristoasiain neuvottelukunnan jäsenistä edustaa valtioneuvoston kansliaa, puolustusministeriötä, valtiovarainministeriötä, maa- ja metsä-
talousministeriötä, liikenneministeriötä sekä kauppa- ja teollisuusmi-
nisteriötä kutakin yksi jäsen;
- jätehuollon neuvottelukunnassa tulee olla mm. sisäasiainministeriön,
valtiovarainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, vesihallituk-
sen sekä lääkintöhallituksen edustajat;
- linja-auto- ja taksiliikenteen neuvottelukunnassa tulee mm. liikenne-
ministeriön, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön sekä ope-
tusministeriön olla edustettuina.⁸³

Yleisluonteisemmin on virkamiesjäsenyydessä edustettu taho määri-
telty esim. puolustustaloudellisessa suunnittelukunnassa: edustettuina on
mahdollisuuksien mukaan oltava ne valtionhallinnon alat, joita suunnitte-
lukunnan toiminta koskee. Öljysuojatoimikunnassa puolestaan on mm.
poliisi-, palo-, rajavartio-, vesiensuojelu- ja ympäristönsuojeluviranomais-
ten oltava edustettuina. Joskus – tosin harvoin – virkamiesjäsenyydestä
on säädetty tällaisiin täsmennyksiin turvautumatta. Niinpä tulliasiainneu-
vottelukunnan jäsenet edustavat mm. viranomaisia ja talouspolitiikan
johtamiskoulutuksen neuvottelukunnassa tulee olla mm. valtionhallintoa
edustavia jäseniä.⁸⁴

⁸¹ VientimaksuL 52/74, 9,4 §; A kotieläinten keinosiemennyksen harjoittami-
sesta 557/49, muut. 668/81, 2,1 §.

⁸² A työaikaneuvottelukunnasta 288/65, muut. 794/69, 3 § ja A valtion työter-
veys- ja työturvallisuusasiain neuvottelukunnasta 10/73, muut. 570/81, 3 §; A
ulkomaanedustuksessa sekä Suomen kansainvälisessä kehitysyhteistyössä palve-
levan henkilön terveydenhuollon kustannusten korvaamisesta 462/71, 7,1 §.

⁸³ A saaristoasiain neuvottelukunnasta 625/64, muut. 996/77, 2,2 §; JätehuoltoA
307/79, muut. 316/82, 21,1 §; VNp linja-auto- ja taksiliikenteen neuvottelukunnasta
335/75, 2,2 §.

⁸⁴ A puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 239/60, 2 §; A aluksista
aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta 710/72, muut. 1091/74, 9,1 §; TulliveroL
575/78, 27,1 §; A talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunnasta 188/78,
2,2 §.

Tietyn hallintoyksikön virkamiehistä jäsen on määrättävä mm. seuraavissa tapauksissa:

- indeksiehtojen soveltamislautakunnan jäsenistä yksi on määrättävä oikeus- ja yksi valtiovarainministeriön virkamiehistä;
- metalli- ja rakennusteollisuuden veronhuojennusneuvottelukunnan jäsenistä määrätään yksi valtiovarainministeriön, yksi ulkoasiainministeriön ja yksi kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehistä;
- yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunnan jäsenistä yksi määrätään valtiovarainministeriön viranhaltijoista;
- maatalousyrittäjien lomaneuvottelukunnan samoin kuin pienyrittäjien lomaneuvottelukunnan puheenjohtajan tulee olla sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä sekä varapuheenjohtajan sosiaalihallituksesta.⁸⁵

Muista kuin itseoikeutetuista virkamiesjäsenistä on esitettävissä samantapaisia jäsenten *asettamismenettelyä* koskevia kysymyksiä kuin intressiedustusta tarkasteltaessa: Sitooko ao. hallintoyksikön kanta asettajaviranomaista? Tuleeko hallintoyksikön ehdotus pyytää silloinkin, kun tätä ei säädännäisesti ole nimenomaisesti edellytetty? Myös vastauksia näihin kysymyksiin on etsittävä vastaavien näkökohtien pohjalta kuin järjestöjen asemaa arvioitaessa. Lähtökohtana siten on, että milloin virkamiesjäsenyydessä korostuu koordinoimis- tai tavoitteiden ja intressien välittämispäämäärän vuoksi vaatimus jäsenen ja hallintoyksikön luottamussuhteesta, hallintoyksiköllä on oikeus tehdä asettajaorgaania sitova ehdotus jäsenyyden sanonnallisesta muotoilusta riippumatta. Tällaiseen tulkintaan viittaa myös edellä (VI.3.2.) selostettu oikeuskanslerin valtion elokuvalautakunnan asettamista koskeva ratkaisu. Oikeuskanslerihan lähti ratkaisussaan siitä, että jäsenet, jotka kokoonpanosäännöksen mukaan edustavat ministeriöitä, määrätään näiden esityksestä ja että heidän tulee nauttia ministeriön luottamusta.

Kun jäsenyyden ensisijaisena perusteena on komitean käytettävissä olevan asiantuntemuksen turvaaminen, ei vaatimus hallintoyksikön kuulemisesta ja sen kannan noudattamisesta ole yhtä ehdoton. Tosin tällöinkin ao. hallintoyksikkö itse on yleensä komitean asettavaa tai asettamisen valmistelevaa orgaania pätevämpi arvioimaan, kuka sen henkilöstöstä edustaa parhaiten komitean työskentelyssä tarvittavaa asiantuntemusta.

⁸⁵ A indeksiehtojen soveltamislautakunnasta 156/79, 1 §; A metalli- ja rakennusteollisuuden edistämiseksi myönnettävistä veronhuojennuksista 26/78, 4,1 §; L yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista 680/76, 5,2 § A maatalousyrittäjän vuosiloman ja sijaisavun järjestämisestä 283/78, 5,2 §; A pienyrittäjän vuosilomarahasta 450/77, 4,2 §.

Oikeuden sivuuttaa hallintoyksikön kanta saattaa joskus perustella myös asettajaorganin velvollisuus ottaa virkamiesjäsenien valinnassa huomioon esim. poliittiseen edustuksellisuuteen liittyviä kriteerejä.

Edustetuksi tulevan tahon määrittäminen ei virkamiesjäseniä valittaessa aiheuta yleensä vaikeuksia, onhan ao. hallintoyksiköt pääsääntöisesti yksilöity jo kokoonpanosäännöksessä. Myöskään säännökset, joissa viranomaisedustus on sidottu komitean toimialaan tai tiettyyn hallinnonalaan, eivät tuottane tulkinnallisia hankaluuksia. Jos säännös taas määrittelee virkamiesjäsenyyden puhumalla yleisesti viranomaisista, valtionhallinnosta tai valtiosta, kysymykseen voivat tulla vain sellaiset hallintoyksiköt, joiden toimiala kytkeytyy komitean tehtäväpiiriin.

Hallintoyksikköä edustavan jäsenen tulee yleensä kuulua sen henkilöstöön silloinkin, kun kokoonpanosäännös ei tätä nimenomaisesti vaadi. Virkamiesjäsenyyden tavoitteet –hallintoyksikön asiantuntemuksen välittäminen, yhteydenpito hallintoyksikköön sekä hallintoyksikön toiminnan ilmentämien tavoitteiden ja intressien kanavoiminen– ovat tuskin saavutettavissa ilman tämän ehdon täyttymistä.⁸⁶

3.5. Asiantuntijajäsenet

Sanonnallisten muotoilujen vaihtelevuus leimaa myös asiantuntijoiksi luokiteltavien komiteajäsenten *kelpoisuusehtojen sääntelyä*. Tarkastelun pohjaksi voidaan ottaa seuraavat kolme säännöstämistapaa:

- jäseniltä edellytetään asiantuntemusta tai perehtyneisyyttä tietyissä *yleisluonteisesti määritellyissä kysymyksissä*;
- jäseniltä edellytetään asiantuntemusta tai perehtyneisyyttä *tietyillä tutkimus- tai tieteenaloilla*;
- jäsenten kelpoisuusehdot on määriteltä tietyn *ammattinimikkeen taikka koulutuksen tai tutkinnon* avulla.

Komiteoihin, joiden kokoonpanosta säädettyäessä on noudatettu ensimmäistä vaihtoehtoa, kuuluu esim. valtion raittius- ja alkoholiasiaain neuvottelukunta. Sen jäsenten tulee olla raittiustoimintaan ja alkoholikysymykseen perehtyneitä henkilöitä. Valtiokonttorin eläkelautakunnan eitisioikeutettujen jäsenten on taas oltava eläkeasioita tuntevia. Valtion elokuvataarkastamo ja valtion elokuva-autakuntaa koskevissa säännöksissä puolestaan edellytetään, että niissä on edustettuna mielenterveydel-

⁸⁶ Vrt. kuit. Christensen 1958b s. 161, jossa katsotaan, että viranomaisedustajan ei tarvitse olla ko. viranomaisen virkamies, mikäli jäsenyyden tavoitteet voi täyttää muukin henkilö.

listen, kasvatustieteellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten sekä elokuva-taiteen asiantuntemus.⁸⁷

Kelpoisuusehtoja, joissa vaaditaan tietyn tutkimus- tai tieteenalalan asiantuntemusta, sisältyy mm. eräistä tiedepolitiikan alaan kuuluvia kysymyksiä käsittelevistä komiteoista annettuihin säännöksiin. Esim. maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan puheenjohtajan tulee edustaa tieteellisen tutkimustoiminnan yleistä tuntemusta, minkä lisäksi jäsenistössä tulee olla sähkötekniikan ja elektroniikan, muiden teknisten tieteiden, matematiikan, fysiikan, kemian sekä biologian ja lääketieteen edustaja.⁸⁸

Lääkärijäsenyyttä edellyttäviä säännöksiä on annettu erityisesti sosiaalihuollon alalla toimivista komiteoista, kuten sosiaalivakuutuksen organisaatioon kuuluvista sosiaalivakuutustoimikunnasta, sosiaalivakuutuslautakunnasta ja tarkastuslautakunnasta. Asevelvollisten tutkijalautakunnan jäsenistössä taas tulee olla mm. psykiatri ja työsuhtekeksintölautakunnassa patenttialan asioihin perehtynyt teknillisen koulutuksen saanut henkilö.⁸⁹ Useimmat ammattinimikkeen taikka koulutuksen tai tutkimuksen avulla määritellyt kelpoisuusehdot koskevat kuitenkin komiteoiden lakimiesjäseniä. Suomen komitealaitos -teoksen mukaan vuoden 1973 lopussa toimineista säädännäisistä komiteoista 13 %:ssa edellytettiin olevan lakimiesjäseniä.⁹⁰

Kun asiantuntemusvaatimus on täsmennetty tiettyyn tutkimus- tai tieteenalaa, sitä eivät voine täyttää yleensä muut kuin alan koulutuksen saaneet ja itse tutkimustehtävissä toimineet henkilöt. Sen sijaan kun vaatimuksena on vain asiantuntemus tai perehtyneisyys yleisluonteisesti määritellyissä kysymyksissä, asiantuntemus voi periaatteessa olla hankittu yhtä hyvin käytännön kokemuksen kuin koulutuksenkin avulla. Sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Joskus asiantuntemusvaatimus koskee sellaista erityisalaa, että muut kuin alan koulutuksen saaneet eivät vaatimusta voi ainakaan pääsääntöisesti täyttää. Esimerkkitapauksissani tällaisia aloja ovat mielenterveydelliset ja kasvatustieteelliset kysymykset. Esimerkkien ulkopuolelta taas voi koulutuksella hankittua perehtyneisyyttä pääsääntöisesti edellyttävänä alana mainita lainopillisen asiantuntemuk-

⁸⁷ VNp valtion raittius- ja alkoholiasian neuvottelukunnasta 171/75, 3,2 §; A valtiokonttorista 130/78, 44,2 §; L elokuvien tarkastuksen toimittamisesta 300/65, 2,1 ja 6,1 §.

⁸⁸ VNp maanpuolustuksen tieteellisestä neuvottelukunnasta 582/65, muut. 865/75, 2,2 §.

⁸⁹ KEL 66,2 § ja SVL 43,2 §; SVL 52,1 §; SVL 54,2 §; L aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta 132/69, 5,2 §; L oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/67, 11,3 §.

⁹⁰ Suomen komitealaitos 1976 s. 86.

sen. Tällaista asiantuntemusta koskevan kokoonpanosäännöksen tulkin-
nasta on käytettävissä myös eräs eduskunnan oikeusasiamiehen v. 1975
tekemä ratkaisu, jossa myös päädyttiin täsmentämään vaatimus koulutus-
ta koskevaksi.

Ratkaisussa oli kysymys ruoppaaja Nostajaa 6. 9. 1972 kohdanneen
onnettomuuden tutkinnassa noudatetusta menettelystä. Onnettomuutta
tutkimaan asetetussa lautakunnassa ei ollut lakimiesjäsentä, vaan »lauta-
kunnan lainopillinen asiantuntemus oli jäänyt sen puheenjohtajan ja
jäsenten muun alan koulutuksen yhteydessä ja sittemmin työssä saadun
lain tuntemuksen varaan». MeriL 259,2 §:n mukaan merionnettomuuksien
tutkintatoimikunnan jäsenten tulee kuitenkin edustaa mm. »tarpeellista
lainopillista asiantuntemusta». Oikeusasiamiehen mielestä »tällaiseen
asiantuntemukseen oli yleensä katsottu kuuluvan sellaiset teoreettiset tie-
dot, jotka edellyttävät vähintään oikeustieteen kandidaatin tai sitä vas-
taavan aikaisemman korkeakoulututkinnon suorittamista». Tutkittavana
olleeseen tapaukseen liittyi vielä lainopillisen asiantuntemuksen tarvetta
korostaneita erityispiirteitä. Oikeusasiamies katsoikin lautakunnan aset-
tamisessa menetellyn virheellisesti sekä antoi asettamispäätöksen teh-
neelle ministerille ja asian esittelijälle »vastaisen varalle huomautuksen».⁹¹

Kun *lakimiesjäsenyys* on määritelty viimeisen vaihtoehdon mukaisesti
koulutuksen tai tutkinnon avulla, vaatimus on ilmaistu eri säännök-
sissä hieman toisistaan poikkeavin sanonnoin. Kelpoisuusehtojen tulkin-
taan tällä ei ole vaikutusta. Lakimiesjäsenen tulee olla oikeustieteen
kandidaatin tai vastaavan aiemman tutkinnon suorittanut, olipa hänen
kelpoisuusehtonsa sitten muotoiltu näin tai ilmaistu esim. sellaisilla
sanannoilla kuin »lainoppinut», »tuomarin virkaan oikeuttavan tutkinnon
suorittanut» tai »tuomarin virkaan vaadittavat opinnäytteet suorittanut».
Tutkinnon suorittamista edellyttävään kelpoisuusehtoon on usein vielä
lisätty perehtyneisyys tai kokemus tuomarin tehtävissä eli käytännön
toiminnalla saavutettavan lisäasiantuntemuksen vaatimus. Tällaisen vaa-
timuksen sisältää myös ilmaus »tuomarin virkaan vaadittava kelpoisuus».
Tutkinnon suorittamisen ja tietyn ajan kestäneen tuomioistuintoiminnan
ohella tämä ilmaus viittaa muihinkin tuomareiden yleisiin kelpoisuuseh-
toihin, joihin kirjallisuudessa on luettu myös Suomen kansalaisuus,
täysi-ikäisyys sekä säädetty suomen ja ruotsin kielen taito.⁹²

Itseoikeutettujen virkamiesjäsenten tavoin lakimiehet toimivat usein
komiteoiden puheenjohtajina, mikä erityisesti etujärjestöedusteisissa eli-
missä viittaa heille ajateltuun neutraaliin, muiden jäsenten edustamia

⁹¹ EOa 1975 s. 63–67.

⁹² Ks. tuomarin yleisistä kelpoisuusehdoista esim. Tirkkonen 1974 s. 211–213.

intressejä sovittelemaan rooliin. Puolueettomuusvaatimus on toisinaan nimenomaisestikin ilmaistu kokoonpanosäännöksessä.

Lakimiesjäsenten johtamat säädännäiset komiteat ovat tyypillisesti julkista valtaa käyttäviä, joko lainkäyttötehtävissä toimivia tai sitten yksityisten oikeussubjektien oikeus-asemaan vaikuttavia hallintotoimia antavia orgaaneja. Lakimiesjäsenyys on samoin ominainen komiteoille, jotka harjoittavat oikeusnormien noudattamisen valvontaa tai jotka saattavat rikosasioden esitutkintaan rinnastuvassa toiminnassaan joutua ottamaan kantaa mahdollisten syytetoimien tarpeellisuuteen.

Nimenomainen puolueettomuusvaatimus on säädetty mm. kuluttajavalituslautakunnan lakimiespuheenjohtajalle ja -varapuheenjohtajalle: heidän tulee olla henkilöitä, joiden ei voida katsoa edustavan elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien etuja. Työneuvoston lakimiesjäsenen taas on vastaavasti oltava henkilöitä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijäpiirejä.⁹³

Lakimiesjäsentä koskeva vaatimus sisältyy jo mainitsemiini elinten ohella mm. seuraavien komiteoiden kokoonpanosäännöksiin: asevelvoitteen tutkijalautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, keskusverolautakunta, epäsiiveellisten julkaisujen valvontalautakunta, yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunta, lento-onnettomuuksien tarkastuslautakunta, valtion elokuva- ja elokuvateollisuuden tarkastuslautakunta, työsuhteiden valvontalautakunta sekä sosiaalivakuutus- ja tarkastuslautakunta.⁹⁴

4. KOMITEAJÄSENTEN YLEISET KELPOISUUSEHDOT

4.1. Komiteapäätöksen säännökset

Komiteapäätöksen 11,1 §:n mukaan komiteajäsenillä on oltava *asian-
tuntemusta ja kokemusta* komitean tehtäviin kuuluvissa kysymyksissä. Tietyn vähimmäisasiantuntemuksen vaatimus on asetettavissa kaikkien

⁹³ L kuluttajavalituslautakunnasta 42/78, 3,2 §; L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 3,1 §.

⁹⁴ L aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta 132-69, 5,2 §; Aseval 8,1 §; VerotusL 482/58, muut. 527/75, 70,2 §; A epäsiiveellisten julkaisujen valvontalautakunnasta 125/57, 1 §; L yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaan harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista 680/76, 5,2 §; IlmailuL 595/64, 59,2 §; L elokuvien tarkastuksen toimittamisesta 300/65, 6,1 §; KilpEdL 26,2 §; KirjanpitoL 655/73, muut. 542/81, 34,3 §; L oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/67, 11,3 §; SVL 52,1 §; SVL 54,2 §.

komiteajäsenten kelpoisuusehdoksi, kuuluipa komitea komiteapäätöksen soveltamisalaan tai ei.¹ Vaatimus täsmentyy komitean tehtävien ja toimivallan mukaan, mihin komiteapäätöksen säännöskin viittaa. Käytännössä asiantuntemus yleisenä kelpoisuusehtona saattaa tulla erikseen punnittavaksi lähinnä vain päätöksenteon kohteita edustavia jäseniä määrättäessä. Virkamiesasemaa voidaan näet yleensä pitää jo sinänsä takeena komiteatyöskentelyn edellyttämästä asiantuntemuksesta. Asiantuntijoiksi luokitelluille komiteajäsenille taas on asetettu vähimmäisvaatimuksen ylittäviä kelpoisuusehtoja.

Säädännäisissä komiteoissa toimivilta päätöksenteon kohteiden edustajilta edellytettävästä asiantuntemuksestakin on toisinaan annettu nimenomainen säännös. Niinpä ammattikasvatushallituksen avuksi oppisopimuslakiin perustuvan koulutuksen johtoa varten asetettavien keskus-toimikuntien jäsenten tulee olla joko alan ammattitehtävissä toimivia, päteviksi tunnettuja ammattimiehiä taikka omata koulutuksensa tai käytännöllisen kokemuksensa perusteella asianomaisen ammattialan riittävä tuntemus. Kuluttajavalituslautakunnan jäsenten puolestaan tulee olla kuluttajasioihin perehtyneitä, toisen esimerkin mainitakseni.² Vähimmäisasiantuntemuksen vaatimus on kuitenkin voimassa tällaisen erityissäännöksen puuttuessaakin. Vaadittavan asiantuntemuksen alarajaa ei tosin oikeudellisessa arvioinnissa voi asettaa kovin korkealle, onhan edustus- ja luottamusnäkökohta näitä jäseniä määrättäessä asiantuntemusta painavampi valintakriteeri. Eriytyneen asiantuntemuksen puutetta on toisinaan pidetty jopa ns. maallikkoedustusta motivoivana tekijänä: maallikkojäsenyyden on katsottu tarjoavan vastapainon virkamiesten ammatillisesti rajoittuneelle suppealle näkökulmalle.³ Myöskään tapaa, jolla vähimmäisvaatimuksen täyttävän asiantuntemuksen tulee olla hankittu, ei ole syytä tiukasti rajata. Kysymykseen saattaa tulla yhtä hyvin koulutus kuin käytännön kokemuskkin.

Myös toinen komiteapäätöksen 11,1 §:stä ilmenevä yleinen kelpoisuus-

¹ Tiettyä vähimmäisasiantuntemusta on edellyttänyt myös *Christensen*, 1958b s. 164, samoin kuin hallintoon nimettäviltä intressiedustajilta myös *Dagtoglou*, 1964 s. 103. Virkamiehiltä on oikeuskirjallisuudessa edellytetty myös tiettyä vähimmäisasiantuntemusta silloinkin, kun asiantuntemuskriteerejä ei ole säädetty viran (muodollisiksi) kelpoisuusehdoiksi. Niinpä *Merikosken*, 1974c s. 259–260, tällaisissa tapauksissa on sopivuusarvioinnissa harkittava, onko virkaan pyrkivällä siihen tarvittava »oppi ja taito».

² OppisopimusA 563/67, 5,1 §; L kuluttajavalituslautakunnasta 42/78, 3,1 §.

³ Näin esim. *Modeen* 1962 s. 24.

ehto, *mahdollisuus osallistua tehokkaasti komitean työhön*, on ulotettavissa kaikkiin komiteajäseniin siitä riippumatta, kuuluuko komitea tämän päätöksen soveltamispiiriin vai ei. Komiteajäsenillä tulee olla tehtävän hoitamisen edellyttämä terveydentila, minkä vaatimuksen on katsottu sisältyvän myös virkamiesten sopivuusarvioinnissa huomioon otettaviin näkökohtiin.⁴

Komiteapäätöksen säännöksellä ei kuitenkaan liene pidetty silmällä niinkään terveydentilaan liittyviä seikkoja kuin komiteajäsenyyksien kautautumisen ehkäisemistä ja yleisemminkin muiden työtehtävien huomioon ottamista komiteajäseniä valittaessa. Säännöstä lieneekin tarkasteltava yhteydessä 11 §:n 2 momenttiin. Tämän momentin mukaan ao. ministeriön tulee valvoa, ettei komiteaan kutsuttavilla ole sellaisia komiteajäsenyyksiä, jotka estävät tai haittaavat tehokasta osallistumista komitean työskentelyyn.

Voimassa olevan komiteapäätöksen 11,2 §:ää vastaavaa määräystä ei sisältynyt vielä vuoden 1968 komiteapäätökseen. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto oli kuitenkin pyrkinyt komiteoiden asettamisesta antamissaan lausunnoissa kiinnittämään ministeriöiden huomiota myös komiteajäsenyyksien keskittymisen ehkäisemiseen. Valvonta oli tosin miltei tuloksetonta: esim. v. 1971 järjestelyosasto huomautti jäsenyyksien keskittymisestä 117 lausunnossaan ja vain seitsemässä tapauksessa kysymyksessä olleen henkilön valitsemisesta luovuttiin.⁵

Pyrkimykset ehkäistä komiteajäsenyyksien keskittyminen lienevät saaneet alkunsa eduskunnan v. 1969 hallituksen yleistä toimintakertomusta käsitellessään ilmaisemasta kannasta. Eduskunnan päätöslauselmassa todettiin seuraavaa: »Eduskunta edellyttää, että hallitus kiinnittää huomiota johtavien virkamiesten moniin jäsenyyksiin valtion komiteoissa ja toimikunnissa sekä valtionjohtoisten yritysten johtokunnissa ja huolehtii siitä, ettei virkamiehestä nimitetä toimimaan samanaikaisesti useammassa komiteassa, toimikunnassa tai johtokunnassa».⁶

Valtiovarainministeriön antamissa soveltamismääräyksissä ja -ohjeissa (4. 10. 1978; 551/10/78) komiteapäätöksen 11,2 §:ää täsmennetään vielä siten, että huomioon on otettava komiteajäsenyyksien ohella muut mahdolliset sivutoimet sekä että tämän perusteella on arvioitava virkamiehen mahdollisuudet osallistua tehokkaasti komitean työskentelyyn. Lisäksi

⁴ Merikoski 1974c s. 265. Christensen, 1958b s. 163, on myös maininnut terveydentilan komiteatyyppisten elinten jäsenten yleisenä kelpoisuusvaatimuksena.

⁵ Suomen komitealaitos 1976 s. 114.

⁶ Eduskunnan kirjelmä Hallituksen toimenpiteistään vuonna 1967 antaman kertomuksen johdosta v. 1969 vp.

ministeriöiden tulee pitää luetteloa hallinnonalansa virkamiesten komiteajäsenyyksistä sekä lähettää niistä vuosittain marraskuun kuluessa tiedot valtiovarainministeriölle tämän harjoittamaa komiteoiden yleisvalvontaa varten.

Selostamani määräykset on kirjoitettu lähinnä virkamiehiä silmällä pitäen. Periaatteessa voidaan kuitenkin kaikkien komiteajäsenten yleiseksi kelpoisuusehdoksi asettaa vaatimus mahdollisuudesta tehokkaaseen työskentelyyn. Muiden kuin virkamiesten kohdalla komitean asettamisvaiheessa saattaa tosin olla vaikeaa kontrolloida tämän ehdon täyttymistä. Sen puuttuminen voi kuitenkin käydä ilmeiseksi komitean toiminnan aikana ja tulla huomioon otettavaksi mahdollisena jäsenyyden lakkauttamisperusteena.

Sukupuoli ei enää ole ollut yleinen virkakelpoisuusehto sen jälkeen, kun v. 1926 annetulla lailla naisen kelpoisuudesta valtionvirkaan (112/1926) sekä siihen liittyvillä asetuksilla omaksuttiin naisten virkakelpoisuus yleisperiaatteena. Myöskään komiteajäsenten yleisenä kelpoisuusehtona ei sukupuolella ole merkitystä. Eräitä pysyviä komiteoita koskevista säädöksistä sen sijaan edellytetään molempien sukupuolten olevan edustettuina jäsenistössä. Niinpä valtion elokuvataarkastamon ja valtion elokuvalautakunnan jäsenenä tulee olla sekä miehiä että naisia.⁷

Komiteapäätöksen soveltamisohjeissa ja -määräyksissä on kiinnitetty huomiota naisten osuuden lisäämiseen komiteoiden jäsenistössä. Annetut ohjeet eivät kuitenkaan oikeudellisesti sido yksittäisissä komiteoiden asettamispäätöksissä eikä niistä voi johtaa sukupuolta koskevia komiteajäsenten yleisiä kelpoisuusehtoja.

Naisten osuuden lisäämisestä komiteoiden jäsenistössä annettiin ensimmäinen erillinen ohje v. 1975 (350/21/75). Tällä hetkellä voimassa olevat ohjeet sisältyvät v. 1978 annettuihin yleisiin komiteapäätöksen soveltamisohjeisiin ja -määräyksiin (551/10/78). Ohjeissa todetaan naisten osuuden lisäämisen olevan tärkeätä sukupuolten tasa-arvopyrkimysten kannalta, koska suuri osa valtionhallinnon suunnittelu- ja valmistelutehtävistä suoritetaan komiteoissa. Ohjeissa kehoitetaan ministeriöitä ottamaan tämä näkökohta huomioon uusia komiteoita ja vastaavia toimielimiä asettaessa sekä korostamaan tätä periaatetta jäsen ehdokkaita asettaville tahoille. Lisäksi ministeriöiden tulee vuosittain helmikuun aikana toimittaa valtioneuvoston kanslialle tiedot naisten osuudesta hallinnonalansa komiteoiden ja vastaavien toimielinten jäsenistöistä.

Aloite valtiovarainministeriön antamissa ohjeissa ilmenneisiin toimiin

⁷ L elokuvien tarkastuksen toimittamisesta 300/65, 2,1 ja 6,1 §.

naisten osuuden lisäämiseksi on lähtöisin valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimivalta tasa-arvoasiain neuvottelukunnalta. Valtioneuvoston kanslia on lisäksi tämän neuvottelukunnan aloitteesta esittänyt, että valtiovarainministeriö kehottaisi kaikkia ministeriöitä pyytämään komiteoihin edustetuiksi tulevilta osapuolilta kaksinkertaisen määrän ehdokkaita, puolet naisia ja puolet miehiä. Tällä esityksellä ei käytännössä kuitenkaan ole ollut vaikutusta.⁸

Valtiovarainministeriön antamien ohjeiden merkitys näyttää olleen vähäinen. Vuoden 1974 elokuussa eli ennen valtiovarainministeriön ensimmäisen ohjeen antamista tehdyn selvityksen mukaan naisten osuus komiteoiden jäsenistä oli 6,9 % ja puheenjohtajista 2,1 %. Vuoden 1978 helmikuussa koottujen tietojen mukaan taas naisten osuus jäsenistä oli pysynyt miltei samana (7 %), kun taas osuus puheenjohtajista oli jonkin verran kohonnut (3 %). Helmikuussa 1982 vastaavat osuudet olivat 9,5 ja 4,5 %.⁹

4.2. Kansalaisuus

Sellaisia komiteapäätöksessä mainitsemattomia mutta muita julkisia orgaanihenkilöitä koskevia yleisiä kelpoisuusehtoja, joiden sovellettavuus saattaa tulla harkittavaksi myös komiteajäseniä määrättäessä, ovat ainakin kansalaisuus, ikä sekä nuhteeton käytös.

Kansainvälinen oikeus mahdollistaa muukalaisten jättämisen valtiolisten oikeuksien ulkopuolelle. Tämän säännön tarkoittamiin valtiollisiin oikeuksiin on yleensä luettu valtiollisen ja kunnallisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden ohella myös oikeus tulla valituksi *julkisen vallan käyttämisestä* sisältävään virkaan tai tehtävään. Kansallinen lainsäädäntö onkin yleensä pidättänyt nämä oikeudet vain oman maan kansalaisille.¹⁰

Toivo Sainion mukaan mainittu kansainvälisen oikeuden suoma mahdollisuus ja sen toteuttaminen kansallisessa lainsäädännössä perustuu valtion itsesäilytysoikeuteen: kansalaisten voidaan edellyttää ajavan valtionsa intressejä paremmin kuin muukalaisten, joiden oman valtion edut saattavat jopa joutua ristiriitaaan oleskeluvaltion intressien kanssa. Lisäksi kansalaiset ovat muukalaisia perehtyneempiä maan oloihin, kansan mentaliteettiin jne. ja täyttävät siksi jälkimmäisiä paremmin viran menestyksellisen hoitamisen edellytykset.¹¹ Sainion esitystä täydentäen voidaan

⁸ Tasa-arvo 2/1978.

⁹ Tasa-arvo 2/1978; Tuominen 1982 s. 3.

¹⁰ Sainio 1959 s. 163–166 ja 170.

¹¹ Sainio 1959 s. 164 ja 170.

vielä viitata laajan valtiokäsitteen (ks. I.4.2.) sisältämään valtion ja kansan identifikaatioon sekä valtio-kansan asettamiseen valtiovallan lähtökohtaiseksi subjektiksi: valtiollisten oikeuksien myöntäminen muukalaisille olisi ristiriidassa näiden toisinaan valtiosääntöisestikin vahvistettujen periaatteiden kanssa. Suomessa tällainen argumentaatio olisi valtiosääntöisesti perustettavissa ennen muuta HM 2,1 §:ään; oikeuskirjallisuutemme tai -käytäntömme en ole kuitenkaan havainnut tällaiseen perusteluun tukeutuneen.

Suomessa on kuitenkin jo perustuslain tasolla annettu muukalaiset valtiollisten oikeuksien käytöstä sulkevia nimenomaisia säännöksiä. Muukalaiset eivät ole kelpoisia tasavallan presidentiksi eivätkä valtioneuvoston jäseniksi eikä heillä myöskään ole äänioikeutta tai vaalikelpoisuutta kansanedustajien tai tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleissa. Kuntien hallinnon taas tulee HM 51,2 §:n mukaan perustua kansalaisten itsehallintoon. Kunnallislaki onkin pidättänyt kunnallisen äänioikeuden samoin kuin kelpoisuuden kunnallisiin luottamustoimiin pelkästään Suomen kansalaisille; äänioikeuden osalta poikkeuksena ovat kuitenkin KunL 16,2 §:ssä säädetty edellytykset täyttävät muiden pohjoismaiden kansalaiset.

Valtion viroista on HM 84,1 §:ssä säädetty, että niihin voidaan eräin poikkeuksin nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. Poikkeuksina pykälän 2 momentissa mainitaan, että teknillisiin toimiin, korkeakoulujen opettajanvirkoihin, vieraan kielen opettajiksi kouluihin ja kielenkääntäjiksi virastoihin samoin kuin palkattomiksi konsuleiksi sekä kanslia-apulaisiksi ja muihin ylimääräisiin toimiin lähetystöihin ja konsulinvirastoihin voidaan ottaa muukalaisiakin. Kirjallisuudessa on selostettua säännöstä kommentoitaessa kiinnitetty huomiota siihen, että palkattomien konsulien virkoja lukuunottamatta säännöksen luettelemiin virkoihin ei yleensä sisälly julkisen vallan käyttöä.¹² Poikkeussäännöksen motiiveina taas on esitetty, että kyseisiin virkoihin saattaa olla vaikea saada pystyviä omia kansalaisia sekä että niihin virkoihin, joiden toimipaikka ei ole Suomessa, voi olla valtion kannalta edullista käyttää ulkomaalaisia.¹³

Kunnallisista viroista ei ole annettu HM 84 §:ää vastaavia yleissäännök-

¹² *Erich* 1925b s. 126, *Sainio* 1959 s. 171 ja *Merikoski* 1974c s. 258. *Sainio* mainitsee poikkeuksena pääsäännöstä palkattomat konsulit. Tähän voi lisätä, että myös ainakin korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten opettajilla voi olla tehtäviä, joihin liittyy oikeus käyttää julkista valtaa.

¹³ *Sainio* 1959 s. 171, *Merikoski* 1974c s. 258 ja *Rytkölä* 1978 s. 18.

siä. Vuoden 1948 kunnallislain (642/48) 69 ja 86,2 §:ssä kuitenkin edellytettiin kaupunginjohtajan, apulaiskaupunginjohtajan ja kunnanjohtajan olevan Suomen kansalaisia. Nykyisin kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan kelpoisuusehdoista voimassa olevissa säännöksissä (56,2 ja 57,1 §) ei ole nimenomaista mainintaa Suomen kansalaisuudesta.

Hannus on HM 84 §:ään ja siitä esitettyihin kommentteihin viitaten katsonut Suomessa olevan yleisenä, myös kunnallisiin virkoihin sovellettavana periaatteena, että muukalainen voidaan ottaa vain sellaiseen virkaan, johon ei ainakaan sanottavasti kuulu julkisen vallan käyttöä.¹⁴ Myös oikeuskäytännössä on –HM 84 §:ään tukeutuen– julkisen vallan käyttöä pidetty kriteerinä arvioitaessa, voidaanko muukalainen valita kunnalliseen virkaan.

Ratkaisussaan 1955 I 31 KHO katsoi, että henkilöä, joka ei ollut Suomen kansalainen, ei lain mukaan voitu pitää kelpoisena kunnalliseen sosiaalsihteerin-lastenvalvojan virkaan. LH, jonka päättämän vaalin kumoamisen KHO jätti pysyväksi, oli päätöksessään nimenomaisesti maininnut myös sen, että sosiaalsihteerin-lastenvalvojan virkaan kuului julkisen vallan käyttöä, sekä viitannut HM 84 §:n valtion virkoja ja vuoden 1948 kunnallislain 15–16 §:n kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskeviin säännöksiin. Eräässä aiemmassa ratkaisussaan (1939 II 1747) KHO oli katsonut, ettei muukalaista voida valita sellaiseen seurakunnan virkaan, johon kuuluu julkisen vallan käyttöä. KHO:n ratkaisussa 1969 I 1 oli kysymys kaupungin kapellimestarin (musiikinjohtajan) viran täyttämisestä. Tässä ratkaisussaan KHO nimenomaisesti totesi HM 84 §:n ilmentämien periaatteiden koskevan myös kunnallisia virkoja. Päätöksessään KHO katsoi LO:n tavoin, »ettei puheena olevan viran hoitamiseen kuulu julkisen vallan käyttöä ja ettei virkaa siis, kun otettiin huomioon hallitusmuodon 84 §:n säännökset, joista ilmenevien periaatteiden oli katsottava vastaavasti soveltuvan kunnan virkamiehiin, ollut pidettävä sellaisena virkana, johon voitiin valita vain Suomen kansalainen».

Jos komiteajäseniin sovelletaan HM 84 §:n tulkinnassa noudatettua kriteeriä, vaatimus Suomen kansalaisuudesta koskee ainakin julkista valtaa käyttävien komiteoiden jäseniä. Tästä säännöstä on kuitenkin ehkä mahdollista poiketa eräissä, HM 84,2 §:n luettelemissa viroissa toimivia muukalaisia koskevissa tapauksissa; käytännössä kysymykseen voivat tulla lähinnä korkeakoulujen opettajanviroissa toimivat. Tällaiset muukalaiset käyttävät virassaan myös julkista valtaa eikä myöskään heidän kelpoisuuttaan korkeakoulujen hallintoelinten jäseniksi ole asetettu ky-

¹⁴ Hannus 1977 s. 278. Ks. myös Sainio 1959 s. 172.

seenalaiseksi.¹⁵ Mahdollista on, että harkittavaksi tulee heidän määräämisesä virka-asemansa nojalla myös korkeakoulun ulkopuoliseen komiteatyypiseen elimeen. Tällöin heidän kelpoisuuttaan on ilmeisesti arvioitava samoin kuin korkeakoulun organisaatioonkin kuuluvia hallinnollisia tehtäviä täytettäessä.

Voidaanko muukalaisia sitten valita muiden kuin julkista valtaa käyttävien elinten jäseniksi? Muukalaisia on hallitusmuodon voimassa ollesakin käytetty hallinto-organisaatiota avustavina asiantuntijoina valmistelutehtävissä. Niinpä v. 1924 kutsuttiin englantilaisista upseereista koottu lautakunta avustamaan puolustuslaitoksen uudelleenjärjestelyjen suunnittelussa¹⁶ ja v. 1964 puolestaan hollantilainen asiantuntijaryhmä avustamaan kuljetusolojen ja liikennejärjestelyjen suunnittelua,¹⁷ pari esimerkkiä mainitakseni. Valtiosäännön vastaisena ei tällaista muukalaisten asiantuntemuksen ja ulkomaisten kokemusten valmistelutyössä hyödyntämistä voinekaan pitää. Muukalaisten valitsemiselle esim. komiteapäätöksen tarkoittamien *tilapäisten valmistelukomiteoiden jäseniksi* ei käsitteäkseni ole estettä.

Julkista valtaa käyttävien elinten sekä komiteapäätöksen sääntelemien tilapäisten valmistelukomiteoiden väliin jää joukko sellaisia komiteatyyppejä, joiden yhteydessä kannanotto kansalaisominaisuuden merkitykseen on vaikeampaa. Yleiseksi säännöksi voitaneen asettaa, että mitä lähempänä julkista valtaa käyttäviä orgaaneja komitea toimivallaltaan on, sitä perustellumpaa on edellyttää sen jäseniltä Suomen kansalaisuutta. Varausellisesti on suhtauduttava muukalaisten valitsemiseen esim. sellaisen komiteoiden jäseniksi, jotka harjoittavat ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuvaa, joskin oikeudellisesti sitomatonta ohjausta taikka joiden ehdotus tai lausunto on säädetty pakolliseksi välivaiheeksi oikeudelliseen aktiin johtavassa päätösprosessissa.¹⁸

¹⁵ Ks. *Klami* 1970 s. 67–68. –Puitelakisuunnitelmien rauettua annetuissa korkeakouluasetuksissa kollegisten hallintoelinten yleiset kelpoisuusehdot onkin määritelty seuraavasti: »Korkeakoulun päätösvaltaa käyttävän monijäsenenisen hallintoelimen jäsenenä voi olla vain korkeakouluun kuuluva täysivaltainen henkilö, joka on Suomen kansalainen tai virkamies Suomessa.» Esim. A Lapin korkeakoulusta 194/79, 4,1 §.

¹⁶ Ks. *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 123.

¹⁷ Ks. *Hänninen* 1975 s. 89–90.

¹⁸ Sekä Tanskan että Norjan osalta on esitetty toimivaltakriteerein erittelemätön kanta, jonka mukaan kansalaisuus ei olisi neuvosto- ja lautakuntatyypisten elinten jäsenen ehdoton kelpoisuusvaatimus. *Christensen* 1958b s. 163 ja *NOU* 1974: 43 s. 17.

4.3. Ikä

Eräiden julkista valtaa käyttävien komiteoiden jäsenille on säädetty *alaikäraja*. Esimerkiksi työneuvoston jäsenten tulee olla 24 ja tarkastuslautakunnan jäsenten 25 vuotta täyttäneitä.¹⁹ Onko komiteajäsenten yleiseksi kelpoisuusehdoksi sitten tällaisten säännösten puuttuessa asetettavissa tietyn iän, kuten täysi-ikäisyyden, saavuttaminen? Otan tämänkin kysymyksen tarkasteltavaksi, vaikka sen käytännön merkitys on ainakin täysi-ikäisyyteen liittyvänä nykyisin ilmeisesti suhteellisen vähäinen, kun täysi-ikäisyysraja on laskettu 18 vuoteen.

Vaalikelpoisuus kansanedustajan tehtävään sekä kunnallisiin luottamustoimiin edellyttää täysi-ikäisyyttä (VJ 6–7 §; KunL 16–17 §). Sen sijaan valtion tai kuntien virkoihin ei ole säädetty yleistä alaikärajaa. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että virkaan nimitettävän tulee yleensä olla täysi-ikäinen. Sääntöä ei ole pidetty täysin poikkeuksettomana. On näet esitetty, että alimpiin virkoihin voidaan nimittää myös täysi-ikäisiä nuorempia henkilöitä, mikäli nämä ovat saavuttaneet viranhoidon edellyttämän kypsyyden. Eräänä ala-ikäisen kelpoisuuteen vaikuttavana kriteerinä on mainittu myös se, sisältyykö täytettävään virkaan julkisen vallan käyttöä. Merikosken mukaan käytännössä ei kuitenkaan aina ole noudatettu sääntöä, että alaikäisiä ei voitaisi nimittää julkisen vallan käyttämistä edellyttäviin virkoihin.²⁰

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean laatimaan ehdotukseen valtion virkamieslaiksi sisältyy säännös yleisestä kelpoisuusiästä, joksi esitetään 18 vuotta (9,1 §). Lakiehdotuksen mukaan virkaan voitaisiin kuitenkin nimittää 15 v. täyttänyt ja oppivelvollisuutensa suorittanut henkilö, jos nimittämistä voidaan viran asianmukaisen hoitamisen kannalta pitää sopivana (9,2 §). Ehdotuksen perustelujen mukaan poikkeukset yleiseen kelpoisuusiäseen tulisivat kysymykseen sellaisissa viroissa, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä ja joihin kuuluvia tehtäviä alaikäiset, mutta kuitenkin 15 v. täyttäneet henkilöt hoitavat yleensä muussakin työelämässä.²¹

Lainsäätämiskäytännössä kysymys julkista valtaa käyttäville henkilöille asetettavasta alaikärajasta on tullut esille käsiteltäessä korkeakoulujen hallintouudistusta sekä kouluneuvostojen perustamista. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 24. 9. 1969 yliopiston konsistorille

¹⁹ L työneuvostosta 608/46 3,3 §; A tarkastuslautakunnasta 422/64, 2,4 §.

²⁰ Merikoski 1974c s. 259. Ks. myös Erich 1925b s. 127, K. J. Ståhlberg 1928 s. 142, Willgren 1925 s. 168, Rytölä 1978 s. 18 ja *kom.miet.* 1979: 26 s. 53.

²¹ *Kom.miet.* 1979: 26 s. 53 ja 102.

antamassa lausunnossa 29. 8. 1969 päiväystä luonnoksesta korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista annettavaksi laiksi kiinnitettiin huomiota mm. siihen, että lakiluonnokseen ei sisältynyt mitään ikärajoja vaalioikeudelle ja -vaalikelpoisuudelle korkeakoulujen hallintoelinten vaaleissa. Tiedekunta totesi, että »vaaleissa saisivat siis äänestää ja päätösvaltaa käyttäviin elimiin voisivat tulla valituiksi henkilöt, joilla ei lain mukaan ole ratkaisovaltaa eikä vastuuta monissa heitä itseäänkään koskevissa asioissa». Tiedekunta katsoi kysymyksen vaalioikeuden ja varsinkin vaalikelpoisuuden edellytykseksi säädettävästä alaikärajasta kaipaavan lisäharkintaa.²² Hallituksen eduskunnalle v. 1969 valtiopäivillä antamaan esitykseen laiksi korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista²³ sisältyikin säännös, jonka mukaan korkeakoulun päätösvaltaa omaavien hallintoelinten jäseniksi voitiin valita vain täysi-ikäisiä henkilöitä (17 §). Hallituksen esityksessä ei tätä kohtaa nimenomaisesti perusteltu eikä siihen myöskään eduskuntakäsittelyssä puututtu. Korkeakoulujen hallinnon uudistusta koskevien puitelakisunnitelmien rauettua annettuihin korkeakoulukohtaisiin säädöksiin on säännönmukaisesti sisällytetty vaatimus päätösvaltaa käyttävien hallintoelinten jäsenten täysivaltaisuudesta.²⁴

Hallituksen vuoden 1971 valtiopäiville antamassa esityksessä laiksi oppikoulun kouluneuvostosta²⁵ kouluneuvoston jäsenten alaikärajaksi ehdotettiin 15 v., »josta alkaa oikeudellinen vastuu», kuten esityksen perusteluissa todettiin. Sivistysvaliokunnalle lakiesityksestä antamassaan lausunnossa²⁶ Merikoski puuttui myös ikärajakysymykseen. Merikosken mukaan Suomen oikeudessa on eräin poikkeuksin sääntönä, että vain täysi-ikäiset voivat käyttää julkista valtaa. Tämän säännön motiivina hän esitti, että alaikäiset eivät yleensä voi päättää edes omista yksityisoikeudellisista asioistaan ja että olisi siksi oudoksuttavaa antaa heille oikeus päättää toisten asioista. Merikosken mielestä alaikäisten valitseminen kouluneuvostoon ja näin julkista valtaa käyttämään –mm. tekemään päätöksiä kurinpitoasioissa– on ongelmallista paitsi pätevyyden myös hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja vallankäytön kohteiden oikeusturvan kannalta.

Merikoski otti tarkastelunsa lähtökohdaksi HM 93 §:n säännökset

²² Oik.tiet. tdk:n lausunto 1969 s. 16.

²³ He n:o 223 v. 1969 vp.

²⁴ Ks. esim. A Lapin korkeakoulusta 194/79, 4,1 §.

²⁵ He n:o 23 v. 1971 vp.

²⁶ Merikoski 1974b s. 95–101.

virkamiesten vastuusta, jotka hänen mukaansa ovat lainalaisuusperiaatteen turvaamisen kannalta keskeisten virkamiehen henkilöön kohdistuvien pakotteiden perustana. HM 93 §:n edellyttämää vastuuta toteuttavista rangaistusseuraamuksista viraltapano ja virantoimitusero eivät ole käytettävissä kouluneuvoston oppilasjäseniin. Sen sijaan virkarikoksesta seuraavat yleiset rangaistukset –vapausrangaistus ja sakko– samoin kuin varoitus erityisenä seuraamuksena ovat sovellettavissa myös heihin. Merikoski kuitenkin katsoi, että nuoria rikoksentehtäjiä koskeva lainsäädäntö on laadittu aivan toisia näkökohtia kuin virkavelvollisuuksien noudattamisen tehostamista varten. Merikoski tarkasteli myös virkamiesten vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöstöjä ja totesi »enemmälti yksityiskohtiin menemättä» rikosoikeudellisen vastuun ja sille rakentuvan vahingonvastuun jäävän lainmukaisuustakeina »pahasti ontuviksi alaikäisten kouluneuvoston jäsenten osalta». Kun myöskään koulun sisäiset kurinpitokeinot eivät ilmeisesti voisi tulla käytettäviksi sanktioina kouluneuvoston jäsenenä tehdystä virkavirheestä, Merikoski esitti tarkastelunsa lopputuloksena, että »kouluneuvoston päätöksistä, jotka syntyvät oppilasjäsenten äänillä, useassa tapauksessa ei vastaa kukaan sillä tavoin, että virkavirheen tehneet joutuisivat jonkin haitallisen seuraamuksen alaisiksi». Kun HM 92 §:n hallinnon lainalaisuusperiaatteen suojaksi tarkoittamat takeet tällöin puuttuvat, Merikoski asetti kyseenalaiseksi, »voidaanko perustuslain keskeisiä periaatteita tällä tavoin tehdä vaikutuksettomiksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla». Oikeudellisen sanktiojärjestelmän ulkopuolelta Merikoski totesi vielä, että ne tosiasialliset virkauraa koskevat haitalliset vaikutukset, joita virkatehtävien laiminlyönnillä tai huonolla hoitamisella voi olla, jäävät kouluneuvoston oppilasjäsenten kohdalla merkityksettömiksi.

Sivistysvaliokunta ei kuitenkaan sisällyttänyt mietintöönsä²⁷ Merikosken kouluneuvoston oppilasjäsenten alaikäisyydestä esittämiä näkökohtia, eikä myöskään perustuslakivaliokunta puuttunut ikärajakysymykseen sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa.²⁸ Lakiesitys käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä ja säännös kouluneuvoston jäsenten alaikärajasta hyväksyttiin hallituksen esittämässä muodossa.

Kansanedustajista ja kunnallisista luottamushenkilöistä annetut säännökset samoin kuin virkamiehiä nimitettäessä noudatettu, kirjallisuuden tukema käytäntö viittaavat sääntöön, jonka mukaan *julkista valtaa käyt-*

²⁷ Svvm n:o 9 v. 1971 vp.

²⁸ Prvl n:o 3 v. 1971 vp.

täviin elimiin voidaan yleensä valita vain täysi-ikäisiä henkilöitä.²⁹ Tätä sääntöä perustelevat ennen muuta päätöksenteon kohteiden oikeusturvasta johdettavat kypsyys- ja pätevyysvaatimukset. Sen sijaan Merikosken käsittelemille oikeudelliseen vastuujärjestelmään liittyville kysymyksille ei mielestäni voida antaa sitä merkitystä, jonka ne hänen argumentoinnissaan saavat. Myös 15 vuotta täyttäneisiin alaikäisiin voidaan soveltaa virkarikoksista langetettavia sanktioita ja samoin heidät voidaan saattaa vahingonkorvausvastuuseen RL 9 luvun säännösten tilalle säädetyn vahingonkorvauslain (412/74) mukaisesti. Vahingon kärsineen sivullisen asemaa vielä suojaavat vahingonkorvauslain säännökset julkisyhteisön korvausvelvollisuudesta. Merikoski on oikeassa siinä, että valtio-organeeissa toimiviin alaikäisiin ei-virkamiesjäseniin ei voida soveltaa päätoimista virkaa koskevia viraltapano- tai virantoimituksesta pidättämisseuraamuksia taikka kurinpitorangeistuksia. Tässä he eivät kuitenkaan poikkea muista ei-virkamiesjäsenistä kuten eivät myöskään virkuraan kohdistuvien tosiasiallisten haittavaikutusten merkityksettömyydessä. Nimenomaan julkista valtaa käyttäville asetettavan täysi-ikäisyysvaatimuksen perustelemista oikeudelliseen vastuujärjestelmään liittyvillä näkökohdilla voi vielä arvostella siitä, että vastuujärjestelmä koskee muutakin kuin julkisen vallan käyttöä sisältävää toimintaa, vaikka sen merkitys onkin korostunut välittömästi ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan vaikuttavan toiminnan tehosteena.

Kouluneuvostolain käsittely osoitti, että vaatimusta julkista valtaa käyttävien orgaanien henkilöiden täysi-ikäisyydestä ei lainsäätämiskäytännössä ole pidetty ehdottomana. Perusteltavissa onkin, että nimenomaan monijäsenissä elimissä vaatimuksesta voidaan erityisesti edustuksellisuusnäkökohtien vuoksi tinkiä. Tällaisten elinten muun kokoonpanon avulla voidaan torjua se uhka päätöksenteon kohteiden oikeusturvalle, jonka ehkä voidaan ajatella aiheutuvan joidenkin jäsenten alaikäisyydestä. Lienee kuitenkin edellytettävä, että alaikäiset eivät muodosta julkista valtaa käyttävän orgaanin enemmistöä. Lainkäyttötehtävissä toimivissa komiteoissa alaikäisten jäsenyyteen lienee lisäksi tuomareiden yleisiin kelpoisuusehtoihin viitaten suhtauduttava vielä torjuvammin. – Sellaisissa komiteoissa, jotka eivät käytä julkista valtaa – esim. *tilapäisissä valmistelukomiteoissa* –, alaikäisten jäsenten käyttämisen edellytykset ovat nähtävissä väljempinä orgaanin käsitellessä esim. nuorison asemaan liittyviä

²⁹ Merikosken ohella tällaisen yleissäännön on esittänyt ainakin *Klami*, 1970 s.

kysymyksiä. Virkavastuuta koskevien näkökohtien vuoksi 15 vuotta täytynee kuitenkin pitää kaikkien komiteoiden jäsenten ehdottomana alaikärajana.

Kansanedustajille tai kunnallisille luottamushenkilöille ei ole säädetty *yläikärajaa*. Sen sijaan valtion virkaan ei pääsääntöisesti voida nimittää pakollisen eroamisiän saavuttanutta henkilöä.³⁰

Virkamiehiin sovellettavan yläikärajan ratio liittyy työkyvyn alenemista koskeviin näkökohtiin, jotka eivät sellaisinaan ole siirrettävissä komiteajäseniltä vaadittavien ominaisuuksien tarkasteluun. Kun komiteajäsenyys on sivutoimen luonteinen, se ei aseta haltijansa työkyvylle yhtä suuria vaatimuksia kuin päätoiminen virka. Täsmällisesti määriteltyä yläikärajaa ei nähdäkseni voidakaan itsenäisenä kelpoisuusehtona soveltaa komiteajäseniin. Iän vaikutus tulee ainoastaan välillisesti arvioitavaksi punnittaessa, onko komiteajäseneksi valittavalla tehtävän hoitamiseksi välttämättömät fyysiset ja psyykkiset edellytykset. Päätöksenteon kohteita edustavien jäsenten kohdalla yläikärajan merkityksettömyyttä puoltaa vielä luottamus- ja edustusvaatimuksen keskeisyys, joka –kansanedustajien ja kunnallisten luottamushenkilöiden aseman tavoin– vähentää muiden kelpoisuusehtojen painoa. Asiantuntijoiksi luokiteltavia jäseniä valittaessa taas korostuu komiteoiden funktio organisatorisena muotona, jonka avulla hallinto-organisaation käyttöön voidaan saada virkamieskunnan ulkopuolista asiantuntemusta ja kokemusta.³¹

4.4. Nuhteeton käytös

Nuhteeton käytös kuuluu kansalaisuuden ja iän ohella sellaisiin komiteajäseniä valittaessa mahdollisesti huomioon otettaviin seikkoihin, joiden merkitystä joudutaan arvioimaan muihin orgaanihenkilöryhmiin sovellettavien sääntöjen pohjalta.

Virkamiehen muodollisiin kelpoisuusehtoihin sisällytettiin aiemmin

³⁰ Poikkeuksena on VirkamL 3,6 §:n mainitsema tapaus: erittäin tärkeän yleisen edun vaatiessa eroamisiän saavuttanut henkilö voidaan nimittää muuhun tasavallan presidentin täytettävään virkaan kuin tuomarinvirkaan. Ks. myös Merikoski 1974c s. 259 ja Rytkölä 1978 s. 19.

³¹ Christensen, 1958b s. 163, on katsonut, että ilman nimenomaista säännöstä hänen tarkastelemiensa elinten jäsenten yleiseksi kelpoisuusehdoksi ei voi asettaa tiettyä ikärajaa. Epäselvää on, koskeeko Christensenin kanta sekä ylä- että alaikärajaa. Norjan osalta ks. NOU 1974: 43 s. 17.

hyvän maineen vaatimus. Tämä vaatimus sidottiin ensisijaisesti RL 2: 11:n ja 2: 14:n säännöksiin, jotka kielsivät nimittämistä virkaan kansalaisluottamuksensa menettänyttä tai maanpalvelukseen kelpaamattomaksi julistettua.³² Kun nämä rangaistusseuraamukset v. 1969 lakkautettiin,³³ kirjallisuus ei ole enää sisällyttänyt hyvää mainetta muodollisiin kelpoisuusehtoihin, vaan on rajoittunut tarkastelemaan nuhteettomaan käytökseen liittyviä seikkoja sopivuuden kattamien ominaisuuksien yhteydessä.³⁴

Jo ennen kansalaisluottamuksen menettämisen ja maanpalvelukseen kelpaamattomaksi julistamissanktioiden lakkauttamista oikeuskirjallisuudessa määriteltiin virkaan nimittämisen edellyttämä nuhteeton käyttäytyminen laajemmin kuin pelkästään viittaamalla näihin rangaistusseuraamuksiin.³⁵ VirkamL:n säätämisen jälkeen nuhteetonta käyttäytymistä yleisenä (sopivuuteen sisältyvänä) kelpoisuusehtona on perusteltu tämän lain 6 §:n säännöksellä. Sen mukaan muu valtakirjavirkamies kuin tuomari voidaan kurinpitoteitse panna viralta, »kun hän toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tahi virkatehtäviensä laiminlyömisellä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää». Tarjanteen mielestä »on selvää, että laki myöskin vaatii, että virkaan ei nimitetä henkilöä, joka sanotunlaisella toiminnallaan on osoittanut menettäneensä tuon luottamuksen tai kunnioituksen».³⁶ Periaate pohjautuu valtion arvovallan vaatimukseen: »Valtion hallintokoneiston arvovalta ulospäin vaatii, että siinä ei valtion puolesta ole toimimassa henkilöitä, jotka, olkootpa asiallisesti kuinka päteviä tahansa, eivät yleisen käsityksen mukaan nauti luottamusta eikä kunnioitusta».³⁷ Merikosken mukaan taas vähäisemmätkin kuin viraltapanon taikka virasta tai toimesta vapauttamisen edellyttämät syyt voivat estää virkaan nimittämisen.³⁸ Nuhteettoman käyttäytymisen vaatimuksen on katsottu täsmentyvän viran aseman ja luonteen perusteella. Eräksi kriteeriksi on tämänkin kelpoisuusehdon sovelletta-

³² Ks. esim. *Merikoski* 1966 s. 275.

³³ L eräiden lisärangaistusten poistamisesta 1/69.

³⁴ Kuten *Merikoski*, 1974c s. 263, on huomauttanut, edelleenkin on kuitenkin RL 40 luvun säännösten nojalla virkamiehiä koskevana sanktiona käytettävissä kelpaamattomuus eräisiin, ao. säännöksissä täsmennettyihin virkoihin.

³⁵ Näin esim. *Hermanson*, 1898 s. 142, ja *K. J. Ståhlberg*, 1913 s. 144, jo autonomian aikaisissa hallinto-oikeuden yleisesityksissään.

³⁶ *Tarjanne* 1943 s. 87.

³⁷ *Tarjanne* 1943 s. 90.

³⁸ *Merikoski* 1974c s. 264.

vuotta arvioitaessa esitetty virkatehtävien suhde julkisen vallan käyttöön.³⁹

Kansanedustajiksi tai kunnallisiksi luottamushenkilöiksi ei aiemmin voitu valita henkilöitä, jotka olivat vailla kansalaisluottamusta taikka jotka oli julistettu kelvottomiksi maan palvelukseen tai toisen asiaa ajamaan.⁴⁰ Näiden lisärangaistusten poistamisen jälkeen ainoa nimenomaisesti säännelty kansanedustajien tai kunnallisten luottamushenkilöiden nuhteetomaan käyttäytymiseen liittyvä vaalikelpoisuuden este seuraa kansanedustajien vaaleissa eräistä RL 15 luvussa säännellyistä vaalirikoksista.

Oikeuskäytännössä nuhteettoman käyttäytymisen merkitykseen kunnallisten luottamushenkilöiden kelpoisuusehtona on otettu kantaa eräissä KHO:n v. 1964 tekemässä ratkaisussa (KHO 1964 II 70). Kunnanvaltuuston päätöksestä tehdyssä valituksessa oli esitetty, että asutuslautakunnan puheenjohtajaksi valittu ei »epäsäännöllisen ja juopottelevan elämäntapansa vuoksi... ollut sovelias tehtävään». Lääninoikeuden päätöksessä katsottiin asutuslautakunnasta voimassa olleen lain 5 §:n sääntelemiin kelpoisuusvaatimuksiin viitaten, että »po. luottamusmiehen kelpoisuuden edellytyksenä ei ollut hänen elämäntavoistaan tai hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan riippuva sopivaisuus luottamustoimeen». Lääninoikeuden tavoin myös KHO katsoi, että valituksi tulleella oli mainitun säännöksen edellyttämä hyvä perehtyneisyys maatilatalouteen ja että muitakaan sellaisia seikkoja ei ollut esitetty, joiden vuoksi hän ei olisi ollut kelpoinen kyseiseen luottamustoimeen. Ratkaisu viittaa näkemykseen, jonka mukaan edustuselinten jäseniä valittaessa valitsijoiden harkintaan jää, mikä vaikutus valituksi tulon edellyttämään luottamukseen sellaisilla seikoilla on, joita nimenomaisin säännöksin ei ole asetettu orgaanien kilön kelpoisuusehdoksi.

V. 1969 lakkautetuista lisärangaistuksista ilmeisesti ainakin kelpaamattomuus maan palvelukseen johti myös komiteajäsenyyden edellyttämän kelpoisuuden menettämiseen. Tämän rangaistuksen vaikutusala näet ykkettiin RL 2: 12:n määrittelemään rikosoikeudelliseen virkamieskäsittelyeseen. Honkasalon ja Reino Ellilän mukaan maan palvelukseen kelpaamattomaksi julistettua ei voitu »käyttää mihinkään sellaiseen virkaan, toimeen tai tehtävään, jonka haltijaa tai johon määrättyä tai valittua RL 2 luv. 12 §:n mukaan on pidettävä virkamiehenä».⁴¹

³⁹ Tarjanne 1943 s. 88–90. Merikoski 1974c s. 264 ja Rytkölä 1978 s. 21.

⁴⁰ Tästä oli annettu nimenomaiset säännökset VJ:ssä (6–7 §) sekä kunnallislaisissa (642/48, 15–16 §).

⁴¹ Honkasalo–Ellilä 1966 s. 148. Kansalaisluottamuksen menettänyt oli RL 2: 14:n mukaan »seurauksen kestäessä erotettuna kaikista niistä oikeuksista ja eduista, joiden nauttimiseen hyvä maine on tarpeen». Seuraamuksen merkitystä

Nuhteettoman käyttäytymisen vaatimus saattaa käytännössä tulla punnittavaksi pääsääntöisesti vain muita kuin virkamiesjäseniä valittaessa. Virkamiesasemaa näet voitaneen yleensä jo sinänsä pitää takeena komiteajäsenyyden mahdollisesti edellyttämästä nuhteettomasta käyttäytymisestä. Muista jäsenryhmistä taas päätöksenteon kohteiden edustajiksi luokiteltavat rinnastuvat tämän vaatimuksen merkityksellisyyttä arvioidessa yleensä edustuselinten jäseniin, kun taas asiantuntijajäsenten kohdalla virkamiehiä koskevat näkökohdat ovat merkityksellisempiä. Kun komiteajäsenen valintakriteereissä painottuu luottamus- ja edustussuhde, muut, säännöksissä nimenomaisesti mainitsemattomat ominaisuudet jäävät taka-alalle ja tulevat yleensä otetuksi huomioon vain välillisesti, ao. henkilön ja hänen edustamansa tahon luottamussuhteeseen mahdollisesti vaikuttavina seikkoina. Komitean käyttäessä *julkista valtaa* tiukempi tulkinta saattaa kuitenkin olla paikallaan.

Asiantuntijajäseniä määrättäessä nuhteettoman käytöksen merkitys vaihtelee lähinnä komitean tehtävästä ja toimivallasta riippuen; julkisen vallan käyttäminen on tässäkin ilmeisesti yksi huomioon otettava kriteeri. Tähän ryhmään kuuluvista jäsenistä on käytettävissä eräs oikeuskanslerin kannanotto, joka viittaa nuhteettoman käyttäytymisen merkitykseen ainakin ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaa koskevissa tehtävissä.

Lääninhallitus oli määrännyt pakkolunastuslautakunnan puheenjohtajaksi henkilön, joka kihlakunnanoikeuden päätöksen mukaan ei täyttänyt OK 15: 2:n oikeudenkäyntiavustajalta edellyttämää rehellisyyden vaatimusta. Oikeuskanslerin mukaan lääninhallituksen oli harkittava, »onko asianomainen henkilö sopiva ja kelpoinen puheena olevaan julkiseen tehtävään määrättäväksi ja tässä edelleen toimimaan». Harkinnassaan lääninhallituksen oli kuitenkin »otettava huomioon, että julkisiin tehtäviin on käytettävä henkilöitä, joiden nuhteettomuutta kohtaan ei voida tehdä aiheellisia huomautuksia, ja näin ollen myös, mikä merkitys on annettava sellaisille seikoille, joita tarkoitetaan edellä mainitussa kihlakunnanoikeuden päätöksessä».⁴²

komiteajäsenen kelpoisuuden kannalta oli siten ilmeisesti kussakin tapauksessa erikseen arvioitava niiden yleisten sääntöjen pohjalta, joiden mukaisesti nuhteettoman käytöksen merkitystä komiteajäseneksi valitsemiselle punnitaan.

⁴² OKa 1952 s. 41–42. – *Christensenin*, 1958b s. 164–165, lähtökohtana on ollut, että neuvostojen ja lautakuntien jäseniksi valittaville on asetettava tietty nuhteettomuuden (uberygtethed) vaatimus mutta että vaatimus voidaan täsmentää vain organisaatiossa ja jäsenryhmittäisessä tarkastelussa.

5. KOMITEAJÄSENTEN VALINTAPÄÄTÖKSEEN REAGOIMINEN

Jos säädännäisen komitean kokoonpano ei vastaa siitä annetun säännöksen vaatimuksia tai jos jäseniä määrättäessä on esim. jonkin tahon ehdotus- tai lausunto-oikeus sivuuttamalla menetelty virheellisesti, asiasta voidaan *kannella* yleisille lainvalvontaelimille –oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle– taikka ylemmälle viranomaiselle. Kanteluun voi turvautua yhtä hyvin taho, joka katsoo tulleen syrjäytetyksi jäseniä määrättäessä, henkilö, jota tehdyissä ehdotuksissa tai annetuissa lausunnoissa on esitetty jäseneksi, kuin kuka tahansa sivullinenkin. Komiteajäsenten valintaan onkin muutaman kerran reagoitu kanteluteitse. Kantelun avulla ei valintapäätöstä saada välittömästi kumotuksi tai muutetuksi, mutta kantelun käsittelevä elin voi sen sijaan kehottaa ao. orgaaneja ryhtymään tarvittaviin oikaisutoimiin. Opetusministeriölle lähettämässään kirjeessä, jossa oikeuskansleri katsoi elokuva-alan edustajan tulleen lainvastaisesti syrjäytetyksi valtion elokuvalautakunnasta, hän pyysikin ministeriöä »ryhtymään asiantilan korjaamiseksi sellaisiin toimenpiteisiin, joihin asia antaa aiheita».¹

Kun komiteajäsenen valitsee kunnallinen orgaani, kunnan jäsen voi *kunnallisvalituksella* hakea päätökseen muutosta KunL 12 luvun mukaisessa järjestyksessä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa onkin käsitelty joukko verolautakuntien valintapäätöksistä tehtyjä valituksia. Muutosta haettaessa on yleensä katsottu, että lautakunnassa ei ole ollut VerotusL:n edellyttämää eri veronmaksajaryhmien edustusta.²

Henkilöllä, joka katsoo tulleen syrjäytetyksi valtio-organin asettamasta komiteasta, ei ole *valitusoikeutta* asettamispäätöksestä. Häneltä puuttuu valitusoikeuden vaatima oikeussuojatarve. Komiteajäsenten valinnassa ei esim. noudateta hakumenettelyä, jota virkanimityksissä pidetään päätöksen valituskelpoisuuden edellytyksenä; valitusoikeushan on vain virkaa hakeneilla.³ Se, että henkilöä on esim. etujärjestyksen ehdotuksessa esitetty komiteajäseneksi, ei myöskään synnytä sellaista oikeudellisesti suojattua intressiä, jolla valitusoikeutta voitaisiin perustella; jäsenyyttä mahdollisesti koskevan oikeuden subjekti on ehdotuksen tehnyt järjestö, ei järjestön esittämä henkilö. Kantani on sama kuin Dagtogloun, joka Saksan liittotasavallan oloja silmällä pitäen on kirjoittanut, että

¹ OKa 1973 s. 32.

² Ks. esim. KHO 1960 II 300, 1962 II 192, 1962 II 394 ja 1974 II 41.

³ Ks. Tarjanne 1943 s. 149–151 ja Merikoski 1974c s. 273–274.

»der Vorgeschlagene auch im Fall der bindenden Vorschlagsliste nur eine Chance erwirbt von der Verwaltung berufen zu werden. Diese Chance hat jedoch nicht den Charakter einer Rechtsanwartschaft, zumal der vorgeschlagene Interessverband das Recht hat, bis zur Berufung seine Vorschläge einseitig abzuändern. Die nicht-berufenen Vorgeschlagenen werden also in ihren Rechten nicht beeinträchtigt, da sie kein Recht auf Berufung besitzen. Demnach fehlt ihnen die Klageberechtigung».⁴

Valitusoikeus voi sen sijaan olla niillä tahoilla, joiden edustusta tai osallistumista asettamisprosessiin säännöksissä edellytetään. Viranomaisen ei kuitenkaan tulle valittajana kysymykseen. Viranomaisen oikeus hakea valitusteitse muutosta toisen viranomaisen päätökseen vaatii yleensä tuekseen lainsäädännöllistä erityisvaltuutusta,⁵ jollaista voimassa olevat komiteasäännökset eivät sisällä.

Yksityisoikeudellisten organisaatioiden kuten *etujärjestöjen ja puolueiden valitusoikeus* ratkeaa hallintolainkäytössä noudatettavien yleisten sääntöjen mukaisesti: olennaista on niiden oikeussuojatarpeen arviointi.⁶ Ainakin niillä organisaatioilla, joilla on oikeus tehdä *sitovia ehdotuksia* jäsenten asettamisprosessissa, on valitusoikeuden edellyttämä suhde valintapäätökseen. Asia koskee niitä »suoranaisesti», kajoaa välittömästi niiden »oikeudelliseen asemaan tai laillisesti suojattuihin etuihin».⁷ Orga-

⁴ *Dagtolou* 1964 s. 106.

⁵ Ks. *Ikkala* 1960, *Merikoski* 1968b s. 330–332 ja *Andersson* 1970 s. 200–210.

⁶ Ks. suojantarveperiaatteesta subjektiivisen valitusoikeuden arviointiin ongelmallisissa tilanteissa sovellettavana kriteerinä *Merikoski* 1968b s. 321–342, *Andersson* 1970 s. 166–168 ja *Hallberg* 1978 s. 97.

⁷ Olen yllä soveltanut *Merikosken*, 1968b s. 339, esittämää yleissääntöä, jonka mukaan »oikeus valituksen tekemiseen on yleensä sillä, jota asia suoranaisesti koskee eli jonka oikeudelliseen asemaan tai laillisesti suojattuihin etuihin, so. ruumiilliseen koskemattomuuteen, henkilökohtaiseen vapauteen, omaisuuteen tai muuhun oikeushyvään päätös välittömästi kajoaa» (harvennus poistettu). –Lienee syytä korostaa, että järjestöjen valitusoikeudessa yllä tarkastelemassani tapauksessa ei ole kysymys ns. järjestövalituksesta, jonka intressijärjestö tekee katsoessaan jäsentensä oikeuksia tai etuja loukatun. Se kuuluu niihin tapauksiin, jotka *Andersson*, 1970 s. 233, sulkee järjestöjen valitusoikeustarkastelunsa ulkopuolelle kirjoittaessaan, että »utan diskussion kan konstateras, att organisationerna liksom andra förvaltningsundersåtar åger besvärsträtt i frågor, som omedelbart rör själva organisationen, t.ex. ärende, vari denna påligges en skyldighet eller förvägras en förmån». Ks. edunvalvontajärjestöjen valitusoikeutta koskevasta problematiikasta *Ahtee* 1952, *Merikoski* 1968b s. 344–345 sekä *Andersson* 1970 s. 233–243. Ks. myös *kom.miet.* 1981: 64 s. 210–211, jossa yhteenvedonomaaisesti todetaan, että »ilman erityissäännöstä järjestöillä ei ole oikeuskäytännössä katsottu olevan vali-

nisaatiolla on oikeus olla edustettuna komiteassa ja nauttia edustuksesta mahdollisesti koituvia etuja. Jos organisaatio on laiminlyönyt sille varatun mahdollisuuden osallistua jäsenten asettamisprosessiin, ei valitusoikeutta kuitenkaan ole; organisaatio on tällöin luopunut edustusoikeudestaan.⁸

Erityissäännösten puuttuessa *valitustie* määräytyy HValL:n säännösten mukaisesti. Kun säädännäiset komiteat yleensä ovat valtioneuvoston tai ministeriöiden asetettavia, valitusinstanssina on korkein hallinto-oikeus.

Valittaminen valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä virkanimitystä sekä ylimääräisen toimenhaltijan toimeen ottamista koskevassa asiassa on nimenomaisella säännöksellä kielletty (A 623/50). Vastaavia valituskielto­säännöksiä sisältyy myös muista hallintoyksiköistä kuten keskusvirastoista annettuihin säädöksiin. Valituskielto­säännöksiä ei kuitenkaan voi analogisesti soveltaa komiteajäsenten valintapäätöksiin. Ne ovat poikkeussäännöksiä ja sellaisina niitä on tulkittava suppeasti. Valittaminen ei sen sijaan ole mahdollista HValL:n 2 §:n viranomaiskäsitteen ulkopuolelle jäävien orgaanien – kuten tasavallan presidentin ja kansaneläkelaitoksen – tekemistä valintapäätöksistä. Tällaisten orgaanien asetettavissa komiteoissa yksityisoikeudellisilla organisaatioilla ei kuitenkaan ole nykyisin edustusoikeutta.

Virkanimitysasioita koskevat valitukset käsittelee KHOL 4 ja HValL 5,2 §:n mukaan ylimpänä asteena valtioneuvosto korkeimman hallinto-oikeuden sijasta. Näitäkään poikkeussäännöksiä ei voi tulkita laajentavasti vaan komiteajäsenten valintapäätöksiä koskevissa asioissa ylin muutoksenhakuinstanssi on korkein hallinto-oikeus.

Kaksi tuoretta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua tukee organisaatioiden valitusmahdollisuudesta esittämiäni käsityksiä. Ratkaisut tosin koskevat muita kuin tutkimuksessani komiteoina käsittelemiäni orgaaneja, kunnallista sopimusvaltuuskuntaa ja elokuvasäätiön hallitusta. Ratkaisuihin liittyvät valitusoikeutta koskevat kysymyksenasettelut

tusoikeutta asiassa, joka ei koske välittömästi järjestöä oikeussubjektina, vaan joka pelkästään koskee järjestön ajamia etuja». Komitea (hallinnon oikeusturvakomitea) katsoi kuitenkin de lege ferenda kannalta, että »edunvalvontajärjestöjen valitus-oikeuden laajentamista sellaisissa asiaryhmissä, joissa päätöksillä on yleisiä vaikutuksia, kuten esimerkiksi ympäristöasioissa, voidaan pitää suotavana kehityksenä». – Oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 1980 II 10, jossa katsottiin, että virkamiesyhdistyksellä ei ole oikeutta valittaa ylimääräisen toimenhaltijan irtisanomista koskevasta päätöksestä.

⁸ Vrt. *Dagtolou* 1964 s. 106.

ovat kuitenkin saman kaltaisia kuin komiteatyypisten elinten asettamispäätösten yhteydessä syntyvät.

Ensimmäisessä ratkaisussaan⁹ KHO otti tutkittavaksi kaksi sisäasiainministeriön tekemää kunnallisen sopimusvaltuuskunnan jäsenten ja varajäsenten määräämispäätöstä koskevaa valitusta. Toisen valituksen oli tehnyt Suomen Kunnallisliitto, toinen valitus taas oli tehty Suomen Kristillinen Liitto r.p.:n puolesta. Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan jäsenten määräämistä koskevat säännökset antavat asettamisprosessiin osallistumisoikeuden sekä kuntien keskusjärjestöille että kunnallishallinnossa vaikuttaville poliittisille ryhmille. Sopimusvaltuuskunnasta annettun lain (671/70) 2,2 §:n mukaan jäsenet ja varajäsenet määrätään kuntien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Keskusjärjestöjen poliittisia ryhmiä edustaviksi jäseniksi ehdottamien henkilöiden tulee olla ryhmiensä hyväksymiä.

Toisessa tapauksessa¹⁰ KHO tutki elokuvasäätiön hallituksen asettamisesta annettua valtioneuvoston päätöstä koskevan valituksen, jonka olivat tehneet Suomen Filminvalmistajien Liitto, Suomen Elokuvateatterinomistajien Liitto sekä Suomen Elokuvatoimistojen Liitto. Valittajien mielestä ensin mainitun järjestön edustuksen sivuuttaminen oli vastoin säännöstä, jonka mukaan alan keskeisten järjestöjen on oltava edustettuna elokuvasäätiön hallituksessa.

Ratkaisut antavat tukea myös käsitykselle, jonka mukaan virkanimityksiä koskevia valituskieltoja tai valtioneuvoston toimivaltaa nimitysvalituksissa koskevia säännöksiä ei tule analogisesti soveltaa komiteajäsenten valintapäätöksistä tehtäviin valituksiin. Valtioneuvoston toimivaltaa vastaan puhuvat myös ne KHO:n ratkaisut, joissa se on ottanut tutkittavakseen vero- ja tutkijalautakuntien valinnasta tehtyjä valituksia.

Valituksen ohella käytettäväksi voivat tulla myös HPurkuL:ssa säännellyt *ylimääräiset muutoksenhakekeinot*. Prosessuaalisen kantelun edellytyksistä kysymykseen voi tulla asianosaisen kuulemisen laiminlyönti (2,1 §:n 1) kohta) ja päätöksen purkamisen edellytyksistä taas menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen (6,1 §:n 1) kohta).

6. JÄSENYYDEN PAKOLLISUUS/VAPAAEHTOISUUS

Tehtävän vastaanottamisen vapaaehtoisuutta tai pakollisuutta on oikeuskirjallisuudessa käytetty yhtenä keskeisenä kriteerinä virka- ja luotamustoimisuhteen välisiä eroja luodattaessa: kun virkaan nimittäminen

⁹ KHO 25. 1. 1982, T: 892. Ks. myös KHO 25. 1. 1982, T: 893.

¹⁰ KHO 27. 5. 1982, T: 2471.

edellyttää nimitettävän suostumusta, luottamustoimen vastaanottaminen on määrätyin edellytyksin pakollista. Kunnallisten luottamustehtävien pakollisuudesta kunnallislaki (18 §) sisältää nimenomaisen säännöksen, jonka vaikutuksen KunL 8,2 § ulottaa myös kunnan toimielimen täytettävänä erillisen säännöksen nojalla olevaan valtion luottamustoimeen.

Komiteoiden muiden kuin virkamiesjäsenten asemaa arvioitaessa lähtökohtana on meilläkin noudatettava yleinen valtiosääntöoikeudellinen sääntö: kansalaisten velvollisuuksien on perustuttava lakiin tai lain sisältämän valtuutuksen nojalla annettuun alemmanasteiseen säädökseen. Yleistä velvollisuutta komiteajäsenyyksien vastaanottamiseen ei ole säädetty ja asiaa koskevat erityissäännöksetkin ovat voimassa olevassa lainsäädännössä harvinaisia. KunL 8,2 §:n ulkopuolelle jäävistä komiteajäsenyyksistä voi kuitenkin esimerkkinä mainita pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin annetussa laissa tarkoitetun pakkolunastustoimikunnan puheenjohtajan ja jäsenen tehtävät. Näihin määrättyllä henkilöllä ei ole oikeutta niistä kieltäytyä, jollei hän ole täyttänyt 60 vuotta tai osoita päteväksi katsottavaa estettä.¹ Toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisinä vuosina toimineissa asutus- ja korvauslakien toimeenpanoon osallistuneissa orgaaneissa jäsenyys oli sen sijaan usein säädetty pakolliseksi (ks. II.6.13.).

*Päätöksenteon kohteiden edustajien ja asiantuntijoiden velvollisuus vastaanottaa komiteajäsenyys edellyttää siis aina perustakseen nimenomaisen säännöksen.*² *Virkamiesjäsenten* asema ei sen sijaan ole ratkaistavissa yhtä selkeän säännön avulla. Komiteajäsenyyden vastaanottaminen saattaa olla virkamiehen velvollisuutena, vaikka asiasta ei olisi annettu nimenomaista säännöstä. Näin on asianlaita silloin, kun jäsenyys on katsottavissa virkamiehen virkatehtäviin kuuluvaksi. Virkasuhteellehan on ominaista, että sen toinen osapuoli – valtio – määrää yksipuolisesti virkaan kuuluvista tehtävistä ja että antaessaan suostumuksensa virkaan nimittämiseen virkamies on samalla sitoutunut siihen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Tämä ei koske pelkästään virkaan sitä vastaanottaessa sisältyviä tehtäviä vaan tietyissä rajoissa myös virkasuhteen kestäessä säädettyjä tai määrättäviä uusia tehtäviä.

¹ L pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin 787/44, 14,4 §.

² Muiden kuin virkamiesten jäsenyyden vapaaehtoisuus komiteatyypisissä elimissä on otettu lähtökohdaksi myös ongelmaa tarkastelleessa ulkomaisessa kirjallisuudessa. Ks. *Christensen* 1958b s. 166, *Dagtoglou* 1964 s. 74 ja *NOU* 1974: 43 s. 25.

Virkansa vastaanottaessaan virkamies on sitoutunut hoitamaan myös ne komiteajäsenyydet, jotka virka-asemaan on säädännäisesti liitetty. Hän on myös yleensä velvollinen vastaanottamaan sellaisenkin itseoikeutetun jäsenen tehtävän, josta säädetään vasta virkasuhteen jo alettua. Edellytyksenä kuitenkin on, että komiteajäsenyys (komitean tehtävä) on asiallisessa yhteydessä virkamiehen aiempiin virkatehtäviin. Jos tällainen yhteys on osoitettavissa, virkamiehellä ei ole oikeutta kieltäytyä myöskään muista jäsenyyksistä, olipa kysymyksessä sitten hallintoyksikön edustaminen säädännäisessä komiteassa taikka jäsenyys tilapäisessä tai säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustetussa pysyvässä komiteassa.

Kanta virkamiehen velvollisuudesta vastaanottaa myös virkasuhteen kestäessä perustetut komiteajäsenyydet on tuettavissa viran tehtäväpiiriin muuttamista koskeviin sääntöihin. Virkamiehellä ei ole oikeutta vaatia viran tehtäväpiiriin pysyttämistä täsmälleen saman sisältöisenä koko virassaoloaikansa. Merikosken mukaan tehtäviä voidaan virkamiehen suostumuksetta muuttaa, elleivät muutokset ole niin suuria, että virkaa on niiden johdosta pidettävä kokonaan uutena.³ Tehtävien muuttamis- ja lisäämismahdollisuutta edellytetään jo virkavalassa ja Merikosken muotoilemaan sääntöön viittaa myös PalkkausL 19 §. Tämän lainkohdan mukaan virkamiehellä ei ole oikeutta vaatia eri palkkiota tai korvausta, jos virkaan kuuluvia tehtäviä lisätään tai muutetaan siten, että virkaa ei kuitenkaan ole pidettävä uutena. Tehtäväpiiriin muuttamismahdollisuutta edellyttävät myös ne organisaatioasetuksiin sisällytetyt säännökset, joiden mukaan virkamiehet ovat vahvistetusta työnjaosta huolimatta velvolliset tarvittaessa suorittamaan esimiestensä kulloinkin määräämät tehtävät. Nämäkään säännökset eivät perusta rajoittamatonta mahdollisuutta määrätä uusia tehtäviä: uusien tehtävien on niihinkin nojaututtaessa oltava asiallisessa yhteydessä virkatehtäviin, joiden hoitamiseen virkamies on virkansa vastaanottaessaan sitoutunut.⁴

³ Merikoski 1974c s. 278. Ks. virkatehtävien muuttamisoikeudesta myös *Rytkölä* 1978 s. 51. Käsitellessään virkamiehen velvollisuutta sivutoimien välttämiseen *Rytkölä*, 1978 s. 56, on nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota virkamiehen komiteajäsenyyden mahdolliseen pakollisuuteen kirjoittaessaan, että »virkamiehellä saattaa olla jopa velvollisuutensa hänen virkaansa läheisesti liittyvän sivutehtävän esim. komitean jäsenyyden vastaanottamiseen».

⁴ Myös Norjassa on katsottu, *NOU* 1974: 43 s. 25, että epäselvissä tapauksissa jäsenyyden pakollisuuden arvioinnissa on ratkaisevaa, onko tehtävä niin läheisessä yhteydessä virka-aseman varsinaisiin virkavelvollisuuksiin, että sen voi katsoa olevan luonnollinen osa virkamiehen funktioita. *Christensenin*, 1958b s. 166, mu-

7. KOMITEAJÄSENTEN OIKEUDET

7.1. Taloudelliset oikeudet

Tietojen saantioikeuden ohella käytännössä tärkeimmät komiteajäsenten oikeudet ovat luonteeltaan taloudellisia. Eräänä virka- ja luottamustoimisuhteen välisenä erona on kirjallisuudessa pidetty tehtävästä maksettavaa *korvausta*: virasta poiketen luottamustoimea ei yleensä ole tarkoitettu haltijansa pääasialliseksi toimeentulon lähteeksi. Komiteajäsenyysskin on pääsääntöisesti sivutehtävä eikä oikeuta toimeentulon turvaavaan palkkaan tai sitä vastaavaan korvaukseen. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että jäsenyydestä ei lainkaan suoritettaisi korvausta; tällaista tunnusmerkkiä kirjallisuus ei ole luottamustoimellekaan asettanut. Korvauksen saantioikeus edellyttää kuitenkin tuekseen aina *nimenomaista oikeusperustetta*. Komiteapäätöksen alaan kuuluvien orgaanien jäsenille tällaisena oikeusperusteena ovat päätöksen 32–35 §:n määräykset.

Puheenjohtajalle ja muille jäsenille suoritetaan komiteapalkkioina kokouspalkkiota, matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Kokouspalkkion suuruus on vahvistettu erikseen puheenjohtajalle, johon rinnastetaan tämän estyneenä ollessa puheenjohtajana toiminut sekä jaoston puheenjohtajana oleva jäsen, sekä muille jäsenille. Palkkion suuruus vaihtelee myös sen mukaan, pidetäänkö kokous valtion virastojen työaikana vai sen ulkopuolella, ja jälkimmäisessä tapauksessa myös kokouksen keston mukaisesti. Jäsenryhmiä ei sen sijaan palkkioista määrättäessä ole eroteltu vaan esim. virkamiesjäsenet saavat työaikana pidetystä kokouksesta saman palkkion kuin muutkin jäsenet. (32–33 §.)

Oikeus matkakustannusten korvaukseen ja päivärahaan on puheenjohtajalla ja muulla jäsenellä, joka on läsnä komitean kokouksessa muulla paikkakunnalla kuin asuin-, virantoimitus- tai työtekopaikkakunnallaan taikka joka komitean päätöksen perusteella suorittaa muun virkamatkan. Jos jäsen kuitenkin on kokoontumispaikkakunnalla muun julkisen tehtävän kuin komiteatyön vuoksi, tällaista oikeutta ei ole. Matkakustannusten korvauksen sekä päivärahan suuruus määräytyy valtion virkamiehiin sovellettavien määräyksien mukaisesti. Virkamiesjäsenet saavat korvausta ja päivärahaa sen matkustusluokan mukaan, johon he virkansa tai toimensa perusteella kuuluvat, kuitenkin vähintään kolmannen matkustusluokan mukaan. Muut jäsenet taas luetaan siihen matkustusluokkaan, johon heidän virka-asemansa, toimensa tai ammattinsa puolesta on lähinnä katsottava kuuluvan. (34–35 §.)

kaan virkamiehen jäsenyys on pakollinen, »hvør en tjenestemand bliver medlem som led i sin tjeneste, hvad enten han er 'født' medlem eller får en konkret tjenestebefaling om at blive medlem».

Myös komiteapäätöksen alaan kuuluvien säädännäisten elinten jäsenten korvausoikeus määräytyy selostettujen perusteiden mukaisesti, jollei erityissäännöksiä asiasta ole annettu. Erityissäädökset toteavat toisinaan tämän asiaintilan nimenomaisesti, viittaamalla komiteapäätökseen joko yleisesti tai sitten vain korvausperusteiden osalta. Joskus viittaussäännökseen on myös liitetty jokin poikkeus komiteapäätöksen korvausperusteista.

Kun säädännäisten komiteoiden jäsenten palkkioista on annettu erityissäännöksiä, ne yleensä osoittavat valtioneuvoston tai ministeriön tehtäväksi vahvistaa palkkiot tai palkkioperusteet. Muutamassa tapauksessa on myös mahdollistettu erityisen kuukausipalkkion suorittaminen puheenjohtajalle kokouspalkkioiden lisäksi. Joissakin erityissäännöksissä myös edellytetään, että erikseen vahvistettavia palkkioita koskevista asioista pyydetään ennen niiden ratkaisemista valtiovarainministeriön lausunto.

Viittaussäännöksiin sisällytetyistä poikkeuksista komiteapäätöksen määräyksistä mainittakoon, että valtion taidetoimikuntien jäsenten kokouspalkkioihin ei sovelleta määräystä palkkioiden suorittamisesta määrältään pienempinä työaikana pidetyistä kokouksista.¹ Opettajankoulutusneuvostosta, tieteen keskustoimikunnasta sekä valtion tieteellisistä toimikunnista on taas säädetty, että palkkio suoritetaan aina korkeimman käytössä olevan taulukon mukaan.²

Komiteapäätöksen määräyksistä poikkeavien palkkioiden tai niiden perusteiden vahvistaminen on yleensä valtioneuvoston asiana.³ Tehtävä on kuitenkin toisinaan annettu ministeriöillekin: valtionhallinnon vahingonkorvauslautakunnan palkkiot vahvistaa valtiovarainministeriö, lentonnettomuuksien tutkijalautakunnan palkkiot määrää liikenneministeriö, rikosvahinkolautakunnan palkkioperusteet vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimatoimikuntien palkkioperusteet taas työvoimaministeriö, eräitä esimerkkejä mainitakseni.⁴

Kokouspalkkion lisäksi tulevaa kuukausipalkkiota voidaan suorittaa korkeakouluneuvoston puheenjohtajalle.⁵ Tieteen keskustoimikunnan

¹ A taiteen edistämisen järjestelystä 513/67, 23,2 §.

² OpettajankoulutusA 503/73, 7 §; A tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 186/76, 50,2 §.

³ Ks. esim. A yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista 681/76, 9 § (yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunta) sekä A valtiokonttorista 130/78, 46,2 § (eläkelautakunta).

⁴ A valtionhallinnon vahingonkorvauslautakunnasta 233/76, 7 §; IlmailuA 525/68, 132 §; A rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista 198/74, 13 §; TyöllisyysL 946/71, 23 §.

⁵ A korkeakouluneuvostosta 740/74, 10,2 §.

sekä valtion tieteellisten toimikuntien puheenjohtajille maksettavaa erityispalkkiota koskeva säännös puolestaan on kirjoitettu velvoittavaksi tulkittavaan indikatiivimuotoon. Näitä toimikuntien puheenjohtajuuksia on mahdollista hoitaa myös päätoimisesti, jolloin puheenjohtaja on virkamiesoikeudellisesti tilapäisen toimihenkilön asemassa.⁶

Säännös valtiovarainministeriön raha-asiainkäsittelystä tai tältä ministeriöltä pyydetävästä lausunnosta on annettu ainakin tiedehallinnon toimikuntien sekä kuluttajavalituslautakunnan ja sen jaostojen puheenjohtajien palkkioista.⁷ Oikeuskanslerin aiemmin (VI.1.2.) selostamani kannanoton mukaan ainakaan pakollisista komiteajäsenyyksistä suoritettavat korvaukset eivät ole sellaisia budjetin soveltamisen yleismääräyksissä tarkoitettuja »sivutoimi- ja niihin verrattavia palkkioita», joita koskevista asioista olisi ennen ratkaisua pyydettyä valtiovarainministeriön (sen palkkaosaston) lausunto. Kannanottoa voi arvostella siitä, että se käsiteläinopillisessa hengessä tukeutuu yleiseen luottamustoimikäsitteeseen eikä ota huomioon lausuntomenettelyn rationa olevia finanssivalvonnallisia аспектеja. Se jättää myös avoimeksi kysymyksen lausunnonpyytämisen velvollisuudesta silloin, kun vahvistettavana ovat vapaaehtoisista komiteajäsenyyksistä suoritettavat palkkiot. Käytäntönä lienee, että tällaisiakaan palkkioita koskevista asioista ei pyydetä budjetin soveltamismääräysten tarkoittamaa lausuntoa.

Jos komiteapäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien komiteoiden jäsenille suoritettavista palkkioista ei ole annettu säännöksiä, jäsenillä ei ole oikeutta vaatia palkkiota. Palkkion maksaminen riippuu tällöin sen linjahallintoyksikön harkinnasta, jonka yhteydessä tai alaisena komitea toimii; harkintaa tietysti rajoittavat yksikön käytettävissä olevat määrärahat. Komiteajäsenyyden palkkiottomuus lienee käytännössä harvinaista. Kuriositeettina voi mainita, että erään komitean jäsenyyden palkkiottomuus perustuu nimenomaiseen määräykseen: valtioneuvoston valtioneuvoston neuvottelukunnasta antaman päätöksen (911/78) 8 §:n mukaan neuvottelukunnan jäsenille ei makseta palkkiota.

Kunnallisiin luottamushenkilöihin KunL 8,2 §:n nojalla rinnastettavat komiteajäsenet muodostavat palkkiokysymyksessäkin erityisryhmän. Säännöksiin, jotka heihin nähden ovat »soveltuvin osin vastaavasti voimassa», on luettava myös luottamushenkilöille suoritettavia palkkioita ja korvauksia koskeva KunL 21 §. Luottamushenkilölle suoritetaan tämän pykälän mukaan paitsi palkkiota luottamustoimen hoitamisesta, matkakustannusten korvausta ja päivärahaa myös »korvausta ansionmenetyk-

⁶ A tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 186/76, 50,1 §.

⁷ A tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 186/76, 50,1 §; A kuluttajavalituslautakunnasta 533/78, 18 §.

sestä samoin kuin kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä». Palkkion ja korvausten perusteista määrätään kunnanvaltuuston hyväksymässä palkkiosäännössä, jossa voidaan määrätä myös suoritettavaksi eri palkkio puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tehtävästä sekä muustakin luottamushenkilön erityisestä tehtävästä.

Jos valtio suorittaa erityissäännösten nojalla kunnalliseen luottamushenkilöön rinnastettavalle komiteajäsenelle KunL 21 §:ssä tarkoitettua palkkiota tai korvausta, tällä ei ole oikeutta enää vaatia sitä kunnalta. Tällaisen tulkinnan nähdäkseni mahdollistavat jo KunL 8,2 §:n sisältämät varaukset »soveltuvin osin» ja »vastaavasti».⁸ Myös kunnallisten luottamushenkilöiden eläkelain (578/77) soveltamialaansa koskevasta säännöksestä on välillisesti pääteltävissä, että KunL 21 § ei perusta kunnalle poikkeuksetonta velvollisuutta maksaa palkkiota tällaisille komiteajäsenille. Laki koskee näet kunnallisten luottamushenkilöiden ohella vain sellaista kunnan tai kuntainliiton valtion lautakuntaan tai toimikuntaan taikka muuhun valtion luottamustoimeen valitsemää henkilöä, jolle kunta tai kuntainliitto on lain mukaan velvollinen suorittamaan palkkion (1,2 §).

Muita taloudellisia oikeuksia kuin oikeus palkkioon, matkakustannusten korvaukseen ja päivärahaan ei komiteajäsenyydestä yleensä seuraa. Niinpä jäsenyyssuhdetta ei pääsääntöisesti voitane pitää VEL 1,1 §:ssä tarkoitettuna virka- tai työsuhteeseen verrattavana palvelussuhteena valtion. VEL:n mukaisen eläkeoikeuden syntymisen estäisivät lisäksi säännökset lain soveltamisen edellyttämästä keskimääräisestä vähimmäis-ansioista tai säännöllisestä viikottaisesta vähimmäistyöajasta (2 §). Vain sellaiset komiteajäsenet, joille suoritetaan erityistä, kuukausittaista palkkiota voivat kuulua VEL:n takaaman eläkeoikeuden piiriin.

Eräät virkamiesjäsenten komiteapalkkiot saatetaan sen sijaan sisällyttää siihen työansioon, jonka perusteella eläkkeen suuruus VEL 7,3 §:n mukaan määräytyy. Työansiona ei pidetä »palkkioita komiteoissa tai toimikunnissa tehdystä työstä taikka muista tehtävistä, joita ei ole pidettävä

⁸ Vrt. Hannus 1977 s. 90, jossa palkkiota ja korvausta koskevat säännökset erotetaan säännöksistä, joita sovelletaan KunL 8,2 §:n nojalla kunnallisiin luottamushenkilöihin rinnastettaviin: »... heidän palkkionsa ja korvauksensa luonnollisesti määräytyvät, kun valtio ne maksaakin, valtion tällaisia suorituksia koskevien perusteiden mukaisesti». Hannuksen esityksen voi lukea niinkin, että hän ei pitäisi lainkaan mahdollisena KunL 21 §:n palkkio- ja korvaussäännösten soveltamista KunL 8,2 §:n tarkoittamiin henkilöihin.

palvelukseen kuuluvina». Palkkiot sellaisista jäsenyyksistä pysyvissä komiteoissa, jotka kytkeytyvät virkamiehen virka-asemaan tai joiden vastaanottaminen muutoin on hänen velvollisuutensa, on nähdäkseni otettava huomioon eläkkeen suuruuteen vaikuttavana työansiona.⁹

7.2. Eriävän mielipiteen jättäminen

Yleissäännöksiä kollegisten hallintoelinten jäsenten oikeudesta liittää eriävä mielipiteensä pöytäkirjaan tai muuhun asian käsittelystä laadittavaan asiakirjaan ei ole annettu; tällaisia säännöksiä ei sisälly esim. tuoreeseen hallintomenettelylakiin. Tätä oikeutta ei voi suoranaisesti johtaa edes HM 93,1 §:n virkamiehen vastuuta koskevasta säännöksestä, jonka mukaan virkamies vastaa kollegisen viraston jäsenenä kannattamastaan toimenpiteestä; jäsenten kanta selviää jo äänestystuloksesta. Sen sijaan esittelijä ei ole yleensä kollegion äänivaltainen jäsen ja siksi hänen oikeutensa lausua pöytäkirjaan – tai muuhun vastaavaan asiakirjaan – vastuusta vapauttava eriävä mielipiteensä on tuettavissa välittömästi HM 93,1 §:ään. – Eduskunnan valiokuntien jäsenten oikeudesta liittää valiokuntamietintöön kirjallisesti esittämänsä vastalause on säädetty VJ 51,4 §:ssä.

Nimenomaisin erityissäännöksin on säännelty mm. joidenkin pysyvien komiteoiden –esimerkkeinä keskusverolautakunta, työneuvosto ja sähköhuollon neuvottelukunta– jäsenten oikeus eriävän mielipiteen liittämiseen.¹⁰ Yleisen hallintokäytännön mukaista kuitenkin on, että jäsenellä on tällainen oikeus *erityissäännöksen puuttuessa*kin. Komiteatyypisissä elimissä edellytyksenä kuitenkin on, että kokouksista ylipäänsä laaditaan pöytäkirja tai muu sitä vastaava asiakirja. Valtioneuvoston komiteapäätöksen mukaan kokouksista on pidettävä luetteloa, johon on

⁹ Yllä esitetyn suuntaisiksi ovat nähdäkseni tulkittavissa KHO:n ratkaisut 1969 II 24 ja 1970 II 33. Edellisessä ratkaisussaan KHO katsoi, että Helsingin yliopiston apteekkitoimikunnan puheenjohtajan ja toimikunnan työvaliokunnan jäsenen tehtävät eivät kuuluneet professorin virkaan ja »ettei niistä saatua ansiota niin ollen, kun otettiin huomioon VEL 7 §:n 3 momentin säännökset, voitu pitää eläkkeen perusteena olevaan palkkaan luettavana työansiona». Jälkimmäisessä ratkaisussaan KHO sen sijaan otti kannan, jonka mukaan maankäyttötoimikunnan puheenjohtajana toimineen maanmittausinsinöörin eläke oli määrättävä hänen tehtäväänsä saamansa kokonaispalkkauksen perusteella.

¹⁰ A keskusverolautakunnasta 448/59, 6 §; A työneuvostosta 609/46, 5,4 §; A sähköhuollon neuvottelukunnasta 274/80, 6,2 §.

merkittävä kunkin kokouksen alkamis- ja päättymisaika sekä läsnä olleiden nimet (19 §). Pöytäkirjan pitämistä päätöksessä ei sen sijaan vaadita. Pysyvistä komiteoista annetuissa erityissäädöksissä sen sijaan on toisinaan myös pöytäkirjan pitämistä koskevia säännöksiä.¹¹ Pöytäkirjaa on nähdäkseni ilman tällaisia säännöksiäkin pidettävä ainakin komiteoissa, jotka joko itse tekevät ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia päätöksiä tai joiden valmistava käsittely on tällaisissa asioissa säädetty lopullisen päätöksenteon edellytykseksi. Tätä kantaa voi perustella päätöksenteon jälkikontrollin vaatimuksilla sekä välttämättömyydellä kirjata äänestystulos jäsenten vastuun toteamiseksi. Jos pöytäkirjan pitämistä vaativia erityisperusteita ei ole osoitettavissa, asia on sisäisenä menettelykysymyksenä komitean itsensä päätettävissä.

Valtioneuvoston komiteapäätöksen tarkoittamat tilapäiset komiteat kuuluvat yleensä orgaaneihin, joissa velvollisuutta pitää kokouspöytäkirjaa ei ole. Tällaisen komitean kannanotot ilmenevät kokonaisuudessaan sen antamasta *mietinnöstä*, johon eriävän mielipiteen liittämistä koskevat ongelmat keskittyvätkin. Vaikka komiteapäätös ja sen soveltamismääräykset vaikenivat asiasta, komitean enemmistön kanssa eri mieltä olevan jäsenen oikeutta ilmaista kantansa mietinnössä ei liene asetettu käytännössä kyseenalaiseksi. Noudatettu käytäntö onkin sopusoinnussa kollegisissa hallinto-orgaaneissa noudatettavan yleissäännön kanssa. Sitä voidaan perustella myös eräällä komitealaitoksen keskeisellä funktiolla, erilaisten mielipiteiden kokoamisella päätöksenteon perustaksi.

Jotta jäsen voisi liittää eriävän kantansa kirjallisena mietintöön, hänen tulee ilmoittaa siitä jo mietinnön kyseistä kohtaa kokouksessa käsiteltäessä.¹² Eriävän mielipiteen kirjaamisoikeus edellyttää yleensäkin asian

¹¹ Esim. yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunnan kokouksessa on pidettävä pöytäkirjaa, johon on merkittävä tehdyt ehdotukset, suoritettut äänestykset ja lautakunnan antamat lausunnot. A yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista 681/76, 8 §.

¹² Näin myös *Lampola* 1975 s. 5. *Lampola*, s. 5–6, perustelee kantaansa sillä, että »jos eriäviä kantoja tuodaan esille milloin tahansa ja jopa mietinnön valmistamisen jälkeen, saatetaan joutua niinkin nurinkuriseen tilanteeseen, että mietinnöstä tulee eriävä mielipide ja tästä taas mietintö. Hyvään komiteakäytäntöön ei voida katsoa kuuluvan menettelyjä, jotka vaikeuttavat kohtuuttomasti komiteatyötä ja mahdollistavat jopa päätettyjen ehdotusten kumoutumisen». Ks. myös *HS* 28. 1. 1981, jossa parlamentaarisen nuorisokomitean puheenjohtaja Mikko Ekorre perusteli kieltäytymistään komitean jäsenen Anders Blomin eriävän mielipiteen liittamisestä mietintöön sillä, että tämä ei ollut osallistunut asioiden käsittelyyn silloin, kun komitea teki lopullisia ehdotuksiaan.

käsittelyssä siitä tehtyä ilmoitusta. Niinpä eduskunnan työjärjestyksessä on määrätty, että valiokuntajäsenten vastalauseista ja eriävistä mielipiteistä on ilmoitettava ratkaisevassa eli toisessa käsittelyssä ja että niiden on vastattava jäsenen tällöin edustamaa kantaa (19,4 §). Esittelijän eriävästä mielipiteestä taas todetaan valtioneuvoston esittelijän oppaassa, että se on »ilmoitettava esittelytilaisuudessa, joskin sen täsmällisen sanamuodon esittelijä voi esityksensä pohjalta laatia esittelyn jälkeen».¹³

Säännöstä, jonka mukaan mietintöön liitettävästä eriävästä mielipiteestä on ilmoitettava asian ratkaisevassa käsittelyssä, on sallittava ainakin seuraava poikkeus: jos jäsen on pätevän syyn nojalla ollut estynyt saapumasta kokoukseen, hänelle on varattava tilaisuus ilmoittaa eriävästä mielipiteestään myöhemmin.¹⁴ Kokoukseen osallistuneillekin voi olla toisinaan aiheellista suoda mahdollisuus muuttaa kantaansa ja säilyttää samalla oikeutensa eriävän mielipiteen liittämiseen. Juridista tukea tällainen mahdollisuus saa OK 23: 6:n säännöksestä, jossa säädetään, että »jos joku, sittenkuin säännöllisesti on loppuun äänestetty, tahtoo mielipiteensä muuttaa tahi selittää, ennenkuin tuomio on julistettu, älköön sitä kiellätäkö, kun hän esittää siihen päteviä perusteita ja syitä». Komiteapäätöksen 26 §:n säännös, jonka mukaan erimielisissä tilanteissa asia päätetään komiteassa äänestämällä samaa menettelyä noudattaen kuin monijäsenisissä tuomioistuimissa, viittaa OK 23: 6:n sovellettavuuteen.

Myös ns. asiaperusteet puoltavat tilapäisissä komiteoissa väljempää suhtautumista eriävän mielipiteen ilmoittamista koskevaan sääntöön kuin muissa kollegisissa hallintoelimissä. Mietinnön laativan komitean työ on yleensä luonteeltaan valmistelevaa ja suunnittelevaa ja komiteatyön tavoitteiden kannalta voi olla edullista, että eriävien mielipiteiden avulla laajennetaan vaihtoehtoisten ratkaisumallien joukkoa. Parlamentaarisissa valmistelukomiteoissa mietinnön ilmentämä, puolueiden tosiasiallista asennoitumista vastaamaton näennäinen yksimielisyys antaa puolestaan harhaanjohtavan kuvan eri ratkaisuvaihtoehtojen toteuttamismahdollisuuksista.¹⁵

¹³ Valtioneuvoston esittelijän opas 1981 s. 37.

¹⁴ Lampolan, 1975 s. 6, mukaan »jos esim. jäsen laillisen esteen (lievästi tulkiten) vuoksi joutuu jäämään pois komitean kokouksesta, jossa tehdään päätöksiä, olisi hänelle tarkoituksenmukaisella tavalla järjestettävä mahdollisuus kantansa esittämiseen».

¹⁵ Tästä näkökulmasta Ekorren, HS 28. 1. 1981, perustelu jäsen Blomin eriävän mielipiteen huomiotta jättämiselle on ehkä kritiikille altis. Vrt. Blomin vastine HS 7. 2. 1981.

Kun kirjallisen eriävän mielipiteen jättämisaikakohdasta ei ole annettu yleisiä säännöksiä tai määräyksiä, komitea voi itse päättää asiasta jäseniä sitovasti.¹⁶ Tämä vastaa myös eduskunnan valiokunnissa ETyöJ 19,4 §:n perusteella noudatettavaa käytäntöä. Toisin kuin Lampola on katsonut,¹⁷ komiteoissa ei nähdäkseni voida tässä kysymyksessä tukeutua OK 23: 6:ssä säädettyyn neljän päivän harkinta-aikaan. OK 23: 6:n määräaika näet koskee äänestyksen siirtämistä äänestyslausunnon miettimiseksi, ei sen sijaan aikaa, joka on varattava eriävän mielipiteen jättämiselle päätöksenteon jälkeen.

Komitea ei voi jäseniä sitovasti päättää eriävän mielipiteen laatimiselle varattavaa aikaa kohtuuttoman lyhyeksi. Jos komitea ei ole lainkaan päättänyt määräajasta, viimeinen ajateltavissa oleva ajankohta on mietinnön allekirjoittaminen, joka voidaan vaikutuksiltaan rinnastaa pöytäkirjan tarkastamiseen ja vahvistamiseen.

Komitea voi tietyissä rajoissa päättää myös mietintöön liitettävän eriävän mielipiteen laajuudesta. Sallitun laajuuden täytyy mahdollistaa eriävän mielipiteen riittävä perusteleminen. Toisaalta jäsen ei voi edellyttää sellaisen eriävän lausuman sisällyttämistä julkaistavaan mietintöön, jonka perustelut ylittäisivät pituudeltaan huomattavasti mietinnössä enemmistökannan tueksi esitetyt argumentit.

8. KOMITEAJÄSENTEN VELVOLLISUUDET

8.1. Yleiset jäsenvelvollisuudet

Ehkä merkittävimmät komiteajäsenten velvollisuuksia koskevat juridiset kysymykset liittyvät vaitiolovelvollisuusproblematiikkaan. Tarkastelen kuitenkin lyhyesti ja säännöspöperustan vajavuuden johdosta paljolti muihin orgaanienkilöryhmiin sovellettavien sääntöjen pohjalta myös eräitä muita komiteajäsenten velvollisuuksia koskevia seikkoja. Esittämäni näkökohdat saattavat tuntua vähämerkityksisiltä ja jopa itsestäänselvyyksiltä. Niiden kirjaamista voi kuitenkin perustella mm. sillä, että ne

¹⁶ *Lampola*, 1975 s. 6, on esittänyt, että eriävä mielipide on jätettävä riittävän ajoissa ja että »käytännön selkiinnyttämiseksi voitaisiin komiteoissa ryhtyä kategorisesti soveltamaan eduskunnan valiokunnissa käytettyä menettelyä, jossa valiokunta päättää, missä ajassa eriävä mielipide on sille toimitettava».

¹⁷ *Lampola* 1975 s. 6.

saattavat tulla sovellettaviksi jäsenyyssuhteen lakkauttamisen tai muiden komiteajäseniin kohdistettavien sanktioiden perusteena.

Virkamiehen virantoimitusvelvollisuutta¹ vastaavasti komiteajäsenen keskeisenä velvollisuutena on *tehtävän asianmukainen hoitaminen*; tämä velvollisuus joko perustuu hänen antamaansa suostumukseen jäseneksi määräämiseen tai seuraa jäsenyyden vastaanottamisvelvollisuudesta.² Tehtävän asianmukainen hoitaminen sisältää ennen muuta komiteatyöskentelyä ohjaavien normien ja yksittäistapauksellisten määräysten noudattamisen. Mitä muuta siihen sisältyy, onkin jo vaikeammin määritettävissä.

Kun komiteoiden pääasiallinen työskentely tapahtuu kokouksissa, jäsenillä on velvollisuus *osallistua kokouksiin*, elleivät he voi osoittaa pätevää estettä poissaololleen.³ Kokouksiin osallistuminen on myös kunnallisten luottamushenkilöiden velvollisuus; oikeuskäytännössä on valtuutettujen poissaoloa valtuuston kokouksesta pidetty virkavirheenä.⁴ Kokoukseen osallistumiseen voi katsoa liittyvän myös tietyn asteinen velvollisuus perehtyä käsiteltäviin asioihin, vaikka tämän velvollisuuden noudattamisen kontrollointi saattaa käytännössä olla vaikeaa.

Komiteapäätöksen 26 §:n mukaan äänestysmenettely päätöksen alaan kuuluvissa komiteoissa määräytyy monijäsenisiä tuomioistuimia koskevien säännösten mukaisesti. Myös joitakin pysyviä komiteoita, kuten työneuvostoa, koskeviin erityissäädöksiin sisältyy vastaava viittaussäännös.⁵ Viittaussäännöksestä seuraa, että komiteajäseniin tulee sovellettavaksi myös OK 23: 5:n asettama *mielipiteen ilmaisemis- ja äänestämisvelvollisuus*. Velvollisuus ulottuu kuitenkin myös niiden komiteoiden jäseniin joissa se ei ole perusteltavissa OK 23: 5:llä.

Oikeuskanslerin eräiden kannanottojen mukaan hallinto-organin jäsenellä ei ole oikeutta pidättäytyä äänestyksestä, ellei hän esitä tähän

¹ Ks. tästä yleisten virkavelvollisuuksien luettelossa yleensä ensimmäisenä mainitusta velvollisuudesta esim. *Merikoski* 1974c s. 278–279 ja *Rytkölä* 1978 s. 51–53. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea on ehdottanut asiasta otettavaksi nimenomaisen säännöksen valtion virkamieslakiin: »Virkamiehen on suoritettava virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja työnvalvontamääräyksiä.» Ks. *kom.miet.* 1979: 26 s. 104 ja perusteluista s. 59.

² Vrt. *Drewes* 1958 s. 242.

³ Vrt. *Lampola* 1975 s. 5.

⁴ Ks. esim. *OKa:n*, 1979 s. 80–81 selostamaa tapausta. Ks. myös *Modeen* 1962 s. 336 ja *Hannus* 1977 s. 206.

⁵ L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 12 §.

pätevää syytä.⁶ Kannanottojen ilmentämää sääntöä voinee pitää yleisenä kollegisissa orgaaneissa ja siten myös komiteoissa noudatettavana periaatteena. Hallinto-oikeudessa toimivaltaan liittyy yleensä myös velvollisuus käyttää sitä ja –Dagtoglouta lainatakseni– »die Stimme ist... eine Zuständigkeit, die das Mitglied des Kollegialorganes wahrnehmen muss, ohne sich der Verantwortung entziehen zu dürfen».⁷ Kantansa ilmaisemista ja äänestämismenvelvollisuutta voidaan komiteoissa perustella vielä sillä, että niiden perustamisen eräänä keskeisenä tavoitteena on erilaisten näkemysten ja erilaisen asiantuntemuksen kokoaminen ja että mahdollisuus kieltäytyä mielipiteensä ilmaisemisesta saattaisi vaikeuttaa tämän tavoitteen toteutumista.⁸

Pätevä syy äänestyksestä ja asian muustakin käsittelystä pidättäytymiseen on mm. esteellisyys. Jääviystapauksissa pidättäytyminen ei ole yleensä ainoastaan oikeus vaan myös velvollisuus.

Komiteoissa, jotka laativat mietinnön, kuten suurimmassa osassa komiteapäätöksen tarkoittamista tilapäisistä valmistelukomiteoista, jäsenen velvollisuutena on *allekirjoittaa mietintö*. Allekirjoittamismenvelvollisuudesta ei tosin ole annettu nimenomaisia säännöksiä tai määräyksiä. Vakiintunut käytäntö kuitenkin on, että mietinnön allekirjoittavat kaikki komiteajäsenet. Allekirjoittamismenvelvollisuudesta ei vapauta eriävän mielipiteen liittäminen; vain eron saaminen jäsenyydestä tuottaa oikeuden –ja velvollisuuden– jättää mietintö allekirjoittamatta.⁹

Virkamiesten virantoimitusvelvollisuutta korostaa *virikavalan vannominen*. Virikavalassa virkamies mm. lupaa »uutterasti ja uskollisesti, ilman puoltoa tai omanvoitonpyyntöä, täyttää kaikki ne velvollisuudet, jotka minulle nyt virassani ovat täytettäväkseni annetut tai vastedes saatetaan antaa».¹⁰ Virikavalan vannominen ei sinänsä synnytä uusia velvollisuuksia, vaan sen merkitys on »lähinnä siinä, että se muistuttaa virkamiestä virikavelvollisuuksista ja niiden täyttämisestä».¹¹

⁶ OKa 1960 s. 35 ja 1973 s. 16. Ks. myös *Modeen* 1962 s. 336. KHO:n käytännössä on kunnanvaltuutetulla kuitenkin katsottu olevan oikeus pidättäytyä äänestyksestä syytä ilmoittamatta. KHO 1976 II 32.

⁷ *Dagtoglou* 1960 s. 139.

⁸ Vrt. *Lampola* 1975 s. 4, jossa katsotaan, että »komiteatyön tarkoitukseen ja luonteeseen äänestyspakko sopii erityisen hyvin». Kantaansa Lampola perustelee sillä, että »komiteaanhan nimetään jäsenet juuri tiettyä asiantuntemusta edustamaan erilaisten vaihtoehtojen esille saamiseksi».

⁹ Näin myös *Lampola* 1975 s. 6.

¹⁰ A muutetuista virka- sekä uskollisuus- ja kuuliaisuusvalan kaavoista 85/18.

¹¹ *Rytkölä* 1978 s. 54.

Eräiden julkista valtaa käyttävien komiteoiden jäsenille on säädetty velvollisuus vannoa virka- tai tuomarinvala. Virkavalan vannomisvelvollisuuden asettava säännös sisältyy mm. sosiaalivakuutustoimikunnasta, kalavahinkojen arvioimislautakunnasta ja maatalouden markkinointineuvostosta annettuihin säädöksiin.¹² Nimenomaiseen säännökseen perustuva velvollisuus vannoa tuomarinvala taas on esim. työneuvoston ja sosiaalivakuutuslautakunnan jäsenillä.¹³

Erityissäännöksen puuttuessa komiteajäsenillä ei ole valanvannomisvelvollisuutta. Komiteajäsenet eivät näet kuulu niihin kategorioihin, joihin virkavalan ja tuomarinvalan vannomisesta annettu asetus tämän velvollisuuden liittää.¹⁴ Velvollisuutta ei voi johtaa myöskään sellaisista eräitä komiteoita koskevista säännöksistä, joiden mukaan jäsenet toimivat virka- tai tuomarinvastuulla. Valalla ei näet ole merkitystä virkavastuun syntymiselle.

Sen ohella, että valan vannomisvelvollisuuden laiminlyöneeseen komiteajäseneseen voidaan kohdistaa velvollisuuksien noudattamatta jättämiseen yleensäkin sovellettavia sanktioita,¹⁵ laiminlyönti saattaa tulla kysymykseen myös komitean päätösten muutoksenhakuperusteena. Niinpä v. 1947 oikeuskansleri esitti korkeimmalle oikeudelle maanlunastuslautakunnan perustamistoimituksen purkamista sen johdosta, että eräät asian käsittelyyn osallistuneet maanlunastuslautakunnan jäsenet eivät olleet vannoneet säädettyä virkavalaa.¹⁶

Rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksistä voidaan johtaa velvollisuus *pidättäytyä* niissä *kriminalisoiduista teoista*. Virkamiesten yleisiä velvollisuuksia lueteltaessa onkin toisinaan erikseen mainittu velvollisuus *pidättäytyä lahjomasta*.¹⁷ Tätä koskeva nimenomainen säännös sisältyy myös julkishenkilöstön oikeusasemakomitean ehdotukseen valtion vir-

¹² SVA 44 §; L vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta 208/74, 5,1 §; A maatalouden markkinointineuvostosta 45/78, 3,4 §.

¹³ L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 14 §; SVA 44 §.

¹⁴ A virkavalan ja tuomarinvalan vannomisesta 214/64, 1–2 §.

¹⁵ Vrt. mitä *Rytkölä*, 1978 s. 54, kirjoittaa virkamiehistä: »... ellei virkamies täytä velvollisuuttaan virkavalan vannomiseen hän syyllistyy virkavirheeseen ja on tätä koskevain seuraamusten alainen». Erääseen KHO:n ratkaisuun (1967 A II 6) viitaten *Rytkölä* lisää, että uhkasakolla ei virkamiestä sen sijaan voida pakottaa virkavalaa vannomaan. Kanta on ulotettavissa myös niihin komiteajäseniin, joita valan vannomisvelvollisuus koskee.

¹⁶ OKa 1947 s. 33.

¹⁷ Esim. *Rytkölä* 1978 s. 59.

kamieslaiksi.¹⁸ Kun komiteajäsenet kuuluvat RL 2:12:n määrittelemän virkamieskäsitteen alaan, myös heihin sovelletaan RL 40 luvun virkari-koksista, mm. lahjoman vastaanottamisesta tai vaatimisesta sisältämiä säännöksiä.

8.2. Puheenjohtajan erityisasema

Komiteapäätöksen määräykset puheenjohtajan erityisvelvollisuuksista ovat niukat: puheenjohtaja hyväksyy maksettavaksi eräät komiteapalk-kioita koskevat laskut (37–39 §) sekä allekirjoittaa komiteavarojen vuosit-taisen tilityksen (40,3 §). Pysyviä komiteoita koskevat erityissäädökset taas ovat tässäkin kysymyksessä epäyhtenäisiä. Silloin kun puheenjohta-jan velvollisuuksia on säännelty, säännökset koskevat yleensä kokousten koollekutsumista sekä eräiden asiakirjojen allekirjoittamista. Nämäkin hajanaiset säännökset antanevat kuitenkin vakiintuneen komiteakäytän-nön ohella mahdollisuuden yleistäviin johtopäätöksiin. Erityissäännökset ovat monasti tulkittavissa yleisempien periaatteiden ilmauksiksi.

Näin voidaan luonnehtia kokoonkutsumistehtävän puheenjohtajalle osoittavia säännöksiä: puheenjohtajan velvollisuutena –ja oikeutena– on *kutsua koolle* komitea, ellei asiasta ole muuta säädetty. Koollekutsuminen on toimitettava komitean tehtävien asianmukaisen hoitamisen sitä edel-lyttäessä. Joissakin pysyvissä komiteoissa puheenjohtajan harkintavaltaa rajoittavat säännökset kokousten vuosittaisesta vähimmäismäärästä tai jäsenten oikeudesta vaatia kokousta tietyn asian käsittelyä varten.¹⁹ Jos tällaisia säännöksiä ei ole annettu, kokouksille ei voi asettaa kiinteää vähimmäismäärää eikä jäsenilläkään liene oikeutta vaatia koollekutsumis-ta. Jos puheenjohtaja laiminlyö koollekutsumisvelvollisuuden, voinee komitean toimintaa ohjaava ja valvova linjahallintoyksikkö toimittaa kutsun. Linjahallintoyksiköllä saattaa lisäksi olla yleisen ohjaustoimival-

¹⁸ Komitea on perustellut säännösehdotustaan (21 §) sillä, että »lahjomasään-nöksen periaatteellisen ja käytännöllisen merkityksen vuoksi on asianmukaista, että asiasta sisällytetään säännös myös valtion virkamieslakiin». *Kom miet.* 1979: 26 s. 104 ja 59–60.

¹⁹ Esim. läänin- ja piirihallintoviranomaisten neuvottelukunta kokoontuu maaherran kutsusta vähintään kaksi kertaa vuodessa. A läänin- ja piirihallintoviran-omaisten yhteistoiminnasta 54/53, 2,2 §. Jäsenten oikeudesta vaatia kokousta koolle kutsuttavaksi ks. esim. A liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnasta 788/73, 3 §; A taiteen edistämisen järjestelystä 513/67, 17,2 §; ElintarvikeA 28a,3 §, 998/76.

tansa nojalla oikeus velvoittaa puheenjohtaja kutsumaan komitea koolle, vaikka asiasta ei olisi annettu nimenomaista säännöstä. Jos linjahallintoyksiköllä on esim. mahdollisuus antaa komitealle lisätehtäviä, ei koollekutsumiseen velvoittamisioikeuttakaan voine asettaa kyseenalaiseksi.

Koollekutsumiseen liittyy puheenjohtajan velvollisuus *laatia kokouksen työjärjestys*. Vakiintuneen käytännön mukaista kuitenkin lienee, että komitea voi enemmistöpäätöksellä päättää tietyn tehtäviinsä kuuluvan asian ottamisesta työjärjestyksestä riippumatta käsiteltäväksi. Puheenjohtaja toimii *kokouksissa puheenjohtajana* ja tekee asian käsittelyä kuten esim. keskustelun lopettamista koskevat ratkaisut. Nämäkin puheenjohtajan ratkaisut komitea voinee enemmistöpäätöksellään muuttaa. Edelleen puheenjohtaja *allekirjoittaa*, kuten erityissäännöksissä on toisinaan säädetty, komitean päätösten perusteella laadittavat asiakirjat kuten pöytäkirjat, toimituskirjat, lausunnot, kirjelmät jne.²⁰

Puheenjohtajan asiana on myös *komitean ja sen apuhenkilöstön työskentelyn yleinen ohjaus ja valvonta*.²¹ Puheenjohtajan tehtävänä on esim. ohjata ja valvoa sihteereiden ja mahdollisten jaostojen suorittamaa valmistelutyötä. Jos jaostoilla on toimivalta ratkaista tietyn tyyppisiä asioita komitean puolesta, erityissäännöksistä yleistettävänä puheenjohtajan tehtävänä on ratkaisujen yhdenmukaisuuden valvonta samoin kuin mahdollisten toimivaltaepäselvyyksien ratkaiseminen.²² Puheenjohtaja myös valvoo komitean varojen käyttämistä, mikä tehtävä ilmenee välillisesti jo komiteapäätöksen vuosittaisen tilityksen allekirjoittamisesta koskevasta määräyksestä. Komitean päätösten johdosta laadittavien asiakirjojen allekirjoittaminen puolestaan kytkeytyy puheenjohtajan velvollisuuteen valvoa komitean päätösten täytäntöönpanotoimia.

²⁰ Ks. esim. A työneuvostosta 609/46, 9 §:n 3) kohta sekä A vesien säästymisestä ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta 687/74, 8,1 §:n 4) kohta.

²¹ Ks. esim. A kuluttajavalituslautakunnasta 533/78,1–2 § sekä A vesien säästymisestä ammattikalastajille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta 787/74, 8,1 §:n 5) kohta. Ks. myös EOA 1971 s. 49–51: lunastustoimikunnan puheenjohtajaa huomautettu lunastusasian aiheuttomasta viivästymisestä.

²² Esim. kuluttajavalituslautakunnan puheenjohtajan tulee seurata »oikeusperiaatteiden soveltamisen ja lain tulkinnan yhdenmukaisuutta kuluttajavalituslautakunnan ratkaisuihin». A kuluttajavalituslautakunnasta 533/78, 1 §. Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puheenjohtaja taas epätietoisissa tapauksissa määrää, käsitelläänkö asia suunnittelukunnan kokouksessa vai keskusjaostossa, sekä ratkaisee, mille jaostolle tai toimikunnalle asia kuuluu. A puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 239/60, muut. 42/81, 7,2 §.

Joidenkin erityissäännösten mukaan puheenjohtajalla on oikeus itsenäisesti ryhtyä *valmistelutoimenpiteisiin*.²³ Säännöksissä lienee pidetty silmällä lähinnä lausuntojen, selvitysten yms. päätöksentekoon tarvittavan aineiston hankkimista. Tällaisiinkin toimiin puheenjohtajalla lienee oikeus ja toisinaan myös velvollisuus erityissäännöksestä riippumatta. Sen sijaan puheenjohtajan päätösvalta komitean varsinaisissa, ulospäin suuntautuvissa ratkaisuihin edellyttää yleensä tuekseen nimenomaisen oikeusperustan (ks. VII.7.2.). Jos tällaista päätösvaltaa puheenjohtajalle on annettu, kompetenssista seuraa tässäkin tapauksessa myös velvollisuus käyttää sitä.²⁴

8.3. Vaitiolovelvollisuus

RL 40: 19a säättää rangaistuksen virkamiehelle, joka luvottomasti ilmaisee sellaisen virassa tietoonsa saamansa seikan, joka lain tai erityisen määräyksen mukaan nimenomaan taikka asian laadun vuoksi ilmeisesti on pidettävä salassa. Kun komiteajäsenet kuuluvat RL 2: 12:n määrittelemän virkamieskäsitteen piiriin, lainatusta RL 40 luvun säännöksestä on pääteltävissä myös heitä koskeva vaitiolovelvollisuus.

Vaitiolovelvollisuuden olemassaolon pelkkää toteamista tärkeämpää on luonnollisesti sen sisällön määrittäminen. Viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa sekä Konstari että Timo Silenti ovat kiistäneet RL 40: 19a:n itsenäisen merkityksen tämän ongelman ratkaisemisessa.²⁵ Silennin mukaan säännös on vaitiolovelvollisuuden sisällön kannalta pelkästään toteava, muihin määräytymisperusteisiin viittaava.²⁶ Konstari puolestaan tukee kantansa RL 40: 19a:n jälkeen säädetyin AsiakJulkL:n asian tai asiakirjan salassapidettäväksi säätämistä tai määräämistä koskeviin säännöksiin. Hänen mukaansa myös vaitiolovelvollisuudesta on säädettävä tai määrättävä lain 9 §:n mukaisessa järjestyksessä.²⁷ RL 40: 19a:n mainitsemista vaitiolovelvollisuuden määräytymisperusteista ei siten asian laatu voisi tulla enää kysymykseen ja erityinen määräyskin vain tasavallan

²³ Ks. esim. KilpEdL 27,2 § (kilpailuneuvosto).

²⁴ Vrt. puheenjohtajan erityisvelvollisuuksista komiteatyypisissä elimissä *Christensen* 1958b s. 275–276 ja *NOU* 1974: 43 s. 31.

²⁵ Toisella kannalla näyttää sen sijaan olevan *Rytkölä* kirjoittaessaan, 1978 s. 54, että »salassapitovelvollisuuden sisältö ilmenee RL 40: 19a §:n ... säännöksestä...».

²⁶ *Silenti* 1979 s. 442.

²⁷ *Konstari* 1977 s. 231–233.

presidentin tai valtioneuvoston antamana AsiakJulkL 9,3 §:n tarkoittamissa tapauksissa. Silenti ei ole hyväksynyt AsiakJulkL:n 9 §:n vaitiolovelvollisuudesta päättämiseen ulottavaa tulkintaa, vaan on pitänyt mahdollisena velvollisuuden määrittelemistä esim. työjärjestyksellä tai esimiehen yksittäistapauksellisella virkakäskyllä sekä sen johtumista pelkäästään asian laadusta.²⁸

Konstarin tulkintaa on ohjannut huoli asiakirjajulkisuuden rajojen hämärtymisestä vaitiolovelvollisuuden epämääräisyyden johdosta.²⁹ Jos vaitiolovelvollisuudesta seuraava asiakirjasalaisuus kuitenkin Silennin tavoin rajoitetaan tapauksiin, joissa vaitiolovelvollisuudesta on säädetty tai määrätyt AsiakJulkL 9 §:n mukaisessa järjestyksessä,³⁰ tämä huoli on aiheeton. Kun vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjasalaisuuden automaattinen yhteys näin katkaistaan, asiakirjajulkisuuden turvaaminen ei estä omaksumasta Silennin vaitiolovelvollisuuden mahdollisista määräytymisperusteista esittämää ja käytäntöäkin ilmeisesti vastaavaa kantaa.³¹ Jos Silennin näkemys hyväksytään, en kuitenkaan näe syytä, miksi sitä ei voitaisi perustaa RL 40: 19a:n nimenomaiseen vaitiolovelvollisuuden sisällöllisiä määräytymisperusteita koskevaan säännökseen.

Otan seuraavan tarkastelun lähtökohdaksi Silennin puoltaman kannan, jonka mukaan siis vaitiolovelvollisuus ei tarvitse perustakseen

²⁸ *Silenti* 1979 s. 448. Silenti yhtyy tässä *Vilkkosen*, 1978 s. 187–188, Konstariin suuntaamaan kritiikkiin. Silennin kanta vastaa myös aiemmin esim. *K. J. Ståhlbergin*, 1928 s. 174, ja *Rytkölän*, 1978 s. 54, esittämiä käsityksiä, joiden mukaan vaitiolovelvollisuus voi perustua myös nimenomaisesti sääntelemättömiin seikkoihin. Kuten *Silenti*, 1979 s. 443, on todennut, tällaisille käsityksille on etsitty tukea virkamiehen yleisistä velvollisuuksista kuten oikeasta asiain käsittelyvelvollisuudesta ja yleisestä virantoimitusvelvollisuudesta.

²⁹ »'Asian laadun' asettaminen asiakirjasalaisuuden viimekätiseksi oikeusperusteeksi ... johtaisi paljoakaan liioittelematta koko julkisuusperiaatteen romuttamiseen.» *Konstari* 1977 s. 233. Konstari tukee tulkintansa myös AsiakJulkL 9 §:n sanamuotoon: lainkohdassa puhutaan nimenomaisesti paitsi »asiakirjan» myös »asian» säättämisestä tai määräämisestä salassa pidettäväksi.

³⁰ *Silenti* 1979 s. 456–460.

³¹ *Vrt. kom.miet.* 1979: 26 s. 60, jossa julkishenkilöstön oikeusasemakomitea perustelee vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöshedotustaan siten, että »säännös vastaa pääosin rikoslain 40 luvun 19a §:ssä omaksuttuja periaatteita ja sillä on tarkoitettu pysyttää nykyinen käytäntö». Säännöshedotuksessa (23 §, s. 104) vaitiolovelvollisuus on ilmaistu siten, että »virkamies ei saa ... luvatta muille ilmaista virkamiesasemassaan tietoon saamaansa seikkaa, joka erikseen on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi taikka joka asian laadun vuoksi on muutoin ilmeisesti pidettävä salassa».

AsiakJulkL 9 §:n mukaisessa järjestyksessä annettua säännöstä tai määräystä. Myönnän kyllä, että velvollisuuden määräytymisen jättäminen niin epämääräisen perusteen kuin asian laadun varaan on arveluttavaa sekä virkamiesten ilmaisuvapauden että hallintoa koskevan tiedonvälityksen ja kontrollin kannalta. Tästä näkökulmasta Silennin ehdottama asian laatuun nojaavan vaitiolovelvollisuuden täsmentäminen on perusteltu. Silennin mukaan asian laatu voi aiheuttaa vaitiolovelvollisuuden vain, »jos kysymyksessä on seikka, jota ei yleisesti tunneta ja joka on ominaisuuksiltaan sellainen, että sen salaisuutena säilyminen on ilmeisesti (selvästi) AsiakJulkL 9 §:n 2 momentissa tarkoitetun yleisen tai yksityisen edun mukaista».³² Vastaava sisällöllinen rajoitus on nähdäkseni ulotettava myös esimiesorganin tai -virkamiehen oikeuteen määrätä vaitiolovelvollisuudesta yleisellä (esim. työjärjestyksellä) tai yksittäistapauksellisella virkakäskyllä.³³ Vaitiolovelvollisuudella suojattavien intressien piiriä on tuskin perusteltua nähdä laajempana kuin niitä etuja, joiden suojaksi AsiakJulkL 9 § mahdollistaa säädettäväksi tai määrättäväksi asiakirjasalaisuuden.

Vaikka vaitiolovelvollisuudesta ei aina johtuisikaan asiakirjasalaisuutta, päinvastainen sääntö on sen sijaan voimassa poikkeuksettomana: jos tietty asiakirja on salassapidettävä, virkamiehellä on sen sisältämiä tietoja koskeva vaitiolovelvollisuus. Asiakirjan salassapitamis- ja vaitiolovelvollisuuden yhteyden katkaiseminen saattaisi tehdä tyhjäksi asiakirjojen salassapitamisella tavoiteltavat päämäärät, kuten mm. Konstari ja Silenti ovat todenneet.³⁴ Lisäksi vaitiolovelvollisuus ulottuu AsiakJulkL 4–5 §:ssä tarkoitettuihin ei-julkisiin asiakirjoihin. Tällaisten asiakirjojen sisältämiä tietoja koskevan vaitiolovelvollisuuden poistaa ainoastaan AsiakJulkL 6,2 §:ssä tarkoitettu viranomaisen lupa.³⁵

³² Silenti 1979 s. 455.

³³ Tällaista rajoitusta Silenti, 1979 s. 450–451, ei ainakaan nimenomaisesti ole asettanut käsitellessään viranomaisen määräykseen perustuvaa vaitiolovelvollisuutta. Hän on tukeutunut ainoastaan yleisiin virkakäskyjen noudattamisvelvollisuuden edellytyksiin: vaitiolomääräyksen tulee olla muodollisesti oikein annettu ja se ei saa olla sisällöltään ilmeisesti lainvastainen.

³⁴ Konstari 1977 s. 239 ja Silenti 1979 s. 450.

³⁵ Konstari, 1977 s. 235, on myös katsonut, että yksittäisellä virkamiehellä ei ole oikeutta antaa ei-julkisista asiakirjoista tietoja ilman ao. viranomaisen lupaa. Hän näyttää kuitenkin pitävän mahdollisena, että virkamiehen asema suhteessa ko. tietoihin ei olisi kategorioitavissa vaitiolovelvollisuudeksi ja että tietojen antamiseen ilman lupaa ei tulisi sovellettavaksi RL 40: 19a. On kuitenkin vaikea nähdä

AsiakJulkL:n ja -A:n säännökset salassapidettävistä ja ei-julkisista asiakirjoista ovat esimerkkejä sellaisista lain tai asetuksen säännöksistä, jotka perustavat myös komiteajäseniä koskevan vaitiolovelvollisuuden. Lisäksi jotkin vaitiolovelvollisuudesta annetuista erityissäännöksistä, joita Silennin esittämien tietojen mukaan lainsäädäntöömme sisältyy kaikkiaan n. 250,³⁶ ulottavat vaikutuksensa eräiden komiteatyypipisten organien jäseniin. Esitän tällaisista säännöksistä joitakin esimerkkejä.

VerotusL 133 §:n vaitiolovelvollisuudesta sisältämät säännökset koskevat mm. vero- ja tutkijalautakuntien sekä keskusverolautakunnan samoin kuin yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuslain 10 §:n nojalla myös yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunnan jäseniä. VerotusL 133 §:n mukaan »jokainen on velvollinen pitämään salassa, mitä hän virassaan tai julkisessa toimessaan tai 132 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa on veroilmoituksista tai muista verotusta varten annetuista tiedoista tai asiakirjoista saanut tietää toisen taloudellisesta asemasta tai liikesuhteista taikka seikasta, joka lain tai erityisen määräyksen mukaan nimenomaan tai asian laadun vuoksi ilmeisesti on pidettävä salassa». Vaitiolovelvollisuus ulottuu lisäksi siihen, »mitä vero- ja tutkijalautakunnassa, keskusverolautakunnassa sekä lääninoikeudessa niistä asian käsittelyssä on lausuttu».

SairausvakuutusL 67,1 §:n rangaistussäännös koskee mm. sosiaalivakuutustoimikunnan ja -lautakunnan sekä tarkastuslautakunnan jäseniä. Säännös kohdistaa rangaistukseen siihen, »joka luvattomasti ilmaisee, mitä hän tässä laissa säädettyjä tehtäviä täyttäessään on saanut tietää jonkun henkilön taloudellisesta asemasta tai terveydentilasta». KEL 75,1 §:n sosiaalivakuutustoimikunnan jäsenten vaitiolovelvollisuuteen vaikuttava säännös taas säättää rangaistuksesta sille, »joka luvattomasti ilmaisee, mitä hän on tässä laissa säädettyä tehtävää täyttäessään saanut tietää jonkun henkilön taloudellisista oloista, terveydentilasta taikka ammattitai liikesalaisuuksista». TyöllisyysL 26,1 §:n vastaavan sisältöinen säännös täsmentää mm. työvoimatoimikuntien jäsenten vaitiolovelvollisuutta.

Vero- ja sosiaalihallinnon organien ohella erityisiä vaitiolovelvollisuuslainsäädäntöä on annettu mm. eräiden kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan säädännäisten komiteoiden jäsenistä. CECA-neuvottelukunnan jäsenet ja asiantuntijat ovat velvolliset pitämään salassa neuvottelukunnalle annetut toisen taloudellista asemaa tai liikesuhteita koskevat tiedot.³⁷ Kilpailuneuvoston jäsenet eivät taas saa käyttää yksityiseksi

perusteluja käsitykselle, että virkamiehellä ei olisi vaitiolovelvollisuutta sellaisiin tietoihin nähden, joita hänellä ei ole oikeutta luovuttaa; tietojen antamisoikeuden negatiota ei kai voi juridisesti luonnehtia muuksi kuin vaitiolovelvollisuudeksi!

³⁶ Silenti 1979 s. 449.

³⁷ L toiselta puolen Suomen tasavallan sekä toiselta puolen Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioiden ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön välillä tehdyn

hyödykseen KilpEdL:n nojalla hankittua tai muutoin saatua tietoa eivätkä myöskään ilmaista sitä sivulliselle, mikäli sitä ei ole säädettyssä järjestyksessä päätetty julkiseksi (33 §). Varaus viittaa lain 20 §:ään, jonka mukaan kilpailuneuvosto voi päättää kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi käytävän neuvottelun tapahtuvaksi julkisesti samoin kuin määrätä neuvottelusta kertyvät asiakirjat tai osan niistä julkisiksi.

Kirjanpitolautakunnan jäsenistä on puolestaan säädetty, että he ovat velvolliset pitämään salassa, mitä he jäsenen asemassaan ovat saaneet tietoonsa toisen taloudellisesta asemasta, liikesuhteista tai muusta sellaisesta. Työsuhdekeksintölautakunnan jäsenille säädetty vaitiolovelvollisuus kohdistuu tässä asemassa saatuihin tietoihin toisen taloudellisesta tai liikesuhteesta sekä seikkoihin, jotka lain tai erityisen määräyksen mukaan nimenomaan tai asian laadun vuoksi on pidettävä salassa. Puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annettu laki taas velvoittaa suunnittelu-työhön osallistuvia olemaan ilmaisematta sivullisille tai käyttämättä yksityiseksi hyödykseen suunnittelukunnan työn yhteydessä hankittuja ja saatuja tietoja.³⁸

Vaitiolovelvollisuudesta nimenomaisesti säätävänä säännöksenä voi lopuksi vielä mainita maatalouden markkinointineuvoston jäseniä koskevan asetuksenkohdan, jonka mukaan neuvoston toiminnassa saatuja tietoja ei saa ilmaista sivulliselle ilman asianomaisen lupaa.³⁹

Komiteajäsenen vaitiolovelvollisuus ei kuitenkaan tarvitse aina perustakseen nimenomaista säännöstä vaan voi RL 40: 19a:n mukaisesti nojautua virkakäskyteitse annettuun määräykseen, kuten työjärjestykseen, tai pelkästään asian laatuunkin. Säännöstämättömän vaitiolovelvollisuuden rajoja määrittävät kuitenkin AsiakJulkL 9 §:n mainitsemat intressit. Määräyksen antajana voi tulla kysymykseen sekä komiteaa alaisuussuhteessa ohjaava ja valvova linjahallintoyksikkö että komitea itse.

Komiteoilla, jotka ovat AsiakJulkL 2,2 §:n mukaisesti lain tarkoittamia viranomaisia, on yleensä oikeus saada toisilta valtio-orgaaneilta lain ei-julkisiksi säätämiä asiakirjoja. Tietojen saantioikeus saattaa koskea myös salassapidettäviä asiakirjoja sekä virkamiehen sivullistahoja koskevan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja. (Ks. V.3.3.). Ulottuuko komiteajäsenen vaitiolovelvollisuus myös tällaiseen *komitean saamaan ei-julkiseen informaatioon*?

sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä hintojen, myyntiehtojen ja kuljetushintojen julkistamisesta ja noudattamisesta eräiden sopimuksessa tarkoitettujen tuotteiden kaupassa 881/73, 4 §.

³⁸ KirjanpitoL 655/73, 37 §; VNp työsuhdekeksintölautakunnasta 649/70, 10,1 §; L puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 238/60, 7,1 §.

³⁹ A maatalouden markkinointineuvostosta 45/78, 7 §.

AsiakJulkA 3 §:n mukaan viranomainen, jonka hallussa asiakirja on lausunnon antamista tai muuta tilapäistä käyttöä varten, ei saa antaa siitä tietoa ilman sen viranomaisen suostumusta, jonka käsiteltävänä ja ratkaistavana asia on. Sekä Edward Andersson että Konstari, jälkimmäinen mm. lainvalmistelutöihin nojautumalla, ovat tulkinneet säännöksen koskevan ensisijaisesti AsiakJulkL 4–5 §:n tarkoittamia *ei-julkisia asiakirjoja*.⁴⁰ Vaikka aina ei ole varmaa, onko ei-julkinen asiakirja luovutettu komitealle »tilapäistä käyttöä varten», on säännöksi asetettava, että tietojen antaminen tällaisesta komitean hallussa olevasta asiakirjasta edellyttää luovuttajaorganin suostumusta. Säännöksen ratio näet antaa aiheen pikemminkin sen laajentavalle tulkinnalle kuin e contrario -päätelmälle. Kuten Konstari on huomauttanut, »tarve pitää dokumentti julkisuuden ulkopuolella ei välttämättä millään tavalla riipu siitä, millaisessa käyttötarkoituksessa se on toiselle viranomaiselle toimitettu».⁴¹ Vaikka ei-julkinen asiakirja olisi luovutettu pysyväksi katsottavalla tavalla, luovuttajaorganilla on vastaanottajaa paremmat edellytykset arvioida tietojen antamisen suotavuutta. Ja –komiteajäsenen vaitiolovelvollisuuteen päätyäkseni– jos komitealla ei ole oikeutta antaa ei-julkisesta asiakirjasta tietoja ilman sen luovuttaneen viranomaisen suostumusta, ei tällaista oikeutta ole myöskään komiteajäsenellä.

Jos komitea on saanut toiselta valtio-organilta AsiakJulkL 3 luvun tai AsiakJulkA:n nojalla *salassapidettäviä asiakirjoja*, komiteajäsenen vaitiolovelvollisuudesta ei voi olla epäilyksiä. Näiden säännösten asettama asiakirjojen salassapitamis- ja siitä johtuva vaitiolovelvollisuus koskee rajoituksitta kaikkia viranomaisia ja ne muodostavia henkilöitä. Komiteajäsenen vaitiolovelvollisuus on riidaton myös silloin, kun komitean saamat tiedot sijoittuvat komiteajäsenten vaitiolovelvollisuudesta annettujen erityissäännösten alaan. Ongelmallinen komiteajäsenen vaitiolovelvollisuus voi olla vain silloin, kun asiakirjan salassapitamis- tai vaitiolovelvollisuus perustuu sellaiseen hallinnonala- tai hallintoyksikkökohtaiseen erityissäännökseen, jonka henkilölliseen soveltamisalaan komitea ja sen jäsenet eivät kuulu.

Konstari näyttää pitävän mahdollisena tilannetta, jossa asiakirjan tai tiedon vastaanottava organii (sen muodostavat henkilöt) jäisi luovuttajaa koskevan salassapitovelvollisuuden ulkopuolelle. Hän näet mainitsee eräänä salassapidettävien asiakirjojen luovuttamiseen vaikuttavana teki-

⁴⁰ Andersson 1964 s. 568 ja Konstari 1977 s. 199–200.

⁴¹ Konstari 1977 s. 200.

jänä sen, »onko asiakirjan pyytänyt viranomainen voimassa olevien säännösten nojalla velvollinen pitämään tarvitsemansa dokumentin omalta osaltaan salassa».⁴² Nähdäkseni on kuitenkin oikein katsoa, että vastaanottajaa koskee myös nimenomaisten säännösten puuttuessa sama salassapitämis- ja vaitiolovelvollisuus kuin luovuttajaa. Esillä olevassakin tapauksessa julkisuuden välttämisen ratio ja tarve on riippumaton siitä, minkä viranomaisen hallussa asiakirja tai tieto on. Epäjohdonmukaista myös olisi, jos ei-julkisen asiakirjan tietojen antamista rajoittava ominaisuus siirtyisi esitetyin tavoin vastaanottajan asemaan vaikuttavaksi mutta asiakirjan tai tiedon salaisuusominaisuus velvoittaisi vain luovuttajaa. Vastaanottajaorgaanin (komitean) muodostavien henkilöiden (komiteajäsenten) vaitiolovelvollisuus lienee sitä paitsi useimmiten perustettavissa jo asian laatu -kriteeriin.

Komiteoiden *sisäiset valmisteluasiakirjat* kuten sihteereiden laatimat muistiot, mietintöluonnokset jne. ovat AsiakJulkL 5 §:n tarkoittamia ei-julkisia asiakirjoja. Komiteajäsenillä ei siten ole oikeutta antaa niistä sivullistahoille tietoja ilman AsiakJulkL 6,2 §:ssä edellytettyä viranomaisen lupaa. Kun komiteat ovat AsiakJulkL 2,2 §:n mukaan lakia sovellettaessa erillisiä viranomaisia, luvan antaminen on ensi sijassa komitean itsensä asiana. Komiteoiden *mietinnöt*, niiden toisille viranomaisille antamat *lausunnot* yms. asiakirjat sen sijaan tulevat AsiakJulkL 3 §:n mukaisesti julkisiksi allekirjoittamisensa jälkeen.⁴³ Edellytyksenä kuitenkin on, että niitä ei ole AsiakJulkL 9 §:n mukaisessa järjestyksessä annetun säännöksen tai määräyksen nojalla pidettävä salassa. Esimerkkinä voi mainita, että puolustushallinnon komiteoiden mietinnöt saattavat

⁴² *Konstari* 1977 s. 306.

⁴³ Tätä sääntöä ei tosin ole käytännössä ulotettu aivan kaikkiin komiteatyypiksi katsomiini orgaaneihin. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat Konstarinkin mainitsemissa päätöksissään käsitelleet vuoden 1944 LääkintöhallitusA:n (188/44) 5,2 §:ssä tarkoitettun tieteellisen neuvoston lausuntoja AsiakJulkL:n 5 §:n mukaisina sisäisinä viranomais selvityksinä. OKa 1965 s. 39–40 ja EOa 1966 s. 61–62. *Konstari*, 1977 s. 195, on pitänyt ratkaisuja ymmärrettävinä »varsinkin kun otetaan huomioon LääkintöhallitusA (188/44) 5 § 2 mom., jossa todetaan, että 'Lääkintöhallituksessa on tieteellinen neuvosto', mikä osoittaa elimen tulleen perustetuksi LKH:n omaan keskuuteen». Säädöstekstien muotoiluilla, jotka ilmaisevat komiteatyypin elimen suhteen tiettyyn linjahallintoyksikköön, ei kuitenkaan yleensä ole ratkaisevaa merkitystä tällaisen elimen organisatoriselle asemalle. Nähdäkseni myöskään AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen tulkinnassa ei näiden muotoilujen tulisi antaa ainakaan yksinomaisesti määrätä komiteatyypin orgaanin aseman ratkaisemista.

olla AsiakJulKA 1,1 §:n 3) kohdan nojalla salassapidettäviä asiakirjoja. Milloin komitean laatimat asiakirjat ovat salassapidettäviä, komiteajäsenillä on niiden sisältämiä tietoja koskeva vaitiolovelvollisuus.

VerotusL 133 § ulottaa vaitiolovelvollisuuden myös siihen, mitä säännöksen tarkoittamista seikoista on asian käsittelyssä lausuttu. Onko komiteajäsenillä yleinen *komiteassa käytyjä keskusteluja* ja keskusteluisissa esitettyjä näkemyksiä koskeva vaitiolovelvollisuus? Ongelmaa on tarkasteltava yhteydessä kysymykseen komiteoiden *kokousten julkisuudesta*.

Eräiden komiteatyypisten orgaanien kokousten julkisuudesta on annettu nimenomaisia erityissäännöksiä. Näihin kuuluu KilpEdL 20,1 §:n säännös, jonka mukaan kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamista koskeva neuvottelu käydään kilpailuneuvostossa suljetuin ovin, ellei neuvosto jossakin asiassa katso sen voivan tapahtua julkisesti. Vero- ja tutkijalautakuntien sekä lääninverolautakuntien kokouksista on taas noudatettavana VerotusL 12,3 §:n säännös, jonka mukaan »sivullisten älköön sallittako olla kokouksessa saapuvilla». Myös työsuhdekeksintölautakunnasta on annettu julkisuuden nimenomaisesti kieltävä säännös.⁴⁴

Selostetut erityissäännökset ilmentävät valtionhallinnossa yleisesti noudatettua periaatetta: asioiden käsittely tapahtuu *suljetuin ovin* julkisuusperiaatteen toteuttamisen jäädessä ensisijaisesti asiakirjajulkisuuden varaan.⁴⁵ Pääsäännöstä eivät tehne poikkeusta edes hallintolainkäyttöä harjoittavat elimet. Laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen prinssiippi viittaa lähinnä vain oikeudenkäymiskaaressa säännöstettyihin menettelyllisiin kysymyksiin⁴⁶ eikä siihen voitane sisällyttää oikeudenkäytön julkisuudesta annetun lain (26/26) sääntelemää käsittelyjulkisuutta. Pääsääntöiseen suljettuun käsittelyyn viittaavat myös ne erityissäännökset, jotka antavat tietyille henkilöryhmille, lähinnä ao. linjahallintoyksiköiden edustajille, oikeuden olla komiteoiden kokouksissa läsnä.⁴⁷

Pääsääntöisen suljetun käsittelyn periaate merkitsee, että sivullisella ei ole oikeutta vaatia kokouksessa läsnäoloa, ellei hän voi tukea vaatimustaan nimenomaiseen säännökseen. Epäselvempää sen sijaan oli aiemmin,

⁴⁴ VNp työsuhdekeksintölautakunnasta 649/70, 10,2 §.

⁴⁵ Vrt. Merikoski 1974c s. 47.

⁴⁶ Näin esim. Merikoski 1968b s. 38.

⁴⁷ Ks. esim. A siementavaran kaupasta 670/75, 9,2 §, jonka mukaan maatilahallituksen edustajalla on oikeus osallistua kasvilajiketoimikunnan ja sen jaostojen kokouksiin.

voiko orgaani itse päättää sivullisen läsnäolo-oikeudesta ilman KilpEdL 20,1 §:n kaltaisen säännöksen valtuutusta. Orgaaneissa, joissa noudatetaan hallintomenettelylakia, ongelmaa ei enää esiinny: asia voidaan käsitellä julkisesti vain erityissäännöksen tai sellaiseen perustetun päätöksen nojalla (5,1 §).

Ennen hallintomenettelylain voimaantuloa ei nähdäkseni ollut estettä soveltaa sitä julkisuusperiaatteen kannalta myönteisempää lähtökohtaa, että orgaani saattoi yksittäistapauksittain ja ilman tähän oikeuttavaa säännöstäkin päättää käsittelyjulkisuudesta, jollei ollut osoitettavissa erityistä julkisuuden epäävää seikkaa. Näin voitaneen nykyisinkin arvioida käsittelyjulkisuuden mahdollisuutta hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä komiteatyypisissä elimissä, kuten tilapäisissä lainvalmistelukomiteoissa.

Käsittelyjulkisuuden estää luonnollisesti sen nimenomaisesti kieltävä säännös. Kokousta ei myöskään voida päättää julkiseksi käsiteltäessä asioita, joihin nähden komiteajäsenillä on aiemmin esittämieni sääntöjen mukainen vaitiolovelvollisuus. Kun käsittelyssä on noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä kuten lainkäyttöorgaaneissa on asianlaita, varsinaisen päätöksenteon ja sitä edeltävien neuvottelujen täytynee tapahtua suljetuin ovin. Tämä yleisissä tuomioistuimissa noudatettu ja OK 1:7:n sisältämään tuomarinvalan kaavaan nojautuva periaate näet sisältynee laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen piiriin. Sääntö ulottuu lisäksi kaikkiin sellaisiin orgaaneihin, joiden jäsenten velvollisuudeksi on säädetty tuomarinvalan tekeminen siitä riippumatta, noudatetaanko niissä muutoin laillista oikeudenkäyntijärjestystä vai ei.

Kun kokous on nimenomaisen säännöksen tai asiasta tehdyn päätöksen mukaan julkinen, komiteajäsenillä ei ole käsittelyä koskevaa vaitiolovelvollisuutta. Toisaalta vaitiolovelvollisuuden olemassaolo on selvä silloin, kun käsittelyjulkisuudelle on jokin tarkasteleman erityinen oikeudellinen este. Vaitiolovelvollisuuden kannalta pulmallisia ovatkin kokoukset, jotka tapahtuvat suljetuin ovin ilman tähän nimenomaisesti velvoittavaa erityisperustetta. Näihin kuuluvat myös hallintomenettelylain yleissäännöksen vuoksi suljetuin ovin pidettävät kokoukset.

Hallintomenettelylaissa tai sen esitöissä ei ole otettu kantaa suljetun käsittelyn vaikutukseen vaitiolovelvollisuuteen. Ennen hallintomenettelylain säätämistä asiasta on esitetty kahden suuntaisia käsityksiä. Silennin mukaan »suljetusta käsittelystä seuraa joko automaattisesti tai, jos niin erikseen määrätään, myös vaitiolovelvollisuus siitä, mitä suljetussa käsit-

telyssä on tapahtunut». ⁴⁸ Konstari on puolestaan katsonut, että suljetusta käsittelystä ei ilman erityisperusteita –jollaisia hänen mukaansa esim. kunnanvaltuuston kohdalla voidaan esittää– johdu käsiteltävien asioiden tai asiakirjojen salassapitovelvollisuutta. Konstarin perustelussa voinee kirjoittajan käsitystä vääristelemättä sanan »asiakirjasalaisuus» tilalle kirjoittaa »vaitiolovelvollisuus»: »Suljetun käsittelymuodon ollessa hallinnossa pääsääntönä olisi päinvastaisesta päättelystä seurauksena lähes kaiken kattava asiakirjasalaisuus.» ⁴⁹

Kun hallintomenettelylaki on nimenomaisella yleissäännöksellä rajoittanut mahdollisuutta päättää käsittelyjulkisuudesta, Silennin kannasta seuraavat haitalliset vaikutukset julkisuusperiaatteen toteutumiselle ovat entisestään korostuneet. Suljetun käsittelyn ja vaitiolovelvollisuuden välistä suhdetta on nähdäkseni arvioitava eriytyneemmin kuin olettamalla niiden välinen automaattinen yhteys; vaitiolovelvollisuudelle on kyettävä osoittamaan sellainen erityisperuste, joka oikeuttaa soveltamaan asian laatu -kriteeriä. Komiteakäsittelyssä tällaisena erityispiirteenä saattaa olla mielipiteiden vaihdon luottamuksellisuuden merkitys päätöksenteolle ja komiteatyöskentelyllä tavoiteltaville päämäärille. Silloin kun komitea voi itse päättää käsittelyjulkisuudesta, kuten asianlaita on esim. hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä lainvalmistelukomiteoissa, sen toimivaltaan kuuluu myös määrätä suljetuin ovin käydyn keskustelun luottamuksellisuudesta ja jäsenten vaitiolovelvollisuudesta. ⁵⁰ Jollei komitea ole tehnyt asiasta nimenomaista päätöstä, vaitiolovelvollisuus ratkeaa yksittäistapauksittain arvioimalla mielipiteiden vaihdon luottamuksellisuusvaatimuksen kulloistakin painavuutta.

Yllä esitettyjä vaitiolovelvollisuussääntöjä hahmottaessani olen pitänyt silmällä komiteajäsenen suhdetta yleiseen sivullistahoon. *Komiteajäsenen suhteessa edustamaansa organisaatioon* nämä säännöt eivät aivan sellaisinaan päde. Edustussuhteella tavoiteltavia päämääriä ei ole mahdollista saavuttaa, ellei jäsenellä ole oikeutta informoida organisaatiotaan, järjestöä tai puoluetta, komiteassa käsiteltävistä asioista. Järjestö- tai puolue-edusteisten komiteoiden perustamisen eräänä keskeisenä tavoitteenahan esim. valtiollisia reformeja valmisteltaessa on saada järjestöjen ja puolueiden kannat selville mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja näin

⁴⁸ *Silenti* 1979 s. 451.

⁴⁹ *Konstari* 1977 s. 215–218.

⁵⁰ Niinpä valtioneuvoston 30. 6. 1982 asettama ympäristöministeriökomitea päätti kokouksessaan 26. 7. 1982, että sen työn edistymisestä ei anneta tietoja julkisuuteen. *HS* 27. 7. 1982.

turvata uudistusten hyväksyminen niistä päättävissä orgaaneissa sekä vaimentaa niiden muutoin mahdollisesti synnyttämää kritiikkiä. Tyypillisissä tilapäisissä valmistelukomiteoissa tai reformeja käsittelevissä pysyvissä komiteoissa järjestöjä ja puolueita edustavilla jäsenillä tulee olla mahdollisuus antaa organisaatiolleen tietoja esim. komitean sisäisistä, ei-julkisista valmisteluasiakirjoista samoin kuin komitean kokousten kuluista ja niissä esitetyistä näkemyksistä. Suppeammaksi järjestöön kohdistuva, yleisistä säännöistä poikkeava tietojen antamisoikeus on sen sijaan arvioitava silloin, kun komitea käsittelee yksityisiä oikeussubjekteja koskevia konkreettisia asioita. Tällaisissa komiteoissa jäsenen ja organisaation välinen yhteydenpito lienee pääsääntöisesti tarkoitettu koskemaan vain komitean päätöksenteossa noudatettavia yleisiä suuntaviivoja, ei sen sijaan komitean kannanmuodostusta yksittäisissä asioissa. Vastaavasti myös poikkeuksellinen informaation antamisoikeus rajoittunee päätöksenteon yleisiä suuntaviivoja koskeviin tietoihin.

Vaitiolovelvollisuudesta ei voida tinkiä organisaatioidenkaan suhteen silloin, kun se perustuu asiakirjan salassapitämissäännökseen tai -määräykseen tai AsiakJulkL 9,2 §:n suojattavaksi osoittamiin intresseihin. Järjestöt tai puolueet eivät ole sellaisia AsiakJulkL 23,1 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia, joilla voisi »viran tai julkisen toimen puolesta» olla oikeus saada tietoja salassapidettävistä asiakirjoista. Sen sijaan komitealle luovutettuihin ei-julkisiin asiakirjoihin sisältyviin tietoihin voitaneen suhtautua samoin kuin komitean sisäisiin valmisteluasiakirjoihin: organisaatiota voidaan informoida ilman luovuttajaviranomaisen lupaakin, mikäli tietojen antaminen on tarpeen organisaation kannanmuodostusta taikka muutoin edustussuhteen ja komitean tehtävien tai perustamistarkoituksen kannalta puolustettavaa organisaation informoimista varten.⁵¹

⁵¹ *Drewes*, 1958 s. 242–244, on ammattiyhdistysliikettä hallinto-orgaaneissa edustavien henkilöiden oikeusasemaa tarkastellessaan erottanut heidän absoluuttisen ja relatiivisen vaitiolovelvollisuutensa. Absoluuttinen vaitiolovelvollisuus vaikeuttaa kaikissa relaatioissa, kun taas relatiivinen vaitiolovelvollisuus sallii edustetun tahon informoimisen yleisluonteisista kysymyksistä. Kantaansa *Drewes* on perustellut saman kaltaisilla näkökohdilla, joiden olen itekin yllä katsonut puoltavan vaitiolovelvollisuudesta tinkimistä jäsenen ja hänen edustamansa organisaation suhteessa. Niinpä hänen mukaansa »ist die Herstellung einer Verbindung zwischen den Behörden und den Gewerkschaften durch beratende Ausschüsse und Beiräte nur sinnvoll, wenn die Verbandsvertreter über die Beratungen in diesen Gremien berichten können». Ks. vaitiolovelvollisuudesta edustettujen tahojen suunaan tehtävistä poikkeuksista ulkomaisessa kirjallisuudessa esitetyistä käsityksistä myös *Christensen* 1958b s. 170–171 alav. 21 ja *NOU* 1974: 43 s. 50.

Jos tietojen antaminen organisaatiolle on perusteltavissa edustussuhteella sekä komitean tehtävillä tai perustamistarkoituksella, komitea ei voine vaitiolovelvollisuutta koskevalla päätöksellään asettaa esteitä informaation välittämiseksi tässä relaatiossa. Toisen suuntainen tulkinta antaisi komitealle mahdollisuuden yhteydenpitoa rajoittamalla tehdä tyhjäksi ne tavoitteet, joihin komitean perustanut tai asettanut orgaani on pyrkinyt.

Milloin komiteajäsen sitten on siinä asemassa, että hänen vaitiolovelvollisuudestaan voidaan tietyn organisaation suhteen tehdä edellä tarkoitettuja poikkeuksia? Rajaa ei ole vedettävä niin tiukaksi, että organisaation informointioikeus olisi vain sitovasta ehdotuksesta määrätyllä komiteajäsenellä. Tällainen rajanveto johtaisi mm. siihen, että tilapäisten valmistelukomiteoiden jäsenillä ei voisi olla puolueiden tai etujärjestöjen suhteen laajempaa tietojen antamisoikeutta kuin suhteessa yleiseen sivulistahan. Jäsenellä tulee olla esittämiäni poikkeussääntöjä noudattava organisaation informointioikeus aina, kun komitean tosiasiallisesta kokoonpanosta, asettamisesta tosiasiallisesti noudatetusta menettelystä tms. seikoista on pääteltävissä komitean perustamisella ja jäsenen valinnalla pyrityn tietojen antamista edellyttävään yhteydenpitoon hänen ja organisaation välillä.

Virkamiesjäsenyyden tavoitteiden edellyttäessä yhteydenpitoa ao. hallintoyksikköön tällä on samanlainen informaation tarve kuin komiteassa edustetulla hallinnon ulkopuolisella organisaatiollakin. Hallintoyksiköllä on tällaisissa tapauksissa vähintään yhtä laaja oikeus saada virkamiesjäseneltä tietoja kuin organisaatiolla edustajaltaan. Kun asiakirjojen salassapitamis- ja virkamiesten vaitiolovelvollisuus kohdistuvat ensisijaisesti hallinnon ja sen ulkopuolisten tahojen välisiin suhteisiin, vaitiolovelvollisuudesta sallittavat poikkeukset voivat virkamiesjäsenen ja hallintoyksikön välisessä suhteessa olla laajemmatkin kuin relaatiossa komiteajäsen – organisaatio. Niinpä Konstarin AsiakJulKL 23,1 §:n tulkintamaksimiksi esittämä intressivertailu saattaa joskus osoittaa hallintoyksikön oikeutetuksi saamaan tietoja myös komitean hallussa olevasta tai sen laatimasta salassapidettävästä asiakirjasta. Myös silloin kuin vaitiolovelvollisuus perustuu muuhun seikkaan kuin asiakirjan salassapitämiseen, virkamiesjäsenen oikeus informoida hallintoyksikköä lienee ratkaistava asian salassapitamis- ja tietojen saamisintressien keskinäisen punninnan tuloksena.

9. KOMITEAJÄSENTEN ESTEELLISYYS

9.1. Esteellisyysden säännösperusta

Hallintomenettelylain virkamiesten esteellisyydestä sisältämät nimenomaiset säännökset ovat olennaisesti muuttaneet jääviysinstituution oikeusperustaa. Aiemminkin oli tosin voimassa esteellisyyttä koskevia erityissäännöksiä. Erityissäännökset eivät kuitenkaan ainakaan oikeuskirjallisuuden omaksuman kannan mukaan vielä ehdottomasti rajanneet sovellettavia jääviysperusteita: yksittäistapauksittain oli tutkittava, luetteliko säännös esteellisyysperusteet tyhjentävästi. Erityissäännökset eivät myöskään kattaneet hallinnon koko organisatorista ja toiminnallista laajuutta, vaan esteellisyysskysymyksiä jouduttiin käytännössä usein ratkomaan ilman nimenomaisten säännösten tukea.

Myös joidenkin komiteatyypisten orgaanien jäsenten jääviydestä oli ennen hallintomenettelylakia annettu erityissäännöksiä. Lain tai asetuksen tasoisina nämä säännökset ovat edelleenkin noudatettavana, vaikka orgaani ja sen toiminta kuuluisi lain 1 ja 3 §:ssään rajaamaansa soveltamisalaan. Hallintomenettelylaki on luonteeltaan subsidiaärinen, kuten sen 2 §:stä nimenomaisesti ilmenee: »Jos muussa laissa tai ennen tämän lain voimaantuloa annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta.»

Esteellisyyttä koskevat erityissäännökset on oikeuskirjallisuudessa ollut tapana jakaa kolmeen ryhmään.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat säännökset määräävät noudatettavaksi tuomarin jäävejä, kun taas toisessa ryhmässä näistä on tehty joitakin nimenomaisia poikkeuksia. Kolmanteen ryhmään lukeutuvat säännökset puolestaan luettelevat esteellisyysperusteet tuomarin jääveistä riippumattomasti. Komiteajäsenten osalta ryhmittelyä on ehkä syytä vielä täydentää jääviysperusteita mainitsemattomilla, esteellisyystilannetta koskevilla menettelyllisillä säännöksillä. Esimerkkinä mainittakoon valtion elokuva-tarkastamossa ja valtion elokuva-autakunnassa noudatettava säännös, jonka mukaan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan esteellisyyss tapauksissa opetusministeriön asiana on määrätä joku muista jäsenistä toimimaan puheenjohtajana.¹

Useimmiten komiteajäsenten esteellisyyssäännökset sijoittuvat ensimmäiseen ryhmään eli edellyttävät *tuomarin jäävien* soveltamista. Tällaisia säännöksiä on annettu ainakin seuraavien orgaanien jäsenistä: asevelvollisten tutkijalautakunta, kuluttajavalituslautakunta, kalavahin-

¹ L elokuvien tarkastuksen toimittamisesta 300/65, 13 §.

kojen arvioimislautakunta ja alueelliset arvioimislautakunnat, tapaturma-asiaain korvauslautakunta, työneuvosto sekä sosiaalivakuutustoimikunta, sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta.² Tähän ryhmään ovat luettavissa myös säännökset, jotka sisältävät joistakin tuomarin jääviysperusteista poikkeamaan oikeuttavan *varauksen* »soveltuvin osin» tai »vastaavasti». Näin muotoiltu jääviyssäännös on noudatettavana ainakin veteraanitunnuslautakunnassa, keskusverolautakunnassa, kilpailuneuvostossa, kirjanpitolautakunnassa, työsuhtekeksintölautakunnassa ja työvoimatoimikunnassa.³ Tällaista säännöstä sovelletaan myös vero-, tutkija- ja lääniverolautakuntien puheenjohtajiin. Lautakuntien jäsenten esteellisyys on sen sijaan määritelty seuraavalla, esitetyssä luokituksessa kolmanteen ryhmään kuuluvalla säännöksellä: »Lautakunnan jäsen älköön olko saapuvilla käsiteltäessä asiaa, joka koskee häntä itseään, hänen puolisoaan, lastaan, vanhempiaan tai puolisonsa vanhempia, sisarusiaan tahi näiden puolisoita tai lapsia taikka sellaista yhteisöä, yhtymää, laitosta, säätiötä tai kuolinpesää, jonka hallitukseen tai hallintoon hän kuuluu tai josta hänellä on tuntuvaa etua.» (VerotusL 13 §.)

Toiseen ryhmään kuuluneita säännöksiä, jotka määräisivät noudatettaviksi tuomarin jäävejä eräin nimenomaisin poikkeuksin, oli noudatettavana joissakin toisesta maailmansodasta aiheutuneita poikkeuksellisia tehtäviä hoitaneissa elimissä. Niinpä sodan aiheuttamista vahingoista suoritettavia korvauksia käsitelleiden lautakuntien jäsenten esteellisyys määräytyi tuomareihin sovellettavien perusteiden mukaisesti, kuitenkin niin, että jäsen ei ollut muussa kuin omassa asiassaan jäävi sen vuoksi, että hän itse voi saada korvausta näiden lakien nojalla. Vastaavasti eräiden asutuslainsäädännön toimeenpanoelinten jäsenet eivät olleet muussa kuin omassa asiassaan esteellisiä sillä perusteella, että he voivat tulla ao. lain nojalla velvoitetuksi luovuttamaan tai oikeutetuksi saamaan maata.⁴

Tuomarin jäävien ohella esteellisyys saatettiin nojata myös välimiehiin ja joskus todistajiinkin sovellettaviin perusteisiin. Välimiehen jääveihin viittaavia säännöksiä oli säädetty erityisesti sellaisten elinten jäsenistä, jotka käsitelivät tavaroiden luovutusvelvollisuuden johdosta maksettavia korvauksia. Todistajan esteellisyyden mukaisesti määräytyi puolestaan ainakin v. 1941 eräiden väestön ja omaisuuden siirtojen sekä sodasta

² L aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta 132/69, 5,3 §; A kuluttajavalituslautakunnasta 533/78, 8 §; L vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta 208/74, 5,2 §; STMp tapaturma-asiaain korvauslautakunnasta 856/48, muut. 276/73, 6,2 §; L työneuvostosta 608/46, 3,3 §; SVL 71 § ja A tarkastuslautakunnasta 422/64, 8,2 §.

³ VeteraanitunnusA 264/77, 2,2 §; A keskusverolautakunnasta 448/59, 5 §; KilpEdL 28,1 §; A kirjanpitolautakunnasta 784/73, 7 §; VNp työsuhtekeksintölautakunnasta 649/70, 9 §; TyöllisyysL 946/71, 22,2 §.

⁴ Ks. esim. Pika-asutusL 346/40, 10,2 §.

aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (598/41) tarkoitettujen sotavahinkojen selvittelylautakuntien jääviys (18,2 §).⁵

Hallinnossa sovellettiin ennen hallintomenettelylain voimaantuloakin esteellisyysinstituutiota myös nimenomaisten erityissäännösten ulkopuolisissa tilanteissa. Tällöin noudatetut jääviysperusteet jäivät kuitenkin sekä käytännössä että kirjallisuudessa varsin epämääräisten kriteerien varaan.

Willgren katsoi 1920-luvulla kirjoittamassaan oppikirjassa, että nimenomaisten säännösten puuttuessa oli nojaututtava tuomarin jääveihin. Willgrenin kantaa voinee luonnehtia jäänteeksi ajalta, jolloin hallintotoiminnan painopiste oli konkreettisissa ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa välittömästi koskevissa asioissa; se ei vastaa hallinnon organisatorista ja toiminnallista moninaisuutta ja sitä oli pitkään pidetty vanhentuneena jo ennen hallintomenettelylain säätämistä.⁶

Willgrenin esitystä tuoreemmissakin kannanotoissa on tuomarin jäävejä kuitenkin käytetty eräänä hallintovirkamiesten esteellisyysden kriteerinä. Niinpä Merikoski käytti tuomarin jäävejä pidättäytymissääntönsä sovellattavuuden äärirajoja piirtäessään. Hän esitti sääntöään sovellettavaksi sellaisissa tuomarinjäävisäännöksen tunnusmerkit täyttävissä tilanteissa, joissa virkamiehen suhteen asiaan tai asianosaiseen voitiin, »huomioon ottaen asiassa kysymyksessä olevan intressin voimakkuus ja muut olennaiset seikat», ajatella järkyttävän virkamiehen puolueettomuutta.⁷ Käytännössäkin tuomarin jäävejä pidettiin myös hallintovirkamiesten esteellisyystä arvioitaessa lähtökohtana, mutta jääviyden katsottiin voivan tulla kysymykseen myös niiden ulkopuolisissa tilanteissa ja toisaalta kaikkia niiden tarkoittamia esteellisyysperusteita ei pidetty relevantteina ainaakaan kaikessa hallintokoneiston toiminnassa. Hallintomenettelylakiehdotuksen valmistelijoiden kokonaisarvio oli, että »kirjoitettuun säännökseen perustumatonta esteellisyystä noudatetaan hallintokäytännössä kiinteytymättömin ja selvästikin epäyhtenäisin perustein». Seikkoina, joiden vaikutus oli havaittavissa erityisesti esteellisyysperusteen poiketessa tuomarin jääveistä, hallintomenettelylakiehdotuksen perusteluissa mainitaan asian laatu –esim. se, onko kyseessä velvoittava vai oikeuttava hallintotoimi–, asian arvo eli siihen liittyvän intressin suuruus, virkamie-

⁵ Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla v. 1974 valmistuneessa ehdotuksessa laiksi suuronnettomuuksien tutkinnasta esitettiin, että ehdotettujen tutkijalautakunnan ja tutkijaryhmien jäsenten esteellisyyteen sovellettaisiin paitsi tuomarin jäävejä myös todistamisesta kieltäytymiseen velvoittavia tai oikeuttavia perusteita (12 §). *Ivars-Tyynilä* 1974 s. 109.

⁶ *Willgrenin*, 1925 s. 317, kannan ovat todenneet vanhentuneeksi mm. *Merikoski* 1945 s. 443–444 ja *Rihto et al.* 1979 s. 93.

⁷ *Merikoski* 1968b s. 107.

hen harkintavallan laajuus sekä hallintotoiminnan tehokkuuden vaatimukset.⁸

Hallintomenettelylakiin sisällytetyillä esteellisyysäännöksillä on pyritty poistamaan aiemmin epäselvästä oikeustilasta ja vaihtelevasta käytännöstä aiheutuneita haittoja. Sovellettavat esteellisyysperusteet käyvät ilmi lain 10,1–2 §:stä:

»Virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen;
- 2) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen;
- 3) jos hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai
- 6) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Lähisukulaisella tarkoitetaan 1 momentissa virkamiehen lapsia, vanhempia, isovanhempia ja sisaruksia sekä näiden puolisoa ja lapsia. Lähisukulaiseen rinnastetaan virkamiehen puoliso ja virkamiehen kanssa avioliitonomaisissa oloissa elävä henkilö, heidän lapsensa, vanhempansa ja sisaruksensa, näiden puoliso ja lapset sekä virkamiehen kihlattu. Lähisukulaisena pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista.»

Hallintomenettelylain esitöissä on hallinnon sivuelimet nimenomaisesti mainittu sellaisina valtion hallintoviranomaisina, joihin lakia sovelletaan. Esteellisyysäännösten sovellettavuuden sellaisiin komiteajäseniin, joissa käsitellään lain tarkoittaman hallintomenettelyn piiriin kuuluvia asioita, vahvistaa vielä 10,3 §:n säännös. Sen mukaan »esteellisyysperusteita sovelletaan sellaiseenkin henkilöön, joka muuten kuin virkamiehenä käsittelee asioita viranomaisessa». Lain esitöissä on tällaisina henkilöinä mainittu »hallintotehtäviä hoitaviin erilaisiin lautakuntiin, toimikuntiin,

⁸ *Riitto et al.* 1979 s. 94–95. Ks. näistä esteellisyyskysymysten ratkaisemisessa merkityksellisinä pidetyistä seikoista myös *Merikoski* 1945 s. 451–452, *Vilkkonen* 1965 s. 881–883 sekä ulkomaisesta kirjallisuudesta. esim. *Westerberg* 1955 s. 354.

neuvostoihin tai muihin vastaaviin toimielimiin nimetyt, määrätyt tai valitut henkilöt».⁹

Hallintomenettelylain esteellisyysäännökset eivät kuitenkaan edes erityissäännösten täydentäminä anna selvää ja riidatonta vastausta kaikkiin komiteajäsenten oikeusasemaa arvioitaessa mahdollisesti syntyviin jääviysoongelmiin. Eräät komiteatyypiset elimet jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä niistä kaikista ole myöskään annettu esteellisyyttä koskevia erityissäännöksiä. Jotkin lain jääviysperusteista antamat määritelmät ovat tulkinnanvaraisia; tulkinnallinen avoimuus saattaa vielä korostua sellaisten rekrytointikriteereiltään ja -motiveiltaan erikoislaatuisten orgaanien henkilöiden kuin komiteajäsenten esteellisyysarvioinnissa. Soveltamisongelmia, joiden ratkaisemisessa ei toistaiseksi voi tukeutua edes oikeuskäytäntöön, saattavat aiheuttaa paitsi 10,1 §:n 6) kohdan yleislauseke myös eräät nimenomaiset jääviysperusteet. Myöskään subsidiäärisuussäännöksen merkitys ei välttämättä aina ole täysin riidaton esteellisyyssuhteen kannalta. Komiteajäsenten jääviyteen liittyvien erityisongelmien paikantamiseksi ja niiden ratkaisukriteerien hahmottamiseksi on hetkeksi etäännyttävä nimenomaisesta säännöspäätelmästä, tarkasteltava hallinnon esteellisyysinstituution taustaa ja tavoitteita sekä sen yhteyksiä eräisiin muihin valtiokoneiston organisatorisiin, menettelyllisiin ja henkilöllisiin järjestelyihin.

9.2. Esteellisyysinstituution taustaa

Esteellisyysinstituutio on alun perin kehitelty prosessioikeudessa ja myös sillä hallinnossa tavoiteltavat päämäärät ovat prosessioikeuden piiristä lainatut.¹⁰ Kirjallisuus on kytkenyt hallintovirkamiesten esteellisyyden tuomarin jäävien tavoin virkamiesten *henkilökohtaisen puolueettomuuden* takaamiseen. Esteellisyyden on katsottu johtuvan virkamiehen sellaisesta suhteesta käsiteltävänä olevaan asiaan tai siinä esiintyvään

⁹ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 20 ja Rihto et al. 1979 s. 114.

¹⁰ Ks. Suomen ja Ruotsin osalta esim. Merikoski 1945 s. 441 ja Munktel 1936 s. 13–20. Munktel, s. 13 viittaa mm. siihen, että aiemmin hallinnon ja lainkäytön välille ei tehty selvää eroa ja että eräänä seurauksena tästä oli, että »de för den allmänna processen givna reglerna i hög grad blevo av betydelse för förfarandet i förvaltningsfrågor». Merikoski selittää yleistä tuomioistuimenmenettelyä koskevien sääntöjen hallinnossa saamaa merkitystä myös lakimiesten asemalla hallintoviroissa.

asianosaiseen, joka saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa.¹¹ Virkamiesten henkilökohtaisen puolueettomuuden tavoite on puolestaan yhdistettävissä pyrkimykseen varmistaa *hallintotoiminnan objektiivisuus*. Merikoski onkin sitonut esteellisyydestarkastelussaan esittämänsä pidättäytymissäännön nimenomaisesti objektiivisuusvaatimukseen. Tämän säännön mukaan virkamies »on oikeutettu ja velvollinen pidättäytymään asian käsittelystä, jos hän on itse asian tai asianosaisiin jonkin tuomarinjäävissäännöksen osoittamassa suhteessa ja jos, ottaen huomioon asiassa kysymyksessä olevan intressin voimakkuus ja muut olennaiset seikat, hänen objektiivisuutensa voidaan ajatella tämän vuoksi järkkävän».¹² Puolueettomuuden ja objektiivisuuden ohella esteellisyysinstituutiosta on vielä nähty tae kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemalle *luottamukselle*;¹³ näin esteellisyyskysymys liittyy myös valtion ja valtiotoimintojen *legitimiteetin* ongelmaan. Hallintomenettelylain yleislausekkeessa puolueettomuus- ja luottamusaspekti tavallaan yhdistyvät: virkamies on esteellinen paitsi nimenomaisesti luetelluissa tilanteissa myös, »jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu».

Hallinnon objektiivisuus- ja legitimitetitavoitteisiin on pyritty myös muilla keinoin kuin luomalla takeita hallintotoiminnan subjektien henkilökohtaiselle puolueettomuudelle. Objektiivisuustavoite on asetettavissa taustaksi esim. hallinto-organien ja virkamiesten riippumattomuusjärjestelyille sekä sellaisille menettelyllisille periaatteille kuin asianosaisen kuuleminen ja usean eri orgaanin kytkeminen päätöksentekoon. Esteellisyysinstituution kannalta problemaattisimpia ovat kuitenkin sellaiset keinot, jotka näyttävät olevan ristiriidassa henkilökohtaisen puolueettomuuden pyrkimyksen kanssa.

Komiteoiden päätöksenteon kohteiden edustajiksi luokittelemani jäsenet ovat esimerkiksi orgaanihenkilöistä, joilta ei edellytetä henkilökohtaista puolueettomuutta vaan päinvastoin tietynlaista ennakkoasennetta orgaanin käsittelemiin asioihin. Tällaisissa orgaaneissa objektiivisuus-

¹¹ Tämän suuntaisesti ovat hallintovirkamiesten esteellisyyden määritelleet esim. *Harder* 1955 s. 359, *Christensen* 1958b s. 175–176 ja *Vilkkonen* 1965 s. 873–874.

¹² *Merikoski* 1968b s. 107 (harv. poistettu).

¹³ Luottamusaspektiin ovat kiinnittäneet huomiota esim. *Munktel* 1936 s. 20–21 ja *Vilkkonen* 1965 s. 874. *Christensen*, 1958b s. 23, on tarkastellut yleisemmin tuomioistuinmaisten piirteiden omaksumista keinona lisätä kansalaisten luottamusta hallintoon.

tavoite onkin yhdistettävissä pikemmin orgaanin henkilökokoonpanoon kokonaisuudessaan kuin sen yksittäisiin jäseniin: yksittäisten jäsenten edustamista eri suuntaisista intresseistä ja näkemyksistä ajatellaan siivilöityvän yleistä intressiä vastaava ja tässä mielessä objektiivisuusvaatimuksen täyttävä lopputulos. Samalla päätöksenteon kohteiden edustus on tulkittavissa keinoksi lisätä kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaa luottamusta ja tässäkin suhteessa vaihtoehdoksi henkilökohtaisen puolueettomuuden takaamisjärjestelyille.¹⁴

Esteellisyysongelman paikallistamiseksi myös puolueettomuutta on tarkasteltava laajemmasta kuin pelkästään hallintotoiminnan subjektien kulloinkin käsiteltävää asiaa koskevaan henkilökohtaiseen puolueettomuuteen rajoittuvasta näkökulmasta. Christensenin tavoin on mahdollista puhua ns. *funktionaalisesta puolueettomuudesta*, jolloin huomion kohteena on itse orgaani eivätkä siinä toimivat konkreettiset henkilöt.¹⁵ Orgaani on funktionaalisesti puolueeton, kun se on käsiteltävänäään oleviin asioihin nähden ulkopuolisen asemassa, kun sillä ei ts. ole niissä tietyn intressin edustajan tai valvojan tehtävää. Yleisissä tuomioistuimissa prosessi rakentuu kaksiasianosaissuhteelle, johon nähden tuomioistuin on ulkopuolinen. Silloinkin kun valtio on konstruoitavissa asianosaissuhteen toiseksi osapuoleksi kuten rikosprosessissa on asianlaita, valtion puhevaltaa ei käytä tuomioistuin. Funktionaaliseen puolueettomuuteen viittaa myös tuomioistuimilta puuttuva aloiteoikeus. Tuomioistuinten korostettu riippumattomuus on puolestaan nähtävissä lisätakeeksi niiden funktionaaliselle puolueettomuudelle.

Hallintolainkäytön erityiselimiä lukuunottamatta funktionaalisen puolueettomuuden tunnusmerkit eivät yleensä sovellu hallinto-orgaaneihin. Pääsääntönä näet on, että hallinto-orgaaneilla on aloiteoikeus toimivaltaansa kuuluvissa asioissa, että niiden käsittelemissä konkreettisissa asioissa oikeussuhteen toinen osapuoli on valtio ja että valtion puhevaltaa käyttää ja sen intressejä valvoo asian käsittelevä ja ratkaiseva orgaani itse. Hallinto-orgaanien funktionaalisen puolueettomuuden mahdollisuutta vähentää lisäksi niiden yleisten tuomioistuinten kompetenssia suppeampi asiallinen toimivalta.¹⁶

¹⁴ Vrt. Christensen 1958b s. 23.

¹⁵ Christensen 1958b s. 41–45.

¹⁶ Hallinnon ja tuomioistuinten eroja funktionaalisen puolueettomuuden näkökulmasta on yleistävästi tarkastellut Christensen, 1958b s. 41. Myös Merikoski, 1968b s. 35–36, on puolueettomuutta yhtenä yleisenä oikeussuojaperiaatteena

Myös hallinnossa on kuitenkin toteutettu joitakin yksittäisiä funktionaaliseen puolueettomuuteen tähtääviä järjestelyjä. Valtionasiamiesjärjestelmällä valtion intressin valvominen on saatettu irroittaa asian käsittelevän ja ratkaisevan organin tehtävistä sekä samalla luoda tuomioistuinprosessia muistuttava asianosaisasetelma. Tällaista järjestelyä sovelletaan myös joissakin komiteatyyppeissä elimissä (ks. IV.5.2.). Päätösvaltaiset komiteat ovat muutoinkin yhdistettävissä funktionaalisen puolueettomuuden tavoitteeseen: niiden päätettävät asiat on erotettu ko. hallinnonaloilla valtion puolesta muutoin toimivien ja valtion intresseihin identifioituneiden linjahallinto-organien kompetenssista. Toimivaltajärjestelyä vielä täydentää komiteoiden riippumattomuus linjahallinto-organisaatiosta sekä niiden ainakin osittainen miehittäminen valtion hallintokoneiston ulkopuolisilla henkilöillä, asiantuntijoilla tai päätöksenteon kohteiden edustajilla.¹⁷ Myös funktionaalista puolueettomuutta palvelevat keinot saattavat siten joskus olla ristiriidassa henkilökohtaisen puolueettomuuden tavoitteen kanssa.

Henkilökohtaisen puolueettomuudenkaan tarkastelua ei voida rajoittaa pelkästään esteellisyysinstituutioon. Jääviyttä arvioitaessa huomion kohteena ovat organitehtävään jo asetettu henkilö ja organin käsiteltäväksi jo tullut asia. Puolueettomuusaspekti on kuitenkin relevantti myös *orgaanihenkilöiden valikoitumisvaiheessa*. Puolueettomuus on eräs virkamiesten valikoitumista ohjaavien säännösten –hakumenettely, kelpoisuusehdot ja virkaylennysperusteet, kaksivaiheinen nimitysmenettely– tavoitteista. Nämä säännöt eivät tosin tavoittele virkamieskunnan ehdotonta puolueettomuutta, mikäli tähän sisällytetään riippumattomuus yhteiskunnallisista intresseistä ja poliittisista mielipidesuuntauksista. Sen

käsitellessään kiinnittänyt huomiota funktionaaliseen puolueettomuuteen liittyviin näkökohtiin, ko. termiä kuitenkin käyttämättä. Hänen mukaansa »päättävän viranomaisen tulisi ns. ulkoisessa hallintoasiassa olla yleensä aina ulkopuolisen riidanratkaisijan asemassa ja vapaa sellaisista vaikuttimista, jotka voivat järkyttää objektiivista suhtautumista asiaan ja asianosaisiin». Hän myös korostaa, että puolueettomuusperiaatetta ei voida toteuttaa yksin esteellisyysinstituution avulla: »Jotta puolueettomuusperiaate voisi tulla täysin toteutetuksi, täytyisi vapauttaa hallintoviranomaiset julkisen edun valvomisesta niiden ratkaistavina olevissa hallintoasioissa, joissa on kysymys julkisyyhteisön ja hallintoalamaisen välisistä oikeussuhteista . . .» Päämäärä ei hänen mielestään ole kuitenkaan saavutettavissa, koska kaikkien hallintoasioiden järjestäminen kaksiasianosaissuhteen pohjalle ei ole ajateltavissa.

¹⁷ Vrt. Christensen 1958b s. 52.

sijaan niillä pyritään estämään tilanne, jossa intressi- tai mielipideriippuvuus syrjäyttäisi muut valikoimisperusteet, ennen muuta pätevyyden. Välillisesti niistä on pääteltävissä, että tällainen riippuvuus ei saisi määrävästi vaikuttaa myöskään virkamiesten virkatoimintaan; tässä on yksi perustelu esteellisyysinstituution sovellettavuudelle hallintovirkamiehiin.

Hallintovirkamiehistä on lisäksi annettu myös esteellisyystilanteen synnyttävien intressisidonnaisuuksien ennalta ehkäisemistä suoranaisesti tarkoittavia säännöksiä. Kaikkia virkamiehiä koskevalla sivutoimisään-
nöstöllä pyritään paitsi varmistamaan virkatehtävien tehokas hoitaminen myös estämään puolueettomuutta vaarantavat ulkopuoliset sidonnaisuudet.¹⁸ Joistakin virkamiesryhmistä on annettu vielä samaa tavoitetta palvelevia erityissäännöksiä.

Lääninveroviraston ja verotoimiston virkamiehet eivät ilman lääninveroviraston lupaa saa kuulua valtiolle verovelvollisen yhteisön hallitukseen tai hallintoon eivätkä toimia sen tilintarkastajana. Lisäksi lääninverovirasto voi antaa rajoittavia määräyksiä näiden virkamiesten oikeudesta harjoittaa liikettä tai ammattia taikka toimia virkansa ulkopuolella verovelvollisen asiamiehenä, avustajana tai asiantuntijana verotusta tai kirjanpitoa koskevassa taikka tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Poliisi-
mies ei puolestaan saa ottaa vastaan sellaista tointa tai tehtävää, jota suorittaessaan hän tulee esteelliseksi antamaan lausuntoja tai tekemään ratkaisuja virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa.¹⁹

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean ehdotuksessa valtion virkamieslaiksi on lupaa edellyttävän sivutoimen käsite määritelty varsin laajasti: sivutoimella tarkoitetaan virkaa, työtä ja palkattua pysyväisluonteista tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä.²⁰ Sivutoimisään-
nöstön ohella ehdotus sisältää säännöksen, jonka mukaan viranomaisen voisi kieltää virkamiestä toimimasta luvallisessa yhdistyksessä, jos siinä toimiminen olisi ristiriidassa virkatehtävien tai virka-aseman kanssa. Ehdotuksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä, että virkavelvollisuuksien kanssa ristiriidassa on valtiota virkaehtosopimusneuvotteluissa edustavien virkamiesten toiminta sellaisessa virkamiesyhdistyksessä, jonka tehtävänä on virkamiesten etujen valvominen työmarkkinatoiminnassa.²¹ – Kunnallisen sopimusval-

¹⁸ Ks. sivutoimisään-
nöstön tavoitteista esteellisyystilanteiden syntymisen ehkäisemisessä esim. *Harder* 1955 s. 370–371, *Vilkkonen* 1965 s. 888 sekä *valtiontilintarkastajien kertomus* 1974 s. 107–109.

¹⁹ L välittömän verotuksen piiri- ja paikallishallinnosta 1002/75, 10 §; *PolisiA* 119/69, 27,1 §.

²⁰ *Kom.miet.* 1979: 26 s. 104 (24,3 §).

²¹ *Kom.miet.* 1979: 26 s. 103 ja 58. Säännösehdotus (18 §) on tosin kirjoitettu sikäli harhaanjohtavaan muotoon, että se antaa ymmärtää kysymyksessä olevan

tuuskunnan toimiston 6. 1. 1981 hyväksymässä mallivirkasäännössä on myös sivutoimia koskeva rajoittava määräys. Määräyksen eräänä perusteluna esitetään, että »toiminta saattaa olla esimerkiksi ristiriidassa viranhaltijan varsinaisten virkatehtävien kanssa tai tehdä viranhaltijan esteelliseksi virkatoiminnassaan».²²

Virkamiesten henkilökohtaisen puolueettomuuden varmistamiseen liittyen voi vielä mainita heidän RL 40: 1:stä johtuvan *lahjomasta pidättymisvelvollisuutensa*.

9.3. Komiteajäsenien esteellisyysongelman eriytyminen

Hallinnossa on siis piirteitä, jotka osoittavat objektiivisuus- ja legitimitteettivoitteisiin pyrityn muillakin keinoin kuin toiminnan subjektien henkilökohtaisen puolueettomuuden avulla; jotkin näistä keinoista ovat vielä ristiriidassa henkilökohtaisen puolueettomuuden kanssa. Kun henkilökohtainen puolueettomuus asetetaan yhteyteen funktionaalisen puolueettomuuden kanssa, hallinnon analyysi paljastaa niin ikään tuomioistuinlaitoksesta poikkeavia ominaisuuksia. Näiden esteellisyysinstituution »ympäristökijöiden» merkitys vaihtelee hallinto-organisaation eri osissa. Niinpä hallinnossakin on noudatettavana säännöstöjä, joiden eräänä tavoitteena on estää ennalta mahdolliset henkilökohtaista puolueettomuutta vaarantavat ristiriitatilanteet ja joiden suhteen hallintovirkamiehet eivät juuri eroa tuomareista.

Myös komiteoiden jäsenistössä henkilökohtaisen puolueettomuuden tavoitteella on *erijäsenryhmien valinnassa* erilainen merkitys. Päätöksen teon kohteiden edustajiksi luokittelemiani komiteajäseniä valittaessa on ensisijaisena perusteena sellainen intressi- tai mielipidesidonnaisuus, joka tietyssä asiassa aktualisoituessaan saattaa virkamiehen kohdalla johtaa jääviyteen. Esim. intressiedustajien esteellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös ne puolueettomuusihanteen vastaiset yhteydet asiaan tai asianosaisiin, jotka kokoonpanosäännöksiä annettaessa tai tosiasiallisessa valintamenettelyssä on ikään kuin *ennakolta* jo hyväksytty.²³

viranomaisen toimivallan rajoitus eikä suinkaan virkamiesten perusoikeusturvan kannalta varsin problemaattinen toimivallan laajennus: »Viranomainen ei . . . saa kieltää virkamiestä toimimasta luvallisessa yhdistyksessä, ellei siinä toimiminen ole ristiriidassa virkatehtävien tai virka-aseman kanssa tahi ellei laissa toisin säädetä».

²² Mallivirkasääntö 1981 s. 12–13 (23 §) ja s. 41.

²³ Mm. Munktel, 1936 s. 29, ja Westerberg, 1955 s. 354, ovat todenneet, että intressiedustuksessa on peräydytty jääviysinstituution taustana olevista periaat-

Virkamies- ja asiantuntijajäsenten kohdalla ei sen sijaan yleensä voida puhua tällaisesta mahdollisten puolueettomuutta tai objektiivisuutta vaarantavien yhteyksien ennakkollisesta hyväksymisestä. Näiltä komiteajäseniltä voidaan yleensä edellyttää samanlaista puolueettomuutta asioiden käsittelyssä kuin virkamiehiltä. Ns. toisen asteen jäävin sovellettavuuteen virkamiesjäsenen asema hallintoyksikkönsä edustajana saattaa kuitenkin vaikuttaa.

Virkamies- ja asiantuntijajäsenten puolueettomuuden – ja samalla esteellisyysinstituution – merkitystä korostaa heillä intressi- tai puolue-edusteisissa komiteoissa usein oleva eri suuntaisten intressien ja näkemysten sovittelijan rooli. Joidenkin lakimiesjäsenten kelpoisuusehdoissa nimenomaisesti mainittuun neutraaliusvaatimukseen olen aiemmin (VI.3.5.) jo kiinnittänyt huomiota. Muitakin esimerkkejä virkamies- ja asiantuntijajäsenille nimenomaisesti säädetystä puolueettomuusedellytyksestä on intressiedusteisten säädännäisten komiteoiden kokoonpanosäännöksistä osoitettavissa.²⁴ Jo valintavaiheessa vaikuttavan puolueettomuusvaatimuksen ei kuitenkaan aina tarvitse olla edes nimenomaisesti säädetty: esim. intressiedusteisissa komiteoissa se saattaa olla johdettavissa tulkinnasta, jonka mukaan asiantuntija- tai virkamiesjäsenten sidonnaisuudet eivät saa horjuttaa kokoonpanosäännöksen mukaista intressiedustuksen tasapainoa. Lisäksi on esteellisyysinstituution merkitystä korostaen eräiden muidenkin kuin intressiedusteisten komiteoiden jäsenistä annettu säännöksiä, jotka pyrkivät ennakolta ehkäisemään jääviystilanteiden syntymistä.

Lääkelautakunnan jäsenet eivät saa olla lääkkeitä valmistavan yhteisön tai apteekkitavarakaupan hallinto- tai johtoelimen jäsenenä tai toimihenkilönä. He eivät myöskään saa toimia vastaavissa tehtävissä farmaseuttisten erikoisvalmisteiden tuontia harjoittavassa liikkeessä eivätkä ulkomaisen lääketehtaan edustajina Suomessa.²⁵ Lento-onnettomuuksien tutkijalautakuntaan taas ei saa määrätä henkilöä, jolla on asiassa osaa tai jolla on siitä odotettavana erityistä hyötyä taikka jonka puolueettomuutta tutki-

teista. *Harder*, 1955 s. 360, on jopa sulkenut intressiedustustapaukset jääviystarkastelun ulkopuolelle. Tätä hän on perustellut sillä, että esteettömyysvaatimuksella pyritään estämään asiaan kuulumattomien näkökohtien vaikutus ja tällaisista näkökohdista ei voi olla kyse silloin, kun henkilö on asetettu tiettyyn tehtävään edustamaan itseään tai jotakin intressiä.

²⁴ Esim. A metsä- ja uittotoissa suoritettavasta palkkauksesta 169/65, 6 § (metsäpalkkalautakunta) ja L merimieskatselmuksesta ja merimiesten luettelomisesta 258/37, muut. 4/65, 12,1 § (merenkulkijain kurinvalvontalautakunta).

²⁵ A lääkintöhallituksesta 130/70, muut. 934/82, 55,3 §.

muksessa on muutoin syytä epäillä.²⁶ Valtion tieteellisen toimikunnan puheenjohtaja tai muu jäsen on puolestaan vapautettava tehtävästään, jos hänet nimitetään tutkijaprofessoriksi taikka jos hän saa varttuneiden tutkijoiden apurahaa tai solmii yksin tai tutkijaryhmän jäsenenä tutkimussopimuksen toimikunnan kanssa.²⁷ Vaikka säännös on muotoiltu jäsenen tehtävästään vapauttamisperusteita koskevaksi, se sääntelee muiden tarkasteltujen puolueettomuussäännösten tavoin myös jäsenten kelpoisuusehtoja: toimikuntaan ei saa valita henkilöä, joka on siihen säännöksen tarkoittamassa suhteessa.

Voiko intressiyhteys sitten estää virkamies- tai asiantuntijajäsenen valinnan sellaisissakin säännöstämättömissä tapauksissa, joissa ei jouduta kiinnittämään huomiota intressi- tai puolue-edustuksen tasapainoon? Kysymys ennakoitavissa olevien jääviyssuhteiden vaikutuksesta orgaanien henkilöiden tehtäväänsä asettamiseen on komiteajäseniä valittaessa nähdäkseni vielä merkityksellisempi kuin esim. virkanimityksissä. Komiteoiden asiallinen toimivalta on yleensä muiden hallinto-organien kompetenssia suppeampi ja siten mahdollisen jääviyden aiheuttavat intressiyhteydet ovat myös ennalta helpommin osoitettavissa. Kun jäsenyys vielä on sivutoimen luonteinen, tehtävän ulkopuoliset, erityisesti ammatin tai elinkeinon harjoittamisesta johtuvat sidonnaisuudet ovat komiteajäsenillä tavallisemmat kuin virkamiehillä. Säännöksi voinee asettaa, että elleivät kokoonpanosäännökset nimenomaisesti johonkin ajateltavissa olevaan jääviysperusteeseen nähden tingi henkilökohtaisen puolueettomuuden vaatimuksesta, komiteaan ei tulisi valita henkilöitä, joiden voidaan odottaa olevan suhteellisen usein esteellisiä komitean käsiteltävissä asioissa. Mitä kapeampi komitean asiallinen toimivalta on ja mitä vähälukuisempia asioita se käsittelee, sitä enemmän painoa mahdolliseen jääviyteen tulisi jäseniä valittaessa panna – edellyttäen luonnollisesti, että esteellisyysinstituutio tulee komitean tehtävien ja toimivallan johdosta ylipäänsä sovellettavaksi.²⁸ Ääriesimerkkinä esteellisyyskysymyksen merkityksestä jo jäsenten valintavaiheessa voi ajatella tiettyä tapausta, kuten onnettomuutta tai epäiltyä väärinkäytöstä, selvittämään asetettavaa tutkintakomiteaa.²⁹

²⁶ IlmailuA 525/68, 118,2 §.

²⁷ A tieteellisen tutkimuksen järjestelystä 186/76, 48 §.

²⁸ Vrt. Christensen 1958b s. 191.

²⁹ V. 1981 valmistuneen suuronnettomuuksien tutkintaa koskevan lakiehdotuksen esteellisyysäännöksen (7 §) mukaan »tutkintaan ei saa osallistua se, joka on asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että se voi vähentää tutkinnan luotettavuutta». Lehtola et al. 1981 s. 50. Kun tutkijalautakunta asetettaisiin kutakin

Komitealaitoksen esteellisyysongelmat eriytyvät paitsi jäsenryhmittäin myös käsiteltävien asioiden mukaisesti. Tämä on luonnollista jo esteellisyysarvioinnin lähtökohdan vuoksi: esteellisyysuhan määrittäminen nimenomaan käsiteltävän asian (tai asianosaisen) ja toimivan subjektin välisenä suhteena.

Tuomioistuinten ratkaisut, lainkäyttöpäätökset, ovat konkreettisia, yksityisiä oikeussubjekteja välittömästi koskevia ja oikeudellisesti velvoittavia akteja. Tästä myös johtuu oikeusturva-aspektin keskeisyys tuomioistuinlaitoksen organisatoristen, henkilöllisten ja menettelyllisten piirteiden määräytymisessä. Hallinnossakin on henkilökohtaisen puolueettomuuden vaatimuksen nähty korostuvan sitä mukaa kuin oikeusturvanäkökohtien merkitys kasvaa;³⁰ onpa kirjallisuudessa joskus katsottu, että esteellisyys voisi hallinnossa aktualisoitua vain käsiteltäessä sellaisia konkreettisia asioita, joiden yhteydessä kansalaisten oikeusturvaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.³¹ Ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan vaikuttavien konkreettisten aktien antaminen ei kuitenkaan tyhjennä hallinnon koko alaa. Hallinto-organit harjoittavat yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjaustehtäväänsä myös antamalla yleisiä tai oikeudellisesti velvoittamattomia akteja, merkittävä osa niiden toiminnasta on ns. poliittisten päätöksentekoelementtien ratkaisujen valmistelua,

suuronnettomuutta varten erikseen, on selvää, että säännöksen tarkoittamassa suhteessa olevaa henkilöä ei voitaisi määrätä lautakunnan jäseneksi. Ilmailuhallituksen oikeusministeriön esteellisyysäännösten uudistamiseen liittyvään kyselyyn (994/41/73) antamassa vastauksessa todettiin mm., että »kun lento-onnettomuutta selvitettyä voidaan joutua tutkimaan jotakin ilmailuhallituksen vastattavana olevaa toimintaa, on pyritty huolehtimaan siitä, etteivät mahdollisesti kysymykseen tulevista toiminnoista ylemmässä tai alemmassa virkaportaassa huolehtivat henkilöt vastaa onnettomuuksien selvittelyistä». Käytännössä tämä on ilmailuhallituksen mukaan merkinnyt sitä, että lento-onnettomuuksien tarkastuslautakunnan jäseneksi ei ole määrätty ilmailuhallituksen palveluksessa olevia ja että tutkijalautakunnissa olleet ilmailuhallituksen edustajat ovat olleet sellaisia »asian tuntijavirkamiehiä», joiden toimintojen oikeellisuuden selvittäminen ei tule tutkinnassa kysymykseen. – Ulkomaisessa kirjallisuudessa on *Munktel*, 1936 s. 65–66, pitänyt sopimattomana, että onnettomuuksien tutkintaelinten puheenjohtajana on käytetty henkilöä, joka osaltaan on ollut vastuussa turvallisuustoimenpiteiden riittävydestä.

³⁰ Näin esim. *Munktel* 1936 s. 22–23 ja *Merikoski* 1945 s. 450–451.

³¹ Näin *Harder* 1955 s. 359. Sen sijaan esim. *Christensen*, 1958b s. 177–178, on tosin katsonut, että esteellisyyskysymysten merkitys kasvaa käsiteltäessä konkreettisia asioita, mutta ulottanut kuitenkin eräiden jääviysperusteiden relevanssin myös yleisten aktien käsittelyprosessiin.

toiminnan välittömät vaikutukset rajoittuvat usein valtio-organisaation sisäiseen ohjaukseen jne.

Hallintomenettelylaki ei rajoita esteellisyysinstituution sovellettavuutta pelkästään hallintotoimien antamisprosessiin, yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa välittömästi koskevien konkreettisten asioiden käsittelyyn. Esteellisyyttä sääntelevät 10–11 § eivät kuulu niihin pykäliin, jotka 1,1 §:n mukaan ovat noudatettavina »vain, jos hallintomenettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta». Kuitenkin on selvää, että mahdollisuus 10,1 §:n tarkoittaman orgaanihenkilön sekä asian tai asianosaisen erityissuhteen aktualisoitumiselle on sitä suurempi, mitä konkreettisemmasta ja kohteiltaan yksilöidymmästä toimenpiteestä on kysymys. Objektiivisuus voidaan asettaa oikeudellisten ja teknisten sääntöjen sekä ns. yleisen intressin noudattamisen merkityksessä kaikkea hallintotoimintaa ohjaavaksi periaatteeksi ja siitä voidaan johtaa myös esteellisyteen vaikuttavia päätelmiä; näin hallintomenettelylain voi katsoa myös tehneen jättäessään esteellisyysäännökset niiden säännösten ulkopuolelle, joita sovelletaan vain hallintotoimien antamisprosessissa. Hallintotoiminnan sisällöllinen moninaisuus ei kuitenkaan voi olla vaikuttamatta esteellisyyskysymysten arviointiin silloinkaan, kun tämä pohjautuu hallintomenettelylakiin.

Komiteoiden tehtävien ja toimivallan heterogeenisuus eriyttää niiden esteellisyysongelmien tarkastelua myös sikäli, että osa komiteoista sulkeutuu hallintomenettelylain 1 §:n ja sen lain esitöihin perustuvan tulkinnan nojalla lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia orgaaneja ovat ennen muuta tilapäiset lainvalmistelukomiteat sekä elimet, jotka käsittelevät hallintomenettelylain esitöissä määritellyllä tavalla ymmärretyn lainkäytön piiriin kuuluvia asioita.

Ns. tyypillisissä *tilapäisissä komiteoissa*, jotka valmistelevat kohteiltaan yksilöimättömiä reformeja, jääviyskysymyksen käytännön merkitys on kuitenkin vähäinen: käsiteltävien asioiden yleisyydestä ja abstraktiudesta johtuu, että esteellisyysaiheuttava suhde asiaan tai asianosaiseen ei niissä juuri voine aktualisoitua. Poikkeuksena voi kuitenkin olla ns. toisen asteen jäävin tarkoittama tilanne; tätä jääviysperustetta tarkasteltaessa on syytä sivuta myös tilapäisiä komiteoita.

Kun ns. tyypillisissä *tilapäisissä komiteoissa* esteellisyysongelmaa ei käsiteltävien asioiden luonteesta johtuen yleensä voi lainkaan – toisen asteen jääviä lukuunottamatta – syntyä, jääviyskysymyksen relevanssiasiatteikon toiseen ääripäähän sijoittuvat lainkäyttöä harjoittavat komitea-

tyyppiset elimet. Niiden jäsenten jääviyden arvioinnille on kuitenkin tarjolla riidaton lähtökohta, vaikka ne yleensä jäävätkin hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle.

Joistakin *lainkäyttökomiteoista* on annettu nimenomainen OK 13: 1:n sääntelemiin tuomarin jääveihin viittaava erityissäännös. Tällaisen säännöksen puuttuessaakin on tuomarin jäävejä pääsääntöisesti sovellettava laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisvelvollisuuden nojalla. Tämä koskee nähdäkseni myös komiteoita, jotka osallistuvat lainkäyttöprosessin valmisteluvaiheeseen ehdotuksia tekemällä tai lausuntoja antamalla ja joihin ei näissä tehtävissään sovelleta hallintomenettelylakia. Tätä kantaa voi perustella sillä hallintomenettelylain esitöissäkkin korostetulla periaatteella, jonka mukaan esteellisyyden vaikutus ulottuu varsinaisen päätöksenteon ohella myös sitä edeltäviin, asian ratkaisulle potentiaalisesti merkityksellisiin valmistelutoimiin.³²

Viittaus tuomarinjääveihin ei kuitenkaan ratkaise kaikkia lainkäyttöprosessiin osallistuvien komiteoiden jäsenten esteellisyyssongelmia. Jo erityissäännösten sisältämät, tuomarin jäävien noudattamista koskevat *va-
raukset* viittaavat mahdollisuuteen poiketa yksittäistapauksissa OK 13: 1:n säännöksistä eikä laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen soveltamisvelvollisuuskään merkitse ehdotonta sidonnaisuutta oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Intressiedustajien tai virkamiesjäsenten erityisasema voi lainkäyttökomiteoissakin oikeuttaa muutoin sovellettavien esteellisyyssperusteiden syrjäyttämiseen, joskin poikkeuksille lienee asetettava tiukemmat edellytykset kuin muissa komiteoissa.

9.4. Intressiedustajien jääviys

Intressiedustajien jääviyteen liittyvät erityisongelmat johtuvat toteamastani rekrytointiperusteiden ja -motiivien poikkeuksellisuudesta: intressiedustuksesta päätettäessä hyväksytään samalla tietyt puolueettomuutta horjuttavat sidonnaisuudet. Oikeuttaako tämä näkökohta sitten poikkeamaan niistä säännöistä, joiden mukaisesti hallinnon orgaanien henkilöiden esteellisyyttä on yleensä arvioitava?

Hallintomenettelylain soveltamisalueella liikuttaessa kysymykseen annettavan vastauksen aineksia on saatavissa lain esitöistä, joissa on sivuttu myös intressiedustuksen erityisproblematiikkaa. Palvelussuhteesta johtuvan jäävin yhteydessä on lakiesityksen perusteluissa todettu,

³² He n:o 88 v. 1981 vp. s. 23–24 ja *Rihto et al.* 1979 s. 110–111.

»ettei esteellisuuden aiheuttavasta puolueettomuuden vaarantumisesta ole kysymys silloin, jos henkilö on nimetty osallistumaan asian käsittelyyn viranomaisessa . . . siitä syystä, että tietty *edunvalvonta* saataisiin otetuksi huomioon viranomaisen päätöksenteossa». Niinpä elinkeinohallituksen lisäjäseniksi määrätty työmarkkinajärjestöjen edustajat eivät olisi esteellisiä käsiteltäessä asioita, »joissa heidän työnantajinaan toimivat järjestöt ovat asianosaisina tai muuten esittävät vaatimuksia asioiden ratkaisemiseksi tietyllä tavalla». Tällöin olisi esteettömyyden syrjäytyminen »perustettavissa viranomaisen järjestysmuotoa ja päätöksentekojärjestystä koskeviin säännöksiin, joita sovelletaan erityissäännöksinä hallintomenettelylaista poiketen».³³

Säädännäisessä intressiedustuksessa mahdollisuus poiketa hallintomenettelylain esteellisyysäännöksistä onkin perustettavissa lain subsidiäriseen luonteeseen: intressiedustusta koskevat lain tai ennen hallintomenettelylain voimaantuloa säädetyt asetuksen säännökset syrjäyttävät erityissäännöksiä hallintomenettelylain esteellisyysäännökset. Tämä ei kuitenkaan vaikuta kaikkien hallintomenettelylain 10,1 §:n mainitsemien esteellisyysperusteiden sovellettavuuteen. Niinpä sillä ei ole merkitystä 10,1 §:n 1) kohdan tarkoittaman osallisuus- tai sukulaisuusjäävin kannalta: jos intressiedustaja itse tai hänen lähisukulaisensa on asiassa asianosainen, häneen on sovellettava samoja esteellisyysääntöjä kuin hallinnon muihinkin orgaanien henkilöihin.³⁴

Pulmallisia ovat lähinnä tilanteet, joissa asia koskee komiteajäsenen edustamaa ryhmää taikka järjestöä tai sen jäsenistöä. Tilannetta saatetaan joutua arvioimaan paitsi yleislausekkeen myös 10,1 §:n 2) kohdan tarkoittaman intressijäävin taikka 4) kohdassa mainitun palvelussuhteesta johtuvan tai 5) kohdan mukaisen yhteisön, säätöön tai laitoksen hallintoon kuulumisesta aiheutuvan jäävin kannalta. Joskus voi aktualisoitua myös 3) kohdassa tarkoitetun avustajana tai edustajana toimimisesta aiheutuvan jäävin sovellettavuus. Hallintomenettelylakiesityksen esimerkki kattaa mahdollisista asetelmista vain yhden: tilanteen, jossa asia koskee jäsenen edustamaa järjestöä ja jossa jäsen on järjestöön palvelussuhteessa. Yritän tarkastella problematiikkaa seuraavassa hieman eriytyneemmin, joskaan en hallintomenettelylain tai sen esitöiden mainitsemien jääviysperusteiden mukaisesti hajautettuna enkä myöskään kaikkia potentiaalisia erityistapauksia jäljittäen; jo oikeuskäytännön puuttumisesta johtuu, että

³³ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 22. Samoin *Riitto et al.* 1979 s. 104.

³⁴ Vrt. *Westerberg* 1955 s. 354 ja *Christensen* 1958b s. 180.

esitys on pakko rakentaa tyypitettyjen tapausten analysoinnin varaan.

Aloitin tilanteesta, jossa käsiteltävänä oleva asia koskee *ryhmää*, jota jäsenen edellytetään edustavan tai johon hänen edellytetään kuuluvan, taikka tällaisen *ryhmän tunnusmerkit täyttävää subjektia*. Tällaisessa suhteessa on esim. maataloustuottajia edustava komiteajäsenen käsiteltäessä maataloustuottajia kollektiivisesti tai yksittäisiä maataloustuottajia koskevia asioita. Jäsentä ei tällöin nähdäkseni voida pitää esteellisenä. Kysymyksessä on tyypillisesti sellainen puolueettomuutta horjuttava intressiyhteys, joka on intressiedustuksesta säädettyä ennalta hyväksytty.³⁵ Samoin on asianlaita silloin, kun jäsen on tulkittavissa ei vain eturyhmän vaan nimenomaisesti tietyn järjestön edustajaksi ja asia koskee *järjestön jäsentä (jäseniä)*. Sääntö lienee ulotettava myös tapauksiin, joissa järjestöllä ei ole sitovaa jäsenen ehdottamisoikeutta mutta joissa jäsen kuitenkin faktisesti on määrätty järjestön ehdotuksen perusteella riippumatta siitä, kuuluuko jäsen mahdollisesti järjestön hallintoon tai onko hän järjestöön palvelussuhteessa.

Entä sitten tapaukset, joissa asia koskee *järjestöä itseään* ja joihin myös hallintomenettelylakiesityksen perustelujen esimerkki kuuluu? Jääviyssääntöjen soveltaminen syrjäytyy nähdäkseni ainakin silloin, kun järjestöllä on jäsentä asetettaessa sitova ehdotusoikeus ja kun jäsenen sijaan ei siten ole mahdollista saada sellaista kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä, johon vastaava jääviysperuste ei ulottuisi. Näinhän asianlaita voi olla paitsi silloin, kun edustetuksi tuleva järjestö on säännöksessä nimenomaisesti yksilöity, myös säännöksen puhuessa ainoastaan ryhmäedustuksesta ja vaietessa täysin ehdotusoikeudesta. Jos sen sijaan järjestön edustetuksi tulo- ja jäsenen ehdottamisoikeus ei ole johdettavissa kokoonpanosäännöksestä, järjestön ehdotuksesta tosiasiallisesti määrätty jäsen saattaa olla esteellinen sitä koskevissa asioissa.

Esittämäni pohdiskelut antavat nähdäkseni ainekset sellaisen yleistävän säännön asettamiseen, joka osoittaa, milloin intressiedustajan esteellisyys ei ainakaan voi tulla kysymykseen: *jos komitean kokoonpanosäännöksen sisältämiä vaatimuksia ei voi täyttää sellainen henkilö, jota kulloinkin käsillä oleva puolueettomuutta vaarantava sidonnaisuus ei koskisi, sidonnaisuus ei aiheuta komiteajäsenen jääviyttä*.³⁶ Tämä sääntö määrittää käsittääkseni sen »puolueellisuuden» vähimmäismäärän, mikä

³⁵ Vrt. Sundberg 1955 s. 231–232, Westerberg 1955 s. 354, Vilkkonen 1965 s. 874, ja Eckhoff 1980 s. 431.

³⁶ Saman lähtökohdan on omaksunut Christensen 1958b s. 185.

intressiedustuksesta säädettyä on ennalta hyväksytty ja mitä tästä syystä ei voi pitää esteellisyysperusteena. Jos intressiyhteys on esittämääni kiinteämpi tai yksilöidympi, intressiedustajakin saattaa olla esteellinen. Esimerkkinä voidaan ajatella tilannetta, jossa teollisuusjärjestöä edustava jäsen on palvelussuhteessa järjestön jäsenenä olevaan osakeyhtiöön tai kuuluu sen hallintoon ja tämä osakeyhtiö on käsiteltävässä asiassa asianosainen tai sillä on asian ratkaisusta »odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa».

Intressiedustajia ei jääviysarvioinnissa ole nähdäkseni syytä erotella sen erityisen suhteen perusteella, jossa he ao. järjestöön nähden ovat: merkityksetöntä on, kuuluuko intressiedustaja järjestön hallintoelimeen, onko hän järjestöön palvelussuhteessa, onko hän järjestön ns. rivijäsen vaiko mahdollisesti täysin järjestön ulkopuolinen henkilö. Niinpä esim. hallintomenettelylakiesityksen perustelujen näkökohdat intressiedustajan esteettömyyden syrjäytymisestä soveltuvat yhtä hyvin järjestön hallintoelimeen kuuluvaan kuin siihen palvelussuhteessa olevaan henkilöön, vaikka ne perusteluissa on esitetty nimenomaan jälkimmäistä jääviysperustetta tarkasteltaessa.

Jos intressiedustus ei perustu hallintomenettelylain 2 §:n tarkoittamaan säännökseen, lain 10 §:ssä säädettyjen esteellisyysperusteiden sivuuttamista ei voi nojata lain subsidiääriseen luonteeseen. Silti esittämälläni tiettyjen puolueettomuutta horjuttavien sidonnaisuuksien ennakkollista hyväksymistä koskevilla näkökohdilla voi tällöinkin olla merkitystä. Ne saattavat tulla huomioon otetuiksi harkittaessa yleislausekkeen sovellettavuutta taikka tulkittaessa 10 §:n 2–5) kohdissa säänneltyjä esteellisyysperusteita, joihin varsinkin »erityisen hyödyn tai vahingon» kriteeri tuo mukanaan tietyn tulkinnallisen väljyyden. Näkökohdilla voi olla merkitystä myös silloin, kun pohdittavana on hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolisten lainkäyttöprosessiin osallistuvien komiteoiden intressiedustajajäsenten jääviys.

Myös muiden päätöksenteon kohteita edustavien komiteajäsenten jääviyden arvioimisessa saatetaan joutua ratkomaan kysymyksiä, jotka liittyvät kokoonpanosäännöksestä päätettäessä hyväksytyn tai edellytetyn sidonnaisuuden vaikutukseen. Intressiedustajia koskevat lähtökohdat tarjoavat perustan myös näihin kysymyksiin vastaamiselle. Niinpä –erään esimerkin mainitakseni– puolue-edusteisessa komiteassa voi tulla käsiteltäväksi asia, joka koskee tiettyä puoluetta, sen alayhdistystä tai sitä lähellä olevaa erityisjärjestöä mutta jossa puolue-edustaja ei kuitenkaan kokoon-

panosäännöksen vuoksi ole esteellinen. Sen sijaan esteellisyys olisi mahdollinen vaikkapa tapauksessa, jossa komiteaan on kunnallisen keskusjärjestön ehdotuksesta valittu jonkin kunnan kunnanjohtaja tai kunnanhallituksen jäsen ja jossa käsiteltävänä on tätä kuntaa koskeva asia.³⁷

9.5. Toisen asteen jäävi

Komiteoiden virkamiesjäsenten esteellisyyden arvioinnissa on yleensä lähdeittävä samasta henkilökohtaisen puolueettomuuden vaatimuksesta, joka koskee heitä heidän hoitaessaan varsinaista virkaansa. Näin on asianlaita erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat valtio-organisaation ulkopuolelle suuntautuvat sidonnaisuudet ja intressiyhteydet. Sen sijaan *virkamiehen suhde hallintoyksikköönsä* saattaa komiteatyöskentelyssä aiheuttaa erillistarkastelua vaativia erityisongelmia. Osin nämä liittyvät ns. toisen asteen jäävin problematiikkaan, osin taas siitä riippumattomiin virkamies–hallintoyksikkö -suhteen vaikutuksiin.

Prosessioikeudessa *toisen asteen jäävi* perustuu siihen OK 13:1:n säännökseen, jonka mukaan tuomari on tietystä asiassa esteellinen, jos hän on aikaisemmassa vaiheessa ottanut osaa sen käsittelyyn tuomarina tai tuomioistuimen muuna virkamiehenä alemmassa oikeudessa taikka lääninhallituksen virkamiehenä. Esteellisyyttä eivät siis tällöin aiheuta virkatoiminnan ulkopuoliset yhteydet vaan asian aiempi käsittely nimenomaan virkamiesominaisuudessa. Toisen asteen jäävin rationa on, että aiempaan käsittelyyn osallistuminen voi olla esteenä asian ennakkoluulottomalle arvioinnille ja että tuomari ei ehkä arvovaltasyistäkään hevin luovu aiemmasta kannastaan uusien näkökohtien esille tulosta huolimatta. Kyse ei siten ole niinkään ahtaasti ymmärretystä puolueellisuudesta kuin sitä laajemmin tulkitun objektiivisuusperiaatteen mahdollisista toteutusvaikeuksista. Muiden tuomarin esteellisyyssperusteiden tavoin on myös toisen asteen jäävi kuitenkin nähtävä nimenomaan ulkopuolisten oikeussubjektien oikeussuojan takeeksi.

Toisen asteen jääviä ei hallinnossa ole sovellettu ainakaan sääntelemätömissä tilanteissa yhtä tiukasti kuin tuomioistuinlaitoksessa, saattaapa tuomarin jääveihin viittaaviin erityissäännöksiinkin sisältyä tätä esteellisyyssperustetta koskeva nimenomainen poikkeus. Esimerkiksi Helsingin yliopiston konsistorin jäsenistä on poikkeuksena tuomarin jääveihin

³⁷ Vrt. Christensen 1958b s. 187.

säädetty, että asian aiempaan käsittelyyn osallistuminen ei aiheuta esteellisyyttä.³⁸ Myöskään hallintomenettelylain nimenomaisten esteellisyyssperusteiden luetteloon ei otettu toisen asteen jääviä eikä sen erääksi erityistapaukseksi luonnehdittavaa ns. *lausunnonantajan jääviä*. Hallintomenettelylakiluonnoksen valmistelijat perustelivat omaksuttua ratkaisua sillä, että tämä esteellisyyssperuste saattaa hallinnossa tulla sovellettavaksi yleensä vain lain ulkopuolelle jäävässä valituskäsittelyssä.³⁹ Myöskään lausunnon antamiseen osallistuminen ei ainakaan yleisenä sääntönä johda varsinaisessa päätöksentekotilanteessa edellytettävän puolueettomuuden vaarantumiseen. Lausunnon antamiseen tai asian muuhun aiempaan käsittelyyn osallistuminen voisi kuitenkin yleislausekkeen nojalla tuottaa jääviyden, mikäli »asian aikaisempi käsittely tai asiassa annettu lausunto on sisältänyt sellaista, mikä voi horjuttaa virkamiehen tasapuolisuutta ja vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuuteensa», kuten asia hallintomenettelylakiesityksen perusteluissa ilmaistaan.⁴⁰ Kun toisen asteen jäävin piiriin kuuluvat tilanteet sijoittuvat hallintomenettelylain 10,1 §:n 6) kohdan yleislausekkeen alaan, myös komiteoissa, joissa tämä laki on noudatettavana, kyseisen esteellisysperusteen merkitys joudutaan nojaamaan tapauksittaiseen punnintaan.

Tuomioistuinlaitoksessa toisen asteen jäävi saattaa aktualisoitua – kuten siitä käytetty nimitysikin antaa ymmärtää – lähinnä muutoksenhakuelimen toiminnassa. Tällöin asian käsittelyyn liittyy myös alemman instanssin toimintaan kohdistuva tietty valvonnallinen luonne, ja toisen asteen jääviä perustelee myös valvovan ja valvottavan organin riippumattomuuden näkökohta. Muutoksenhaku tai muu valvonta saattaa myös hallinnossa olla syynä asian käsittelylle useammassa kuin yhdessä organissa. Usean eri organin osallistuminen voi kuitenkin perustua muihinkin tarkoituksiin, kuten hallintotoiminnan koordinointiin tai pyrkimykseen varmistaa erilaisen asiantuntemuksen ja erilaisten näkemysten huomioon ottaminen päätöksenteossa.

Toisen asteen jääviä tuomioistuinlaitoksessa perustelevat syyt eivät siten hallinnossa aina ole merkityksellisiä; jo tämä estää kyseisen esteellisyyssperusteen yksioikoisen siirtämisen hallinnon jääviysarviointiin. Sen relevanssia on punnittava eriytyneesti ja *usean eri organin osallistumisella tavoiteltavat tarkoitukset* huomioon ottaen. Olennainen kriteeri

³⁸ A sisältävä Helsingin yliopiston säännöt 228/24, 17,2 §.

³⁹ Rihito et al. 1979 s. 103.

⁴⁰ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 23.

on, estääkö organien henkilöllinen yhteenkietoutuminen näiden tarkoituserien saavuttamista.

Tilanteet, joissa komitean virkamiesjäsen on virkaansa hoitaessaan tavalla tai toisella osallistunut komiteassa esillä olevan asian käsittelyyn, ovat käytännössä yleisiä. Komiteoihin määrätään usein jäseniä niistä hallintoyksiköistä, joiden yhteydessä tai alaisina ne toimivat, säädännäississä komiteoissa mahdollisesti jo kokoonpanosäännöksen vaatimuksen mukaisesti. Myös muiksi kuin itseoikeutetuiksi jäseniksi valittaneen useimmiten virkamiehiä, jotka käsittelevät varsinaisissa virkatehtävissään komitean toimialaan kuuluvia kysymyksiä.

Komiteapäätöksen mukaan tilapäisten komiteoiden tehtäviä on alustavasti valmisteltava ao. linjahallintoelimestä (7,1 §). Ministeriöstä komiteaan määrättävä virkamies saattaa olla osallistunut tällaiseen ennakkovalmisteluun ja olla näin periaatteessa toisen asteen jäävin tarkoittamassa suhteessa komitean käsiteltävään asiaan. Joistakin pysyvistä komiteoista annettujen erityissäännösten mukaan niiden käsiteltävät asiat valmistellaan ao. linjahallintoyksikössä, jolloin myös hallintoyksikköä komiteassa edustava virkamies saattaa osallistua tähän valmisteluun. Pysyvältä komitealta saatetaan niin ikään pyytää lausuntoa ehdotuksesta tai suunnitelmasta, jonka laatimisessa virkamiesjäsen on varsinaista virkaansa hoitaessaan ollut mukana.

Pääsääntönä nähdäkseni on, että virkamiesjäsen ei esitetyn kaltaisissa tapauksissa ole esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn komiteassa. Virkamiesjäsenyydellä pyritään varmistamaan linjahallintoyksikön asiantuntemuksen ja näkökohtien välittyminen sekä komitean ja linjahallintoyksikön yhteydenpito. Nämä tavoitteet pystyvät parhaiten toteuttamaan virkamiehet, jotka käsittelevät varsinaisissa virkatehtävissään komitean toimialaan kuuluvia kysymyksiä. Toisen asteen jäävin tiukka noudattaminen voisi mm. johtaa siihen, että komiteoihin jouduttaisiin määräämään virkamiehiä, joilla ei kenties ole komitean tehtävien edellyttämää erityisasiantuntemusta. Tällainen menettely olisi epätarkoituksenmukaista eikä aina edes tuottaisi tavoiteltua puolueettomuuden ja objektiivisuuden lisäystä. Jos virkamiesjäsenten näet edellytetään tuovan komiteassa esille nimenomaan hallintoyksikkönsä kannan –mistä on erityinen määräys mm. välttiovarainministeriön työjärjestyksessä ja mikä saattaa johtua kokoonpanosäännöksen edustusvaatimuksestakin–, samanlainen ennakkollinen sidonnaisuus koskee periaatteessa kaikkia hallintoyksikön vir-

kamiehiä riippumatta siitä, ovatko he faktisesti osallistuneet asian käsittelyyn linjahallintoyksikössä vaiko eivät.

Itseoikeutettujen sekä kokoonpanosäännöksen mukaisesti hallintoyksikköä edustavien virkamiesjäsenien kohdalla toisen asteen jäävin merkityksettömyyttä painottavat vielä saman tapaiset näkökohdat kuin jotka perustelevat intressiedustajien erityisasemaa. Samoin kuin intressiedustuksessa on myös virkamiesjäsenyydestä säädettäessä ennalta hyväksytty tietty objektiivisuuden mahdollisesti vaarantava sidonnaisuus. Myös substituutio-ongelma on analoginen: jos virkamiesjäsen on itseoikeutettu tai jos hänen edellytetään edustavan komiteassa hallintoyksikkönsä kantaa, on vaikea ajatella toista kokoonpanosäännöksen vaatimukset täyttävää henkilöä, johon ei ulottuisi sama objektiivisuutta horjuttava sidonnaisuus. Toisen asteen jääviyden soveltumattomuus on esittämistäni syistä kuitenkin asetettava lähtökohdaksi myös silloin, kun virkamiesjäsenyys ei perustu nimenomaiseen säännökseen vaan ainoastaan asettajaviranomaisen harkintaan. Näinhän on asianlaita on mm. kaikissa komiteapäätöksen tarkoittamissa tilapäisissä ja säädöskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä perustetuissa pysyvissä komiteoissa.

Komiteajäsenien esteellisyysproblematiikkaa on vaikea ratkaista täysin yksiselitteisillä ja poikkeuksettomilla säännöillä. Tämä koskee myös toisen asteen jäävin noudattamista. Tämä esteellisyysperuste voi tulla sovellettavaksi silloin, kun komitean tehtävistä ja toimivallasta sekä käsiteltävänä olevan asian laadusta johtuu korostettu objektiivisuuden ja henkilökohtaisen puolueettomuuden vaatimus ja kun virkamiesjäsen ei myöskään ole sidottu hallintoyksikkönsä kantaan. Tällaisissa tilanteissa on mahdollista tehdä ero asian aiempaan käsittelyyn faktisesti osallistuneiden ja muiden hallintoyksikön virkamiesten välille. Kysymykseen tulevat ensisijaisesti ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusturvan kannalta relevantit asiat, joita käsiteltäessä painottuu toisen asteen jääviä tuomioistuinlaitoksessa perustelevien näkökohtien merkitys.⁴¹

Lainkäyttöelimissä toisen asteen jäävin soveltaminen on nojattavissa –mahdollisten erityissäännösten ohella– jo laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisvelvollisuuteen. Niinpä asian käsittelyyn ensimmä-

⁴¹ Christensen, 1958b 189–191, on ottanut lähtökohdakseen asiaa faktisesti aiemmin julkisessa toimessa käsitelleen jääviyden. Lähtökohdasta tekemiensä poikkeuksien jälkeen hänkin kuitenkin päätyy korostamaan toisen asteen jäävin merkitystä ennen muuta oikeusturvan kannalta erityisen relevantteja asioita käsiteltäessä.

mäisessä instanssissa osallistunut virkamies on muutoksenhakuelimissä pääsääntöisesti jäävi. Myös *hallintotoimien* – erityisesti velvoittavien hallintotoimien – *antamisprosessissa* voi oikeusturvavaatimuksen korostuneisuus edellyttää toisen asteen jäävin noudattamista. Oikeusturva-aspektin erityinen merkitys voi asian laadun ohella olla pääteltävissä myös orgaanin funktionaaliseen puolueettomuuteen tähtäävistä järjestelyistä. Jos orgaanin käsittelyprosessissa on esim. pyritty tuomioistuinmaiseen asianosaissuhteeseen, lienee orgaanin toimialaan kuuluvissa asioissa pääsääntöisesti toimivaltaisen ja yksityistä oikeussubjektia koskevia vaatimuksia esittävän linjahallintoyksikön virkamiestä pidettävä esteellisenä. Kokoonpanosäännöksestä saattaa kuitenkin johtua virkamiehen oikeus osallistua käsittelyyn. Lainkäyttöelimissäkin voi asiaa aiemmin käsitelleen hallintoyksikön edustusta edellyttävä säännös aiheuttaa toisen asteen jäävistä poikkeamisen. Jos esim. muutoksenhakuelimeen tulee itseoikeutettuna tai muuna virkamiesjäsenenä kuulua sen hallintoyksikön virkamies, jonka päätöksistä tehtäviä valituksia orgaani käsittelee, kokoonpanosäännös oikeuttaa jättämään toisen asteen jäävin huomiotta. Näin on asianlaita siitä riippumatta, onko esteellisyydestä mahdollisesti annettuun erityissäännökseen sisällytetty poikkeustilanteisiin viittaava varaus.

Komitean *valvontatehtävä* voi perustella poikkeuksellista objektiivisuusvaatimusta myös syistä, jotka eivät välittömästi liity oikeusturvaan. Jos komitea muutoin kuin muutoksenhakuelimenä harjoittaa linjahallintoyksikön valvontaa, valvontasubjektin ja -objektin riippumattomuusvaatimuksesta lähtien voidaan asettaa kyseenalaiseksi, onko linjahallintoyksikön edustajien määrääminen sen jäseniksi ylipäänsä asianmukaista. Jos näin on kuitenkin menetelty joko nimenomaisen säännöksen tai asetajaorganin harkinnan nojalla, tarkasteltavana olevan kysymyksen käsittelyyn valvonnanalaisessa hallintoyksikössä osallistunut virkamies on yleensä esteellinen osallistumaan valvontakäsittelyyn.

Olen edellä tarkastellut tilanteita, joissa komitean virkamiesjäsen on aiemmin varsinaisessa virkatyössään osallistunut komiteassa esillä olevan asian käsittelyyn. Virkamiehen esteellisyys voi tulla punnittavaksi myös tilanteessa, jossa komitea- ja hallintoyksikkökäsittelyn järjestys on päinvastainen, jossa ongelmana ts. on *virkamiehen oikeus käsitellä varsinaisessa virkatyössään komiteajäsenenä jo käsittelemäänsä asiaa*. Ahtaasti ottaen tällainen asetelma ei enää kuulu komiteajäsenten oikeusasemaa selvittävän esityksen piiriin. Kun se kuitenkin kytkeytyy läheisesti komiteajäsenten esteellisyyteen ja kun sillä myös saattaa olla välillistä

vaikutusta komiteoiden virkamiesjäsenten valintaan, joidenkin sitä koskevien näkökohtien esittäminen lienee paikallaan.

Jatkokäsittelyyn osallistumisoikeuden ongelma lienee käytännössä hyvin yleinen komiteapäätöksen tarkoittamien tilapäisten valmistelukomiteoiden jäsenenä olleiden virkamiesten kohdalla. Samoin sen synnyttävä asetelma koskenee usein myös sellaisia virkamiehiä, jotka ovat tai ovat olleet valmistelutehtäviä hoitavien pysyvien komiteoiden jäseniä. Kysymys on sellaisesta suhteesta käsiteltävään asiaan, jota on tapana luonnehtia käsitteillä »asiantuntijan jäävi» tai »lausunnonantajan jäävi». *Asiantuntijajäävillä* viitataan tapauksiin, joissa on pohdittavana selvityksen tai ehdotuksen valmistamisessa mukana olleen virkamiehen oikeus osallistua asian lopulliseen päättämiseen taikka ehdotuksesta annettavan lausunnon laatimiseen tai asian muuhun jatkovalmisteluun.⁴² Hallintomenettelylakiluonnoksen perusteluissa mainittu *lausunnonantajan jäävi* on ymmärrettävissä erääksi asiantuntijan jäävin erityistapaukseksi. Sen yhteydessä ongelmana on lausunnon antamiseen osallistuneen virkamiehen oikeus olla mukana päätöksentekoprosessin myöhemmissä vaiheissa.⁴³

Asiantuntijajääville esitettävät perustelut noudattavat yleistä toisen asteen jääviä koskevaa argumentaatiota: virkamies saattaa esim. arvovaltasyistä tuntea itsensä sidotuksi komiteassa omaksumaansa kantaan ja näin hänellä voi olla asiassa tietynlainen objektiivisuuden vaarantava »intressi», usean eri organin käsittely menettää ehkä merkityksensä elinten henkilöllisen yhteenkietoutumisen vuoksi jne.⁴⁴ Toisaalta on osoitettavissa myös seikkoja, jotka puhuvat asiantuntijajäävin komiteajäseninä olleisiin virkamiehiin soveltamista vastaan. Virkamiehen osallistumista asian jatkokäsittelyyn puoltaa ennen muuta se, että hän on yleensä hallintoyksikön virkamiehistä asiaan parhaiten perehtynyt.⁴⁵ Asiantuntijajäävin tiukka noudattaminen voisi myös johtaa siihen komiteatyöskentelylle haitalliseen seuraukseen, että komiteoihin ei esteellisyys välttämiseksi määrättäisi asian jatkokäsittelyyn todennäköisesti osallistuvia ja usein komitean toimialalla myös asiantuntevimpia virkamiehiä. Punnittaessa organien henkilöllisestä yhteenkietoutumisesta aiheutuvia haitto-

⁴² Ks. esim. *Munktell* 1936 s. 66, *Merikoski* 1945 s. 459 ja *Vilkkonen* 1965 s. 887–888.

⁴³ *Rihto et al.* 1979 s. 104.

⁴⁴ Vrt. esim. *Munktell* 1936 s. 67, *Westerberg* 1955 s. 355 ja *Harder* 1955 s. 372.

⁴⁵ Vrt. *Munktell* 1936 s. 66.

ja on lisäksi muistettava, että komiteatyöskentely on aina luonteeltaan kollektiivista, joskin virkamiehen yksilöllinen panos komitean kannanmuodostukseen voi tietysti yksittäistapauksissa olla hyvinkin merkittävä.

Käytännössä ei *tilapäisten komiteoiden* virkamiesjäseniä pidettäne esteellisinä osallistumaan asian jatkokäsittelyyn.⁴⁶ Kun tilapäisissä komiteoissa ei yleensä käsitellä yksityisten oikeussubjektien oikeusturvan tarvetta korostavia asioita, käytäntöä vastaan ei ole huomauttamista. *Pysyvien komiteoiden* jäsenyys voi sen sijaan joskus tuottaa asiantuntijan tai lausunnonantajan jäävin. Näin voi asianlaia olla ennen muuta silloin, kun komitean toimivaltaan kuuluu ehdotusten tekeminen tai lausuntojen antaminen yksityisiä oikeussubjekteja koskevilla konkreettisilla asioilla, joissa objektiivisuus- ja puolueettomuusvaatimuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Yleisluonteisia reformeja koskevilla asioilla ei pysyvänkään komitean työskentelyyn osallistuminen perustane esteellisyyttä asian jatkokäsittelyyn. Outoa olisi, jos esim. vankeinhoitoasiain neuvottelukuntaan kuuluvaa vankeinhoitolaitoksen ylijohtajaa pidettäisiin esteellisenä kaikkien neuvottelukunnassa esillä olleiden asioiden jatkokäsittelyssä. Pysyvien komiteoiden *itse oikeutettuja virkamiesjäseniä*, jollainen vankeinhoitolaitoksen ylijohtajakin on,⁴⁷ ei voi katsoa asiantuntijan tai lausunnonantajan jäävin nojalla esteellisiksi edes yksityisiä oikeussubjekteja koskevien konkreettisten asioiden jatkokäsittelyyn. Kysymys on jälleen tilanteesta, johon pätee objektiivisuutta mahdollisesti vaarantavan suhteen ennalta hyväksymisen näkökohta: kun kokoonpanosäännös osoittaa komiteajäseneksi sellaisessa virka-asemassa toimivan henkilön, johon sisältyy ko-

⁴⁶ Tämän johtopäätöksen oikeuttavat valtioneuvoston kanslian sekä valtiovainministeriön järjestelyosaston oikeusministeriön esteellisyysskyselyyn (994/41/73) antamat vastaukset. Myös Merikoski, 1945 s. 459, on katsonut, että asiantuntijajääviä tulisi soveltaa vain poikkeuksellisesti, silloin kun ao. virkamiehellä on ehdotuksen toteuttamiseen liittyvä niin voimakas intressi, että se voi järkyttää hänen puolueettomuuttaan. Vilkkonen, 1965 s. 887–888, on asiantuntijajääviä käsitellessään erottanut *Munktelin*, 1936 s. 66, tavoin tapaukset, joissa asiantuntijana toimiminen on tapahtunut varsinaisessa virassa, ja tapaukset, joissa kyse on ollut erillisestä tehtävästä. Jälkimmäisissä tapauksissa esteellisyys ei – toisin kuin edellisissä tilanteissa – ole ilman muuta poissuljettu. Vilkkosen asiantuntijajääville tällöinkin asettamat edellytykset ovat kuitenkin niin tiukat, että esim. komiteajäsenenä toimiminen ei niitä yleensä täyttäisi. – Ruotsissa esitetyistä käsityksistä ja aiemmin noudatetusta käytännöstä ks. *Munktell* 1936 s. 66–74 ja *Westerberg* 1955 s. 355.

⁴⁷ A oikeusministeriöstä 828/77, 49 §.

mitean toimialaan kuuluvien asioiden linjahallinnollinen jatkokäsittely, se samalla hyväksyy elinten osittaisen henkilöllisen yhteenkietoutumisen ja tämän mahdollisesti aiheuttamat haitat objektiivisuustavoitteelle.

9.6. Esteellisyyden vaikutukset

Myöskään esteellisyyden vaikutuksista hallinnossa ei aiemmin ollut noudatettavana yleissäännöksiä. Hallintomenettelylaki on osaltaan korjannut tätäkin puutetta eräitä esteellisyyden vaikutuksia koskevilla nimenomaisilla säännöksillään.

Lain 11,1 § asettaa pääsäännöksi esteellisen henkilön velvollisuuden *pidättäytyä asian käsittelystä*: »esteellisenä ei saa käsitellä asiaa». Lakiesityksen perusteluissa asian käsittelyllä on todettu tarkoitettavan »kaikkia sellaisia hallintomenettelyssä virkamiehen suoritettavaksi kuuluvia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön». ⁴⁸ Näin käsittelyyn osallistumiskielto ulottuu paitsi varsinaiseen päätöksentekoon myös sitä edeltävään valmisteluun teknisluonteisia toimia lukuunottamatta. VerotusL 13,2 §:n mukaan esteellinen henkilö ei saa olla edes saapuvilla asiaa käsiteltäessä. Vastaava nimenomainen esteellisen henkilön *läsnäolokielto* on sisällytetty myös hallintomenettelylain 11,1 §:ään. Asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttaviin valmistelutoimiin ulottuvaa pidättäytymisvelvollisuutta sekä läsnäolokieltoa on nähdäkseni noudatettava myös hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolisissa komiteoissa. Nämä hallintomenettelylain vahvistamat säännöt seuraavat näet jo esteellisyyden tavoitteista, pyrkimyksestä ehkäistä asiaan kuulumattomien vaikutteiden kanavoituminen päätöksentekoon.

Orgaanihenkilön pidättäytymisoikeutta ei hallintomenettelylaissa ole nimenomaisesti säännelty. Vaikka pidättäytymisvelvollisuuden ja -oikeuden asiallisen ulottuvuuden välille on vaikea tehdä yksiselitteistä eroa, lienee jälkimmäinen arvioitava edellistä jonkin verran laajemmaksi. ⁴⁹ Niinpä on ajateltavissa, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa asian käsittelyyn osallistumattomuutta ei lueta virkavirheeksi, vaikka velvollisuutta pidättäytyä käsittelystä ei olisi.

OK 13: 1:n mukaan tuomari on velvollinen oma-aloitteisesti toteamaan jääviytensä ja vetäytymään asian käsittelystä. Hallintomenettelylakiin ei esteellisyyden ratkaisemisesta sen sijaan otettu nimenomaista säännöstä.

⁴⁸ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 23 ja Rihto et al. 1979 s. 110.

⁴⁹ Vrt. Merikoski 1968b s. 107.

Joitakin OK 13: 1:n vahvistamalle periaatteelle rakentuvia erityissäännöksiä on kuitenkin noudatettavana myös hallinnossa ja periaatetta on sovellettu myös sääntelemättömissä tilanteissa.⁵⁰ Toisenlainen käytäntö tuskin olisikaan perusteltavissa, koska muilla orgaanihenkilöillä tai asianosaisilla ei aina ole tiedossaan niitä sidonnaisuuksia, jotka saattavat aiheuttaa esteellisyysden. Kollegisissa orgaaneissa –kuten komiteoissa– esteellisyyskysymys voidaan kuitenkin saattaa koko orgaanin käsiteltäväksi. Hallintomenettelylakiesityksen perustelujen mukaan ao. orgaanihenkilö voi tällöin osallistua esteellisyydestään päättämiseen.⁵¹

Hallintomenettelylain 11,2 §:n mukaan »esteellisyysden johdosta viranomaisessa on viipymättä ryhdyttävä asian käsittelemiseksi tarvittaviin toimiin». Lain esitöiden mukaan säännös edellyttää ensinnäkin, että virkamies ilmoittaa esteellisyydestään viranomaiselle. Viranomaisen olisi tämän jälkeen ryhdyttävä toimiin asian saattamiseksi esteettömän virkamiehen käsiteltäväksi.⁵²

Esteellisen orgaanihenkilön sijaan tulee normaalisti toinen, käsiteltävänä olevassa asiassa esteetön henkilö. Yhden henkilön ratkaistavissa asioissa sijaisen välttämättömyys on selviö. Sen sijaan kollegisissa orgaaneissa jääviydestä voi seurata ainoastaan, että esteellinen henkilö pidättäytyy asian käsittelystä ilman, että hänen sijalleen tulisi ketään muuta. Kvoorumsäännöksistä saattaa kuitenkin johtua, että kolleginen orgaani ei voi käsitellä asiaa, ellei esteellis(ten) jäsen(ten) tilalle saada päätösvaltaisuuden edellyttämää jäsenmäärää. Komiteatyypisissä elimissä sijaisen välttämättömyys voi lisäksi olla johdettavissa myös muusta seikasta kuin kvoorumsäännöksestä. Niinpä intressiedusteisissa komiteoissa asian käsittelyn edellytyksenä saattaa olla eri intressiryhmien tasapainonäkökohdan mukainen osallistuminen. Joidenkin pysyvien komiteoiden päätöksenteon edellytykseksi on nimenomaisesti säädetty erikseen lueteltujen jäsentahojen osallistuminen asian käsittelyyn.⁵³ Eri jäsentahojen läsnäoloa tai ainakin läsnäolomahdollisuutta koskeva vaatimus saattaa kuitenkin olla asetettavissa myös ilman nimenomaisen säännöksen tukea.

⁵⁰ Ks. Merikoski 1945 s. 457, Rihto et al. 1979 s. 107–108 ja He n:o 88 v. 1981 vp. s. 24.

⁵¹ He n:o 88 v. 1981 vp. s. 24 ja Rihto et al. 1979 s. 112. Ks. myös Vilkkonen 1965 s. 892.

⁵² He n:o 88 v. 1981 vp. s. 25 ja Rihto et al. 1979 s. 113.

⁵³ Ks. esim. A asuntoneuvostosta 150/77, muut. 481/79, 7,2 § (vuokrajaosto) sekä A kuntien kantokykyluokituksesta 93/68, 6,1 § (kantokykyluokitus-toimikunta).

Pysyvistä komiteoista annettuihin erityissäädöksiin sisältyy usein, ei kuitenkaan poikkeuksettomasti, säännöksiä *varajäsenistä*. Varajäsenet ovat pääsääntöisesti henkilökohtaisia ja heidän tulee tällöin täyttää samat kelpoisuutta ja asettamisjärjestystä koskevat edellytykset kuin varsinaisten jäsenten. Varsinaisen jäsenen ollessa esteellinen varajäsen tulee hänen sijaansa. Joitakin pysyviä komiteoita koskevien erityissäännösten mukaan jäsenen on ilmoitettava esteestään – sanonta kattanee myös jääviyden – puheenjohtajalle, jonka tulee huolehtia varajäsenen kutsumisesta. Säännöstämättömissä tilanteissa lienee yleensä noudatettu käytäntöä, jonka mukaan estynyt jäsen huolehtii itse varajäsenen informoimisesta. Tällaista käytäntöä vastaan ei hallintomenettelylain voimaan tulon jälkeenkään liene huomauttamista.

Päätösvaltaisuussäännöksistä tai edustuksen tasapuolisuusvaatimuksesta johtuvaa ns. *substituutio-ongelmaa*⁵⁴ ei kuitenkaan aina ole mahdollista ratkaista kutsumalla esteellisen jäsenen tilalle hänen varajäsenensä. Näin ei tietenkään voida menetellä silloin, kun varajäsentä ei ole lainkaan määrätty. Lisäksi esteellisyysperuste voi olla luonteeltaan sellainen, että myös varajäsentä koskee sen tarkoittama sidonnaisuus. Jos kokoonpanosta on säädetty hallintomenettelylain 2 §:n tarkoittamalla säännöksellä ja kokoonpanosäännöksen vaatimukset voi täyttää vain henkilö, joka on kysymyksessä olevan esteellisyysperusteen tarkoittamassa suhteessa asiaan tai asianosaiseen, esteellisyydestä ei ole lainkaan kysymys eikä substituutio-ongelmaa synny. Sen sijaan silloin kun hallintomenettelylain 10,1 §:n esteellisyysperusteita ei voi jättää huomiotta 2 §:n subsidiäärisuussäännöksen nojalla, saattaa syntyä asetelma, jossa sekä varsinainen jäsen että hänen varajäsenensä ovat esteellisiä. Tällöin esteellisen jäsenen lienee yleensä sallittava osallistua käsittelyyn.

On tosin ajateltavissa, että asettajaorgaani täydentäisi komiteaa tilapäisesti nimeämällä esteellisen jäsenen (ja varajäsenen) tilalle kyseistä asiaa käsittelemään toisen henkilön. Asettajaorganin toimivalta tällaiseen menettelyyn ei kuitenkaan aina ole riidaton.⁵⁵ Myös asian kiireellisyydestä

⁵⁴ Substituutio-ongelmaan eräänä esteellisyysinstituution hallintoon sovellettavuuteen vaikuttavana tekijänä on kiinnittänyt huomiota mm. *Harder* 1955 s. 362–364 sekä nimenomaisesti komiteatyypisten elinten osalta *Christensen* 1958b s. 178–179.

⁵⁵ *Christensenin*, 1958b s. 179, lähtökohtana näyttää olevan, että asettajaorgaanilla olisi aina toimivalta täydentää komiteatyypistä elintä tilapäisesti henkilöllä, joka täyttää samat kelpoisuusehdot kuin vakinainen jäsenkin.

saattaa johtua, ettei sijaisen määräämiseen voida ryhtyä. Hallintomenettelylain 11,1 §:ssä onkin poikkeuksena esteellisen henkilön pidättäytymisvelvollisuudesta mainittu tilanne, jolloin asian käsittelyä ei voida lykätä. Niin ikään on periaatteessa mahdollista, että kokoonpanosäännös, joka ei täytä hallintomenettelylain 2 §:n subsidiäärisuussäännöksen vaatimuksia, vaatii jäseneltä nimenomaisesti esteellisyden aiheuttavaa sidonnaisuutta; tällöinkään ei komitean tilapäinen täydentäminen voi tulla kysymykseen.

Mikäli ei ole osoitettavissa sellaisia erityisheitteitä, jotka oikeuttavat esteellisen henkilön osallistumaan asian käsittelyyn, jääviydestä saattaa yksityisen oikeussubjektin oikeusasemaa koskevissa konkreettisissa asioissa seurata *päätöksen pätemättömyys*. Esteellisyydestä aiheutuvan pätemättömyyden on meillä katsottu voivan olla luonteeltaan vain *moitteenvaraisuutta*, ei sen sijaan mitättömyyttä. Lisäedellytykseksi päätöksen pätemättömyydelle on vielä asetettu, että esteellisen henkilön osallistuminen on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön.⁵⁶ Asiallisesti samaan lopputulokseen johti myös Merikosken objektiviteettiperiaatteeseen ja pidättäytymissääntöön nojaava konstruktio. Merikosken mukaanhan sääntelemättömissä tilanteissa ei ollut mahdollista puhua orgaanisen henkilön esteellisyydestä eikä jääviys tällöin myöskään voinut olla pätemättömyysperusteena. Jos virkamies oli kuitenkin pidättäytymissäännön vastaisesti osallistunut asian käsittelyyn ja samalla oli rikottu objektiviteettiperiaatetta, päätös oli mahdollista kumota muutoksenhaun johdosta.⁵⁷

Periaatteessa komiteajäsenen esteellisyys voi aiheuttaa päätöksen pätemättömyyden myös silloin, kun komitea ei käytä asiassa muodollista päätösvaltaa vaan sen kompetenssi rajoittuu ehdotuksen tai esityksen tekemiseen taikka lausunnon antamiseen. Tällöin ei kuitenkaan riitä pelkästään, että esteellisyys on voinut vaikuttaa komitean kannanmuodostukseen; on lisäksi osoitettava komitean kannan ja lopullisen päätöksen välinen vaikutusyhteys.

⁵⁶ Näin Vilkkonen 1965 s. 892. Vrt. Os 1955 s. 374.

⁵⁷ Merikoski 1968b s. 108.

10. KOMITEAJÄSENIIN KOHDISTETTAVAT SANKTIOT

10.1. HM 93 §:n merkitys

Virkavastuusta perustuslain tasolla säättävän HM 93 §:n henkilöllinen ulottuvuus on jossain määrin epäselvä, eikä ole varmaa, kuuluvatko komiteajäsenet säännöksen käyttämän virkamieskäsitteen alaen. Hallitusmuodon X luku, johon 93 § sisältyy, on otsikoitu »Julkiset virat.» ja eräät luvun pykälistä koskevat selvästi vain hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluvia. Toisaalta HM 92 §:n sääntelemän hallinnon lainalaisuusperiaatteen on katsottu ulottuvan kaikkeen hallintotoimintaan siitä riippumatta, onko toiminnan subjekti hallinto-oikeudellisessa virkamiesasemassa vai ei. Kun 93 § lainvastaisesta toiminnasta aiheutuvaa vastuuta sääntelevänä liittyy läheisesti 92 §:ään, on lähellä tulkita näiden pykälien henkilöllinen soveltamisala yhtäläiseksi. Voidaan vielä viitata siihen, että RL 2: 12 määritteli jo hallitusmuodon säätämisaikaan rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöllisen ulottuvuuden. Koska rikosoikeudelliset sanktiot ovat HM 93 §:n tarkoittaman virkavastuun keskeinen toteuttamismuoto, tämän hallitusmuodon pykälän sisältämän virkamieskäsitteen tulkinta RL 2: 12:n avulla näyttäisi olevan perusteltavissa.

Kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty käsityksiä, jotka määrittelevät HM 93 §:n henkilöllisen soveltamisalan RL 2: 12:n virkamieskäsitettä suppeammaksi. Rytkölän mielestä HM 93 § ei koske kunnallisia virkamiehiä, koska useimmat HM X luvun säännökset on annettu vain valtion virkoja ja virkamiehiä silmällä pitäen.¹ Rytkölän kantaa vastaan voi argumentoida yllä esittämieni näkökohtien ohella myös sillä, että esim. HM 84–86 §:n säännösten rajoittuminen vain valtion virkoihin on lakitekstissä nimenomaisesti todettu. HM 93 §:ään ei tällaista nimenomaista rajoitusta sen sijaan sisälly.

HM 93 §:n henkilöllisen ulottuvuuden pohdinta ei kuitenkaan vie komiteajäseniin sovellettavan sanktiojärjestelmän tarkastelua eteenpäin. Juridisen argumentointitaidon harjoittelun merkitystä väheksymättä siivutan tämän säännöksen tulkintaongelmat ja kiinnitän tarkasteluni virkavastuun toteutumista järjestäviin alemman tasoihin säännöksiin. HM 93 §:hän sisältää ainoastaan perussäännökset virkavastuusta, jonka

¹ Rytkölä 1960 s. 612 alav. 35. Vrt. Modeen 1976 s. 4, jossa katsotaan – tarkempia perusteluja esittelemättä –, että HM X luku »koskee nimenomaisesti valtion tai ainakin valtion viranomaisen nimittämiä virkamiehiä».

toteuttaminen edellyttää tuekseen vielä alemman taseisia säännöstöjä. Pykälän 1 momentti sääntelee vastuun asiallista ulottuvuutta mutta ei mainitse käytettävissä olevista sanktioista mitään. Lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin kohteen oikeusasemaa sääntelevästä 2 momentista sen sijaan ilmenee, että seuraamuksena voi olla rangaistus tai vahingonkorvaus. Näistä seuraamuksista edellytetään kuitenkin säädettävän lähemmin lailla. – Käytettävissä olevien sanktioiden mukaisesti virkavastuu on tapana jakaa rikosoikeudelliseen, kurinpidolliseen sekä vahingonkorvausvastuuseen.² Tämä kolmijako soveltuu myös komiteajäseniin kohdistettavien sanktioiden arvioinnin pohjaksi.

10.2. Rikosoikeudellinen vastuu

Virkarikokset määrittelee ja niistä langetettavia rangaistuksia sääntelee RL 40 luku, jonka henkilöllinen soveltamisala määärtyy RL 2: 12:n sisältämän *rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen* määritelmän perusteella. Rikoslaisia tarkoitettuja virkamiehiä ovat »valtion virkamiehet, samoin ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalaan, maalauskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätösten asioita, sekä ne virka- ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisen virka- tahi hallintokuntien käskynalaiset, ynnä muut, jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiata toimittamaan».

Joidenkin pysyvien komiteoiden jäsenistä annetut virka- tai tuomarinvastuuta koskevat erityissäännökset osoittavat nimenomaisesti RL 40 luvun sovellettavuuden. Mm. maatalouden markkinointineuvoston ja kalavahinkojen arvioimislautakunnan jäsenten on säädetty toimivan virkavastuulla, kun taas tuomarinvastuusäännös on annettu mm. työneuvoston ja kilpailuneuvoston jäsenistä.³ Välillisesti virkarikossäännösten sovellettavuus voi säädöstasolla ilmetä foorumsäännöksestä. Esimerkkinä mainittakoon kuluttajavalituslautakuntaa koskeva säännös, jonka mu-

² Tällaisen jaottelun on tarkastelunsa pohjaksi omaksunut esim. *Rytkölä* 1978 s. 66.

³ A maatalouden markkinointineuvostosta 45/78, 3,4 §; A vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta 687/74, 13 §; L työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 608/46, muut. 26/79, 12 §; KilpEdL 28,2 §.

kaan sen puheenjohtajaa ja jäsentä syytetään virkavirheestä Helsingin raastuvanoikeudessa.⁴

RL 40 luvun sovellettavuuteen viittaavat erityissäännökset kuitenkin vain vahvistavat säännön, joka on noudatettavana kaikkiin komiteajäseniin nähden jo RL 2: 12:n nojalla. Vaikka heitä ei pidettäisi tässä säännöksessä tarkoitettuina valtion virkamiehinä, »julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan määrättyjä tahi valittuja» koskeva kohta saattaa *komiteajäsenet rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin*.⁵ Rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta on merkityksetöntä, onko kyseessä tilapäinen vai pysyvä komitea tai käyttääkö komitea itsenäistä päätösvaltaa vai rajoittuuko sen kompetenssi pelkästään valmistelutehtäviin. Oikeuskäytännössä onkin mm. tilapäisen valmistelukomitean puheenjohtajan katsottu olevan rikosoikeudellisessa virkamiesasemassa.⁶ Samoin on oikeusasiamies, jonka tutkimistoimivalta määräytyy henkilölliseltä ulottuvuudeltaan RL 2: 12:n piirtämien rajojen mukaisesti,⁷ tutkinut yhtä hyvin tilapäisten valmistelukomiteoiden kuin pysyvien komiteoiden toimintaa.⁸ Rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ei myöskään vaikuta komitean sijoittuminen organisatorisesti eduskunnan alaiseen hallintoon: vaikka eduskunnan jäsenet eivät edustajantoimissaan olekaan virkavastuun alaisia, eduskunnan alaiseen hallintoon kuuluvat sen sijaan ovat.⁹ Edelleen rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu myös KunL 8,2 §:n nojalla kunnallisiin luottamushenkilöihin rinnastettaviin komiteajäseniin. Kunnalliset luottamushenkilöt ovat, valtuuston jäseniä myöten, RL 2: 12:n tarkoittamia virkamiehiä.¹⁰

⁴ L. kuluttajavalituslautakunnasta 42/78, 10 §.

⁵ Kirjallisuudessa on mm. yleisesti katsottu, että myös luottamustoimisuhteessa olevat kuuluvat RL 2: 12:n virkamieskäsitteen piiriin. Ks. esim. *Hidén* 1970 s. 89, *Anttila-Heinonen* 1972 s. 61 ja *Majanen* 1980 s. 124–125. Ks. RL 2: 12:n virkamieskäsitteestä esitetyistä kannanotoista myös *Majasen*, 1980 s. 124 alav. 1, mainitsemat lähteet.

⁶ Ks. *OKa* 1926 s. 60–61.

⁷ Ks. *Hidén* 1970 s. 80–86.

⁸ Ks. tilapäisiä komiteoita koskevista ratkaisuksista esim. *EOa* 1965 s. 59–62 sekä pysyviä komiteoita koskevista esim. *EOa* 1963 s. 50–51 ja 1967 s. 55.

⁹ Ks. *Hidén* 1970 s. 112–124 ja Suomen Pankin osalta *Kastari* 1955 s. 198.

¹⁰ *Hidén*, 1970 s. 90, esittää yhteenvetona, että »RL 2: 12 sanamuoto sallii tulkinnan, jonka mukaan itsehallinnollisten edustuselinten jäsenet ovat virkavastuullisia ja että tämä tulkinta on oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä vakiintunut». Ks. myös *Modeen* 1962 s. 124–135 ja *Hannus* 1977 s. 91.

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea on ehdottanut rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen määrittelyä tavalla, joka jättäisi merkittävän osan komiteajäsenistä rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle. Ehdotettu RL 2: 12:n muotoilu kuuluu seuraavasti: »Tässä laissa tarkoitetaan virkamiehellä sitä, joka on virkasuhteessa valtioon, kuntaan, seurakuntaan tai muuhun julkiseen yhteisöön tai laitokseen sekä tällaisen yhteisön luottamusmiestä samoin kuin sitä, joka muutoin käyttää julkista päätösvaltaa tai osallistuu julkisen päätösvallan käyttämiseen». Säännösehdoituksessa tai sen perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty komiteajäsenen aseman arvioinnille keskeisiä luottamusmiehen ja julkisen päätösvallan käsitteitä. Luottamusmiehistä annetuista esimerkeistä on kuitenkin pääteltävissä, että komiteajäsenten ei ole katsottu kuuluvan tämän käsitteen piiriin. Perustelujen mukaan julkisyhteisöjen luottamusmiehillä tarkoitetaan mm. valtioneuvoston jäseniä, kansanedustajia, kunnanvaltuutettuja, kunnanhallituksen ja kunnallisten lautakuntien jäseniä ja muita kunnallisia luottamushenkilöitä. Komiteajäsenten asema näyttää siten määräytyvän julkisen päätösvallan käyttämiskriteerin nojalla. Perusteluissa todetaankin komiteoiden ja neuvottelukuntien jäsenten jäävän yleensä ehdotetun virkamieskäsitteen ulkopuolelle, koska tällaisilla toimielimillä ei säännönmukaisesti ole julkisen päätösvallan käyttämistä sisältäviä tehtäviä. Jos niiden tehtävänä kuitenkin on antaa lausuntoja, jotka erityisen säännöksen perusteella ovat sitovia tai joista viranomainen voi poiketa vain säädetyillä edellytyksillä, ne osallistuvat määritelmän tarkoittamalla tavalla julkisen päätösvallan käyttöön.¹¹ Kaiken kaikkiaan julkisen päätösvallan käsite, jota lainsäädännössämme ei tietääkseni ole aiemmin käytetty, lienee ymmärrettävä siten kuin oikeuskirjallisuus on vakiintuneesti määritellyt ilmaukset »julkinen toimivalta» tai »julkinen valta».

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea on arvostellut voimassa olevaan RL 2: 12:ään sisältyvää ilmausta »määrätyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan» sen aiheuttamista tulkintaongelmista.¹² Kyseenalaista kuitenkin on, poistaisiko komitean ehdotus luottamusmiehen ja julkisen päätösvallan käsitteineen näitä ongelmia. On myös epäiltävää, onko julkisen päätösvallan käyttämiseen osallistuminen, vaikka ilmauksen tarkoittamat toiminnot olisivat yksiselitteisesti rajattavissa, ylipäänsä tarkoituksenmukainen kriteeri rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöllisen ulottuvuuden määrittämisessä. Voidaan muistuttaa esim. siitä, että ehdotuksilla ja lausunnoilla voi olla ratkaiseva vaikutus päätöksen sisältöön oikeudellisesta velvoittamattomuudestaan huolimatta. Neuvoa-antavien elinten alistaminen samantyyppiseen vastuuseen kuin muodollista päätösvaltaa käyttävät organit on tästä näkökulmasta hyvin perusteltavissa. Yksittäisistä virkarikoksista on vaikea nähdä toimivaltakriteerin merkitystä esim. salassapitovelvollisuuden rikkomisen

¹¹ *Kom.miet.* 1979: 26 s. 163 (säännösehdotus) ja 156–157 (perustelut).

¹² *Kom.miet.* 1979: 26 s. 155.

sanktiointitarpeelle. Niinpä tilapäisten valmistelukomiteoidenkin jäsenet saattavat saada käyttöönsä salassapidettäviä tietoja ja tarve sanktioida niitä koskevan vaitiolovelvollisuuden rikkominen rikosoikeudellisesti on tuskin tällaisissa komiteoissa sen vähäisempi kuin »julkisen päätösvallan käyttämiseen osallistuvissa» orgaaneissa.

RL 40 luvussa kriminalisoitujen virkavirheiden yksityiskohtaiseen tarkasteluun ei tässä yhteydessä ole aihetta. Totean vain, että ns. yleisiä virkarikoksia sääntelevien 20–21 §:n ohella voi komiteajäsenten vastuulle ajatella käytännössä olevan merkitystä lähinnä vaitiolovelvollisuuden rikkomista koskevalla 19a §:llä. Joidenkin komiteoiden tehtävät ja toimivalta ovat lisäksi luonteeltaan sellaisia, että lahjoman vastaanottamisen tai vaatimisen sanktioivan 1 §:nkään merkitystä ei tule unohtaa.

Kun kurinpitomenettelyä voidaan komiteajäseniin soveltaa vain rajoitetusti, rikosoikeudellisella virkavastuulla on periaatteessa keskeinen asema komiteajäsenten velvollisuuksien noudattamisen juridisena takeena. Käytännössä komiteajäseniä vastaan nostetut virkarikossyytteet lienevät olleet suhteellisen harvinaisia.¹³ Tämä ei tosin vielä todista mitään virkarikossäännösten mahdollisesta ennalta ehkäisevästä vaikutuksesta.

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea on ehdottanut RL 40 luvun nimenomaisten kriminalisointien supistamista lahjoman ottamiseen (1 §), salassapitovelvollisuuden rikkomiseen (2 §) sekä virka-aseman väärinkäyttämiseen (3 §). Lisäksi ehdotukseen sisältyy nykyisten 20 ja 21 §:n vastineeksi ymmärrettävä yleistä virkarikosta koskeva säännös (4 §). Sen mukaan rangaistaisiin virkamiestä, joka muulla kuin ehdotuksen 1–3 §:ssä säädetyllä tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta tahi varomattomuudesta rikkoo tai jättää täyttämättä virkavelvollisuutensa. Edellytyksenä säännöksen sovellettavuudelle kuitenkin olisi, että teosta ei ole muualla laissa erikseen säädetty rangaistusta eikä myöskään kurinpitorangeistuksen määrääminen ole mahdollista.¹⁴

Jos rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuminen komiteajäseniin onkin riidatonta, heihin kohdistettavien *rangaistusseuraamusten* arviointi voi sen sijaan aiheuttaa hankaluuksia. Virkarikoksistahan voidaan yleistä lajia olevien rangaistusten ohella langettaa myös erityisiä, vain näistä rikoksista tuomittavia sanktioita. Näitä ovat varoitus, viraltapano ja viran-toimitusero.

¹³ Esimerkkeinä voi kuitenkin mainita puolustusministeriön korvauslautakunnan jäseniä vastaan nostetun jutun, josta ks. *Tervasmäki* 1978 s. 283–284, sekä OKa:n, 1926 s. 60–61, 1958 s. 62–64 ja 1961 s. 63–68, selostamat tapaukset.

¹⁴ *Kom.miet.* 1979: 26 s. 163–164. Ehdotusten arvioinnista ks. *Palmén* 1979 s. 246–248.

RL 40: 21:n nojalla tuomittava *varoit*us on sovellettavissa myös komiteajäseniin. Mahdolliset ongelmat koskevatkin viraltapano- ja virantoimituseroseuraamusten käyttämistä. Käsittelen näistä rangaistuksista nimenomaisesti vain edellistä. Esitettäviä näkökohtia lienee kuitenkin mahdollista soveltaa analogisesti myös virantoimituseroon.

Viraltapano käsittää RL 2: 7:n mukaan sen viran menettämisen, jossa rikos tehtiin tai jonka rikokseen syylistynyt on sen sijaan saanut. Rikoksen osoittaessa syyllisen sopimattomaksi toimimaan virkamiehenä tuomioistuim voi ulottaa viraltapanon vaikutuksen siihen virkaan tai niihin virkoihin, jotka tällä päätöksen antamishetkellä on. Kun virkarikoksesta viraltapantava on »virkaeron saanut taikka ei ole virassa vakinainen», hänelle tuomitaan RL 2: 9:n mukaan viraltapanon sijasta sakkoa tai enintään vuoden vankeusrangaistus. Viraltapantavaksi voidaan lisäksi tuomita paitsi virkarikoksesta nimenomaisesti säädettyä sanktiona myös RL 2: 10:ssä mainituissa tapauksissa yleistä lajia olevaan rangaistukseen liittyvänä seuraamuksena rikoksen laadusta riippumatta. Tällaisena lisärangaistuksena viraltapano liittyy aina elinkautiseen vankeustuomioon. Jos virkamies tuomitaan vankeuteen määrääjäksi vähintään kahdeksi vuodeksi, hänet on myös samalla tuomittava viralta pantavaksi, ellei tuomioistuim katso, että rikos ei osoita häntä sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. Sopimattomuusarvioinnin johtaessa päinvastaiseen lopputulokseen viraltapano voidaan liittää muusta tahallisesta rikoksesta kuin virkarikoksesta tuomittavaan kahta vuotta lyhyempäänkin vankeusrangaistukseen. RL 2: 10:ssä säänneltyjen viraltapanotapausten varalta ei ole annettu sijaisrangaistussäännöstä.

Onko komiteajäsenyys sellainen »virka», josta viraltapano voi tulla kysymykseen? Myöntävää vastausta voidaan perustella RL 2: 12:stä lähtien. On ajateltavissa, että viraltapanosäännöksissä tarkoitettu viran käsite määriteltäisiin yhtä laajasti kuin virkamiehen käsite RL 2: 12:ssä ja että virkana siten pidettäisiin kaikkia niitä tehtäviä, joiden hoitajat ovat RL:n 2: 12:n tarkoittamia virkamiehiä.¹⁵ Oikeuskirjallisuudessa ei tällaista tulkintaa kuitenkaan ole kaikin osin hyväksytty. Niinpä on katsottu, että rikosoikeudellista viraltapanoa ei voida soveltaa tilapäisiin toimihenkilöi-

¹⁵ Vrt. *Tarjanne* 1934 s. 101, jossa viraltapanomahdollisuuden ulottuvuutta tarkasteltaessa nimenomaisesti viitataan RL 2: 12:n säännökseen: »Rikosoikeudellisen viraltapanon alaisiksi voivat joutua kaikki eri VirkamL:n alaiset virkamiesryhmät ja laajalti sen ulkopuolellekin jäävät henkilöt (RL 2: 12).»

hin ja sen soveltuvuutta ylimääräisiin toimenhaltijoihinkin on epäilty.¹⁶ Argumenttina on käytetty virassa ei-vakinaisille tuomittavaa sijaisrangaistusta koskevaa RL 2: 9:n säännöstä. RL 2: 9:n sanamuoto ei kuitenkaan nähdäkseni välttämättä edellytä tilapäisten toimihenkilöiden tai ylimääräisten toimenhaltijoiden tuomitsemista sijaisrangaistukseen viraltapanon asemasta. On näet mahdollista kytkeä RL 2: 9:n tarkoittama ei-vakinaisuus orgaanihenkilön suhteeseen hoitamaansa tehtävään eikä itse tehtävään, jolloin säännös koskisi lähinnä tehtävää virkaa toimittavana tai viransijaisena hoitavia.

Viraltapanoseuraamuksen sovellettavuuden rajoituksia on lisäksi perusteltu sillä, että ei-vakinaisissa viroissa toimiville viran menettäminen ei olisi riittävän ankara seuraamus ja että heihin olisi siksi sovellettava sijaisrangaistussäännöstä. Tämänkin argumentin arvo on kyseenalainen: ylimääräisen toimen tai tilapäisen tehtävän menettäminen voi tosiasiallisilta vaikutuksiltaan olla yhtä ankara seuraamus kuin vakinaisen viran menettäminen. Vielä saatetaan viitata mahdollisuuteen peruuttaa hallinto-toimin määräys ylimääräiseen toimeen tai tilapäiseen tehtävään, minkä johdosta valtion intressi sopimattomasta virkamiehestä vapautumiseen ei vaatisi oikeutta turvautua viraltapanoon. Tämän perustelun painavuutta kuitenkin vähentää se, että se ei erota ylimääräisiä toimenhaltijoita ja tilapäisiä toimihenkilöitä avoimella kirjeellä tai toimikirjalla nimitetyistä vakinaisista virkamiehistä, joiden viraltapanomahdollisuutta ei ole asetettu kyseenalaiseksi.

Vaikka kirjallisuuden käyttämiä argumentteja voi kritikoida, on kuitenkin syytä todeta, että viraltapanorangaistuksen soveltuvuus ei ole täysin varmaa edes kaikkiin hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluviin nähden. Sen sijaan mahdollisuutta tuomita kunnalliset luottamushenkilöt menettämään luottamustehtävänsä viraltapanorangaistuksena ei ole epäilty.¹⁷ Viraltapanotuomio mainitaankin KunL 23,1 §:ssä yhtenä sellaisena tilanteena, jolloin kesken toimikauden on ryhdyttävä täyttämään muuta avoimeksi tullutta luottamustehtävää kuin valtuutetun tointa jäljellä olevaksi ajaksi.¹⁸ Keskeisenä syynä, jonka vuoksi

¹⁶ *Rytkölä* 1978 s. 253–255. Ylimääräisten toimenhaltijoiden kohdalla *Rytkölä* kuitenkin päätyy puoltamaan viraltapanorangaistuksen sovellettavuutta. Vrt. myös *Halinen et al.* 1981 s. 114.

¹⁷ Ks. vuoden 1948 kunnallislain voimassa ollessa kirjoitettuna esityksenä *Modeen* 1962 s. 357–360.

¹⁸ KunL 8,2 §:n nojalla kunnallisiin luottamushenkilöihin rinnastettavien komiteajäsenten osalta viraltapanorangaistuksen soveltamismahdollisuus on yllä

viraltapanorangaistuksen sovellettavuutta kunnallisiin luottamushenkilöihin on pidetty tarpeellisenä, lienevät heidän hallintotoimin tapahtuvalle tehtävästään vapauttamiselle asetetut varsin tiukat edellytykset.

Ylimääräisten toimenhaltijoiden, tilapäisten toimihenkilöiden sekä kunnallisten luottamushenkilöiden aseman tarkastelusta ovat tiivistettävissä ne viraltapanon tavoitteisiin liittyvät kriteerit, joiden pohjalta voi arvioida myös komiteajäsenten asemaa. Yhtäältä RL 2: 7:n sääntelemän viraltapanon on muiden rikosoikeudellisten sanktioiden tavoin määrä sisältää tietty negatiivinen seuraamus kriminalisoituun tekoon syyllistyneelle. RL 2: 9:n säännös »virassa ei-vakinaiselle» tuomittavasta sijaisrangaistuksesta liittyy nimenomaan tähän tavoitteeseen.

Viraltapanorangaistuksen toisena tehtävänä on mahdollistaa valtion tai muun julkisyhteisön vapautuminen tehtävänsä sopimattomaksi osoittautuneesta sekä julkisyhteisön arvovallan ja siihen kohdistuvan luottamuksen vaarantavasta virkamiehestä.¹⁹ Tämä tarkoitus on ilmeinen niissä RL 2: 10:n sääntelemissä tilanteissa, joissa viraltapanoa käytetään yleistä lajia olevaan rangaistukseen liittyvänä lisäseuraamuksena, mutta merkitystä sillä on myös RL 2: 7:n alaan kuuluvissa tapauksissa. RL 2: 9:n tarkoittamiin sijaisrangaistuksiin turvautumista pohdittaessa on siten kiinnitettävä huomiota paitsi seuraamuksen merkitykseen virkamiehelle myös mahdollisuuteen vapauttaa hänet tehtävästään muutoin kuin viraltapanorangaistusta käyttämällä.

Rangaistuksen ankaruuteen liittyvät näkökohdat puoltavat RL 2: 9:n soveltamista komiteajäseniin RL 2: 7:n asemasta. Kun komiteajäsenyys on yleensä haltijansa sivutehtävä, sen menettämisen tosiasialliset vaikutukset ovat vähäiset. Komiteajäsenet ovat useimmissa tapauksissa vapautettavissa tehtävistään hallintotoimin. Toinenkaan viraltapanoseuraamuksen tehtävistä edellytä ei siksi sen sovellettavuutta komiteajäseniin. Silloin kun komiteajäsenen tehtävässä pysymissuoja asettaa esteitä erottamiselle hallintotoimin subjektiivisesti moitittavan käyttäytymisen johdosta, on viraltapanorangaistusta kuitenkin käytettävä. Komiteajäsenet ovat tällöin viraltapanoseuraamuksen käyttämistarpeen suhteen vastaavassa asemassa kuin kunnalliset luottamushenkilöt.

sanotun perusteella nähdäkseni riidaton. Oikeuskäytännöstä ks. OKa:n, 1980 s. 75, selostamaa tapausta, jossa kunnan verolautakunnan ja tutkijalautakunnan jäsen tuomittiin tahallisuudesta hyötymistarkoituksesta tehdystä virkarikoksesta pantavaksi viralta näiden elinten jäsenyydestä.

¹⁹ Ks. viraltapanorangaistuksen tavoitteista esim. *Modeen* 1962 s. 358–359.

Komiteoiden *virkamiesjäsenten virkarikoksia* käsiteltäessä saattavat aktualisoitua eräät sellaiset erityisongelmat, joilla ei ole merkitystä asian-tuntijäsenten tai päätöksenteon kohteiden edustajien asemalle. Tuomioistuin saattaa joutua harkitsemaan, voidaanko virkamiesjäsen tuomita varsinaisesta virastaan viraltapantavaksi sellaisen rikoksen johdosta, johon hän on syyllistynyt komiteajäsenen ominaisuudessaan. Jos komiteajäsenyyden hoitaminen on varsinaiseen virkaan sisältyvä virkavelvollisuus, kysymykseen lienee vastattava myöntävästi. Kun komiteajäsenyyden ja varsinaisen viran välillä ei ole tällaista suhdetta, viraltapano varsinaisesta virasta voinee tulla kysymykseen RL 2: 7,1:n loppuosan sisältämän säännöksen nojalla. Tämän säännöksen mukaanhan tuomioistuin voi ulottaa viraltapanorangaistuksen siihen virkaan tai niihin virkoihin, jo(t)ka tuomittavalla päätöksen antamishetkellä on, jos rikos osoittaa siihen syyllistyneen sopimattomaksi toimimaan virkamiehenä.

RL 2: 10:n perusteella lisäseuraamuksena tuomittava viraltapano käsitteää aina sen viran tai ne virat, jo(t)ka tuomittavalla päätöstä annettaessa on. Kun tämän seuraamuksen ensisijaisena tehtävänä on valtion tai muun julkisyhteisön vapauttaminen sopimattomasta orgaanihenkilöstä, rangaistuksen ankaruuteen liittyvät näkökohdat eivät ole esteenä sen kohdistamiselle komiteajäsenyyksiin. Virkamiehelle RL 2: 10:n mukaisesti lanngettavan viraltapanorangaistuksen voinee siksi katsoa kattavan varsinaisen viran ohella myös mahdolliset komiteajäsenyydet siitä riippumatta, onko niiden hoitaminen hänen varsinaisesta virastaan johtuva virkavelvollisuus vai ei.

Lisäksi RL 2: 10:ssä säänneltyä viraltapanoa voidaan nähdäkseni soveltaa ainakin niihin komiteajäseniin, jotka jäljempänä (VI.11.3.) esitettävien sääntöjen mukaisesti nauttivat tehostettua tehtävässä pysymissuojaa. Kun virkakäsitem voidaan RL 8: 10:ssä tulkita RL 2: 12:n kautta, en pitäisi virheellisenä tämän seuraamuksen langettamista niillekään komiteajäsenille, joilla ei tällaista suojaa ole. RL 2: 10:n ratioaan vastaava käyttötartve on tosin heidän kohdallaan vähäisempi, koska jäsenyyssuhde voidaan katkaista myös hallintotoimin.

10.3. Kurinpidollinen vastuu

Virkamiesten kurinpitomenettely on eriytynyt yhtäältä VirkamL 6 §:n mukaiseen kurinpidolliseen viraltapanoon ja toisaalta hallinnonala- tai hallintoyksikkökohtaisesti säänneltyyn muuhun kurinpitoon. *Kurinpi-*

dollista viraltapanoa voidaan soveltaa muihin valtakirjalla nimitettyihin vakinaisiin virkamiehiin kuin tuomareihin. Sen edellytyksenä on, että virkamies »toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tahi virkatehtäviensä laiminlyömisellä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää».

Muiden virkamiesten virkasuhteen katkaisemista hallintotoimin ei oikeuskirjallisuus ole luokittanut kurinpidoksi edes silloin, kun sen perusteena on subjektiivisesti moitittava käyttäytyminen. Niinpä avoimella kirjeellä tai toimikirjalla nimitettyjen vakinaisten vapauttamista virastaan, kun yleinen etu niin vaatii (avoimen kirjeen saaneet) tai kun siihen on syytä (toimikirjan saaneet), ei ole pidetty rangaistuksen luonteisena seuraamuksena. Se on katsottu hallintotoimenpiteeksi, »jossa hallinnon etua silmälläpitäen lopetetaan virkasuhde laissa enemmän tai vähemmän tarkoin mainituista syistä». ²⁰ Vastaavasti on luonnehdittu myös ylimääräisten toimenhaltijain ja tilapäisten toimihenkilöiden määräyskirjan peruuttamista ilman irtisanomisaikaa, vaikka peruuttamisen edellytykset ovat samat kuin VirkamL 6 §:n sääntelemän kurinpidollisen viraltapanon. ²¹ Kategorioinnin perusteluna lienee tässäkin tapauksessa se, että toimenpiteen ensisijaisena tarkoituksena on pidetty valtion vapautumista sopimattomaksi osoittautuneesta virkamiehestä eikä negatiivisen seuraamuksen aiheuttamista subjektiivisesti moitittavaan käyttäytymiseen syyllistyneelle.

Hallinnonala- tai hallintoyksikkökohtaiset erityissäännökset koskevat yleensä erotuksetta kaikkia hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluvia. Nämä säännökset sääntelevät viraltapanoa lievempien kurinpidollisten rangaistusten – varoituksen, sakon ja virantoimituseron – käyttäytymisedellytyksiä ja -menettelyä. VirkamL 6 §:n tavoin niiden sanktioima käyttäytyminen ulottuu pääsääntöisesti myös viran ulkopuoliseen toimintaan.

Vaikka argumentit, joiden vuoksi kurinpidollisen viraltapanon käsite on rajoitettu vain VirkamL 6 §:n sääntelemään seuraamukseen, ovat alttiita kritiikille, seuraan oikeuskirjallisuudessa vakiintunutta systematiikkaa. Niinpä en tarkastele hallintotoimin tapahtuvaa komiteajäsenyys-suhteen katkaisemista kurinpitorangeistuksena, vaikka sen perusteena olisi jäsenen subjektiivisesti moitittava käyttäytyminen. Olen pitänyt

²⁰ Tarjanne 1934 s. 165.

²¹ YlimääräisA 10,4 ja 17,3 §. Kirjallisuudesta ks. Rytkölä 1978 s. 254–255.

tarkoituksenmukaisena käsitellä yhtenäisesti kaikkia niitä tapauksia, jolloin komiteajäsenen erottaminen hallintotoimin vastoin tahtoaan saattaa tulla kysymykseen.

Käsitteellisen rajaukseni jälkeen on selvää, että kurinpidollinen viraltapano ei ole käytettävissä komiteajäseniin: komiteajäsenet eivät ole VirkamL 6 §:n soveltamisalaan kuuluvia valtakirjavirkamiehiä. Lievemmästä kurinpitomenettelystä ei puolestaan ole annettu komiteajäseniä koskevia erityissäännöksiä ja he jäävät pääsääntöisesti myös hallinnonaloittain tai hallintoyksiköittäin säännellyn menettelyn ulkopuolelle. Hajautetusti säännelty viraltapanoa lievemmat kurinpitosanktiot ovat näet sovellettavissa vain hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluiin.

Kurinpitovaltaa on perinteisesti pidetty ilmauksena valtion (tai muun julkisyhteisön) ja virkamiehen välisestä *erityisestä vallanalaisuussuhteesta*.²² Tähän käsitteeseen on syytä suhtautua varauksellisesti varsinkin silloin, jos sillä perustellaan sääntelemättömiä virkamiehen oikeusaseman, esim. perusoikeuksien, rajoituksia. Tästä huolimatta on ilmeistä, että kurinpidolliset rangaistukset on tarkoitettu komiteajäsenyyttä kiinteämman palvelussuhteen sisältämien velvollisuuksien tehosteeksi. Lievemmästä kurinpitomenettelystä annetut erityissäännökset on sijoitettu sellaisiin organisaatiosäädöksiin, joiden orgaanien henkilöitä koskevat säännökset sääntelevät yleensä vain hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen tarkoittamien virkamiesten asemaa. Kurinpitomenettelyn ratioa ajatellen voi lisäksi huomauttaa siitä, että valtion arvovallan tai siihen kohdistuvan luottamuksen säilyttämisen kannalta on tuskin aihetta asettaa ainakaan komiteajäsenten tehtävänsä ulkopuolista käyttäytymistä kurinpidollisen sanktiouhan alaiseksi.

Komiteoiden *virkamiesjäsenet* ovat kuitenkin myös kurinpitomenettelyyn nähden muista jäsenistä poikkeavassa asemassa. Heitä vastaan voidaan näet käynnistää kurinpitomenettely myös sellaisen moitittavan käyttäytymisen johdosta, johon he ovat syyllistyneet komiteajäsenen ominaisuudessa. Tähän mahdollisuuteen ei vaikuta se, onko jäsenyyden hoitaminen varsinaiseen virkaan liittyvä virkavelvollisuus vai ei. Kurinpidolliset sanktiotahan ovat yleensä käytettävissä myös viran ulkopuolisen toiminnan johdosta.

²² Ks. esim. *Tarjanne* 1934 s. 110 ja *Rytkölä* 1978 s. 70–71.

10.4. Vahingonkorvausvastuu

HM 93,2 §:n perussäännöstä täydentävät säännökset virkamiesten vahingonkorvausvastuusta sisältyvät nykyisin 1974 säädettyyn vahingonkorvauslakiin (412/74). Lain 4 luvun 2,1 §:n mukaan virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta sekä sivulliselle että julkisyhteisölle. Hän on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos hänen viakseen jää vain lievä tuottamus, vahingonkorvausta ei kuitenkaan tuomita. Jos taas vahinko on aiheutettu tahallisesti, on tuomittava täysi korvaus, ellei korvauksen alentamista harkita erityisistä syistä kohtuulliseksi. (4 luvun 1 §.)

Eräissä tapauksissa valtiolla (tai muulla julkisyhteisöllä) on korvausvelvollisuus sivullistaholle aiheutetusta vahingosta. Niinpä valtio tai muu julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut julkisyhteisön työntekijän tai siihen virka- tai tähän verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttönä. Sama koskee myös vahinkoa, jonka on virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttanut mm. se, joka viranomaisen määräyksestä tai luottamustoimeen valittuna suorittaa laissa määrättyä tai työsuhteeseen verrattavissa olosuhteissa tiettyä tehtävää olematta itsenäinen yrittäjä. (3 luvun 1,2–3 §.) Sen sijaan tiukemmat edellytykset on säädetty julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudelle silloin, kun vahinko on aiheutunut virheestä tai laiminlyönnistä julkista valtaa käytettäessä. Julkisyhteisö näet vastaa vahingosta vain, mikäli toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. (3 luvun 2 §.)

Kun vahingosta vastaavat sekä virkamies että julkisyhteisö, edellisen vastuu jää yleensä toissijaiseksi. Hän näet vastaa 6 luvun 2 §:n mukaan sivulliselle vain siitä määrästä, jota ei saada julkisyhteisöltä. Hänet voidaan kuitenkin velvoittaa suorittamaan julkisyhteisölle, mitä tämä on vahingon kärsineelle suorittanut. Tällöin on noudatettava niitä perusteita, joiden mukaan vahingonkorvausvelvollisuus 4 luvun 1–2 §:n nojalla määräytyy.

VahingonkorvausL 4 luvun 2 §:ssä käytetylle *virkamieskäsitteelle* ei ole annettu legaalidefinitiota eikä käsitettä määritelty myöskään hallituksen

lakiesityksessä.²³ Vaikka VahingonkorvausL on irrottanut myös virkamiesten vahingonkorvausvelvollisuuden sääntelyn rikoslaista, lienee silti perusteltua tulkita virkamieskäsitettä RL 2: 12:n mukaisesti, säänteleehän kyseinen VahingonkorvausL:n pykälä RL 40 luvun tavoin virkavirheen seuraamuksia.²⁴

Valtion vastuu komiteajäsenen sivulliselle aiheuttamasta vahingosta tulee arvioitavaksi joko 3 luvun 1,3 tai 2 §:n mukaisesti siitä riippuen, onko vahinko aiheutettu laissa tarkoitettua *julkista valtaa* käytettäessä vai ei. Komiteajäsenet kuulunevat niihin henkilöihin, jotka 3 luvun 1,3 §:n edellyttämällä tavalla suorittavat tehtävää viranomaisen määräyksestä tai luottamustoimeen valittuna.²⁵ Julkista valtaa käytettäessä aiheutettua vahinkoa koskevassa säännöksessä ei taas ole yksilöity suhdetta, jossa vahingon aiheuttajan tulee olla julkisyhteisöön, jotta tälle syntyisi korvausvelvollisuus; kysymykseen voi siten tulla paitsi »virka- tai siihen verrattava palvelussuhde» myös esim. komiteajäsenyysuhde.²⁶

11. JÄSENYYYDEN PÄÄTTYMINEN

11.1. Pääsääntöiset päättymismuodot

Luottamustoimen pääsääntöinen *määräaikaisuus* on ollut yksi niistä rajapyykeistä, joiden kautta oikeuskirjallisuus on vetänyt luottamustoimija virkasuhteen välistä rajaa. Tämä tunnusmerkki on ominainen myös

²³ He n:o 187 v. 1973 vp.

²⁴ Vrt. *kuit. Routamo–Hoppu* 1977 s. 176, jossa virkamieskäsitteen tulkinnassa viitataan VahingonkorvausL 3 luvun 1,2 §:n ilmaukseen »virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa». Kirjoittajat eivät kuitenkaan nimenomaisesti ota kantaa tämän ilmauksen ulkopuolelle jäävien julkishallinnon orgaanien henkilöryhmien suhteeseen lain käyttämään virkamieskäsitteeseen.

²⁵ Vrt. *Routamo–Hoppu* 1977 s. 146, jossa esimerkkinä luottamustoimeen valituista mainitaan mm. kansanedustajat, kunnanvaltuutetut ja maanjako- ym. toimitusten uskotut miehet. Komiteajäseniin nähden 3 luvun 1,3 §:n ilmaus »laissa määrättyä... tehtävää» saattaa tosin tuottaa tulkintavaikeuksia: jos ilmaus tulkitaan sanamuodonmukaisesti tarkoittamaan vain eduskuntalailla määriteltä tehtävää, sen piiriin kuuluisivat pelkästään lailla perustetut komiteajäsenyydet.

²⁶ Lain käyttämän julkisen vallan käsitteen tulkinnasta ks. edellä s. 54 alav. 41a.

komiteajäsenyydelle. Tilapäisissä komiteoissa jäsenyyssuhteen pääsääntöinen päättymismuoto on koko organin toiminnan lakkaaminen, pysyvissä komiteoissa taas jäsenen toimikauden umpeutuminen.

Tilapäisten komiteoiden toiminta ja samalla komiteajäsenten jäsenyyssuhde päättyy yleensä joko komitean saatua työnsä valmiiksi – normaalisti sen *jätettyä mietintönsä* – tai sille asetetun *määräajan kuluttua umpeen*. Lisäksi asettajaorganilla on valta *lakkauttaa* komiteapäätöksen tarkoittama tilapäinen komitea harkintansa mukaan jo ennen sen työn loppuunsaattamista tai määräajan päättymistä. Komiteamuotoisen valmistelutyön käynnistämisen tavoin myös sen päättäminen on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden vapaassa harkinnassa. Komitean lakkauttaminen voi johtua esim. sen toiminnan tehottomuudesta tai hallituksen vaihdoksesta ja tämän aiheuttamasta valmistelutyön painopisteiden muuttamisesta. Jos tilapäisen komitean asettaminen sen sijaan perustuu lakisääteiseen velvollisuuteen, kuten asianlaita on lento-onnettomuuksien tutkimisessa, lakkauttamisyyyn on oltava objektiivisesti perusteltavissa; perusteeksi ei käy esim. elimen kannanottojen poikkeaminen asettajaorganin käsityksistä.¹ Silloinkin kun objektiivisesti arvioiden hyväksyttäviä lakkauttamisyyitä on osoitettavissa, lakkautetun organin tilalle on asetettava uusi elin saattamaan lakisääteinen tehtävä päätökseensä.

Pysyvissäkin komiteoissa jäsenyyssuhde luonnollisesti päättyy samalla kuin komitean toiminta. Pysyvä komitea on *lakkautettavissa* samassa järjestyksessä kuin se on perustettu tai sen perustamisvelvollisuudesta on

¹ Jos lakkauttaminen ei ole objektiivisesti perusteltavissa, lakkauttamisesta päättäminen on kategorioitavissa harkintavallan väärinkäytöksi. Vrt. KHO 1979 II 36, jossa katsottiin, että kunnanvaltuusto »oli käyttänyt väärin harkintavaltaansa, kun vapaaehtoinen lautakunta lakkautettiin kesken sen toimikautta ja tilalle perustettiin välittömästi jäsenmäärältään samansuuruinen ja tehtäviltään lähes samansisältöinen toinen vapaaehtoinen lautakunta, mutta kaikkia lakkautetun lautakunnan jäseniä ei valittu uuteen lautakuntaan».

KHO:n käsittelemässä tapauksessa lautakunnan lakkauttamista voitiin pitää toimenpiteenä, jolla kierrettiin kunnallisen luottamushenkilön tehtävästään vapauttamiskieltoa. Sama tulkinta voi olla oikeutettu myös yllä tarkoitetussa komiteatyypin elimen lakkauttamistilanteessa.

Tarkoittamilleni kunnallisen lautakunnan tai valtiollisen komitean lakkauttamistilanteille analogisia ovat viran lakkauttamiset, joilla pyritään vapautumaan epämieluisista ja virassa pysymissuojaa nauttivista virkamiehistä. Tällaisia tapauksia onkin kirjallisuudessa käytetty tyyppiesimerkkeinä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja sitä rikkovaa harkintavallan väärinkäyttöä eriteltäessä. Ks. Merikoski 1968c s. 59 ja *Konstari* 1979 s. 127–129.

säädetty tai määrätty.² Tilapäisen komitean toiminnan päättymistä vastaava jäsenyyssuhteen pääsääntöinen lakkaamismuoto on pysyvissä komiteoissa kuitenkin *toimikauden kuluminen umpeen*.

Pysyvistä komiteoista annetuissa erityissäädöksissä on yleensä nimenomaisesti säädetty jäsenten toimikaudesta. Vuoden 1973 lopussa toiminnassa olleista orgaaneista tehdyn selvityksen mukaan säädännäinen toimikausi vaihteli yhdestä viiteen vuoteen kolmen vuoden toimikauden ollessa selvästi yleisin. Sädännäisistä komiteoista vajaan viidenneksessä ei ollut annettu nimenomaista toimikausisäännöstä.³

Kun pysyvä komitea on perustettu valtioneuvoston säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä, valtioneuvosto voi asettaessaan komiteajäsenet tehtäväänsä samalla määrätä myös heidän toimikautensa. Pysyvien komiteoiden jäsenyyden pääsääntöinen määräaikaisuus, jota perustelee päätöksenteon kohteita edustavilta jäseniltä edellytettävä luottamussuhde, puoltaa nähdäkseni asettajaorganin oikeutta määrätä toimikausi myös sellaisia säädännäisiä komiteoita asetettaessa, joiden jäsenten toimikaudesta komiteasta annettu erityissäädös vaikennee.⁴ Poissuljetua ei kuitenkaan ole, että muista komiteaa koskevista säännöksistä tai komitean perustamiseen liittyvistä valmisteluasiakirjoista on pääteltävissä tarkoituksena olevan jäsenten valitseminen toistaiseksi.

Jäsenyyssuhteen niin tilapäisissä kuin pysyvissä komiteoissa päättää luonnollisesti myös jäsenen *kuolema*. Pääsääntönä on edelleen jäsenen oikeus saada tehtävästä *pyynnöstään ero*. Ero on evättävissä vain niissä tapauksissa, joissa jäsenyyden vastaanottaminen perustuu säädettyyn taikka virkamiesasemaan sisältyvään velvollisuuteen.⁵ Niinpä esim. kunalliseen luottamushenkilöön KunL 8,2 §:n nojalla rinnastettavalla komi-

² Jos komiteajäsenillä on jäljempänä esiteltävien sääntöjen perusteella tehostettu tehtävässään pysymissuoja, komitean lakkauttaminen ja uuden tehtäviltään vastaavan elimen perustaminen sen tilalle saattaa kuitenkin täyttää edellä alav. 1 tarkoitetun harkintavallan väärinkäytön kriteerit.

³ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 73.

⁴ *Christensenin*, 1958b s. 167, lähtökohtana on sen sijaan, että jäsenyyden päättäminen määräaikaiseksi edellyttää yleensä tähän valtuuttavan säännöksen tukea. Yllä esittämäni kanta on omaksuttu Norjassa, *NOU* 1974: 43 s. 28.

⁵ Vrt. *Christensen* 1958b s. 167. Christensen on esittänyt eron saamisoikeuden sen varauksen, että jäsenen tulee »gøre de løbende sager faerdig». Norjassa, *NOU* 1974: 43 s. 26, on sen sijaan esitetty kanta, jonka mukaan eron myöntäminen olisi ao. viranomaisen harkinnassa.

teajäsenellä on eroamisoikeus vain voidessaan vedota johonkin niistä seikoista, jotka tulevat kysymykseen kunnallisesta luottamustoimesta kieltäytymisperusteena.

11.2. Kelpoisuuden menettäminen

Eri orgaanienhenkilöryhmistä annetut erityissäännökset osoittavat julkisorganisaatioissa noudatettavaksi yleiseksi säännöksi palvelussuhteen päättymisen orgaanienhenkilön menettäessä tehtävänsä vaadittavan kelpoisuuden. Virkamiesoikeudessa voi viitata VirkamL:n säännöksiin virkamiehen velvollisuudesta erota virastaan saavutettuaan pakollisen eroamisiän tai menetettyään työkykynsä sekä siitä menettelystä, jota noudattaen virkamiehet voidaan tällaisissa tapauksissa vapauttaa tehtävästään vastoin tahtoaan. Kun muistetaan nuhteettoman käytöksen asema kelpoisuusehtona, myös säännökset virkasuhteen katkaisemisesta subjektiivisesti moitittavan käyttäytymisen johdosta liittyvät kelpoisuuden menettämiseen. Kansanedustajista on taas säädetty, että vaalikelpoisuuden menettämisen seurauksena on edustajaksi valitun edustajantoimen lakkaaminen (VJ 8,1 §). Kunnallisia luottamushenkilöitä puolestaan koskee KunL 22,2 §:n säännös, jonka mukaan kunnallisen luottamushenkilön menettäessä vaalikelpoisuuden toimeensa on valinnan suorittaneen elimen todettava luottamustoimi lakanneeksi.

Myös komiteajäsenten kohdalla on säännöksi asetettava jäsenyyssuhteen lakkaaminen kelpoisuuden menettämisen johdosta.⁶ Oikeusvarmuussyistä on kuitenkin kunnallishallinnon tavoin edellytettävä asettajaorganin lakkaamisen toteavaa päätöstä.⁷ Poikkeuksena ovat vain tapaukset, joissa itseoikeutettu virkamiesjäsen eroaa tai vapautetaan virkamiesasemasta, johon jäsenyys on kokoonpanosäännöksessä kytketty.

Yleisistä kelpoisuusehdoista ei vaadittavan vähimmäisasiantuntemuksen menettäminen voine käytännössä tulla kysymykseen eikä kansalaisuudenkaan menetyksellä liene kovin suurta merkitystä jäsenyyssuhteen lakkaamisperusteena. Nuhteettoman käytöksen vaatimus puolestaan liittyy jäsenyyssuhteen lakkaamisproblematiikan yhteydessä mahdollisuuden vapauttaa jäsen tehtävästään tämän subjektiivisesti moitittavan käyttäytymisen johdosta. Tähän mahdollisuuteen palaan jäljempänä.

⁶ Vrt. Christensen 1958b s. 168.

⁷ Nykyisessä kunnallislaisissa asiasta on nimenomainen säännös (22,2 §). Periaatetta noudatettiin kuitenkin jo aiemmin. Ks. Modeen 1962 s. 275–278 ja Hannus 1977 s. 127–128.

Yleisenä kelpoisuusehtona olen pitänyt myös jäsenen mahdollisuutta osallistua tehokkaasti komitean työskentelyyn. Tämän mahdollisuuden jäsen saattaa menettää esim. sairauden johdosta. Muista julkishallinnon orgaanien henkilöryhmistä virkamiehet ovat vapautettavissa virastaan heidän menetettyään työkykynsä, valtakirjavirkamiehet tosin vain erityisesti säänneltyä menettelyä noudattaen. Kunnallista luottamustointia ei sen sijaan voida sairauden johdosta todeta lakanneeksi, ellei sairaus ole johtanut holhouksenalaiseksi julistamiseen. Tämä kunnallisten luottamushenkilöiden virkamiehistä eroava asema ilmentää heidän tehostettua tehtävässä pysymissuojaansa, jonka taustalla on puolestaan nähtävissä toimen määräaikaisuus sekä siihen kytkeytyvä luottamus- ja edustuksellisuusvaatimus.

Komiteajäseniin on *työkyvyn menettämistapauksissa* sovellettava nähdäkseni ennemminkin valtion virkamiehiä kuin kunnallisia luottamushenkilöitä koskevista säännöksistä ilmeneviä periaatteita. Valtion hallinto-organisaation toimintakyvyn takaamiseksi asettajaorganilla tulee olla mahdollisuus vapauttaa jäsenet, jotka ovat sairauden vuoksi menettäneet mahdollisuutensa osallistua työskentelyyn. Määräaikaisuuskaan ei käsittääkseni riitä perustelemaan komiteajäsenten rinnastamista puheena olevassa kysymyksessä kunnallisiin luottamushenkilöihin, ei myöskään päätöksenteon kohteita edustavia jäseniä koskeva valtio-organisaation ulkopuolelle suuntautuva luottamusvaatimus. Työkykyisyyttä on viime mainittujen jäsenten kohdalla arvioitava jäsenyyssuhteen lakkauttamismahdollisuutta harkittaessa toisin kuin esim. nuhteettoman käytöksen vaatimusta: jälkimmäisellä kriteerillä ei edellisestä poiketen ole välttämätöntä yhteyttä hallinto-organisaation toimintaedellytyksiin.

Jäsenyyden lakkaamisen toteaa myös työkyvyn menettämistapauksissa komitean asettajaorgaani. Niinpä VirkamL:ssa tuomareiden virasta vapauttamisen varalta säädetty menettely ei ole sovellettavissa lainkäyttöä harjoittavien komiteoiden jäseniin tai muihin erityissäännöksen mukaan tuomarinvastuulla toimiviin komiteajäseniin. VirkamL:n säännökset koskevat välittömästi vain valtakirjalla nimitettyjä tuomarinviran haltijoita. VirkamL:n tuomareita koskevien säännösten valtiosääntöisenä perustana on HM 91,1 §, jonka mukaan tuomareita ei voida »muuten kuin laillisen tutkimuksen ja tuomion nojalla julistaa virkansa menettäneiksi». Tämänkin säännöksen vaikutuksen on katsottu ulottuvan vain muodollisesti tuomioistuimiksi järjestettyjen orgaanien jäseniin.⁸

⁸ Tarjanne 1931 s. 324–326.

Itseoikeutetun virkamiesjäsenen eroaminen tai vapauttaminen virasta katkaisee jäsenyyssuhteen.⁹ Muiden virkamiesjäsenten eroamisella tai vapauttamisella virasta ei sen sijaan ole tällaista välitöntä, asettajaorganin päätöstä edellyttämätöntä vaikutusta. Jäsenyyssuhteen jatkumiselle on ratkaisevaa, voidaanko virkamiehen edelleen katsoa pystyvän täyttämään ne tehtävät, joiden vuoksi hänet on komiteaan määrätty. Jos virkamies siirtyy pois siitä hallintoyksiköstä, jota hän komiteassa edustaa, hänellä ei enää liene edellytyksiä välittää hallintoyksikön näkemyksiä sekä komitean ja hallintoyksikön yhteydenpitoa. Jäsenyyssuhde on näissä tapauksissa katkaistava ainakin silloin, kun ao. hallintoyksikkö esittää edustajansa vaihtamista. Hallintoyksikkö kykenee itse parhaiten arvioimaan jäsenen mahdollisuuksia hoitaa edustajalleen kuuluvia tehtäviä. Jos jäsenyys myös edellyttää tiettyä luottamussuhdetta hallintoyksikköön, jäsenen vaihtamisesitys on samalla osoitus luottamussuhteen puuttumisesta. Jos virkamiesjäsenyydellä sen sijaan pyritään ensisijaisesti lisäämään komitean asiantuntemusta, ei jäsenen vaihtamiseen ole vastaavaa tarvetta.¹⁰

Intressiedustajien sekä muiden päätöksenteon kohteita edustavien komiteajäsenten keskeinen kelpoisuusehto on *edustus- ja luottamussuhde valtionhallinnon ulkopuoliseen tahoon*. Myös tämän kelpoisuuden menettäminen on periaatteessa mahdollista. Niinpä intressijärjestö saattaa vaatia edustajansa vapauttamista komiteajäsenyydestä ja toisen henkilön määräämistä tämän tilalle. Onko asettajaorganin suostuttava tällaiseen vaatimukseen?

Ulkomaisessa kirjallisuudessa kysymykseen on annettu eri suuntaisia vastauksia. Dagtogloun mielestä järjestöllä on oikeus milloin tahansa vaihtaa edustajansa, joka on nimetty järjestön sitovan ehdotuksen perusteella. Jäsenen vaihtamisoikeus nojautuu *imperatiivisen mandaatin* periaatetta noudattavaan jäsenen ja järjestön luottamussuhteeseen.¹¹ Christensen on sen sijaan katsonut, että asettajaorganilla ei ole milloinkaan velvollisuutta vapauttaa järjestön luottamusta menettänyttä jäsentä vastoin tämän tahtoa. Jos jäsenyys on määräaikainen, asettajaorganilla ei ole siihen edes oikeutta. Christensen on perustanut kantansa siihen, että

⁹ Näin myös Christensen 1958b s. 173.

¹⁰ Christensenin, 1958b s. 173–174, lähtökohtana virkamiesjäsenen erottamis- mahdollisuuden tarkastelussa on ollut, että tehtävästä vapauttamiseen on oikeus, jos virkamiesjäsen ei enää pysty hoitamaan yhteyttä hallintoyksikköön siten kuin joku toinen pystyisi.

¹¹ Dagtoglou 1964 s. 103. Samoin Drewes 1958 s. 251.

myöskään valtiollisten tai kunnallisten edustuselinten jäseniä ei voida vapauttaa tehtävästään kesken toimikautta vaikka he olisivat menettäneet valitsijoidensa luottamuksen. Kun jäsen on valittu tehtäväänsä toistaiseksi, mahdollisuus vapauttaa hänet siitä järjestön vaatimuksesta riippuu Christensenin mielestä mandaattisuhteen ja jäsenten riippumattomuusvaatimuksen kulloisestakin painotuksesta. Niinpä mm. lainkäyttöelimissä sekä linjahallinto-organien vaihtoehtoiksi ulkopuolisten subjektien hakemuksia käsittelemään perustetuissa elimissä järjestön luottamuksen menettäminen ei Christensenin arvion mukaan ole vielä riittävä peruste jäsensuhteen katkaisemiselle.¹²

Christensenin määräaikaisten komiteajäsenten yhteydessä esittämä viittaus vaaleilla valittavien valtiollisten ja kunnallisten edustuselinten jäsenten asemaan on altis arvostelulle. Näiden elinten jäseniin näet sovelletaan vapaan mandaatin oletusta, kun taas komiteajäsenten suhde järjestöönsä perustuu pikemminkin imperatiiviselle mandaatille; intressiedustuksen tavoitteista seuraa, että jäsenten edellytetään tuovan komiteoissa esille nimenomaan järjestönsä näkemyksen. Siksi asettaisın pääsäännöksi, että *järjestöedustaja on vapautettava tehtävästään hänen menetettyään järjestön luottamuksen* ja että järjestöllä on näin ollen oikeus milloin hyvänsä esittää asettajaorgaania sitovasti edustajaansa vaihdettavaksi. Pääsäännön kannalta on nähdäkseni merkitystä vailla, onko jäsen valittu määräajaksi vai poikkeuksellisesti toistaiseksi. Asettajaorganin velvollisuus vaihtaa jäsen on kuitenkin rajoitettava vain niihin tapauksiin, joissa järjestöllä on kokoonpano- tai asettamismenettelysäännöksen perusteella oikeus tehdä jäsenehdotus. Jos järjestöllä on jäsenen asettamismenettelyssä vain kuulluksitulo-oikeus tai jos intressiedustus ei lainkaan perustu säännökseen vaan ainoastaan asettajaorganin harkintaan, asettajaviranomaisella saattaa olla ainoastaan *oikeus* mutta ei velvollisuutta vaihtaa jäsen järjestön esityksestä.

Christensenin korostamat näkökohdat voivat kuitenkin aiheuttaa poikkeuksia esittämäni pääsääntöön. Joidenkin komiteoiden jäseniä saattaa intressiedustajan asemasta huolimatta koskea sellainen korostettu *henkilökohtaisen riippumattomuuden vaatimus* ja he saattavat tähän liittyen nauttia sellaista tehtävässä pysymissuojaa, että heidän erottamisensa vastoin tahtoaan järjestön vaatimuksesta ei tule kysymykseen. Nämä näkökohdat koskevat ennen muuta *lainkäyttöorganien* jäseniä samoin kuin niitä muita komiteajäseniä, joiden on säädetty toimivan

¹² Christensen 1958b s. 168 ja 172.

tuomarinvastuulla. Mahdollista myös on, että muissakin ulkopuolisten oikeussubjektien asemaa koskevia konkreettisia asioita käsittelevissä komiteoissa on esim. tuomioistuinprosessia muistuttavista menettelyllisistä, funktionaalista puolueettomuutta korostavista järjestelyistä pääteltävissä niin voimakas henkilökohtaisen riippumattomuuden vaatimus, että se kumoo mandaattisuhteeseen normaalisti perustettavan johtopäätöksen.

Myös ne intressiedustajat, joita ei ole valittu järjestön sitovan ehdotuksen nojalla, voivat menettää ominaisuudet, joiden johdosta heidän on valintatilanteessa katsottu täyttävän intressiedustajan kelpoisuusehdot. Esimerkiksi: jos tietty henkilö on valittu kokoonpanosäännöksen edellyttämäksi intressiedustajaksi sillä perusteella, että hän kuuluu johonkin elinkeinon- tai ammatinharjoittajien ryhmään, hänet on yleensä vapautettava tehtävästään hänen luovuttuaan kyseisestä ammatista tai elinkeinosta.

Asettajaorganin velvollisuutta ja oikeutta vaihtaa luottamuksensa menettänyt komiteajäsen on myös puolue-edusteisissa komiteoissa arvioitava intressiedustusta varten luonnostelemieni kriteereiden mukaisesti. Niinpä puolueen esittäessä vaihdettavaksi jäsentä, joka on sen ehdotuksesta valittu parlamentaariseksi säädettyyn pysyvään komiteaan, asettajaorganin on pääsääntöisesti suostuttava esitykseen. Vaikka tällaiset komiteat on kokoonpantu eduskunnan voimasuhteiden mukaisesti, niidenkään jäsenten aseman arviointia ei voida perustaa vapaan mandaatin oletukselle.

Asiantuntijajäsenten erityisen kelpoisuuden menettäminen voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisissa tapauksissa. Lähinnä voidaan ajatella tilannetta, jolloin lääkintöhallitus on julistanut kokoonpanosäännöksen edellyttämänä lääkärijäsenenä toimivan henkilön menettäneeksi oikeutensa harjoittaa lääkärintointia. Tällaisissa tapauksissa asettajaorganin velvollisuutena on todeta jäsensuhde päättyneeksi.

Käytännössä merkityksellisempi asiantuntijajäsenen kelpoisuuden menettämismahdollisuus liittyy tällaisten jäsenten valinnan ehdoksi toisinaan asetettuun *neutraaliusvaatimukseen*. Tieteellisten toimikuntien jäsenten puolueettomuusvaatimus onkin säädetty nimenomaan tehtävästä vapauttamisperusteen muodossa. Kun heidän kohdallaan päättely käy erottamisperusteesta kelpoisuusehtoon, päättelysuunta on yleensä päinvastainen: kelpoisuusehtosäännöksestä on johdettavissa asettajaorganin velvollisuus vapauttaa komiteajäsen tehtävästään tämän menettäessä hä-

neltä edellytetyn puolueettomuuden. Valaisen asetelmaa jälleen esimerkillä: työneuvoston puolueettomaksi jäseneksi valittu henkilö on vapautettava tehtävästään hänen ryhdyttyään jonkin työnantaja- tai työntekijäjärjestön palvelukseen.

Puolueettomuutensa menettäneen jäsenen erottamisvelvollisuuteen ei vaikuta sellainen henkilökohtaisen riippumattomuuden vaatimus, joka saattaa olla johdettavissa esim. komitean tehtävistä ja toimivallasta tai jäseniä koskevasta tuomarinvastuusäänöksestä. Sellaisesta tehtävästä vapauttamisperusteen ja henkilökohtaisen riippumattomuuden välisestä ristiriidasta, joka voi aktualisoitua harkittaessa järjestönsä luottamuksen menettäneen intressiedustajan erottamista, ei käsillä olevassa tilanteessa näet voi puhua.

Puolueettomuuden menetykseen perustuva jäsenyyssuhteen lakkauttaminen saattaa tulla kysymykseen myös silloin, kun neutraaliusvaatimus ei perustu nimenomaiseen säännökseen vaan on pääteltävissä esim. intressiedustuksen tasapainoasetelmasta. Ainakaan asettajaorganin oikeutta vaihtaa jäsen ei näissä tapauksissa voine asettaa kyseenalaiseksi.

11.3. Jäsenyyssuhteen katkaiseminen muissa tapauksissa

Voidaanko komiteajäsen vapauttaa hallintotoimin tehtävästään vastoin tahtoaan muulloinkin kuin hänen menetettyä kelpoisuutensa? Tätäkään kysymystä ei ole säännelty yleisin säännöksin eikä siihen myöskään ole annettavissa yhtä, kaikkia jäsentyyppettä koskevaa vastausta. Komiteapäätöksen tarkoittamien *tilapäisten komiteoiden* sekä *säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä perustettujen pysyvien komiteoiden* osalta myönteinen vastaus on käsittääkseni riidaton. Nämä elimet ilmentävät sellaista valmisteluprosessissa tarvittavien tietojen, neuvojen ja mielipiteiden kokoamisen organisointitapaa, johon turvautuminen on asettajaorganin – valtioneuvoston tai sen ministeriön – vapaassa harkinnassa. Kun ne voivat perustaa ja lakkauttaa tällaisia elimiä harkintansa mukaisesti, niillä on myös oikeus vaihtaa näiden organien jäseniä ja vapauttaa jäseniksi valitsemansa henkilöt tehtävästään. Vapauttamisperusteillekaan ei voi asettaa rajoituksia: perusteena voi olla yhtä hyvin jäsenen subjektiivisesti moitittava käyttäytyminen kuin jokin jäsenestä riippumaton syy. Valitsemispäätös ei synnytä jäsenelle sellaista tehtävässä pysymisoikeutta, johon hän voisi vapauttamistilanteessa vedota. Myöskään millään ulkopuolisella taholla –esim. intressijärjestöllä– ei ole tällaisissa komite-

oissa edustusoikeutta, joka rajoittaisi asettajaorganin kompetenssia erottaa jäsen.

Säädännäisten komiteoiden jäsenten erottamisesta annetut erityissäännökset ovat harvalukuisia. Joitakin esimerkkejä voi kuitenkin mainita. MerimiesveroA 1.2 §:n mukaan verohallitus voi peruuttaa merimiesverolautakunnan jäsenelle antamansa määräyksen; mahdollisista vapauttamisperusteista säännös vaikenee. Sen sijaan mahdollisuus vapauttaa sosiaalivakuutustoimikunnan jäsen tehtävästään on ao. säännöksessä rajoitettu tapauksiin, joissa jäsen on syylistynyt subjektiivisesti moitittavaan, VirkamL:n 6 §:ää mukaillen määriteltyyn käyttäytymiseen. Erottamisen edellytyksenä on, että jäsen on toiminnallaan toimikunnassa tai sen ulkopuolella osoittanut, että hän ei ansaitse sitä luottamusta ja kunnioitusta, jota hänen asemansa toimikunnan jäsenenä edellyttää (SVL 44.1 §).

Välillisesti tehtävästä vapauttamismahdollisuus käy ilmi sellaisista säännöksistä, joissa vapauttaminen mainitaan yhtenä komitean täydentämistä vaativana tilanteena. Tällaisista, ainakin läänin järjestys- ja turvallisuusasiain neuvottelukunnasta sekä ulkoasiainministeriön valinta- ja koulutuslautakunnasta annetuista säännöksistä¹³ on tuskin kuitenkaan vielä sinänsä tehtävissä johtopäätöksiä asettajaorganin kelpoisuuden menettämistilanteita laajemmalle ulottuvasta erottamiskompetenssista. Toisaalta täydentämissäännöksen puhuessa –mahdollisesti jäsenen kuoleman ohella– pelkästään jäsenen eroamisesta sellainen *e contrario* -päätelmä, jonka mukaan vapauttaminen tulisi kysymykseen vain eronpyynnön johdosta, ei liene oikeutettu.

Eduskunnan oikeusasiamies on eräissä kannanotoissaan ilmaissut käsityksen, jonka mukaan oikeus erottaa säädännäisen komitean jäsen tehtävästään ei ole ainakaan täysin rajoittamaton. Kannanotot koskevat ns. julkista valtaa käyttäviä komiteoita, mikä seikka jo sinänsä pakottaa suhtautumaan niiden yleistettävyyteen varauksellisesti.

Ensimmäisessä kannanotossa oli kyse v. 1942 annetussa korvauslaissa (656/42) tarkoitetun arvioimislautakunnan jäsenen vapauttamisesta tehtävästään. Hovioikeuden kanneviskaalille v. 1946 lähettämässään kirjelmässä oikeusasiamies kehotti tätä nostamaan valtioneuvoston esittelijää vastaan virkarikossyytteen, kun tämä oli eriävää mielipidettä ilmoittamatta varmentanut päätöksen, jolla arvioimislautakuntaan valtion asiamiehenä

¹³ A läänin järjestys- ja turvallisuusasiain neuvottelukunnasta 676/73, 3 §; A ulkoasiainhallinnosta 151/78, 77,3 §.

toimivaksi jäseneksi määrätty henkilö oli vastoin suostumustaan vapautettu tehtävästään. Perusteluna oikeusasiamies totesi, että laissa ei ollut edellytetty jäsenen vapauttamista hallintotoimin ennen lain mukaisen toimikauden päättymistä.¹⁴

Toisessa jäsenen erottamismahdollisuutta koskevassa kannanotossaan oikeusasiamies argumentoi edellistä tapausta seikkaperäisemmin. Valtioneuvostolle v. 1947 lähettämässään kirjelmässä oikeusasiamies kiinnitti huomiota sellaisen asetuksenmuutoksen lainvastaisuuteen, jolla oli laajennettu mahdollisuutta peruuttaa maanhankintalain toimeenpanoeliminä toimineiden maanlunastus- ja asukkaanottolautakuntien jäsenille annettu määräys. Maanhankintalain toimeenpanoasetuksessa oli alun perin säädetty, että maatalousministeriö voi peruuttaa näiden lautakuntien jäsenille antamansa määräyksen, jos se katsoi siihen olevan syytä (596/45; 3,2 §). Huhtikuussa 1947 tätä asetuksen kohtaa muutettiin siten, että ministeriö saattoi peruuttaa myös kunnallisen asutuslautakunnan valitsemalle ja Maatalousseurojen Keskusliiton määräämälle maanlunastuslautakunnan jäsenelle samoin kuin eräiden kunnallisten organien määräämille, maan luovuttajia ja saajia edustaville jäsenille annetut määräykset (306/47).

Kirjelmään liittämässään muistiossa oikeusasiamies katsoi kyseisten lautakuntien jäsenten olevan tehtävän pakollisuuden johdosta kunnallisiin luottamusmiehiin verrattavia valtion luottamusmiehiä. Tällaisina heihin tuli oikeusasiamiehen mielestä soveltaa samoja oikeusperiaatteita kuin kunnallisiin luottamusmiehiin. Koska kunnallisen luottamusmiehen vapauttaminen hallintotoimin tehtävästään kesken toimikauden oli mahdollista vain lain nojalla, asetuksella ei voitu säätää myöskään maanlunastus- ja asukkaanottolautakuntien jäsenten erottamisesta toimikauden keskeässä.

Kantansa toisena perusteluna oikeusasiamies vetosi maanhankintalain edellyttämään lautakuntien itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen hallintoviranomaisten yksittäistapauksellisista menettelytapaohjeista. Itsenäisyys- ja riippumattomuusvaatimus johtui ensinnäkin maanhankintalain 40 §:n säännöksestä, jonka mukaan lautakunnat toimivat tuomarinvastuulla. Lautakuntien kokoonpano, jossa oli otettu huomioon sekä paikallisten olosuhteiden tuntemus että maanhankintalain toimeenpanon kohteina olleiden etupiirien edustus, ilmensi myös sellaista desentralisoitua hallintojärjestelmää, jossa ratkaisuvalltaa ei voi keskittää keskushallinnon

¹⁴ EOa 1946 s. 47.

viranomaisille. Lain tarkoituksena oli oikeusasiamiehen mielestä ollut, että »lautakuntien jäsenet itsenäisinä toimitusmiehinä edustavat asiantuntemustaan». Asetuksenmuutos oli ristiriidassa riippumattomuusperiaatteen kanssa, sillä »jos jäsen, joka ei katso oikeaksi ja itseään sitovaksi ylemmän asutusviranomaisen antamaa ohjetta tai tulkintaa, voidaan sen johdosta tuon asutusviranomaisen toimesta vapauttaa, vie se paikalliselta ja eri etupiirien edustukselta lautakunnissa lain niille tarkoittaman merkityksen, ja riippumattomiksi paikallisiksi viranomaisiksi tarkoitetut lautakunnat muuttuvat tavallisiksi ministeriön käskyvallan alaisiksi viranomaisiksi».¹⁵

Selostamassani oikeusasiamiehen kannanotossa oli kysymys säädännäisten komiteoiden kirjossa mm. toimivallaltaan, kokoonpanoltaan, asettamismenettelyltään ja hierarkkiselta asemaltaan varsin poikkeuksellista ja erikoislaatuista orgaaneista. Oikeusasiamiehen argumentoinnista on kuitenkin tiivistettävissä joitakin näkökohtia, jotka ansaitsevat huomiota pyrittäessä laajemminkin arvioimaan säädännäisten komiteoiden jäsenten erottamismahdollisuutta.

Julkisia tehtäviä hoitavissa orgaanienhenkilöissä on erotettavissa kaksi ryhmää, joissa tehtävästä vapauttaminen on sidottu poikkeuksellisen tiukkoihin edellytyksiin. Näistä toinen koostuu kansanedustajista sekä kunnallisista luottamushenkilöistä. Kunnallinen luottamushenkilö voidaan vapauttaa toimestaan hallintotoimin vain KunL 22,3 §:n osoittamissa tapauksissa. Kun luottamushenkilö on vaalin toimittamisen jälkeen tuomittu tahallisesta rikoksesta vankeuteen, kunnanvaltuusto voi tutkia, onko hänen sallittava edelleen olla toimessaan. Rikoksen laadun tai tekotavan osoittaessa, ettei tuomittu ansaitse toimensa edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta, valtuusto voi kahden kolmasosan enemmistöllä vaativalla päätöksellään erottaa hänet luottamustoimesta, ellei hän itse ole pyytänyt siitä vapautusta.¹⁶ Tuomarin viran haltijoita ei taas lainkaan voida erottaa hallintotoimin. Virasta vapauttaminen on mahdollista vain tuomioistuimen päätöksellä, joko virkarikoksen tai työkyvyn menetyksen johdosta. – Oikeusasiamies vetosi kannanotossaan näihin molempiin orgaanienhenkilöryhmiin sovellettaviin sääntöihin: maanlunastus- ja asuk-

¹⁵ EOb 1947 s. 36–38.

¹⁶ Ks. kunnallisen luottamushenkilön lähtökohtaisesta erottamattomuudesta myös *Aura* 1925 s. 188–189 ja *Modeen* 1962 s. 263–266. Mainitut esitykset on tosin kirjoitettu ennen nykyisen kunnallislain voimaan tuloa. Uusi kunnallislaki ei kuitenkaan tuonut tehtävässä pysymissuojaa periaatteellisia muutoksia.

kaanottolautakuntien jäsenet rinnastuivat hänen mukaansa yhtäältä *kunnallisiin luottamushenkilöihin*, toisaalta *tuomareihin*.

Milloin tällainen *tehostettua tehtävässä pysymissuojaa* perusteleva rinnastus sitten on paikallaan? Kysymykseen voi tuskin esim. kunnallisia luottamushenkilöitä koskevien periaatteiden sovellettavuutta arvioitaessa vastata sellaisen muodollisen, tehtävän pakollisuuteen tai vapaaehtoisuuteen liittyvän kriteerin nojalla, jota oikeusasiamies muistiossaan korosti. Vastausta on sen sijaan haettava niistä perusteista käsin, joiden vuoksi mainittujen orgaanien henkilöiden tehtävästä vapauttamismahdollisuutta on rajoitettu. Esim. jäsenyyden pakollisuudella tai vapaaehtoisuudella ei välttämättä ole mitään tekemistä näiden perusteiden kanssa.

Tuomareiden korostetun virassa pysymisoikeuden taustana on HM 2,4 §:n edellyttämä tuomioistuinten riippumattomuus, jota myös tuomareiden henkilökohtainen riippumattomuus turvaa. Toimeenpanokoneistoon suuntautuvan henkilökohtaisen riippumattomuuden näkökulmasta on myös ymmärrettävä se HM 91 §:ään perustuva ja VirkamL:ssa tarkemmin säännelty järjestely, jonka mukaan tuomareita ei voida vapauttaa virastaan hallintotoimin vaan ainoastaan tuomioistuimen päätöksellä.¹⁷

Aiemmin on jo ollut puhetta siitä, että HM 91 §:n mukainen erottamattomuusperiaate koskee välittömästi vain muodollisessa suhteessa tuomioistuumiksi organisoitujen elinten jäseniä. Esim. lainkäyttöä harjoittavien komiteoiden jäsenet eivät siten kuulu sen suoranaiseen soveltamisalueeseen. Tuomareiden riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien on kuitenkin katsottu vaikuttavan lainkäyttötehtävissä toimivien hallintoviranomaistenkin jäsenten asemaan. Merikosken mukaan on hallintovirkamiehen tottelemisvelvollisuus hänen harjoittaessaan hallinto-oikeudellisen lainkäytön tehtäviä »katsottava sillä tavoin normaalisesta supistetuksi, että hän ei ole velvollinen ottamaan huomioon ylempää tulevia ohjeita muissa suhteissa eikä enemmälti kuin mihin varsinainen tuomarikin on velvollinen».¹⁸ Merikoski ei ole lähemmin perustellut kantaansa. Esitetyn kaltainen riippumattomuus on kuitenkin ehkä sisällytettävissä niihin periaatteisiin, joita lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen kuuluvina on hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä noudatettava.

¹⁷ Ks. esim. T. Holopaisen, 1978 s. 84–86, esitystä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta.

¹⁸ Merikoski 1968b s. 31. Vrt. Vilkkonen 1976 s. 125–126 ja Mäenpää 1979 s. 238–239.

Jos Merikosken virkakäskyjen noudattamisvelvollisuudesta esittämä kanta hyväksytään –kuten nähdäkseni on perusteltua–, siitä on tehtävä myös virassa pysymissuojaan ulottuvia johtopäätöksiä. Mikäli virkamies voitaisiin vapauttaa virastaan jättäessään noudattamatta virkakäskyn, joka lainkäyttötehtäviin liittyvän rajoituksen vuoksi jää hänen tottelemisvelvollisuutensa ulkopuolelle, rajoitus menettäisi merkityksensä. Merikoski onkin johdonmukainen katsoessaan, että kun virkamiehiin sovelletaan nimittämis- tai määräyskirjojen mukaisesti eriytyviä virkasuhteen katkaisemismuotoja, on kiinnitettävä huomiota hänen funktionaalisiksi kutsumiinsa, lainkäyttötehtävien laatua koskeviin näkökohtiin.¹⁹ Niiden johdosta virasta vapauttaminen ei olisi hallintotoimin mahdollista siitä syystä, että virkamies ei ole noudattanut sellaista virkakäskyä, joka ei vastaavassa tilanteessa olisi sitonut tuomaria.

Myös oikeusasiamies sovelsi selostamistani kannanotoista jälkimmäisessä sitä oikeana pidettävää lähtökohtaa, että erottamisoikeus ei saa laajentaa ao. organin ohjauskompetenssia siitä, mikä se tätä toimivaltaa määrittävien sääntöjen mukaan muutoin olisi.²⁰ Tästä lähtökohdasta seuraava sääntö on muotoiltavissa seuraavasti: mitä suurempaa *riippumattomuutta* linjahallintoelimistä komitealta ja sen jäseniltä edellytetään, sitä ahtaampiin rajoihin oikeus erottaa komiteajäsenen supistuu.

Komiteoiden riippumattomuutta perustelevia erityispiirteitä tarkastelen lähemmin tutkimuksen seuraavassa osassa. Jo tässä yhteydessä on kuitenkin syytä mainita *lainkäyttöasioissa* päätösvaltaa käyttävät komiteat ryhmänä, jota koskee korostettu riippumattomuusvaatimus. Näissä elimissä on noudatettavana laillinen oikeudenkäyntijärjestys ja lainkäyttötehtävissä toimivien hallintovirkamiesten virassa pysymissuojaa koskevat argumentit soveltuvat vastaavasti myös niiden jäseniin. Muissakin kuin lainkäyttökomiteoissa on jäsenten *tuomarinvastuuta* koskeva säännös tulkittava oikeusasiamiehen esittämän kannan mukaisesti osoitukseksi heidän henkilökohtaisesta riippumattomuudestaan ja samalla tehostetusta tehtävässä pysymissuojastaan.

¹⁹ Merikoski 1968b s. 31–32. Myös Vilkkonen, 1976 s. 126, on esittänyt, »ettei virkamiestä voida erottaa... pelkällä hallinnollisella toimenpiteellä hänen lainkäyttöasiaa käsitellessään ottamansa kannanmäärittelyn vuoksi». Hän on tosin lisännyt, että »ajatus on tietysti perin teoreettinen, kun esim. tilapäinen toimenhaltija voidaan 'erottaa' yksinkertaisesti peruuttamalla hänen palkkaustaan varten myönnetty määräraha». Ks konstruktion ongelmallisuudesta myös Mäenpää 1979 s. 237–238.

²⁰ Vrt. myös Christensen 1958b s. 169–170.

Lainkäyttökomiteoiden jäsenten sekä tuomarinvastuulla toimivien komiteajäsenten erottamiseen muusta syystä kuin työkyvyn menettämisestä johdosta on nähdäkseni sovellettava samoja periaatteita kuin tuomareiden virasta vapauttamiseen. Kun heitä koskee tehtävän luonteesta tai nimenomaisesta tuomarinvastuusäännöksestä johtuen samanlainen henkilökohtaisen riippumattomuuden vaatimus, on tähän kytkeytyvää tehtävässä pysymissuojaakin arvioitava yhtäläisten perusteiden mukaisesti. Tällaiset komiteajäsenet voidaan siten vapauttaa vastoin suostumustaan tehtävästään toimikauden kuluessa vain tuomioistuimen RL 2 ja 40 lukujen nojalla tekemällä päätöksellä, ellei vapauttamisen perusteena ole työkyvyn menetys. Tulkintaa tukevana lisäargumenttina voi vielä viitata jäsenyyden määräaikaaisuuteen, joka mahdollistaa esim. sellaisen jäsenen vaihtamisen toimikauden päätyttyä, joka on syyllistynyt muuhun kuin rikosoikeudellisen viraltapanoseuraamuksen aiheuttavaan subjektiivisesti moitittavaan käyttäytymiseen.

Tehtävistä ja toimivallasta johtuva korostettu riippumattomuus koskee niin ikään muita julkista valtaa sisältävää kompetenssia omaavia komiteoita samoin kuin valvontatehtävissä toimivia orgaaneja. Näiden jäsenten tehtävässä pysymissuoja on arvioitava ainakin vahvemaksi kuin komiteapäätöksen varassa toimiviin elimiin kuuluvien, joskaan ei ehkä tuomareiden virassa pysymisoikeuteen rinnastuvaksi.

Myös kunnallisten luottamushenkilöiden erottamattomuusprinsiippiä perusteleivat näkökohdat liittyvät riippumattomuusargumenttiin. Niinpä valitsijoille kuuluva takaisinkutsumisoikeus olisi ristiriidassa sen vapaan mandaatin ideologian kanssa, joka meillä on omaksuttu niin kansanedustajien kuin kunnanvaltuuston jäsentenkin aseman oikeudellisessa sääntelyssä. Tällä näkökohdalla ei kuitenkaan ole merkitystä linjahallinto-orgaaneille kuuluvan komiteajäsenten erottamisoikeuden rajoituksena. Olen päinvastoin tehnyt edellä eräiden komiteajäsenten tehtävästä vapauttamisvelvollisuudesta vapaan mandaatin periaatteelle vastakkaisia johtopäätöksiä.

Kunnallisia luottamushenkilöitä ja eräitä komiteajäseniä yhdistävä ja hallintotoimin tapahtuvan tehtävästä vapauttamisen kannalta relevantti piirre on hallinnon ulkopuoliseen tahoon kohdistuvan *luottamus- ja edustussuhteen* merkitys orgaanihenkilön valinnassa. Kunnallishallinnossa hallintoelinten vapaa luottamushenkilöiden erottamisoikeus mitätöntäisi itsehallintoprinsiipin vastaisesti tämän luottamushenkilöiden keskeisen valikoitumiskriteerin.

Vastaava argumentti soveltuu myös intressiedustajiin ja muihin ulkopuolisten tahojen sitovasta ehdotuksesta valittuihin komiteajäseniin kohdistuvan erottamisoikeuden tarkasteluun. Valtio-organisaation ulkopuolelle suuntautuvan luottamussuhteen perusteella valitun ja intressijärjestön tai muun ao. tahon luottamusta edelleen nauttivan komiteajäsenen erottamista harkittaessa on vastakkain kaksi eri suuntaista intressiä: yhtäältä linjahallinto-organin (valtion) intressi vapautua tietystä komiteajäsenestä ja toisaalta luottamussuhteen subjektina olevan tahon intressi säilyttää komiteassa haluamansa edustus.

Oikeusasiamiehen tarkastelemassa tapauksessa valtio-organisaation ulkopuoliseen tahoon suuntautuva luottamussuhde vahvasti muihinkin näkökohtiin perustettavissa ollutta komiteajäsenten erottamisoikeuden rajoittuneisuutta. Käytännössä komiteajäsenten tietyn asteiseen tehtävässä pysymissuojaan viittaavat seikat esiintyvätkin usein rinnakkain. Luottamussuhdekriteeri voi kuitenkin perustella tällaista suojaa yksinäänkin, esim. sellaisissa säädännäisissä komiteoissa, joissa se ei ole tuettavissa tehtävien ja toimivallan laatuun.

Se, mitä tehostettu tehtävässä pysymissuoja merkitsee silloin, kun sovellettaviksi eivät tule tuomareita koskevat säännöt, on vaikeasti määritettävissä. Erään ajateltavissa olevan kiinnekohdan tarjoaa vapauttamisperusteiden jakaminen jäsenen *subjektiivisesti moitittavaan käyttäytymiseen ja tästä riippumattomiin syihin*: erottaminen on yleensä mahdollista vain edelliseen ryhmään kuuluvalla perusteella.²¹ Jos jäsen on syyllistynyt subjektiivisesti moitittavaan käyttäytymiseen komiteajäsenen ominaisuudessaan, erottamismahdollisuus on lisäksi laajempi kuin tehtävän ulkopuolisen käyttäytymisen johdosta. Jos tehtävässä pysymissuojaa perustelee edustussuhde hallinnon ulkopuoliseen tahoon, erottaminen tehtävän ulkopuolisen käyttäytymisen vuoksi ei pääsääntöisesti tule kysymykseen; nuhteettomalla käytöksellähän ei ole päätöksenteon kohteita edustavien jäsenten kelpoisuusehtona samaa merkitystä kuin esim. virkanimityksissä.²²

Jäsenvelvollisuuksien huomattava laiminlyönti on ehkä tyypillinen syy, joka saattaa oikeuttaa jäsenen erottamiseen. Tehtävästä vapauttami-

²¹ Myös Christensen, 1958b s. 170–171, on soveltanut erottamisperusteiden ryhmittämistä subjektiivisesti moitittavaan käyttäytymiseen ja muihin seikkoihin.

²² Dagtoglou, 1964 s. 103, on periaatteessa myöntänyt nimittävän viranomaisen (ministerin) erottamisoikeuden sillä perusteella, että tämän tulee valvoa alaisensa hallinnon toimintakykyä. Hänen mukaansa tätä kompetenssia ei kuitenkaan saa käyttää siten, että intressijärjestön nimeämis- tai ehdotusoikeus mitätönnettäisiin.

seen ei sen sijaan voida ryhtyä esim. sen johdosta, että asettajaorgaani on tyytymätön komitean ratkaisuihinsa noudattamaan yleiseen linjaan tai että jäsen ei ole noudattanut virkakäskyä tai ohjetta, joka ei komitean ja jäsenen riippumattomuuden vuoksi oikeudellisesti häntä sido.

Olen tyytynyt osoittamaan komiteat, joiden jäsenten vapauttaminen tehtävästään on asettajaorgaanin vapaassa harkinnassa (komiteapäätöksen varassa toimivat tilapäiset ja pysyvät komiteat), sekä erittelemään joitakin erottamisoikeutta rajoittavia näkökohtia. Suuri osa säädännäisten komiteoiden jäsenistä jää kuitenkin ilmeisesti näiden näkökohtien ulottumattomiin. Tällöin voitaneen soveltaa seuraavaa lähtökohtaa: jäsen voidaan hallintotoimin vapauttaa tehtävästään vastoin suostumustaan hänen syyllistyttyään subjektiivisesti moitittavaan käyttäytymiseen sekä muulloinkin, mikäli erottaminen on perusteltavissa *objektiivisesti hyväksyttävillä syillä*.²³ Komiteajäsenillä ei voine olla tehokkaampaa tehtävässä pysymissuojaa kuin esim. avoimella kirjeellä tai toimikirjalla nimitetyillä vakinaisilla virkamiehillä, ellei tällaiselle suojalle ole esitettävissä erityisiä perusteita. Koska säädännäiset komiteat eivät säädöksellä tapahtuneen vakinaistamisensa vuoksi ole sellaisia linjahallinto-organien vapaan harkintansa mukaan käyttämiä apuelimiä kuin komiteapäätöksen varassa toimivat komiteat, niiden jäsenten erottamiselle lienee asetettava vastaava objektiivisen perusteltavuuden vaatimus kuin em. virkamiesten virkasuhteen katkaisemiselle hallintotoimin.²⁴ Erottamisoikeuden rajoituksen lisäargumenttina voi tässäkin yhteydessä viitata jäsenyyden määräaikaisuuteen.

Komiteajäsenen erottamisesta päättävän orgaanin määrittäminen ei yleensä tuottane vaikeuksia. Noudatettavana on sama sääntö, joka pätee virkamiesten vapauttamiseen hallintotoimin virastaan. Erottamiskompetenssi kuuluu sille valtio-organille, joka on asettanut komitean ja näin perustanut jäsen-suhteen, ellei nimenomaisesti säännöksestä muuta ilme-ne.²⁵ Tällaisia poikkeussäännöksiä ei havaitakseni nykyisin ole voimassa.

²³ Vrt. NOU 1974: 43 s. 27, jossa katsotaan, että lautakuntatyypistien elinten tulisi normaalisti saada toimia niin, ettei niiden työskentelyyn puututa sitä häiritsevällä tavalla toimikauden kuluessa. Tämä näkökohta kuitenkin syrjäytyy silloin, kun jäsen esim. laiminlyö velvollisuutensa tai syyllistyy sellaisiin rangaistaviin tekoihin, jotka murentavat jäsenyyden edellyttämää luottamusta. Erottaminen olisi siten mahdollista, kun siihen olisi erityinen peruste, kuten mainitun kaltainen moitittava käyttäytyminen tai hallinnollinen uudelleen järjestely.

²⁴ Ks. tästä vaatimuksesta *Tarjanne* 1934 s. 177–178 ja *Rytkölä* 1978 s. 249.

²⁵ Ks. esim. *Tarjanne* 1934 s. 50, jossa esitetään yleisenä sääntönä, että »kuuluu toimivalta virkasuhteen lopettamisasioissa säännöllisesti sille samalle viranomaiselle, jolle kuuluu myöskin virkamiehen nimittäminen».

VII. KOMITEAT HALLINNON SISÄISISSÄ OHJAUS- JA VALVONTASUHTEISSA

1. KOMITEOITA KOSKEVIEN OHJAUS- JA VALVONTASUHTEIDEN KOKONAISUUDESTA

Valtio-organisaatiossa kuten missä muussakin yhteiskunnallisessa organisaatiossa tahansa orgaanien työnjaollista eriytymistä täydentävät niiden väliset ohjaussuhteet, joiden avulla pyritään takaamaan orgaanien toimintakyky sekä toiminnan yhtenäisyys ja alisteisuus organisaation perustavoitteille. Organisaatioteoriaan ohjauskäsite on kulkeutunut kybernetiikasta, jossa ohjauksella tarkoitetaan »kaikille orgaanisille järjestelmille ominaista perusprosessia, jonka tehtävä on säilyttää ja uusintaa järjestelmän rakenne, perusominaisuudet ja toimintakyky järjestelmän ja ympäristön välisessä vuorovaikutuksessa sekä säädellä järjestelmän toimintaa niin, että se saavuttaa tavoitteensa vaihtelevissa ympäristöolosuhteissa».¹

Ohjauskäsitteen alaan on joskus valtio-organisaationkin ohjaussuhteita eriteltäessä luettu koko sisäinen hallinto, varsinaisen toiminnan ohjauksen ohella myös organisaation ylläpitotehtävät, kuten resurssien määrällinen ja laadullinen säätely, sekä kehittämistyö, organisaation suorituskyvyn parantamiseen tähtääviin suunnitelmallisiin organisaatorakenteen ja toimintajärjestelmien muutoksiin liittyvä työ.² Keskityttäessä *toiminnan ohjaukseen* analyysi on kiinnitettävissä ohjaustapahtuman elementteihin, ohjaussubjektiin, -keinoon ja -objektiin: ohjaustapahtumassa ohjaussubjekti pyrkii tietyn ohjauskeinoon avulla vaikuttamaan siihen, että ohjausobjekti käyttäytyy subjektin haluamalla tavalla.³

¹ Virkkunen–Tuori 1981 s. 88.

² Virkkunen–Tuori 1981 s. 89.

³ Ks. esim. Lundqvist 1973 s. 26–27, jossa ohjauselementit on ryhmitetty ohjauksen subjektiin, objektiin, keinoihin (muotoihin) ja tavoitteisiin.

Kukin ohjaustapahtuman elementeistä tarjoaa kiinnepohdan myös valtio-organisaation ohjausprosessien tarkemmalle erittelylle. *Ohjaussubjektien* nojalla on erotettavissa esim. valtio-organisaation ulkopuolisten tahojen harjoittama ohjaus, parlamentaarinen, eduskunnan harjoittama ohjaus sekä hallintokoneiston sisäinen ohjaus. Hallintokoneiston sisäisessä ohjauksessa taas jäljempänä puheeksi tuleva hierarkkisen ja funktionaalisen ohjauksen eriyttäminen perustuu sekin ohjaussubjektin näkökulmaan. *Ohjauskeinoista* lähteviä ryhmittelyjä ovat esim. oikeudellisesti velvoittava ja velvoittamaton, välitön ja välillinen, yleinen ja yksittäistapauksellinen sekä pysyväis- ja kertaluonteinen ohjaus. *Ohjauskohteet* ovat puolestaan jaoteltavissa esim. tiettyyn orgaaniryhmään – kuten hallinto-organit tai niistä komiteat kokonaisuudessaan –, yksittäiseen orgaaniin – kuten tietty komitea – sekä yksittäiseen orgaanihenkilöön – kuten yksittäinen komiteajäsen. Kun ohjaustapahtumaa lähestytään *ohjausobjektin* päätöksenteon näkökulmasta, mahdolliset ohjauskohteet voidaan ryhmitellä päätöksenteon osatekijöiden mukaisesti päätöspäätöksensä perusteella, päätössääntöihin ja resursseihin.⁴

Kun ohjausta tarkastellaan syklisenä prosessina, *valvonta* on luonnehdittavissa tämän prosessin yhdeksi vaiheeksi, jonka tehtävänä on ennen muuta tuottaa informaatiota ohjauksen tuloksellisuudesta, ohjaustavoitteiden saavuttamisesta.⁵ Juridisessa analyysissä valvontatehtävien organisatorinen ja sääntelyllinen eriytyminen kuitenkin puoltaa niiden käsitteellistä erottamista ohjauksesta.

Valvonnan erittely voidaan ohjausanalyysia vastaavasti tukea valvontasubjektiin, -objektiin ja -keinoihin. *Valvontasubjektien* mukaisesti voidaan puhua vaikkapa valtio-organisaation ulkopuolisten tahojen harjoittamasta valvonnasta, parlamentaarista valvonnasta, tuomioistuINVALVONNASTA, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamasta valvonnasta sekä hallinto-organisaation sisäisestä valvonnasta,⁶ joka puolestaan on ohjauksen tavoin jaettavissa hierarkkiseen ja funktionaaliseen valvontaan. *Valvontakohteet* taas voidaan jakaa paitsi orgaaneittain ja orgaanihenkilöittäin myös valvonnanalaisesta päätöksentekoprosessista lähtien vaikkapa noudatettuja menettelytapoja, resurssien käyttöä, itse päätöstä sekä päätöksen vaikutuksia koskevaan valvontaan. *Valvontakeinojen* perusteella on puolestaan erotettavissa esim. aktiivinen ja passiivi-

⁴ Näin esim. Lundqvist 1973 s. 76–78 ja Virkkunen–Tuori 1981 s. 150–151.

⁵ Ks. esim. Lundqvist 1973 s. 98.

⁶ Vrt. Virkkunen–Tuori 1981 s. 154–160.

nen valvonta, joista edellinen pohjautuu valvontasubjektin omaan, jälkimmäinen taas sen ulkopuolelta tulleeeseen aloitteeseen, kuten valitukseen tai kanteluun.⁷

Komiteat ja komiteajäsenet ovat monien eri tahojen harjoittaman sekä monia eri keinoja käyttävän ohjauksen ja valvonnan kohteina. Seuraavassa otan tarkasteltavakseni vain erään komiteoihin ja komiteajäseniin kohdistuvien ohjaus- ja valvontasuhteiden osa-alueen. Keskitän päähuomioni *hallinto-organisaation sisäisissä hierarkkisissa alaisuussuhteissa harjoitettavaan ohjaukseen ja valvontaan* sekä eräisiin komiteoita koskeviin *hallinnon sisäisen funktionaalisen ohjauksen ja valvonnan* järjestyihin. Nimenomaan näitä ohjaus- ja valvontasuhteita erittelemällä on nähdäkseni paljastettavissa se erityisasema, joka komiteatyyppejä orgaaneeja hallintokoneiston kokonaisuudessa luonnehtii.

Tarkasteluni ulkopuolelle jää siten ensinnäkin valtiokoneiston ulkopuolisten tahojen, yksityisten kansalaisten, ei-valtiollisten poliittisten voimien kuten puolueiden ja etujärjestöjen sekä joukkotiedotusvälineiden harjoittama, joko oikeudellisesti säännellyissä – esim. valitusmenettely – tai informaalisissa muodoissa tapahtuva ohjaus ja valvonta. Sen oikeudellisia edellytyksiä olen tosin edellä (VI.8.3.) jo sivunnut komiteajäsenten vaitiolovelvollisuutta ja siihen liittyen komiteoiden asiakirja- ja käsittelyjulkisuutta tarkastellessani. Ulkoiset ohjaus- ja valvontasuhteet sijoittuvat kuitenkin näkökenttäni sikäli, kuin niillä on merkitystä hallinto-organisaation sisäisissä suhteissa noudatettaville säännöille.

Lähemmin käsittelemättä jää myös parlamentaarinen ohjaus ja valvonta, joka komiteoihin kohdistuvana rajoittuu samoihin keinoihin, jotka eduskunnalla on suhteessaan muuhunkin hallintoon käytettävissä: lain-säädäntö ja budjetti sekä parlamentarismien periaatteeseen liittyvät keinot ohjauksen välineinä, kysymysmenettelyt, kertomukset sekä hallituksen tiedonannot, selonteot ja ilmoitukset tärkeimpinä valvonnan muotoina.⁸ Sikäli kuin eduskunnan harjoittamalla ohjauksella ja valvonnalla on liittymäkohtia organisaatiovallan problematiikkaan, se tulee tarkasteltavaksi tutkimuksen seuraavassa osassa.

Koko hallintoa koskevista valvontamekanismeista jätän pelkän maininnan varaan oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan tai kantelujen johdosta käynnistämän valvonnan, valtionta-

⁷ Ks. valvonnan kohteisiinsa ja keinoihinsa perustuvasta erittelystä esim. Lundqvist 1973 s. 100–104.

⁸ Vrt. Suomen komitealaitos 1976 s. 134–139.

louden tarkastusviraston asiana olevan talousvalvonnan samoin kuin muutoksenhakujärjestelmän. Nämä kaikki valvontatoiminnot ovat tosin merkityksellisiä myös komiteatyyppeihin elimiin kohdistuvan valvonnan kokonaisarvioinnissa. Niinpä komiteat ovat oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tutkimiskompetenssin alaan kuuluvia viranomaisia ja näiden lainvalvontaelinten kertomuksista onkin osoitettavissa myös niitä koskevia kannanottoja.⁹ Varainkäytössään komiteat ovat valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia. Hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmä taas koskettaa komiteoita sikäli, kuin ne tekevät yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaan vaikuttavia konkreettisia päätöksiä. Nämä valvontamekanismit kuitenkin osoittavat pikemminkin komiteoita muihin hallinto-orgaaneihin yhdistäviä kuin niille omaleimaisia piirteitä.

Hallintotoiminnassa noudatettavien yleisten menettelyllisten sääntöjen sekä komiteoista annettujen yleissäädösten ja -määräysten –tärkeimpänä valtioneuvoston komiteapäätös– ohella merkittävintä komiteoiden pysyväisohjausta harjoitetaan niiden perustamis- ja asettamissäädöksillä ja -päätöksillä. Näillä akteilla määritellään komiteoiden tehtävät ja toimivalta, annetaan mahdolliset perussäännökset tai -määräykset niiden menettelystä ja sisäisestä organisaatiosta sekä vaikutetaan henkilököönpanoratkaisujen avulla myös niiden tuotosten oikeudellisesti velvoittavissa rajoissa saamaan tosiasialliseen sisältöön. Ohjaus- ja valvonta-analyyseissä lähtökohtani on kuitenkin *»valmis», jo perustettu ja miehitetty, toiminnassa oleva komitea*. Asettamisvaiheeseen kajoan vain pyrkiessäni hahmottamaan kokonaiskuvaa valtiovarainministeriön asemasta komitealaitokseen kohdistuvassa (funktionaalisessa) ohjauksessa ja valvonnassa.

Tarkasteluni pitäytyy *oikeudellisesti säännellyssä* ohjaus- ja valvontatoiminnassa, toiminnan subjektien juridisesti määriteltävän kompetenssin erittelyssä. Ohjauksessa kiinnitän päähuomioni niihin virkakäskyihin, joita komiteoille on hallinnon sisäisissä hierarkkisissa ja funktionaalisissa ohjaussuhteissa mahdollista antaa. Niistä muodoista, joissa komitean pääsääntöinen ohjaussubjekti –yleensä ministeriö– voi vaikuttaa komitean toimintaan, jäävät tarkastelun ulkopuolelle esim. tämän linjahallintoyksikön edustus komiteassa, sen mahdollinen komitean kokoonkutsumisoikeus samoin kuin sen hoidettavana olevat komitean valmistelutehtävät.

⁹ Ks. EOa:n kannanotoista edellä s. 342 alav. 8 sekä OKa:n kannanotoista esim. 1926 s. 60–61, 1945 s. 22–23, 1949, s. 28, 1960 s. 30 ja 1969 s. 36–37.

2. ALAISUUSKÄSITE

2.1. Virkakäskyt ja ohjeet

Alaisuus on ollut keskeinen oikeuskirjallisuuden hallinto-organisaation sisäisten riippuvuussuhteiden erittelyssä käyttämä käsite. Esimiesorganin näkökulmasta alaisuuteen on sisällytetty sekä tietty johto- että valvontaoikeus.¹ Sivuutan toistaiseksi valvontaan liittyvän problematiikan ja keskityn siihen ohjaustoimivaltaan, jota on sekä kirjallisuudessa että toisinaan myös positiivisessa lainsäädännössä ilmennetty *johdon* käsitteellä.

Johdon käsite ei kata kaikkia hallinnon ohjaussuhteissa käytettäviä ohjauskeinoja. Oikeudellisesti sitovista ohjauskeinoista johto-oikeuden analyysissa on rajoitettu tarkastelemaan esimiesorganin alaiselleen antamia *virkakäskyjä*. Virkakäskyn kategoriaa on kirjallisuudessa käytetty alaltaan jossain määrin vaihtelevasti; ongelmaksi on nähty erityisesti, käsittääkö se yksittäistapauksellisten määräysten ohella myös ns. yleismääräykset. HValL:n säätämisen jälkeen keskustelua on käyty lähinnä tämän lain 3,2 §:n tulkinnasta.² Tämä lainkohta, joka säätää virkakäskyjä koskevan valituskiellon, omaksui ilmeisesti ensimmäistä kertaa kyseisen käsitteen positiiviseen lainsäädäntöön. En kuitenkaan tässä yhteydessä pohdi muutoksenhakumahdollisuutta hallintokoneiston sisäisistä ohjausakteista eikä kannan ottaminen HValL:n tulkintaongelmaan ole siksi tarpeellista. Käytän seuraavassa virkakäskyä teoreettisluonteisena käsitteenä väittämättä mitään valituskelpoisten päätösten alasta ja luen käsitteen piiriin sekä yleiset että yksittäistapaukselliset määräykset. Virkakäskyjen muodossa tapahtuvan ohjauksen analyysi kohdistuu siten sekä *käsky-* että *normiohjaukseen*.³

Virkakäskyjen ohella alaisuuden analyysissa on kiinnitetty huomiota myös esimiesorganin *ohjeiden* antamistoimivaltaan. Ohjeen käsitteelle ei ole hallintolainsäädännössämme eikä myöskään hallintokäytännössä vakiintunut yksiselitteistä merkityssisältöä. Häilyvyyttä käsitteen käytössä

¹ Näin esim. Ahtee 1953 ja Mäenpää 1976 s. 41–42. Mäenpää tosin huomauttaa –funktionaalista ohjausta ja valvontaa tarkoittaen–, että johdon ja valvonnan käsitteet eivät ole jäänöksettä samastettavissa alaisuuskäsitteeseen.

² Ks. esim. Ahtee 1953 s. 308, Andersson 1970 s. 74, Hallberg 1978 s. 347–349 ja Mäenpää 1979 s. 325–327 sekä Hallbergin ja Mäenpään mainitsemat muut lähteet.

³ Käsky- ja normi(sääntö)ohjauksen käsitteitä ovat käyttäneet esim. Lundqvist, 1973 s. 28–29 sekä Virkkunen–Tuori, 1981 s. 121.

ilmenee erityisesti suhteessa kulloinkin kyseessä olevan ohjauksen oikeudelliseen sitovuuteen: joskus käsite kattaa (myös) oikeudellisesti velvoittavan ohjauksen, joskus se taas rajoitetaan – määräyksistä tai virkakäskyistä poiketen – pelkästään oikeudellisesti velvoittamattomaan ohjaukseen. Käsitteellinen vakiintumattomuus ulottuu myös oikeuskirjallisuuteen. Kun Aaro Ahtee kirjoittaa, että »sanan varsinaisessa merkityksessä ohje ei ole alaista viranomaista sitova» ja että »se on oikeastaan vain ylemmän viranomaisen mielipideilmaisu»,⁴ Merikoski näyttää liittävän tarkoittamiinsa yleisohjeisiin myös jonkinlaisen oikeudellisen velvoittavuuden.⁵

Milloin nimenomaiset toimivaltasäännökset käyttävät ohje-termiä, sen merkitys on selvitettävä kussakin tapauksessa erikseen. Tällöin saattaa olla oikeutettua omaksua Holopaisen tavoin presumtioksi termillä yleiskielessä oleva merkitys, joka ei ilmeisesti kytke siihen ajatusta oikeudellisesta velvoittavuudesta.⁶ Tulkinnan lopputulos ei kuitenkaan välttämättä ole aina presumption mukainen. Jos ohje-termiä käytetään esimerkiksi alaisuussuhteeseen sisältyvää ohjaustoimivaltaa säänneltäessä, on mahdollista, että tulkinnallisesti voidaan osoittaa termin kattavan myös oikeudellisesti velvoittavia ohjauskeinoja. Myös hallintokäytännössä joudutaan ohjeiksi kutsuttujen kannanilmaisujen sitovuus arvioimaan tapauksittain. Ongelmaksi ohjeiden sitovuus voi tosin muodostua vain silloin, kun ne antaneella organilla on ylipäänsä toimivalta ohjattavan elimen kulloinkin kysymyksessä olevien ominaisuuksien tai toimintojen oikeudellisesti velvoittavaan ohjaukseen: jos näin ei ole asianlaita, ohjeet eivät luonnollisestikaan ole oikeudellisesti sitovia. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa ratkaisu saattaa olla perustettavissa esim. ohjeissa käytettyihin sanontoihin tai ohjausorganin muussa ohjaustoiminnassaan omaksumaan kannanilmaisujensa otsikointiin. Niinpä ohje-termin valinta silloin, kun ohjausorgaani selvästikin sitovaksi tarkoittamassaan ohjauksessa käyttää säännönmukaisesti määräys-ilmaisua, voi jo sinänsä viitata ohjauksen oikeudelliseen velvoittamattomuuteen.⁷

⁴ Ahtee 1953 s. 309.

⁵ Merikoski 1964 s. 7.

⁶ T. Holopainen 1975 s. 6–7.

⁷ Ks. ohjetermin merkityssisällön häilyvyydestä säännöstämis- ja muussa valtiokäytännössä myös Mäenpää 1979 s. 327–328. Ks. myös Mäenpään, 1979 s. 230–234, selostusta ja erittelyä työsuojeluhallituksen norminantokompetenssia koskeneesta kiistasta, jossa eräänä ongelmana oli nimenomaan positiivisoikeudellisen ohje-termin tulkinta.

Oikeudellinen tutkimus ei kuitenkaan voi juridisia ilmiöitä luokitellaan ja käsitteellistäänsä sallia itselleen termien käytössä sellaista horjuvuutta kuin hallintolainsäädännössä ja -käytännössä on havaittavissa. Kun hallintokäytännössä ohjausta harjoitetaan sekä oikeudellisesti sitovilla että velvoittamattomilla kannanilmaisuuilla, nämä ohjausmuodot on terminologisesti erotettava toisistaan. Seuraavassa *virkakäskykäsité* onkin varattu *oikeudellisesti velvoittaville* ja *ohjekäsité* ohjattavaa orgaania *sitomattomille kannanilmaisuille*.

2.2. Virkakäskyohjauksen luokittaminen

Yksittäistapauksellisuus – yleisyys -dimension ohella virkakäskyjä voidaan ryhmitellä (asiallisten) *kohteittensa* nojalla. Ahteen jäsenitys seuraa klassisen saksalaisen positivismin jalanjäljissä kulkevan valtio-oikeudellisen teorianmuodostuksen erästä perustavaa erottelua, valtio-organisaation ulkoisen ja sisäisen toiminnan välistä rajanvetoa. Hän on esimiesorgaanin ohjaustoimivallan määrittämisessä sovellettavia yleisiä sääntöjä hahmotellessaan jakanut virkakäskyjen kohteet »yksilön etua ja oikeutta» koskeviin ja muihin asioihin.⁸

Valtio-organisaation ulkoisen ja sisäisen toiminnan rajanvedolla on kritiikille alttiudestaan huolimatta tietty merkityksensä virkakäskyjen antamistoimivallan arvioinnissa. Ahteen esittämä virkakäskyjen kohteiden ryhmitys ei kuitenkaan ole niin yksiselitteinen kuin ensi ajattelema ehkä vaikuttaa. Koskeeko jaottelu vain varsinaista päätöksentekoa vai myös tätä edeltäviä päätöksentekoprosessin vaiheita? Ovatko ehdotukset ja lausunnot yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa koskevissa asioissa virkakäskyjen antamismahdollisuuden suhteen samassa asemassa kuin lopulliset päätöksetkin vai kuuluvatko ne Ahteen luokituksen jäännöskategoriaan? Nämä kysymykset, joihin Ahteen esitys ei anna selviä vastauksia, ovat komiteoiden kohdalla erityisen merkityksellisiä, sijoittuvathan ne tehtäviltään ja toimivallaltaan valtio-organisaation päätöksentekoprosessien vaiheittaisessa jaossa yleensä valmistelu- ja suunnitteluvaiheeseen.

Kysymysten luetteloa voi vielä jatkaa. Perustuuko luokitus pelkästään alaisorgaanin, toiminnan (päätöksen) sisältöön vai onko siinä pidetty silmällä myös alaisorgaanin menettelyyn ja sisäiseen organisaatioon kohdistuvia virkakäskyjä? Jos vastaus on jälkimmäisen vaihtoehdon mukai-

⁸ Ahtee 1953 s. 310.

nen, kumpaan luokkaan yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa välittömästi koskevia asioita käsittelevien orgaanien menettelyä ja sisäistä organisaatiota koskevat virkakäskyt sijoittuvat? Nämäkin kysymykset näyttävät merkityksellisiltä komiteoita koskevaa virkakäskyproblematiikkaa tarkasteltaessa.

Ahteen luokitus ei siis tunnu luontuvan komiteoihin kohdistettavan ohjauksen oikeudellisten ongelmien jäsentämiseen. Tarkoitukseen soveliaampi on käsittääkseni mm. Lundqvistin hallinnon ohjaussuhteiden analyysissaan käyttämä jako välittömään ja välilliseen ohjaukseen. *Välitöntä* ohjausta ovat tässä yhteydessä komitean toiminnan ja päätösten sisältöä, *välillistä* taas sen noudattamaa menettelyä ja sisäistä organisaatiota koskevat virkakäskyt.⁹

Välittömän ja välillisen ohjauksen erottelun ulkopuolelle jäävät eräät tyypilliset virkakäskyt, jotka kenties ovat käytännössä virkakäskyistä kaikkein yleisimmät mutta jotka ehkä juridisesta ongelmattomuudestaan johtuen on alaisuussuhteen tarkastelussa usein sivuutettu. Tarkoitan virkakäskyjä, joilla esimiesorgaani antaa alaiselleen tietyn tehtävän määräämättä samalla välttämättä mitään niiden toimenpiteiden sisällöstä, joihin alainen tehtävää suorittaessaan ryhtyy, taikka alaisen noudatettavasta menettelystä tai organisatorisista muodoista. Virkamiesten velvollisuutta ottaa hoidettavakseen virkaansa liittyviä *lisätehtäviä* sivusin jo edellä (VI.6.) komiteajäsenyyden pakollisuutta eritellessäni. Jätän kuitenkin tässä yhteydessä tämän virkakäskyjen ryhmän pelkän maininnan varaan; ainoastaan erästä komiteoille annettavia lisätehtäviä koskevaa tilannetta tarkastelen jatkossa hieman seikkaperäisemmin.

Kun virkakäskyjen kohteisiinsa perustuva ryhmittely yhdistetään jaoteluun dimensiolla yleisyys-yksittäistapauksellisuus, virkakäskyohjaus alaisuussuhteissa jakautuu neljään luokkaan: *välitön käskyohjaus*; *välitön normiohjaus*; *välillinen käskyohjaus*; *välillinen normiohjaus*.

Tiettyä hallinto-orgaania saattavat virkakäskyin ohjata useat eri orgaanit. Alaisuuden käsitettä on siksi vielä täsmennettävä ohjausorgaania koskevilla kriteereillä. Seuraava määritelmä tuskin tekee vääryyttä ns. vallitsevan doktriinin kannalle: orgaani on toisen orgaanin alainen, jos

⁹ Lundqvistin, 1973 s. 28–30, ohjauskeinojen erittely on yllä esittämäni hienojakoisempi, koska se ei rajoitu pelkästään virkakäskyihin. Välitöntä ohjausta Lundqvistin skeemassa ovat käsky- sekä tavoite- ja ohjelmaohjaus, välillistä taas informaatio-, määräraha-, rekrytointi- ja muoto-ohjaus. Muoto-ohjaus on Lundqvistin luokituksessa vielä eriyttävissä organisaatio-, prosessi- ja henkilöstöohjaukseen. Vrt. myös Virkkunen–Tuori 1981 s. 121–122.

jälkimmäinen on pääsääntöisesti – silloin kun nimenomaisesti ei muuta ole osoitettavissa – edelliseen virkakäskyjen muodossa kohdistuvan ohjauksen subjekti.¹⁰ Määritelmä antaa mahdollisuuden erottaa hallinnon sisäinen hierarkkinen ja funktionaalinen ohjaus: alaisuuden käsite viittaa *hierarkkisiin ohjaussuhteisiin*, kun taas sen ulkopuolelle jäävä virkakäskyjen antaminen kuuluu *funktionaalisen ohjauksen* piiriin.¹¹

Esitetyllä tavalla määritelty alaisuuden käsite on luonnehdittavissa teoreettiseksi; se ei vielä sinänsä tarjoa mahdollisuutta oikeudellisiin johtopäätöksiin virkakäskyjen antamisoikeudesta ja noudattamisvelvollisuudesta. Alaisuuden käsitteellä tarkoitettujen oikeudellisten suhteiden juridinen perusta on etsittävä näiden suhteiden ja niitä ilmentävän käsitteen ulkopuolelta.

3. ALAISUUSSUHTEIDEN OIKEUSPERUSTA

Oikeuskirjallisuudessamme on varsin vähän pohdittu hallinnon sisäisten riippuvuussuhteiden oikeusperustaa. Hallinto-orgaanien keskinäistä riippuvuutta on pidetty tavallaan itsestään selvyytinä, »jo hallinnon luonteeseen kuuluvana instituuttina».¹ Organisaation jatkuvuus edellyttääkin sellaisia työnjaollista eriytymistä täydentäviä yhteyksiä, jotka takaavat orgaanien alisteisuuden organisaation perustavoitteille ja sen tietyn yhtenäisyyden. Tällainen asian luonto -argumentaatio voi kuitenkin vain paljastaa alaisuussuhteiden tehtävän mutta ei vielä voi ankkuroida niitä juridisesti.

¹⁰ Näin *Ahtee* 1953 s. 304–305. *Ahtee* kritisoi aiemman oikeuskirjallisuuden –Hermanson, Ståhlberg ja Merikoski– määritelmää, jonka mukaan viranomaisen olisi toisen alainen silloin, kun jälkimmäisellä on oikeus antaa edelliselle sitovia määräyksiä. *Ahteen* mielestä asianmukaisinta on puhua alaisuudesta vain »silloin ja suurin piirtein sen sisältöisenä», kuin mainitut tutkijat olivat puhuneet käskyn-alaisuussuhteesta eli toisen viranomaisen pysyvästä määräysten antovallasta suhteessaan toiseen viranomaiseen. Alaisuussuhteesta rajautuu näin funktionaalinen ohjaus (ja valvonta): »lienee tarpeetonta puhua ylempien ja alempien hallinto-viranomaisten välisestä alaisuussuhteesta silloin, kun on kysymys vain lainsäädännön erikseen määrittelemissä tapauksissa annettavista sitovista määräyksistä». *Ahtee* ei tosin käytä funktionaalisen ohjauksen termiä, eikä myöskään artikkelissaan enää palaa sillä nykyisin ilmenettyyn ohjaussuhteeseen. – Vrt. myös *N. Herlitz* 1948 s. 149, jossa alaisuussuhde (subordinationsförhållande) myös rajoitetaan tapauksiin, joissa riippuvuus on saavuttanut tietyn laajuuden ja intensiteetin.

¹¹ Vrt. *Mäenpää* 1976 s. 47.

¹ *Ahtee* 1953 s. 305.

Alaisuussuhteiden oikeusperustaksi on toisinaan osoitettu virkamiehen *kuuliaisuusvelvollisuus*.² Kuuliaisuusvelvollisuus on kytketty virkasuhteeseen, onpa sitä joskus pidetty myös yhtenä käsitteellisenä tunnusmerkkinä, joka erottaa virkasuhteen yhtäältä työsopimus- ja toisaalta luottamustoimisuhteesta. Kuuliaisuusvelvollisuudella ei siten voisi perustella sellaisille orgaaneille annettavia virkakäskyjä, joiden jäsenet eivät ole virkasuhteessa; esim. useimmat komiteatyypiset elimet jäävät tämän konstruktion tavoittamattomiin.

Rytkölän mukaan kuuliaisuusvelvollisuuden sisältönä on, että virkamiehen tulee noudattaa ohje- ja johtosäännöissä sekä työjärjestyksessä annettuja määräyksiä samoin kuin ylemmän viranomaisen virkakäskyjä. Virkakäskyt –jollaisiksi myös Rytkölän mainitsemat ohje- ja johtosääntöjen sekä työjärjestysten määräykset yleensä luetaan– ovat kuitenkin sitovia vain silloin, kun niiden antaminen kuuluu ko. viranomaisen toimivaltaan.³ Näin määritellyn kuuliaisuusvelvollisuuden ja virkakäskyjen antamistoimivallan välinen suhde onkin itse asiassa päinvastainen kuin kuuliaisuusvelvollisuuden asettaminen ohjauskompetenssin oikeusperustaksi edellyttäisi: kuuliaisuusvelvollisuus johtuu virkakäskyjen antamistoimivallasta eikä päinvastoin. Monarkistisen Saksan byrokratia-ideologian kuuliaisuusvelvollisuuteen liittämistä virkamieseettisiksi luonnehdittavista vivahteistaan⁴ riisuttuna käsite ei sisälläkään muuta kuin hallinnon sisäisiin suhteisiin täsmennettynä sen yleisen periaatteen, jonka mukaan oikeussubjektien on noudatettava itseään koskevia ja oikeudellisesti määritellyn toimivallan nojalla annettuja normiluonteisia tai yksittäistapauksellisia käskyjä. Oikeudellisten, esim. ohjauskompetenssia koskevien johtopäätösten perustaksi tästä käsitteestä ei sen sijaan ole.

Oppihistoriallisesti kuuliaisuusvelvollisuus on alun pitäen ymmärretty erääksi ns. erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan ilmenemis-
muodoksi. Erityisen vallanalaisuussuhteen konseption on myös käsitel-
lainopin konstruktivistisista metodista noudattaen katsottu oikeuttavan yksit-
täistapauksellisiin juridisiin johtopäätöksiin.⁵ Tällaisen päättelymekanis-

² Ks. *Mäenpää* 1979 s. 309–310 sekä *Mäenpään*, s. 309 alav. 36, mainitsemat suomalaiset lähteet.

³ *Rytkölä* 1978 s. 55–56. Ks. myös K. J. Ståhlberg 1910.

⁴ Ks. esim. *Hinze* 1981 s. 21–23.

⁵ Ks. esim. *Fleinerin*, 1928 s. 165–167, esitystä erityisestä vallanalaisuussuhteesta. *Fleiner* jakaa kansalaisten velvollisuudet yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin (esim. verovelvollisuus ja asevelvollisuus), jotka koskevat kaikkia niitä sääntelevien

min torjuminen ei enää nykyisin aiheuttane erimielisyyksiä: valtio-organien toimivalta on niin valtion ulkoisissa kuin sisäisissäkin suhteissa nollattava positiiviseen oikeusjärjestykseen, viime kädessä *valtiosääntöön*.

HM 2,4 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Sen sijaan HM 2,3 § ei sisällä mainintaa sääntelemissä organien riippumattomuudesta, mistä seikasta on joskus katsottu voitavan tehdä e contrario -päättelmä hallinto-organien edellytetystä keskinäisestä riippuvuudesta.⁶ E contrario -tulkintoihin on kuitenkin yksinomaisina juridisten johtopäätösten perustelijoina suhtauduttava varauksellisesti. Mäenpää onkin torjunut esittelemäni päättelyn oikeutuksen,⁷ vaikka lähempiä argumenttejaan hän ei ole yksilöinyt. Tärkein e contrario -päättelyä vastaan puhuva seikka liittyy nähdäkseni niihin relaatioihin, joita tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus ensisijaisesti koskee. Riippumattomuussäännöksen kärki ei kohdistu niinkään tuomioistuinlaitoksen sisäisiin kuin sen ja kolmijako-opin mukaisesti eriytettyjä muita valtiotoimintoja hoitavien organien välisiin suhteisiin.⁸

HM 2 §:n tulkintaa vankempaa valtiosääntöistä tukea hallinnon sisäisille riippuvuussuhteille on saatavissa HM 36 §:ssä vahvistetusta *parlamentarism*in periaatteesta.⁹ On ajateltavissa, että valtioneuvoston parlamentaarinen vastuu edellyttää sellaista ohjaussuhteiden ketjua, joka takaa val-

lakien sovellutuspiiriin kuuluvia ja joiden perustana on valtion ja kansalaisten välinen yleinen valtasuhde, sekä erityisestä vallanalaisuussuhteesta johtuviin velvollisuuksiin. Erityisessä vallanalaisuussuhteessa oleville – kuten virkamiehille – syntyy velvollisuuksia käskyillä, joita ao. esimies antaa erityisen vallanalaisuussuhteen ilmentämän hallintotarkoituksen toteuttamiseksi. Ks. saksalaisessa ja suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa erityisen vallanalaisuussuhteen ja laitovallan konseptioista esitetyistä käsityksistä myös *Hidén* 1969 s. 249–253.

⁶ *Ahtee* 1953 s. 305.

⁷ *Mäenpää* 1979 s. 264. Vrt. myös *T. Holopainen* 1969 s. 23.

⁸ Ks. esim. *Sipponen* 1962 s. 58–59. 1970-luvun oikeuslaitoskeskustelussa riippumattomuusperiaatetta on tosin tarkasteltu aiempaa laiveammasta näkökulmasta. Niinpä esim. *T. Holopainen*, 1978 s. 88, on sijoittanut sen alaan myös tuomioistuinlaitoksen sisäiset suhteet kirjoittaessaan, että tuomioistuimet ovat »eri vaikuttajalähteistä – muista valtioelimistä, toisista tuomioistuinlaitoksista, asianosaisista, eturyhmistä – riippumattomia niiden tutkittavana olevan tapauksen lainmukaisuuteen nähden...».

⁹ Oikeuskirjallisuutemme ei näytä kiinnittäneen parlamentarismin periaatteeseen kovinkaan paljon huomiota hallinnon sisäisiin organisatorisiin suhteisiin liittyviä ongelmia käsitellessään. Ks. kuit. *Uotila* 1963 s. 160 ja 163–164, jossa ministeriön päätösvallan siirtämistä tarkasteltaessa argumentoidaan myös parlamentarismin implikaatioilla.

tioneuvoston vaikutusmahdollisuuden kaikkeen vastuun kattamaan hallintotoimintaan. Vastuun asiallinen ulottuvuus on tosin juridisesti vaikeasti määriteltävissä¹⁰ eikä eduskunnan ja valtioneuvoston luottamusuhteen toteaminen tällaista määritelmää edes vaadi; eduskuntahan voi ilmaista epäluottamuksensa millä perusteella hyvänsä. Parlamentarismin voi kuitenkin tulkita luottamusvaatimusta laajemmaksi periaatteeksi, joka korostaa valtioneuvoston asemaa eduskunnan ja hallinnon suhteita välittävänä orgaanina. Yhteiskunnan vaikutus ja samalla valtiotoimintojen legitimaatio kanavoituu valtio-organisaatioon eduskunnan kautta ja eduskunnan rajallisia mahdollisuuksia ohjata hallintoa välittömästi korvaa valtioneuvoston alaistaan organisaatiota koskeva ohjauskompetenssi.

Hallinnon sisäisten, valtioneuvostoon päättyvien riippuvuussuhteiden perustelu parlamentarismien periaatteella saa vielä lisätukea HM 44,2 §:ään sisältyvästä ministeriöiden tehtävämäärityksestä. Ministeriöiden »on pidettävä silmällä hallintoa omalla toimialallaan sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi». ¹¹ Tämän tehtävän täyttäminen ei ole mahdollista, ellei ministeriöillä ole tiettyä kompetenssia ohjata ja valvoa muuta hallinto-organisaatiota.

Valtiosääntöiset perustelut voivat kuitenkin osoittaa vain suhteellisen väljäsisältöisen hallinto-organisaatiossa noudatettavan yleisperiaatteen.

¹⁰ Parlamentaarisen vastuun asiallista ulottuvuutta oikeuskirjallisuudessa viimeksi käsitellyt *Joutsamo*, 1980 s. 66, on ilmaissut kantansa ministerin poliittisen vastuun alasta seuraavasti: »Ministeri vastaa niistä toimista, jotka tapahtuvat hänen johtonsa ja valvontansa alaisena täysin riippumatta siitä, missä määrin hän todellisuudessa on henkilökohtaisesti kyseisten asioiden hoitoon puuttunut. Niinpä hän vastaa oman organisaation tointen ohella myös muiden välittömästi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden alaisten virastojen ja laitosten toimista. Lisäksi poliittinen vastuu ulottuu myös valtionhallinnon väliportaana tasolle ja paikallishallintoon.» Käytännön merkitystä vastuun ulottuvuuden määrittelyllä voi olla lähinnä VJ 37–37a §:n sääntelemien kysymysmenettelyjen yhteydessä; kysymysten tulee näet koskea valtioneuvoston jäsenen »virka-alaan kuuluvaa asiaa». Ks. eräistä tämän luonnehdinnan kannalta problemaattisista rajatapauksista *Joutsamo* 1980 s. 67–81. – Poliittisen vastuun ja samalla kysymysmenettelyjen ulottuvuutta pohdittaessa päättely on käynyt ministerin johto- ja valvontaoikeudesta parlamentaariseen vastuuseen. Kuten yllä pyrin osoittamaan, myös toisen suuntainen, parlamentarismista johto- ja valvontaoikeuteen etenevä argumentaatio on perusteltavissa.

¹¹ *Mäenpää*, 1979 s. 265, on luonnehtinut HM 44,2 §:ää »tärkeimmäksi ministeriön ohjausvaltaa koskevaksi perustuslain säännökseksi». *Ahtee*, 1953 s. 307, on tarkastellut tätä säännöstä vain valvontakompetenssin perustana.

Yksittäisten alaisuussuhteiden oikeusperustaksi, näiden suhteiden osapuolten sekä niihin sisältyvien oikeuksien ja velvollisuuksien määrittäjiksi ne eivät yksinään riitä. *Konkreettiset alaisuussuhteet* perustuvat yleensä nimenomaisiin positiivisoikeudellisiin, yleensä perustuslakia alemman asteisiin säännöksiin. Alaisuussuhteiden tarkemmassa erittelyssä kuten virkakäskyjen antamiskompetenssin rajaamisessa on olennaisesti kysymys näiden säännösten tulkinnasta, jossa valtiosääntöisiäkin näkökohtia saatetaan tosin käyttää tulkintamaksiimeina. Vain poikkeuksellisesti tietyn hallinto-organin asemaa hallinnon sisäisissä ohjaussuhteissa ei voida tukea nimenomaisiin positiivisoikeudellisiin säännöksiin. Ainoastaan tällöin alaisuus joudutaan nojaamaan hallinnossa noudatettavaan yleisperiaatteeseen, jonka positiivisoikeudellinen perusta on löydettävissä mainitsemistani hallitusmuodon säännöksistä ja jota lisäksi voidaan perustella analogiapäätelmillä ja vakiintuneella hallintokäytännöllä.

Terminologia, jota positiivinen lainsäädäntö käyttää alaisuuskäsitteen tarkoittamasta ohjaussuhteesta, vaihtelee jossain määrin. Toisinaan käytetään termiä »alainen»: esim. VNOS 14–24a §:ssä samoin kuin ministeriöasetuksissa on lueteltu ao. ministeriön »alaiset» hallintoyksiköt. Kansliapäälliköiden asema ministeriöiden sisäisessä organisaatiossa on puolestaan VNOS 33,1 §:ssä ilmaistu termeillä »johtaa ja valvoa». Termit »valvoa» tai »valvonnan alainen» saattavat joskus yksinäänkin käytettyinä viitata myös tietyn ohjauskompetenssin sisältävään alaisuussuhteeseen.¹²

Säännöspohjaltaan jonkin verran epäyhtenäisten ohjaussuhteiden saattaminen alaisuuskäsitteen alle ei merkitse, että virkakäskyjen antamistoimivalta ja noudattamisvelvollisuus olisi kaikissa näissä suhteissa laajuudeltaan yhtäläinen. Ohjauskompetenssin ja sitä vastaavan velvollisuuden laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen, vaikka suuntaa antavia yleisiä linjoja olisikin esitettävissä. Eriytyneessä tarkastelussa on myös mahdollista, että alaisuussuhteen positiivisoikeudelliset ilmaukset tai tällaisen suhteen perustavan yleissäännöksen puuttuminen viittaavat relevantteihin eroihin suhteen ulottuvuudessa ja intensiteetissä.¹³

¹² Ks. alaisuussuhteen positiivisoikeudellisen määrittelyn terminologisesta kirjavuudesta myös *Mäenpää* 1979 s. 308.

¹³ Niinpä alaisuuden määrittely valvontatermillä saattaa viitata pääsääntöistä löyhempään organisatoriseen yhteyteen. Kuitenkin *Mäenpään*, 1979 s. 313, yleistys, jonka mukaan »määrittelemällä elin toisen valvonnan alaiseksi on useissa tapauksissa pyritty viittaamaan alaisuussuhteen rajallisuuteen» ja »pelkkä valvonnanalaisuus viittaa siis pyrkimykseen järjestää elimen tai valvottavan toiminnan asema

4. ASTEELLISEN TOIMIVALLAN ITSENÄISYYS JA VALTIOSÄÄNNÖN EDELLYTTÄMÄ NORMIHIERARKKINEN JÄRJESTELMÄ OHJAUSKOMPETENSSIN RAJOITUKSINA

Positiivinen hallintolainsäädäntömme ei ole määritellyt alaisuussuhteen yleistä sisältöä; säännöksiin on vain yhtäältä osoitettu eri organien asema ohjaussuhteissa ja toisaalta joskus säännelty joitakin nimenomaisia ohjaustoimenpiteitä pyrkimättä yleensä kuitenkaan esimiesorganin toimivallan tyhjentävään luettelointiin. Virkakäskyjen antamiskompetenssi on siten paljolti määräytynyt hallintokäytännössä, jota oikeuskirjallisuuden yksittäisten toimivaltakysymysten ratkaisemisen tueksi hahmottamat yleistävät säännöt ovat osaltaan suunnanneet.

Kirjallisuuden lähtökohtana on ollut, että alaisuussuhteessa esimiesorganilla on tietty virkakäskyjen antamiskompetenssi ja että ongelmana ovat ensisijaisesti tämän kompetenssin rajat. Tämä lähtökohta voidaan hyväksyä, kuitenkin sillä varauksella, että alaisuussuhteille on osoitettava edellä luonnostelemieni näkökohtien mukaisesti positiivisoikeudellinen perusta; kysymys ei toisin sanoen ole konstruktiiivista metodia noudattavasta deduktiosta, joka lähtee oikeustieteen kehittelemästä (teoreettisesta) alaisuuskäsitteestä. Kun tämä varaus muistetaan, alaisuutta ei voi Mäenpään tavoin pitää sisällöllisesti tyhjänä abstraktionä.¹ On perusteltua otaksua, että alaisuudesta – täsmällisemmin: alaisuuden perustavista säännöksistä – johtuu tietty virkakäskyjen antamistoimivalta, joka ei typisty vain esimiesorganin nimenomaisesti säänneltyihin oikeuksiin.² Oikeuskirjallisuudessa esitetyt säännöt ovat ymmärrettävissä yrityksiksi tarkentaa tätä erityissäännösten ulkopuolista kompetenssialuetta.

Merikosken mukaan ylempi viranomainen ei yleensä voi yksittäistapauksissa puuttua alemman organin toimintaan ilman tähän nimenomaisesti valtuuttavaa säännöstä; pääsääntöisesti yksittäistapaukselliset virkakäskyt ovat siis hänen mukaansa kiellettyjä. Yleisten virkakäskyjen sallittavuutta hän sen sijaan on arvioinut toisin. Hänen mukaansa ylempi viranomainen voi enemmän tai vähemmän tehokkaasti ohjata alemman viranomaisen toimintaa »yleisohjeilla, jotka tavallisesti ovat tarkoitettut olemaan voimassa rajoittamattoman ajan ja kohdistuvan määräämättö-

normaalia itsenäisemmäksi hallinnollisesti», on ehkä liian voimakas. Esim. tilapäisten komiteoiden suhde ao. ministeriöön on komiteapäätöksessä (41 §) määritelty valvonta-termillä, vaikka niiden asema on päinvastoin normaalia epäitsenäisempi.

¹ Mäenpää 1979 s. 306.

² Vrt. Ahtee 1953, erit. s. 310.

mään lukuun abstraktisin tuntomerkein osoitettuja tapauksia». Kuitenkin kunkin viranomaisen yhteydessä erikseen selvitettävät erityispiirteet saatavat estää Merikosken yleisohjeiksi kutsumien yleistenkin virkakäskyjen antamisen. Tällaisia seikkoja voivat olla esim. viranomaisten järjestysmuodosta ja asiain käsittelystä annetut säännökset. Niinpä alemman viranomaisen kollegisuus saattaa viitata siihen, että esimiesorganilla ei ole kompetenssia edes yleiseen virkakäskyohjaukseen.³

Merikoski lienee tarkoittanut sääntöjään sovellettaviksi lähinnä hallintotoimien antamisessa; näin lienee tulkittavissa yksittäistapauksellisten virkakäskyjen kiellon perusteleminen muutoksenhakujärjestelmällä.

Ahtee on jäsentänyt virkakäskyjä paitsi yleisyys–yksittäistapauksellisuus -ulottuvuudella myös niiden asiallisen kohteen perusteella. Yksilön etua ja oikeutta välittömästi koskevissa asioissa ylemmällä viranomaisella ei Ahteen mukaan ole oikeutta antaa sen paremmin yleisiä kuin yksittäistapauksellisiakaan virkakäskyjä, ellei tällaista oikeutta ole perustettu nimenomaisella säännöksellä. Sen sijaan asioissa, jotka eivät välittömästi koske hallinto-organisaation ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa, Ahtee on esittänyt noudatettavaksi päinvastaista pääsääntöä: alaisuussuhteessa voidaan ilman nimenomaista valtuutustakin antaa sekä yleisiä että yksittäistapauksellisia virkakäskyjä. Pääsäännöstä tehtäviä poikkeuksia saattavat perustella esim. alaisorganin erityinen ammattipätevyys tai sen kolleginen järjestysmuoto.⁴

Ahtee on argumentoinut esimiesorganin ohjauskompetenssille asettamia rajoituksia Suomessa noudatettavalla *asteellisen toimivallan itsenäisyyden periaatteella*. Kielto antaa pelkästään alaisuuden nojalla virkakäskyjä yksityisiä oikeussubjekteja välittömästi koskevissa asioissa on hänen mukaansa suorastaan »loogillinen seuraamus» asteellisen toimivallan itsenäisyydestä sekä siihen liittyvästä ja sitä perustelevasta yleisestä muutoksenhakumahdollisuudesta.⁵ Myös Merikoski on nojannut yksittäistapauksellisten virkakäskyjen kiellon Suomen hallinto-oikeudessa hänen mukaansa sääntönä olevaan alemman viranomaisen päätösvalan itsenäisyyteen; tätä itsenäisyyttä on hänen mielestään myös virkamiesten virassa pysymissuojalla tarkoitettu tehostaa.⁶

³ Merikoski 1964 s. 6–7.

⁴ Ahtee 1953 s. 310.

⁵ Ahtee 1953 s. 310.

⁶ Merikoski 1964 s. 6.

Perustelut, joita asteellisen toimivallan itsenäisyyden periaatteelle on kirjallisuudessa esitetty, voi jakaa yhtäältä oikeusturvanäkökohtia ja toisaalta hallinnon lainalaisuusprinsiippiä painottaviin. *Oikeusturvaa* korostavassa argumentoinnissa on lähinnä tukeuduttu meillä omaksuttuun *yleiseen valitusjärjestelmään*. On katsottu, että jos ylempi orgaani, johon alemman orgaanin päätöksistä valitetaan, voisi pidättää itselleen alemman orgaanin toimivaltaan kuuluvan asian tai – mikä käytännössä merkitsee samaa – määrätä virkakäskyllä päätöksen sisällön, tämä johtaisi asiallisesti ottaen yhden muutoksenhakuasteen häviämiseen.⁷

Mäenpää on tätä argumentaatiota arvioidessaan todennut siinä oletettavan implisiittisesti, että alaisuussuhteiden mukaisesti rakentuva hallintohierarkia vastaisi muutoksenhakuasteita. Kun näin ei kuitenkaan ainaakaan kaikilta osin ole – esim. keskusvirastojen päätöksistä ei yleensä valiteta ministeriöön vaan KHO:een –, ei muutoksenhakujärjestelmästä sinänsä voida Mäenpään mielestä johtaa hallintoelimen itsenäisyyden vaatimusta. Lisäksi Mäenpää on tutkinut lainsäädäntöön sisältyviä nimenomaisia ja alaisuuteen liittyviä säännöksiä määräysten ja ohjeiden antamistoimivallasta. Hänen mukaansa nekään eivät tue käsitystä, jonka mukaan meillä olisi voimassa yleinen kieltä antaa alaisuuden puitteissa virkakäskyjä silloin, kun ylempi orgaani käsittelee alemman orgaanin päätöksistä tehtäviä valituksia.⁸

Mäenpään positiivisen lainsäädännön säännöksiin perustuva kritiikki ei käsittääkseni tavoita kohdettaan. Asteellisen toimivallan itsenäisyyttä ja siitä johdettavaa virkakäskyjen antamistoimivallan rajoitusta pohdittaessa ongelmana eivät ole tapaukset, joissa tästä toimivallasta on annettu nimenomaisia säännöksiä, vaan nimenomaisten toimivaltasäännösten puuttuessa noudatettavat säännöt. Siitä, että valituselimenä toimivan orgaanin oikeudesta antaa alaiselleen orgaanille virkakäskyjä on annettu nimenomaisia erityissäännöksiä, voi tehdä pikemminkin Mäenpään johdopäätökselle vastakkaisen päätelmän: jos virkakäskyjen antamisoikeudesta näissä alaisuussuhteissa on katsottu tarvittavan erityissäännöksiä, eikö tämän voitaisi ajatella osoittavan, että pääsääntöisesti tällaista oikeutta ei niihin sisälly?

⁷ Ahtee 1953 s. 301, Uotila 1963 s. 89–90, Merikoski 1964 s. 6 ja Vilkkonen 1976 s. 193. Oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 1972 II 9, jossa katsottiin, että merenkulkuhallituksella, jonka tehtävänä on käsitellä kauppa-alusten katsastuksesta tehtyjä valituksia, ei ollut oikeutta antaa katsastajalle määrättyä yksityistapausta koskevaa ohjetta.

⁸ Mäenpää 1979 s. 334–336.

Sen sijaan Mäenpää on oikeassa siinä, että hallintohierarkia ei täysin vastaa hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmämme valitusaseteita. Tämä luonnollisesti vähentää muutoksenhakujärjestelmään nojavan perustelun painavuutta eikä asteellisen toimivallan itsenäisyyden periaatetta voitanekaan rakentaa pelkästään sen varaan. Tuskin on kuitenkaan syytä pitää sitä täysin merkityksettömänä: se voi vahvistaa muista samaan suuntaan osoittavista seikoista tehtäviä johtopäätöksiä.

Niinpä toimivaltasuhteiden jäykkyyttä voidaan lähestyä laajemmasta kuin pelkästään muutoksenhakujärjestelmään rajoittuvasta oikeusturvänäkökulmasta. Rajoittamaton oikeus antaa yksittäistapauksellisia virkakäskyjä tai pidättää alemman organin päätösvalta hämärtäisi hallinnon toimivaltarajoja. Tämä saattaisi aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta sekä mahdollistaa asiaan kuulumattomien, objektiivisuustavoitteelle vastakaisten vaikutteiden kanavoitumisen päätöksentekoon.

Tärkein argumentti, joka puoltaa asteellisen toimivallan pääsääntöistä itsenäisyyttä, on kuitenkin Uotilan oikeusteoreettiseksi kutsuma näkökohta. Nimitys on ehkä sikäli harhaanjohtava, että argumentti on positii-visioikeudellisesti ankkuroitavissa HM 92,1 §:ssä vahvistettuun *hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen*.

Uotilan lähtökohtana on, että hallintoviranomaisten toimivalta perustuu säännönmukaisesti lakiin tai asetukseen taikka joskus alemman asteiseenkin säännökseen. Toimivallan perustavat normit, jotka Uotilan normijaottelussa kuuluvat organisaationormeihin, ovat myös oikeusnormeja. Jos päätösvalta jossakin asiassa kuuluu organisaationormin mukaan A:lle, mutta tämä siirtää sen B:lle, kysymyksessä on Uotilan analyysin mukaan poikkeaminen organisaationormista. Samoin on arvioitavissa tilanne, jossa B pidättää itselleen A:lle oikeusnormilla perustetun toimivallan tai –mikä johtaa asiallisesti samaan lopputulokseen– määrää virkakäskyllä A:n päätöksen sisällön. Myös Uotilan tarkastelustaan tekee johtopäätöstä voidaan laajentaa päätösvallan pidättämisen ja virkakäskyn antamisen suuntaan: »Jos edellä esitetystä tehtäisiin jyrkät johtopäätökset, voitaisiin tulla siihen tulokseen, että Suomen oikeuden mukaan ei päätösvallan siirtäminen ole sallittu, ellei organisaationormi sisällä siihen nimenomaista valtuutusta».⁹

Ahtee on yksilön oikeusasemaa välittömästi koskevista asioista vedonnut asteellisen toimivallan itsenäisyyteen sekä yksittäistapauksellisten että yleisten virkakäskyjen kiellon perusteluna. Tästä periaatteesta saa

⁹ Uotila 1963 s. 81–82.

kuitenkin nähdäkseni tukea vain nimenomaiseen valtuutukseen perustumattomat yksittäistapaukselliset virkakäskyt estävälle säännölle. Yleiset virkakäskyt eivät vielä määrää alemman orgaanin päätöstä päätösvalan pidättämiseen rinnastettavalla tavalla.

Ahteen esittämiä virkakäskyjen sallittavuuden sääntöjä voi siis arvostella asteellisen toimivallan itsenäisyyden periaatteen vaikutuksen ulottamisesta myös normiohjaukseen. Toiselta puolen tämän prinssiipin merkitystä ei voida Ahteen tavoin rajoittaa vain yksilön oikeusasemaa välittömästi koskeviin asioihin. Tällaisissa asioissa tosin korostuvat toimivaltasuhteiden jäykkyyttä perustelevat oikeusturvanäkökohdat. Lainalaisuusperiaate sen sijaan on relevantti kaikessa hallintotoiminnassa. Jos jonkin kysymyksen ratkaiseminen on nimenomaisella oikeusnormilla osoitettu alaisorganin kompetenssiin, ratkaisun sisällön määräävä virkakäsky on ristiriidassa tämän oikeusnormin ja samalla hallinnon lainalaisuusperiaatteen kanssa. Tähän arvioon ei vaikuta se, onko kysymyksessä yksilön etua ja oikeutta vai muuta asiaa koskeva virkakäsky taikka –lundqvistlaista luokitusta soveltaakseni– välitön vai välillinen ohjaus.

Alaisuussuhteessa harjoitettavan normiohjauksen sallittavuutta on asteellisen toimivallan itsenäisyyden sijasta nähdäkseni arvioitava *valtiosäännön edellyttämän norminantokompetenssin jakautumisen ja tämän kompetenssin siirtämistä koskevien sääntöjen mukaisesti*. On ehkä hämmästyttävää, että yleisten virkakäskyjen problematiikkaa käsitelleet tutkijat ovat yleensä sivuuttaneet nämä valtiosääntöiset kytkennät. Poikkeuksena on havaitakseni vain Mäenpää, jonka mukaan virkakäskyjen antamiskompetenssia on tarkasteltava paitsi hallintoelinten toimivaltarajoista ja hallinnon lainalaisuudesta myös oikeusjärjestyksemme edellyttämästä normihierarkiasta käsin.¹⁰

Sille, että esimiesorganin alaiseensa kohdistaman normiohjauksen ei ole katsottu edellyttävän nimenomaista valtiosääntöistä tarkastelua, on nähdäkseni selityksensä meillä saksalaisesta valtio-oikeudellisesta positivismista omaksutuissa aineellisen lain ja oikeussäännön käsitteissä. Näitä käsitteitä valtio-oikeusdogmatiikkaan sovellettaessa yleiset virkakäskyt sijoittuvat hallinnolle jo »luonnostaan» tai –positiivisoikeudellisesti perusteltuna– vallanjakosäännöksen nojalla kuuluvaan kompetenssialaan. Poikkeuksena ovat vain sellaiset yleiset virkakäskyt, joilla on välittömiä vaikutuksia myös ulkopuolisten oikeussubjektien asemaan. Lain kaksi-

¹⁰ Mäenpää 1979 s. 337–341.

naiskonseptioon tuettu norminantokompetenssin jakautuminen legislaatiivin ja eksekutiivin välillä näyttää myös johtavan siihen Ahteen esittämään sääntöön, jonka mukaan alaisuussuhde ei yleensä sisällä oikeutta antaa edes yleisiä virkakäskyjä yksilön etua ja oikeutta koskevissa asioissa. Alaisuussuhteen osoittava säännös on usein annettu lakia alemman asteisella säännöksellä, eikä se siten voi siirtää eksekutiiville legislaatiivin säännöstämiskompetenssia. Edes lakiin sisällytettynä se ei ilmeisesti täyttäisi niitä täsmällisyysvaatimuksia, joita legislaatiivin toimivaltaa delegoitaessa on noudatettava.

Lain kaksinaiskonseptioon nojautuva hallinnolle »luonnostaan» tai vallanjakosäännöksen välityksellä kuuluvan kompetenssin perustelu on valtio-oikeusdogmatiikassa nähdäkseni hylättävä syistä, jotka esitän jäljempänä (VIII.2.3.) organisaatiovallan ongelmia eritellessäni. Hallinto-organien norminantokompetenssi on aina tuettava positiiviseen valtiosääntöön eikä edes hallitusmuodon nimenomaisten säännösten – kuten HM 2 §:n – tulkintaa voida perustaa saksalaisen juridiikan kehittämään lain kaksinaiskäsitteseen.

Alkuperäistä, välittömästi valtiosääntöön tukeutuvaa hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssia hallitusmuoto myöntää legislaatiivin ohella tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Tätä toimivaltaa voidaan siirtää alemmille orgaaneille, kuten ministeriöille tai keskusvirastoille; tämä voi tapahtua myös alaisuussuhteen osoittavalla säännöksellä. Alaisuussäännöksellä ei kuitenkaan voida siirtää ylemmälle normihierarkkiselle tasolle pidätettyä säännöstämiskompetenssia: esim. asetuksella esimiesorganille ei voida antaa valtiosäännön mukaan lailla käytettävää toimivaltaa. Alaisuussäännöksellä perusteltavan normiohjauskompetenssin ulottuvuus riippuu lisäksi siitä täsmällisyyden asteesta, jota säännöstämis-toimivaltaa siirtävältä säännökseltä kulloinkin edellytetään.

Asteellisen toimivallan itsenäisyyden periaate sekä valtiosääntömme edellyttämä normihierarkkinen järjestelmä ovat siten lähtökohtia, joista käsin esimiesorganin kompetenssia hallinnon sisäisissä alaisuussuhteissa on käytävä arvioimaan. Ne ovat kuitenkin vain lähtökohtia, jotka eivät vielä yksin anna vastauksia kaikkiin konkreettisissa alaisuussuhteissa syntyviin ongelmiin. Niitä täydentävinä kriteereinä on tarkasteltava näkökohtia, jotka alaisorganin erityispiirteisiin liittyen ja siksi merkitykseltään vaihdellen perustelevat sen riippumattomuutta tai riippuvuutta esimiesorganista.

Esimiesorganin kompetenssissa on katsottu olevan alaisorganin ohjaaminen paitsi virkakäskyillä myös oikeudellisesti velvoittamattomilla ohjeilla. Tätä lähtökohtaa vastaan tuskin voi olla huomauttamista. Virkakäskyjen antamistoimivaltaa konkreettisissa alaisuussuhteissa rajoittaa yllä esittämäni sääntöjen puitteissa lähinnä alaisorganin kulloinenkin riippumattomuusaste. Jos esimiesorganilla on oikeus ohjaukseen virkakäskyin, se voi harjoittaa sitä myös ohjeita antamalla, kajoavathan ohjeet aina virkakäskyjä lievemmin alaisorganin riippumattomuuteen. Ohjeiden antamiskompetenssi saattaa siten olla epäselvä vain silloin, kun virkakäskyohjaus ei ole sallittua.

Esimiesorganin yleistä ohjeiden antamisvaltaa saatetaan perustella sillä, että, kuten Ahtee kirjoittaa, ohje on »oikeastaan vain ylemmän viranomaisen mielipideilmaisu».¹¹ Ohje on kuitenkin mielipiteenilmaisu, jolla tavoitellaan tiettyjä ohjausvaikutuksia, siihen liittyy myös tietty normatiivinen komponentti. Käytännössä ohjeet voivat mm. antajansa nauttimasta auktoriteetista riippuen vaikuttaa ohjattavaan toimintaan yhtä tehokkaasti kuin oikeudellisesti velvoittavat virkakäskyt. Myös ohjeet saattavat siksi olla tulkittavissa vaikutteiksi, joiden kanavoitumista päätöksentekoon alaisorganin riippumattomuus on tarkoitettu estämään. Riippumattomuusperiaatteen vaikutuksiin esimiesorganin kompetenssiin pätevät samat yleiset näkökohdat niin ohjeiden kuin virkakäskyjen antamisessa: välitön ohjaus on välillistä ja yleinen ohjaus yksittäistapauksellista useammin ristiriidassa alaisorganin edellytetyn riippumattomuuden kanssa. Tämän täsmällisemmin esimiesorganin ohjeiden antokompetenssia ei tässä yhteydessä liene syytä käydä erittelemään; keskityn jatkossa tarkastelemaan virkakäskyin toteutettavaa ohjausta.

5. KOMITEAT HALLINNON ALAISUUSSUHTEISSA

Olen jo tutkimuskohdettani rajatessani todennut, että komiteatyyppejä elimiä luonnehtii tietty irrallisuus hallinnon pääsääntöisistä riippuvuussuhteista. Tämä perustuu kuitenkin komiteoiden tehtäviä ja toimivaltaa sekä kokoonpanoa luonnehtiviin erityispiirteisiin, ei niiden jäämiseen täysin hallinnon sisäisen ohjauksen ja valvonnan tavoittamattomiin; myös komiteoiden asemaa hallinto-organisaation sisäisissä suhteissa voidaan tarkastella alaisuuskäsitteen avulla. Komiteoitakin saatetaan ohjata virkakäskyin ja tämä ohjaus voidaan alaisuuskäsitteen mukaisesti eriyttää hierarkkiseen ja funktionaaliseen.

Valtioneuvoston komiteapäätös osoittaa soveltamisalaansa kuuluvat organit ao. ministeriön alaisiksi. Alaisuussuhteen perustavana säännöksenä voidaan pitää päätöksen 41 §:ää, jonka mukaan komitean työtä valvoo

¹¹ Ahtee 1953 s. 309.

asianomainen ministeriö. Asianomaisella ministeriöllä päätöksessä tarkoitetaan »sitä ministeriötä, jonka esittelystä komitea on asetettu tai joka on asettanut toimikunnan taikka, jos asettaminen on tapahtunut valtioneuvoston kanslian esittelystä tai toimesta, sanottua kansliaa» (5 §).

Säädännäisten komiteoiden alaisuussuhteesta on yleensä annettu erityissäännöksiä. Tällaisia säännöksiä sisältyy paitsi komiteoita koskeviin erityissäädöksiin myös linjahallintoyksikköjen organisaatiosäädöksiin kuten valtioneuvoston ohjesääntöön ja ministeriöasetuksiin. Säännösten käyttämät ilmaukset vaihtelevat kuten alaisuussuhteiden positiivisoikeudellisessa määrittämisessä yleensäkin. Alaisen termi on omaksuttu mm. valtioneuvoston ohjesäännön ja ministeriöasetusten säännöksissä, joissa on lueteltu ministeriöiden alaisia orgaaneja; luetteloihin sisältyy myös eräitä komiteatyyppejä elimiä.¹ Komitean aseman hallinnon sisäisissä ohjaussuhteissa saattaa ilmaista myös säännös, jonka mukaan se toimii tietyn linjahallintoyksikön yhteydessä, sen apuna tai sen neuvoa-antavana elimenä taikka avustaa sitä.² Sanonnalliset vaihtelut eivät välttämättä viittaa juridisiin eroihin alaisuussuhteen kiinteydessä; kysymys voi tässäkin yhteydessä olla pikemminkin hallinnonaloittaisista traditioista kuin erilaisten oikeusvaikutusten tavoittelusta.

Aivan kaikista säädännäisistä ja komiteapäätöksen soveltamisalan ulkopuolisista komiteatyyppeistä elimistä ei ole annettu sellaista organisaattorisen aseman määrittävää yleissäännöstä, jonka voisi tulkita alaisuus-suhteen positiivisoikeudelliseksi perustaksi. Tämä saattaa viitata elimen korostettuun riippumattomuuteen linjahallinnosta. Hallinnon sisäisiä

¹ Nünpä VNOS 18,2 §:n mukaan puolustusministeriön hallinnon alaisia ovat mm. maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta, maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta ja kutsuntalautakunnat, VNOS 20,2 §:n mukaan opetusministeriön alaisia ovat mm. Suomen Akatemia, taiteen keskustoimikunta, valtion taidetoimikunnat ja läänien taidetoimikunnat, valtion elokuvatarkastamo ja elokuvalautakunta, VNOS 23,2 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön alainen on mm. puolustustaloudellinen suunnittelukunta ja VNOS 24,2 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön alaisia ovat mm. tarkastuslautakunta ja työneuvosto.

² Esim. tasa-arvoasiain neuvottelukunnan on säädetty toimivan valtioneuvoston kanslian yhteydessä (A 455/72, 1 §), eläinlääkintöneuvottelukunnan maa- ja metsätalousministeriön apuna (A maa- ja metsätalousministeriöstä 123/80, 12,1 §), vesihallinnon tieteellisen neuvottelukunnan vesihallituksen apuna neuvoa antavana toimielimenä (VNp vesihallinnon tieteellisestä neuvottelukunnasta 246/71, 1 §) ja eroraha-asiain neuvottelukunnan taas avustavan valtiokonttoria (VNp valtion virkamiesten erorahasta, 1078/77, muut. 144/78, 10,1 §).

riippuvuussuhteita koskeva yleisperiaate, jonka valtiosääntöistä perustaa olen yllä eritellyt, antaa kuitenkin aiheen olettaa, että myös tällaisiin komiteoihin ulottuu alaisuuskäsitteen ilmentämä ohjaussuhde. Komitean esimiesorgaani voi olla pääteltävissä esim. nimenomaisista ohjaus- tai valvontakompetenssia koskevista säännöksistä, komitean asettamisjärjestyksestä tai sen tehtävämäärittämisestä.

Komiteapäätöksen säännökset on kirjoitettu lähinnä silmällä pitäen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tasolla toimivia elimiä. Erityissäädöksiin on kuitenkin myös alemmille hallintotasolle perustettu elimiä, joiden tehtävät ja toimivalta sekä perustamis- ja asettamisjärjestys sijoittavat ne komiteapäätöksen soveltamisalaan. Miten tällaisten elinten esimiesorgaani määrittyy? Onko niitäkin koskeva hierarkkinen ohjaus- ja valvontakompetenssi pidätetty komiteapäätöksen 41 §:n mukaisesti ao. ministeriölle vai onko (myös) ao. alemman asteisella linjahallintoyksiköllä alaisuussuhteeseen sisältyvää toimivaltaa? Esitän joitakin näkökohtia sellaisista komiteatyyppeistä elimistä, jotka toimivat keskushallinnossa valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä alemmalla tasolla. Näitä näkökohtia voitaneen soveltaa myös aluehallinnon komiteoiden alaisuussuhteiden tarkasteluun.

Joidenkin virastojen ja laitosten yhteydessä toimivien pysyvien komiteoiden asiallinen toimivalta kattaa linjahallintoyksikön koko toimialan. Niiden nimenomaiseksi tehtäväksi on toisinaan säädetty seurata yksikön toimintaa. Niiden säädännäisenä tehtävänä on myös usein käsitellä keskeiset yksikön toimintaa suuntaavat asiakirjat, kuten toiminta- ja taloussuunnitelma sekä työjärjestys, ja antaa niistä lausunto joko virastolle tai laitokselle taikka ao. ministeriölle.³ Nämä komiteat voi tulkita vaihtoehtoisiksi johtokuntainstituutiolle, joka joissakin muissa virasto- ja laitostason yksiköissä on niiden ylintä päätösvaltaa organisoitaessa omaksuttu.⁴ Myös johtokuntien tehtävät rajoittuvat yleensä samanlaisten dokumenttien käsittelyyn, joista tarkoittamani pysyvät komiteat antavat lausuntonsa. Yhtymäkohtia on myös johtokuntien ja pysyvien komiteoiden kokoon-

³ Ks. esim. A geologisesta tutkimuslaitoksesta 248/79, 32,4 § (geologisen tutkimuslaitoksen valtuuskunta) sekä A valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta 181/72, 14 § (valtion teknillisen tutkimuskeskuksen valtuuskunta).

⁴ Ks. *kom.miet.* 1978: 22, nide 2, liite 1 s. 19–32, jossa »ministeriöiden alaisen keskushallinnon yksiköiden» johto-organisaatioita on tyypitelty kolmijaon avulla: ylintä päätösvaltaa käyttää yksikön johtaja, virkamieskollegio tai johtokunta. Vrt. *Virkkunen–Tuori* 1981 s. 152, jossa neljäntenä vaihtoehtona mainitaan vielä virastot ja laitokset, joissa virkamieskollegion ohella on myös osittain hallintoyksikön ulkopuolisista koottu laajempi monijäseninen elin (elinkeino- ja työsuojeluhallitus).

panossa: molemmat orgaanityypit mahdollistavat yksikön ulkopuolisten tahojen, kuten muiden linjahallintoyksiköiden sekä intressiryhmien edustuksen. Johtokuntien tavoin virastojen ja laitosten pysyvät komiteat voi usein tulkita kokopäivätoimisista orgaanihenkilöistä koostuvien linjahallintoelinten ohjauksen ja valvonnan välineiksi, vaikka niillä ei itsenäistä päätösvaltaa olekaan. Tällainen tulkinta nähdäkseni puoltaa käsitystä, että esimiesorganille alaisuussuhteessa kuuluva ohjaustoimivalta on pidätetty ao. ministeriölle. Käsitys voi saada tukea myös säännöksistä, joiden mukaan ministeriön virkamies toimii komitean puheenjohtajana, ministeriö asettaa komitean, komitea antaa lausuntoja nimenomaan ministeriölle, viraston tai laitoksen virkamiehet toimivat komiteassa esittelijöinä jne.

Toisaalta erityissäännökset saattavat myös viitata viraston tai laitoksen asemaan esimiesorganina. Virastolle tai laitokselle saattaa kuulua komitean asettaminen, sen virkamies saattaa olla komitean itseoikeutettu puheenjohtaja, sillä voi olla oikeus päättää komitean koollekutsumisesta, komiteaa koskevan erityissäädöksen täytäntöönpanomääräysten antaminen saattaa olla viraston tai laitoksen asiana jne. Sääntö, jonka mukaan komiteapäätöksen soveltamisalaan kuuluvia komiteoita koskeva hierarkkinen ohjauskompetenssi on pidätetty ao. ministeriölle, ei siten ole poikkeukseton.

Myös toimivaltansa nojalla komiteapäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät komiteat saattavat olla alaisuussuhteessa ministeriötä alemman tasoiseen linjahallintoyksikköön. Niinpä kun merenkulkijain kurinvalvontalautakunnan yhteys merenkulkuhallitukseen on ilmaistu termillä »alainen»,⁵ sääntely viittaa näiden orgaanien väliseen hierarkkiseen ohjaussuhteeseen. Toisena esimerkkinä voi käyttää eräitä verohallinnon lautakuntia, jotka verohallitusta perustettaessa siirrettiin valtiovarainministeriön yhteydessä tämän uuden keskusviraston yhteyteen;⁶ tämä lienee tulkittava myös esimiesorganin ohjaus- ja valvontaoikeuksien perustamiseksi verohallitukselle.

Vaikka alemmantasoisella linjahallintoyksiköllä olisikin alaisuussuhteeseen sisältyvää, nimenomaisesti sääntelemätöntä ohjauskompetenssia, tämä ei tee tyhjäksi ministeriön toimivaltaa. Ministeriölle kuuluu joka tapauksessa jo HM 44,2 §:n nojalla kaikkia hallinnonalansa orgaaneja koskeva johto- ja valvontaoikeus. Tätä oikeuttaan se voinee käyttää myös

⁵ L merimieskatselmuksesta ja merimiesten luetteloimisesta 258/37, muut. 4/65, 12,1 §.

⁶ L verohallituksesta 739/69, 4 §.

alempien hallintotasojen elinten välittömät esimiesorganit sivuuttaen. Kiistaton on ainakin ministeriön oikeus antaa alaiselleen virastolle tai laitokselle virkakäskyjä, jotka voivat koskea myös jälkimmäisen alaisten komiteatyypisten elinten ohjausta ja valvontaa.

6. KOMITEOIDEN ESIMIESORGAANIN KOMPETENSSIIN VAIKUTTAVIA ERITYISTEKIJÖITÄ

6.1. Komiteoiden riippumattomuutta perustelevia näkökohtia

Esimiesorganin ohjauskompetenssia yleisesti rajoittavat lähtökohdat, asteellisen toimivallan itsenäisyys ja valtiosäännön mukainen normihierarkkinen järjestelmä, ulottavat vaikutuksensa myös komiteatyypisiä elimiä koskeviin alaisuussuhteisiin. Niiden lisäksi esimiesorganin toimivaltaan vaikuttavat eräät komiteatyypisten elinten erityispiirteet, jotka saattavat oikeuttaa poikkeamaan säännöistä, joiden mukaisesti linjahallintoelinten väliset ohjaussuhteet yleensä määräytyvät.

Komiteat ovat *linjahallintoelimille vaihtoehtoisia hallinnon tehtävien organisoimismuotoja*; niiden avulla pyritään tavoitteisiin, joita ei katsota voitavan saavuttaa linjahallintoon organisoiduilla elimillä. Komitealle vaihtoehtoinen organisatorinen ratkaisu on lisäksi usein tehtävän antaminen sen esimiesorganiksi määrityvälle elimelle. Esimiesorganin laaja virkakäskyjen antamisoikeus saattaa mitätöntää ne edut, joita komitean perustamisella on tavoiteltu. Tämä on nähdäkseni se yleinen lähtökohta, josta käsin komiteoiden erityisasemaa hallinnon sisäisissä ohjaussuhteissa on käytävä tarkastelemaan.

Ne tekijät, jotka erilaisten organisointimallien punninnassa painavat vaakakupin komiteatyypisten elinten puolelle, liittyvät yleensä niiden *kollegiseen järjestysmuotoon* ja niiden jäsenten valikoitumiskriteereihin. Oikeuskirjallisuudessa on alemman organin kollegisuus mainittu eräänä seikkana, joka saattaa viitata esimiesorganin pääsääntöistä suppeampaan ohjauskompetenssiin. Merikosken mukaan ne edut, joihin kollegisella järjestelmällä pyritään, jäävät »suureksi osaksi saavuttamatta, jos kollegion asiana on vain seurata ylempää annettuja ohjeita». ¹ Tällaisia etuja ovat

¹ Merikoski 1964 s. 7. Alaisorganin kollegisuuteen virkakäskyjen antamisvalian laajuuteen mahdollisesti vaikuttavana tekijänä ovat kiinnittäneet huomiota myös N. Herlitz 1948 s. 181 ja Ahtee 1953 s. 310.

mm. asian monipuolinen käsittely ja erilaisten näkökohtien huomioon ottaminen.²

Kollegisen järjestysmuodon yleisiä tavoitteita voidaan vielä täsmentää komiteoiden *henkilökokoonpanoa* koskevilla näkökohdilla. Komiteoiden *asiantuntijajäsenten* avulla hallintoon pyritään kanavoimaan sellaista asiantuntemusta, jota sillä muutoin ei olisi käytettävissään. Komitean toiminnan tiukka sitominen esimiesorganin virkakäskyillä ei olisi sopuisuudessa tällaisen asiantuntemuksen hyödyntämisen kanssa.³ *Päätöksenteon kohteita edustavilta jäseniltä* taas vaaditaan tiettyä *luottamussuhdetta* hallinnon ulkopuoliseen tahoon ja heidän edellytetään myös tuovan komiteatyöskentelyssään esille edustamansa tahon käsityksiä. Tällaisten jäsenten suhde edustamaansa tahoon on lähempänä imperatiivista kuin vapaata mandaattia ainakin silloin, kun heidät on asetettu tehtäväänsä ulkopuolisen tahon sitovasta ehdotuksesta. Laaja virkakäskyjen antamiskompetenssi olisi ristiriidassa tällaisen mandaattisuhteen kanssa.⁴ Sama argumentaatio pätee myös niihin virkamiesjäseniin, jotka edustavat *muuta linjahallintoyksikköä* kuin komitean esimiesorgania.

Komiteoiden riippumattomuutta perustelevilla yleisillä näkökohdilla ei kaikissa komitearyhmissä ole samaa merkitystä. Joissakin komiteoissa niiden *tehtävien ja toimivallan luonne* vielä korostaa riippumattomuusvaatimusta, kun taas eräitä komitearyhmiä luonnehtii pikemminkin linjahallintoelinten keskinäisiä alaisuussuhteita kiinteämpi riippuvuus esimiesorganista.

Esteellisyysinstituution yhteydessä tarkastelemani puolueettomuusperiaate kiinnittyi orgaanien ja orgaanihenkilöiden valtiokoneiston ulkopuolisiin yhteyksiin. Sen sijaan riippumattomuusperiaatin vaikutusalueena ovat valtio-organisaation sisäiset suhteet. Tästä huolimatta sekä puolueettomuus- että riippumattomuusperiaatteen ja niitä konkretisoivien järjestelyjen voi tulkita palvelevan samaa tavoitetta, hallinnon objektiivisuutta: pyrkimyksenä on eliminoida asiaan kuulumattomina pidetyt vaikutteet valtiollisesta päätöksenteosta. *Julkisen vallan käyttöä* sisältä-

² Ks. esim. *Dagtolglou* 1960 s. 22–24 ja *Merikoski* 1974c s. 117.

³ Vrt. *Ahtee* 1953 s. 310. *N. Herlitz*, 1948 s. 180, on todennut erityisen teknisen tai tieteellisen asiantuntemuksen omaavasta organista, että »det torde då i regel icke få antagas underkastat sina mindre sakkunniga överordnades föreskrifter i den verksamhet, som helt beror av sådan sakkunnskap».

⁴ Vrt., mitä *N. Herlitz*, 1948 s. 169 ja 180–181, on kirjoittanut alaisorganin ns. maallikkoedustuksen vaikutuksesta esimiesorganin virkakäskyjen antamisvaltaan.

vissä asioissa objektiivisuustavoite on läheisessä yhteydessä päätöksenteon kohteiden *oikeusturvan* takaamiseen.

Puolueettomuus- ja riippumattomuusperiaatteiden keskinäisyhteys sekä niiden kytkentä oikeusturvajärjestelyihin käy selvästi ilmi tuomioistuinlaitoksessa. Tuomioistuimillehan on ominaista funktionaalinen puolueettomuus suhteessaan käsiteltäviin asioihin ja niissä esiintyviin asianosaisiin ja tuomareiden henkilökohtainen puolueettomuus on pyritty varmistamaan mm. nimenomaisin jääviyssäännöksin. Tuomioistuinten riippumattomuusperiaate on puolestaan ilmaistu jo valtio-organisaatiomme perussäännökset sisältävässä HM 2 §:ssä. Tätä periaatetta toteuttaa paitsi jo hallitusmuodossa säädetty tuomareiden erottamattomuus myös ahtaasti tulkittava virkakäskyjen noudattamisvelvollisuus, olipa niiden antajana sitten eksekutiiviin kuuluva orgaani tai ylempi tuomioistuin.

Komiteajäsenten valintakriteerit poikkeavat usein henkilökohtaisen puolueettomuuden tavoitteesta: päätöksenteon kohteita edustavilta jäseniltä edellytetään sellaisia valtio-organisaation ulkopuolisia sidonnaisuuksia, joiden eliminoimiseen henkilökohtaisen puolueettomuuden tavoitetta palvelevilla järjestelyillä pyritään. Yksittäistapauksellisen puolueettomuuden täyttymistä turvaa tosin myös komiteatyypisissä elimissä esteellisyysinstituutio, jonka merkitys on korostuneimmillaan ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa välittömästi koskevia konkreettisia asioita käsiteltäessä. Olennaisinta on kuitenkin todeta funktionaalisen puolueettomuuden ja riippumattomuuden välinen yhteys. Kun päätösvalta julkisen vallan käyttöä sisältävissä asioissa on annettu komiteatyypiselle orgaanille, nämä asiat on samalla irrotettu ko. alalla muutoin toimivaltaisten ja valtion edustamiin intresseihin samastuvien linjahallintoelinten kompetenssista. Linjahallinto-organien laaja virkakäskyjen antamisoikeus olisi ristiriidassa näin saavutetun funktionaalisen puolueettomuuden kanssa.

Joidenkin komiteatyypisten elinten asema hallinnon sisäisissä ohjaussuhteissa määräytyy välittömästi tuomioistuinlaitoksessa sovellettavasta riippumattomuusperiaatteesta. Olen jo aiemmin maininnut Merikosken esittämästä säännöstä, jonka mukaan hallintovirkamiehen tottelmisvelvollisuus on lainkäyttötehtävissä »katsottava sillä tavoin normaalisesta supistetuksi, että hän ei ole velvollinen ottamaan huomioon ylemmän tulevia ohjeita muissa suhteissa eikä enemmälti kuin mihin varsinaisen tuomarikin on velvollinen».⁵ Tämä sääntö on laillisen oikeudenkäyn-

⁵ Merikoski 1968b s. 31.

tijärjestyksen noudattamisvelvollisuuteen viitaten ulotettavissa kaikkeen hallintolainkäyttöön ja se rajoittaa siten myös *lainkäyttötehtävissä toimiviin komiteoihin* kohdistettavan ohjauksen mahdollisuuksia. Muissa komiteoissa on taas niistä annettu *tuomarinvastuusään*nös rinnastettava laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisvelvollisuuteen: tällainen säännöskin viittaa tuomioistuimia ja tuomareita koskevan riippumattomuusperiaatteen soveltamiseen.⁶

Tehtävistä ja toimivallasta johtuva riippumattomuusvaatimus ei rajoitu pelkästään komiteoihin, joilla on itsenäistä päätösvaltaa julkisen vallan käyttöä sisältävissä asioissa. *Valvontatehtävä*, liittyipä siihen itsenäistä toimivaltaa tai ei, edellyttää myös sitä harjoittavalta orgaanilta tiettyä riippumattomuutta.⁷ Tämä koskee yhtä hyvin valtio-organisaatiosta ulospäin suuntautuvaa kuin sen sisäistäkin valvontatoimintaa. Riippumattomuuden merkitykseen ei myöskään vaikuta se, onko kysymys pysyväisluonteisesta elimestä vaiko kertaluonteiseen tehtävään asetetuista organeista kuten onnettomuuksien tutkintaelimistä.

Itsenäistä päätösvaltaa vailla olevien komiteoiden riippumattomuutta voi perustella myös argumenteilla, jotka liittyvät *lausunto- ja ehdotusmenettelyn yleisiin funktioihin*. Nämä argumentit ovat erityisen huomionarvoisia silloin, kun lausunnot tai ehdotukset koskevat valtio-organisaation ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa koskevia konkreettisia asioita. Oma merkityksensä niillä on kuitenkin myös muissa päätöksentekoprosesseissa.

Ehdotus- ja lausuntomenettelyiden avulla päätöksentekoon kytketään kaksi tai useampia orgaaneja. Järjestelyn tavoitteet ovat samantapaiset kuin kollegisen käsittelynkin: erilaisen informaation ja asiantuntemuksen sekä erilaisten näkemysten kanavoiminen päätöksentekoon ja näin sen objektiivisuusasteen kohottaminen. Tässäkin yhteydessä nämä tavoitteet perustelevat tiettyä riippumattomuutta hallinnon sisäisissä ohjaussuh-

⁶ Vrt. EOa 1947 s. 38.

⁷ Vrt. Ivars-Tyynilä 1974 s. 85, jossa perustellaan ehdotusta suuronnettomuuksien tutkintalautakunnan perustamisesta valtioneuvoston kanslian yhteyteen seuraavasti: »Kun tutkinnassa on muun ohella selvitettävä myös eri viranomaisten antamien turvallisuusmääräysten tarkoituksenmukaisuus, niiden noudattamisen valvonnan tehokkuus ja viranomaisten toiminta onnettomuuden johdosta, tulee lautakunnan tutkinnan puolueettomuuden turvaamiseksi olla mahdollisimman riippumaton näistä viranomaisista. Tämän vuoksi sen ei tulisi olla minkään sellaisen ministeriön tai keskusviraston alainen, jonka toimialaan kuuluu tutkinnassa selvitettäviin kysymyksiin liittyviä tehtäviä». Ks. myös Lehtola et al. 1981 s. 36.

teissa. Korostuneimmillaan ehdotus- ja lausuntomenettelyn tavoitteista johdettava riippumattomuusvaatimus on silloin, kun komiteakäsittely on säädetty tai määrätty päätöksenteon välttämättömäksi edellytykseksi.

Jos komiteakäsittelyä ei ole säädetty tai määrätty obligatoriseksi, komitean valmisteluvaiheen akti voi perustua joko sen omaan aloitteeseen tai sitten adressaatin pyyntöön. Tyypillisiksi luonnehtimieni pysyvien komiteoiden tehtäväksi on usein nimenomaisesti annettu tehdä ao. linjahallintoyksikölle oma-aloitteisesti esityksiä tai aloitteita. Tämä linjahallintoyksikkö on usein myös komitean esimiesorgaani. Esimiesorgaanin laaja ohjauskompetenssi saattaisi tällöin tehdä tyhjäksi komitean merkityksen ns. reseptio-orgaanina, joka välittää valtiokoneistoon ulkopuolisen yhteiskunnan tarpeita ja tavoitteita.⁸

6.2. Tilapäiset sekä erillistoimeksiannoista työskentelevät pysyvät komiteat

Kaikkien toimivallaltaan valtiollisten päätöksentekoprosessien valmisteluvaiheeseen sijoittuvien komiteoiden asemaan ehdotus-, lausunto- ja aloitemenettelyn yleisistä funktioista tai komiteoiden kollegisesta järjestysmuodosta ja henkilökokoonpanosta johtuvat riippumattomuusvaatimukset eivät vaikuta. Niiden ulkopuolelle jäävät elimet, joiden apuun turvautuminen on *esimiesorgaanin vapaassa harkinnassa*, sen oikeutena mutta ei velvollisuutena.

Pysyvien komiteoiden tehtävänä on usein antaa esimiesorgaanille tämän harkintansa mukaan pyytämiä lausuntoja. Myös ehdotusten laatimista tai selvitystyön käynnistäminen saattaa olla säädetty tai määrätty riippuvaiseksi *esimiesorgaanin erillisistä toimeksiannoista*. Tällaisista toimeksiannoista on kyse myös silloin, kun esimiesorgaani käyttää hyväkseen oikeuttaan antaa komitealle lisätehtäviä. Erillisissä toimeksiannoissa esimiesorgaani voi määritellä komitean työn sisällöllisiä tavoitteita ja suuntaviivoja samoin kuin määrätä myös –komiteasta annettujen ylemmänasteisten säännösten ja määräysten rajoissa– työssä noudatettavasta menettelystä ja organisatorisista muodoista eli harjoittaa varsin laaja-alaista välitöntä ja välillistä ohjausta.

Kun komitean työskentely perustuu esimiesorgaanin erilliseen toimeksiantoon, ohjauskompetenssia voitaneen arvioida myös toimivallan delegointia koskevien sääntöjen pohjalta, kuuluuhan komitealle annetta-

⁸ Ks. komiteoista reseptio-orgaaneina Kr. Ståhlberg 1976a s. 7–11.

va valmistelutehtävä yleensä esimiesorganin normaaliin toimivaltaan. Kirjallisuudessa hallinnon sisäistä delegointia on tosin yleensä tarkasteltu vain hallintotoimien antamiskompetenssin kannalta. En kuitenkaan näe estettä laajentaa tarkastelua myös muuhun kuin julkista valtaa sisältävään toimivaltaan.

Alaisorganin riippumattomuuteen kajoaa kaikkein jyrkimmin yksittäistapauksellinen käskyohjaus, joka asiallisesti rinnastuu toimivallan pidättämiseen. Uotilan tutkimus osoittaa pääsäännöksi, että delegoinnin suorittanut elin voi pidättää itselleen delegoinnin piiriin kuuluvan asian samoin kuin peruuttaa koko delegoinnin. Kun on kyse ulkoisesta toimivallan delegoimisesta, jollaisiksi komiteoille annetut toimeksiannot lienee tulkittava, mahdollisuus pidättää delegoinnin piiriin kuuluva asia riippuu kuitenkin delegoinnissa noudatetuista muodoista. Jos delegointi on toteutettu abstraktilla normilla, kuten ohje- tai johtosäännöllä, pidättäminen voi tapahtua normia muuttamatta vain jos normissa on tätä koskeva lauseke.⁹

Tilapäisten valmistelukomiteoiden asettaminen perustuu ao. linjahallinto-organin – valtioneuvoston tai ministeriön – vapaaseen harkintaan. Asettajaorganilla on myös oikeus milloin tahansa lakkauttaa komitea samoin kuin vaihtaa sen jäseniä. Asettajaorganin kompetenssissa on myös muuttaa komitean toimeksiantoa tämän työskentelyn kuluessa. Komitean tehtävä on tosin komiteapäätöksen 10 §:n mukaan määriteltävä jo asettamispäätöksessä riittävän täsmällisesti ja selvästi ja toimeksiantoon on myös sisällytettävä komitean työlle riittävän yksityiskohtaiset tavoitteet samoin kuin ehdotusten taloudelliset ja muut mahdolliset rajoitukset. Kuitenkin esim. hallituksen vaihdos ja tätä seuraava reformipolitiikan painopisteiden ja tavoitteiden uudelleenasettelu saattaa edellyttää toimeksiannon muuttamisella toteutettavaa välitöntä ohjausta. Toimeksiannon täsmäntämistä voivat niin ikään vaatia komitean sisäiset toimeksiannon tulkintaerimielisyydet.

Valtion keskushallintokomitea tarkasteli mietinnössään komitealaitosta nimenomaan valtioneuvoston apuorganisaationa. Se kiinnitti huomiota siihen, että valtioneuvosto voi esim. hallituksen vaihdoksen yhteydessä tehostaa komiteamuotoisen suunnittelun ohjautumista toimintapolitiikkansa mukaisesti paitsi komiteoita lakkauttamalla myös niiden toimeksiannota muuttamalla. Mainittu komitea suhtautui lisäksi varauksellisesti

⁹ Uotila 1963 s. 202–204. – Normipäätöksellä tapahtuneen päätösvallan siirtämisen peruuttamisen osalta on huomattava, että meillä noudatetaan yleisesti sääntöä, jonka mukaan tietyn säännösten antanut viranomainen ei voi itsekään poiketa siitä yksittäistapauksessa muutoin kuin sitä muuttamalla. Ks. Merikoski 1964 s. 8–9 sekä kunnallisoikeuden osalta Makkonen 1968 s. 160.

käytäntöön, jonka mukaan komitea keskuudessaan neuvottelee toimeksiannon tulkinnasta tai jopa äänestää siitä. Tulkintapäätökset saattavat näet ohjata työskentelyä toimeksiannon vastaiseen suuntaan. Keskushallinto-komitea suosittikin, että komiteat pyytäisivät asettajaorgaania täsmentämään toimeksiantoa silloin, kun sen sisällöstä vallitsee epätietoisuutta tai erimielisyyksiä.¹⁰ Suositukseen on nähdäkseni syytä yhtyä.

Tilapäisiin komiteoihin kohdistettavassa välittömässä ohjauksessa voi ongelmia aiheuttaa valtioneuvoston (yleisistunnon) ja ministeriön toimivaltasuhde silloin, kun komitean on asettanut valtioneuvosto. Ministeriö on myös valtioneuvoston asettamien komiteoiden esimiesorgaani. Ministeriön toimivallassa ei kuitenkaan nähdäkseni ole sellainen komitean työn sisällöllinen ohjaus, joka asiallisesti merkitsisi toimeksiannon muuttamista, ellei komitean asettamispäätös poikkeuksellisesti ole ministeriötä tähän valtuuttanut. Ministeriöiden harjoittamaan toimeksiantojen tulkintaan on myös suhtauduttava yhtä pidättyvästi kuin komitean tulkintapäätöksiin: tulkintakin voi johtaa valtioneuvoston intentioiden vastaiseen tulokseen.

Joustavampi kanta voidaan sen sijaan ottaa ministeriöiden mahdollisuuteen antaa valtioneuvoston asettamille komiteoille lisätehtäviä, vaikka asettamispäätös ei tähän valtuuttaisikaan. Ministeriöllä voitaneen katsoa olevan oikeus antaa komitean tehtäväksi laatia sellaisia erilliselvityksiä tai -ehdotuksia, jotka pysyttävät toimeksiannon mukaisen toimialan rajoissa. Tällainen menettely, johon hallintokäytännössäkkin on turvauduttu,¹¹ on usein tarkoituksenmukaisempi kuin esim. ministeriön toimivallassa oleva toimikunnan tai työryhmän perustaminen tehtävää varten.

Toimeksiantoa koskevassa välittömässä ohjauksessa joudutaan ottamaan kantaa myös noudatettavaan menettelyyn. Ongelmana on, onko toimeksiantoa muutettaessa noudatettava samoja muotoja, joita komiteapäätös edellyttää sovellettavaksi komiteaa asetettaessa.

Ennen komitean asettamista ao. ministeriön on hankittava asiasta valtiovarainministeriön järjestelyosaston lausunto (VNKomp 8 §), minkä ohella asia on budjetin soveltamisesta annettujen yleismääräysten (kohta 2.3.) mukaan käsiteltävä myös valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnassa. Kun raha-asiainvalidiokuntakäsittely on määrätty ennen muuta finanssivalvonnallisten näkökohtien vuoksi ja tällaisia näkökohtia ei toimeksiannon muuttamiseen yleensä liity, ei ainakaan valtioneuvoston asettamien komiteoiden toimeksiannon muuttamista tarvinne saattaa A-listakäsittelyyn.

¹⁰ *Kom.miet.* 1978: 22 s. 417 ja 422–423.

¹¹ Osastopäällikkö Pekka Ojalan sosiaali- ja terveysministeriön osalta antama suullinen tiedonanto tekijälle 18. 3. 1981.

Ministeriöiden asettamien toimikuntien osalta A-listakäsittelyä saatettaisiin ehkä perustella sillä, että se mahdollistaa toimeksiannon muuttamistarpeen poliittisesti laajapohjaisemman käsittelyn kuin ministeriön täysin oman harkintansa mukaisesti tekemä päätös. Finanssivalvonnallisten näkökohtien painottuneisuuden vuoksi pääsääntönä lienee kuitenkin, ettei toimikuntienkaan toimeksiantojen muuttamista tarvitse saattaa A-listakäsittelyyn.¹²

Järjestelyosaston osallistuminen komiteoiden asettamismenettelyyn ei sen sijaan perustu finanssivalvonnan tarpeeseen vaan järjestelyosastolle kuuluvaan komitealaitoksen yleisvalvontatehtävään, joka liittyy sen asemaan valtionhallinnon kehittämisen keskusyksikkönä. Järjestelyosasto arvioi lausuntoa antaessaan mm., onko ehdotettu tehtävä ylipäänsä sovelias komiteamuotoiseen valmisteluun sekä onko se mahdollisesti päällekkäinen muun, jo päättäneen tai vielä vireillä olevan valmistelutyön kanssa. Järjestelyosasto kiinnittää myös huomiota siihen, täyttääkö ehdotettu toimeksianto komiteapäätöksen 10 §:n asettamat vaatimukset.¹³ Näillä näkökohdilla on relevanssia myös toimeksiantoa muutettaessa. Onkin nähdäkseni perusteltua katsoa, että ainakin silloin, kun tavoitteita aiotaan olennaisesti muuttaa, asiasta olisi hankittava järjestelyosaston lausunto. Jos muutos koskee sen sijaan pelkästään tehtävien supistamista tai tavoitteiden täsmentämistä, velvollisuutta lausunnon hankkimiseen ei liene.¹⁴

7. TYÖJÄRJESTYKSET KOMITEOIDEN OHJAUKSEN VÄLINEINÄ

7.1. Työjärjestyksen antamiskompetenssi ja sen rajoitukset

Komiteatyyppeihin elimiin kohdistettavan ohjauksen painopisteen voi arvioida sijoittuvan välilliseen, niiden organisaatioon ja menettelyyn suuntautuvaan ohjaukseen. Se esimiesorganin ohjauskompetenssin rajoitus, jota komiteoita koskevat riippumattomuusvaatimukset perustelevat, on relevantti ennen muuta välittömässä ohjauksessa: välitön ohjaus merkitsee aina välillistä ohjausta suurempaa uhkaa alaisorganin riippumattomuudelle. Voinee jopa yleistäen esittää, että toiminnan sisältöä

¹² Käytännössä toimeksiantojen muuttamisasiat kuitenkin saatetaan A-listakäsittelyyn. Ylitarkastaja *Heikki Aaltosen* haastattelu 18. 8. 1982.

¹³ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 124–126.

¹⁴ Käytännössä kaikista toimeksiantojen muuttamista koskevista asioista on tapana pyytää järjestelyosaston lausunto. Ylitarkastaja *Heikki Aaltosen* haastattelu 18. 8. 1982.

koskevat virkakäskyt eivät alaisuussuhteessa ole ilman erityisvaltuutusta mahdollisia, mikäli kyse ei ole erillistoimeksiantojen varassa työskentelevistä pysyvistä komiteoista tai komiteapäätöksen alaan kuuluvista tilapäisistä valmisteluorgaaneista. Viime mainituissa komitearyhmissä välittömälle ohjaukselle ei ole juridisia esteitä, mutta niitäkin koskevassa ohjauksikäytännössä etusija lienee organisaatioon ja menettelyyn suuntautuvassa vaikuttamisessa. Myös komiteapäätöksen nimenomaisesti sääntelemät ohjauskeinot koskevat menettelyllisiä ja organisatorisia ratkaisuja.

Komiteapäätös edellyttää, että komitean tulee hankkia eräisiin menettelyllisiin ja organisatorisiin toimenpiteisiin ministeriön lupa. Näihin toimenpiteisiin liittyy yleensä tietty resurssitarve ja lupamenettelyn tarkoitus onkin lähinnä finanssivalvonnallinen; tätä osoittaa myös ministeriölle eräissä asioissa asetettu velvollisuus saattaa kysymys valtiovarainministeriön raha-asiainkäsittelyyn.

Ministeriön lupa vaaditaan seuraaviin toimiin:

- päätoimisen tai useamman kuin yhden sivutoimisen sihteerin ottaminen, ellei asettamispäätöksessä ole komitealle jo annettu tällaista oikeutta (15,2 §),
- sellaisen ulkopuolisen asiantuntijan kutsuminen kokoukseen, jolle maksetaan komiteajäsenen palkkioita korkeampi palkkio tai korvaus (21,1 §),
- asiantuntijalausunnon tai muun kirjallisen selvityksen hankkiminen asiantuntijalta (21,2 §),
- erityisen palkkion maksaminen puheenjohtajalle tai jäsenelle sihteerin työhön verrattavasta selvitys- ja mietinnönlaatimistyöstä (22 §),
- laajahkon tilastotietojen keräämisen suorittaminen (23 §),
- mietinnön laatimatta jättäminen (27,1 §) sekä
- sellaisten komiteoiden puheenjohtajien ja jäsenten virkamatkat ulkomaille, joita ei ole asetettu pohjoismaista yhteistoimintaa varten (34,3 §).

Yleisyys-yksittäistapauksellisuus -ulottuvuudella normiohjauksen mahdollisuudet ovat yleisesti ottaen käskyohjausta laajempia. Myös välillisessä ohjauksessa yksittäistapaukselliset virkakäskyt rajoittavat aina enemmän alaisorganin riippumattomuutta kuin yleismääräykset. Jos esimiesorganilla ei ole kompetenssia säännellä tiettyjä komitean organisaatiota tai menettelyä koskevia seikkoja yleisillä virkakäskyillä, se ei voi myöskään antaa niistä yksittäistapauksellisia virkakäskyjä. Jos taas tietyt menettelylliset tai organisatoriset ratkaisut on esimiesorganin päätöksiä ylemmän asteisilla säännöksillä tai määräyksillä osoitettu komitean itsensä kompetenssiin, hallinnon lainalaisuusperiaatteella perusteltu asteellisen toimivallan jäykkyys rajoittaa myös näitä ratkaisuja koskevaa käskyohjausta. Mikäli esimiesorgaani puolestaan on antanut komitealle työjär-

jestysluonteisen normiston, sen kanssa ristiriitainen käskyohjaus edellyttää tämän normiston edeltävää muuttamista.¹

Muutoin esimiesorganin kompetenssi välilliseen käskyohjaukseen vaihtelee lähinnä komitearyhmittäisten riippumattomuusvaatimusten mukaisesti. Ääritapauksina ovat yhtäältä lainkäyttökomiteat ja toisaalta komiteat, jotka toimivat esimiesorganin toimeksiantojen varassa. Lainkäyttökomiteoita koskevana pääsääntönä voinee pitää, että alaisuussuhde ei oikeuta esimiesorgania välilliseen käskyohjaukseen. Sen sijaan silloin kun esimiesorganilla on toimivalta päättää komitean suoritettavista tehtävistä, se voi myös määrätä niissä noudatettavista menettelyllisistä ja organisatorisista järjestelyistä.

Työjärjestysluonteiset normistot ovat käytännössä ehkä merkityksellisin komiteoiden välillisen ohjauksen keino. Komiteapäätös ei tosin sisällä säännöksiä työjärjestysten antamisesta. Sen sijaan pysyviä komiteoita koskeviin erityissäädöksiin on toisinaan sisällytetty nimenomainen säännös, joka valtuuttaa tai jopa velvoittaa esimiesorganin antamaan komitealle tällaisen normiston.² Tällaisen kompetenssin voi katsoa sisältyvän myös esimiesorganin oikeuteen antaa erityissäädöksen täytäntöönpanomääräyksiä³ tai johtaa ja valvoa sellaisen lain toimeenpanoa, johon myös komitean perustavat säännökset on sijoitettu.

Komitean esimiesorgaani voi kuitenkin nähdäkseni harjoittaa välillistä normiohjausta ilman tähän nimenomaisesti valtuuttavaa säännöstäkin. Kun esimiesorganin ohjauskompetenssin arvioinnin lähtökohtana on, että alaisuussuhteeseen sisältyy tietty virkakäskyjen antamisoikeus, tämä lähtökohta perustelee ennen muuta välillisen normiohjauksen sallittavuutta; oikeudellisesti velvoittavassa ohjauksessa organisaatiota ja menet-

¹ Perusteluna voi viitata siihen meillä omaksuttuun sääntöön, jonka mukaan normiston antanut orgaani ei voi itsekään poiketa siitä yksittäistapauksessa, ellei normistossa ole tällaista varausta mainittu. Ks. edellä s. 397 alav. 9.

² Ks. esim. A valtion eläkeneuvottelukunnasta 673/67, 7 §; A Suomen Unesco-toimikunnasta 163/66, 10 §; VNp valtion nuorisoneuvostosta, 78/75, 8 §. Toisinaan normiston antaminen on jätetty esimiesorganin harkintavaltaan. Ks. esim. VNp valtion raittius- ja alkoholi-asiain neuvottelukunnasta 171/75, 7 § (sosiaali- ja terveysministeriö voi vahvistaa neuvottelukunnalle johtosäännön) ja A kuluttajaneuvostosta 745/77, 4 § (kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa tarvittaessa neuvostolle sen esityksestä työjärjestyksen).

³ Erityissäädösten sisältämistä täytäntöönpano- yms. määräysten antamisvaltuudesta ks. esim. A työsuojeluneuvottelukunnasta ja työsuojelulautakunnasta 692/72, 12 § sekä A teollisuusneuvottelukunnasta 46/78, 9 §.

telyä koskevat yleiset virkakäskyt rajoittavat kaikkein vähiten alaisorgaanin riippumattomuutta. Komiteoiden riippumattomuutta edellyttävät näkökohdat voivat tosin asettaa esteitä myös tällaiselle ohjaukselle. Tarkastelukulma, jonka omaksuin hahmotellessani yleisiä hallinnon alaisuussuhteissa noudatettavia sääntöjä, lieenee kuitenkin tässäkin yhteydessä oikeutettu: ongelmana ei ole niinkään esimiesorganin kompetenssi sinänsä kuin sen rajoitukset.

Tällainen rajoitus voi olla ensinnäkin säännös, joka osoittaa työjärjestyksestä päättämisen *komitean itsensä toimivaltaan*. Esimiesorgaani voinee kuitenkin myös tällöin yleensä määrätä esim. asioista, joita työjärjestyksessä tulee normeerata, samoin kuin työjärjestyksessä noudatettavista yleisistä suuntaviivoista. Määräykset eivät kuitenkaan saa tehdä täysin tyhjäksi säännöksen edellyttämää komitean toimivaltaa ja komitean korostettu riippumattomuus voi kokonaankin kieltää niiden antamisen.

Komiteapäätöksen 17 §:n työsuunnitelmaa koskevien määräysten ei välillisen normiohjauksen sallittavuuden presumtiosta lähtien voine tulkitta syrjäyttävän esimiesorganin kompetenssia. Kyseisen pykälän mukaan komitean on laadittava itselleen työsuunnitelma, ennen kuin se ryhtyy suorittamaan työtään yksityiskohtaisesti. Työsuunnitelman »tulee yksityiskohtiin menemättä sisältää luettelo komitean työn olennaisista osista ja komiteatyössä noudatettavat suuntaviivat». Työsuunnitelma ja sen muutokset on ilmoitettava ao. ministeriölle sekä valtiovarainministeriölle.

Komiteapäätöksen 17 § lieenee tämän päätöksen muiden menettelyllisten ja organisatoristen määräysten tavoin kirjoitettu lähinnä tilapäisiä komiteoita silmällä pitäen. Sillä lieene myös pyritty ennemminkin takamaan sellaisen informaation välittyminen, jonka perusteella ao. ministeriö voi harkita ohjaustoimien tarpeellisuutta, kuin rajoittamaan ohjauskompetenssia.

Erityissäännöksissä on toisinaan edellytetty, että esimiesorgaani antaa työjärjestyksen komitean esityksestä.⁴ Tällainen esitys ei kuitenkaan nähdäkseni rajoita esimiesorganin harkintavaltaa. Tätä kantaa tukee paitsi esityskäsittelyn yleinen merkityssisältö hallintolainsäädännössämme myös esimiesorganin kompetenssia välillisessä normiohjauksessa puoltava presumtio. Jos erityisiä perusteluja esityksen sitovuudelle ei ole

⁴ Esityksestä on säädetty annettavaksi mm. eräiden sisäasiainministeriön hallinnonalan pysyvien komiteoiden työjärjestys. Ks. A asuntoneuvostosta 150/77, 4 §; A kaavoitus- ja rakennusneuvostosta 148/77, 4 §; A kunnallistalouden neuvottelukunnasta 585/77, 4 §; A ympäristönsuojeluneuvostosta 149/77, 4 §.

osoitettavissa, työjärjestys voidaan siten antaa myös komitean kannasta poikkeavan sisältöisenä.⁵

Työjärjestyksen mahdollista sisältöä rajoittavat *esimiesorganin päätöksiä ylemmänasteiset normistot*, kuten komiteapäätös soveltamisalaansa kuuluvissa komiteoissa. Jos komiteapäätös velvoittaa komitean ryhtymään johonkin toimenpiteeseen – kuten laatimaan työsuunnitelman ja antamaan tiettyjä ilmoituksia –, työjärjestykseen ei voida ottaa näiden velvollisuuksien vastaisia määräyksiä. Työjärjestyksessä ei myöskään voida määrätä komiteassa noudatettavaksi muuta kuin päätöksen 26 §:n mukaista äänestysmenettelyä.

Kaikki komiteapäätöksen organisatoriset ja menettelylliset säännökset eivät kuitenkaan ehdottomasti sido työjärjestyksen mahdollista sisältöä. Kun esim. pysyvien komiteoiden päätösvaltaisuutta koskeva 26a § sisältää varauksen »jollei muualla ole toisin säädetty tai määrätty», ohjausorgaani voi määrätä päätösvaltaisuudesta tästä pykälästä poikkeavasti. Jotkin komiteapäätöksen määräyksistä taas antavat komitealle oikeuden ryhtyä tiettyihin organisatorisiin tai menettelyllisiin toimenpiteisiin. Esimiesorganin kompetenssissa on tällöin muuntaa nämä toimenpiteet komitean velvollisuuksiksi. Työjärjestykseen voidaan ottaa esim. jaostojen asettamiseen velvoittavia määräyksiä tai määräyksiä niistä tahoista, joita komitean on asiantuntijamenettelyssä kuultava. Toisinaan komiteapäätöksen määräys sisältää vain tietyn minimivelvollisuuden, jota esimiesorgaani voi laajentaa. Kun esim. komitean velvollisuutena on 19 §:n mukaan pitää kokouksistaan ainoastaan luetteloa, johon merkitään läsnäolleet sekä alkamis- ja päättymisajankohdat, esimiesorgaani voi määrätä pidettäväksi päätöspöytäkirjaa ja siihen otettavaksi mahdolliset eriävät mielipiteet.

Myös pysyvien komiteoiden organisaatiota ja menettelyä komiteapäätöksen ohella tai sen sijasta säänteleviin erityissäännöksiin pätevät yllä esitetyt havainnot: ne voivat sisältää poikkeamiseen oikeuttavan valtuutuksen, niiden komitealle perustama oikeus saattaa olla muunnettavissa velvollisuudeksi ja esimiesorganille voi jäädä mahdollisuus laajentaa tai täsmentää komitealle säädettyä velvollisuutta.

⁵ Ks. esim. SMP 12. 9. 1977 kaavoitus- ja rakennusneuvostojen työjärjestyksen antamisesta (3651/070/77), johtolause: »Sisäasiainministeriö on kaavoitus- ja rakennusneuvostosta 4 päivänä helmikuuta 1977 annetun asetuksen (149/77) 4 §:n nojalla kaavoitus- ja rakennusneuvoston esityksestä, eräitä oikaisuluonteisia tarkistuksia siihen tehden, antanut neuvostolle seuraavan työjärjestyksen:».

Esimiesorganin harkintavaltaa supistavat niin ikään *hallinnossa noudatettavat yleissäännökset*, kuten AsiakJulkL ja -A sekä hallintomenettelylaki, mikäli jälkimmäinen laki on komiteassa noudatettavana. Työjärjestykseen ei voida ottaa näiden säädösten vastaisia määräyksiä. Niinpä työjärjestys ei täytä niitä vaatimuksia, joita hallintomenettelylain subsidiäärisuutta koskeva 2 § asettaa lain noudattamisvelvollisuuden syrjäyttävälle säännöksille.

Estettä ei sen sijaan ole sille, että työjärjestyksessä täsmennetään esim. hallintomenettelylain säännöksiä, kuten esteellisyysperusteita ja esteellisyyden vaikutuksia, vaikkapa esteellisyystilanteissa noudatettavaa menettelyä.⁶ Määräysten on kuitenkin oltava sopusoinnussa hallintomenettelylain tavoitteiden ja ration kanssa. Työjärjestyksessä voidaan niin ikään määrätä komiteajäsenten vaitiolovelvollisuudesta, voidaanhan vaitiolo-velvollisuus perustaa myös virkakäskyyn. Tällaisia määräyksiä annettaessa on kuitenkin otettava huomioon ne aiemmin (VI.8.3.) esittelemäni näkökohdat, jotka yhtäältä perustelevat vaitiolo-velvollisuutta, toisaalta taas edellyttävät siitä poikkeamista jäsenen ja hänen edustamansa organisaation välisessä suhteessa.

Hallintolainkäyttöä harjoittavissa komiteoissa, jotka jäävät hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle, on noudatettavana *laillinen oikeudenkäyntijärjestys*. Se sijoittuu nähdäkseni normihierarkkisesti lain tasolle, eikä siitä poikkeaminen työjärjestyksellä ole mahdollista. Se, mitä laillinen oikeudenkäyntijärjestys kulloinkin edellyttää, voi tosin yksittäistapauksissa olla vaikeasti yksilöitävissä. Lainkäyttökomiteoiden korostettu riippumattomuusvaatimus rajoittaa lisäksi jo sinänsä myös esimiesorganin välillistä ohjauskompetenssia.

⁶ Vrt. mitä *Joutsamo*, 1981 s. 31, on ennen hallintomenettelylain säätämistä kirjoittanut mahdollisuudesta säännellä esteellisyyttä »toimielimen sisäisin hallinnollisin määräyksiin: »Jos katsotaan, että ensiasteen hallinnossa on olemassa yleiset, kirjoittamattomaan oikeuteen perustuvat esteellisyysperusteensa, ovat ne hierarkisesti ylemmänasteisia kuin viraston tai laitoksen sisäiset hallinnolliset määräykset. Viimeksimainituilla voidaan kuitenkin säätää yleisiä normeja tarkemmin esteellisyydestä ja koska yleiset ensiasteen hallinnon esteellisyysperusteet jäävät kuitenkin luonteeltaan melko väljiksi puitenormeiksi, on viranomaisen toimivallassaan pysyen antama sisäinen virantoimitusohjesääntö katsottava sitovaksi...»

7.2. Komiteoiden päätösvalan sisäinen siirtäminen työjärjestyksellä

Esimerkkinä siitä, millaisista asioista työjärjestyksissä saatetaan määrätä, käytän sisäasiainministeriön kaavoitus- ja rakennusneuvostolle antamaa työjärjестystä.⁷ Työjärjestys sisältää määräyksiä:

- neuvoston jaostoista, niiden kokoonpanosta sekä tehtävistä ja toimivaltasta (1–10 §),
- sihteerien tehtävistä (11–12 §),
- neuvoston ja sen jaostojen koolle kutsumisesta (13–14 §),
- ulkopuolisten läsnäolo-oikeudesta kokouksissa (15 §),
- pöytäkirjasta (16 §),
- toimituskirjojen allekirjoittamisesta ja varmentamisesta sekä äänestystuloksen ja eriävien mielipiteiden ilmoittamisesta niissä (17,1 §),
- juoksevia asioita koskevien kirjeiden yms. allekirjoittamisesta (17,2 §).

Jaosto-organisaatio lienee yksi työjärjestyksissä yleisimmin normiteuista asiaryhmistä. Keskeinen jaostoja koskeviin määräyksiin liittyvä ongelma on mahdollisuus siirtää komitean päätösvaltaa jaostojen käytettäväksi. Tähän lienee syytä paneutua muita työjärjестysten määräämisalaan liittyviä kysymyksiä yksityiskohtaisemmin.

Pääsääntönä on, että komitean päätösvaltaa käyttää komitea kokonaisuutena kokouksissaan. Joistakin pysyvistä komiteoista annetuissa erityissäännöksissä kuitenkin edellytetään, että tietyissä asioissa päätösvaltaa käyttää jaosto. Eräät erityissäännökset taas valtuuttavat esimiesorganin tai komitean itsensä päättämään ratkaisuvallan siirrosta.

Toisinaan erityissäännökset rajoittuvat pelkästään toteamaan mahdollisuuden asettaa jaostoja määrittelemättä niille annettavaa toimivaltaa. Joskus taas erityissäännöksissä jaostojen toimivaltaan on nimenomaisesti osoitettu komitean sisäiset valmistelutehtävät. Valmistelutehtäviin viittaaviksi voi tulkita myös komiteapäätöksen jaostoista sisältämät säännökset, jotka ovat noudatettavina päätöksen soveltamisalaan kuuluvissa organeissa erityissäännösten puuttuessa.

Komiteapäätöksen 20 §:n mukaan komitea voi asettaa keskuudestaan yhden tai useamman jaoston, mikäli se katsoo tämän tarkoituksenmukaiseksi tehtävänsä suorittamiselle. Komitean alustava työskentely on tällöin pyrittävä hoitamaan jaostossa.

Valmistelutehtäviin pitäytyvästä erityissäännöksestä voi esimerkkinä mainita maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta annetun sään-

⁷ SMp 12. 9. 1977, 3651/070/77.

nöksen, jonka mukaan suunnittelukunta voi asettaa keskuudestaan jaostoja asioiden valmistelua varten.⁸ Säännös, joka ei nimenomaisesti määrittele jaostojen toimivaltaa, on taas annettu mm. rintamaveteraaniasiain neuvottelukunnasta.⁹

Komitean päätösvallan käyttämistä jaostoissa edellytetään mm. ammattikasvatusneuvostossa. Neuvostoa koskevan asetuksen mukaan se jakaantuu nimeltä mainittuihin jaostoihin. Neuvoston yleisistunto käsittelee ammattikasvatuksen kehittämisen kannalta tärkeät kysymykset sekä kahden tai useamman jaoston yhteiset asiat. Jaostoissa puolestaan käsitellään niiden alaan kuuluvat ammattikasvatuskysymykset.¹⁰

Päätösvallan siirto jaostolle on mahdollistettu mm. tekijänoikeuden asiantuntijalautakuntaa koskevassa säännöksessä. Jaostot voivat antaa lautakunnan nimissä opetusministeriölle lausuntoja »sen mukaan kuin opetusministeriön vahvistamassa työjärjestyksessä lähemmin määrätään».¹¹ Toisinaan komitealla on oikeus päättää itse ratkaisuvallan siirrosta mutta ainoastaan esimiesorganin määräämissä rajoissa. Tällainen säännös koskee mm. yllä esimerkkinä käyttämäni kaavoitus- ja rakennusneuvostoa, jonka jaostoille voidaan ministeriön antaman työjärjestyksen rajoissa »uskoa myös esitysten tekeminen ja lausuntojen antaminen sekä muiden neuvoston tehtävien suorittaminen sen puolesta».¹²

Esimerkkeiksi pysyvistä komiteoista, joita koskeva valtuutussäännös ei edellytä esimiesorganin toimenpidettä ratkaisuvallan siirrosta päätettäessä, voi ottaa saaristoasiain sekä päihdeasiain neuvottelukunnat. Saaristoasiain neuvottelukunta voi määrätä keskuudestaan asettamansa työjaoston käsittelemään puolestaan asioita, »joiden laatu tai laajuus ei edellytä käsittelemistä neuvottelukunnan kokouksessa». Päihdeasiain neuvottelukunnasta annettu säännös ei sen sijaan nimenomaisesti rajaa asioita, joissa ratkaisuvallasta voidaan uskoa jaostoille. Neuvottelukunta voi jakautua asettamiinsa jaostoihin sekä päättää, että »jokin tai jotkin neuvottelukunnalle kuuluvat asiat käsitellään ja päätetään neuvottelukunnan puolesta sen jaostoissa».¹³

Tarkastelen aluksi esimiesorganin kompetenssia tapauksissa, joissa erityissäännös nimenomaisesti valtuuttaa siirtämään jaostoille päätösvaltaa. Jos valtuutuksen kohde on esimiesorgaani, ongelmana saattaa olla

⁸ A maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta 1073/75, 4,1 §.

⁹ VNp rintamaveteraaniasiain neuvottelukunnasta 681/79, 5 §.

¹⁰ A ammattikasvatusneuvostosta 322/70, muut 822/80, 1,2 ja 2 §.

¹¹ A tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin sekä oikeudesta valokuvaan annettujen lakien soveltamisesta 441/61, 20 §.

¹² A kaavoitus- ja rakennusneuvostosta 148/77, 5,2 §. Ks. myös A asuntoneuvostosta 150/77, muut 481/79, 5 §; A kunnallistalouden neuvottelukunnasta 585/77, 5,2 §; A ympäristönsuojeluneuvostosta 149/77, 5,2 §.

¹³ A saaristoasiain neuvottelukunnasta 625/64, 6,1 §; VNp päihdeasiain neuvottelukunnasta 738/72, 4,1 §.

vain siirron piiriin luettavien asioiden rajaaminen. Tällaiset säännökset eivät myöskään estäne esimiesorgaania delegoimasta ratkaisuvallan siirtämisestä päättämistä komitealle. Esimiesorganin ohjauskompetenssin rajoitukset johtuvat ennen muuta komiteoita koskevista riippumattomuusvaatimuksista ja delegointi pikemminkin lujittaa kuin vähentää riippumattomuutta.

Kun valtuutussäännös oikeuttaa esimiesorganin vain määräämään rajoista, joissa komitea voi siirtää päätösvaltaansa, työjärjestyksellä ei voida täysin mitätöntää komitean harkintavaltaa; kysymyksessä on kompetenssinormi, joka hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti rajoittaa esimiesorganin toimivaltaa. Toisaalta silloin, kun valtuutussäännös ei edellytä esimiesorganin määräävän edes siirrettävien asioiden rajoja, esimiesorganilla lienee tähän kuitenkin pääsääntöisesti oikeus yleisen ohjauskompetenssin nojalla, ellei komitean korostetusta riippumattomuusvaatimuksesta sitten muuta johdu. Tällöinkään esimiesorganin määräykset eivät saa kovertaa täysin tyhjäksi toimivaltanormin komitealle suomaa kompetenssia.

Voidaanko jaostoille siirtää komitean päätösvaltaa myös silloin, kun erityissäännökset eivät lainkaan mainitse tällaista mahdollisuutta? Uotila on organisaationormien sitovuudesta lähtien esittänyt seuraavan säännön: jos orgaani B:n päätösvaltaa koskeva toimivaltanormi on orgaani A:ta ylemmän viranomaisen vahvistama, A:lla ei ole kelpoisuutta siirtää B:n päätösvaltaa orgaani C:lle, ellei ylemmän asteinen toimivaltanormi A:ta tähän nimenomaisesti valtuuta. Uotilan mukaan sääntöä on noudatettava sekä siirrettäessä päätösvaltaa viranomaiselta toiselle että saman viranomaisen sisällä orgaanilta toiselle. Vastaavasti Uotila on suhtautunut kielteisesti mahdollisuuteen valtuuttaa B asetusta alemman asteisella normilla delegoimaan päätösvaltaansa C:lle, ellei asetusta oikeuta tällaiseen valtuutukseen.¹⁴

Uotilan esittämiä sääntöjä seurattaessa esimiesorganin antamalla työjärjestyksellä ei komitean päätösvaltaa voitaisi siirtää jaostoille eikä myöskään valtuuttaa komiteaa itseänsä sitä delegoimaan. Kielteistä vastausta näyttävät lisäksi puoltavan myös komiteoiden kokoonpanoon liittyvät näkökohdat. Jäsenistön valintakriteereillä pyritään varmistamaan, että komitean päätöksenteossa on käytettävissä riittävä ja monipuolinen asiantuntemus ja että siinä otetaan huomioon ratkaisuille merkityksellisinä pidetyt intressit ja tavoitteet. Päätöksenteon kohteiden edustuksesta

¹⁴ Uotila 1963 s. 94.

päätettäessä on myös usein tavoiteltu edustettujen intressien tai mielipidesuuntien tasapainoa. Jos päätösvaltaa delegoidaan jaostoille, ei ole aina takeita siitä, että nämä komitean perustamista motivoineet näkökohdat pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon.

Uotilan tutkimus rajoittuu kuitenkin vain päätösvaltaan konkreettisisa, ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa välittömästi koskevissa asioissa. Näissä asioissa korostuu oikeusturvavaatimus ja siihen Uotila onkin osaltaan perustanut johtopäätöksensä, jotka rajaavat päätösvallan siirtämismahdollisuudet varsin ahtaasti. Sääntöä, joka kieltää työjärjestyksellä siirtämisestä komitean päätösvaltaa tai valtuuttamasta komiteaa siirtoon ilman tähän oikeuttavaa säännöstä, ei nähdäkseni olekaan syytä aivan ehdottomana ulottaa kaikkiin komiteoihin. Jos komitea ei käytä julkista valtaa, käytännön näkökohdat saattavat oikeuttaa tinkimään säännöstä: jotkin asiat saattavat vaatia kiireellistä käsittelyä, komitean kokoonpano voi olla huomattavan laaja ja komitean koolle kutsuminen voi olla hankalaa. Kokoonpano- ja jaostossäännökset voivat toisinaan oikeuttaa päättelämään, että myös jaostojen on tarkoitettu käyttää komitean ratkaisovaltaa, vaikka asiasta ei olisi annettu nimenomaista säännöstä. Tällainen päätelmä voi olla perusteltu esim. silloin, kun komitean jäsenmäärä on suuri ja kun jaostojen kokoonpanosta on erityissäädökseen sisällytetty säännöksiä, jotka noudattavat samoja kriteerejä kuin koko komiteankin kokoonpano.¹⁵

Toisaalta päätösvallan siirtämismahdollisuus ei Uotilan esittämien sääntöjen tavoittamattomiinkaan jäävissä komiteoilla ole poikkeukseton. Erityissäädöksestä, varsinkin kokoonpanosäännöksistä, saattaa olla pääteltävissä, että komitean ei ole lainkaan tarkoitettu jakautuvan jaostoihin. Ratkaisuvallan siirron voi niin ikään estää erityissäännöksen maininta jaostojen toimivallan rajoittumisesta komitean sisäisiin valmistelutehtäviin. Torjuvaa kantaa päätösvallan siirtämisoikeuteen voi perustella myös jaostojen kokoonpano. Komitealle itselleen tai sen esimiesorganille, joka ei ole asettanut komiteaa, on saatettu antaa oikeus kutsua jaostoihin komitean ulkopuolisia jäseniä. Jos ainakin osaksi ulkopuolisista jäsenistä

¹⁵ Jaostojen kokoonpanosäännökset näyttävät nykyisin olevan varsin harvinaisia. Säännöksiä on annettu kuitenkin ainakin ammattikasvatusneuvostosta, jonka jaostojen päätösvalta on tosin säännelty jo asetuksessa, sekä ammatinvalinnanohjausneuvostosta. A ammattikasvatusneuvostosta 322/70, muut. 822/80, 3,2–3 § ja A ammatinvalinnanohjauksesta 632/64, 3,2 §.

koostuvat jaostot käyttäisivät komitean ratkaisuvaltaa, se siirtyisi henkilöille, joiden valintaan asettajaorgaani ei ole osallistunut.¹⁶

Komiteapäätöksen 20 § ei nähdäkseni kuulu säännöksiin, jotka ehdottomasti estäisivät ratkaisuvallan antamisen jaostoilta. Säännöksestä kyllä ilmenee, että jaostot on tarkoitettu etupäässä valmisteluorgaaneiksi. Ehdotonta kieltoa siirtää niille päätösvaltaa säännöksestä sen sijaan tuskin voidaan johtaa.

Jaostojen päätösvaltaan siirrettäville asioille on aina asetettava tiettyjä sisällöllisiä rajoituksia. Siirto ei saa olla niin kattava, että komitean kokous menettää merkityksensä pääsääntöisenä päätösvallan käyttäjänä; poikkeuksena ovat vain komiteat, joiden erityissäännökset edellyttävät toimivan etupäässä jaostoina. Päätösvallan siirron tulisi yleensä koskea vain asioita, joita ei voi pitää periaatteellisina tai muutoin merkitykseltään laaja-alaisina. Sääntelemättömissä tilanteissa päätösvallan siirtämismahdollisuuden piiriin kuuluvat kysymykset ovat tyypillisesti rutiiniluonteisia, juoksevia asioita tai asioita, joissa ratkaisut voidaan tukea komitealle muotoutuneeseen yhtenäiseen ja vakiintuneeseen linjaan. Joustavaa suhtautumista päätösvallan siirtämiseen saattaa myös tukea komitealle jätetty mahdollisuus jaostoratkaisujen jälkikontrolliin. Tämä voi olla järjestettyinä siten, että jaoston tulee ilmoittaa päätöksestään komitealle, joka voi kumota päätöksen tai muuttaa sitä.

Jaostojen ohella erityissäännökset edellyttävät toisinaan myös *puheenjohtajan* voivan käyttää komitean päätösvaltaa.¹⁷ Jollei tällaiseen säännökseen voida tukeutua, on ratkaisuvallan siirtämiseen yleensä suhtauduttava torjuvasti.¹⁸ Puheenjohtajan käyttäessä päätösvaltaa komitean

¹⁶ Nimenomaisista säännöksistä, jotka oikeuttavat pysyvän komitean kutsu-
maan jaostoihinsa ulkopuolisia henkilöitä jäseniksi, ks. esim. A työllisyyskoulutuk-
sesta 206/76, 6,5 § (ammattikurssiasia neuvottelukunta); A työvoimaministeriöstä
1121/77, 17,3 § (työvoimaneuvosto); VNp rintamaveteraanasia neuvottelukunnas-
ta 681/79, 5 §. Joskus ulkopuolisten jäsenten ottamiseen edellytetään esimiesorgaa-
nin lupaa. Ks. esim. A energiapolitiikan neuvostosta 764/77, 8,1. – Jos erityissäädos
ei nimenomaisesti valtuuta komiteaa ottamaan ulkopuolisia jaostojäseniä, komite-
alla ei nähdäkseni ole tähän oikeutta. Ulkopuolisten henkilöiden pysyvä kiinnittä-
minen komitean työhön jaostojäseninä ei ole näet tulkittavissa komitean sisäisen
organisaatiovallan piiriin kuuluvaksi toimeksi.

¹⁷ L työneuvostosta 608/46, 7 §; VNp työsuhtekeksintölautakunnasta 643/70,
4,2 §; KilpEdL 27,2 §.

¹⁸ Kunnallisia lautakuntia koskevana ratkaisuna viranomaiskäytännöstä voi
mainita tapauksen, jossa EOA on antanut holhouslautakuntien puheenjohtajille
vakavan huomautuksen, kun nämä olivat antaneet lautakunnan nimissä ja puolesta
tuomioistuimelle esitettäväksi tarkoitettuja ja lautakunnan kokouksissaan myö-

kokoonpanoon liittyviä näkökohtia ei voida ottaa huomioon edes samassa määrin kuin jaostojen toimiessa komitean puolesta. Ne edut, joihin kollegisella järjestysmuodolla pyritään, jäävät myös luonnollisesti saavuttamatta.¹⁹

Erityissäännökseen perustumaton päätösvallan siirtäminen puheenjohtajalle voi tulla nähdäkseen kysymykseen yleensä vain kiireellisissä tai rutiiniluonteisissa asioissa komiteoissa, joilla ei ole jaosto-organisaatiota. Komitean sisäistä työskentelyä koskevilla ratkaisuilla kokoonpanoon ja kollegiseen järjestysmuotoon liittyvät esteet eivät kuitenkaan ole yhtä merkityksellisiä kuin komiteasta ulospäin, toisiin valtio-organisaatioihin tai ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuissa päätöksissä. Sisäisissäkin asioissa komitealla tulisi tosin säilyttää mahdollisuus päättää vähintäänkin työskentelyn yleisistä suuntaviivoista.

8. KOMITEOIDEN HIERARKKINEN VALVONTA

Oikeuskirjallisuudessa on esimiesorganalla katsottu olevan paitsi alaisorganin ohjaus- (johto-) myös sen valvontaoikeus.¹ Ohjauskompetenssi implikoikin tiettyä valvontatoimivaltaa: ohjauksen tuloksellisuus edellyttää informaatiota ohjattavista toiminnoista ja ominaisuuksista. Valvonta informaation hankintaan rajoittuvana merkitsee myös aina lievempää kajoamista alaisorganin riippumattomuuteen kuin ohjaus. Jos alaisuussuhteeseen siten aina sisältyy tietty ohjauskompetenssi, ei valvontaoikeuttakaan voi asettaa kyseenalaiseksi. Tämän lähtökohdan kannalta on yhdentekevää, onko alaisuussuhteen perustavassa säännöksessä nimenomaisesti mainittu oikeus valvontaan vaiko ei.

hemmin hyväksymiä lausuntoja, vaikka heillä ei lain mukaan ollut tähän oikeutta. EOa 1981 s. 85–88.

¹⁹ Osin yllä käyttämäni kaltaisiin kriteereihin on tukeutunut myös *Christensen*, 1958b s. 276–278, käsitellessään mahdollisuutta delegoida neuvoston tai lautakunnan päätösvaltaa puheenjohtajalle. *Dagtoloun*, 1960 s. 65–67, lähtökohdana on ollut, että kollegisen organin päätösvallan siirtäminen puheenjohtajalle edellyttää tähän valtuuttavaa säännöstä. Juoksevilla ja kiireellisissä asioissa delegointia kuitenkin esiintyy käytännössä –joko tähän oikeuttavan säännöksen nojalla tai sellaisen puuttuessaakin– niin runsaasti, että *Dagtoloun* mukaan voidaan puhua delegoinnin sallivasta tapaoikeudesta.

¹ Esim. *Ahtee* 1953 s. 307–308, *Merikoski* 1964 s. 9–10 sekä *Mäenpää* 1976 s. 156 ja 1979 s. 314–316.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on käyty keskustelua siitä, olisiko valvontakäsite rajoitettava vain tiedon kokoamiseen valvonnanalaisista toiminnoista ja ominaisuuksista vai olisiko siihen sisällytettävä myös mahdollisuus ryhtyä ohjaus- tai sanktitoimiin tämän tiedon pohjalta. Keskustelussa ei kuitenkaan ole aina selvästi ilmaistu, tarkastellaanko valvontaa teoreettisluonteisena käsitteenä vai onko kyse positiivisoikeudellisten säännösten tulkinnasta. Kun valvontaa käytetään teoreettisena käsitteenä, sen laaja-alaista määrittelyä puoltaa informaation hankinnan välittävä, uudelleenohjauksen tai sanktitoimien tarpeen arvioinnille alisteinen asema. Niinpä Merikoski onkin sisällyttänyt valvontakäsitteeseensä, jota voinee luonnehtia teoreettiseksi, myös oikaisutoimenpiteet.

Positiivisoikeudelliset säännökset saattavat kuitenkin eriyttää toimivallan yhtäältä tiedon hankinnassa ja toisaalta uudelleenohjauksesta tai sanktioista päättämisessä eri orgaaneille; edellinen toimivalta ei vielä välttämättä implikoi jälkimmäistä. Tämän on todennut myös Merikoski, jonka mukaan se, »minkälaisiin oikaisutoimenpiteisiin asiassa voidaan ryhtyä, ellei voida nojautua mihinkään erityissäännöksiin, riippuu... säännöistä, jotka osoittavat missä tapauksissa ylempi viranomainen yleensä voi puuttua alempansa toimintaan».²

Valvontainformaation hankkimista onkin nähdäkseni tarkoituksenmukaista tarkastella juridisessa tutkimuksessa erillisenä tehtäväkokonaisuutena ja rajoittaa tällöin sovellettava teoreettinen valvontakäsite vain siihen. Rajausta täsmentää valvonnan keskeisen juridisen problematiikan kysymykseksi *valvontasubjektin toimivallasta saada tietoja valvonnanalaisen orgaanin toiminnoista ja ominaisuuksista*.

Rajaukseni ei kuitenkaan merkitse, että pitäisin informaation kokoamisen yhteyksiä uudelleenohjaukseen ja sanktitoimiin merkityksettöminä valvontatoimivallan ulottuvuuden oikeudellisessa arvioinnissa. En ota rajauksella myöskään yleistävää kantaa positiivisoikeudellisen valvonta-termiin tulkintaan. Positiivisissa säännöksissä termi voi viitata myös tietyn laajuiseen ohjauskompetenssiin. Näinhän on asia esim. silloin, kun

² Merikoski 1964 s. 10. Ks. hänen laaja-alaisesta valvontakäsitteestään, joka kattaa myös oikaisu- ja sanktitoimet, Merikoski 1938 s. 17–18. Laajassa merkityksessä valvontakäsitettä ovat oikeuskirjallisuudessamme käyttäneet myös Purhonen 1955 s. 158–159 sekä Hidén 1970 s. 256 ja 1974 s. 1–5, suppeassa merkityksessä puolestaan Ahtee 1953 s. 307 ja Mäenpää 1976 s. 51–54. Vrt. Christensen 1958b s. 219, jossa Tanskan oloja silmällä pitäen katsotaan, että komiteatyypistä elintä valvovalle orgaanille (ministerillä) ei välttämättä pelkästään valvontaoikeutensa nojalla ole velvoittavaa ohjauskompetenssia.

alaisuussuhde on määritelty positiivisoikeudellisesti pelkästään tällä termillä, kuten mm. komiteapäätöksen 41 §:ssä on menetelty. Tästä näkökulmasta Ahteen toteamus, jonka mukaan »positiiviset säännökset verrat selvästi osoittavat valvontavallan sisällöksi ylemmän viranomaisen oikeuden alemman hallintotoiminnan silmälläpitoon ja tarkastamiseen»,³ kaippaa täsmennystä.

Esimiesorganin tietojen saanti voi olla turvattu joko niin, että alaisorganin tulee oma-aloitteisesti antaa sille informaatiota, tai niin, että velvollisuuden synnyttää vasta esimiesorganin tätä koskeva pyyntö. Merikoski on lisäksi maininnut kolmantena vaihtoehtona valvonnanalaisen velvollisuuden alistua toimintansa tarkastuksiin ja katselmuksiin.⁴ Komiteoissa tällainen velvollisuus ei ilmeisesti yleensä voisi tarkoittaa muuta kuin orgaania ja sen toimintaa koskevien asiakirjojen antamista valvontaorganin tutustuttavaksi, minkä voinee esittämässäni kahtiajaossa sijoittaa jälkinmaiseen vaihtoehtoon.

Alaisorganilla ei ole velvollisuutta antaa informaatiota *oma-aloitteisesti* muutoin kuin nimenomaisen säännöksen tai määräyksen nojalla. Tällaisia säännöksiä sisältyy sekä pysyviä komiteoita koskeviin erityissääädöksiin että komiteapäätökseen.

Yleisimmin erityissäännöksissä edellytetään toimintakertomuksen lähettämistä esimiesorganille.⁵ Komiteapäätöksen mukaan taas komitean on viipymättä ilmoitettava ao. ministeriölle ottamansa nimi sekä valitsemansa sihteeri samoin kuin työsuunnitelma ja sen muutokset (16–17 §). Komitean on myös vuosittain tammikuun kuluessa toimitettava ministeriölle kahtena kappaleena kertomus toiminnastaan edellisenä kalenterivuotena. Kertomus on laadittava valtiovarainministeriön vahvistaman kaavan mukaiselle lomakkeelle. (44,1 §.) Komitean on niin ikään vuosittain tammikuun kuluessa tehtävä ao. tilivirastolle tilitys edellisen kalenterivuoden aikana kuluttamistaan komiteapäätöksen 40,1 §:ssä tarkoitetuista käyttövaroista (40,3 §).

Tietojen hankintatavan näkökulmasta alaisuussuhteeseen sisältyvän valvontakompetenssin *minimisisältönä* on oikeus saada tietoja *nimenomaisesta pyynnöstä*. Tämä oikeus ei edellytä tuekseen sitä koskevaa nimenomaista säännöstä, jollainen komiteapäätökseen kuitenkin on sisällytetty. Päätöksen 42 §:n mukaan komitea on velvollinen antamaan ao. ministeriön pyynnöstä työskentelystään tarpeellisia selvityksiä.

³ Ahtee 1953 s. 307.

⁴ Merikoski 1938 s. 39–40.

⁵ Ks. esim. A taiteen edistämisen järjestelystä 513/67, 24 § ja A Suomen Unesco-toimikunnasta 163/66, 3 §:n 3) kohta.

Velvollisuus luovuttaa valvontaorganille pyynnöstä tietoja on perustettavissa jo valtio-organisaation sisäisestä informaationvaihdosta aiemmin (V.3.1.) esittämäni yleissääntöön. Valvontaan soveltuvat myös ne edellytykset, joiden täyttämistä yleissäännön noudatettavuus vaatii: tietojen tulee olla tarpeen niitä pyytävän organin toimivaltaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi; tietoja pyydetessä on noudatettava asiasta mahdollisesti annettuja menettelysäännöksiä; pyydettyjen tietojen on koskettava pyynnön kohteena olevan organin toimivaltaan kuuluvaa asiaa; tietojen pyynnön on oltava riittävän yksilöity; pyynnön täyttäminen ei saa edellyttää kohtuutonta ja muuta virkatoimintaa haittaavaa työmäärää. Täsmennystä vaatii erityisesti näistä edellytyksistä ensimmäinen: millaiset tiedot ovat tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi?

Vastausta voi lähteä hahmottelemaan valvonnalle ohjaussyklin kokonaisuudessa kuuluvista tehtävistä käsin. Valvonnan keskeisenä tehtävänä on tuottaa informaatiota ohjauksen noudattamisesta ja tuloksellisuudesta. *Laillisuusvalvonnasta* on kyse silloin, kun ohjausta on harjoitettu oikeudellisesti sitovissa muodoissa.⁶ Nimenomaan laillisuusvalvontaan oikeuskirjallisuus näyttääkin painottavan esimiesorganin kompetenssia. Alemman organin tai virkamiehen toiminnan lainmukaisuuden sekä (virka)velvollisuuksien täyttämisen tarkkailemista on pidetty ylempien organien tai virkamiesten ei vain oikeutena vaan myös velvollisuutena. Esimiesorganin valvontaoikeuteen ja -velvollisuuteen nojautuu myös sellainen nimenomaisesti säännöstämätön oikeusturvakeino kuin hallintokantelu.⁷

Komiteoita koskevaan valvontaan on sovellettava laillisuusvalvonnessa yleisesti noudatettavia sääntöjä; sellaisia erityisnäkökohtia, jotka vaativat niistä poikkeamaan, ei liene osoitettavissa. Edes joidenkin komiteoiden korostettu riippumattomuus ei estäne laillisuusvalvonnan alaan kuuluvaa tiedon hankintaa. Komiteoiden esimiesorganeilla on siten oikeus saada pyynnöstä tietoja, jotka ovat tarpeen oikeudellisesti velvoittavan ohjauksen noudattamisen arvioinnissa. Informaation saantioikeuteen ei vaikuta se, onko kyseessä ollut käsky- vai normiohjaus tai onko sitä harjoittanut esimiesorgaani vai jokin muu valtioelin.

⁶ Ks. erottelusta laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvontaan esim. *Merikoski* 1938 s. 28–30.

⁷ Ks. hallintokantelusta *Merikoski* 1968b s. 195–200 ja *kom.miet.* 1981: 64 s. 190–199.

Ohjauksen tuloksellisuuden arvioimiseksi ei aina riitä pelkästään todeta, onko oikeudellisesti sitovaa ohjausta noudatettu. Ohjaus on saattanut olla ohjaustavoitteiden kannalta riittämätöntä tai komitealle asetetut velvollisuudet ovat saattaneet olla niiden saavuttamiseksi epätarkoituksenmukaisia keinoja. On myös mahdollista, että ohjausta ei ole lainkaan harjoitettu, vaikka se olisi ollut esimiesorganin kompetenssissa: ministeriö ei ole esim. asettanut toimikunnalle määräaikaa luottaessaan siihen, että työ valmistuu muutoinkin riittävän ajoissa.

Valvonnan tehtävät ohjaussyklissä edellyttävät siten myös muunlaista informaatiota kuin vain tietoja, joita laillisuusvalvonnassa kootaan. Näkökohta, jonka mukaan valvonta on aina oikeudellisesti velvoittavaa ohjausta vähäisempi uhka alaisorganin riippumattomuudelle, perustellee seuraavan säännön: *esimiesorganilla on oikeus saada tietoja ainakin sellaisista komitean ominaisuuksista ja toiminnoista, joita sillä on toimivalta oikeudellisesti sitovasti ohjata.*

Sääntö siis kytkee laillisuusvalvonnan rajat ylittävän tietojen saantioikeuden ulottuvuuden esimiesorganin ohjauskompetenssiin. Samalla se osoittaa, että informaation saantioikeuden sisältö vaihtelee komiteoitain lähinnä niiden riippumattomuusastetta seuraten. Laajimmillaan tämä oikeus on silloin, kun valvottavina ovat esimiesorganin toimeksiantojen varassa työskentelevät komiteat.

Kun informaatiopyyntö tarkoittaa komitean hallussa olevia asiakirjoja, tietojen saantioikeutta on arvioitava myös valtio-organisaation sisäisissä suhteissa noudatettavien *asiakirjojen julkisuussääntöjen* pohjalta. Nämä säännöt saattavat laajentaa tai supistaa esimiesorganin valvontakompetenssia siitä, millaiseksi se esittämäni näkökohtien perusteella muutoin muotoutuisi.

Palautan mieliin aiemmin (V.3.3.) hahmottelemani asiakirjatyypeittäin eriytyneet säännöt. Viranomaisten oikeus tutustua toisten viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin on vähintään yhtä laaja kuin yksityisten kansalaisten; oikeus saada tietoja julkisista asiakirjoista on siten riidaton. Perustelut, joiden vuoksi tietojen antaminen mm. AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuista ei-julkisista asiakirjoista on säädetty luvanvaraiseksi, eivät valtio-organisaation sisäisessä informaationvaihdoissa ole ainakaan yhtä relevantteja kuin ulkoisessa tiedonvälityksessä. Tämän vuoksi viranomaisten yleinen tietojen saantioikeus ulottuu pääsääntöisesti myös tällaisiin asiakirjoihin. Viranomaisilla saattaa lisäksi olla oikeus saada tietoja myös salassapidettävistä asiakirjoista, vaikka tästä ei olisi annettu nimen-

omaista säännöstä. Sääntelemättömissä tilanteissa ratkaisu riippuu kokonaisvaltaisesta intressivertailusta, informaation tarvetta ja salassa pitämistä puoltavien intressien keskinäisestä painottuneisuudesta.

Yllä esitetystä pääsäännöstä huolimatta esimiesorganilla ei liene poikkeuksetonta oikeutta saada tutustuttavakseen komitean hallussa olevia ei-julkisia asiakirjoja, kuten komitean sisäisiä muistioita, kannanotto-luonnoksia jne. Tietojen saantioikeus on nähdäkseni tässäkin yhteydessä kytkettävä esimiesorganin ohjauskompetenssiin. Niinpä valvontatoimivaltaan ei sisältyne oikeutta tutustua komitean toiminnan sisältöä valaiseviin ei-julkisiin asiakirjoihin, ellei esimiesorganilla ole oikeutta harjoittaa oikeudellisesti velvoittavaa välitöntä ohjausta.

Esimiesorganin oikeus tutustua salassapidettäviin asiakirjoihin perustuu joskus asiasta annettuun nimenomaiseen säännökseen. Niinpä verotuksen alalla toimivia lautakuntia koskee VerotusL 132,2 §:n säännös, jonka mukaan veroilmoitukset ja muut veroviranomaisille kertyneet asiakirjat on annettava ao. viranomaisten käytettäväksi mm. verovalvontaa varten. Myös nimenomaisen säännöksen puuttuessa voi olla oikeutettua pitää esimiesorgania AsiakJulkL 23,1 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena, jolla on »viran tai julkisen toimen puolesta» oikeus saada salassa pidettävästä asiakirjasta tieto. Tiainen onkin sosiaalihuollon salassapito-ongelmia tarkastellessaan lukenut valvontaorganit sellaisiksi viranomaisiksi, joita AsiakJulkL 23,1 §:ssä pidetään silmällä.⁸

Poikkeukseton ei esimiesorganin salassapidettäviä asiakirjoja koskeva tietojen saantioikeus kuitenkaan ole. Sääntelemättömissä tilanteissa joudutaan nojautumaan samanlaiseen intressivertailuun kuin valtio-organisaation sisäisessä informaationvaihdossa yleensäkin. Laillisuusvalvonnan korostuneen aseman vuoksi lienee arvioitavissa, että vaakakuppi painuu sitä harjoitettaessa useammin informaation saantioikeuden puolelle kuin ns. tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa.

Komiteajäsenillä saattaa olla asiakirjojen salassapitosäännöksistä riippumatonkin vaitiolovelvollisuus. Myös tällöin esimiesorganin tietojen saantioikeus on ratkaistava konkreettisen intressivertailun pohjalta. Joissakin tapauksissa oikeus informaatioon on kuitenkin riidaton.

⁸ Tiainen 1970 s. 406–407. Myös tietosuojakomitea on sisällyttänyt ehdotukseensa AsiakJulkL:n muuttamiseksi erääksi perusteeksi, joka oikeuttaisi viranomaisen saamaan tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista, sen, että »tieto on tarpeen asianomaiseen viranomaiseen kohdistuvan valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi». *Kom.miet.* 1981: 66 s. 152.

Jos vaitiolovelvollisuuden perustana on esimiesorganin itsensä antama määräys, se ei rajoita komitean ja sen esimiesorganin tiedonvälitystä. Sama koskee tilanteita, joissa vaitiolovelvollisuudesta on päättänyt komitea mutta joissa myös esimiesorganin kompetenssissa olisi määrätä asiasta. Jos taas esimiesorganin edustajalle on nimenomaisella säännöksellä taattu oikeus olla läsnä komitean kokouksissa, kokouksen kulkua ja siinä lausuttuja mielipiteitä mahdollisesti koskeva vaitiolovelvollisuus ei myöskään vaikuta valvontakompetenssiin.

Käytännössä tietojen saantia helpottaa usein esimiesorganin edustus komitean jäsenistössä. Virkamiesjäsenyyden keskeisenä tavoitteena onkin usein taata komitean ja ao. linjahallintoyksikön vastavuoroinen informaationkulku. Tietojen antamista voi toisinaan pitää jopa virkamiesjäsenen velvollisuutena. Tällainen tulkinta saattaa olla perusteltu varsinkin silloin, kun kysymyksessä on pakollinen, ts. virkavelvollisuuksiin kuuluva komiteajäsenyys.

Joidenkin ministeriöiden työjärjestyksissä on nimenomaisia tietojen antamisvelvollisuutta koskevia määräyksiä. Valtiovarainministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriöstä komiteaan, toimikuntaan tai muuhun sivuelimeen nimetyn puheenjohtajan tai jäsenen tulee toimia lähinnä ministeriön edustajana. Hänen on annettava organin työstä ja siinä esille tulevista kannanmäärittelyistä varsinkin taloudellisesti merkittävässä tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa tietoja osastopäällikölle sekä, mikäli tämä katsoo asian olevan ministeriön kannalta erityisen tärkeä, myös valtiosihteerille ja ministerille. Kun käsiteltävät asiat koskevat tai sivuavat jonkin toisen osaston toimialaa, ministeriön edustajan tulee olla yhteydessä myös tähän osastoon. (VMTJ 10 §.)

9. KOMITEOIDEN FUNKTIONAALINEN OHJAUS JA VALVONTA

9.1. Funktionaalisen ohjauksen oikeusperusta

Funktionaalinen ohjaus merkitsee poikkeusta hallinnon pääsääntöisistä, hierarkkisista ohjaussuhteista. Jälkimmäisissä suhteissa kompetenssi oikeudellisesti velvoittavaankaan ohjaukseen ei aina edellytä tuekseen nimenomaista toimivaltanormia. Sen sijaan funktionaalisissa suhteissa jo hallintotoiminnan sujuvuus sekä tarve välttää ristiriitaista ohjausta perustelevat päinvastaista pääsääntöä, *nimenomaisen kompetenssisäännöksen vaatimusta*. Tällaisesta vaatimuksesta lähtee esim. Merikoski kirjoittaessaan, että »sääntönä on pidettävä, että viranomaisella ei ole valtaa antaa toimintaohjeita tai käskyjä toiseen hallintokoneiston haarautumaan kuu-

luvalle, olkoonpa selvästi alemmanasteiselle viranomaiselle eikä muutoinkaan puuttua sen toimintaan».¹

Mitä nimenomaisen toimivaltasäännöksen vaatimus sitten täsmällisemmin merkitsee? Riittääkö vaatimuksen täyttämiseksi säännös, joka asettaa organille ohjaustehtävän mainitsematta mitään ohjauskeinoista? Valtiokoneiston ulkoisissa suhteissa yleinen tehtävämääritys ei vielä luo organille oikeutta käyttää ulkopuolisia oikeussubjekteja velvoittavia oikeudellisia keinoja. Tämä sääntö perustuu jäljempänä (VIII.3.1.) puheeksi tulevaan ns. oikeusvaltiolliseen lakivaraukseen.

Hallinnon sisäiset ohjaussuhteet jäävät tämän lakivarauksen ulottumattomiin eikä niissä ole aihetta soveltaa yhtä tiukkaa tehtävien ja oikeudellisten keinojen erotteluun perustuvaa tulkintaa kuin ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuvassa toiminnassa. Tätä kantaa myös noudattaa se yleislinja, johon olen tukeutunut määrittäessäni esimiesorganin kompetenssia hallinnon alaisuussuhteissa.

Funktionaalisen ohjauksen normiperustaa koskevan vaatimuksen täsmentämisessä tehtävä–keino -erottelu on kuitenkin nähdäkseni käytökelpoinen: nimenomaisen sääntelyn vaatimus tarkoittaa ensisijaisesti *oikeudellisesti sitovaa*, virkakäskyinä harjoitettavaa ohjausta. Oikeudellisesti velvoittamattomaan ohjaukseen, kuten esim. ohjeiden antamiseen, sen sijaan riittää jo yleinen tehtävämääritys. Tällaista ohjausta voidaan harjoittaa jopa ohjaustehtävän perustavan säännöksen puuttuessa; esim. ministeriöillä voidaan katsoa olevan tietty velvollisuus koordinoida toimialaansa kuuluvien asioiden käsittelyä myös muilla hallinnonaloilla, vaikka velvollisuutta ei olisi nimenomaisesti säännelty.²

9.2. Valtiovarainministeriön harjoittama ohjaus ja valvonta

Valtiovarainministeriön muuta hallinto-organisaatiota koskevat tehtävät ovat kategorioitavissa etupäässä funktionaaliseksi ohjaukseksi yhtääl-

¹ Merikoski 1964 s. 4 (kurs. poistettu).

² Ks. ministeriöiden välisestä funktionaalisesta (poikittais-)ohjauksesta *kom.miet.* 1975: 120 s. 50–67. Pääpainon nykyään harjoitettavassa funktionaalisessa ohjauksessa voinee katsoa olevan oikeudellista sitovuutta vailla olevissa keinoissa. Valtion keskushallintokomitea on, *kom.miet.* 1975: 120 s. 62, luetellut seuraavat ministeriöiden käytettävissä olevat poikittaisohjauksen keinot: sitovat määräykset ja niistä myönnettävät poikkeusluvat, pakolliset lausunnot, sitovat lausunnot, sivuelimet, yhdyshenkilöjärjestelmä, raportointivelvollisuus, suositukset ja ohjeet, suunnitelmat ja niistä tiedottaminen, neuvottelut ja tavanomaiset (ts. harkinnanva-

tä finanssipolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä toisaalta resurssihallinnossa. Myös valtiovarainministeriölle myönnetty komiteapäätöksen tarkoittamia elimiä koskeva toimivalta liittyy sen asemaan resurssihallinnon keskitetyssä ohjauksessa ja valvonnassa.

Valtiovarainministeriön komiteoita koskevia ohjaus- ja valvontatehtäviä on säännelty siitä annetuissa organisaatiosäädöksissä, valtioneuvoston ohjesäännössä, valtiovarainministeriöasetuksessa sekä ministeriön työjärjestyksessä. Ohjaus- ja valvontakeinoja koskevat säännökset on kuitenkin sisällytetty komiteapäätökseen; organisaatiosäädösten sääntelyiden merkitys jää pelkästään työnjaolliseksi.

VNOS 19,1 §:n mukaan valtiovarainministeriö käsittelee valtioneuvostolle kuuluvista asioista mm. valtion komiteoiden yleistä valvontaa sekä komiteakustannuksia koskevat kysymykset. Valtiovarainministeriöasetus (143/82) puolestaan sääntelee näiden asioiden käsittelyssä noudatettavaa ministeriön sisäistä työnjakoa. Palkkaosaston tehtävänä on käsitellä komiteatyön palkkioperusteita muiden komitea-asioiden kuuluessa järjestelyosastolle (12 §:n 12) kohta ja 14 §:n 11) kohta). Toimistotasoinen työnjako taas ilmenee ministeriön työjärjestyksestä. Sen 44 §:n 5) kohdan mukaan palkkaosaston virkamiespalkkatoimisto käsittelee mm. komiteakustannuksia koskevat asiat. Järjestelyosaston hallinnollisen toimiston käsiteltäviä ovat työjärjestyksen mukaan mm. komiteoiden ja vastaavien asettamisesta annettavia lausuntoja sekä komiteoiden yleisvalvontaa koskevat kysymykset (49 §:n 5) kohta).

Komiteapäätös valtuuttaa valtiovarainministeriön ensinnäkin antamaan päätöksen tarkempia *soveltamismääräyksiä* (47 §). Säännöksen mahdollistama funktionaalinen ohjaus voi komiteapäätöksen itsensä tavoin kohdistua sekä ministeriöihin että näiden alaisiin komiteoihin. Käytännössä valtuutussäännöksen nojalla annetut yleiskirjeet on osoitettu ministeriöille. Silloin kun ne ovat sisältäneet välittömästi komiteoita koskevia kohtia, ministeriöt on velvoitettu jakamaan ne myös alaisilleen komiteoille.

Valtiovarainministeriön komiteapäätöksen 47 §:n nojalla harjoittama normiohjaus on luonteeltaan etupäässä välillistä, organisatorisia ja menettelyllisiä kysymyksiä koskevaa. Komiteoiden toiminnan sisältöön vaikuttavina voi kuitenkin pitää soveltamismääräyksiä, jotka täsmentävät päätöksen 10 §:ssä toimeksiannolle ja 27 §:ssä mietinnölle asetettuja vaatimuksia.

raisesti pyydettyvät ja oikeudellisesti velvoittamattomat) lausunnot, koulutus sekä vireillä olevista asioista tiedottaminen.

Nykyisin voimassa olevista komiteapäätöksen 47 §:ään perustuvista valtiovarainministeriön yleismääräyksistä ja -ohjeista välittömästi komiteoita koskevia kohtia sisältyy yleiskirjeellä 15. 12. 1975 annettuihin määräyksiin ja ohjeisiin hyötyjen ja kustannusten selvittämisestä komiteatyöstä (915/10/1975). Näiden määräysten tarkoituksena on »tuoda esille ne näkökohdat, jotka komiteoiden on otettava huomioon laatiessaan ehdottamiensa toimenpiteiden kustannus- ja hyötyselvityksiä». Yleiskirjeessä annetut määräykset ja ohjeet koskevat seuraavia asiakohtia: tavoitteet ja rajaus; mietinnön sisältämät vaihtoehdot; ehdotusten hyödyt ja haitat; ehdotusten suoritteet ja kustannukset; ehdotusten edellyttämä henkilöstötarve; ehdotusten aiheuttama rahoitustarve; selvitystyön tulosten esittäminen komiteanmietinnössä; selvitystyön organisointi komiteassa; asiantuntija-apu ja lisäohjeet.

Sen sijaan 23. 4. ja 27. 8. 1975 annettujen yleiskirjeiden (317/21/75 ja 625/21/75) määräykset komiteanmietintöjen kääntämisestä ja komiteavalvonnan tehostamisesta sisältävät vain ministeriöitä välittömästi koskevia määräyksiä. Ministeriöt ovat adressaatteina myös yleiskirjeillä 4. 10. 1978 ja 13. 8. 1979 annetuissa valtioneuvoston komiteoista antaman päätöksen soveltamiseen liittyvissä määräyksissä ja ohjeissa (551/10/78 ja 580/10/79). Näistä jälkimmäisessä selostetaan komiteapäätökseen lisätyn 12a §:n (606/79) edellyttämää pysyvien komiteoiden asettamisessa noudatettavaa kaksivaiheista päätöksentekomenettelyä sekä kehoitetaan supistamaan tarpeettoman suurten pysyvien komiteoiden jäsenmäärää ao. säännöksiä muuttamalla tai –jollei säännös aseta siihen estettä– jäseniä uudeksi toimikaudeksi määrättäessä. Edellinen yleiskirje on puolestaan luonnehdittavissa eräänlaiseksi tämän normitason ministeriöitä koskevaksi yleisnormistoksi. Siinä annetaan määräyksiä ja ohjeita seuraavista asiakohtista: esittelymenettely komitean kokoonpanoa muutettaessa; komiteanmietintöjen pysyväisjakelu; komiteanmietinnöistä tiedottaminen; erilliset yhteenvedot ja niiden kääntäminen; komiteakustannukset; komiteoiden hajasijoittaminen; vanhat komiteat; komiteajäsenyyksien keskittymisen valvonta; komiteanmietintöjen ulkoasu: valtioneuvoston komiteoista antaman päätöksen 25 §:n mukaiset lausunnot; naisten osuuden lisääminen komiteoissa; komitean nimen kääntäminen ruotsiksi; komitean ehdotuksia koskevat taloudelliset rajoitukset; eräät komiteatyöhön liittyvät määräykset ja ohjeet sekä niiden noudattaminen.

Komiteapäätöksen valtiovarainministeriölle soveltamismääräysten antamisoikeuden lisäksi osoittama toimivalta on eriytettävissä asettamisvaihetta, komitean työskentelyä sekä komitean ehdotusten aiheuttamia jatkotoimenpiteitä koskevaan kompetenssiin.³ Ensimmäisessä ja viimeisessä vaiheessa ohjauksen ja valvonnan kohteena on aina ministeriö eikä komitea. Kokonaiskuvan luomiseksi valtiovarainministeriön asemasta

³ Vrt. *Suomen komitealaitos* 1976 s. 123–129, jossa myös on sovellettu tällaista kronologista erittelyä.

komitealaitosta koskevassa ohjauksessa ja valvonnassa on kaikkia vaiheita kuitenkin syytä tarkastella samassa yhteydessä.

Ao. ministeriön on komiteapäätöksen 8 §:n mukaan pyydettävä *ennen komitean asettamista* asiasta valtiovarainministeriön järjestelyosaston lausunto. Tämäkin säännös on kirjoitettu lähinnä tilapäisiä komiteoita ajatellen, vaikka se komiteapäätöksen soveltamisalaa määrittävien 3–4 §:n nojalla koskee periaatteessa myös pysyviä komiteoita. Lausuntomenettelyn tarkoituksen kannalta säädännäisten komiteoiden muodostamisprosessin olennainen vaihe ei ole komiteajäsenten tehtäväänsä asettaminen, mihin lausuntopyyntövelvollisuutta määriteltäessä käytetty sanamuoto viittaa, vaan komitean perustavan säädöksen antaminen. Säännöksen ratio siis edellyttäisi säädännäisten komiteoiden kohdalla lausunnon pyytämistä myös –ja ennen muuta– säädösehdotuksesta, kun taas säännöksen sanamuoto tuntuisi supistavan lausunnonpyyntövelvollisuuden vain asettamisvaiheeseen.

Komiteapäätöksen 8 §:ssä säädetyn velvollisuuden asiallinen ulottuvuus voidaan kuitenkin tässä jättää avoimeksi. Velvollisuus pyytää lausunto myös pysyviä komiteoita koskevista säädösehdotuksista on näet kiistattomasti perustettavissa valtioneuvoston valtion tulo- ja menoarvion soveltamisesta antamien yleismääräysten kohtaan 5.1. Organisaatiomuutoksia ja toimintojen sijoittamista koskevat lausunnot. Sen mukaan järjestelyosaston lausunto on riittävän ajoissa hankittava ehdotuksista organisaatiomuutoksia sisältäviksi laeiksi, asetuksiksi, valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiksi, työjärjestyksiksi, ohjesäännöiksi yms. Organisaatiomuutoksilla tarkoitetaan »virastojen ja laitosten sisäisen rakenteen muuttamisen ohella virastojen ja laitosten tehtävien, toimi- ja päätösvallan järjestelyn sekä päätös-, lausunto- yms. hallinnollisten menettelyjen uudistamista».⁴

Komiteapäätöksen 8 §:n mukaan lausuntopyynnössä on selvitettävä esillä olevan asian tila, syy komitean asettamiseen ja suunnitelma komitean toimeksiannoksi, määräajaksi ja kokoonpanoksi sekä mahdollinen

⁴ Myös käytäntö vastaa yllä esitettyä kantaa: järjestelyosaston lausunto pyydetään komitean perustamista koskevasta säädösehdotuksesta, ei sen sijaan jäsenten nimeämisestä säädöksellä jo perustettuun elimeen. Kun pääasialliselta sääntelyalaltaan materiaaliseen säädösehdotukseen sisältyy myös organisatorisia, esim. pysyvän komitean perustavia säännöksiä, ei järjestelyosaston lausuntoa kuitenkaan käytännössä poikkeuksettomasti hankita. Ylitarkastaja Heikki Aaltosen haastattelu 18. 8. 1982.

ohje komitean työskentelytavaksi. Lausuntopyyntöissä on lisäksi selvitettävä niitä olennaisimpia kysymyksiä, joita komitean työn kestäessä tulee tai saattaa tulla käsiteltäväksi. Lausuntopyyntöön yhteydessä on järjestelyosastolle toimitettava myös selostus komiteaa varten hankitusta aineistosta. Tämä määräys viittaa ilmeisesti päätöksen 7,1 §:ään, jonka mukaan »asianomaisen viranomaisen tai virkamiehen taikka erityisen työryhmän on ennen komitean asettamista tarkoituksenmukaisessa laajuudessa valmistavasti selvitettävä komitealle suunniteltua tehtävää ja pyrittävä hankkimaan sille aineistoa». Lopuksi komiteapäätöksen 8 § velvoittaa ministeriön antamaan järjestelyosastolle sen pyytämät lisäselvitykset.

Järjestelyosaston lausunnolla ei ole oikeudellista sitovuutta. Lausunto on kuitenkin saatettava tiedoksi valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnalle, jossa ns. A-listakäsittelyssä on budjetin soveltamisesta annettujen yleismääräysten (kohta 2.3.) mukaan käsiteltävä esitykset komiteapäätöksen soveltamisalaan kuuluvien toimielinten asettamisesta. Kun komiteapäätöksen 9 § velvoittaa päätöksen 6–8 §:ssä tarkoitetuista selvityksistä laadittavaksi muistion, joka on liitettävä raha-asiaivaliokunnan esittelylistaan, velvollisuus ulottuu myös 8 §:ssä edellytettyyn järjestelyosaston lausuntoon.

Järjestelyosaston 1970-luvun alkupuolella vahvistamassa sisäisessä ohjeessa on lueteltu näkökohtia, joita ao. virkamiehen tulisi ottaa huomioon osaston lausuntoa valmistellessaan. Vaikka ohjeet ovatkin jo verraten vanhat, niitä ei ole muodollisesti kumottu ja ne antanevat edelleenkin johtoa pyrittäessä selvittämään järjestelyosaston noudattamaa käytäntöä. Ohjeiden mukaan lausunnon valmistelijan »olisi selvitettävä ainakin seuraavat seikat:

- perustuuko komitean asettaminen lain, asetuksen tai muun säädöksen säännöksiin ja minkä sisältöisiä nämä säännökset ovat,
- kuuluuko ehdotettu tehtävä valtiolle,
- olisiko tarkoituksenmukaista antaa komitealle ehdotetun tehtävän suorittaminen
 - a) jollekin virastolle tai laitokselle,
 - b) yhdelle tai useammalle virkamiehelle tai heidän muodostamalleen työryhmälle virkatehtävänä ilman eri palkkiota, taikka
 - c) jollekin virkamiehelle tai muulle asiantuntijalle maksamalla hänelle tehtävästä palkkio (ns. yhdenmiehenkomitea)
- mitä aineistoa komiteaa varten on hankittu,
- miten komitean tehtävämääritelmään sisältyvät kysymykset on nykyisin järjestetty ja mistä syystä komitean asettamista pidetään tarpeellisenä sekä mitä ovat ne olennaisimmat kysymykset, joita komitean tulisi tutkia ja joihin sen tulisi määritellä kantansa,

- onko olemassa ennestään samaa tai siihen läheisesti liittyvää kysymystä käsittelevä komiteanmietintö tai komitea ja missä määrin ehdotetun komitean työlle asetetut suuntaviivat ovat tästä poikkeavat,
- voidaanko komitealle ehdotettua tehtävää pitää kysymyksessä olevan hallinnonalan järjestelyssä yleisesti hyväksyttyjen periaatteiden mukaisena,
- onko komitealle ehdotettu tehtävä määriteltä riittävän selvästi ja täsmällisesti vai olisiko toimeksiantosuunnitelmaan sisältyviä tehtäviä supistettava, laajennettava tai muuten muutettava,
- onko komitean kokoonpano jäsenten lukumäärän, heidän edustamansa asiantuntemuksen ja sen jakautumisen osalta tarkoituksenmukainen ja miten sitä olisi mahdollisesti muutettava,
- voidaanko ehdotetuilla jäsenillä katsoa olevan mahdollisuuksia osallistua tehokkaasti komitean työhön ja kuinka monessa ja minkälaisessa komiteassa tai vastaavassa ehdotettu jäsen ennestään on,
- olisiko komitean tehtävän suorittamista varten asetettava määräaika ja kuinka pitkä,
- olisiko komitean työlle asetettava taloudellisia tai muita rajoituksia.»⁵

Komitean asettamisvaihetta koskevat, komiteapäätöksen 47 §:n nojalla annetut soveltamismääräykset ilmentänevät muun ohella niitä seikkoja, joita järjestelyosasto lausunnoissaan painottaa. Tällaisia määräyksiä ja ohjeita on annettu mm. komiteoiden hajasijoittamisesta sekä naisten osuuden lisäämisestä komiteoissa (yleiskirje 551/10/78) samoin kuin kustannus-hyöty -selvityksen laatimisvelvollisuuden sisällyttämisestä toimeksiantoon (yleiskirje 915/10/75).

Selostetun järjestelyosaston sisäisen ohjeen antamisen jälkeisiä, lausunnonantomenettelyn kannalta merkityksellisiä määräyksiä sisältyy niin ikään komiteavalvonnan tehostamista koskevaan yleiskirjeeseen (625/21/75). Näiden määräysten mukaan ministeriöiden on noudatettava pidättyvyyttä uusien komiteamuotoisten selvitysten käynnistämisessä ja erityisesti pysyvien komiteoiden asettamiseen tulee ryhtyä vain erityisestä syystä. Silloin kun ministeriö katsoo välttämättömäksi esittää uuden komitean asettamista, sen tulee ottaa huomioon seuraavat näkökohdat:

- Komitean tehtäväksiannon tulee käsittää vain sellaisia tehtäviä, joita ei voida suorittaa virkatyönä.
- Komiteoiden jäsenten, sihteerien ja pysyvien asiantuntijoiden määrät tulee pitää mahdollisimman pieninä.
- Komitealle tulee antaa sellainen määräaika, että tehtävän suorittaminen sen puitteissa on mahdollista.
- Päätoimisen sihteerin palkkaamista koskevan esityksen perusteeksi tulee esittää erityisiä syitä.

⁵ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 124–125. Myös nykyisin noudatettava käytäntö vastaa pääpiirteissään yllä selostettua ohjeistoa. Ylitarkastaja *Heikki Aaltosen* haastattelu 18. 8. 1982.

Ohjaus, jota järjestelyosasto lausuntomenettelyn yhteydessä harjoittaa, keskittyy paljolti komiteapäätöksen ja sen soveltamismääräysten sekä niillä tavoiteltujen päämäärien noudattamisesta huolehtimiseen. Ohjauksen tavoitteiden voi sanoa kiinnittyvän ennen muuta valtion hallinto-organisaation tarkoituksenmukaisuuteen, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, minkä lisäksi järjestelyosasto kiinnittää huomiota laillisuuskysymyksiinkin.⁶ Ohjauksen antaminen nimenomaan järjestelyosaston tehtäväksi on yhteydessä järjestelyosastolla VMA 14 §:n 1) kohdan mukaan oleviin valtionhallinnon yleistä organisointia ja rationalisointia koskeviin tehtäviin. Organisaation tarkoituksenmukaisuutta pidetään lausuntokäytännössä silmällä esim. arvioitaessa, onko komitea ylipäänsä sovelias organisatorinen muoto kysymyksessä olevan tehtävän hoitamiseksi. Tehokkuusnäkökohdan vaikutusta taas osoittaa mm. komiteajäsenyyksien keskittymisen ehkäisemiseen asetettu paino. Taloudellisuuspyrkimysten korostuminen erityisesti 1970-luvun puolivälistä lähtien on todettavissa esim. edellä mainituista komiteavalvonnan tehostamismääräyksistä, jotka mm. edellyttävät pidättyvyyttä uusien komiteoiden asettamisessa ja jotka ilmeisesti osaltaan ovat vaikuttaneet työryhmien käytön lisääntymiseen tilapäisten komiteoiden kustannuksella.

Tosiasiallisesta lausuntokäytännöstä todetaan järjestelyosaston julkaisemassa Suomen komitealaitos -teoksessa 1970-luvun alkupuolen tilannetta tarkoittaen, että »ministeriöiden lausuntopyynnöt ovat valitettavan usein olleet suppeita ja liian ylimalkaisia» ja että lausunnon pyytäminen on joskus kokonaankin laiminlyöty.⁷ V. 1976 julkaistussa teoksessa arvioidaan, että lausunnoissa esitetyt kannanotot ovat »varsinkin viime aikoina» tulleet, jäsenyyksien keskittymistä koskevia huomautuksia lukuunottamatta, hyvin huomioon otetuiksi. Niinpä lausuntojen kannanotot toimeksiannon tarkentamisesta sekä kokoonpanon korjaamisesta muilta kuin jäsenyyksien keskittymistä koskevilta osilta ovat teoksen mukaan useimmiten vaikuttaneet lopulliseen asettamispäätökseen. Lausuntojen noudattamista silloin, kun niissä on otettu kielteinen kanta komitean asettamiseen, kuvaavat seuraavat, edelleenkin 1970-luvun alkupuolen tilannetta koskevat luvut. V. 1972 järjestelyosasto antoi lausunnon yhteen-
sä 165 komitean asettamissuunnitelmasta, 16 lausunnossa esitettiin kielteinen kanta komitean asettamiseen ja vastoin järjestelyosaston kantaa asetettiin 10 komiteaa. V. 1973 taas vastaavat luvut olivat 157, 18 ja kuusi sekä v. 1974 (lokakuun alkuun mennessä) 128, 17 ja yksi.⁸

Valtion keskushallintokomitean arvion mukaan komitean asettamisen valmistelu on komiteatyön ohjauksen ja valvonnan tärkein vaihe.⁹ Valtio-

⁶ Ylitarkastaja Heikki Aaltosen haastattelu 18. 8. 1982.

⁷ Suomen komitealaitos 1976 s. 124.

⁸ Suomen komitealaitos 1976 s. 126. Myös v. 1980 annettujen lausuntojen on arvioitu tulleen hyvin huomioon otetuiksi: 71 lausunnosta 30:ssä esitettiin huomautuksia, joista kokonaan otettiin huomioon 18 ja osittain kuusi. Lindh 1982 s. 3 ja 21.

⁹ Kom.miet. 1978: 22 s. 422.

varainministeriön *komitean toiminta-aikana* harjoittama ohjaus ja valvonta palvelee ennen muuta tehokkuus- ja taloudellisuustavoitteita;¹⁰ kysymys komitean tarkoituksenmukaisuudesta tietyn tehtävän organisatoriseksi muodoksi on perustamispäätöksellä tavallaan jo sitovasti ratkaistu.

Komiteoiden yleisvalvontatehtävä kuuluu VMA 14 §:n 11) kohdan nojalla järjestelyosastolle. Komiteapäätöksessä on ministeriöille ja komiteoille säädetty eräitä nimenomaisia ilmoitusvelvollisuuksia, joilla on pyritty takaamaan tarvittavan valvontainformaation kertyminen järjestelyosastolle. Ilmoitusten perusteella järjestelyosastolla pidetään komiteapäätöksen 43,1 §:ssä edellytettyä komiteakortistoa, johon »kootaan tarpeelliset tiedot komiteoista».

Yksilöityjen, ministeriöiden tai komiteoiden oma-aloitteista toimintaa edellyttävien tietojen saantioikeuksien ohella järjestelyosastolla on oikeus saada pyynnöstään tarvitsemiaan lisätietoja. Komiteapäätöksen 42 §:n mukaan komitea on velvollinen antamaan pyynnöstä tarpeellisia selvityksiä työskentelystään paitsi ao. ministeriölle myös valtiovarainministeriölle. Vastaavaa yleistä komiteoita koskevien tietojen antamisvelvollisuutta ei komiteapäätöksessä sen sijaan ole asetettu ministeriöille. Järjestelyosaston yleinen oikeus saada ministeriöiltä tarvitsemiaan komiteatietoja on kuitenkin perustettavissa jo VMA 45,1 §:ään: »Virastovaltuutetulla, järjestelyosaston apulaisosastopäälliköllä ja toimistopäälliköillä sekä virastovaltuutetun määräämillä muilla järjestelyosaston virkamiehillä on oikeus toimittaa toimialaansa liittyviä tarkastuksia valtion virastoissa ja laitoksissa sekä valtion liike- ja teollisuuslaitoksissa ja saada niiltä pyytämiänsä selvityksiä».

Ministeriöiden on lähetettävä komiteakortistoa varten valtiovarainministeriölle jäljennös jokaisesta päätöksestä, joka koskee komitean asettamista tai sille annetun tehtävän taikka sen kokoonpanon muuttamista tai täydentämistä (43,3 §). Lisäksi komiteoiden tulee viipymättä ilmoittaa paitsi ao. ministeriölle myös valtiovarainministeriölle ottamansa nimi sekä valitsemansa sihteeri tai sihteerit (16 §). Sama koskee myös komitean itselleen laatimaa työsuunnitelmaa ja siihen tehtyjä muutoksia (17,2 §).

Järjestelyosastolle on pyritty komiteapäätöksessä turvaamaan mahdollisuus saada informaatiota myös komiteoiden varsinaisesta työskentelystä. Ao. ministeriön on näet lähetettävä järjestelyosastolle toinen kappale siitä toimintakertomuksesta, joka komiteoiden on vuosittain tammikuun

¹⁰ Ylitarkastaja Heikki Aaltosen haastattelu 18. 8. 1982.

aikana edellisen kalenterivuoden toiminnastaan toimitettava ministeriölle kahtena kappaleena. Kun kertomus on vielä laadittava valtiovarainministeriön vahvistaman kaavan mukaiselle lomakkeelle, järjestelyosastolla on periaatteessa mahdollisuus säädellä komiteoiden työstä saamansa informaation rakennetta ja sisältöä. Samalla kun ministeriöt lähettävät valtiovarainministeriölle komiteoiden toimintakertomusten toiset kappaleet, niiden on tehtävä myös ilmoitus edellisestä vuotena jätetyistä komiteoiden mietinnöistä ja osamietinnöistä sekä toimintansa lopettaneista komiteoista. (44 §.)

Komiteapäätöksen ministeriölle asettamia ilmoitusvelvollisuuksia on vielä täydennetty päätöksen v. 1978 annetuissa soveltamismääräyksissä ja -ohjeissa (551/10/78). Ministeriöiden tulee vuosittain marraskuun aikana toimittaa valtiovarainministeriölle luettelo ns. vanhoista eli viisi vuotta tai kauemmin hallinnonalallaan toimineista komiteoista samoin kuin selvitys syistä, joiden vuoksi ko. komiteoita ei ole lakkautettu. Järjestelyosaston harjoittamaa komiteajäsenyyksien keskittymisen valvontaa taas palvelee määräys, jonka mukaan ministeriöiden tulee pitämiensä luetteloiden perusteella toimittaa valtiovarainministeriölle vuosittain marraskuun aikana myös tiedot hallinnonalansa virkamiesten komiteajäsenyyksistä. Komiteapäätöksen soveltamismääräyksissä ja -ohjeissa ministeriöt veloitetaan vielä toimittamaan valtiovarainministeriölle vuosittain tammikuun aikana tiedot hallinnonalansa komiteakustannuksista. Tietojen tulee sisältää komiteoista hallinnonalalla aiheutuneet kokonaiskustannukset, komiteoitettaiset kustannusselvitykset eriteltyinä sihteerijäsen- ja kokouspalkkioiden suhteen sekä keskiarvokustannukset komiteaa kohti.

Suomen komitealaitos -teoksen mukaan säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien noudattaminen on ollut melko täydellistä työsuunnitelmien ja toimintakertomusten lähettämistä lukuunottamatta. Niinpä 1970-luvun alkuvuosina järjestelyosastolle lähettämättä jäi komiteakortistoon merkityistä orgaaneista n. neljäsosan toimintakertomus.¹¹

Valtiovarainministeriön valvontaoikeudesta annetut säännökset ja määräykset eivät perusta kompetenssia juridisesti sitovaan funktionaaliseen ohjaukseen; tällainen ohjaus edellyttää tässäkin tapauksessa tuekseen nimenomaisen toimivaltasäännöksen. Ministeriöitä tai komiteoita velvoittavaa normiohjausta valtiovarainministeriö voi saamansa valvontainformaation nojalla harjoittaa, jos se on mahdutettavissa komiteapäätöksen 47 §:n tarkoittamien soveltamismääräysten puitteisiin. Sitovaa käskyohjausta komiteapäätös ei sen sijaan mahdollista. Valtiovarainministeriö ei siten esim. saamansa toimintakertomuksen nojalla voi määrätä ao. ministeriötä ryhtymään toimenpiteisiin jonkin yksilöidyn komitean lakkauttamiseksi tai määräajan asettamiseksi sille. Sillä ei myöskään ole

¹¹ Suomen komitealaitos 1976 s. 128.

toimivaltaa määrätä saamansa työsuunnitelman perusteella komiteaa muuttamaan tätä suunnitelmaa.

Jo komiteoiden yleisvalvontatehtävänsä nojalla valtiovarainministeriö voinee sen sijaan antaa sekä yleisiä että yksittäistapauksellisia ohjeita. Komiteoiden yleisvalvonta jäisi tehottomaksi, jollei valtiovarainministeriöllä olisi saamansa valvontatiedon nojalla muita reagoimismahdollisuuksia kuin komiteapäätöksen 47 §:ään tuettava normiohjaus. Myös velvoittamattomien ohjeiden tulee kuitenkin kiinnittyä niihin näkökohtiin – lähinnä tehokkuuteen ja taloudellisuuteen –, joihin valtiovarainministeriön valvontatoiminta komiteapäätöksen ja sen soveltamismääräysten mukaisesti keskittyy. Valtiovarainministeriö voi siten antaa oikeudellisesti velvoittamattomia ohjeita esim. komiteoiden lakkauttamisesta ja niille asetettavasta määräajasta samoin kuin niiden sisäisen työskentelyn organisoimisesta mutta ei sen sijaan komiteoiden työn sisällöstä. Toinen tällaisille ohjeille asetettava rajoitus on, että niiden tulee yleensä kohdistua ministeriöihin, vaikka niillä pyrittäisiin vaikuttamaan nimenomaan komiteoiden työskentelyyn. Komiteapäätöksen 41 § osoittaa komiteoiden valvonnan ensisijaisesti ao. ministeriön tehtäväksi. Valtiovarainministeriön toimivalta komiteoiden välittömään, ministeriöt sivuuttavaan ohjaukseen saattaisi johtaa ristiriitaiseen ja päällekkäiseen ohjaukseen.

Komiteapäätös sisältää kuitenkin säännöksiä eräästä sellaisesta menettelystä, joka mahdollistaa välittömästi komiteoihin kohdistuvan oikeudellisesti velvoittamattoman ohjauksen. Tämä menettely ei suoranaisesti liity valtiovarainministeriön (järjestelyosaston) lähinnä tehokkuustavoitetta silmällä pitävään komiteoiden yleisvalvontaan. Se poikkeaa myös sikäli muusta valtiovarainministeriön harjoittamasta komitealaitoksen ohjauksesta, että se koskee komiteoiden toiminnan sisältöä eikä sen puitteita.

Komiteapäätöksen 25,1 §:n mukaan sellaisen komitean, jonka työ käsittää organisaatiomuutosten suunnittelua ja ehdotusten tekemisen niistä, tulee toimittaa esityksensä järjestelyosastolle tiedoksi siinä vaiheessa, jolloin komitea on tehnyt pääasialliset suuntaratkaisunsa ja valmistanut ehdotuksestaan alustavan luonnoksen. Komitean on lisäksi varattava järjestelyosastolle tilaisuus tulla asiassa kuulluksi, ennen kuin se lopullisesti päättää ehdotuksesta. Pykälään v. 1978 lisätyn toisen momentin (451/78) mukaan samaa menettelyä on noudatettava komitean käsitellessä valtion viraston tai laitoksen taikka niiden osan sijoittamista koskevaa asiaa. Komiteapäätöksen v. 1978 annetuissa soveltamismääräyksissä ja -ohjeissa (551/10/78) valtiovarainministeriö on vielä täsmentänyt selostettuja säännöksiä toteamalla, että organisaatiomuutoksilla tarkoitetaan paitsi hallintoyksikköjen sisäistä rakennetta myös niiden tehtäviä sekä toimi- ja päätösvallan järjestämistä koskevia uudistuksia ja että kuulemismenet-

tely ulottuu myös viimeksi mainittuja seikkoja koskeviin uudistussuunnitelmiin. Edelleen ministeriö on korostanut, että kuulemismenettely tulee järjestää niin, että järjestelyosastolla on riittävä mahdollisuus perehtyä komitean alustaviin ehdotuksiin ja niiden perusteluihin.

Komiteapäätöksen 25 §:ssä säännelty kuulemismenettely on asialliselta ulottuvuudeltaan suunnilleen samankaltainen kuin budjetin yleisissä soveltamismääräyksissä (kohta 5.1.) ministeriöille sekä niiden alaisille virastoille ja laitoksille asetettu velvollisuus pyytää järjestelyosaston lausunto organisaatiomuutoksia ja toimintojen sijoittamista koskevista säädösehdoituksista ja suunnitelmista. Kuulemismenettely liittyykin pikemminkin järjestelyosaston asemaan valtionhallinnon yleistä organisointia sekä hajajäseniöiden yleistä järjestämistä käsittelevänä yksikkönä kuin sen komiteoiden yleisvalvontatehtävään.

Kun järjestelyosaston harjoittamassa komiteoiden toiminnan valvon-
nassa sekä siihen liittyvässä ja perustuvassa ohjauksessa pääpaino on
tehokkuusnäkökohdilla, taloudellisuustavoite korostuu komiteapäätök-
sen mainitsemassa valtiovarainministeriön raha-asia-ain käsittelyä edellyt-
tävissä päätöksentekotilanteissa. B-listakäsittelyssä valtiovarainministe-
riön yksittäistapauksellisella ohjauksella on myös tietynlainen oikeudelli-
nen sitovuus. Jos ministeriö näet ei katso voivansa yhtyä valtiovarainmi-
nisteriön lausunnossaan esittämään kantaan, sen on VNOS 47,4 §:n
mukaisesti saatettava asia valtioneuvoston raha-asia-ainvaliokunnan käsi-
teltäväksi.

Ao. ministeriön on komiteapäätöksen mukaan saatettava asia valtiova-
rainministeriön raha-asia-ainkäsittelyyn, ennen kuin se tekee päätöksen
luvan antamisesta komitealle seuraaviin sen työskentelyn järjestämistä
koskeviin toimenpiteisiin:

- päätoimisen sihteerin ottaminen (15,2 §),
- sellaisen ulkopuolisen asiantuntijan kutsuminen kokoukseen, jolle
maksetaan kokoukseen osallistumisesta korkeampi palkkio tai korvaus
kuin komiteajäsenelle päätöksen 33 ja 35 §:n mukaan (21,1 §),
- asiantuntijalausunnon tai muun kirjallisen selvityksen hankkiminen
asiantuntijalta (21,2 §),
- erityisen palkkion maksaminen puheenjohtajalle tai jäsenelle sihteerin
työhön verrattavasta selvitys- ja mietinnönlaativuudesta (22 §),
- laajahkon tilastotietojen keräämisen suorittaminen (23 §).

Komiteatyöskentelyn taloudellisuustavoitteeseen on kytkettävissä vie-
lä se ohjaus, jota valtiovarainministeriö komiteapäätöksen 36–37 §:n
mukaan kohdistaa komiteaa palvelevan henkilöstön palkkioihin. Maini-
tuissa pykälissä valtiovarainministeriön edellytetään vahvistavan yhtäältä
sihteerille tämän suorittamasta valmistelu- ja kirjoitustyöstä maksettavan
palkkion perusteet sekä toisaalta komiteaa varten suoritetusta konekirjoi-

tus-, monistus-, laskenta- tai siihen verrattavasta toimistotyöstä maksettavat palkkiot. Lisäksi komiteapäätöksen 36,3 § antaa valtiovarainministeriölle oikeuden vahvistaa yksittäistapauksessa sihteerille työtunneista maksettava palkkio erityisestä syystä vahvistettuja perusteita suuremmaksikin.

Ministeriöiden on toimitettava valtiovarainministeriölle myös *komiteoiden työn päättymisen jälkeen* eräitä, lähinnä mietintöjä ja niiden aiheuttamia jatkotoimia koskevia tietoja. Saamiensa tietojen perusteella valtiovarainministeriöllä ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia ryhtyä oikeudellisesti velvoittavaan ohjaukseen. Komiteapäätöksen 41 §:n mukaan ao. ministeriö huolehtii komiteoiden ehdotusten aiheuttamista toimenpiteistä; valtiovarainministeriö ei voi niitä tähän velvoittaa edes komiteapäätöksen soveltamismääräysten antamiskompetenssinsa nojalla. Komiteoiden ehdotusten jättämisen jälkeistä valvontaa koskevien säännösten käytännön merkitys onkin vähäinen.¹²

Ministeriöiden tulee vuosittain, samalla kun lähettävät hallinnonalansa komiteoiden toimintakertomukset, tehdä valtiovarainministeriölle ilmoitus edellisestä vuonna jätetyistä mietinnöistä ja osamietinnöistä sekä toimintansa lopettaneista komiteoista (44,2 §). Lisäksi ministeriöiden on mietinnön antamista seuraavana kahtena vuotena helmikuun loppuun mennessä ilmoitettava valtiovarainministeriölle kirjallisesti mietinnön aiheuttamista toimenpiteistä. Jos mietintö on tätä myöhemmin johtanut toimenpiteisiin, myös niistä on välittömästi ilmoitettava valtiovarainministeriölle. (45 §.)

9.3. Muu funktionaalinen ohjaus ja valvonta

Valtiovarainministeriö on tärkein mutta ei ainoa komiteoihin ja niitä koskevaan päätöksentekoon funktionaalista ohjausta kohdistava yksikkö. Muista ministeriöistä funktionaalisen ohjauksen subjekteina voivat tulla kysymykseen mm. valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö.

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on MinisteriöL 3,1 §:n 1) kohdan ja VNOS 14,1 §:n 11) kohdan mukaan alue- ja muun yhteiskuntapoliittisen suunnittelun yhteensovittamista ja suuntaamista koskevien asioiden käsittely. Komiteapäätöksen alaan kuuluvien komiteoiden tehtäviä voi usein pitää *yhteiskuntapoliittisena suunnitteluna*. Valtioneuvoston kanslialle ei

¹² Näin säännösten merkitystä arvioi ylitarkastaja Heikki Aaltonen, haastattelu 18. 8. 1982.

kuitenkaan ole annettu nimenomaista toimivaltaa komiteoiden harjoittaman suunnittelun ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Tällainen toimivalta ei myöskään ainakaan silloin, kun on kysymys oikeudellisten velvollisuuksien asettamisesta komiteoille tai ministeriöille, ole perustettavissa pelkästään mainittuihin tehtäväsäännöksiin.

Valtioneuvoston kanslia ei olekaan käytännössä harjoittanut komitealaitoksen välitöntä ohjausta. Tässä komitealaitos ei tosin poikkea muista suunnittelujärjestelmistä. On näet arvioitu, että aluepoliittista suunnittelua lukuunottamatta »valtioneuvoston kanslian toiminnalla yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ohjaamiseksi ei näytä olleen suurtakaan merkitystä». Syynä tähän on pidetty ennen muuta sitä, että yhteiskuntapoliittisen suunnittelun yhteensovittamis- ja suuntaamistehtävän täyttämiseksi ei ole »luotu järjestelmää, jonka puitteissa valtioneuvoston kanslia olisi päässyt käsittelemään eri hallinnonaloilla laadittavia suunnitelmia».¹³

Käytännössä keskeinen merkitys yhteiskuntapoliittisen suunnittelun kokonaisvaltaisessa koordinoimisessa on valtiovarainministeriön johdolla toimivalla taloussuunnittelujärjestelmällä. Komiteoiden työtä ei ole nimenomaisin säännöksiin kytketty tähänkään järjestelmään. Valtion keskushallintokomitea on pitänyt eräänä keskeisenä komitealaitoksen ongelmana sen irrallisuutta keskushallinnon muista suunnittelujärjestelmistä kuten kts-suunnittelusta ja korostanut välttämättömyyttä kiinteyttää komitealaitoksen toiminnallisia yhteyksiä valtionhallinnon muuhun suunnittelu- sekä selvitys- ja tutkimustyöhön. Komitea ei kuitenkaan ehdottanut uusien ohjaus- tai valvontamenettelyjen käyttöön ottamista. Sen sijaan se painotti komiteoiden asettamisen ja niiden toimeksiantojen valmistelun merkitystä ja katsoi, että valmistelussa tulisi ottaa huomioon myös hallintoyksikköä koskevat, esim. keskipitkän aikavälin taloussuunnitelmasta ilmenevät tavoitteet samoin kuin valtioneuvoston tekemät periaate- ja suunnittelupäätökset.¹⁴

Valtioneuvoston kanslia käsittelee valtioneuvostolle kuuluvista asioista MinisteriöL 3,1 §:n 1) kohdan ja VNOS 14,1 §:n 4) kohdan mukaan myös ne, jotka koskevat asiain käsittelyjärjestystä valtioneuvostossa. Valtioneuvoston kanslia onkin yleiskirjeillään 14. 2. ja 29. 8. 1973 (10/10/73) antanut määräyksiä komiteapäätöksessä tarkoitettujen elinten täydentämisestä koskevaa asiaa esiteltäessä noudatettavasta menettelystä. Määräysten mukaan silloin kun komiteaa täydennetään kutsumalla siihen lisäjäsen tai jäsen eron saaneen tilalle, valtioneuvoston yleisistunnon ja sitä edeltävän raha-asiainvaliokunnan esittelylistaan on sopivalla tavalla liitettävä selvitys täydennyksen kohteena olevan komitean muusta kokoonpanosta.

¹³ *Kilpi* 1981 s. 71.

¹⁴ *Kom.miet.* 1978: 22 s. 416 ja 422.

Valtioneuvoston kanslialle ja sen yhteydessä toimivalle tasa-arvoasiain neuvottelukunnalle kuuluu myös seurata naisten osuutta komiteoiden jäsenistössä. Niinpä komiteapäätöksen v. 1978 annettujen soveltamismääräysten ja -ohjeiden (551/10/78) mukaan ministeriöiden on vuosittain helmikuun aikana toimitettava valtioneuvoston kanslialle tiedot naisten osuudesta hallinnonalan komiteoiden ja vastaavien toimielinten jäsenistöstä. Valtioneuvoston kanslialla tai tasa-arvoasiain neuvottelukunnalla ei kuitenkaan ole toimivaltaa ainakaan oikeudellisesti velvoittavaan ohjaukseen saamiensa tietojen perusteella.

Komiteapäätöksessä tarkoitettujen orgaanien toimintaa voi tarkastella myös osana *säädösvalmistelun* kokonaisuutta, jonka keskitetty ohjaus ja valvonta kuuluu ministeriöiden välisessä työnjaossa *oikeusministeriölle*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tehtävänä on ministeriöstä annetun asetuksen mukaan mm. kehittää lainvalmistelutyötä (828/77; 11 §:n 5) kohta). Lainvalmisteluosaston osastopäällikön velvollisuudeksi taas on säädetty seurata lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyötä kokonaisuudessaan (33,2 §).

Ainoa oikeusministeriön käytettävissä oleva nimenomaisesti säännelty lainvalmistelun ohjaus- ja valvontamenettely on VNOS 44,3 §:n tarkoittama säädösehdotusten tarkastus. Käytännössä tämä menettely on keskitynyt lähinnä säädösteknisiin ja kielellisiin seikkoihin. Komiteoiden harjoittamassa säädösvalmistelussa se tulee käytettäväksi vasta niiden jo jätettyä ehdotuksensa, mikäli siihen ylipäätänsä turvaudutaan.

Lainvalmisteluosaston osastopäälliköllä on lainvalmistelun seuranta-tehtävässään samanlainen oikeus saada tarvittavia tietoja hallinto-orgaaneilta, myös komiteoilta, kuin viranomaisilla tehtäviään hoitaessaan yleensäkin. Pekka Kilven mukaan säädösvalmistelun oikeuspoliittinen koordinaatio riippuu kuitenkin käytännössä lähinnä siitä, pyytävätkö lainvalmistelua harjoittavat viranomaiset omaan harkintaansa perustuen säädösluonnoksista lausuntoja oikeusministeriöltä ja missä määrin nämä lausunnot otetaan jatkovalmistelussa huomioon.¹⁵ Myös komiteat voivat säädösvalmistelutyössään pyytää tällaisen lausunnon mutta velvollisuutta tähän ei niilläkään ole.

Ennen tarkastusvaihetta pyydettyjen lausuntojen laatiminen kuuluu oikeusministeriöstä annetun asetuksen mukaan lainvalmisteluosastolle, jonka osastopäällikkö myös päättää niistä (11 ja 40 §). Periaatteellisen tärkeytensä tai laajakantoisuutensa vuoksi asia saattaa kuitenkin VNOS 32,3 §:n mukaisesti olla alistettava ministerille ja tällä on myös VNRatKL 3,5 §:ään perustuva oikeus pidättää ratkaisuvalta itselleen.

¹⁵ Kilpi 1981 s. 76.

Lakitasoisten säädösten valmistelua koskevana pysyväisohjeistona ovat valtioneuvoston oikeusministeriön esittelystä vahvistamat ja oikeusministeriön yleiskirjeellä 29. 10. 1980 (1204/09/80) ministeriöiden tietoon saatetut ohjeet hallituksen esitysten laatimisesta. Ohjeet, jotka on tarkoitettu noudatettaviksi, ellei ole erityisiä syitä poiketa niistä, keskittyvät lähinnä hallituksen esityksen perusteluosassa annettavaan informaatioon ja sen jäsentämiseen sekä eräisiin lakiehdotuksen rakennetta koskeviin kysymyksiin. Oikeusministeriö tähdentää yleiskirjeessään niiden noudattamisen tärkeyttä, »jotta eduskunta saisi tarpeelliset tiedot sen käsiteltäviksi annetuista lakiehdotuksista ja jotta hallituksen esitykset olisivat riittävän yhdenmukaisia».

Ohjeet on tarkoitettu paitsi ministeriöiden ja niiden virkamiesten myös komiteoiden toimintaa suuntaaviksi. Oikeusministeriö korostaa yleiskirjeessään, että »ohjeet tulisi saattaa myös sellaisten neuvottelukuntien, komiteoiden ja toimikuntien käyttöön ja asianmukaisesti noudatettaviksi, joiden toimeksianto edellyttää lakiehdotuksen valmistelua». Tässäkin tapauksen funktionaalisen ohjauksen on siten ajateltu välittyvän komiteaa alaisuussuhteessa ohjaavan ministeriön kautta.

Säädännäisten komiteoiden funktionaalinen ohjaus saattaa olla perustettavissa asiasta annettuihin erityissäännöksiin. Ohjaussubjektina voi linjahallinto-organien ohella tulla kysymykseen myös toinen komiteatyypinen orgaani, kuten on asianlaita puolustusneuvoston ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan välisessä ohjaussuhteessa.¹⁶

10. YKSITTÄISTEN KOMITEAJÄSENTEN OHJAUS

Oikeuskirjallisuutemme ei hallinnon sisäisiä ohjaussuhteita eritellessään ole yleensä erottanut viranomaisia (orgaaneja) ja virkamiehiä (orgaanienhenkilöitä) virkakäskyjen kohteina. Tämä on perusteltua sikäli, että virkakäskyjen noudattamisvelvollisuus kiteytyy aina viime kädessä orgaanienhenkilöitä koskeviksi käyttäytymisvaatimuksiksi ja että myös velvollisuutta tehostava sanktiouhka kohdistuu heihin.

Mäenpää on kuitenkin oikeuskirjallisuutemme yleisestä linjasta poiketen korostanut välttämättömyyttä pitää erillään viranomaiseen (hallintoelimeen) sekä virkamiehiin kohdistuvat virkakäskyt. Eräänä perusteluna

¹⁶ Puolustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun asetuksen (239/60) 1,2 §:n mukaan »ennen esityksen tekemistä on periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat esitettävä puolustusneuvostolle ja sen lausunto liitettävä asiakirjoihin». Lisäksi »puolustusneuvosto voi myös tehdä puolustustaloudellisen suunnittelukunnan toimialaan kuuluvia aloitteita».

kannalleen hän on viitannut virkakäskyjen noudattamisvelvollisuuden oikeusperustaan: virkamiesten kohdalla tämä velvollisuus on perustettu tottelumisvelvollisuuteen ja erityiseen vallanalaisuussuhteeseen, joiden ei ole katsottu ulottuvan hallintoelinten oikeusaseman määrittelyyn.¹ Mäenpää lienee tarkoittanut, että jos tällainen virkamiesten virkakäskyjen noudattamisvelvollisuuden perustelu hyväksytään, hallintoelinten vastaava velvollisuus joudutaan nojaamaan muihin seikkoihin. Näinhän asianlaita ei välttämättä ole: kun kaikki virkakäskyt merkitsevät viime kädessä orgaanien henkilöiden käyttäytymisvaatimuksia, kuuliaisuusvelvollisuudella voitaisiin perustella yhtä hyvin viranomaisiin kuin virkamiehiin kohdistuvien virkakäskyjen noudattamisvelvollisuutta. Mutta – kuten olen aiemmin (VII.3.) pyrkinyt osoittamaan – kuuliaisuusvelvollisuudesta tai erityisestä vallanalaisuussuhteesta ei vielä sinänsä ole virkakäskyjen noudattamisvelvollisuuden juridiseksi perustaksi.

Mäenpää näyttää lisäksi katsovan, että hallintoelimiin ja virkamiehiin kohdistuvien virkakäskyjen erottelu yhdentyisi kahden orgaanin välillä vallitsevien ja tietyn orgaanin sisäisten käskyvaltasuhteiden rajanvetoon. Hän nimittäin kirjoittaa, että on »välttämätöntä pitää erillään virkamiehen velvollisuus totella samassa elimessä olevan esimiehensä määräyksiä mahdollisesta alemman elimen velvollisuudesta noudattaa hallintohierarkkisesti ylemmän hallintoelimen antamia määräyksiä».² On kuitenkin täysin mahdollista, että hallintoyksikön sisällä annetaan virkakäskyjä, joiden nimettynä adressaattina ei ole yksilöity virkamies vaan kollektiivinimellä määritetty osaorgaani, kuten osasto tai toimisto. Kahden hallintoyksikön –esim. ministeriön ja sen alaisen keskusviraston– välisissä ohjaussuhteissa virkakäsky voi taas kohdistua yksilöityyn virkamieheen. Toinen asia on, että mm. asteellisen toimivallan erilaisesta itsenäisyysasteesta johtuen virkakäskyjen antamiskompetenssi on yleensä laajempi hallintoyksikön sisäisissä kuin kahden hallintoyksikön välisissä ohjaussuhteissa; perustuhan mahdollisuus ylipääntensä erottaa valtion hallinto-organisaatioissa hallintoyksiköiksi –tai Mäenpään tavoin hallintoelimeiksi– kutsuttavia osaorganisaatioita osaltaan juuri näiden osaorganisaatioiden sisäisten ohjaussuhteiden kiinteyteen.

Jos viranomainen ja virkamies halutaan virkakäskyjen kohteita analysoitaessa pitää erillään, rajanveto ei nähdäkseni ole tuettavissa muuhun kuin orgaanin ja sen muodostavien osaorganien erotteluun. Tämä puoles-

¹ Mäenpää 1979 s. 309–310.

² Mäenpää 1979 s. 310.

taan on mahdollinen vain kollektiiviorganien tarkastelussa. Tutkimuksessa erottelun tarkoituksenmukaisuus riippuu tutkimusongelmista ja niiden jäsentämistarpeista.

Myös komiteoille annetut virkakäskyt velvoittavat viime kädessä ne muodostavien henkilöiden, komiteajäsenten, käyttäytymistä. Se, mitä edellä on todettu virkakäskyjen antamiskompetenssista ja sen rajoituksista hierarkkisessa ja funktionaalisessa ohjauksessa, on siten sovellettavissa myös yksittäisille komiteajäsenille annettaviin määräyksiin. Niinpä jos esimiesorganilla ei ole oikeutta antaa tietynsisältöistä virkakäskyä komitealle, se ei voi yleensä antaa sitä myöskään yksittäiselle komiteajäsenelle. Vastaava sääntö pätee myös funktionaaliseen ohjaukseen.

Eräässä erityistilanteessa yksittäiseen komiteajäseneseen kohdistuva virkakäskyjen antamiskompetenssi voi kuitenkin laajuudeltaan poiketa komiteaa kollektiiviorganina koskevasta ohjaustoimivallasta. Kysymys on komiteoiden virkamiesjäsenten suhteesta edustamaansa linjahallintoyksikköön, jossa ongelmana on tämän *linjahallintoyksikön oikeus antaa virkamiestään komiteajäsenenä velvoittavia virkakäskyjä*. Linjahallintoyksikkö saattaa samalla olla komitean esimiesorgaani tai siihen kohdistettavan funktionaalisen ohjauksen subjekti. Myös tällöin virkamiesjäsenen asemaa on kuitenkin arvioitava koko komitean asemasta eriytetysti.

Käytännön kannalta merkityksellisin linjahallintoyksikön ja virkamiehen suhteeseen liittyvä osakysymys on edellisen oikeus määrätä se kanta, joka jälkimmäisen tulee ottaa komitean käsiteltäviin asioihin. Aiemmin (VII.8.) tarkasteleman valtiovainministeriön työjärjestyksen kohta näyttää lähtevän ministeriön määräämisoikeutta puoltavasta olettamuksesta; tämän suuntaisesti voi tulkita työjärjestyksen määräykset ministeriöstä nimetyn henkilön asemasta ministeriön edustajana sekä hänen kannanmäärittelyjä koskevasta informointivelvollisuudestaan. Tällaiseen tulkintaan viittaa myös määräys, jonka mukaan ministeriötä samassa elimessä edustavan kahden tai useamman henkilön tulee mikäli mahdollista olla kannanmäärittelyssään yksimielisiä. Määräyksiin liitetystä varauksista »lähinnä» ja »mikäli mahdollista» on kuitenkin pääteltävissä, että virkamiehen kantaa sitovaa määräämisvaltaa ei ole pidetty poikkeuksettomana.

Asettamani ongelma edellyttääkin joko tai -asetelmaa yksilöidympää käsittelyä. Konkreettisissa yksittäistapauksissa ratkaisun voi ajatella tämentyvän seuraaviin kysymyksiin annettavien vastausten pohjalta: Kuuluuko komiteajäsenyys virkamiehen virkavelvollisuuksiin vai ei? Mitkä

ovat virkamiesjäsenyyden perustelut ja motiivit? Minkälainen on virkamiehen virkakäskyjen noudattamisvelvollisuus hänen hoitaessaan linjahallinnollisia tehtäviään? Mitä johtopäätöksiä komitean riippumattomuudesta on tehtävissä suhteessa komiteajäsenen henkilökohtaiseen riippumattomuuteen?

Jos komiteajäsenyys ei ole virkamiehen virkavelvollisuus, virkakäskyjen noudattamisvelvollisuus ei voi tulla kysymykseen. Virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuushan koskee vain hänen virkavelvollisuuksiinsa sisältyviä tehtäviä. Toisaalta se, että jäsenyys ei ole pakollinen, on usein tulkittavissa myös osoitukseksi siitä, että käsillä ei ole lainkaan ongelmanasettelussa tarkoitettu edustussuhde. Vastaus tähän ensimmäiseen kysymykseen oikeuttaa kuitenkin vain negatiiviseen, virkakäskyjen antamisoikeudelle kielteiseen johtopäätökseen. Se, että komiteajäsenyys on virkamiehen virkavelvollisuus, ei vielä riitä perustelemaan positiivista, virkakäskyjen antamistoimivallan myöntävää johtopäätöstä.

Virkamiesjäsenyyden motiiveina on painavuudeltaan vaihtelevasti asiantuntemuksen takaamiseen, informaation välittämiseen ja koordinoitiin sekä hallinnonaloittaisten tai hallintoyksiköittäisten erityisintressien huomioon ottamiseen liittyviä näkökohtia. Jos virkamiesjäsenyys perustuu yksinomaan komitean asiantuntemuksen takaamisen tai informaation välittämisen tavoitteisiin, tämä saattaa olla tulkittavissa virkakäskyjen antamistoimivallalle vastakkaiseksi argumentiksi. Esitetyistä motiiviryhmistä viimeinen taas yleensä tukee tällaista kompetenssia.

Virkamiehen velvollisuus noudattaa komiteajäsenenä linjahallinnollisen esimiehen virkakäskyjä ei voine olla laajempi kuin hänen kuuliaisuusvelvollisuutensa varsinaisissa virkatehtävissään. Kun komitea on linjahallinnon alaisuussuhteista irrallinen orgaani, olisi epäjohdonmukaista, jos virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuus olisi linjahallinnollisia esimiehiä kohtaan laajempi komiteajäsenen ominaisuudessa kuin varsinaisia virkatehtäviään linjahallintoyksikön osaorganina hoitaessaan. Silloin kun esimiehellä ei ole oikeutta määrätä alaisen virkamiehen ulkopuolisen oikeussubjektin oikeusasemaa koskevan yksittäistapauksellisen päätöksen sisältöä, vastaavaa määräämisvaltaa ei ole myöskään virkamiehen käsitellessä tällaista asiaa komiteajäsenenä. Sääntö lienee ulotettava myös komiteoihin, jotka osallistuvat lainkäyttöpäätösten tai hallintotoimien antamisprosessiin ehdotuksia tekemällä tai lausuntoja antamalla. Esimiehillä ei näet ole yleensä oikeutta antaa välittömiä yksittäistapauksellisia virkakäskyjä tällaisia asioita esim. esittelijöinä linjahallinnossa valmiste-

leville virkamiehille. Kannanmäärittelyä suuntaavat yleiset ohjeet lienevät kuitenkin mahdollisia myös yksityisiä oikeussubjekteja koskevissa konkreettisissa asioissa.³

Julkisen vallan käyttöä sisältävissä asioissa virkamiesjäsenen kannanmäärittystä sitovien virkakäskyjen kieltö voi perustua jo komitean korostettuun riippumattomuuteen, joka ulottaa vaikutuksensa myös virkamiehen suhteeseen edustamaansa linjahallintoyksikköön. Komitean riippumattomuutta perustelevat näkökohdat eivät kuitenkaan aina ole relevantteja virkamiesjäsenen henkilökohtaisen riippumattomuuden kannalta. Jos komitean riippumattomuusvaatimus perustuu ensisijaisesti joidenkin komiteajäsenten –esim. etujärjestöedustajien– luottamussuhteeseen hallinnon ulkopuoliseen tahoon, tämä pikemminkin tukee linjahallintoyksikön edustajaansa kohdistuvaa ohjauskompetenssia kuin puhuu sitä vastaan. Julkisen vallan käyttöön osallistuvien komiteoiden ohella komitean riippumattomuuden perustelut ovat merkityksellisiä ainakin ns. tutkintakomiteoiden virkamiesjäsenten asemalle.

Virkamiesjäsenillä voi olla velvollisuus noudattaa kannanmäärittelyksensä linjahallinnollisten esimiestensä virkakäskyjä yleensä vain *tyypillisissä tilapäisissä tai pysyvissä komiteoissa*, jotka osallistuvat yleisluonteisten reformien valmisteluun ja suunnitteluun.

³ Uotila, 1976 s. 20, on HM 92–93 §:ään nojaten katsonut, että »oikeudellisissa kysymyksissä» esittelijä ei ole velvollinen noudattamaan esimiehensä virkakäskyä: »Hallitusmuodon 92 ja 93 § osoittavat selvästi, että virkamies on oikeudellisesti vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole pöytäkirjaan lausunut eriävää mielipidettä. Kun ei voida ajatella, että hallintovirkamies pantaisiin oikeudellisesti vastaamaan esimiesasemassa olevan virkamiehen mielipiteistä, on vastaus se, että oikeudellisissa kysymyksissä virkamiehen tulee esitellä päätös oman kantansa mukaisesti. Toisin sitävastoin näyttäisi olevan asianlaita, jos kiistan kohteena oleva seikka koskee toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta, järkevyyttä, viisautta tms. näkökohtaa.» *Modeen*, 1978 s. 559, joka itse on katsonut käsityksensä poikkeavan jonkin verran Uotilan omaksumasta, näyttää itse asiassa tulevan hyvin lähelle jälkimmäisen kantaa kirjoittaessaan asiasta seuraavasti: »Käyttäessään itsenäistä päätös- (tai esittelijä)valtaansa hänen (virkamiehen – KT) on noudatettava ei vain niitä eriasteisia normeja jotka valtion ylemmät organit ovat antaneet Hänen on myös otettava huomioon hallitusohjelmassa ja sitä täydentävissä hallituksen yleistä 'policya' sisältävissä kirjallisissa ja suullisissa ohjeissa olevat periaatteet.»

VIII. KOMITEOITA KOSKEVA ORGANISAATIOVALTA

1. ORGANISAATIOVALVONTATARKASTELUN LÄHTÖKOHTIA

1.1. Organisaatiovallan käsite

Mitkä valtio-organit ovat toimivaltaisia päättämään komiteatyypisten elinten käyttämisestä yhtenä valtiotehtävien organisatorisena vaihtoehtona sekä näitä elimiä koskevien yhteiskunnallisten (organisatoristen) suhteiden järjestämisestä? Minkälaisia juridisia muotoja päätöksenteossa on noudatettava? Nämä kysymykset tiivistävät komiteoita koskevan organisaatiovallan olennaiset oikeudelliset ongelmat.

Organisaatiovallan käsitteellä on historialliset rasitteensa. Klassinen saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi –jälkikonstitutionaalinen koulukunta– käytti sitä legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssialueiden rajaamisessa: hallintokoneiston organisointi oli keskeinen osa niitä »valti-onsisäisiä toimintoja», jotka tämä traditio kehittelemänsä lakikonseption perusteella osoitti eksekutiivin (pääsääntöiseen) toimivaltaan.¹ Organisaatiovallan käsite määriteltiin siten paitsi toimivallan asiallisen kohteen myös sen subjektin avulla. Tässä tietyn *kompetenssipresumtion* sisältävässä merkityksessään organisaatiovallan käsite esiintyy edelleenkin (länsi)saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa.² Myös suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on havaittavissa viitteitä saksalaisten esikuvien vaikutuksesta. Organisaatiovallan käsitteeseen on näet turvauduttu lähinnä tasavallan presidentin asetuksenantovaltaa analysoitaessa.³

¹ Ks. organisaatiovaltakäsitteen historiasta Böckenförde 1964 s. 21–28.

² Selvästi tämä kävi ilmi mm. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer -järjestön v. 1958 organisaatiovaltateemasta järjestämässä tilaisuudessa käytetyissä puheenvuoroissa. Ks. esim. Köttgen, W. Weber, Merk ja Ipsen 1958. Tällainen merkityssisältö käsitteellä on myös Forsthoffin, 1973 s. 434–442, esityksessä.

³ Ks. Uotila 1963 s. 97–98 ja Jyränski 1967 s. 166. Varhaisemmassa oikeuskirjallisuudessa K. J. Ståhlberg, 1928 s. 53, on käyttänyt organisaatiovallan vastinterminä »viranomaisten järjestämisoikeutta».

Saksalaista traditiota myötäilevä organisaatiovaltakäsite antaa taval-
laan jo vastauksen keskeiseen organisointikompetenssia koskevaan ky-
symykseen, toimivallan subjektin ongelmaan. Sellaisena se soveltuu posi-
tiivisoikeudellisessa tutkimuksessa enintään tulosten tiivistelmäksi, ei sen
sijaan tutkimuksen lähtökohdaksi. Käsite myös rajoittaa tarkoittamansa
kompetenssin kohteen vain hallintokoneiston organisoinniksi. Itse asiassa
kuitenkin kaikki ulospäin suuntautuvat valtiotoiminnot, olipa sitten kyse
mistä tahansa valtiovallan kolmijaon tarkoittamasta funktiosta tai mah-
dollisesti sen ulkopuolisesta tehtävästä, edellyttävät tuekseen organisa-
toria toimia. Valtio tehtävien perusuokituksessa (ks. IV.1.3.) organisaatio-
vallan käyttö voidaan tulkita osaksi sisäistä hallintoa, vaikka tällainen
karakterisointi ei organisatoristen suhteiden poliittisen aspektin sivuutta-
essaan vielä täysin tyhjennäkään sen oikeudellisesti relevantteja piirteitä.

Komiteat siinä merkityksessä kuin tutkimuskohdettani rajatessani
olen ne määritellyt ovat osa valtion hallintokoneistoa. Tästä syystä organi-
saatiovaltatarkasteluni keskittyy perinteistä käsitelmäärittelyä vastaavasti
hallinnon organisointiin, joitakin sen ulkopuolelle suuntautuvia ekskurs-
seja lukuunottamatta. Sen sijaan en sisällytä käyttämäni organisaatio-
vallan käsitteeseen subjektipresumtiota; käsite pikemminkin jäsentää ja
paikantaa ongelmia kuin viittaa niiden ratkaisuihin.⁴ Määrittelen organi-
saatiovallan oikeudellisena käsitteenä *kompetenssiksi, jonka kohteena on
valtion (hallinto-)organisaatio, sen työnjaollisten ja ohjauksellisten suh-
teiden sekä henkilökokoonpanon järjestäminen*.

Organisointitoimenpiteet, organisaatiovallan käyttämisaktit, voi sisäl-
löllisesti ryhmitellä seuraavasti:

1. Orgaanin työnjaollisen aseman eli sen tehtävien ja toimivallan määrit-
täminen.
2. Orgaanin valtio-organisaation sisäisissä ohjaus- ja valvontasuhteissa
omaaman aseman määrittäminen.
3. Orgaanihenkilöiden kelpoisuusehtojen ja asettamismenettelyn määrit-
täminen.
4. Orgaanihenkilöiden tehtäviinsä asettaminen.
5. Orgaanin sisäisen organisaation ja siinä noudatettavan menettelyn
määrittäminen.

⁴ Vrt. Böckenförde 1964 s. 37. Böckenförde korostaa, että organisaatiovalta ei
ole hänelle »Rechtstitel»-käsite vaan »kuvaileva asiakäsite». Lähtökohtaisista toi-
mivaltasuhteista riippumattomasti organisaatiovaltakäsitettä on suomalaisessa kir-
jallisuudessa käyttänyt Mäenpää, 1977.

Aiemmassa kirjallisuudessa esitettyihin organisointitoimenpiteiden luetteloihin ei yleensä ole sisällytetty *orgaanienkilöiden tehtäviinsä asettamista*. Esim. Ernst-Wolfgang Böckenförde toteaa organisaatiovallan tosin historiallisesti kehittyneen hallitsijalle kuuluneesta nimitysvallasta mutta katsoo kuitenkin, että hallinto-organisaation institutionalisoitumisen jälkeen nämä kompetenssit on käsitteellisesti erotettava toisistaan.⁵ Myöskään Mäenpää, joka lienee suomalaisessa kirjallisuudessa ainoa organisointitoimenpiteitä eritellyt tutkija, ei ole ottanut luettelonsa orgaanienkilöiden tehtäviinsä asettamista.⁶

Nimitysvallan erottaminen organisaatiovallasta lienee oppihistoriallisesti palautettavissa klassisen saksalaisen positivismin valtio-organisaatiokonseptioon, siitakin huolimatta, että esim. Böckenförde ja Mäenpää suhtautuvat kriittisesti tähän traditioon, ennen muuta sen organisaatiovaltakäsitteeseensä sisällyttämään subjektipresumtioon. Klassisessa saksalaisessa positivismisahan valtio-organisaatio kuului muiden valtio-oikeudellisten ilmiöiden tapaan Sollenin maailmaan ja identifioitui näin – organisaatioteorian käsitteitä käyttäen – formaaliin organisaatioon (ks. I.11.1.). Organisaatiovalta typistyiikin tässä oppisuunnassa hallinto-organisaatiota koskevaksi säännöstämiskompetenssiksi ja sulki alansa ulkopuolelle faktisten organisatoristen suhteiden muotoutumiseen keskeisesti vaikuttavan orgaanienkilöiden tehtäviinsä asettamisen. Kun valtio-organisaatiota eritellään oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisen faktisiteetin vuorovaikutuksessa, organisaatiovallan käsitteestä ei institutionaalistakaan hallinto-organisaatiota tarkasteltaessa voida irrottaa orgaanienkilöiden tehtäviinsä asettamiskompetenssia.

Organisaatiovallan tulkitseminen säännöstämiskompetenssiksi sisältää ennakko-oletuksen hallinto-organisaation institutionaalisesta luonteesta, ainakin tiettyjen organisatoristen toimenpiteiden pukemisesta normiaktien asuun. Tämä oletamus ei kuitenkaan välttämättä pidä paikkaansa. On ajateltavissa, että esim. niitä toimenpiteitä, jotka ovat luettavissa orgaanin perustamisvaiheeseen, ei toteuteta konkreettisista henkilöistä

⁵ Böckenförde 1964 s. 33–34. Ks. hänen organisointiaktien luettelostaan Böckenförde 1964 s. 47–48.

⁶ Mäenpää, 1977 s. 43–44, on organisaatiovaltataustatarkastelunsa perustaksi erottanut hallintoelinten organisaatiossa seuraavat piirteet: hallintoelimen asema hallintokoneistossa; hallintoelimen kokoonpano (osasto- ja toimistojako, virkatyytit, piirihallinnon järjestäminen, mahdolliset sivuelimet); hallintoelimen ja sen osastojen ja toimistojen sekä piirihallinnon tehtävät ja toimivalta; hallintoelimessä noudatettava menettely.

irrottautuvilla normeilla. Tämä mahdollisuus on varteenotettava komitea-tyyppisiä orgaaneja koskevaa organisaatiovaltaa selvitettyäessä: tosiasiallisessa valtiokäytännössä merkittävä osa komiteoista perustetaan säädös-kokoelmassa julkaisemattomilla asettamispäätöksillä. Käsitteellisellä ta-solla kysymys *organisointiaktien juridisesta muodosta* on analoginen subjektiproblematiikalle: omaksumani organisaatiovallan käsite pikem-minkin rajaa ongelman kuin osoittaa siihen ratkaisun.

Valtionhallinnossa toteutettavassa organisatorisessa uudistuksessa voi olla kysymys joko uuden orgaanin muodostamisesta tai sitten ainoastaan jo olemassa olevaa elintä koskevien organisatoristen suhteiden muuttami-sesta. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvia reformeja ovat esim. jonkin viraston siirtäminen toisen ministeriön alaisuuteen taikka viraston osasto-tai toimistojaon muuttaminen. Komitealaitoksessa tällaisia uudistuksia ovat vaikkapa jonkin pysyvän komitean organisatorisen alaisuussuhteen muuttaminen tai sen jaosto-organisaation uusiminen.

Keskityn organisaatiovallan tarkastelussa lähinnä uusien komiteoiden muodostamiseen, komiteoiden perustamistoimivaltaan sekä sitä käytettä-essä noudatettavaan juridiseen muotoon. Mitä organisointitoimenpiteitä orgaanin *perustamiseen* sitten kuuluu? Milloin voimme sanoa orgaanin olevan perustettu?

Orgaani ei voi aloittaa toimintaansa, ennen kuin kaikki luettelooni sisällyttämäni organisointitoimenpiteet on toteutettu. Ne eivät kuitenkaan ainakaan institutionaalista organisaatiota muodostettaessa ajallisesti yh-tene eivätkä myöskään ole merkitykseltään samanarvoisia. Tämän vuoksi on oikeutettua yhdistää tietyt perusratkaisut ja kutsua niistä koostuvaa kokonaisuutta orgaanin perustamiseksi.

Perustamisvaiheeseen kuuluvia organisointitoimenpiteitä ovat luette-loni kolme ensimmäistä kohtaa: orgaanien tehtävien ja toimivallan, sen valtio-organisaation sisäisissä ohjaus- ja valvontasuhteissa omaaman ase-man sekä orgaanihenkilöiden kelpoisuusehtojen ja tehtäviinsä asetta-mismenettelyn määrittäminen. Nämä organisointitoimenpiteet paikanta-vat orgaanin valtio-organisaation kokonaisuuteen ja orgaani on niiden jälkeen olemassa sillä tavalla ajatuksellisesti kuin institutionaalisen orga-nisaation kaksivaiheista muodostumista kuvatessani (I.11.2.) esitin. Orgaa-nihenkilöiden tehtäviinsä asettamista voi luonnehtia orgaania perustet-taessa kelpoisuusehdoista tehtyjen ratkaisujen konkretisoimiseksi ja niillä luotujen kompetenssien käyttämiseksi. Myös orgaanin sisäisiä organisato-ria suhteita määritettäessä käytetään perustamisen yhteydessä luotuja

kompetensseja esim. silloin, kun sisäisestä organisaatiosta määrätään orgaania koskevan alaisuussuhteen sisältämän välillisen ohjauksen toimivallan nojalla.⁷

Suomen komitealaitos -teoksessa komitean perustamis- ja asettamis-päätösten välille tehty ero⁸ vastaa tässä omaksuttua perustamisvaiheen sekä orgaanien tehtäviinsä asettamisen käsitteellistä rajanvetoa. Käytännössä tätä käsitteellistä eroa ei välttämättä vastaa perustamis- ja asettamistoimenpiteiden eriytyminen eri päätöksiksi. Tällainen eriytyminen on ominainen vain institutionaalisten orgaanien muodostamisprosessille; säädöskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä perustettavien komiteoiden kohdalla sitä ei tapahdu (ks. VI.2.). Mahdollista on niin ikään, että orgaania perustettaessa samanaikaisesti päätetään myös sen sisäisistä organisatorisista suhteista: esim. komitean perustavassa säädöksessä saat-
taa olla säännöksiä myös komitean jaosto-organisaatiosta.

Rajoittumiseni perustamisvaiheeseen painottaa säädännäisiin komiteoihin liittyviä erittelyjä suuntaan, jolla organisaatiovaltatutkimus on aiemminkin pysytellyt, säännöstämiskompetenssin jakautumisen arviointiin. Työni systematiikassa näitä komiteoita koskevan organisointitoimivallan selvittäminen onkin tavallaan eriytynyt kahteen yhteyteen: komiteajäsenten asettamisenmenettelystä esittämäni havainnot (VI.2–3.) voi organisaatiovallan näkökulmasta ymmärtää tämän osan tarkastelujen täydennykseksi. Nämä havainnot myös osoittavat, että organisaatiovallaksi kategorioitavaa kompetenssia voi olla myönnetty myös valtiokoneiston ulkopuolisille subjekteille.

On ehkä palautettava mieliin näkökohdat, jotka liittyvät oikeusnormien »työnjakoon» oikeudellisen sääntelyn prosessissa ja mekanismeissa (ks. I.7.1.). Tietyt oikeusnormit saattavat palvella samaa tehtävää useissa erillisissä sääntelyprosesseissa. Niinpä uusia orgaaneja perustettaessa ei välttämättä tarvitse erikseen päättää kaikista perustamisvaiheeseen sisällyttämistäni ratkaisuista; esim. orgaanin alaisuussuhteen voi määritellä soveltamisalaltaan yleissäännöksi luonnehdittava orgaanityyppikoh-
tainen säännös. Esimerkkinä voi mainita komiteapäätöksen 41 §:n, joka osoittaa päätöksen tarkoittamat elimet ao. ministeriön alaisiksi.

⁷ Vrt. Böckenförden, 1964 s. 45–52, erottelua Errichtung- ja Einrichtung-käsitteiden alaan kuuluvien organisointiaktien välillä.

⁸ Suomen komitealaitos 1976 s. 70.

1.2. Tarkastelun strategia: valtioneuvoston organisaatiovalta ja sen rajoitukset

Valtio-orgaanien toimivallan on perustuttava voimassa olevaan oikeusjärjestykseen, viime kädessä valtiosääntöön. Tämä ns. modernin valtion ja oikeuden suhdetta eräältä keskeiseltä aspektiltaan luonnehtiva periaate on otettava lähtökohdaksi myös organisaatiovallan tarkoittaman kompetenssin jakautumista tarkasteltaessa. Mikäli tälle oikeuskirjallisuutemme-kin painottamalle periaatteelle⁹ halutaan osoittaa positiivisoikeudellista tukea, on mahdollista viitata HM 92 §:n vahvistamaan *hallinnon lainalaisuuden* periaatteeseen. On syytä korostaa, että valtio-orgaanien toimivaltaa ja toimivaltasuhteita eritellessäni käytän valtiosääntökäsitettä sen muodollisessa, perustuslakiin samastuvassa merkityksessä.

Vaikka vaatimus valtio-orgaanien toimivallan perustamisesta oikeusjärjestykseen saattaa tänä päivänä vaikuttaa itsestään selvältä, sen toteuttaminen käytännössä on varsin tuoreen historiallisen kehitysproessin tulos. Tämä koskee erityisesti monarkin kompetenssia. Niinpä esim. 1800-luvun alun Saksassa ns. oktrojoidut valtiosäännöt, jotka monarkki oli antanut ainakin muodollisesti oman vapaan harkintansa nojalla, tulkittiin korkeintaan tietyissä suhteissa monarkille »luonnostaan» kuuluvan toimivallan rajoituksiksi, ei sen sijaan sen perustaksi.¹⁰ Viitteitä tällaisesta ajattelutavasta voi nähdä myös klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin oppirakennelmassa, vaikka tämä traditio pyrki kytkemään esim. lain kaksinaiskäsitteestä johtamansa oikeudelliset johtopäätökset positiivisten valtiosääntösäännösten tulkintaan. Valtiosääntöjen historiallinen alkuperä tuloksena monarkin vallan rajoittamisesta käydystä taistelusta sekä esivaltiosääntöistä ajattelutapaa hallinnut käsitys monarkin »alkuperäisestä», tälle »luonnostaan» kuuluneesta kompetenssista ovat – reaalisen yhteiskunnallis-poliittisen tilanteen välittäminä – taustana jälkikonstitutionaalisen koulukunnan valtiosäännön tulkinnassa omaksumalle ns. monarkkiselle periaatteelle. Tämä periaate sisälsi yleisen

⁹ Esim. Sipponen, 1965 s. 134–135, on ilmaissut asian seuraavasti: »Valtion toimielinten toimivallan perusteet määrää valtiosääntö. . . . Valtion viranomaisten kaikkien toimien oikeudellisen perusteen tulee ainakin välillisesti löytyä valtiosäännöstä.» Vrt. myös Puhakka 1925a s. 120: »Hallitusmuoto tarkoittaa yksinomaan olla se peruskirja, johon eri kompetenssien valtiossa tulee nojautua. . . .»

¹⁰ Ks. Saksan valtioiden valtiosääntökehityksestä 1800-luvulla ennen yleissaksalaisen valtiosäännön antamista Hartung 1954 s. 171–272.

monarkin ja tämän johtaman eksekutiivin kompetenssipresumtion, johon tukeuduttiin tulkinta- ja aukkotapauksissa.¹¹

Organisaatiovalta on yksi niistä toimivalta-aloista, joilla ajatus eksekutiiville »luonnostaan» kuuluvasta, siis ulko-oikeudellisiin seikkoihin nojaavasta kompetenssista on sitkeimmin pysytellyt hengissä. Saksan liittotasavallassakin on esitetty käsityksiä, joiden mukaan organisaatiovallan olemus on nimenomaan siinä, että se ei tarvitse mitään oikeusperustetta, että se kuuluu eksekutiiville »asian luonnosta» tai »valtion luonnosta» johtuen.¹²

Valtion ja oikeuden suhteesta esittämäni periaatetta noudatettaessa eivät tällaiset »asian luonto»-argumentit tule organisaatiovallan perustana kysymykseen. Organisaatiovaltaan liittyviä ongelmia ei voida myöskään välittömästi ratkaista oikeustieteen kehittelemien teoreettisten konstruktoiden avulla. Niinpä mahdollista eksekutiivin kompetenssipresumtiota ei voida ainakaan ilman positiivisen valtiosääntöoikeuden välitystä johtaa jälkikonstitutionaalisen koulukunnan kehittelemästä lain kaksinaiskäsittelystä. Y. W. Puhakka on oikeassa katsoessaan, että tämän tradition konstruktioistaan johtama legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssirajan määrittäminen ei ole mikään »valtion yksilöllisestä rakenteesta riippumaton ohje, jolla olisi merkityksensä ja joka pitäisi paikkansa kaikissa oloissa». Puhakan mukaan se voi olla »ainoastaan joidenkin valtioiden positiivisesta oikeudesta ja sen asettamista perussäännöistä seuraava tulkintaohje, mutta ei mikään sellainen itse oikeuden luonteesta johtuva periaate, joka pitäisi paikkansa positiivisen oikeuden erilaisuudesta riippumatta».¹³

Onko Suomen perustuslain pohjalta sitten esitettävissä yleisiä organisaatiovaltaa koskevia sääntöjä ja onko tämä yksittäisten toimivaltaongelmien ratkaisemiseksi edes tarpeellista? Hallitusmuoto sisältää eräitä

¹¹ Ks. monarkkisesta periaatteesta esim. *Jesch* 1961 s. 76–91. Vrt. myös *Puhakka* 1925a s. 76: »N.s. monarkkisen periaatteen, joka käsitettiin yhdeksi Saksan monarkkisten valtiosääntöjen kulmakivistä, väitettiin sisältävän, että hallitsijan valta oli yleinen, periaatteellisesti kaikki valtion eri funktioit käsittelevä valta, kun sitä vastoin muilla elimillä oli ainoastaan erikseen nimitetyt, hallitsijan vallan rajoituksina esiintyvät valtuudet».

¹² Näin edellä alav. 2 mainitussa keskustelutilaisuudessa *W. Weber*, 1958 s. 246, *Merk*, 1958 s. 251, ja *Ipsen*, 1958 s. 257. Vrt. myös *Forsthoff* 1973 s. 434: »... die Organisationsgewalt dem obersten Leiter der staatlichen Exekution ohne weiteres zusteht, gleichgültig, ob sie ihm durch die Verfassung ausdrücklich zuerkannt ist.»

¹³ *Puhakka* 1925a s. 43. Myös ne varaukset, joita *Erich*, 1925b s. 174, on esittänyt lain kaksinaiskäsittelyn siirtämiseen Suomen oloihin liittyvät käsitteeseen yhdistettyihin kompetenssipresumtioihin.

säännöksiä, jotka nimenomaisesti sääntelevät toimivaltaa tiettyihin hallinnon organisointitoimenpiteisiin. HM 38,2 § sääntelee valtioneuvoston järjestysmuodon säännöstämistä, HM 28 § tasavallan presidentin oikeutta antaa asetuksella säännöksiä »hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta» ja HM 65,1 § taas määrää virastojen ja yleisten laitosten menosääntöjen perusteista säädettäväksi lailla, komiteoita koskevan organisaatiovallan kannalta keskeiset säännökset mainitakseni. Eikö organisaatiovallan jakautumisen tarkastelu ole tuettavissa näihin nimenomaisiin säännöksiin? Eivätkö ne tee tarpeettomaksi yleisempien sääntöjen etsimisen ja perustelemisen?

Suomalaisen, suhteellisen niukan organisaatiovaltaa käsittelevän kirjallisuuden tarkastelu näyttää antavan kysymyksiin myöntävän vastauksen: organisaatiovallan ongelmiin on paneuduttu lähinnä sitä koskevien nimenomaisten hallitusmuodon säännösten yhteydessä. Tästä huolimatta voinee väittää, että kirjallisuuden esittämien kannanottojen taustalla on ollut tietty, tosin eksplikoidumatta jäänyt yleisempi sääntö, oletamus eksekutiivista – HM 2,3 §:n mainitsemista ylimmistä toimeenpanoelimistä sekä niiden alaisista orgaaneista – organisaatiovallan pääsääntöisenä subjektiivina. Kyseisiä säännöksiä ei näet ole ensisijaisesti arvioitu eksekutiivin organisaatiovallan perustana; olennaisempana ongelmana on pidetty näiden säännösten eksekutiivin organisaatiovallalle asettamia rajoja. Lisäksi varsinkin HM 28 §:n tulkintaan on nähdäkseni vaikuttanut ennako-oletamus organisaatiovallan kuulumisesta eksekutiiville.

Valtiosäännön yksittäisiä säännöksiä ei organisaatiovaltaakaan analysoitaessa voi tulkita tukeutumatta ns. *yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin*. Organisaatiovaltaa koskevat hallitusmuodon nimenomaiset säännökset eivät kata kaikkia sellaisia organisointitoimenpiteitä, jotka niin käytännössä kuin kirjallisuudessaakin on katsottu voitavan perustaa välittömästi valtiosääntöön. Komitealaitosta ajatellen keskeinen »aukko» hallitusmuodon organisaatiovallasta sisältämässä nimenomaisissa säännöksissä koskee valtioneuvoston alkuperäistä, ts. lain tai asetuksen valtuutukseen perustumatonta organisaatiovaltaa. Säännökset ovat myös tulkinnanvaraisia eivätkä valtiosäännön kokonaisuudesta irrotettuina tarjota riidatonta ratkaisua kaikkiin soveltamisongelmiinsa.

Yleisillä valtiosääntöperiaatteilla en tässä yhteydessä tarkoita oikeusideologian tasoisia periaatteita, jotka legitimoivat ja justifyoivat positiivista valtiosääntöä ja sen sääntelykohdetta. En myöskään tunnustaudu positiivisen valtiosäännön yläpuolisen »korkeamman oikeuden» kannattajak-

si;¹⁴ yleiset valtiosääntöperiaatteet ovat positiivisoikeudellisia sääntöjä, joiden on myös saatava ilmauksensa positiivisen valtiosäännön säännöksissä.¹⁵ Yleiset valtiosääntöperiaatteet ovat valtiosäännössä omaksuttuja valtiollista ja laajemmin koko poliittista järjestelmää koskevia *perusratkaisuja*, jotka strukturoivat valtiosäännön yksittäiset sääntelyt mielekkääksi kokonaisuudeksi. Ne saattavat olla valtiosäännön säännösten nimenomaisesti vahvistamia. Välttämätöntä tämä ei kuitenkaan ole; ne saattavat olla pääteltävissä myös yksittäisiin säännöksiin implisiittisesti sisältyvistä, nämä säännökset ymmärrettäviksi ja keskenään ristiriidattomiksi tekevistä lähtökohdista.

En myöskään yhdy siihen yleisten valtiosääntöperiaatteiden käsitteen tulkintalinjaan, joka asettaa jotkin valtiosäännön osat muiden yläpuolelle ja kieltää kajoamista niihin edes perustuslain muuttamiseksi säädetyssä järjestyksessä.¹⁶ Kysymys on ainoastaan siitä, että valtiosäännön muodostavien oikeussääntöjen soveltamisala vaihtelee; *soveltamisalaltaan laajimpia oikeussääntöjä* kutsun yleisiksi valtiosääntöperiaatteiksi. Nämä säännöt tulevat sovellettaviksi ns. aukkotilanteissa, oikeuskysymyksissä, joihin nimenomaiset perustuslain säännökset eivät anna vastausta. Nimenomaisten säännösten suhde niihin on erityissäännöksen suhde yleissäännökseen: erityissäännökset voivat poiketa yleisen valtiosääntöperiaatteen viitoittamalta linjalta. Toisaalta yleisiä valtiosääntöperiaatteita on käytettävä nimenomaisten säännösten tulkintamaksiimeina; jos erityissäännökset saattavat kaventaa yleissäännöksen soveltamisalaa, yleissäännös puolestaan saattaa täsmentää erityissäännöksen sisältöä.¹⁷

Eksekutiiville, HM 2,3 §:ssä tarkoitetuille toimeenpanoelimille ja niiden alaisille orgaaneille, kuuluu nähdäkseni tietty organisaatiovalta jo yleisten valtiosääntöperiaatteiden, valtiosääntöisten perusratkaisujen nojalla; tätä eksekutiivin kompetenssia kutsun sen yleiseksi organisaatiovaltaksi. *Eksekutiivin yleinen organisaatiovalta* on perusteltavissa ennen muuta HM 2 §:n sille osoittamalla asemalla eduskuntapäätösten toimeenpanossa, sille kuuluvalla valmisteluvallalla sekä sen kompetenssilla alais-

¹⁴ Ks. Saksan liittotasavallassa ns. materiaalisesta, kirjoitetun valtiosäännön yläpuolisesta valtiosäännöstä esitetyistä käsityksistä, jotka ovat vaikuttaneet myös valtiosääntötuomioistuimen käytäntöön, *Tuori* 1981 s. 19–21.

¹⁵ Vrt. *Böckenförde* 1964 s. 14–15.

¹⁶ Ks. tällaisista valtiosääntökäsityksistä *Sipponen* 1965 s. 374.

¹⁷ Ks. käsityksistä, jotka yllä esittämäni muistuttavalla tavalla pitävät valtiosääntödogmatiikassa hyödynnettäviä valtiosääntöperiaatteita valtiosääntöisinä perusratkaisuina, esim. *Böckenförde* 1964 s. 18–19 ja *Sipponen* 1965 s. 374–376.

orgaaniensa ja -virkamiestensä ohjaukseen eli sen virkakäskyjen antamisvallalla (luku 2).

Organisatoristen virkakäskyjen antamisoikeus on keskeinen osa sitä välillisen ohjauksen kompetenssia, joka esimiesorgaaneilla on hallinnon alaisuussuhteissa alaisiinsa nähden. Niinpä voidaan puhua esim. hallintoyksikön sisäisestä organisaatiovallasta, jota käyttää hallintoyksikön johto. Rajoitan kuitenkin tämän osan tarkasteluni ylimpien valtio-orgaanien, eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kompetenssisuhteisiin ja niitäkin erittelen lähinnä vain valtiosäännön edellyttämien toimivaltajärjestelyjen kannalta.

Eksekutiivin yleistä organisaatiovaltaa perustelevien perusratkaisujen ohella valtiosääntöön sisältyy myös tätä kompetenssia rajoittavia oikeussääntöjä, jotka pidättävät organisatorisia toimenpiteitä koskevan ratkaisuvallan legislatiiville tai eduskunnalle. Tällaisia oikeussääntöjä ovat ensinnäkin ns. *oikeusvaltiollinen ja institutionaalinen lakivaraus*. Näillä saksalaisesta oikeuskirjallisuudesta lainaamillani käsitteillä tarkoitan yhtäältä kansalaisten oikeusasemaan ja toisaalta eräiden organisatoristen suhteiden poliittiseen aspektiin vaikuttavien sääntelyiden pidättämistä legislatiivin kompetenssiin; tämä toimivaltajärjestely on perusteltavissa säännöllä, jonka mukaan eduskunnan HM 2,1 §:ssä edellytetty asema ylimpänä valtio-orgaanina vaatii, että se tekee päätökset poliittis-yhteiskunnallisesti merkityksellisimmissä kysymyksissä (luku 3.).

Eksekutiivin yleiselle organisaatiovallalle aiheutuu rajoituksia myös hallitusmuodon organisaatiovallasta sisältämistä *nimenomaisista säännöksistä*, jotka edellyttävät tietyistä organisatorisista kysymyksistä säädetävän lailla. Komiteoiden kannalta relevantteja ovat ennen muuta edellä jo mainitsemani HM 28,1 §, 38,2 § sekä 65,1 §:n ensimmäinen virke (luku 4.). Myös eduskunnalle kuuluva budjettivalta rajoittaa osaltaan eksekutiivin yleistä organisaatiovaltaa (luku 5.).

Presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden tarkastelu osoittaa, että eksekutiiville yleisten valtiosääntöperiaatteiden nojalla kuuluvan organisatorisen kompetenssin subjekti on valtioneuvosto. Eksekutiivin yleinen organisaatiovalta täsmentyy nimenomaan *valtioneuvoston yleiseksi organisaatiovallaksi*, jonka ääriviivoja piirtää paitsi legislatiiville ja eduskunnalle myös tasavallan presidentille pidätetty toimivalta. Valtioneuvoston yleiseen organisaatiovalttaan sisältyy myös tietynlaajuinen oikeus perustaa komiteatyyppejä elimiä ja säännellä niitä koskevia organi-

satorisia suhteita. Tämä toimivalta ja eräät sen käyttämiseen liittyvät ongelmat ovat huomion kohteena luvussa 6.

Valtioneuvoston yleinen organisaatiovalta on läheisessä yhteydessä sen yleiseen »asia»toimivaltaan: organisointia voidaan erästä näkökulmasta pitää varsinaisten, valtio-organisaatiosta ulospäin suuntautuvien tehtävien edellyttämänä aputoimintona. Lukujen 3.–5. antamaa kuvaa eksekutiivin yleisen organisaatiovallan rajoituksista on täydennettävä vielä analysoimalla organisointikompetenssin jakautumista sellaisilla aloilla, jotka on erotettu valtioneuvoston yleisestä »asia»toimivallasta. Kun näkökulma on luvusta 6. lähtien tarkentunut valtioneuvoston toimivaltaan, ei enää riitä eritellä vain legislatiiville pidätettyä kompetenssia vaan on tarkasteltava myös presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita. *Valtioneuvoston »asia»toimivallasta erotettuina valtiotoimintojen aloina* tarkastelen lainkäyttöä, ulkoasiain- ja puolustushallintoa sekä Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen samoin kuin muiden ns. välillisen valtionhallinnon orgaanien hoitamaa hallintoa. Samalla tarkastelun kohde laajenee sellaisten valtiokoneiston osa-organisaatioiden – kuten tuomioistuineläytöksen – suuntaan, jotka aiemmin ovat jääneet näkökenttäni ulkopuolelle; tutkimuksen edeltävissä positiivisoikeudellisissa osisahan päähuomio on kohdistunut valtioneuvostoon (sen ministeriöihin) ja sen alaiseen hallintokoneistoon.

Ylimpien valtio-orgaanien toimivaltarajat eivät ole ehdottoman jäykät: kompetenssit ovat osittain päällekkäiset ja eduskunnalla ja tasavallan presidentillä on tietty toimintaoikeus myös sillä alueella, joka kuuluu valtiosäännön valtioneuvostolle osoittamaan yleiseen organisaatiovaltaan. Silloin kun ne käyttävät tätä oikeuttaan, seurauksena on lisärajoituksia valtioneuvoston yleiseen organisaatiovaltaan: lain tai asetuksen organisatoriset säännökset asettavat esteitä valtioneuvoston organisaatiovallalle. Eduskunnan ja tasavallan presidentin oikeus puuttua valtioneuvoston komiteoita koskevan organisaatiovallan alueelle on luvun 8. teemana; puuttumisoikeuden selvittelyn jälkeen on valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan raja komiteoiden kannalta relevanteilta osiltaan nähdäkseni pääpiirteissään käyty.

Valtiosäännön mukaisten toimivaltasuhteiden tietty joustavuus ei ilmene vain kompetenssien osittaisena päällekkäisyytenä. Valtiosäännön jollekin orgaanille perustamaa kompetenssia on myös mahdollista siirtää toisen orgaanin käytettäväksi. Kun valtioneuvostolle siirretään organisaatiovaltaa, jonka valtiosääntö osoittaa legislatiiville tai tasavallan presiden-

tille, valtioneuvostolle luodaan *erityistä organisaatiovaltaa*. Kompetenssin siirtämismahdollisuuksien erittely (luku 9.) päättää valtioneuvoston komiteoita koskevan organisaatiovallan tarkastelun; yleinen organisaatiovalta täydentyy toimivaltaa siirtämällä perustetulla erityisellä organisaatiovallalla.

1.3. Komiteoiden organisatorisen aseman arvioiminen organisaatiovaltataarkastelussa

Komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautuminen riippuu osaltaan niiden organisatorisesta sijainnista, jossa on erotettavissa *kolme perusvaihtoehtoa*. Komiteat ovat joko *osa valtioneuvoston tai muiden linjahallintoyksiköiden järjestysmuotoa* taikka *itsenäisiä elimiä*, jotka eivät kuulu minkään muun hallintoyksikön organisaatioon. Näiden perusvaihtoehtojen mukaisesti eriytyy myös valtiosääntöinen pohja, jolta komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautumista on hallitusmuodon nimenomaisten kompetenssisäännösten tasolla arvioitava. Jos komiteat kuuluvat valtioneuvoston organisaatioon, lähtökohtana on HM 38,2 §. Kaksi jälkimmäistä vaihtoehtoa taas osoittavat komiteat HM 28,1 §:n sääntelyalaan.

Komiteoiden organisatorisen itsenäisyyden ongelma ei kaikissa oikeudellisissa yhteyksissä välttämättä ratkea samojen kriteerien avulla: organisaatiovaltataarkasteluun ei voi suoraan siirtää johtopäätöksiä tai oletuksia, joita komiteoiden itsenäisyydestä on muissa juridisissa konteksteissa lupa tehdä. Niinpä se, että komiteaa on AsiakJulkL:a sovellettaessa pidettävä tämän lain 2,2 §:n nojalla erillisenä viranomaisena, ei vielä oikeuta vastaavaan johtopäätökseen organisaatiovallan analyysissa. Tässä analyysissa ei myöskään voi lähteä samanlaisesta apriorissävyisestä komiteoiden ja linjahallintoyksiköiden erottelusta, joka on välttämätön erittelyssä komiteoiden asemaa hallinnon sisäisissä ohjaus- ja valvontasuhteissa. Komiteoiden asema näissä suhteissa on tosin yksi niistä organisatorisen itsenäisyyden osoittimista, joita organisaatiovaltataarkastelussakin on hyödynnettävä.

Oikeuskirjallisuutemme kiinnostus komiteoiden organisatorisen aseman määrittelyyn on ollut vähäinen. Juridisen huomion kohteena komiteatyypiset elimet ovat havaitakseni olleet vain *keskusvirastokäsitteen* ekstensioa pohdittaessa. Niinpä K. J. Ståhlberg luki hallinto-oikeuden oppikirjansa v. 1928 ilmestyneessä laitoksessa keskusvirastoiksi –tar-

kemmin sanottuna erikoistehtäviä varten oleviksi keskusvirastoiksi – myös eräitä tässä tutkimuksessa komiteoina pitämiäni elimiä. Hän luonnehti keskusvirastoiksi mm. kielitutkintolautakunnat, valtion asiantuntijalautakunnat tiedettä ja taidetta varten, retkeilylautakunnan sekä ammatikasvatusneuvoston.¹⁸ Osa näistä orgaaneista oli vailla itsenäistä päätösvaltaa.

Tarjanne sen sijaan kielsi v. 1933 julkaisemassaan artikkelissa Ståhlbergin mainitsemien pysyvien komiteoiden keskusvirastoluonteen. Tarjanteen lähtökohtina olivat seuraavat keskusvirastokäsitteen tunnusmerkit: keskusvirasto on 1. koko maalle yhteinen viranomainen eli viranomainen, jonka toimialue kattaa koko maan ja jonkalaisia voi tiettyjä hallintotehtäviä varten siksi olla vain yksi, 2. valtioneuvoston eli välittömästi jonkin ministeriön alainen itsenäinen viranomainen, 3. erityistä hallinnonhaaraa hoitava viranomainen sekä 4. keskusvirastoksi järjestetty viranomainen. Viime mainittu tunnusmerkki edellyttää mm., että »keskusviraston on oltava sellainen vakinainen virasto, jossa on päällikkönä tai jäsenenä vakinaisia viran haltijoita, siis säännönmukaisesti peruspalkkaisia virkamiehiä».¹⁹

Tarjanteen Ståhlbergistä poikkeava kanta jälkimmäisen mainitsemien pysyvien komiteoiden organisatorisen statuksen arvioinnissa perustui nimenomaan neljanteen eli viimeiseen tunnusmerkkiin: »sellaiset pysyvät lautakunnat, joiden jäsenten määräämisjärjestys ei ole HM:n eikä VirkamiesL:n mukainen vaan joiden puheenjohtaja ja kaikki jäsenet hoitavat tehtäviään sivutoimina ja joilla ei myöskään ole alaisinaan mitään vakinaisia viran tai pysyvien päätönten haltijoita, eivät niinollen voi kuulua keskusvirastojen joukkoon.» Tunnusmerkki ei kuitenkaan kiellä kaikilta pysyviltä komiteoilta keskusvirasto-ominaisuutta. Sen täyttämiseksi riittää, että orgaanien alaisena on »vakinaisia viran tai toimen haltijoita, joihin nähden ne joutuvat päätäntövaltaa käyttämään». Tarjanteen mukaan esim. maatalouden koe- ja tutkimustoiminnan keskusvaliokunnan sekä valtion tapaturmalautakunnan keskusvirastoluonnetta oli harkittava vielä kyseisen tunnusmerkin soveltamisen jälkeenkin.²⁰ Lopulliseen keskusvirastoluetteloonsa Tarjanne sisällytti mm. valtion kirjastotoimikunnan, vakuutusneuvoston, geologisen toimikunnan, merentutkimustoimikun-

¹⁸ K. J. Ståhlberg 1928 s. 76–77.

¹⁹ Tarjanne 1933 s. 26–40.

²⁰ Tarjanne 1933 s. 35–36.

nan, geodeettisen komissionin, meteorologisen toimikunnan sekä muinaistieteellisen toimikunnan.²¹

Tarjanne ei pysyvien komiteoiden mahdollista keskusvirastoluonnetta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota niiden muihin kuin vakinaisten viranhaltijoiden kriteeriin liittyviin erityispiirteisiin. Hän ei esim. tarkastellut useimmilta pysyviltä komiteoilta puuttuvan itsenäisen päätösvallan merkitystä eikä yleisenä ongelmana niiden itsenäisyyttä tai epäitsenäisyyttä suhteessa ministeriöön tai (toiseen) keskusvirastoon.²²

Tarjanteen analyysi keskusvirastokäsitteen ulottuvuudesta liittyi lähinnä eräiden positiivisoikeudellisen virkamieslainsäädännön säännösten soveltamisalan rajaamiseen.²³ Komiteoiden organisatorisen aseman ja luonteen määrittämiskriteerit riippuvat osaltaan kulloisenkin ongelman osoittamasta näkökulmasta. Siksi virkamiesoikeudellisessa lainsäädännössä käytettyä keskusvirastokäsitettä eriteltäessä saavutettujen tulosten ei voi antaa ainakaan yksin ratkaista kantaa komiteoiden sijaintiin HM 38,2 ja 28,1 §:n edellyttämässä luokituksessa. Toisaalta niitä ei voi ennalta pitää täysin merkityksettöminäkään. Esim. komitean käytettävissä olevalla apuhenkilöstöllä on oma sijansa luokittamisongelman ratkaisuun vaikuttavien kriteereiden joukossa.

Muussa kuin spesifisti juridisessa kirjallisuudessa komiteoita on yleensä tarkasteltu niiden suhteessa valtioneuvostoon ja sen ministeriöihin. Valtion keskushallintokomitea totesi I osamietinnössään lähinnä komi-

²¹ *Tarjanne* 1933 s. 42–48.

²² Tarjanteen esityksestä kyllä ilmenee, että hän ei pitänyt oikeutta käyttää julkista valtaa keskusvirasto-ominaisuuden ehdottomana edellytyksenä. Hänen mukaansa esim. se, että hallintoyksikön harjoittama toiminta on liikeluonteista ja näin »valtion julkisoikeudellisen toiminnan rajojen ulkopuolella», ei ole esteenä keskusvirastoksi kategorioimiselle. Sitä ei estä myöskään se, että päätehtävä on tieteellinen tutkimus, »siis itsenäistä oikeudellista merkitystä vailla oleva toiminta». Liikeluonteista tai tieteellistä toimintaa harjoittavien yksiköiden keskusvirasto-ominaisuus on Tarjanteen mukaan perustettavissa siihen, että ne on järjestetty valtionhallinnon elimiksi ja että niiden »jäseninä» ja »alaisina» toimii julkisten virkojen tai toimien haltijoita. Eräiden tieteellistä toimintaa harjoittavien orgaanien keskusvirastoluonnetta arvioidessaan Tarjanne vielä lisäsi, että niillä on tutkimustehtäviensä ohella »varsinaisia hallintotehtäviäkin» erityisesti virkamiesoikeuden sääntelyalalla, että niiden tutkimustehtävät ovat virkatoimia ja että niiden toisille viranomaisille antamat lausunnot ovat hallintotoimia. *Tarjanne* 1933 s. 31 ja 45.

²³ *Tarjanne* 1933 s. 22–24. Tuoreemman luettelon keskusvirasto-termiä käyttävistä virkamiesoikeudellisista säännöksistä on esittänyt *Mäenpää*, 1976 s. 1–2.

teoita tarkoittaen, että sivuelinten voidaan sanoa olevan »pysyvä ja kiinteä osa valtioneuvoston organisaatiosta». ²⁴ Jaakko Nousiainen on puolestaan ministeriöiden organisaatiota esitellessään käsitellyt komiteoita otsikolla »Neuvoa-antavat asiantuntijaelimet». ²⁵ Toisaalta on myös huomautettu komiteoiden organisatorisessa asemassa esiintyvistä hajonnasta. Mm. Nousiainen on todennut komiteoita käytettävän muillakin hallintotasoilla kuin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteydessä. ²⁶ Samoin hän on kiinnittänyt huomiota eräiden komiteoiden itsenäisyyteen. Hänen mukaansa ääritapauksessa keskushallinnon tasolla oleva »toimikunta alkaa muistuttaa ministeriön alaista erikoistehtäviä suorittavaa keskusvirastoa». ²⁷

Komiteoiden organisatorisen aseman luonnehdinnassa on usein tukeuduttu *esikunta-* ja *projektielinten* käsitteisiin. Erityisesti pysyvien komiteoiden yhteydessä on lisäksi käytetty *sivuelimen* käsitettä, millä lienee tarkoitettu suunnilleen samaa kuin esikuntaelimelläkin. Esikuntaeliminä on yleensä tarkasteltu pysyviä, projektieliminä taas tilapäisiä komiteoita. ²⁸

Esikunta- ja projektielimen käsitteet liittyvät organisaatioteoreettisessa kirjallisuudessa kehiteltyihin *deskriptiivis-normatiivisiin organisaation rakennemalleihin*. Päähuomio näissä malleissa on kohdistettu siihen tapaan, jolla organisaation sisäiset ohjaussuhteet on järjestetty. Esikuntaelinjärjestelmä on »puhtaan» linjahallinto-organisaation modifikaatio. Linjahallinto-organisaatiossa orgaanit on ryhmitelty hierarkkisiin tasoihin siten, että kullakin orgaanilla on vain yksi sitovaa ohjausta harjoittava esimiesorgaani, joka sijaitsee hierarkian seuraavaksi ylemmällä portaalla. Esikuntaelimet ovat linjahallinto-orgaaneja avustavia, palvelevia ja neuvoa-antavia elimiä. Niillä ei ole itsenäistä päätösvaltaa ja niiden muihin orgaaneihin kohdistama ohjaus on – silloin kun siitä ylipäänsä voidaan

²⁴ *Kom.miet.* 1975: 120 s. 65 Vrt. myös *Komiteatyön käsikirja* 1975 s. 7, jossa komiteoiden todetaan muodostavan osan valtioneuvoston ja ministeriöiden suunnitteluorganisaatiota.

²⁵ *Nousiainen* 1977 s. 306–309.

²⁶ *Nousiainen* 1980 s. 248.

²⁷ *Nousiainen* 1977 s. 308. Myös *Pennanen*, 1974 s. 161, on todennut osan komiteoista olevan »peräti itsenäisesti ministeriön alaisena toimivia».

²⁸ *Nousiainen*, 1980 s. 248, on kutsunut komiteoita »esikuntatehtäviä suorittaviksi sivuelimiksi». *Pennanen*, 1973 s. 57, taas on yllä esitetyn mukaisesti rinnastanut pysyvät komiteat esikuntaeliimiin ja tilapäiset projektityöryhmiin. Ks. tilapäisten komiteoiden arvioidusta projektiluonteesta myös *Ahlstedt et al.* 1974 s. 132, *Komiteatyön käsikirja* 1975 s. 46–47 sekä *Stenlund* 1977 s. 18, jossa viitataan myös komitea- ja projektityöskentelyn välisiin eroihin.

puhua— luonteeltaan välillistä, ao. linjahallintoelimen välityksellä tapahtuvaa. Organisaation päätöksentekoprosessissa esikuntaelinten tehtävät keskittyvät ennen muuta suunnittelu- ja valvontavaiheisiin.

Projektielimet taas ovat tavoitteiltaan ja ajalliselta kestoltaan rajattuja työsuorituksia varten muodostettuja tilapäisiä elimiä, jotka purkautuvat työsuorituksen päättyessä. Projektityöskentelyä ohjaa ja valvoo projektin asettaja tai johtoryhmä eikä niiden vakinaisten organisaatioyksiköiden johto, joihin projektielimen jäsenet kuuluvat. Projektielimistä käytettäessä perusrakenteeltaan linjahallintoperiaatteeseen pohjautuvassa organisaatiossa on erotettavissa kahden tyyppisiä ohjaussuhteita: yhtäältä vakinaisten organaanioiden välisiä hierarkkisia ohjaussuhteita, toisaalta taas näistä riippumattomia projektielimistä koskevia ohjaussuhteita.²⁹

Valtioneuvoston komiteapäätöksen tarkoittamat *tilapäiset komiteat (s) ja toimikunnat* vastaavat epäilemättä peruspiirteissään *projektielinten tunnusmerkkejä*. Ne asetetaan tilapäistä tehtävää varten ja tehtävän tavoitteet samoin kuin usein myös ajallinen kesto määritellään asettamispäätöksessä. Komiteaa (s) ja toimikuntaa ei myöskään ohjaa ja valvo se linjahallintoyksikkö, johon virkamiesjäsenet kuuluvat, vaan asettaja- tai asettamisen esitellyt ministeriö. Eräissä tapauksissa tosin muut linjahallintoyksiköt voivat oikeudellisesti sitovastikin ohjata vakinaiseen organisaatioonsa kuuluvia virkamiesjäseniä. Ehkä merkittävin komiteat (s) ja toimikunnat projektielinmalleista erottava piirre on, että näissä malleissa ovat huomion kohteena yleensä vain vakinaiseen organisaatioon kuuluvista henkilöistä muodostetut elimet, kun taas komiteoihin (s) ja toimikuntiin kuuluu myös ulkopuolisia jäseniä. Tämä ero tuskin kuitenkaan voi evätä oikeutusta rinnastaa komiteat (s) ja toimikunnat projektiorgaaneihin.

Tilapäisten komiteoiden organisatorista asemaa ei oikeudellisessa arvioinnissa voi ratkaista välittömästi organisaatioteoreettisia malleja soveltamalla. Olennaista kuitenkin on, että organisaatioteoreettinen malli painottaa sellaisia projektielinten epäitsenäisyyttä osoittavia seikkoja, joilla on merkitystä myös organisaatiovaltaproblematiikan yhteydessä. Tilapäisten komiteoiden perustaminen, niiden tehtävän ja toimintakauden määrittäminen ja muuttaminen, jopa niiden lakkauttaminen kesken työskentelyään on asettajaorganin – valtioneuvoston tai ministeriön –

²⁹ Ks. lähinnä ohjaussuhteiden järjestämistapaan perustuvista organisaatiomalleista esim. *Ahlstedt–Jahnukainen* 1972 s. 52–56 ja *Virkkunen–Tuori* 1981 s. 76–79. Projektiorganisaatiosta ja sen käytöstä julkishallinnossa ks. myös *Ahlstedt et al.* 1974 s. 130–135 sekä *Stenlund* 1977.

harkinnassa. Jo tämä tilapäisten komiteoiden koko »olemassaolon» ehdollisuus riittää käsittääkseni osoitukseksi siitä, että niitä ei organisaatiovaltan kannalta voi pitää itsenäisinä eliminä vaan ne on luokiteltava valtioneuvoston organisaatioon kuuluviksi.

Pysyvistä komiteoista esikuntaorgaaneja muistuttavat lähinnä Nousiaisen »asiantuntijaelinten normaalityyppiin» kuuluvat komiteat. Valtioneuvoston järjestysmuotoa tarkastellessaan Nousiainen on tarkoittanut neuvoa-antavilla asiantuntijaelimillä »ministeriöiden organisaatioon eräänlaisina sivueliminä liittyviä pysyväisluonteisia komiteoita, toimikuntia, lautakuntia ja neuvostoja, jotka suurelta osin eri etupiirien edustajista koostuvina toimivat itsenäistä toimivaltaa vailla ministeriöiden tai niiden yksittäisten osastojen tai toimistojen apuna määrättyjä hallintotehtäviä hoidettaessa». ³⁰ Tällaisten elinten »normaalityyppiä» hän on vielä tämentänyt seuraavasti: »Asiantuntijaelinten normaalityypinä voidaan pitää neuvottelukuntaa, jonka toiminta on puhtaasti selvittelevää ja neuvoa-antavaa laatua ja jonka suositus ei ole edellytyksenä asian ratkaisemiselle. Aloite kokouksen järjestämisestä ja asioiden esille ottamisesta lähtee tavallisesti ministeriön tai osaston taholta. Neuvottelukunnan toiminnan aktiivisuus ja merkitys riippuvat silloin paljon ministeriöstä itsestään». ³¹

Nousiaisen esitys »asiantuntijaelinten normaalityypistä» vastaa ns. *tyypillisistä pysyvistä komiteoista* antamaani luonnehdintaa (IV.2.2.). Tällaisten komiteoiden tehtävä ja toimivalta rajoittuu lausuntojen antamiseen sekä aloitteiden ja esitysten tekemiseen ao. linjahallintoyksiköille. Komiteoiden kannanotoilla ei ole oikeudellista sitovuutta eikä niitä myöskään ole säädetty tai määrätty päätöksenteon välttämättömäksi edellytykseksi. Kun toiminnan ohjausvaikutukset riippuvat linjahallinto-organin vapaan harkintansa mukaan tekemästä ratkaisusta, olipa sitten kysymyksessä ulospäin suuntautuva tai vain valtio-organisaation sisällä vaikuttava ohjaus, tällaisten komiteoiden organisatoriselle asemalle on ominaista esikuntaelinten kaltainen epäitsenäisyys. Epäitsenäisyys korostuu silloin, kun komitea voi ryhtyä valmistelu- tai lausunnonantotehtäviinsä vain linjahallinto-organin erillistoimeksiannosta. Vaikka sillä aloitteita ja esityksiä tehdessään olisi oikeus asian vireillepanoonkin, jatkokäsittelyn riippuvuus linjahallinto-organin harkinnasta osoittaa kuitenkin komitean organisatorista epäitsenäisyyttä. Tyypilliset pysyvät komiteat onkin organisaatiovaltatarkastelussa yleensä luokiteltava joko valtioneuvoston

³⁰ Nousiainen 1977 s. 306.

³¹ Nousiainen 1977 s. 308.

(sen ministeriön) tai HM 28,1 §:n soveltamisalaan kuuluvan linjahallintoyksikön osaorgaaneiksi. Poikkeukseton tämä sääntö ei kuitenkaan ole.

Tyypillisten pysyvien komiteoiden pääsääntöinen asema linjahallintoyksiköiden osaorgaaneina perustuu siis niiden esikuntaelinten luonteeseen toimivaltaan: niiden kompetenssi on sikäli epäitsenäistä, että niiden tuotoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia ko. hallintoyksiköiden ulkoisissa suhteissa. Vastaavasti *itsenäinen toimivalta* implikoi myös organisatorista itsenäisyyttä.

Organisatorisen itsenäisyyden arvioinnissa relevantti toimivalta on ymmärrettävä niin oikeudellisilta vaikutuksiltaan kuin kohteiltaankin laajasti. Itsenäisestä toimivallasta on luonnollisesti kysymys silloin, kun komitealla on lopullista päätösvaltaa julkisen vallan käyttöä sisältävissä asioissa, kun sen tuotoksina siis on ulkopuolisia subjekteja velvoittavia normi- tai lainkäyttöpäätöksiä taikka hallintotoimia. Tällaisiin tapauksiinhan oikeuskirjallisuutemme on perinteisesti ollut taipuvainen supistamaan viranomais- ja virastokäsitteiden alan.³²

Päätelmä komitean organisatorisesta itsenäisyydestä voi kuitenkin olla oikeutettu myös silloin, kun komitean tuotoksilla ei ole oikeudellista sitovuutta valtio-organisaation ulkoisissa ohjaussuhteissa, kun niillä tavoitellaan vain faktisia ohjausvaikutuksia. Tällaisia tuotoksia voivat olla vaikkapa sellaiset suositusluonteiset lainkäyttöratkaisut, joita kuluttajavalituslautakunta antaa, tai eräiden pysyvien komiteoiden kompetenssissa olevat lausunnot ulkopuolisille subjekteille. Merkittäviä tosiasiallisia ohjausvaikutuksia saattaa joskus olla myös sellaisilla tuotoksilla, jotka muodollisesti ovat vain ao. linjahallintoyksikölle tehtyjä ehdotuksia tai aloitteita. Mielessäni ovat lähinnä poliittisesti tärkeillä hallinnonaloilla toimivien, esim. talousneuvoston kaltaisten komiteoiden laatimat valtiolliset toimenpideohjelmat. Julkistettuina ne saattavat jo ennen ehdotusten toteuttamisesta päättävän orgaanin ratkaisua vaikuttaa valtiollisen ohjauksen kohteiden käyttäytymiseen. Näiden orgaanien kohdalla voi olla syytä poiketa tyypillisten pysyvien komiteoiden organisatorista asemaa koskevasta pääsäännöstä.³³

Johtopäätös organisatorisesta itsenäisyydestä voi olla perusteltu silloinkin, kun komitean akteilla on välittömiä vaikutuksia vain valtio-

³² Ks. esim. K. J. Ståhlberg 1913 s. 42–45, Sipilä et al. 1969 s. 4 ja Merikoski 1974c s. 117–118.

³³ Vrt. mitä Böckenförde, 1964 s. 256–258, kirjoittaa muodolliselta toimivallaltaan talousneuvostoon rinnastettavasta »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung» -nimisestä orgaanista.

koneiston sisäisissä suhteissa. Komitea saattaa esim. ohjein tai lausunnoin ohjata muita valtio-orgaaneja ao. linjahallintoyksiköstä riippumattomasti. Myös komitean valmistelutyön –esim. sen ehdotusten ja aloitteiden– kohteina voivat olla muutkin valtio-organit kuin se linjahallintoyksikkö, johon nähden komitean itsenäisyyttä tai epäitsenäisyyttä arvioidaan.

Siirtymä tyypillisten pysyvien komiteoiden tehtävistä ja toimivallasta organisatoriseen itsenäisyyteen viittaavaan kompetenssiin on liukuva. Samalla komitealla saattaa olla sekä tyypillisen pysyvän komitean rajattuja tehtäviä että myös oikeus esim. ulkoiseen, oikeudellisesti sitomattomaan ohjaukseen taikka itsenäistä toimivaltaa hallinto-organisaation sisäisissä suhteissa. Yksittäistapauksissa joudutaankin usein arvioimaan eri funktioiden merkitystä komitean tehtäväprofiilissa. Jos pääpaino on selvästikin tyypillisen pysyvän komitean tehtävissä, oletamus käy organisatorisen epäitsenäisyyden suuntaan.

Kun punnitaan toimivallan itsenäisyyden merkitystä komitean organisatoriselle asemalle, on myös otettava huomioon, että valtioneuvosto ministeriöineen muodostaa organisaatiovaltataarkastelussa yhden kokonaisuuden, jota koskevaa kompetenssia sääntelee nimenomaisesti HM 38,2 §. Vaikka komitea esim. voisi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia myös muille kuin esimiesorganikseen luonnehdittavalle ministeriölle, tämä ei vaikuta arvioon sen sijainnista esittämässäni organisatoristen perusvaihtoehtojen kolmiluokituksessa.

Kuten jäljempänä (VIII.4.1.) käy ilmi, valtioneuvoston (sen ministeriön) päätösvaltaa voidaan yleensä antaa sen organisaatioon kuuluvan komitean käytettäväksi vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla. Käytännössä reálisempi mahdollisuus on, että HM 28,1 §:n sääntelyalaan sijoittuvan hallintoyksikön päätösvaltaa osoitetaan sen sisäisiä työnjaollisia suhteita järjestettäessä komiteatyypiselle elimelle. Tällöinkään toimivallan itsenäisyydestä ei ole lupa päätellä organisatorista itsenäisyyttä. Tyypillisten pysyvien komiteoiden kategorian ulkopuolelle jäävien elinten organisatorisen sijainnin määrittämiseen tarvitaankin kompetenssia täydentäviä lisäkriteerejä.

Kun komiteaa koskevat säännökset sisällytetään linjahallintoyksikön organisaatiosäädökseen, tämä viittaa komitean asemaan yksikön osaorganina. Organisaatiosäädöksillään säännellään yleensä paitsi yksikön yleist tehtävä ja sijainti hallinnon alaisuussuhteissa myös tehtävien ja toimivallan jakautuminen sen osaorgaaneille. Esimerkiksi sellaisten nykyisin linjahallintoyksikön organisaatiosäädöksissä säänneltyjen pysy-

vien komiteoiden kuin valtiokonttorin oikaisulautakunnan tai tilastokeskuksen kurinpitolautakunnan organisatorisesta epäitsenäisyydestä ei voine olla epäilyksiä.³⁴

Jos komitea tekee valituskelpoisia päätöksiä, tulkintaa sen organisatorisesta epäitsenäisyydestä vahvistaa vielä muutoksenhaun jättäminen linjahallintoyksikköä yleisesti koskevien säännösten varaan. Erityissäännösten antaminen muutoksenhausta komitean päätöksiin taas viittaa vastakkaiseen organisatoriseen johtopäätökseen. Jos ensimmäisenä muutoksenhakuasteena on se linjahallintoyksikkö, jonka suhde komiteaan on tämän organisatoriselle kategorioinnille ratkaiseva, komiteaa täytynee pitää siitä erillisenä elimenä.³⁵

Toimivaltaa täydentävänä kriteerinä on usein käytettävä myös linjaelinten ja komitean välisen *alaisuussuhteen kiinteyttä*, vaikka tämä ei vielä yksin riitä ratkaisemaan komitean organisatorista luonnehdintaa; poikkeuksettomaksi säännöksi ei esim. voi asettaa, että linjaelimillä olisi aina laajempi kompetenssi antaa virkakäskeyä hallintoyksikön organisaatioon kuuluville kuin itsenäisinä eliminä pidettäville komiteoille. Eräät nimenomaiset ohjaustoimivaltaa korostavat järjestelyt puoltavat kuitenkin käsitystä komitean epäitsenäisyydestä. Nousiaisen kuvauksessa »asian tuntijaelinten normaalityypistä» on mainittu eräitä tällaisia järjestelyjä: linjahallintoyksikön edustajan itseoikeutettu puheenjohtajuus sekä linjahallintoyksikölle suotu –kenties yksinomainenkin– oikeus kutsua komitea koolle.³⁶

Organisatorista epäitsenäisyyttä implikoi myös komitean valmistelu- tehtävien sekä teknisluonteisten aputoimintojen hoitaminen ao. linjahallintoyksikössä. Jos komitealla taas on omaa *päätoimista avustavaa henkilöstöä*, joka ei ole palvelussuhteessa linjahallintoyksikköön, oletamus käy jälleen organisatorisen itsenäisyyden suuntaan.³⁷ Voi jopa olla

³⁴ Ks. L valtiokonttorista 18/78, 2,3 §, A valtiokonttorista 130/78, 47–50 § sekä A tilastokeskuksesta 112/71, muut. 100/82, 40 §.

³⁵ Niinpä merenkulkijain kurinvalvontalautakunnan päätöksestä valitetaan merenkulkuhallitukselle, L merimieskatselmuksesta ja merimiesten luetteloinnista 258/37, muut. 4/65, 13 §.

³⁶ Ks. linjahallintoyksikön koollekutsumisoikeudesta esim. A työsuojeluneuvottelukunnasta ja työsuojelulautakunnasta 692/72, 6 § ja KirjastoA 268/62, 22,1 § (kirjastoasiain neuvottelukunta).

³⁷ Ks. valmistelu-, sihteeri- ja toimistotöiden hoitamisesta linjahallintoyksikössä esim. A kouluasiainneuvostosta 355/67, muut. 890/79, 5 §. Alaista henkilöstöä on mm. puolustustaloudellisella suunnittelukunnalla (A puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 239/60, muut. 42/81, 10–12 §), tarkastuslautakunnalla (SVL

perusteltua luokitella komitea itsenäiseksi elimeksi pelkästään sen nojalla, että sillä on avustavaa henkilöstöä koskevaa itsenäistä päätösvaltaa virkamiesoikeudellisissa kysymyksissä; tätä tunnusmerkkiään Tarjanne sovelsikin keskusvirastotarkastelussaan.

Pysyvien komiteoiden organisatorisessa luokituksessa on usein otettava huomioon monia, mahdollisesti eri suuntiinkin osoittavia tekijöitä, joiden keskinäisen merkityksen punninta vasta oikeuttaa organisaatiovaltatarkastelussa sovellettavaan arvioon. Hankaluuksia voi aiheuttaa varsinkin niiden elinten luokittaminen, jotka eivät tehtäviltään ja toimivallaltaan kuulu komiteapäätöksen sääntelyalan tyypillisiin pysyviin komiteoihin. Toisaalta viime mainittuihinkin orgaaneihin voi liittyä piirteitä, joiden vuoksi organisatorista epäitsenäisyyttä koskevasta pääsäännöstä saattaa olla aiheellista tinkiä.

Kompetenssiongelman ratkaisuun ei kuitenkaan vaikuta pelkästään komitean organisatorinen kategoriointi eikä luokitus ole sen kannalta aina edes välttämätön. Niinpä HM 28,1 §:n sääntelyalalla komitean organisatorisella asemalla on merkitystä lähinnä vain legislatiivin ja eksekutiivin toimivallan jaolle. Legislatiivin myötävaikutus saattaa tällöin osoittautua välttämättömäksi jo sellaisten näkökohtien vuoksi, joita tarkastelen ns. oikeusvaltiollisen ja institutionaalisen lakivarauksen yhteydessä ja jotka ovat relevantteja yhtä hyvin itsenäisiksi kuin epäitsenäisiksi orgaaneiksi luonnehdittavien komiteoiden kannalta.

2. EKSEKUTIIVIN YLEISEN ORGANISAATIOVALLAN VALTIOSÄÄNTÖINEN PERUSTA

2.1. Vallanjakosäännöksen oikeudellinen merkitys

HM 2 §:ssä on nimenomaisesti vahvistettu kaksi valtiosääntöistä perusratkaisua, kaksi yleistä valtiosääntöperiaatetta, joiden yhteensovittaminen ei aina ole ongelmatonta. Näistä ensimmäistä ilmentää pykälän 1 momentti: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta». Pykälän 2–4 momenteissa taas on omaksuttu valtiovallan kolmijaon periaate: valtiovalta on eriytetty lainsäädäntö-,

54,3 § ja A tarkastuslautakunnasta 422/64, muut. 205/69, 3–5 §) ja työneuvostolla (L työneuvostosta 608/46, 2,2–3 § ja A työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 609/46, muut. 483/79, 10–11 §).

toimeenpano- ja tuomiovaltaan ja näiden kompetenssien subjekteista on annettu perussäännökset. HM 2 § on kiinnekohta, josta käsin myös valtiosääntömme mukaista organisaatiovallan jakautumista on käytävä tarkastelemaan.

Sipponen, joka suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on ehkä perusteellisimmin tutkinut vallanjakoperiaatteen problematiikkaa, on muotoillut vallanjakosäännöksen oikeudellista velvoittavuutta koskevan kysymyksen ja sen vastausvaihtoehdot seuraavasti:

»Niin meillä kuin muuallakin on keskeinen ongelma, onko vallanjakoa koskevat perustuslakien pykälät katsottava ainoastaan yleisiksi periaatelausumiksi, joilla ei ole välittömästi oikeusvaikutuksia. Myönteisessä tapauksessa pykälien sisällys on riippuvainen niistä toteuttavista laeista ja muista säädöksistä. Kielteisessä tapauksessa ne sisältävät niin yksilöityjä oikeussääntöjä, että vastoin niitä oleva säännös tekee poikkeuksen valtiosääntöön ja tulee säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä».¹

Perustuslakivaliokunnan käytännön samoin kuin oikeuskirjallisuudenkin antama vastaus kysymykseen on noudattanut jälkimmäistä vaihtoehtoa. Lähtökohtana on ollut, että *vallanjakosäännös vaikuttaa välittömästi toimivaltanormien käsittelyjärjestykseen*, että sen kanssa ristiriitaiset kompetenssisäännökset on käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Lähtökohtaa voi tosin väittää sovelletun lainsäätämiskäytännössä epäjohdonmukaisesti. Siihen on nojaututtu lähinnä silloin, kun hallinnoksi luokiteltuja tehtäviä on annettu eduskunnalle. Sen sijaan legislatiivin kompetenssia on katsottu voitavan delegoida toimeenpanoelimille myös tavallisen lain säätämisyjärjestyksestä noudattaen, eikä myöskään lainkäyttötehtävien antamisessa eksekutiiville ole poikkeuksetta edellytetty VJ 67 §:n mukaiseen menettelyyn turvautumista.²

Perustuslakivaliokunnan sekä valtiosääntötutkijoiden käsityksiä vallanjakosäännöksen oikeusvaikutuksista valaisee hallituksen v:n 1945 val-

¹ Sipponen 1965 s. 463–464.

² Ks. kirjallisuudessa ja käytännössä vallanjakosäännöksen merkityksestä lainsäätämisyjärjestyksen määrääjänä esitetyistä käsityksistä Sipponen 1962 s. 42–61 ja 1965 s. 463–483. Vrt. myös Heiskasen, 1977b s. 51–52, ja Jyrängin, 1978 s. 329, arviota vallanjakosäännöksen tulkinnan tietystä ristiriitaisuudesta. Myös perustuslakivaliokunta on äskettäin todennut, ettei HM 2 §:n »vallanjakosäännöksiä ole ehdottoman tiukasti seurattu». Tuomiovallan käytössä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että »hallintolainkäytön piiriin kuuluvissa asioissa lainkäyttö on vain osaksi uskottu riippumattomille tuomioistuimille». Prvl n:o 1 v. 1982 vp.

tiopäiville valtion metallitehtaista antaman lakiesityksen³ käsittelyprosessi. Perustuslakivaliokunnan lakiesityksestä antamassa lausunnossa todettiin HM 2 §:ssä ilmaistuun yleisluontoiseen periaatteeseen viitaten eduskunnan olevan valtiosääntömme mukaan »ensi sijassa lainsäädäntöelin, kun taas toimeenpanovallan käyttäminen yleensä kuuluu muille valtioelimille». Toimeenpanovallan käyttöön kuuluvien tehtävien antamisen valiokunta katsoi – Merikosken ja Puhakan asiantuntijalausuntoihin vedoten – merkitsevän poikkeusta mainitusta perustuslain ilmaisemasta periaatteesta.⁴

Merikosken ja Puhakan lausuntoja on syytä vallanjakoperiaatetta ja sen sitovuutta koskevilta osiltaan lainata; ne ilmaisevat valtiosääntötutkijoiden ja perustuslakivaliokunnan käytännössään omaksuman ns. vallitsevan kannan. Merikoski kirjoitti asiantuntijalausunnossaan mm. seuraavaa:

»Opilla ns. 'valtiovaltain' kolmijaosta on ilmeisesti ollut vaikutusta ylimpien valtioelinten keskinäisten suhteitten järjestelyyn Suomen voimassaolevassa valtiosäännössä, vaikkakaan valtiosäännössämme ei ole johdonmukaisesti toteutettu lainsäädännön, lainkäytön ja toimeenpanovallan toisistaan erottamista ja uskomista eri elimille. . . . Sikäli Suomen valtiosääntö kiinteästi seuraa modernin valtio-opin peruseriaatteita, että tehtävien jakautuminen ylimpien valtioelinten kesken on siinä määrätty seikkaperäisen yksityiskohdaisiin säännöksiin. Tämä pitää paikkansa myös siihen hallinnolliseen toimivaltaan nähden, jonka hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys antavat eduskunnalle järjestäessään eduskunnan välittömän valvonnan alaisena tapahtuvaa hallintotoimintaa. . . . voimassaolevien valtiosääntölakien on katsottava tarkoittaneen tyhjentävästi säännöstellä ylimpien valtioelinten keskeisen toimivallanjaon ja . . . tätä jakoa voidaan muuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla».

Puhakka päätyi lausunnossaan samaan lopputulokseen kuin Merikoski:

»Suomen hallitusmuodossa, kuten enimmäksessä nykyaikaisissa valtiosäännöissä, on valtiovaltan jako eri toimintamuotoihin sekä näiden jako valtion pääelinten kesken toimeenpantu pääpiirteittäin ns. vallanjako-opin mukaisesti siten, että valtiovalta jakaantuu lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan ja että eduskunta on ensi sijassa lainsäädäntöelin, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto etupäässä toimeenpanoelimiä ja tuomioistuimet melkein yksinomaan lainkäytön elimiä. . . . kun ylin toimeenpanovalta saman pykälän (HM 2 §:n – KT) 3 momentin mukaan on uskottu tasavallan presidentille, joka käyttää sitä yhdessä valtioneuvoston kanssa, niin joh-

³ He n:o 141 v. 1945 vp.

⁴ Prvl n:o 1 v. 1946 vp. Merikosken ja Puhakan asiantuntijalausunnot ovat lausunnon liitteinä.

tuu tästä, että mikäli eduskunnalle pidätetään sellaisia toimeenpanovaltaan kuuluvia tehtäviä, jotka jo ennestään eivät sille perustuslakien mukaan kuulu, tämä tietää poikkeusta sanotusta momentista ja siitä voidaan säätää vain siinä järjestyksessä kuin perustuslain säätämisestä on voimassa».

Lain säätämiskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa omaksuttua käsitystä vallanjakosäännöksen oikeudellisesta velvoittavuudesta ei nähdäkseni ole syytä riitauttaa. Perustuslainkin säännökset ovat juridisesti sitovia, ellei niistä nimenomaisesti ole muuta pääteltävissä; valtiosääntölaeilla on muiden säädösten tavoin tietty faktisia yhteiskunnallisia suhteita ohjaava normatiivinen ja niiden jälkikäteisen arvioinnin mahdollistava kriittinen funktio.

Vallanjakosäännöksen välittömästä oikeudellisesta velvoittavuudesta johtuu, että sen kanssa ristiriitaiset sääntelyt edellyttävät HM 95 §:n mukaisesti perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Ristiriidan toteaminen ei tosin aina ole helppoa mm. sen vuoksi, että eri valtio-organien kompetenssit ovat osittain päällekkäiset. Yksittäistapauksellisessa arvioinnissa on myös muistettava, että vallanjakoperiaatettakaan ei tule irrottaa valtiosäännön kokonaisuudesta: muut valtiosääntöiset perusratkaisut tai hallitusmuodon yksityiskohtaisemmat säännökset valtio-organien toimivallanjaosta saattavat pakottaa modifioimaan niitä johtopäätöksiä, jotka pelkästään vallanjakosäännökseen pitäytyvä tarkastelu ehkä oikeuttaisi. Periaatteen velvoittavuudesta tulisi lisäksi pitää johdonmukaisesti kiinni: eksekutiivin toimivaltaa ei ole syytä asettaa muita kompetenssilajeja suojatumpaan asemaan.

Yksityiskohtainen rajankäynti tavallisen ja perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävien säädösten sääntelyalan välillä ei kuulu esitykseni tavoitteisiin; pysyttäydyn valtiosäännön vahvistaman toimivallanjaon puitteissa. Kannanotolla vallanjakosäännöksen välittömään merkitykseen toimivaltasuhteita sääntelevän lain käsittelyjärjestykselle on kuitenkin implikaatioita myös omalle, organisaatiovallan valtiosääntöistä jakautumista koskevalle ongelmalleni. Jos VJ 67 §:n mukaista menettelyä edellyttävä ristiriita valtiosäännön vahvistamien kompetenssisuhteiden kanssa on todettavissa jo HM 2,2–4 §:n pohjalta, tämä viittaa siihen, että *vallanjakosäännös myös välittömästi perustaa mainitsemilleen orgaaneille tietyn kompetenssin*. Valtiosäännön yksityiskohtaisemmat säännökset saattavat täsmentää vallanjakosäännöksen mukaisia toimivaltasuhteita tai säätää niihin poikkeuksia. Mutta jos jostakin kompetenssikysymyk-

sestä ei valtiosäännössä ole annettu nimenomaista säännöstä, se saattaa ratketa jo vallanjakoperiaatteen nojalla.

Vallanjakoperiaatteen merkitys välittömästi toimivaltaa perustavana oikeussääntönä edellyttää sen tarkoittamien kompetenssilajien – tai toisin ilmaistuna: valtiofunktioiden – sisällöllistä määrittelyä. Organisaatiovalan jakautumista eriteltäessä on paikannettava tämän kompetenssin asema lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan rajanvedossa.

Onko organisaatiovallan sijainti vallanjakoperiaatteen tarkoittamien toimivaltalajien luokituksessa yksiselitteisesti määritettävissä? Oikeuskirjallisuus näyttää taipuvan vastaamaan kysymykseen myöntävästi: organisoitaitoimenpiteet kuuluvat valtiofunktioiden ryhmityksessä eräin poikkeuksin toimeenpanoon. Tämä myös perustelee eksekutiivin organisaatiovallan pääsääntöiseksi subjektiksi asettavan presumtion. Tämän presumtion ja sen tueksi esitettyjen argumenttien kriittinen arviointi tarjoaa sopivan lähtökohdan lähestyä vallanjakosäännöksen merkitystä organisaatiovallan jakautumiselle.

2.2. Lainsäädännön ja hallinnon rajankäynti lain kaksinaiskäsitteen avulla

Suomalaisessa valtiosääntötutkimuksessa on yleisesti katsottu, että HM 2 §:n mainitsema valtiofunktiot tulee ymmärtää aineellisessa, sisällöllisessä merkityksessään;⁵ tätä myös edellyttää käsitys vallanjakosäännöksen välittömästä relevanssista lain säätämisyjärjestyksen määräytymisessä.

⁵ Kirjallisuutta (ja käytäntöä) perusteellisesti selvittänyt Sipponen on esittänyt yhteenvetona, että »suomalaiset tutkijat ja valtiokäytäntö ovat yleensä tulkinneet HM:n 2 §:ään kirjoitetun vallanjaon periaatetta aineellis-organisatorisen vallanjaon kannalta». *Sipponen* 1965 s. 460. Lainsäädäntökäsitteen tulkinnassa on muusta oikeuskirjallisuudestamme poikkeavalla linjalla kuitenkin ollut *Puhakka*, joka, 1925a s. 64–69 ja 1925b s. 140–143, on katsonut hallitusmuodon käyttävän lakikäsitetä muutoin paitsi 5 §:ssään muodollisessa merkityksessä. *Erich*, 1926 s. 21, on huomauttanut, että Puhakka ei Laki ja asetus -teoksessaan ole johdonmukaisesti pitänyt kannastaan kiinni. Huomautus pätee myös vallanjakosäännöksen tarkasteluun: kun Puhakka, 1925a s. 91, kirjoittaa, että »poikkeuksen perustuslaista tietäisi mm. sellainen laki, joka sisältäisi poikkeamisen hallitusmuodon 2 §:ssä säädetystä valtiofunktiojen jaosta», hän tulee samalla edellyttäneeksi lainsäädäntökäsitteen määrittämistä aineellisesti. Tällaisen määritelmän yrittäminen lienee lupa katsoa seuraava lausuma (*Puhakka* 1925a s. 91): »... lainsäädännön kompetenssijaa toimeenpanoa vastaan tuskin on mahdollista kerta kaikkiaan määritellä sen tarkemmin kuin ettei lainsäädäntö saa sekaantua asioihin, joita valtion tahdonil-

Toimeenpanovallan käyttö eli *hallinto* on tapana määritellä *negatiivisin kriteerein*: hallintoon kuuluvat kaikki ne valtiotoiminnot, jotka eivät ole lainsäädäntöä tai tuomiovallan käyttöä eli lainkäyttöä.⁶ Organisaatiovallan jakautumisen kannalta keskeinen rajanveto lainsäädännön ja hallinnon välillä jää siten riippumaan *lainsäädännön (lain)* käsitteen määrittelystä, missä kirjallisuus on tukeutunut jälkikonstitutionaalisen koulukunnan *lain kaksinaiskonseptioon*. Mikäli organisointitoimenpiteet kuuluvat *aineellisen lakikäsitteen* alaan, HM 2 § osoittaa ne tähän konseptioon tukeuduttaessa legislatiivin kompetenssiin. Jos ne taas jäävät aineellisen lakikäsitteen ulkopuolelle, niitä koskevan toimivallan subjekti on eksekutiivi.

Kirjallisuuden käsittelemä lainsäädännön ja hallinnon rajanveto-ongelma tiivistyy organisointitoimenpiteiden yhteydessä normipäätöksiin. Päätöksen normiluonteen ei ole näet vielä sinänsä katsottu osoittavan sitä aineellisen lain alaan. Lainsäädännön ja hallinnon raja kulkee kirjallisuuden vakiintuneen kannan mukaan normipäätösten sisällä: vain tietyn sisältöiset valtio-organien antamat normit kuuluvat aineellisen lain alaan.

Jo lain kaksinaiskonseption omaksuminen suomalaisen valtio-oikeudelliseen tutkimukseen – ja sen välityksellä perustuslakivaliokunnan käytäntöön – viittaa klassisen saksalaisen positivismin vaikutteisiin. Nämä vaikutteet ulottuvat pitemmällekin, tapaan, jolla aineellisen lain käsite ja sen myötä HM 2,2 §:n legislatiiville pidättämän kompetenssin ala on määritelty. Saksalainen jälkikonstitutionaalinen koulukuntahan määritteli *valtion oikeushenkilöllisyyskonstruktion* liittyen aineellisen lain keskeisen ainesosan, oikeuslauseen tai oikeussäännön, siten, että määritelmä jätti ulkopuolelleen välittömiltä oikeusvaikutuksiltaan pelkästään hallinto-organisaation sisäpuolelle rajoittuvat normit. Hallinto-organisaatiota sääntelevät normit olivat tämän konseption mukaan oikeuslauseita vain silloin, kun ne vaikuttivat myös ulkopuolisten subjektien oikeusasemaan.

Myös meillä käsitykset oikeussäännöistä oikeussubjektien välisiä suhteita sääntelevinä normeina sekä valtiosta yhtenäisenä oikeushenkilönä ovat olleet ainakin implisiittisinä lähtökohtina organisatoristen normien oikeussääntöluonnetta arvioitaessa. Perusteluina hallinto-organisaatiota maisuilla ei voida toimittaa.» *Purhonen*, 1956 s. 823 alav. 38, on luonnehtinut Puhakan sanontaa »täydellisesti epäonnistuneeksi», eikä ehkä aivan perusteetta!

⁶ Näin esim. *Erich* 1925b s. 279 ja *Merikoski* 1968b s. 11. Ks. negatiivisen määritelmän vakiintuneisuudesta myös *Sipponen* 1962 s. 43 ja 1965 s. 462 sekä *Vilkkonen* 1970 s. 22.

järjestävien normien oikeussääntöominaisuuden epämiselle on käytetty myös –samoin saksalaisesta valtio-oikeudellisesta positivismista lainattua– *erityisen vallanalaisuussuhteen* konstruktioita sekä *yleisyyskriteeriä*. Nämäkin perustelut ovat yhteydessä näkemykseen, joka rajoittaa oikeuden tehtävät oikeussubjektien välisten suhteiden järjestämiseen. Erityisen vallanalaisuussuhteen osapuolet eivät ole sellaisia erillisiä oikeussubjekteja, että valtasuhdetta tulisi säännellä oikeuslausein. Yleisyyskriteeriä käytettäessä organisatoristen normien oikeusluonne taas voidaan kieltää mm. sillä perusteella, että ne koskevat vain yhtä oikeussubjektia, valtiota.

Rajoitun tarkastelemaan oikeuskirjallisuudessamme hallitusmuodon säätämisen jälkeen oikeuslauseen (oikeussäännön) käsitteestä sekä oikeuslauseen ja hallintomääräysten (yleismääräysten) rajanvedosta esitettyjä käsityksiä. Hallitusmuodon säätäminen ei tosin aiheuttanut jyrkkää katkosta valtio-oikeudelliseen doktriiniimme. Vuoden 1919 jälkeiset kannanotot saavat kuitenkin uutta merkitystä vallanjakosäännöksen tulkintalinjaa muovatessaan.

Hermanson on itsenäisen Suomen valtiosäännön kommentaarissaan kosketellut myös hallintotoimikäsitteen alaan sisällyttämiensä hallintomääräysten sekä oikeussääntöjen välistä eroa. Olennaiseksi eroksi hänen esityksessään kohoo näiden normityyppien henkilöllinen kohdeala. Tällaiseen päätelmään oikeuttaa hänen virastojen ohje- ja johtosääntöjen oikeudellisesta kategorioinnista kirjoittamansa. Hänen mukaansa näet myös virastojen ohje- ja johtosäännöt voivat määräystensä mahdollisesta yleisyydestä huolimatta kuulua hallintotoimien (hallintomääräysten) kategoriaan: »nimittäin, jos ne eivät sisällä oikeussäännöksiä, vaan ovat a i n o a s t a a n niiden antajain alaisia virkamiehiä sitovia».⁷

Kun Hermansonin käsityksissä oikeussäännön tunnusmerkeistä tahtui hänen pitkän tutkijanuransa kuluessa tiettyjä modifikaatioita,⁸ K. J. Ståhlbergin kanta pysyi esim. hallitusmuodon säätämisestä riippumatta hänen Suomen hallinto-oikeuden oppikirjassaan muuttumattomana. Ståhlbergin näkemys hallintokoneiston sisäisesti vaikuttavien normien oikeudellisesta luonteesta käy ilmi hallinnollisia yleismääräyksiä koskevasta esityksestä. Yleismääräykset ovat »sellaisia hallintotoimia, joilla asetetaan, samaten kuin lailla ja asetuksellakin, yleisesti, ajateltujen

⁷ Hermanson 1928 s. 134–135.

⁸ Ks. Hermansonin aiemmista oikeussääntökäsitteistä esittämistä tulkinnoista, jotka mahdollistivat myös hallintokoneiston sisäisten ohje- ja johtosääntöjen kategorioimisen eräissä tapauksissa oikeussäännöiksi, kokoavasti Sipponen 1965 s. 254–258.

tapausten varalta sääntöjä, joita on noudatettava aina sellaisen tapauksen toteutuessa; ja sentähden niitä nimitetään myöskin hallintoasetuksiksi (Verwaltungsordnungen). Mutta ne eroavat laista ja varsinaisista asetuksista, oikeusasetuksista (Rechtsverordnungen) sen kautta, että eivät sisällä, niinkuin nämä, mitään oikeussääntöjä, jotka vaikuttaisivat ulospäin, vaan ainoastaan hallinnon keskuudessa noudatettavia ohjeita, eivätkä sentähden ole luonteeltaan lainsäädäntöä.» Ståhlbergin perustelu yleismääräysten luonnehinnalle, kytkeytyy lähinnä erityisen vallanalaisuussuhteen konstruktion; esim. valtion oikeushenkilöllisyyttä hän ei tässä yhteydessä mainitse. Ståhlberg toteaa, että yleismääräyksiä käytetään varsinkin virkamiesten ja muiden erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevien toiminnan ja olojen järjestämiseksi ja että ne eivät perusta tämän suhteen ulkopuolisille mitään oikeuksia tai velvollisuuksia.⁹

Willgren on yleismääräyksen (generellt förfogande) määrittelyssään seurannut Ståhlbergin jalanjalkia. Yleismääräykset sisältävät hänen mukaansa »abstrakt hållna regler för förvaltningsorganen (men inga rätts-satser, verkande utåt eller utom förvaltningsorganisationen), såsom reglementen för myndigheter och offentliga anstalter . . .»¹⁰ Ståhlbergiin verrattuna uutta on kuitenkin se, että Willgren liittää yleismääräysten luonnehinnann valtion oikeushenkilöominaisuuteen.¹¹

Merikoski on tukeutunut oikeussäännön ja hallintomääräyksen tunnusmerkkejä eritellessään sekä käsitykseen, jonka mukaan oikeus määrää erillisten oikeussubjektien –näihin kuuluu myös valtio yhtenäisenä oikeussubjektina– välisiä suhteita, että erityisen vallanalaisuussuhteen konstruktion.

Nimenomaisesti valtiotoimintojen kolmijakoa tarkastellessaan hän on todennut valtiovallan luovan lainsäädännöllä »oikeusjärjestyksen eli ne abstraktiset oikeussäännöt, jotka määräävät ja järjestävät sekä yksityisten väliset oikeudelliset suhteet että hallintoalamaisten suhteet

⁹ K. J. Ståhlberg 1913 s. 319–320 ja 1928 s. 318–319. Toisaalla hallinto-oikeuden oppikirjassaan, 1913 s. 2 ja 1928 s. 1–2, hän on tosin määritellyt lainsäädännön ja oikeussäännön käsitteet tavalla, joka muistuttaa valtion oikeushenkilöllisyyteen tukeutuvan Laband–Jellinek -tradition aineellisen lain määritelmää: »Lainsäädännöllä luo valtio lakia, so. oikeussääntöjä, jotka määräedellytyksiin liittävät velvollisuuksia ja oikeuksia ja siten vetävät samalla kertaa rajoittavia ja turvaavia rajoja inhimilliselle toimintavapaudelle» (kurs. poistettu).

¹⁰ Willgren 1925 s. 91.

¹¹ Ks. Willgrenin käsityksestä valtion oikeushenkilöllisyydestä Willgren 1925 s. 21–26.

valtioon ja muihin julkisyhteisöihin». ¹² Yleismääräyksiltä puuttuvan oikeussääntöominaisuuden hän on puolestaan perustellut Ståhlbergin tavoin erityisen vallanalaisuussuhteen käsitteellä. Yleismääräykset muistuttavat abstraktiudessaan lainsäädäntöä: niitä on noudatettava kaikissa sisältämiensä tunnusmerkit täyttävissä tapauksissa. Kun ne eivät kuitenkaan velvoita kuin virkamiehiä tai muita erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia ja kun niiden vaikutus ei ulotu hallintokoneiston ulkopuolelle, ne eivät ole juridiselta luonteeltaan oikeussääntöjä. Oikeussääntökategorian ulkopuolelle jääviä yleismääräyksiä ovat Merikosken mukaan esim. viranomaisten alaisilleen vahvistamat ohje- ja johtosäännöt. ¹³

Jo esitetyt poiminnot oikeuttanevat yhtymään Sipposen väitöskirjassaan tekemään yhteenvetoon, jonka mukaan maamme oikeustieteessä »hallintokoneiston sisäisiä ohjeita tai ns. erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia koskevia säännöksiä ei niiden mahdollisesta yleisyydestä huolimatta kuitenkaan yleensä pidetä oikeussääntöinä; tämä on yhteydessä käsitykseen, jonka mukaan vain kansalaisten oikeusasemaan kohdistuvat säännöt olisivat oikeussääntöjä». ¹⁴

Sipponen itse suhtautuu väitöskirjassaan kriittisesti saksalaisen jälki-konstitutionaalisen koulukunnan esikuvien mukaisesti muodostettuun oikeussääntökäsitteeseen. Sipposen kritiikki kuitenkin koskee lähinnä oikeussääntöä teoreettisena käsitteenä. Teorian tasolla »oikeussääntö ja myös yleinen oikeussääntö voi olla yhtä hyvin käyttäytymis- kuin organi-

¹² Merikoski 1968b s. 13.

¹³ Merikoski 1964 s. 45. Sipposen, 1965 s. 270 alav. 124, on huomauttanut eräästä Merikosken esitykseen sisältyvästä epäjohtonmukaisuudesta. Merikoski määrittelee ensin yleismääräykset aineellisin, sisällöllisin kriteerein ja sulkee ne oikeussäännön ja samalla lainsäädännön käsitteen ulkopuolelle. Tämän jälkeen hän kuitenkin kutsuu presidentin ja valtioneuvoston asetuksia lainsäädännöksi pelkäämään niiden antamisjärjestyksen, ts. muodollisen kriteerin nojalla ja pitää kaikkia muita hallintoviranomaisten antamia abstrakteja säädöksiä yleismääräyksinä, hallintosäädöksinä. Yleismääräysten määrittelykriteeri muuntuu näin aineellisesta muodolliseksi.

¹⁴ Sipposen 1965 s. 277. Erityismaininnan ansainnee kuitenkin vielä Purhonen, koska hänen aineellisen lakikäsitteen määrittelynsä liittyy nimenomaisesti HM 2 §:n vallanjakosäännöksen tulkintaan. Purhosen, 1956 s. 825, mukaan »laki aineellisessa merkityksessä on . . . hallitusmuodon mukaan sellainen valtion tahdonilmaisu, joka abstraktisesti luo oikeusalamaisille oikeuksia ja velvollisuuksia» (harv. poistettu). Se, joka kaipaa seikkaperäisempää katsausta oikeuskirjallisuutemme tavasta määritellä aineelliseen lakiin samastettu oikeussäännön käsite, voi tutustua Sipposen, 1965 s. 254–278, selostukseen.

saationormi eli koskea vain kansalaisia, vain virkamiehiä tai molempia...» Vallanjakosäännöksen tulkintaa ei kuitenkaan hänen mukaansa voi tukea tällaiseen teoreettiseen oikeussäännön käsitteeseen. Tässä tulkinnassa Sipponen päätyy –tosin esityksensä luonnosmaisuuutta korostaen– olennaisesti samaan lopputulokseen kuin aiemmat tutkijat hänen kritikoimansa oikeussäännön käsitteen avulla.¹⁵

2.3. Lain kaksinaiskonseption ja aineellisen lakikäsitteen kritiikkiä

Oikeuskirjallisuutemme valtalinjan mukainen HM 2 §:n tulkinta ajautuu eräisiin *ristiriitoihin*, jotka jo sinänsä oikeuttavat asettamaan sen hyväksyttävyyden kysymyksenalaiseksi. Ristiriitoja ei välttämättä aiheuta se, että jotkin muut hallitusmuodon kompetenssisäännökset eivät noudata tämän tulkinnan mukaista eri valtio-organien toimivallanjakoa. Nämä säännöksethän ovat selitettävissä –ja on myös selitetty– poikkeuksiksi HM 2 §:ssä omaksutusta pääsäännöstä. Näiden »näennäisten ristiriitojen» sijasta otan tarkasteltavaksi kaksi muuta ongelmaa, joiden ratkaiseminen vallitsevan tulkinnan ehdoilla ei ole yhtä yksinkertaista.

¹⁵ *Sipponen*, 1965 s. 485–487, asettaa HM 2 §:n tarkoittamalle lainsäädäntötoimelle kaksi tunnusmerkkiä, alkuperäisen, itsenäisen harkintavallan sekä yleisyyden. Näistä jälkimmäisen nojalla Sipponen päätyy aiempien tutkijoiden tavoin erottamaan pääsääntöisesti hallinto-organisaatiota sääntelevät normit HM 2 §:n tarkoittamasta lainsäädännön alasta. Hän näyttää tosin lähtökohtaisesti pitävän mahdollisena, että organisaationormitkin täyttäisivät yleisyyskriteerin: niiden paikallinen ja ajallinen yleisyys on samojen sääntöjen alainen kuin muidenkin normien yleisyys ja myös henkilöllisessä suhteessa ne ovat sikäli yleisiä, että ne »velvoittavat jokaista edeltäkäs in määräämätöntä henkilöä, joka joutuu po. virkaan tai virkoihin, hänen henkilöstään riippumatta». *Sipponen* 1965 s. 304–305. Hän, 1965 s. 485, myös toteaa hallintokoneiston sisäisten säädösten voivan olla monissa suhteissa laajemmaltikin yleisiä kuin hallintokoneiston ulkopuolisia koskevat säädökset. Kuitenkin lähinnä riittämättömän henkilöllisen yleisyyden perusteella hän, 1965 s. 486–487, päätyy pääsääntöisesti erottamaan hallintokoneiston sisäiset säädökset HM 2 §:n mukaisista lainsäädäntötoimista: »... vaikka teoreettisesti oikeussääntö ja myös yleinen oikeussääntö voi olla yhtä hyvin käyttäytymis- kuin organisaationormi eli koskea vain kansalaisia, vain virkamiehiä tai molempia, niin HM 2 §:n sääntelemässä positiivisoikeudellisessa vallanjaossa joudutaan ottamaan huomioon myös, keihin normi kohdistuu sekä miten välitön se on ja miten sen sisältö on konkretisoitunut. Näillä perusteilla joudutaan hallintokoneiston sisäiset säännökset yleensä sulkemaan pois HM 2 §:n tarkoittamien lainsäädäntötoimien joukosta ja kieltämään niiltä ainakin pääosin ne oikeudelliset ominaisuudet, joita lainsäädäntötoimet omaavat.»

Oikeuskirjallisuutemme mukaan valtiosääntöjärjestelmämme eräs kulmakivi on eduskunnan asema ylimpänä valtio-organina ja tähän kytkeytyvä eduskunnan kompetenssipresumtio.¹⁶ Valtiosäännön vaie-
tessa jossakin kysymyksessä toimivaltaisesta organista kompetenssi kuuluisi eduskunnalle. Tätä periaatetta noudatettaessa valtiosääntöä ei meillä voida ymmärtää samalla tapaa eksekutiivin lähtökohtaisen toimivallan rajoittajaksi kuin esim. keisarillisessa Saksassa. Saksalaisen jälki-konstitutionaalisen koulukunnan omaksumalle ns. monarkistiselle periaatteelle analogisella tulkintamaksiimilla ei voisi meidän valtiosääntöjärjestelmässämme olla sijaa.

HM 2,3 §:n tarkoittaman toimeenpanovallan käytön eli *hallinnon negatiivinen määrittely* johtaa kuitenkin tulokseen, joka on suoranaudessa *ristiriidassa* HM 2,1 §:ään nojatun eduskunnan kompetenssipresumtion kanssa. Kun hallinto määrittää negatiivisesti, epäselvissä tapauksissa kompetenssin subjektiksi saadaan eksekutiivi eikä legislatiivi, kuten tämä presumtio edellyttäisi. Voikin –ehkä hivenen kärjistäen– väittää, että hallinnon negatiivisen määrittelyn avulla saksalaisen klassisen valtio-oikeudellisen positivismiin monarkistinen periaate on salakuljetettu Suomen valtiosäännön tulkintaan, tosin tasavaltaisiin oloihin muokattu-na!

Toinen ongelma liittyy aineellisen lakikäsitteen nojalla eksekutiivin HM 2,3 §:n mukaiseen toimivalta-alaan osoitetun *organisatoristen normien antamisvallan suojaan*. Vallitsevan valtiosääntötulkinnan mukaan legislatiivi ei voi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä puuttua vallanjakosäännöksen eksekutiiville rajaamaan kompetenssiin, ellei puuttuminen perustu perustuslain jonkin muun säännöksen pääsääntöisestä toimivallan-
lajaosta tekemään poikkeukseen. Tämän kannan johdonmukainen noudattaminen edellyttäisi sen soveltamista myös aineellisessa mielessä hallinnoksi luokiteltuun organisatoristen normien antamiseen.

Osa HM 28,1 §:n presidentille osoittamasta asetuksenantovallasta sijoittuu vallitsevan doktriinin lähtökohdista käsin hallinnollisen toimivallan alaan; eksekutiivilla olisi kompetenssi oikeussääntöjä sisältämättömien asetusten antamiseen jo vallanjakosäännöksen nojalla.¹⁷ Jos HM 2 §:n eksekutiiville rajaaman toimivallan perustuslainsuojasta pidettäisiin johdonmukaisesti kiinni, legislatiivi ei voisi antaa oikeussääntökäsitteen alaan kuulumattomia organisatorisia normeja muutoin kuin perustuslain

¹⁶ Ks. Sipponen 1965 s. 466–467 ja siinä alav. 24 mainittu kirjallisuus.

¹⁷ Vrt. Sipponen 1965 s. 416.

säättämisyksessä. Tällaista johtopäätöstä ei oikeuskirjallisuudessa kuitenkaan ole tehty, vaan HM 28,1 §:n määrittelemää asetuksenantovaltaa on pidetty kaikilta osiltaan fakultatiivisena: legislatiivi voi nostaa kaikkien tässä HM:n kohdassa lueteltujen asiaryhmien sääntelyn (tavallisen) lain tasolle. Vastaavasti on tulkittu myös HM 38,2 §:ää, jonka ei ole katsottu estävän säättämästä (tavallisella) lailla muistakin kuin siinä nimenomaisesti lain alaan pidätetyistä valtioneuvoston järjestysmuotokysymyksistä. (Ks. VIII.8.1.)

Ristiriidasta vallitsevassa doktriinissa voitaisiin puhua myös silloin, jos HM 92,1 §:n ilmaiseman *hallinnon lainalaisuusperiaatteen* yhteydessä lakikäsité tulkittaisiin muodollisesti ja periaate ulotettaisiin myös eksekutiivin organisointitoimiin. Tällöin näet lainalaisuusperiaatteesta seuraisi, että myös organisointitoimenpiteet edellyttäisivät aina tuekseen lailla annetun valtuutuksen.

Saksalainen klassinen positivismi, josta myös lainalaisuusprinsiippi on kulkeutunut maamme oikeustieteeseen, kytki periaatteen alun pitäen legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssijaon problematiikkaan: hallinnon lainalaisuudella ymmärrettiin hallinnon sidonnaisuutta nimenomaan muodolliseen, ts. edustuslaitoksen myötävaikutuksella syntyneeseen lakiin. Hallinnon lainalaisuusperiaate rajattiin kuitenkin oikeussäännön käsitteen tavoin koskemaan vain sitä eksekutiivin toimintaa, jolla puututtiin valtion ulkopuolisten subjektien oikeuspiiriin. Periaate ei siten muuttanut sitä johtopäätöstä, joka tässä traditiossa oikeussäännön käsitteeseen nojautuen tehtiin legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssijaosta.¹⁸

Myös suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa lainalaisuusperiaate yhdistettiin aiemmin ennen muuta hallintokoneiston ulospäin suuntautuvaan toimintaan.¹⁹ Sen sijaan uudemmassa kirjallisuudessa periaate on ulotettu oikeussäännön käsitteen rajaamaa säännöstimisalaa laajemmallekin. Niin-

¹⁸ Ks. kokoavasti saksalaisen klassisen positivismin hallinnon lainalaisuusperiaatteen tulkinnasta *Jesch* 1961 s. 1 ja *Sipponen* 1965 s. 129–130. Vrt. myös *Mäenpää* 1979 s. 193–194.

¹⁹ Nünipä K. J. *Ståhlberg*, 1928 s. 322, kirjoittaa: »Se hallinnon lainalaisuusperiaate, joka ennen on mainittu luonteenomaiseksi nykyajan oikeusvaltiolle, koskee kaikkia erityisiä hallintotoimia. Niillä voidaan ryhtyä kansalaisten oikeuspiiriin ainoastaan mikäli laki... siihen valtuuttaa.» Myös *Merikosken*, 1964 s. 29–30, lausuma, jonka mukaan hallinnon lainalaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että hallinto-
viranomaisten toiminnan tulee aina nojautua lakiin eli että niiden toimintavaltuuksien tulee olla laista johdettavissa, liittyy hallinnon ulkopuolisia oikeussubjekteja koskevan toiminnan tarkasteluun.

pä Uotila on katsonut HM 92,1 §:n velvoittavan noudattamaan myös organisaationormeja²⁰ ja myös Sinisalo on ollut sillä kannalla, että HM 92,1 §:n soveltamisalaa ei voida rajoittaa normien sisältöä koskevilla kriteereillä.²¹

Lainalaisuusperiaatteen ulottuvuudesta esitetyillä erilaisilla käsityksillä ei kuitenkaan ole merkitystä legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssiajan kannalta. Lakikäsité on näet lainalaisuusperiaatteen yhteydessä – toisin kuin periaatteen alkuperäisessä saksalaisessa tulkinnassa – ymmärretty meillä aineellisessa, oikeusnormeihin yleensä samastuvassa merkityksessään. Tämän käsityksen jakavat niin periaatetta hallintokoneiston ulospäin suuntautuvan toiminnan yhteydessä tarkastelleet kuin sen organisatorisiin normeihinkin ulottaneet tutkijat.²² Jälkimmäisistä on Sinisalo nimenomaisesti ilmaissut kielteisen kantansa HM 92,1 §:n merkitykseen lainsäätäjän ja toimeenpanokoneiston välisessä toimivallanjaossa: »... ei ole mahdollista, että HM 92,1 §:stä voitaisiin päätellä, mistä kysymyksistä on säädettävä lailla (s.o. eduskuntalailla). Tämä johtuu siitä, että HM 92,1 §:ssä normihierarkkisesti eriaisteiset säädökset on asetettu samaan asemaan.»²³

Valtiosääntödogmatiikassa hyödynnettyä lain kaksinaiskonseptiota sekä sen edellyttämän aineellisen lain käsitteen määrittelyä jälkikonstitu-

²⁰ Uotila 1963 s. 6–7.

²¹ Sinisalo 1968 s. 26–27. Ks. myös Vesanen 1970 s. 107: »Sekä hallintokoneiston sisäinen tosiasiallinen viranomaistoiminta että hallinto-organien sisäinen valmisteleva toiminta ovat virkatoimintaa, jossa HM 92,1 §:n mukaisesti on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava.»

²² Ks. Sipponen, 1965 s. 247–248, yhteenvetoa eri tutkijoiden käsityksistä hallitusmuodon lakikäsitteen merkityksestä. Lakikäsitteen 92,1 §:ssäkin muodolliseksi tulkinnut Puhakka ei ole nimenomaisesti pohtinut käsityksestään tämän säännöksen tulkinnassa johtuvia seuraamuksia. Sipponen, 1965 s. 440, on sen sijaan eksplisiittisesti liittänyt HM 92,1 §:ään eduskuntalain säännöstämisalaa koskevan johtopäätöksen kirjoittaessaan: »Täytäntöönpano- ja soveltamisasetusten asialliseen laajuuteen ja itsenäisten säännösten antamismahdollisuuteen saadaan ehkä parhaiten selvitystä legaliteettiperiaatteesta. Tämä periaate, sellaisena kuin se on johdettavissa HM:n 92,1 §:stä, ei edellytä, että kaikki kansalaisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavat säännökset tai muut oikeussäännöt (a) annettaisiin lailla. Riittää, että ne on annettu lailla tai lain perusteella.» Kun Sipponen kuitenkin rajaa »legaliteettiperiaatteensa» samoin kriteerein kuin HM 2 §:n tarkoittaman lainsäädännönkin, HM 92,1 § ei hänenkään esityksessä muuta vallanjakosäännöksen perusteella hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssin subjektista seuraavaa johtopäätöstä.

²³ Sinisalo 1968 s. 29.

tionaalisen koulukunnan esikuvien mukaisesti on oikeuskirjallisuudessamme aika ajoin kritikoitu. Jo 1920-luvulla Puhakka yritti teoksessaan *Laki ja asetus osoittaa, että hallitusmuoto käyttää lakikäsitettä muodollisessa merkityksessä*; poikkeuksena tästä säännöstä hän kuitenkin piti HM 5 §:ää.²⁴ Puhakan kanta jäi yksinäiseksi: valtiosäännön tulkinnan katsottiin yleisesti edellyttävän lain kaksinaiskäsitettä ja esim. HM 2,2 §:ssä vallitseva doktriini näki lakikäsitettä käytettävän sekä aineellisessa että muodollisessa merkityksessä.

Holopainen kiinnitti 1960-luvun lopulla huomionsa oikeussäännön tuntomerkkien kytkentään legisiatiivin ja eksekutiivin toimivallanjakoon perustuslaillisessa monarkiassa. Kompetenssijaon muuttuminen on hänen mukaansa aiheuttanut tarpeen arvioida oikeussääntökäsitettä uudelleen: »Oikeussääntö-käsitteen ulottaminen koskemaan myös hallintokoneiston sisäisiä normeja eli organisaationormeja on tullut ajankohtaiseksi valtiollisen järjestelmän muututtua, kansaneduskunnan toimivallan ulottuessa myös hallintokoneistosta ja muista valtion sisäisistä asioista määrittämiseen ja laillisuusvalvonnan ulottuessa myös niitä koskeviin päätöksiin. Tämä kehitys on merkinnyt oikeussäännön käsitteen materiaalsen, oikeussubjektien välisiä oikeussuhteita koskevan merkityksen häviämistä».²⁵ Suomen valtiosääntödogmatiikan näkökulmasta Holopainen ei kuitenkaan oikeussääntökäsitteen problematiikkaa tarkastellut.

Myöskään Paavo Kastari ei ottanut v. 1977 ilmestyneessä *Suomen valtiosäännön kokonaisesityksessään* lopullista askelta lain kaksinaiskäsitteen hylkäämiseen. Hän vain totesi historiallisten ja vertailevien näkökohtien panevan »epäilemään, missä määrin on aiheellista tehdä ero toisaalta ns. materiaalsen lain ja toisaalta muodollisen lain välillä».²⁶

Organisatoriset normit ulkopuolelleen jättävää oikeussäännön käsitettä on arvosteltu myös teoreettisluonteisin perustein. Suomalaisessa julkisoikeudellisessa kirjallisuudessa siviilioikeudesta ammennetut analyttisen oikeustieteen vaikutteet johtivat arvioimaan kriittisesti perinteistä oikeussäännön käsitettä. Mm. Uotila²⁷ ja Sipponen päätyivät pitämään organisatorisia normeja luonteeltaan oikeudellisina. Näistä jälkimmäinen tukeutui kelsenläiseen normikonseptioon,²⁸ jonka omaksuminen aineelli-

²⁴ Puhakka 1925a s. 64–69. Ks. myös edellä s. 460–461 alav. 5.

²⁵ T. Holopainen 1969 s. 37.

²⁶ Kastari 1977b s. 281.

²⁷ Uotila 1963 s. 2–7.

²⁸ Sipposen kelsenläinen perustelu organisaationormien oikeudelliselle luonteelle käy tiivistetysti ilmi seuraavasta lainauksesta: »Siitä peruslähdekohdasta

sen lain käsitteen välityksellä valtiosääntödogmatiikkaan johtaisi legislaatiivin ja eksekutiivin kompetenssijaossa olennaisesti perinteisen doktriinin kannasta poikkeavaan lopputulokseen.

Kelsenin teoria onkin osaltaan vaikuttanut Itävallan valtiosääntöön ja sen tulkintaan. Vallanjakosäännöksestä huolimatta organisatoristen normien ei Itävallassa ole katsottu muodostavan poikkeusta siitä oikeusjärjestyksen hierarkkiseen rakenteeseen nojautuvasta säännöstä, jonka mukaan eksekutiivin antamien normien on perustuttava legislaatiivin valtuutukseen; vallanjakosäännös ei siis vielä sinänsä perusta eksekutiiville toimivaltaa organisaation säännöstämiseen.²⁹

Sipponen ja Uotila eivät kuitenkaan tehneet oikeusnormikäsitteen määrittelystään valtiosääntödogmatiikkaan ulottuvia johtopäätöksiä. He korostivat molemmat välttämättömyyttä erottaa teoreettiset ja positiivisoikeudelliset käsitteet samoin kuin edellisten konventionaalista luonnetta.³⁰ Organisatoristen normien oikeudellisen luonteen myöntävä oikeusnormikäsite oli heille omassa tutkimuksessaan ongelman jäsentämistä varten tarkoituksenmukaisuussyistä käyttöön otettu teoreettinen kategoria, jolla ei ole positiivisoikeudellisia implikaatioita esim. hallitusmuodon tulkinnassa. Kysymyksen tätä puolta nimenomaisesti käsitellyt Sipponen päinvastoin oli aiemman oikeuskirjallisuuden kanssa samaa mieltä siitä, että lakikäsitettä käytetään valtiosäännössä sekä aineellisessa että muodollisessa merkityksessä ja että HM 2,2 §:ssä nämä merkitykset yhdistyvät. Aineelliseen lakiin samastuvan oikeussäännön käsitteen hän tosin määritteli edeltäjistään hieman poikkeavasti, oikeudellisilta seuraamusiltaan kuitenkin jokseenkin yhtäpitävästi.³¹

Analyttisesti suuntautuneesta julkisoikeustieteestä voi vielä ottaa esimerkiksi Makkosen empiristisistä lähtökohdistaan esittämän oikeus-

käsin, mikä tässä tutkimuksessa on omaksuttu, ei organisaationormien oikeusnormin luonteisuudesta voi olla epäilyksiä, koska oikeusnormien hierarkiaan kuuluvat niin kansalaisia kuin erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia koskevat normit.» Sipponen 1965 s. 304.

²⁹ Ks. Ermacora 1958, erit. s. 195–196 ja 224. Ks. Kelsenin vaikutuksesta Itävallan valtiosääntöön myös Jyränki 1982b s. 324–325. – Kelsen kritikoï klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin lakikäsitettä jo v. 1911 ilmestyneessä Hauptprobleme der Staatsrechtslehre -teoksessaan. Hänen mukaansa hallintoasetus on oikeusnormi yhtä lailla kuin laki tai oikeusasetus. Tämän vuoksi »lakiväraus» (Gesetzesvorbehalt) on ulotettava paitsi oikeus- myös hallintoasetuksiin. Kelsen 1911 s. 537–566.

³⁰ Uotila 1963 s. 1–2 ja Sipponen 1965 s. 279.

³¹ Ks. edellä s. 465 alav. 15.

normikäsitteen määritelmän, joka myös sallii pelkästään virkamiehiä koskeville normeille oikeusnormiluonteen. Oikeusnormi on Makkosen mukaan sellainen käyttäytymiskaava, josta poikettaessa on »mahdollista määrättyjä muotoja noudattaen aikaansaada toimenpiteitä organisoidun yhteiskunnan taholta eli orgaanireaktio». ³² Makkonenkaan ei ole kytkenyt oikeusnormikäsitteen määrittelyään eri valtio-orgaanien positiivisoikeudellisten kompetenssirajojen tarkasteluun. Kun vielä muistetaan hänen korostavan »myöhäiswittgensteinilaisittain» käsitteiden sisällön riippuvuutta niiden käyttöyhteyksistä, ³³ olisi uskallettua väittää hänen edustavan oikeusnormikäsitteensä vuoksi suomalaisen oikeuskirjallisuuden yleisestä linjasta poikkeavaa kantaa vallanjakosäännöksen tulkinnassa. ³⁴

Myös saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa on erityisesti toisen maailmansodan jälkeen pyritty tekemään pesäeroa jälkikonstitutionaalisen koulukunnan oikeussääntökäsitteeseen. Kriitikoista Böckenförden arvostelun ydin tiivistyy näkemykseen, jonka mukaan on virheellistä supistaa oikeuden ja oikeusnormien tehtävä rajan vetämiseen eri oikeussubjektien tahtopiirien välille. Oikeudella on toinenkin, yhteistoiminnan järjestämiseen liittyvä tehtävä, joka on merkityksellinen erityisesti julkisoikeuden alalla. Oikeuden tehtävänä on myös »das Zusammenwirken der Individuen zu regeln, ihre aufeinander wirkenden Willenskräfte in bestimmter Weise planmässig und positiv zu verbinden, das Handeln des einen für andere oder für gemeinsame Zwecke zu bestimmen und zu ordnen». ³⁵ Julkisoikeudessa oikeuslausekäsite on Böckenförden mukaan

³² Makkonen 1968 s. 3.

³³ Ks. esim. Makkonen 1968 s. 9–10.

³⁴ Myös T. Holopainen, 1969 s. 41, on Uotilan ja Sipposen esityksiä muistuttavalla tavalla erottanut oikeusteoreettiset ja positiivisoikeudelliset näkökohdat. Hänen mukaansa »tutkimuksen kannalta on välttämätöntä olla selvillä siitä, mitkä kysymykset ovat loogisia, mitkä asiallisia». Edellisiin on »vastaukset etsittävä loogisen selvittelyn avulla, jälkimmäisiin taas tosiasioita tutkimalla»; tosiasiat lienee Holopaisen esityksessä oikeustieteen alueella oltaessa ymmärrettävä voimassa olevaan oikeusjärjestykseen samastuviksi. Lienee lupa katsoa, että Holopaisen Kelsen-vaikutteinen ja mm. »yksityisautonomisen kompetenssin» puitteissa annetut normit kattava oikeusnormikäsite –T. Holopainen 1969 s. 34–42 – on vastaus »loogiseen» eikä »asialliseen» kysymyksenasetteluun; tämän käsitteen avulla ei siten voi lähteä tulkitsemaan esim. HM 2 §:n vallanjakosäännöstä. Positiivisoikeudellista lähtökohtaa korostaneekin T. Holopaisen, 1969 s. 41, toteamus, jonka mukaan »on...empiirisesti selvitettävä, millaisten normien antaminen kuuluu millekin orgaanille...».

³⁵ Böckenförde 1964 s. 72.

määriteltävissä »als Begründung und verbindliche Massbestimmung für die Ausübung öffentlicher Gewalt und die Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten».³⁶ Tämän määritelmän nojalla ainakin osa jälkikonstitutionaalisen koulukunnan oikeuslausekäsitteensä ulkopuolelle jättämistä organisatorisista normeista saa Böckenförden konseptiossa oikeudellisen luonteen.³⁷ Böckenförde ei kuitenkaan perusta – toisin kuin klassinen positivismi – oikeuslausekäsitteeseensä organisaatiovallan subjekteja koskevia presumtioita.

Edellä (I.11.2.) olen oikeudellisen sääntelyn prosessin ja mekanismin käsitteisiin tukeutuen pyrkinyt osoittamaan, että valtio-organien keskinäisiä suhteita säänteleviltä normeilta ei ole syytä kieltää oikeudellista luonnetta. Onko tästä teoreettisesta kehittelystä sitten tehtävissä hallitusmuodon vallanjakosäännöksen tulkintaan vaikuttavia johtopäätöksiä? Ovatko vallanjakosäännöksen perinteisen tulkinnan synnyttämät ongelmat ratkaistavissa korvaamalla sen käyttämä oikeussääntökonseptio uudella, teoreettisesti perustellummalla käsitteellä?

Vastaukseni kysymyksiin on kieltävä. Vaikka Uotilan ja Sipposen teoreettisten käsitteiden luonteesta – erityisesti niiden konventionaalisuudesta – esittämiä näkemyksiä voidaan arvostella, heidän kantansa näiden käsitteiden merkityksestä positiivisoikeudellisten säännösten tulkinnessa on nähdäkseni oikea.³⁸ Tulkinnessa tosin saatetaan päätyä teoreettisia kehittäjiä vastaavaan lopputulokseen mutta tulkintakannanoton ainoaksi perusteluksi ei riitä teorialason argumentointi.

Saksalaisen jälkikonstitutionaalisen koulukunnan esikuvia seurannutta vallanjakosäännöksen tulkintaa voikin kritikoida jo siitä, että se on välittömästi siirtänyt teoreettisella tasolla kehitellyn oikeussäännön käsitteen positiivisoikeudellisen kompetenssiongelman ratkaisuun. Lisäpainoa kritiikki saa klassisesta positivismista omaksutun konseption sidonnaisuudesta synty-ympäristöönsä, keisarillisen Saksan valtakunnan valtiosääntöiseen ja poliittiseen järjestelmään: näennäisestä teoreettisesta yleispätevyydestään huolimatta tämä konseptio oli aikansa lapsi, saksalaisen perustuslaillisen monarkian ja sen taustalla olleiden yhteiskunnallispoliittisten olojen synnyttämä. Tämä sidonnaisuus on myös yhtenä syynä tarkastelemini, konstruktia Suomen valtiosääntöjärjestelmään sovellettaessa ilmeneviin ristiriitoihin.

³⁶ Böckenförde 1964 s. 74 (kurs. poistettu).

³⁷ Böckenförde 1964 s. 74–78.

³⁸ Vrt. Vasiljevin, 1976 s. 50–52 ja 91–93, esitystä säädöstekstissä käytettyjen ja oikeustieteen kehittämien käsitteiden välisestä erosta.

Valtiosääntödogmatiikkamme onkin nähdäkseni aika jättää jäähyväiset jälkikonstitutionaalisen koulukunnan esikuvia myötäilevälle lain kaksinaiskonseptiolle. Legislatiiville HM 2 §:ssä pidätettyä kompetenssia ei tule määritellä ulkovaltiosääntöisen aineellisen lakikäsitteen avulla. HM 2 §:llä osoittaa tietyn sääntelyalan legislatiivin yksinomaiseen kompetenssiin mutta tuon sääntelyalan ääriviivoja ei piirrä valtiosäännön ulkopuolisin kriteerein muodostettu aineellinen lakikäsite.

Hallitusmuodon muutkaan säännökset eivät nähdäkseni edellytä aineellisen lakikäsitteen käyttämistä valtiosääntödogmatiikassa. Tämä koskee myös HM 5 ja 92,1 §:ää, joita on usein pidetty varmimpana osoituksena siitä, että valtiosääntödogmatiikassamme tarvitaan aineellista lakikäsitettä ja että lain kaksinaiskonseptiolla siten on sijansa valtiosääntödogmatiikassamme.³⁹

On täysin mahdollista päätyä oikeudellisessa tulkinnassa yleisesti noudatettuja metodeja käyttäen päätelmään, jonka mukaan se, mitä nimenomaisesti on säädetty laista, koskee myös alemmantasoisia oikeusnormeja. Tällainen johtopäätös on tehtävissä yhtä hyvin HM 5 §:n kuin HM 92,1 §:nkin tulkinnassa. Lakitermin käyttöä HM 5 §:ssä voidaan lisäksi selittää sillä, että kansalaisten oikeusasemaa koskevat normit tuli – hallitsijan ns. taloudellisen lainsäädäntövallan alaan luettuja säännöksiä lukuunottamatta – jo Venäjän vallan aikana omaksuttujen periaatteiden mukaan antaa edustuslaitoksen myötävaikutuksella, siis hallitusmuodon vahvistaman säädösterminologian mukaisesti lailla.⁴⁰

Myös lakitermin käyttöä HM 92,1 §:ssä voidaan selittää vastaavalla argumentilla. Periaatteen ensisijaisena sovellutusalanana pidettiin viranomaisten ulospäin suuntautuvaa, kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavaa toimintaa. Myös tällaiseen toimintaan valtuuttavat säännökset kuuluivat edustuslaitoksen myötävaikutusta edellyttäviin sääntelykysymyksiin. HM 92,1 § on lisäksi sananmukaisesti otettuna juridiselta sisällöltään – kuten Sinisalo⁴¹ on pyrkinyt osoittamaan – kuta kuinkin tyhjä: se toteaa virkamiesten osalta, että oikeusnormeja on noudatettava ja että niiden noudattamatta jättämisestä seuraa sanktio. Sisällöltään näin ymmärrettynä säännöksen ei tulisi aiheuttaa juridiikallemme kovin paljon päänvaivaa eikä sitä myöskään tulisi käyttää argumenttina, jolla valtiosääntöjärjestelmäämme ankkuroidaan siihen muutoin soveltumaton konstruktio. Relevanttia juridista sisältöä säännös tietysti saa, jos sen ilmaisemasta hallin-

³⁹ HM 5 §:hän oli Puhakalla poikkeus siitä yleisestä kannasta, jonka mukaan lakikäsite hallitusmuodossa on ymmärrettävä muodollisessa merkityksessään. HM 92,1 § taas oli eräs niistä säännöksistä, jotka Erich Puhakka-kritiikissään nimenomaisesti mainitsi »voimassa olevaa oikeutta yleisesti» tarkoittavina. *Erich* 1925a s. 380.

⁴⁰ Ks. *Erich* 1925b s. 178–180 ja *Hermanson* 1928 s. 103–114.

⁴¹ *Sinisalo* 1968 s. 29.

non lainalaisuuden periaatteesta tehdään hallintoa sääntelevien normien antamisjärjestystä koskevia johtopäätöksiä. Näinhän suomalainen valtio-oikeustraditio ei kuitenkaan ole tehnyt.

2.4. Legislatiivin kompetenssiarvioinnin lähtökohta: vallanjakosäännös poliittisten suhteiden järjestäjänä

Vallanjakoperiaatteeseen ja sen positiivisoikeudellisiin sovellutuksiin liittyvää ongelmavyöhykettä on lähdeittävä purkamaan tarkastelemalla, mistä tuossa periaatteessa pohjimmaltaan on kysymys. Jälkikonstitutionaalisen koulukunnan konstruktion arviointi, joka on toisen maailmansodan jälkeisessä saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa varsin yleisesti hyväksytty, antaa siitä jo viitteitä. Konstruktion avulla vedettiin rajaa luonteeltaan olennaisesti poliittisten valtasuhteiden välille. Kysymys ei perimmältään ollut legislatiivista ja eksekutiivista orgaaneina in abstracto vaan poliittisten voimien valtiollisesta vallasta käymän kamppailun lopputuloksen kirjaamisesta, niiden vaikutusalueiden määrittelystä, ja samalla puitteiden luomisesta tulevalle poliittiselle valtataistelulle.⁴² Vallanjakoperiaatteen isäksi kutsuttu Montesquieu ei – toisin kuin klassinen saksalainen positiivismi – edes pyrkinyt peittelemään oppinsa todellista kohdetta, poliittisten suhteiden järjestämistä. Hänen valtiovallan jakamisen ja tasapainottamisen järjestelmässään eri valtio-orgaanit olennoivat siirtymävaiheen yhteiskunnan sosiaalisia ja poliittisia voimia. Montesquieun tavoitteena oli järjestelmä, joka sallisi uusia yhteiskuntasuhteita edustaville poliittisille voimille osallisuuden valtiovallan käyttöön mutta joka samalla säilyttäisi aateliston poliittisesti johtavan aseman.⁴³

⁴² Böckenförden, 1964 s. 62–63, mukaan »was der Sache nach als eine verfassungsdogmatische Diskussion um den Kompetenzbereich von Legislative und Exekutive und den sog. allgemeinen Gesetzesvorbehalt gemeint war, wurde geführt als 'rein theoretische' Diskussion um Inhalt und Umfang eines vorgeblich allgemeinen, theoretisch-abstrakten Begriffs». Jesch, 1961 s. 29, on kiinnittänyt huomiota lain kaksinaiskäsittään »poliittisuuteen»: Labandin aineellinen lakikäsite oli poliittinen, koska se veti »die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung, zwischen der Macht der Volksvertretung und der Macht der monarchischen Exekutive» ja koska »durch ihn das Gesetz zur Waffe in der Hand des Bürgertums wird». Tämän asean avulla porvaristo valtasi »seinen Anteil an der Bestimmung über die staatlichen Angelegenheiten». Ks. myös Jesch 1961 s. 108–109, jossa Labandin vakiinnuttama lakikäsite asetetaan sen saksalaisen 1800-luvun konstitutionaalisen liikkeen päätepisteeksi, jonka motoksi voidaan muotoilla: »Freiheit vom Staat durch Teilhabe am Staat».

⁴³ Nojaan tässä Althusserin, 1982, Montesquieu-erittelyyn. Montesquieun opin

Vallanjakoperiaatetta ja sen positiivisoikeudellisia ilmauksia on nähdäkseni edelleenkin lähestyttävä poliittisten suhteiden järjestämisen näkökulmasta. Kantani on sama kuin Sipposen, joka on esittänyt vallanjakosäännöksen tulkinnassa huomioon otettavaksi ohjenuoraksi, että »funktionaalinen ja organisatorinen vallanjako ovat syvimmältään poliittisen vallanjaon toteuttamistapoja».⁴⁴ Tämän lähtökohdan oikeutus nykypäivän ns. länsimaisissa demokratioissa on tosin joskus kiistetty. Böckenförde on organisaatiovaltaa käsittelevässä tutkimuksessaan katsonut, että vallanjaolla ei »parlamentaaris-demokraattisessa valtiosääntövaltiossa» ole enää poliittista painoa. Aiemmin todellista (poliittista) vallanjakoa ohjannut periaate on muuttunut luonteeltaan työnjaolliseksi; kyseessä ei enää ole »séparation des pouvoirs» vaan »séparation des fonctions».⁴⁵ Böckenförden käsityksen hyväksyminen merkitsisi, että vallanjakoperiaatteeseen liittyviä kompetenssiongelmia tulisi tarkastella ensisijaisesti organisatoris-tekni- sen tarkoituksenmukaisuuden kannalta.

Ylimpien valtio-orgaanien kompetenssisuhteet eivät kuitenkaan ole tämän päivän Suomessa typistettävissä pelkästään työnjaollisiksi ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista määräytyviksi: niillä on edelleenkin merkitystä tosiasiallisten poliittisten suhteiden muotoutumiselle. Eri poliittisten voimien vaikutusmahdollisuudet valtiokoneiston eri osiin saattavat vaihdella eikä tältä kannalta ole yhdentekevää, missä valtiovallan käytön painopiste osaltaan vallanjakosäännöksestä ja sen tulkinnasta määräytyen kulloinkin sijaitsee. Merkityksensä faktisille poliittisille suhteille on myös sillä, tapahtuuko valtiollinen päätöksenteko julkisen keskustelun ja kritiikin mahdollistaen eduskunnassa vaiko eksekutiivin julkisuudelta suojatummassa käsittelyssä.

Vallanjakoperiaatteen merkitys valtio-organisaation sisäisten suhteiden poliittiselle aspektille edellyttää, että se on valtiosääntödogmatiikassa kytkettävä toiseen HM 2 §:ssä nimenomaisen ilmauksensa saaneeseen valtiosääntöprinsippiin. HM 2,1 § osoittaa eduskunnan ylimmäksi valtio-orgaaniksi, ylimmäksi oikeudellisesti säänneltyä valtiollis-poliittista valtaa käyttäväksi elimeksi. Kun eduskunta on legislatiivin muodostavista orgaaneista se, jonka kanta on lainsäädäntökysymyksissä viime kädessä

formaalista tarkastelusta irrottautuvasta ja sen yhteiskunnallis-poliittisen kontekstin huomioon ottavasta tulkinnasta ks. myös *Neumann* 1967b s. 179–181 ja *Karsch* 1973 s. 100–107.

⁴⁴ *Sipponen* 1965 s. 487.

⁴⁵ *Böckenförde* 1964 s. 79–80.

ratkaiseva, legislatiiville pidätettyä sääntelyalaa on arvioitava ennen muuta eduskunnan valtiosääntöisen aseman välityksellä.

HM 2 §:n nojalla on siis myös legislatiiville kompetenssille osoitettavissa tietty aineellinen sisältö. Tätä sisältöä ei kuitenkaan määrää ulkovaltiosääntöinen HM 2,2 §:n käyttämän lainsäädäntökäsitteen määritelmä vaan HM 2,1 §:n eduskunnalle valtio-organiemme hierarkiassa vahvistama asema: *legislatiiville kuuluu päätöksenteko poliittis-yhteiskunnallisesti merkittävissä sääntelykysymyksissä*. Säännön voi kiinnittää myös aiemmin (IV.1.3.) hahmottelemani valtiollisten ohjaus- ja päätöksentekoprosessien jaksotteluun: eduskunnan toimivaltaan kuuluu varsinaisen päätöksenteon vaihe eli ratkaisut, joilla päätetään uusista valtiollisista ohjaustehtävistä, näiden tehtävien toteuttamisessa tavoiteltavista päämääristä sekä niitä palvelevien keinojen suuntaviivoista yhteiskunnan jäseniä ja ratkaisut toimeenpanevia valtio-orgaaneja sitovalla tavalla.

Esittämäni maksimiamia saatetaan moittia epämääräisyydestä ja vaikeasta sovellettavuudesta yksittäistapauksissa. Tätä haittaa vähentävät osaltaan hallitusmuodon nimenomaiset säännökset, jotka edellyttävät tiettyjen kysymysten sääntelemistä lailla, esimerkkeinä vaikkapa HM II luvun perusoikeussäännökset. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus on niin ikään riidaton silloin, kun normeerattavasta asiasta on aiemmin annettu säännöksiä lailla. Tietyn tyyppisten kysymysten vakiintunut sääntelykäytäntö saattaa myös olla riittävä perustelu legislatiivin yksinomaiselle kompetenssille.

HM 2,1 §:stä johdettua sääntöä joudutaankin soveltamaan ainoastaan epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Tällöin sen joustavuus on myös etu: se ei jäädytä valtio-organien toimivaltasuhteita tiettyyn historialliseen ja poliittiseen tilanteeseen sidotuiksi kuten lain kaksinaiskonseption sisältämä aineellisen lain (oikeussäännön) käsite. Sitä noudatettaessa on mahdollista ottaa huomioon valtiollisen päätöksenteon kohteeksi kulloinkin tulevien kysymysten poliittisen ja yhteiskunnallisen ominaispainon vaihtelu.

Myös aiemmasta oikeuskirjallisuudesta on poimittavissa lausumia, jotka ovat tulkittavissa ehdottamalleni säännölle saman suuntaisiksi. Mm. E. H. I. Tammio on huomauttanut siitä, että yhteiskunnallinen kehitys saattaa siirtää aiemmin eksekutiivin sääntelemät kysymykset legislatiivin yksinomaiseen toimivaltaan.⁴⁶ Samoin on oikeuskirjallisuudessa aiem-

⁴⁶ Tammio 1948 s. 36. Jo Erich, 1925b s. 184, viittasi siihen, että asetuksen ala saattaa supistua, »jos jokin ala aikaisemman oikeuskäsityksen nojalla on voitu

minkin korostettu HM 2,1 §:n edellyttävän eduskunnan asemaa ylimpänä valtio-organina, joskaan tästä vaatimuksesta ei ole tehty niitä legislaatiivin kompetenssia koskevia johtopäätöksiä, jotka siitä nähdäkseni seuraavat.

2.5. Organisaatiovallan suhde toimeenpanovaltaan: eksekutiivin kompetenssipresumtion hylkääminen

Eduskunnan asema ylimpänä valtio-organina sekä tästä johtuvat eduskunnan kompetenssipresumtio ja esittämäni legislaatiivin yksinomaista kompetenssia määrittävä sääntö edellyttävät hallinnon käsitteen arvioimista toisin kuin valtiosääntötutkimuksemme on vallanjakosäännöstä tulkitessaan tehnyt; hallinnon negatiivinen määrittelyhän ei esim. ole sopusoinnussa eduskunnan kompetenssipresumtion kanssa. *Hallinnon käsitteelle* on etsittävä *positiivista sisältöä*, joka on sopusoinnussa legislaatiivin yksinomaisen toimivallan määräytymisperusteiden kanssa.

Suomalaisessa kirjallisuudessa on, yleensä täsmällisimmäksi katsottua negatiivista määrittelyä täydentäen, esitetty myös hallintokäsitteen positiivisia määritelmiä. Eri kirjoittajien käyttämät muotoilut poikkeavat jonkin verran toisistaan mutta niistä on kuitenkin pelkistettävissä yhteinen ydinsisältö: hallinto on valtioelinten toimintaa oikeusjärjestyksen »puitteissa» tai »rajoissa». Lisämäärityksenä on vielä saatettu esittää tämän toiminnan tapahtuvan valtion tehtävien tai tarkoituksen taikka »kokonaisuuden intressien» toteuttamiseksi.⁴⁷

Mäenpään mielestä hallintokäsitteen positiivinen määrittelytraditio pitää hallintotoimintaa lainsäädäntöön nähden toissijaisena, supistaa sen lainsäädännön toimeenpanoksi.⁴⁸ Tämä arvio ei ymmärtääkseni osu oikeaan. Jos se olisi oikea, hallinnon positiivinen määritelmä olisi ristiriidassa samojen kirjoittajien esittämän negatiivisen määritelmän kanssa. Ristiriidan mahdollisuutta ei luonnollisesti voi ennalta sulkea pois. Positiivisiin määritelmiin tarkemmin tutustuttaessa kuitenkin havaitaan, että ristiriitaa negatiivisen ja positiivisen määritelmän välillä ei ole.

järjestää asetustietä, mutta itse aine muuttuneen oikeuskäsityksen vaikutuksesta nyt luetaan yleiseen lainsäädännön piiriin». Ks. myös *Hidén–Saraviita* 1977 s. 125–126.

⁴⁷ Ks. hallinnon positiivisista määritelmistä, jotka toisinaan on esitetty rinnan negatiivisen määrittelyn kanssa, *Willgren* 1925 s. 1, *Hermanson* 1928 s. 16 ja 133, *K. J. Ståhlberg* 1928 s. 3 ja *Tarjanne* 1937 s. 507. Ks. myös *Mäenpään*, 1979 s. 180–181, selostusta hallinnon positiivisen määrittelyn traditiosta.

⁴⁸ *Mäenpää* 1979 s. 180.

Positiiviset määritelmät eivät näet edellytä hallintotoiminnan vaativan aina perustakseen lainsäädäntöä, jonka toimeenpanoon se rajoittuisi. Määritelmien mukaan lainsäädäntö vain asettaa hallintotoiminnalle rajat tai puitteet; tämä on eri asia kuin edellyttää, että hallintotoiminta vaatisi aina perustakseen toimeenpantavaa lainsäädäntöä. Itse asiassa hallinnon positiivisen määrittelyn eräänä keskeisenä lähtökohtana saksalaisen klassisen positivismin teoriassa – jäljet johtavat tässäkin syltityhteeseen! – oli, että hallinnolla on tietty »Eigenbereich», johon lainsäädännöllisen valtuutuksen vaatimus ei ulotu. Teorian tasolla tämä lähtökohta nojautui valtio-oikeushenkilön – tässä eksekutiiviin samastettuna – rinnastamiseen yksityisoikeuden subjekteihin. Eksekutiivilla oli yksityisoikeudellisten subjektien tavoin »luonnostaan» tietty autonominen toiminta-alue, jota oikeusjärjestys tosin rajoitti mutta jonka ei voitu sanoa siihen perustuvan.⁴⁹ Näin ymmärrettyinä hallinnon positiiviset määritelmät rajaavat eksekutiivin kompetenssialueen samalla tavoin kuin oikeussääntökäsitteeseen yhdistyvä negatiivinenkin määritelmä.

Oikeuskirjallisuutemme hallinnon positiivisen määrittelyn perinne ei siten tarjoa perustaa ongelmamme ratkaisemiselle. Teoriahistorian tasolla on hallitusmuodon eduskunnalle osoittaman aseman huomioon ottavan eksekutiivin toiminnan määrittelyn juuria etsittäessä palattava ajassa kauemmas taaksepäin kuin saksalaiseen klassiseen valtio-oikeudelliseen positivismiin: eksekutiivin toiminta on luonnehdittava sellaisten valtio- ja valtiosääntöteorian klassikoiden kuin Locken ja Rousseau'n tavoin edustuslaitoksen päätöksiin nähden toissijaiseksi, näiden päätösten toimeenpanoksi.⁵⁰ Tällaiselle määrittelylle on, kuten Mäenpää⁵¹ on huomauttanut, saatavissa tukea jo HM 2,3 §:n kielellisestä ilmauksesta, joka hallinto-

⁴⁹ Niinpä Laband, 1911b s. 200–201, hylkäsi nimenomaisesti hallinnon määrittelyn toimeenpaneavaksi vallaksi. Hänen mukaansa »das Wesen der Verwaltung besteht nicht in der Ausführung der Gesetze, sondern in der Durchführung der dem Staate obliegenden Aufgaben unter Beobachtung, d.h. ohne Verletzung der Gesetze». Tämä hallinnon olemus oikeuttaa sen rinnastamisen yksityishenkilöihin: »Die Staatsverwaltung steht hinsichtlich der Führung der öffentlichen Geschäfte dem Rechte gerade so frei und gerade so gebunden gegenüber wie der Einzelne hinsichtlich seiner Privatgeschäfte.» Ks. myös Böckenförden, 1958 s. 239–240, esitystä Labandin hallintokäsitteestä sekä Jeschin, 1961 s. 150, tiivistelmää eksekutiivin asemasta »lakivaruksen» ulkopuolelleen jättämällä alueella.

⁵⁰ Locke 1965 s. 409–411 ja Rousseau 1979 s. 101–107. Lockella kuitenkin hallitsijan prerogatiivi merkitsi poikkeusta eksekutiivin asemasta lakien toimeenpanijana. Locke 1965 s. 421–427.

⁵¹ Mäenpää 1979 s. 180.

termin sijasta puhuu toimeenpanovallan käytöstä. Olennaisempaa kuitenkin on, että vain toissijaisuus- ja toimeenpanokriteereitä korostava hallinnon määrittely on sopusoinnussa eduskunnalle valtiosääntöjärjestelmässämme kuuluvan aseman kanssa.

Mikä sitten on organisoinnin suhde toimeenpanoksi luonnehdittavaan hallintoon? Kuuluuko organisaatiovalta siihen kompetenssiin, jonka HM 2,3 § on valtio-organien toimivaltasuhteissa varannut eksekutiiville?

Myöntävää vastausta voidaan perustella näkökulmasta, jota voinee pitää länsimaista oikeuskirjallisuutta nykyisinkin hallitsevana. Organisaatio on tulkittavissa keinoksi tiettyjen tavoitteiden ja tehtävien toteuttamiseksi ja tässä mielessä tekniseksi apuvälineeksi. Valtion perustehtävät liittyvät kansainvälisten suhteiden hoitoon sekä valtiosisäiseen yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjaukseen. Organisointi sisäisen hallinnon toimintona on edellytyksenä kaikkien valtiosta ulospäin suuntautuvien »asia»toimintojen hoitamiselle, yhtä hyvin lainsäädäntö-, toimeenpano- kuin tuomiovallankin käytölle.

Sisällöllisesti määritelty lakikäsitys on sidottu valtion ulospäin suuntautuviin tehtäviin sekä suomalaista valtiosääntödogmatiikkaa ohjanneessa jälkikonstitutionaalisessa teoriassa että sitä edeltäneissä, esim. valistusajan konseptioissa. Myös se sääntö, jota olen ehdottanut noudatettavaksi legislatiivin yksinomaista kompetenssialuetta arvioitaessa, johtaa painotamaan näiden tehtävien ja niiden toteuttamisen lakitasoisen sääntelyn vaatimusta. Hallintokoneiston organisointi voidaan ymmärtää eksekutiivin valtiosta ulospäin suuntautuvien toimeenpanotehtävien välttämättä edellyttämäksi aputoiminnoiksi, jonka avulla luodaan noista tehtävistä huolehtivat elimet. Organisatoriset normit ovat tältä kannalta yhteiskunnallista ohjausta toteuttaviin lakeihin nähden toissijaisia, niistä voidaan käyttää *Rechtsverwirklichungsnormen* -nimitystä.⁵²

Luonnehtimani ajattelutapa tavoittaa kuitenkin vain toisen puolen organisointitoimenpiteiden vaikutuksista: se pitää silmällä ainoastaan organisatoristen suhteiden *organisatoris-teknistä* aspektia ja sivuuttaa niiden *poliittisen* ominaisuuden. Organisoititoimilla ohjataan myös yhteiskunnan poliittisten suhteiden ja koko poliittisen järjestelmän kehitystä eikä niitä sen vuoksi voi typistää pelkästään ulospäin suuntautuvan ohjauksen aputoiminnoiksi. Poliittisten suhteiden muovaajana organisoitua voi pitää yhtenä »asia»toimintona poliittisen järjestelmän ulkopuoliseen yhteiskuntaan vaikuttavien toimintojen rinnalla.

⁵² Vrt. Forsthoff 1973 s. 437–438.

Suhtaudunkin kriittisesti niihin perusteluihin, joita Böckenförde on esittänyt eksekutiivin organisaatiovaltapresumtiolle. Böckenförde on hylännyt jälkikonstitutionaalisen koulukunnan oikeussääntökäsitteen ja pitänyt luonteeltaan oikeudellisina ainakin osaa niistä organisatorisista normeista, joiden oikeussääntöluonteen tämä koulukunta kielsi. Uotilan ja Sipposen tavoin Böckenförde ei kuitenkaan pidä oikeana ratkoa valtiosääntödogmaattisia ongelmia teoreettisen oikeusnormikäsitteen avulla. Mutta –ja jälleen Sipposen tavoin– hän on tästä huolimatta päätenyt olennaisesti samaan lopputulokseen kompetenssipresumtiokysymyksessä kuin jälkikonstitutionaalinen koulukunta. Perustelu vain on toinen, organisoinnin »asiallis-funktionaalinen» yhteys toimeenpanovallan käyttöön. Seuraava pitkäkö lainaus Böckenförde argumentoinnista sallittakoon, koska se monarkistisen prinssiin hylänneeseen valtiosääntöjärjestelmään ja porvarillisen valtion tehtävien muutoksiin kiinnittyvänä kytkeytyy läheisesti oman kantani kehittelyyn. Böckenförde argumentoi seuraavasti:

»Die Abgrenzung ergibt sich . . . aus dem sachlich-funktionalen Zusammenhang der Organisationsgewalt mit Stellung und Aufgabe der vollziehenden Gewalt im gewaltgliedernden Verfassungsstaat und insbesondere im sozialgestaltenden und daseinssichernden Staat der Gegenwart. . . . Die vollziehende Gewalt, in ihren beiden Unterarten der Regierung (Gubernative) und Verwaltung (Administrative) ist ihrem Typ nach die konkret-handelnde, verwirklichende und zweckhaft-gestaltende Funktion im Staatsleben, im Unterschied zur gesetzgebenden Gewalt als der in erster Linie abstrakt-regelnden und kontrollierenden Funktion, die normative Maßstäbe setzt und Tätigkeitsrahmen absteckt, Rechte und Pflichten begründet, aber nicht selbst konkret und zweckhaft handelnd tätig wird. Die Ausübung der Organisationsgewalt ist dabei ein notwendiges Element der konkret-handelnden und gestaltenden Funktion der Exekutive: sie schafft einmal die Vorbedingungen für die planmäßige und zweckentsprechende Erledigung der mannigfachen konkreten Sachaufgaben, ja setzt die vollziehende Gewalt dazu allererst instand, und ist ferner durch die Bildung, Zusammenfassung, Ausrichtung, Gliederung, Zusammenordnung zahlreicher Funktionseinheiten und Funktionsträger selbst ein Teil 'ziel- und zweckbestimmter Sozialgestaltung'. Das wird um so deutlicher, je mehr im Zeichen staatlicher Sozialgestaltung die leistende, versorgende, Sozialabläufe lenkende Tätigkeit und damit umständebedingte, öfterem Wechsel unterliegende Organisationserfordernisse zunehmen. Im Bereich der Regierung ist die Organisation zudem auch ein Teil politischer Selbstdarstellung und Integration.

Aus dieser Sach- und Funktionsnähe folgt die grundsätzliche Zugehörigkeit der Organisationsgewalt zum Eigenbereich der vollziehenden Gewalt». ⁵³

Böckenförden analyysi valtion tehtävien muuttumisesta yhteiskunnan aktiivisen ja tavoitteellisen ohjauksen suuntaan sekä tähän liittyvästä hallintokoneiston aseman painottumisesta valtiollisessa ohjausmekanismissa soveltuu Suomenkin oloihin. Pitää myös paikkansa, että organisointi on hallintokoneistolle annettujen ohjaustehtävien välttämätön edellytys. Johtopäätöksiin, jotka Böckenförde näistä kehityspiirteistä organisatiovallan subjektikysymyksessä tekee, en kuitenkaan voi yhtyä.

Kun hallintokoneiston kautta toteutettavan yhteiskunnan ohjauksen merkitys kasvaa, myös ohjauksen konkreettiin sisältöön osaltaan vaikuttavien organisatoristen järjestelyjen ominaispaino lisääntyy. Hallinto ei voi toimeenpanoksi käsitettynäkään olla pelkkää legislatiivin päätösten mekaanista soveltamista. Käytännössä ns. puitelainsäädäntö ja joustavat lakinormit ovat entisestään kasvattaneet hallinto-orgaanien harkintavaltaa. Samalla hallintokoneiston sisäiset toimivalta- ja ohjaussuhteet samoin kuin hallinto-orgaaneina toimivien henkilöiden valikoituminen ovat saaneet yhä enemmän yhteiskunnallis-poliittista relevanssia. Organisatoristen suhteiden kaksinaisuusluonteen kannalta tämä kehitystendenssi korostaa hallintokoneiston organisoinnin poliittista aspektia organisatoris-teknisen puolen kustannuksella. Organisatoristen suhteiden poliittinen luonne painottuu varsinkin silloin, kun hallintokoneistoa organisoitaessa samalla nimenomaisesti järjestetään myös niitä suhteita, joiden osapuolena ovat poliittisen järjestelmän valtioinstituution ulkopuoliset elementit, kuten etujärjestöt.

Organisointitoimenpiteiden merkitys sekä yhteiskunnan ohjauksen konkreettisen sisällön että niiden itsenäisen poliittisia suhteita ohjaavan vaikutuksen kannalta on siis lisääntynyt. Böckenfördeä ei voi moittia tämän kehitysilmiön sivuuttamisesta. Vallanjakoperiaatteen muuttunutta merkitystä koskevan käsityksensä vuoksi hän ei kuitenkaan anna sen määrätä legislatiivin ja eksekutiivin välisen organisaatiovallan jakautumisen tulkintaa. »Parlamentaaris-demokraattisessa valtiosääntövaltiossa» kaikilla valtio-orgaaneilla on hänen mukaansa toiminnalleen yhtä lailla demokraattinen legitimaatio ja vallanjakoprinsipiä on tullut ensisijassa

⁵³ Böckenförde 1964 s. 86–87.

työnjaollinen.⁵⁴ Siksi eksekutiivin organisaatiovallan perusteluksi riittää sen »asiallis-funktionaalinen» yhteys toimeenpanovallan käyttöön.

Jos käsitys vallanjaon olennaisesti poliittisesta luonteesta sekä eduskunnan asemasta ylimpänä valtio-organina hyväksytään, Böckenförden kehitystä pääpiirteissään oikein hahmottava analyysi viittaa kuitenkin hänen kannalleen vastakkaiseen johtopäätökseen. Analyysi puoltaa pikemminkin eduskunnan osuuden lisäämistä organisaatiovallan käytössä kuin eksekutiivin kompetenssipresumtiota.

Toisaalta saatetaan esittää, että valtion ja yhteiskunnan muuttunut suhde on asettanut valtiolliset ohjauspäätökset käytäntöön siirtävälle hallinto-organisaatiolle entistä suurempia joustavuuden, nopeasti muuttuviin ympäristöolosuhteisiin mukautumisen ja ns. rakennetehokkuuden⁵⁵ vaatimuksia. Näitä vaatimuksia, joissa sinänsä on varmasti perää, voidaan käyttää argumenttina eksekutiivin organisaatiovallan laajentamiselle ja vastaavasti eduskunnan myötävaikutusta edellyttävien organisointitoimenpiteiden alan supistamiselle. Organisaation jatkuva uudistaminen onkin tehokkaammin taattavissa eksekutiivin omin toimenpitein. Eduskuntakäsittely on aikaa vievä ja hallinto-organisaation yksityiskohtaisella lakitasoisella sääntelyllä on organisatorisia rakenteita jäykistävä vaikutuksensa. Myös tämä argumentointi näkee kuitenkin hallintokoneiston rakenteen ongelmat pelkästään organisatoris-teknisestä näkökulmasta ja sivuuttaa niiden poliittisen puolen. Tekniset tehokkuusperusteet eivät voi syrjäyttää niitä valtiosääntömme mukaisen demokraattisen päätöksenteon vaatimuksia, jotka liittyvät organisatoristen suhteiden poliittisesti relevantteihin aspekteihin. Ahtaista tehokkuuslähtökohdista on lisäksi puollettavissa eduskunnan päätöksenteon minimoiminen yhtä hyvin valtio-organisaatiosta ulospäin suuntautuvassa ohjauksessa kuin sen sisäisten rakenteiden järjestämisessä: esim. aikatekijällä mitattuna valtiollinen ohjaustoiminta on varmasti sitä tehokkaampaa, mitä enemmän sitä koskevaa päätöksentekoa muodollisesti keskitetään eksekutiiviin. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään teknisistä välttämättömyyksistä vaan myös yhteiskunnallisen kehityksen suuntaamiseen liittyvistä erilaisista ja ristiriitaisista intresseistä ja tavoitteista. Päätöksentekomuotoa ei siksi voi yksin eikä edes ensisijaisesti määrätä tekninen tehokkuus, joka ottaa tavoitteet annettuina tai katsoo niiden yksiselitteisesti johtuvan yhteiskuntasysteemin ja sen kehityksen valtiolliselle ohjaukselle sanelemista vaatimuksista.

Hallintokoneiston organisointi sijoittuu siten eräiltä osiltaan siihen eduskunnan (legislatiivin) päätösten toimeenpanoon, jonka HM 2 § määrit-

⁵⁴ Böckenförde 1964 s. 78–80.

⁵⁵ Ks. rakennetehokkuuden käsitteestä esim. Ahlstedt et al. 1974 s. 123 ja Virkkunen–Tuori 1981 s. 27.

telee eksekutiivin kompetenssiksi. Tällainen tulkinta on oikeutettu silloin, kun organisoinnin funktio typistyy ensisijaisesti organisatoris-teknisten edellytysten luomiseen toimeenpantavilla päätöksillä määriteltyjen ohjaustavoitteiden ja -tehtävien toteuttamiselle. Tällöin vallanjakosäännöksellä on myös välitöntä merkitystä eksekutiivin organisaatiovallan oikeusperustana; vallanjakosäännös on yksi eksekutiivin yleisen organisaatiovallan valtiosääntöisistä tukinojista.

Mitä enemmän organisatoristen suhteiden poliittinen aspekti sen sijaan korostuu, sitä lähempänä on jo HM 2 §:n nojalla oletamus eduskunnan myötävaikutuksen välttämättömyydestä organisatorisissa ratkaisuisa. Legislatiivin ja eksekutiivin organisaatiovallan jakautumiseen yksittäistapauksissa vaikuttavia näkökohtia on vaikea yleistävästi luetella; eri näkökohtien merkitys sitä paitsi vielä vaihtelee erilaisissa historiallisissa ja poliittisissa konteksteissa. Joihinkin kompetenssikysymyksen ratkaisulle merkityksellisiin seikkoihin palaan ns. institutionaalista lakivaurausta tarkastellessani.

Böckenförden argumentaation arvostelu ei siis johda hänen esittämälleen vastakkaiseen, legislatiivin toimivaltaa puoltavaan presuntioon. Sellaista yleistä kompetenssipresumptiota, johon verrattuna hallitusmuodon nimenomaiset säännökset olisivat mahdollisesti poikkeuksia ja johon voitaisiin tukeutua niiden tulkinnassa ja niiden kenties ulkopuolelleen jättämällä sääntelyalueella, ei nähdäkseni ole perusteltua omaksua.

2.6. Budjettivallan ja budjetin soveltamisvallan suhde organisaatiovaltaan

Eräiden tutkijoiden mielestä *budjettivallan* käyttö ei käsitteellisesti voi olla organisaatiovallan käyttöä: edellinen voi olla jälkimmäisen edellytys ja samalla rajoitus mutta ei kuulua sen alaan. Jos organisaatiovallan käsite rajataan eksekutiivin kompetenssiin, ei edustuslaitoksen budjettivalta voikaan miltei osin sisältyä sen piiriin. Kuitenkin myös Böckenförde, jonka organisaatiovallan käsitteeseen ei liity tällaista subjektia koskevaa ehtoa, erottaa budjettivallan käsitteellisesti organisaatiovallasta jälkimmäisen edellytykseksi tai rajoitukseksi.⁵⁶ Tämä johtunee hänen organisaatiovallan säännöstämiskompetenssiksi typistävästä lähtökohdastaan.

⁵⁶ Böckenförde 1964 s. 107–114. Myös Forsthoff, 1973 s. 435, tarkastelee budjetin organisaatiovallan rajoituksena. Mäenpää, 1977 s. 45, sen sijaan toteaa, että »organisaatiovalta sisältyy tärkeänä osana... eduskunnan budjettivaltaan».

Omaksumani organisaatiovallan käsite ei sisällä kompetenssin subjek-tia eikä myöskään organisointitoimenpiteiden juridista muotoa koskevia rajoituksia: olen määritellyt organisaatiovallan oikeudellisena käsitteenä toimivallaksi, jonka sisältönä ovat valtion hallinto-organisaation, sen työnjaollisten ja ohjauksellisten suhteiden muotoutumiseen vaikuttavat toimenpiteet. Sikäli kuin eduskunnan budjettivalta sisältää tällaista toi-mivaltaa, se kuuluu organisaatiovallan piiriin.

Eri valtio-orgaanien yleisten toimivaltasuhteiden kannalta tarkastele-maani käsitteellistä kysymystä merkittävämpi ongelma on kuitenkin *budjetin soveltamisvallan* ja organisaatiovallan mahdollinen yhteys. Bud-jetti on saksalaisessa kirjallisuudessa joskus nähty eksekutiivin organisaatiovallan yhtenä oikeusperustana.⁵⁷ Eksekutiivin organisaatiovalta samas-tuisi ainakin eräiltä osin sille kuuluvaan budjetin soveltamisvaltaan.

Kun hallinnosta puhutaan toimeenpanona, pidetään yleensä silmällä hallinnon suhdetta lainsäädäntöön. Niinpä hallinnon toimeenpanon ja toissijaisuuden kriteereillä määritellyt Mäenpää on kirjoittanut, että »toi-meenpanona se (hallinto –KT) edellyttää aina jotain toimeenpantavaa, joka samalla määrää hallinnon puitteet. Tämä toimeenpantava on lainsäädäntö».⁵⁸ Olennaisin seikka määritettäessä eksekutiivin asemaa HM 2 §:n mukaisessa toimivaltasuhdejärjestelmässä on kuitenkin vaatimus hallin-totoiminnan perustumisesta eduskunnan päätökseen, ei se, missä juridi-ässä muodossa eduskunta päätöksen tekee. Myös budjetti voidaan katsoa sellaiseksi eduskunnan päätökseksi, jonka toimeenpanon HM 2,3 § osoit-taa eksekutiivin kompetenssiin.

Toimeenpanokäsitteen rajoittaminen pelkästään hallinnon suhteeseen lainsäädäntöön saattaa johtua siitä oikeuskirjallisuuden perinteestä, joka sijoittaa budjetista päättämisen hallinnon alaan: kun budjetti ei sisällä kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavia oikeussääntöjä eikä myöskään ole lainkäyttöä, sen täytyy kuulua negatiivisesti määritellyn hallinnon alaan. Budjetista päättämisen määritteli sisällöllisesti hallinnoksi silloin-kin, kun päätös puetaan lakimuotoon, jo lain kaksinaiskäsitteen isänä pidetty Paul Laband. Kysymys budjetin oikeudellisesta luonteesta –taus-tallaan Preussin kuuluisa budjettikiista edustuslaitoksen ja monarkin välillä 1860-luvulla– olikin se välitön ongelmanasettelu, josta käsin La-band päätyi lakikonseptioonsa.⁵⁹ Suomessa budjettia ovat pitäneet hal-

⁵⁷ Näin Köttgen 1958 s. 179–180.

⁵⁸ Mäenpää 1979 s. 180.

⁵⁹ Ks. Preussin budjettikiistan merkityksestä Labandin lakikäsitteen kehitte-lylle Jesch 1961 s. 22–23.

lintona mm. Eino Purhonen ja Tauno Vesanen hahmottelemini perusteisiin viitaten.⁶⁰

Yritykset sijoittaa lain ulkopuolelle jääviä eduskunnan päätöksente-
komuotoja HM 2,2–4 §:n tarkoittamien valtiotoimintojen alaan ovat kui-
tenkin valtiosääntömme edellyttämää valtio-organien perustoimivallan-
jakoa selvitetessä käsitevoimistelua, joka pahimmassa tapauksessa saat-
taa johtaa eduskunnalle kuuluvan aseman kanssa ristiriitaisiin päätelmiin.
HM 2,3 §:n toimeenpanokäsitteen tulkinnassa sekä eduskunnan ja ekseku-
tiivin välisen suhteen määrittämisessä ei budjettipäätöksen tai esim.
valtiosopimusten hyväksymispäätösten antaminen valtiovallan kolmijaon
mukaisiin lokeroihin ole tarpeellista. Ei ole mitään syytä omaksua aprio-
risesti käsitystä, että HM 2 §:n omaksuma kolmijako tyhjentää kaikki
mahdolliset niin eduskunnan kuin muidenkin valtio-organien toiminnot.
Tärkeintä on todeta, että myös budjettipäätös on lain tavoin sellainen
vastapooli, jota eksekutiivin 2,3 §:n mukaisen kompetenssialan määrit-
täminen toimeenpanon ja toissijaisuuden kriteereillä edellyttää. Näin on
asianlaita siitä huolimatta, että HM 2 § ei budjettivaltaa nimenomaisesti
mainitse, vaan sitä koskevat säännökset on sijoitettu hallitusmuodon
valtionaloutta käsittelevään lukuun.

HM 2 §:ssä vahvistetuille valtiosääntöperiaatteille vastakkaisiin pää-
telmiin saatetaan ajautua silloin, jos budjettipäätöksen luokittamisesta
valtiovallan kolmijaossa johdetaan budjettisäännösten tulkintamaksiime-
ja. Kun budjetista päättäminen kategorioidaan hallinnoksi, kysymykses-

⁶⁰ *Purhonen*, 1955 s. 39, on määritellyt budjetin seuraavasti: »Tulo- ja menoar-
vio on eduskunnan päättämä hallintotoimi, joka ennakolta varainhoitovuodeksi
kerrallaan osaksi arvioi muilla perusteilla syntyvät valtion tulot ja menot, osaksi
oikeuttaa toimeenpanovallan käyttämään valtion varoja määrätarkoituksiin kiinte-
ällä tai liukuvalla ylärajalla rajoitetut määrät, sisältäen oikeutus useimmiten myös
velvollisuuden tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen.» *Vesanen*, 1965 s. 8–9,
perustelee budjetin hallintotoimeksi sui generis päättyvää luonnehdintaansa seu-
raavasti: »Valtiollisen toimivallan jaoittelussa on syytä pysyä kolmijaon opin
rajoissa. Selväksi voidaan katsoa, ettei tulo- ja menoarvion päättäminen merkitse
sellaista valtion tahdonilmaisua, jolla abstraktisesti luodaan oikeusalamaisille oi-
keuksia ja velvollisuuksia ja joka sen vuoksi olisi katsottava laiksi aineellisissa
merkityksessä... HM 2,4 §:ssä tarkoitettua lainkäyttöä se ei tietenkään ole.
Harkittaessa, mikä on budjetin päättämisen asema tuon kolmijaon puitteissa, ei
esitetystä syistä ole muuta mahdollisuutta kuin todeta, että tulo- ja menoarvion
päättäminen on HM 2,3 §:ssä tarkoitettun toimeenpanovallan harjoittamista.» Ks.
myös *Vesanen* 1970 s. 83–86. Varhaisemmasta kirjallisuudesta ks. esim. *Erich* 1925b
s. 279.

sä on poikkeus HM 2,2–4 §:n kompetenssijaosta. Tällöin on lähellä ajatus, että poikkeuksena vallanjaosta eduskunnan budjettivaltaa ja tätä koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Tämä taas on ristiriidassa HM 2,1 §:n sisältämän eduskunnan aseman korostuksen kanssa. Edustuslaitoksen toimivallan suppeaa tulkintaa voi pitää yhtenä niistä julkilausumattomista intentioista, jotka ohjasivat jälkikonstitutionaalista koulukuntaa budjetin oikeudellisen luonteen arvioinnissa. Ilman yksityiskohtaisempaa oikeuskirjallisuuden ja sen osaltaan suuntaaman valtiokäytännön analysoimista olisi uskallettua väittää, että budjettipäätöksen hallinnoksi määrittelemisestä johdettava maksiimi olisi Suomessa vaikuttanut budjettivaltasäännösten tulkintaan ja soveltamiseen. Tällaisen vaikutuksen mahdollisuus on kuitenkin syytä todeta.

Budjetti on siis sellainen eduskuntapäätös, joka antaa eksekutiiville valtuutuksen ryhtyä sille HM 2,3 §:n mukaisesti kuuluviin toimeenpanotehtäviin. Valtuutuksen keskeisenä sisältönä on oikeus käyttää budjetin osoittamia määrärahoja. Se sisältää lisäksi oikeuden antaa sellaisia määräyksiä, joita budjetin soveltaminen kokonaisuudessaan tai sen yksittäisten määrärahojen käyttö edellyttää. Yleisten soveltamismääräysten antaminen kuuluu valtioneuvostolle sen HM 41,1 §:n mukaisen »hallitus- ja hallintoasioita» koskevan yleistoimivallan nojalla. Soveltamismääräysten antamiskompetenssin oikeusperustana ei siis ole VNOS 12,1 §:n 5) kohta – kuten oikeuskirjallisuudessa joskus on annettu ymmärtää⁶¹ – vaan eduskuntapäätösten toimeenpanotehtävän eksekutiiville osoittava HM 2,3 § ja valtioneuvoston yleistoimivallan vahvistava HM 41,1 §. Kyseinen VNOS:n säännös sääntelee ainoastaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden jakautumista yleisistunnossa ja ministeriöissä käsiteltäviin. – Kuuluuko budjettipäätöksen eksekutiiville antamaan valtuutukseen sitten myös oikeus ryhtyä organisointitoimenpiteisiin?

Eksekutiivin organisointitoimenpiteet vaativat edeltävää budjettipäätöstä aiheuttaessaan valtiolle menoja (ks. VIII.5.). Tämän toteaminen ei kuitenkaan vielä ratkaise kysymystä budjetin mahdollisesta valtuutusluonteesta edes menoja aiheuttaviin organisointitoimenpiteisiin nähden: on eri asia sanoa organisointitoimenpiteen edellyttävän budjettipäätöstä kuin katsoa budjetin valtuuttavan siihen. Olennainen ongelma on, onko budjetti riittävä oikeudellinen perusta organisaatiotoimenpiteelle.

Budjetin mahdollinen merkitys organisaatiovallalle ei myöskään rajoitu pelkästään menoja aiheuttaviin toimenpiteisiin. Valtuutusproblemati-

⁶¹ *Vesanen* 1965 s. 47 ja 1970 s. 75 alav. 115.

kan yhteydessä kysymys ei ole niinkään siitä, että eduskunta saattaa budjettipäätöksessään asettaa jonkin määrärahan käyttämisen ehdoksi tietyt organisatoriset järjestelyt. Budjetin soveltamista ohjattaessa tai jonkin määrärahan käytöstä päätettäessä saatetaan esim. katsoa tarkoituksenmukaiseksi antaa myös sellaisia, jopa uusia orgaaneja perustavia normeja, joiden toteuttaminen ei edellytä budjetissa olevaa nimenomaista määrärahaa. Tällaisia –mm. komitealaitosta koskevia– normeja on sisällytetty niin budjetin soveltamismääräyksiin kuin esim. harkinnanvaraisiin valtionapuihin myönnettävien määrärahojen jakamisesta annettuihin määräyksiinkin.⁶²

Oikeuskansleri kiinnitti ns. järjestelyvaltuuskysymyksestä valtioneuvostolle v. 1975 lähettämässään kirjeessä huomiota siihen, että eduskunta ei voi tulo- ja menoarvioon sisällytettävien lausumin siirtää itselleen hallitusmuodon mukaan kuuluvaa toimivaltaa valtioneuvostolle.⁶³ Tämä kanta on ymmärrettävissä laajemman periaatteen ilmaukseksi: eri valtio-orgaanien perustuslain voimaiset toimivaltasuhteet ovat muutettavissa ja niihin on tehtävissä poikkeuksia vain VJ 67 §:n mukaisesti käsiteltyllä lailla. Positiivisoikeudellisesti tämä periaate on vahvistettu HM 95,1 §:ssä.

Erästä Sipposen väitöskirjassaan esittämästä lausumasta voi saada käsityksen, että hän katsoisi valtioneuvoston budjetin soveltamisvaltaan kuuluvan myös oikeuden antaa lainsäädäntökäsitteen alaan sisältyviä normeja. Hän näet kirjoittaa: »Kun valtioneuvoston tärkein toimiala on 'valtion yleinen hallitus' HM:n 2,3 §:n mukaisesti, nimenomaan valtioneuvostolle kuuluu antaa hallintotoiminnan johtamiseksi monia hallintokoneiston piirissä ja eduskunnan tulo- ja menoarvion käsittelyssä tekemiä päätöksiä konkretisoiden myös sen ulkopuolella vaikuttavia säädöksiä, jotka ovat yleisiä ja sisältävät asiallisesti melko itsenäistä toimivallan käyttöä».⁶⁴ Nimenomaan valtio-organisaation ulkopuolinen vaikutus, yleisyys sekä toimivallan käytön itsenäisyydellä mitattava alkuperäisyys rajaavat Sipposen mukaan sen lainsäädännön, jonka antamiskompetenssi hallitus-

⁶² Ks. komiteatyypistä elintä koskevana kohtana budjetin yleisissä soveltamismääräyksissä (19. 2. 1981, VM/TM 5630) esim. 4.2.4.: »Jos hankinnan osalta on saatu tarjous ulkomaisesta tavarasta ja hankintahinta on vähintään 150 000 markkaa, on asiasta pyydettävä ulkomaisten hankintojen neuvottelukunnan. . . lausunto.» Komiteatyypisen elimen perustaneena, yksittäisen määrärahan jakamista koskevana päätöksenä ks. esim. VNp yritysten työllisyyspoliittisesta suhdanneavustuksesta 201/76.

⁶³ OKa 1975 s. 38.

⁶⁴ Sipponen 1965 s. 416.

muodon mukaan kuuluu legislatiiville tai eräissä tapauksissa HM 28 §:n nojalla tasavallan presidentille yksin.

Jos tämä käsitys Sipposen kannasta on oikea, kanta on ristiriidassa perustuslain mukaisten toimivaltasuhteiden muuttamista koskevan periaatteen kanssa: budjetti ei voi valtuuttaa valtioneuvostoa käyttämään sellaista toimivaltaa, joka hallitusmuodon mukaan kuuluu eduskunnalle tai tasavallan presidentille. Tämä koskee myös organisaatiovaltaa. Budjettilla ei voida valtuuttaa valtioneuvostoa tai sen alaisia hallinto-orgaaneja antamaan sellaisia organisatorisia normeja, jotka valtiosäännön mukaan edellyttävät lakia tai asetusta. Tässä on ehdoton raja niille organisointitoimenpiteille, joihin budjetin soveltamista ohjattaessa tai yksittäisten määrärahojen käyttämisestä päätettäessä –esim. harkinnanvaraisten valtionapujen jakamishoidoista ja -menettelystä määrättäessä– voidaan ryhtyä.

Budjetti ei siis valtiosääntöiseen organisaatiovallan jakoon puututtaessa voi korvata lakia, joka sitä paitsi on vielä käsiteltävä VJ 67 §:ssä säännellyssä järjestyksessä. Onko budjetti sitten *laille vaihtoehtoinen päätöksentekomuoto* eduskunnan itsensä käyttäessä valtiosäännön sille pidättämää organisaatiovaltaa? Täyttääkö budjetti HM 2,1 §:stä johdettavan, tiettyjä organisointitoimenpiteitä koskevan eduskunnan myötävaikutusvaatimuksen? Eduskunta ilmaisee budjettikäsittelyssä kantansa uusien virkojen ja virastojen tarpeellisuuteen ja budjetin perustelujen välityksellä mahdollisesti yksityiskohtaisempiinkin organisatorisiin uudistussuunnitelmiin. Riittääkö tämä eduskunnan myötävaikutukseksi tai onko se vähintäänkin seikka, joka on otettava eduskunnan yksinomaista kompetenssialaa supistavana huomioon HM:n nimenomaisia organisaatiovaltaa säänteleviä säännöksiä kuten 28 §:ää ja 65,1 §:n ensimmäistä virkettä tulkittaessa?

Eino J. Ahla näyttää puoltavan myöntävää vastausta näihin kysymyksiin HM 65,1 §:n ensimmäistä virkettä tarkastellessaan. Hän näet kirjoittaa, että »perustettiinpa jokin uusi virasto lainsäädäntötoimenpiteellä, tai asetuksella, sen jälkeen kuin eduskunta on budjetissa osoittanut varat, joutuvat molemmat elimet, eduskunta ja hallitus, myötävaikuttamaan viraston tai viran perustamiseen». Perustamismenettelyjen suhdetta arvioitaessa onkin Ahlan mielestä kysymys »enemmän näiden valtiolinten yhteistoiminnan muodoista».⁶⁵

⁶⁵ Ahla 1928 s. 38.

Budjettivallan ja lainsäädäntövallan keskinäissuhteessa ei kuitenkaan ole kyse pelkästään eduskunnan organisaatiovallan muodosta vaan myös sen sisällöstä. Budjetilla eduskunta ei voi antaa velvoittavia organisatorisia oikeusnormeja kuten lailla. Tällaisia oikeusnormeja eivät ole edes ne mahdollisesti suhteellisen yksityiskohtaisetkin organisatoriset suunnitelmat, joita budjetin perusteluosaan sisällytetään. Nämä suunnitelmat ovat ainoastaan määrärahojen käytölle asetettuja ehtoja; organisatorisia suhteita järjestäviksi oikeusnormeiksi ne muuntuvat vasta sen jälkeen, kun ne on puettu säädösten muotoon.

Eduskunta ei voi budjetilla – toisin kuin lailla – itse päättää organisointitoimesta, esim. uuden orgaanin perustamisesta, eikä myöskään velvoittaa eksekutiivia tähän. Päätös orgaanin perustamiseen osoitettavista määrärahoista ei vielä merkitse sen perustamista eikä vakiintuneen tulkinnan mukaan edes eksekutiiville tähän asetettua velvollisuutta. Budjettipäätös valtuuttaa mutta ei velvoita eksekutiivia käyttämään yksittäisiä määrärahoja. Nimenomaisesti näin on säädetty niistä määrärahoista, jotka on otettu budjettiin eduskunnassa tehdyn raha-asianaloitteen pohjalta (HM 68,3 §). Tulkinnallista tietä sääntö on kuitenkin ulotettu myös muihin eduskunnan harkinnassa oleviin, HM 68,1 §:ssä tarkoitettuun »budjetin rautaiseen perusosaan» kuulumattomiin määrärahoihin.⁶⁶

Lainsäädäntömenettely tarjoaa myös eduskunnalle aivan toisenlaisen reaalisen mahdollisuuden organisatoristen kysymysten punnintaan kuin budjetin käsittely. Organisaatiovallan käyttö jää budjettia käsiteltäessä melko summittaiseksi; käsittelyssä ei ole mahdollista seikkaperäisesti paneutua kuhunkin hallituksen esityksessä tai raha-asianaloitteessa ehdotettuun organisaatiouudistukseen. Budjettikäsittelyssä nousevat etualalle muut, poliittisesti keskeisemmiksi katsotut kysymykset: organisatoriset reformit saavat väistyä esim. eri sosiaaliryhmien elinoloihin välittömästi vaikuttavien tulonsiirtojen tieltä. Oleellisesti merkittävämpi eduskunnan reaalinen mahdollisuus käyttää organisaatiovaltaa on silloin, kun esillä on vaikkapa uuden orgaanin perustamista koskeva organisaatiolakiehdotus.

Budjettipäätösten ja lakien asettamisen toisilleen vaihtoehtoisiksi organisaatiovallan käytön muodoiksi estää myös se, että legislatiivi ja budjetin päättäjät eivät ole aivan identtiset. Lain säätämismenettelyyn kuuluu myös presidentin eduskunnan hyväksymälle laille antama vahvistus, jollaista budjettipäätös sen sijaan ei vaadi.

⁶⁶ Ks. esim. *Vesanen* 1965 s. 95–108.

Budjettia voidaan siis joissakin tapauksissa pitää sellaisena eduskuntapäätöksenä, joka oikeuttaa valtioneuvoston tai sen alaiset yksittäisten määrärahojen käyttämisestä päättävät elimet ryhtymään HM 2,3 §:n eksekutiiville osoittamaan toimeenpanotehtävään kuuluviin organisointitoimiin. Budjetin sisältämä valtuutus voi kuitenkin ulottua vain sellaiseen organisaatiovallan käyttöön, jota valtiosääntö ei ole pidättänyt legiislaatiiville tai tasavallan presidentille. Organisaatiovallan valtiosääntöisen perustan etsiminen budjetin soveltamisvallasta voi näissäkin tapauksissa olla tarpeetonta. Niinpä valtioneuvoston yleistä organisaatiovaltaa saattavat perustella jo sille kuuluvat valmistelutehtävät tai sen alaisiaan orgaaneja ja virkamiehiä koskeva ohjauskompetenssi.

2.7. Valmisteluvallan suhde organisaatiovaltaan

Ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteiden erittelyssä eksekutiivin tehtävien toinen puoli on usein jäänyt vähälle huomiolle: eksekutiivin asiana on huolehtia paitsi eduskuntapäätösten toimeenpanosta myös niiden valmistelusta. HM 2 §:n vallanjakosäännös ei tosin tätä tehtävää mainitse vaan se ilmenee eräistä muista perustuslain säännöksistä. Jos hallinto määrittellään negatiivisesti ja HM 2 §:n sisältämää valtiotoimintojen luetteloa pidetään tyhjentävänä, valmistelufunktio luonnollisesti lankeaa hallinnon alaan. Valmistelun sijoittaminen HM 2 §:n tarkoitamiin valtiotoimintoihin on kuitenkin yhtä hyödytöntä kuin pohtia budjettipäätöksen oikeudellista kategoriointia lainsäädännön ja hallinnon rajanvedossa: sillä ei ole merkitystä jäljitettäessä valtiosääntöimme edellyttämiä toimivaltasuhteita.

Eksekutiivin valmistelutehtävä on valtiosäännön tasolla perustettavissa ennen muuta säännöksiin, jotka koskevat hallituksen laki- ja budjettiesityksiä. Nämä säännökset viittaavat pääsääntöön, jonka mukaan eduskunnan päätöksenteko sekä lainsäädäntö- että budjettimenettelyssä pohjautuu eksekutiivin valmisteluun. Sääntö ei tosin ole poikkeukseton, vaan valtiopäiväjärjestyksen sääntelemiä aloitemuotoja käytettäessä eksekutiivin valmisteluvaihe jää päätöksentekoprosessissa väliin. Kuitenkin mm. lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä annetut säännökset suovat etusijan hallituksen esityksille. Budjetista taas ei lainkaan voida päättää ilman hallituksen esitystä ja raha-asianaloitteen nojalla hyväksytyt määrärahat otetaan tulo- ja menoarvioon vain ehdollisina.

Käytännössä eksekutiivin valmistelun merkitys eduskunnan päätöksenteolle on jatkuvasti vahvistunut. Tätä osoittaa mm. hyväksyttyjen eduskunta-aloitteiden suhteellisen osuuden väheneminen.⁶⁷ Eksekutiivin hoidettavana olevan valmisteluvaiheen aseman korostumisesta voi puhua myös sikäli, että eduskuntapäätösten faktinen sisältö määräytyy yhä useammin jo valmisteluprosessissa. Vaikka tarkkoja lukuja ei tässä yhteydessä voi esittää, väite, että eduskunnan päättämät muutokset hallituksen esityksiin ovat vähentyneet, vastanee kuitenkin tapahtunutta kehitystä.

Eksekutiivin valtiosäätöön tukeutuvaa valmisteluvaltaa voi käyttää myös sen yleisen organisaatiovallan yhtenä perusteluna. Valmistelusta huolehtivilla orgaaneilla tulee olla tietty mahdollisuus päättää myös niistä organisatorisista muodoista ja menettelytavoista, jotka ovat kulloisissakin valmistelutehtävissä tarkoituksenmukaisimpia. Valmistelutyön luotettavuuden takaamiseksi siitä vastaavalla orgaanilla on oltava mahdollisuus turvautua sellaisiin organisatorisiin muotoihin, jotka mahdollistavat päätöksenteon edellyttämän informaation kokoamisen ja ratkaisulle relevanttien intressien ja mielipiteiden huomioon ottamisen jo valmisteluvaiheessa. Kun valtiollisten ohjaus- ja päätöksentekoprosessien vireillepano on ensisijaisesti eksekutiivin tehtävänä, jo valtiosäätö asettaa sille myös tietyn aloitteellisuuden sekä yhteiskunnallisen kehityksen ja sen ongelmien seurannan vaatimuksen. Myös nämä vaatimukset, jotka – kuten tarkkaavainen lukija huomaa – ovat komitealaitoksen kannalta erityisen merkityksellisiä, perustelevat osaltaan eksekutiiville kuuluvaa itsenäistä, HM 2,3 §:n sääntelemän toimeenpanofunktion rajat ylittävää organisaatiovaltaa.

Valmisteluvaltaan liittyvillä näkökohdilla on merkitystä ennen kaikkea valtioneuvoston asemalle. Tasavallan presidentin osuus eduskuntapäätösten valmistelussa rajoittuu yleensä muodolliseen päätöksentekoon hallituksen esitysten antamisesta; sisällöllisestä valmistelusta huolehtii valtioneuvosto ja sen alainen hallintokoneisto. Valtiosäätö osoittaa lisäksi joitakin poikkeuksia lukuunottamatta myös presidentin ratkaistavien asioiden valmistelun valtioneuvostolle. Valtioneuvosto on valtiosäätömmme mukaan orgaani, joka parlamentarismen prinssiipin suuntaamana vastaa valtiollisten ohjausprosessien vireillepanosta ja valtiollisen politiikan linjan hahmottamisesta ja johon eksekutiivin valmistelutehtävään liittyvä aloitteellisuuden vaatimus ensisijaisesti kohdistuu.

⁶⁷ Ks. lakialoitteista Nousiainen 1980 s. 314.

Osa valtioneuvoston käyttämästä organisaatiovallasta, josta valtiosääntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä, on siis oikeudellisesti perusteltavissa sen valmistelufunktiolla. Valmistelultaan tuettavalla organisaatiovallalla on kuitenkin rajansa. Valtioneuvosto ei saa yleistä organisaatiovaltaansa käyttäessään tunkeutua sille alueelle, jonka valtiosääntö on pidättänyt eduskunnan tai tasavallan presidentin kompetenssiin. Niinpä HM 2,1 §:n eduskunnalle osoittama asema on otettava huomioon tässäkin yhteydessä eksekutiivin organisaatiovallan rajoituksena. Myös valmistelutehtävien organisoinnin vaikutukset poliittisiin suhteisiin, poliittisen järjestelmän kehitykseen, saattavat johtaa vaatimukseen legislatiivin myötävaikutuksesta organisatorisissa ratkaisuissa. Saman suuntaisesti voi niin ikään vaikuttaa valmisteluvaiheen korostunut merkitys valtiollisten päätösten sisällön tosiasiallisessa määräytymisessä; valmistelun organisatoriset ratkaisut ohjaavat osaltaan myös valmistelun lopputuloksia.

2.8. Virkakäskyjen antamisvallan suhde organisaatiovaltaan

Eksekutiivin valtiosäännössä nimenomaisesti sääntelemätöntä organisaatiovaltaa on toisinaan perusteltu myös esimiesorganin tai -virkamiehen oikeudella antaa alaisilleen virkakäskyjä. Esimerkiksi Arnold Köttgen on nähnyt virkakäskyjen antamiskompetenssissa (Dienstgewalt) budjetin soveltamisvaltaa täydentävän perustelun eksekutiivin organisaatiovaltapresumtiolle.⁶⁸ Sen sijaan Böckenförde on erottanut virkakäskyjen antamisoikeuden käsitteellisesti organisaatiovallasta. Tässä oikeudessa ja sitä vastaavassa velvollisuudessa on hänen mukaansa kysymys viranhaltijan henkilökohtaisesta oikeusasemasta ja siihen sisältyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Kun Böckenförde rajoittaa organisaatiovaltataarkastelun vain organisaation institutionaaliseen aspektiin, viranhaltijan asema jää sen näkökentän ulkopuolelle. Böckenförde on lisäksi huomauttanut, että vaikka organisaatiovallalla ja virkakäskyjen antamiskompetenssilla on usein sama subjekti, tämä ei vielä oikeuta pitämään jälkimmäistä edellisen oikeudellisenä perustana.⁶⁹

Omaksumistani lähtökohdista en voi yhtyä Böckenförden käsitteelliseen rajanvetoon. En supista organisaatiovaltaa säännöstämiskompetenssiksi enkä siten apriorisesti erota sen alasta konkreettisiin orgaanienkieloihin kohdistuvia toimenpiteitä. Lisäksi on syytä muistuttaa, että virka-

⁶⁸ Köttgen 1958 s. 180–184.

⁶⁹ Böckenförde 1964 s. 34–35 ja alav. 47 s. 34.

käskyjen antamisoikeus ja niiden noudattamisvelvollisuus ei rajoitu vain konkreettisten virkamiesten välisiin ohjaussuhteisiin kuten Böckenförde näyttää katsovan. Oikeassa Böckenförde sen sijaan on siinä, että virkakäskyjen antamisoikeuden ja organisaatiovallan subjektien samastumisesta ei vielä voi tehdä johtopäätöksiä jälkimmäisen kompetenssin juridisesta perustasta.

Myös organisaatiovaltaa tarkasteltaessa on virkakäskyjen antamiskompetenssi joskus yhdistetty *erityisen vallanalaisuussuhteen* konstruktion. Tämä konstruktiio oli yksi niistä perusteluista, joita jälkikonstitutionaalisen koulukunnan teorioissa esitettiin argumentoitaessa eksekutiivin legislatiivin myötävaikutuksesta riippumattonta säännöstämiskompetenssia. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus ei ulottunut erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevien aseman järjestämiseen ja heidät erotettiin myös valtiosäännön takaaman perusoikeussuojan piiristä.

Suomen valtiosäännön perusoikeusjärjestelmä ei – kuten Mikael Hidén on osoittanut –⁷⁰ erottele yleisen ja erityisen vallanalaisuussuhteen alaisia; lähtökohtana on, että HM II luvun mukainen perusoikeussuoja koskee kaikkia Suomen kansalaisia. Myöskään lakitasoisen sääntelyn piiriin kuuluvia kysymyksiä rajattaessa ei erityisen vallanalaisuussuhteen konstruktiolla ole Suomen valtiosääntödogmatiikassa käyttöä. Tämänkin legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssisuhteiden arvioinnissa sovelletun konseption taustalla oli ajattelutapa, joka piti valtiosääntöä monarkistiselle eksekutiiville luonnostaan kuuluvan toimivallan rajoituksena eikä niinkään sen perustana. Tämä ajattelutapa ei tasavaltaisessa muodossakaan sovellu Suomen valtiosääntöön, joka on kaikkien valtio-organien kompetenssin viimekätinen perusta eikä vain sen raja.

Virkakäskyjen antamisoikeus ei kuitenkaan vaadi tuekseen positiivisoikeudellisten säännösten ulkopuolella kehiteltyä erityisen vallanalaisuussuhteen käsitettä; tämän olen yrittänyt osoittaa hallinnon sisäisten alaisuussuhteiden oikeusperustaa eritellessäni (VII.3.1.). Alaisuussuhteiden valtiosääntöisenä tukena ovat eräät nimenomaiset hallitusmuodon säännökset, ennen kaikkea parlamentarismien periaatteen vahvistava 36 § sekä ministeriöiden tehtäviä sääntelevä 44,2 §. Alaisuussuhteissa esimiesorganilla on tietty välillisen ohjauksen kompetenssi, jonka keskeisenä sisältönä on oikeus antaa alaisorganille ja -virkamiehille organisatorisia ja menettelyllisiä virkakäskyjä. Tästä näkökulmasta virkakäskyjen antamisoikeutta on lupa pitää yhtenä valtiosääntöisenä perusteluna eksekutiivin

⁷⁰ Hidén 1969, erit. s. 257–258.

yleiselle organisaatiovallalle. Sen merkitys ei rajoitu yksin valtioneuvostoon, vaan konkreettisia alaisuussuhteita sääntelevien säännösten välittämänä sen vaikutus ulottuu myös hallinto-organisaation alemmille portaille.

Virkakäskyjen antamisoikeuteen ei kuitenkaan voi nojata eksekutiivin valtiosääntöistä organisaatiovaltapresumtiota, kuten Köttgen on Saksan liittotasavallassa katsonut voitavan tehdä.⁷¹ Alaisuussuhteissa harjoitettava välillinen ohjaus on sidottu niihin rajoihin, jotka johtuvat tiettyjen organisatoristen kysymysten pidättämisestä esimiesorganin päätöksiä ylemmän asteisilla säädöksillä tai määräyksillä järjestettäväksi. Siten esim. valtioneuvosto ei voi virkakäskyjen antamisvaltansa nojalla poiketa niistä kompetenssisuhteista, joita sääntelevät hallitusmuodon organisaatiovalan jakautumisesta sisältämät nimenomaiset säännökset tai HM 2 §:n vahvistamat yleiset valtiosääntöperiaatteet.

Virkakäskyjen antamiskompetenssin sisältämä organisaatiovalta oikeuttaa lisäksi vain sellaisiin organisatorisiin toimenpiteisiin, joiden kohteina ovat käskyn antajaan alaisuussuhteessa olevat orgaanit tai virkamiehet. Sen nojalla voidaan siten esim. perustaa vain sellaisia uusia orgaaneja, jotka muodostetaan jo olemassa olevista orgaaneista tai niihin kuuluvista virkamiehistä. Niinpä valtioneuvosto voi tukea välilliseen ohjauskompetenssiinsä vain virkamiesjäsenistä koostuvien komiteoiden perustamisen. Lisäedellytyksenä on vielä, että komitean tehtävä liittyy näiden virkamiesten virkavelvollisuuksiin.

3. EKSEKUTIIVIN YLEISEN ORGANISAATIOVALLAN RAJOITUKSISTA I: OIKEUSVALTIOLLINEN JA INSTITUTIONAALINEN LAKIVARAUS

3.1. Oikeusvaltiollinen lakivaraus

Klassinen saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi myönsi erälle hallinto-organisaatiota säänteleville normeille oikeudellisen luonteen ja edellytti niiden antamista muodollisella lailla tai siihen perustuvan valtuutuksen nojalla. Kompetenssinormeilla, jotka samalla sääntelivät myös kansalaisten oikeuspiiriä, puututtiin kansalaisten omaisuuteen tai vapau-

⁷¹ Köttgen 1958 s. 180–184.

teen taikka – Labandin ja Georg Jellinekin oikeuslausekäsitteen määrittelyä seurattaessa – säänneltiin valtio-oikeushenkilön suhteita muihin oikeussubjekteihin.

Oikeuslauseluonne ja samalla ns. yleinen lakivaraus (allgemeiner Gesetzesvorbehalt) liitettiin kuitenkin lähinnä vain sellaisiin kompetenssinormeihin, jotka toimivallan vastapainoksi loivat kansalaisille uusia velvollisuuksia. Kansalaisten valtioon kohdistuvia oikeuksia lisänneet toimivaltanormit eivät sen sijaan edellyttäneet legislatiivin myötävaikutusta. Vapaus ja omaisuus -konstruktiota sovellettaessa yhteiskunnan edustajien myötävaikutuksella syntynyt laki nähtiin ensisijaisesti kansalaisten oikeuspiirin eksekutiivilta suojaamisen funktiossaan; suojaamistehtävä ei ollut relevantti kansalaisten oikeuksia lisättäessä. Laband–Jellinek -traditiossa taas oikeuslausekäsite kytkettiin oikeuden tehtävään vetää rajoja eri subjektien tahtopiirien välille. Myös tästä näkökulmasta valtion ja kansalaisten suhteissa keskeinen huomio kiinnittyi kansalaisten valtiota koskeviin velvollisuuksiin.¹ Jälkikonstitutionaalisen koulukunnan teorioissa kansalaisille velvollisuuksia ja oikeuksia perustavien normien välille tehty ero on taustana sille vieläkin jatkuvalle keskustelulle, jota saksalaisessa juridiikassa on käyty ns. *Eingriffsverwaltung*'ista ja *Leistungsverwaltung*'ista sekä näiden hallinnon lajien suhteesta legislatiiville pidätettyyn kompetenssiin.²

Myös suomalaisessa oikeustieteessä vallanjakosäännöksen tulkinnassa käytetty aineellisen lain käsite sulkee sisäänsä uutta kompetenssia luovat ja näin kansalaisten ja valtio-oikeushenkilön suhteita sääntelevät normit. Saksalaisen juridiikan soveltamaa eroa kansalaisille velvollisuuksia ja oikeuksia perustavien kompetenssinormien välillä ei suomalaisessa lainsäätämiskäytännössä tai oikeustieteessä ole havaitakseni omaksuttu. Lähtökohtana vallanjakosäännöksen tulkinnassa on ollut, että kansalaisten oikeusaseman sääntely edellyttää lakia, olipa sitten kyse heidän velvollisuuksistaan tai oikeuksistaan.

Böckenförde, joka hylkää lain kaksinaiskäsitteen valtiosääntödogmaattisena legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssijaon määrittäjänä,

¹ Ks. kokoavasti jälkikonstitutionaalisen koulukunnan oikeuslausekäsitteestä, sen määrittelyn kahdesta linjasta sekä siitä organisaationormien luonnehdinnassa ja samalla legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssirajan vetämisessä tehdyistä johtopäätöksistä Böckenförde 1964 s. 71–78. Labandin ja Jellinekin käsityksistä ks. myös edellä I.2.3.–4.

² Ks. esim. Jesch 1961 s. 175–205 ja Böckenförde 1964 s. 92–94.

tekee kompetenssinormien kohdalla samanlaisen poikkeuksen eksekutiivin valtiosääntöiseen organisaatiovaltaan kuin jälkikonstitutionaalinen koulukunta. Hänen mukaansa yksilöllisen oikeuspiirin suojasta johdettava ns. *oikeusvaltiollinen lakivaraus* (rechtsstaatlicher Gesetzesvorbehalt) edellyttää, että kansalaisten oikeuspiiriä koskettavat kompetenssinormit annetaan lailla. Jälkikonstitutionaalisen koulukunnan tavoin hänkin rajaa legislatiivin myötävaikutusta edellyttävien kompetenssinormien ulkopuolelle sääntelyt, joilla lisätään kansalaisten valtioon kohdistuvia oikeuksia. Ns. suorittavassa (leistende), kansalaisille etuja suovassa hallinnossa ei puututa oikeusvaltiollisen lakivarauksen tarkoittamalla tavalla kansalaisten oikeusasemaan.³ Vaikka Böckenförde hylkää lain kaksinaiskäsitteen, hänen esityksensä perustuu samaan ajattelutapaan kuin jälkikonstitutionaalisen koulukunnan teorit: (muodollinen) laki on väline, jolla yhteiskunta suojaa itsensä valtiota (eksekutiivia) vastaan, ja yhteiskunnan jäsenten oikeuspiiriin puuttuminen on sallittua vain heidän itsensä (heidän edustajiensa) suostumuksella.

Kansanedustuslaitos on myös Suomen valtiosäännön mukaan se valtio-orgaani, jonka välityksellä yhteiskunnan vaikutuksen on ensisijaisesti tarkoitettu kanavoituvan valtio-organisaatioon. Tästä edustuslaitoksen yhteiskuntaa ja valtiota välittävästä funktiosta käsin on myös luontevaa asettaa sääntö, jonka mukaan yhteiskunnan jäsenten oikeusasemaan vaikuttavien normien asettamisen on tapahduttava eduskunnan myötävaikutuksella. Kun – toisin kuin ns. monarkistisen prinssiin vallitessa ajateltiin – kaikkien valtio-organien toimivaltaperusta on valtiosäännössä, edustuslaitoksen ja lain tehtävää ei kuitenkaan voi typistää jälkikonstitutionaalisen koulukunnan korostamaan suojafunktion. »Kansaa» edustavana orgaanina eduskunta on ylin valtioelin, jolle kuuluvat HM 2 §:n mukaisessa vallanjaossa kaikki poliittisesti merkittävät, valtiollisen ohjausprosessin varsinaisen päätöksenteon vaiheeseen sijoittuvat ratkaisut. Tähän kompetenssiin nähden eksekutiivin toimivalta on toissijaista, toimeenpanevaa, olipa sitten kysymys velvoittavasta (eingriffende) tai etuja suovasta (leistende) hallinnosta.

Vaatus kansalaisten yksityisautonomian alueelle puuttuvien normien antamisesta lailla on usein perustettavissa jo HM II luvun sääntelyta-soa koskeviin säännöksiin. Sosiaalivaltiollisen kehityksen myötä yhteiskunnan valtiollista ohjausta harjoitetaan kuitenkin yhä enemmän keinoilla, jotka eivät käjoja perusoikeuksiin. Etuja suovan, kansalaisille oikeuksia

³ Böckenförde 1964 s. 93.

myöntävän hallintotoiminnan asema valtiollisen ohjauksen kokonaisuudessa on korostunut. Legislatiivin myötävaikutusvaatimuksen kiistäminen tällaista hallintotoimintaa säänteleviltä normeilta olisi ristiriidassa sen säännön kanssa, jota HM 2,1 §:n eduskunnalle osoittama asema nähdäkseni edellyttää noudatettavaksi legislatiivin yksinomaisen sääntelykompetenssin arvioinnissa. Kansalaisten oikeuspiiriä koskevia normeja tarkoittava oikeusvaltiollinen lakivaraus on siksi ulotettava myös kansalaisille uusia valtioon kohdistuvia oikeuksia perustaviin säännöksiin.

Valtiosääntötutkimuksemme vakiintuneeseen kantaan kansalaisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavien säännösten antamisjärjestyksestä on siis syytä yhtyä, joskin säännön perustelut on irrotettava lain kaksinaiskonseptiosta ja sen sisältämästä aineellisesta lakikäsitteestä. Tämä kanta saattaa kuitenkin tänä päivänä rajata vielä liian suppeasti ne toimivaltasäännökset, jotka vaativat legislatiivin osallistumista.

Hallinto-organien toimivaltaa eivät aina vastaa kansalaisten velvollisuudet tai oikeudet. Hallinto-organien kompetenssissa saattaa esim. olla myöntää ulkopuolisille subjekteille sellaisia etuuksia, joihin näillä ei ole subjektiivista oikeutta. Esimerkkinä voi käyttää vaikkapa harkinnanvaraisia valtionapuja: ao. hallinto-organilla on toimivalta myöntää valtionapua, mutta tätä toimivaltaa ei vastaa sen potentiaalisten saajien subjektiivinen oikeus. Ilmeisestikin osaltaan seurausta aineellisen lakikäsitteen omaksumisesta on ollut, että harkinnanvaraisen valtionavun saamisen edellytyksiä, hakumenettelyä jne. on budjetin soveltamisvallan nojalla katsottu voitavan säännellä eksekutiivin ilman lain valtuutusta antamin normein sen jälkeen, kun budjetissa on tarkoitukseen myönnetty määrä-raha. Voi kuitenkin kysyä –tässä yhteydessä tosin lähinnä tulevaa tutkimusta ajatellen–, täyttääkö budjetti ratkaisujen poliittisesta merkityksestä ja eduskunnalle HM 2 §:n mukaan kuuluvasta asemasta seuraavan myötävaikutusvaatimuksen ja riittääkö budjettipäätös valtuutukseksi kuvatun kaltaisten normien antamiseen.

Muitakin esimerkkejä yksityisoikeussubjektien subjektiivisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttamattomasta ulospäin suuntautuvasta toimivallasta voi esittää. Tällaista aineellisen lakikäsitteen kannalta irrelevanttia kompetenssia on mm. toimivalta oikeudellisesti sitomattomaan ohjaukseen lausunnon, ohjein tai neuvoin taikka informaatiota tuottamalla ja levittämällä.

Kun aineellisen lain käsitteestä tai oikeusvaltiollisesta lakivarauksesta käsin esitetään kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavia kompetenssi-

normeja koskeva legislaatiivin myötävaikutusvaatimus, valtio-organisaatiota (eksekutiivia) tarkastellaan valtion oikeushenkilöominaisuuden mukaisesti yhtenä kokonaisuutena. Vaatimus koskee vain valtio-oikeushenkilön ja yksityisten oikeussubjektien välisiä suhteita säänteleviä normeja, ei sellaisia normeja, jotka osoittavat valtio-organisaation (eksekutiivin) sisällä toimivaltaisen orgaanin. Tämän mukaisesti legislaatiivin myötävaikutusta edellyttävät vain ns. ulkoiset organisaationormit, eivät sen sijaan eksekutiivielinten työnjaollisia ja toimivaltasuhteita sääntelevät sisäiset organisaationormit.⁴

Hallinto-organisaation kompetenssisääntely voidaan jäsentää kolmeen vaiheeseen, jotka tosin käytännössä saattavat yhtyä. *Ensimmäisessä vaiheessa* luodaan ulospäin suuntautuva kompetenssi, *toisessa vaiheessa* osoitetaan tätä kompetenssia käyttävä hallintoyksikkö ja *kolmannessa vaiheessa* määritetään asiassa hallintoyksikön päätösvaltaa käyttävä osa-organisi. Perinteinen lähestymistapa kompetenssinormien antamisjärjestykseen ulottaa lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen vain ensimmäiseen vaiheeseen eli kompetenssin luomiseen oikeudellisessa suhteessa yhdeksi kokonaisuudeksi ymmärretylle valtio-oikeushenkilölle (eksekutiiville).

Hallinto-oikeudelliselle lainsäädännöllemme on ominaista ns. materiaalistien ja muodollisten tai organisatoristen säädösten eriytyminen.⁵ Kan-

⁴ Vrt. mitä, Böckenförde, 1964 s. 93 kirjoittaa Eingriffsverwaltung'iin rajaamaan oikeusvaltiollisesta lakivarauksesta: »Und sie gilt auch hinsichtlich der Eingriffsverwaltung nicht für die gesamte Organisation, sondern nur soweit neue hoheitliche Zuständigkeiten begründet werden. Die Verlagerung bereits bestehender Zuständigkeiten auf eine andere Behörde, die Zusammenlegung von Behörden, die solche Zuständigkeiten wahrnehmen, unterliegen dem Vorbehalt nicht. Insofern erscheint die 'Staatgewalt' in den Beziehungen zwischen Staat und Bürger als eine Einheit.»

⁵ Ks. esim. Aaltonen 1981 s. 1, jossa materiaalisia ja organisaatiosäädöksiä luonnehditaan seuraavasti: »Materiaalinen lainsäädäntö sääntelee yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen keskinäisiä suhteita sekä yksityisten suhteita julkiseen hallintoon. Samalla se määrittelee konkreettisesti niitä asioita, joista hallinnon on huolehdittava. Säännökset koskevat tällöin virastojen tehtäviä ja toimivaltaa. Organisaatiosäännöksissä puolestaan määritellään virastojen yleiset tehtäväalueet, organisaatorakenne ja viranomaisten toiminnassa noudatettavat menettelyt.» Aaltonen kuitenkin lisää, että »todellisuudessa rajanveto ei kuitenkaan ole mitenkään selvä, vaan on runsaasti säädöksiä, joissa on sekä materiaalisia että organisatorisia säännöksiä.» Tämä pitää sikäli paikkansa, että pääasialliselta sisällöltään materiaalisiksi luonnehdittaviin lakeihin ja asetuksiin sisällytetään usein myös organisatorisiksi karakterisoitavia säännöksiä (sisäisiä organisaationormeja). Sen sijaan sellaisiin tyypillisiin organisaatiosäädöksiin kuin keskusvirastolakeihin ja -asetuksiin tai

salaisten oikeusasemaan vaikuttavat säännökset, myös kompetenssin perustavat normit, sijoitetaan yleensä *materiaaliseen lainsäädäntöön*. *Organisaatiosäädösten* –esim. keskusvirastolakien ja -asetusten– toimivaltanormien välitön juridinen merkitys taas rajoittuu yleensä valtio-organisaation sisäisiin työnjaollisiin suhteisiin. Kompetenssisääntelyn ensimmäinen vaihe on meillä siten yleensä käytännössäkin eriytynyt. Organisaatiosäädöksille mahdollisesti asetettavaa legislatiivin myötävaikutusvaatimusta ei voida siksi nojata perinteiseen kompetenssinormeja koskevaan argumentointiin. Esimerkiksi uutta orgaania, kuten uutta keskusvirastoa, perustettaessa ei yleensä luoda uutta ulospäin suuntautuvaa kompetenssia vaan sääntely rajoittuu sisäisiin, esitetyssä jäsennyksessä lähinnä toiseen vaiheeseen sijoittuviin toimivaltajärjestelyihin.

Komiteoita koskevassa sääntelyssä ei sääntö kompetenssinormien eriytymisestä organisaatiosäädöksistä materiaaliseen lainsäädäntöön ole yhtä yleinen kuin linjahallintoyksikköjen säännöstämisessä. Pysyvät komiteat perustavat säädökset sääntelevät usein tyhjentävästi myös komiteoiden toimivallan. Näin saattaa olla asianlaita yhtä hyvin silloin, kun komiteasta annetaan erityinen, yksinomaan sitä sääntelevä organisaatiosäädös, kuin silloinkin, kun komiteaa koskevat säännökset sisältyvät pääasialliselta sääntelyalaltaan materiaaliseksi luonnehdittavaan säädöksen.

Kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavien kompetenssinormien sääntämisjärjestyksen merkitys eksekutiivin komiteoita koskevan organisaatiovallan –erityisesti komiteoiden perustamistoimivallan– rajoituksena on kuitenkin kaiken kaikkiaan suhteellisen vähäinen. Niinpä ns. tyypilliset komiteat jäävät tämän »lakivarauksen» ulkopuolelle. Kun niiden toimivalta rajoittuu valmistelu- ja neuvonantofunktioihin, niitä perustettaessa ei luoda uutta valtio-organisaatiosta ulospäin suuntautuvaa toimivaltaa. Perinteiseen kompetenssinormien antamisjärjestyksen arviointitapaan pohjautuva lakitasoisen sääntelyn vaatimus ei siten ulotu niihin. Mahdollista tosin on, että valmistelevalle ja suunnittelevallekin komitealle annetaan sen päätehtävän suorittamiseksi toimivaltaa, joka oikeuttaa puuttumaan kansalaisten oikeusasemaan, kuten tietyn laajuinen tietojen saantioikeus. Tällainen kompetenssi, jonka vastapainona on yksityisten oikeussubjektien tietojen antamisvelvollisuus, on nykyisin ainakin puo-

ministeriöasetuksiin ei ainakaan pääsääntöisesti sijoiteta Aaltosen materiaalille säännöksille asettamat tunnusmerkit täyttäviä normeja.

lustustaloudellisella suunnittelukunnalla.⁶ Lakitasaisen sääntelyn vaatimus voi siten aiheutua myös päätehtävää palvelevasta toimivallasta.

3.2. Institutionaalinen lakivaraus: virkamieshallintoperiaatteesta esitettyjä kannanottoja

Ns. *institutionaaliseen lakivaraukseen* liittyvät näkökohdat täsmentävät osaltaan sitä kompetenssialuetta, jonka pidättämistä legislatiiville perustelee organisatoristen suhteiden poliittinen aspekti, organisatoristen ratkaisujen vaikutus poliittisten suhteiden kehitykseen. Institutionaalisen lakivarauksen (institutioneller Gesetzesvorbehalt) käsitteen olen lainannut länsisaksalaisesta oikeuskirjallisuudesta. Legislatiivin kompetenssiin institutionaalisella lakivarauksella pidätetyissä organisatorisissa järjestelyissä on Böckenförden mukaan kysymys siitä, että »bestimmte Einrichtungen als solche, aus politischen oder verfassungsstrukturellen Gründen, in ihrer Bildung und Errichtung dem Gesetzgeber vorbehalten werden».⁷ Institutionaalinen lakivaraus sisältää Böckenförden mukaan kaksi periaatetta. Se kieltää ensinnäkin eksekutiivia tekemästä muutoksia »valtiollisten valtaoikeuksien» (staatliche Hoheitsrechte) substanssiin tai omaan valtiosääntöoikeudelliseen statukseensa. Eksekutiivilla ei toiseksi ole kompetenssia sellaisiin organisatorisiin järjestelyihin, jotka koskevat tai muuttavat »yhteisön kokonaisrakennetta, poliittis-sosiaalista perusjärjestystä».⁸

Edellisen periaatteen sovellutuksista on aiheeni kannalta kiintoisin kielto irrottaa hallintohierarkiasta »itsehallinto- tai autonomia-alueita». Kielletystä hallinto-organisaation hajauttamisesta on kysymys mm. silloin, kun muodostetaan »weisungsfreie(r) Organe innerhalb der staatlichen Verwaltung, die allein oder im Zusammenwirken mit anderen Organen Entscheidungszuständigkeiten ausüben». Tällaisten orgaanien perustaminen supistaa ylimpien toimeenpanoelinten mahdollisuuksia valvoa ja ohjata hallinto-organisaatiota ja samalla parlamentaarisen valvontaja vastuumekanismin ulottuvuutta. Parlamentaarinen vastuu ja valvonta voivat näet ulottua vain niin pitkälle kuin »die obersten Exekutivbehörden

⁶ L puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta (238/60) 4 §.

⁷ Böckenförde 1964 s. 95. Böckenförden, 1964 s. 95 alav. 24, mukaan, termiä institutionaalinen lakivaraus lienee ensimmäisenä käyttänyt Köttgen saksalaisten valtio-oikeustutkijoiden järjestön kokouksessa v. 1958 pitämässään alustuksessa. Ks. Köttgen 1958 s. 161–169.

⁸ Böckenförde 1964 s. 96.

ein Leitungs- und Weisungsrecht gegenüber den ihnen nachgeordneten Behörden und Organen haben».⁹ – »Yhteisön poliittis-sosiaaliseen perusjärjestykseen» taas vaikuttaa kuntien ja kuntainliittojen organisointi samoin kuin esim. »öffentliche Ordnung von Berufsgruppen und Sozialbereichen».¹⁰

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa tai valtiokäytännössä ei ole käytetty institutionaalisen lakivarauksen käsitettä. Hallintotehtävien organisatoristen muotojen moninaistuminen on kuitenkin myös meillä ajankoh- taistanut tätä käsitettä sivuavat ongelmanasettelut. Suomalainen keskustelu ei ole koskenut vain eksekutiivin ja legislatiivin toimivallanjakoa vaan myös tavallisen ja perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakien sääntelyalojen rajanvetoa. Perustuslain säätämisyjärjestykseen liittyviin näkökohtiin voi kuitenkin tukeutua myös legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssi- jaon yhteydessä, merkitseehän vaatimus perustuslain säätä- misjärjestyksen käyttämisestä aina myös eksekutiivin organisaatiovallan rajoitusta.

Suomalaisessa keskustelussa tarkasteltujen organisatoristen muotojen yhteisenä piirteenä on *poikkeaminen virkamieshallinnon periaatteesta*. Perinteisin problematiikka kytkeytyy hallinnon yhteiskunnallistumiseksi kutsuttuun ilmiöön. Hallinnon yhteiskunnallistumisesta on meillä puhut- tu silloin, kun kysymys on ollut »julkisluonteisten tehtävien antamisesta varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolella yksityisoikeudellisille subjek- teille tai erityisesti perustetuille, valtiosta erillisille julkisoikeudellisille oikeushenkilöille».¹¹ Viime vuosina virkamieshallintoperiaatteesta poik- keavien järjestelyjen säätämisyjärjestyksen ongelma on tullut esille valtion hallintokoneistoakin organisoitaessa: korkeakoulujen hallintouudistuk- sen yhteydessä, laajennettaessa keskusvirastojen istuntojen henkilöko- koonpanoa käsittämään myös etujärjestöedustajia sekä virastodemokrati- an toteuttamisyjärjestystä arvioitaessa.

Menettelyä, jota on noudatettava annettaessa »*julkisoikeudellisia teh- täviä*» *valtio-organisaation ulkopuolisille subjekteille*, tarkasteli S. R. Björkstén eräässä v. 1937 antamassaan lausunnossa.¹² Hänen mukaansa säästöpankkien tarkastus voitiin antaa yksityisen yhdistyksen tehtäväksi vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Kysymyk-

⁹ Böckenförde 1964 s. 96–97.

¹⁰ Böckenförde 1964 s. 98.

¹¹ Sipilä et al. 1969 s. 6. Ks. hallinnon yhteiskunnallistumisen käsitteestä myös Erich 1925b s. 281, Tarjanne 1937 s. 510 ja Merikoski 1974c s. 228.

¹² Björksténin lausuntoa on selostanut Merikoski, 1974b s. 66.

sessä oli näet hänen mielestään sellainen julkisoikeudellinen toiminta, jonka hallitusmuoto edellytti julkisten viranomaisten hoidettavaksi. Björkstén mainitsi mm. HM 2, 52, 60, 92 ja 93 §:n ilmentävän perustuslain voimaista periaatetta, jonka mukaan vain »varsinainen viranomainen» voi hoitaa julkisoikeudellisia tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta katsoi Björksténin mielipiteen vastaisesti v. 1952 antamassaan lausunnossa,¹³ että säästöpankkitarkastus voitiin antaa valtio-organisaation ulkopuoliselle yhdistykselle tavallisen lain säätämisyjärjestystä noudattaen. Valiokunnan kannan pohjana oli Merikosken kirjallinen asiantuntijalausunto, jossa polemisoitiin Björksténin käsitystä vastaan lähinnä hallintotehtävien organisoimiskäytäntöön vetoamalla. Merikoski viittasi siihen, etteivät »valtion omien viranomaisten välittömässä hoidossa oleva hallinto ja julkisten yhdyskuntain itsehallinto ole ainoat meikäläisessä yhteiskunnassa käytäntöön tulevat hallinnon muodot, vaan suoritetaan hallintotoimintaa monia muitakin organisaatiomuotoja käyttäen». Merikosken mukaan asianlaita oli näin jo hallitusmuodon voimaan tullessa ja sen jälkeen on hallintotehtäviä enenevässä määrin uskottu »julkiseen virkakoneistoon kuulumattomille elimille»; esimerkkeinä hän mainitsi Oy Alkoholiliikkeen, metsänhoitolautakunnat ja -yhdistykset, sähkölaitoksista annetussa laissa tarkoitetun tarkastusjärjestön sekä standardisoimislain mukaiset tarkastusjärjestöt. Säästöpankkitarkastuksen järjestäminen hallituksen lakiesityksen mukaisella tavalla ei siten ollut »hallintojärjestelmällemme vierasta». Johtopäätöksenään säätämisyjärjestyksestä Merikoski esitti, että »varsinaiseen hallintokoneistoon kuulumattomien elinten asettaminen julkista hallintotoimintaa hoitamaan tai avustamaan sen hoitamisessa on säätämällä asiasta tavallisella lailla mahdollista senvuoksi, etteivät perustuslakeihin sisältyvät hallinto-organisaatiota ja julkisen vallan käyttöä koskevat säännökset aseta esteitä tällaisille järjestelyille».¹⁴ – Merikosken argumentointi muistuttaa perustuslakivaliokunnan eräässä v. 1942 antamassaan lausunnossa käyttämää. Valiokunta näet totesi tuolloin, että »periaate, jonka mukaan hallintotehtäviä uskotaan varsinaisen virkakoneiston ulkopuolella olevien, enemmän tai vähemmän yksityisluontoisten toimielinten hoidettaviksi, ei ole meillä eikä muualla uusi, vaan on sitä jo säännöllisten olojen vallitessa sovellettu käytäntöön».¹⁵

¹³ Prvl n:o 3 v. 1952 vp.

¹⁴ Merikoski 1974b s. 66–71.

¹⁵ Prvl n:o 1 v. 1942 vp. Lausunto koski hallituksen esitystä laiksi Maatalous-

Tarkastelemissani lausunnoissa on käsitelty vain lainsäätämisyjärjestystä, ei sen sijaan legistatiivin ja eksekutiivin kompetenssirajaa. Esim. Merikosken kannasta on kuitenkin jotakin ehkä pääteltävissä siitä, että kaikissa hänen mainitsemissaan esimerkkitapauksissa on turvauduttu lainsäädäntötiehen.¹⁶ Nimenomaisesti on legistatiiville pidätettyä toimivaltaa tarkastellut Uotila Pohjoismaisen hallinnollisen liiton kokouksessa v. 1964 pitämässään esitelmässä. Uotila hahmotteli vastausta seuraavaan kysymykseen: »På vilket sätt kan uppgifter och befogenheter inom den offentliga förvaltningen överföras från stat eller kommun till en organisation?»

Uotilan vastaus oli, että tehtävien ja toimivallan siirrossa on käytettävä lakia ainakin silloin, kun organisaatiolle annetaan »julkista valtaa». Julkinen valta lienee tässäkin yhteydessä lupa ymmärtää toimivallaksi yksityisiä oikeussubjekteja oikeudellisesti velvoittavaan ohjaukseen. Uotilan mukaan hallitusmuodon hallinto-organisaatiota koskevat säännökset eivät sisällä mitään sellaista, mikä edellyttäisi hallinnollisen toimivallan uskomista järjestöille. Presidentille tosin kuuluu HM 28 §:n nojalla tietty organisaatiovalta mutta säännös ei anna tukea sille, että hän olisi kompetentti myös tarkoitetun kaltaiseen toimivallan siirtoon. Kanta, joka edellyttää toimivallan siirrossa käytettäväksi lakia tai ainakin siirron nojaamista lailla annettuun valtuutukseen, on Uotilan mukaan sopusoinnussa hallinnon lainalaisuusperiaatteen samoin kuin HM 65 §:n menosääntöjen perusteiden lailla säätämistä koskevan vaatimuksen kanssa. Lisäperusteluna esittämälleen säännölle Uotila viittasi vielä hallintokoneistossamme omaksuttuun toimivallanjaon jäykkyyden periaatteeseen ja siihen kytkeytyvään vaatimukseen päätösvallan delegoimisen perustamisesta organisaationormin sisältämään erityiseen oikeusperusteeseen. Julkisen vallan siirtämisessä järjestöille on lisäksi Uotilan mielestä oikeusturvan kannalta

seurojen Keskusliiton ja sen alaisten maanviljelys- ja talousseurojen tehtävistä takaisin vallatun alueen maaseudun jälleenrakennustyössä (He n:o 60 v. 1942 vp.).

¹⁶ Vrt. *Merikoski 1974c* s. 230, jossa todetaan, että »hallintotehtävien uskominen varsinaiseen hallintokoneistoon kuulumattomille hallinnon apuelimille on aina tapahtuva lainsäädäntöteitse joko niin, että näistä järjestelyistä suoraan säädetään laissa tai asetuksessa, tai sitten niin, että lainsäädäntöteitse annetaan hallintoviranomaisille valtuudet sanotunlaisten toimenpiteitten suorittamiseen». Tässä Merikosken oppikirjan kohdassa ei kuitenkaan nimenomaisesti problematisoida säännöstämiskompetenssin jakautumista, vaan lausuma liittyy välillisen valtionhallinnon elinten toimivaltuusperustan »julkisoikeudellisperäisyyden» vaatimukseen. Johtopäätösten tekeminen Merikosken kannasta lain ja asetuksen sääntelyalan rajanvetoon ei siten liene tämän lausuman nojalla oikeutettua.

kyse paljon merkittävämmästä organisatorisesta muutoksesta kuin valtion hallintokoneiston sisäisissä toimivallan siirroissa. Oikeusturvakysymykset on näet valtion hallintokoneistossa yhtenäisesti järjestetty, kun taas järjestöjen vallankäytön alueella järjestelyt ovat monissa kohdin epäselvät ja jopa puutteelliset.¹⁷

Korkeakoulujen hallinnonuudistussuunnitelmien käsittelyssä esillä olleet hallintoelinten kokoonpanoa ja orgaanien henkilöiden tehtäviinsä asettamisen menettelyä koskevat ongelmat ovat virkamieshallintoperiaatteen välityksellä yhteydessä hallinnon yhteiskunnallistumisen ilmiöön. Tämän yhteyden on tosin kiistänyt se Helsingin yliopiston kanslerin asettama toimikunta, joka 2. 10. 1969 päivätyssä muistiossaan selvitti korkeakouluhallinnon oikeudellisia perusteita ja analysoi samalla varsin laajasti hallitusmuodossa vahvistetuiksi katsomiaan valtionhallinnon yleisiä organisointiperiaatteita. Näiden periaatteiden keskeiseksi sisällöksi toimikunnan selvityksessä tiivistyi perustuslain voimainen vaatimus, jonka mukaan valtionhallintoa hoitavat tehtäviinsä nimitetyt virkamiehet.

Toimikunnan lähtökohtana oli, että hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä kansalaisten välitön vaikutusvalta valtio-organisaation muotoutumiseen rajoittuu yhtäältä kansanedustajien ja toisaalta tasavallan presidentin valitsijamiesten valintaan. Lisäksi HM 51 § takaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuden kuntatasolla edellyttämällä kuntien hallinnon perustuvan »kansalaisten itsehallintoon». Kun vielä mainitaan HM 51 §:n mahdollistavan kuntia laajempialueisen paikallisen itsehallinnon, on lueteltu ne tapaukset, joissa kansalaisten välitön osallistuminen hallinnon hoitamiseen voi hallitusmuodon mukaan tulla kysymykseen.¹⁸

Toisaalta taas eräät muut perustuslain säännökset edellyttävät toimikunnan mukaan, että hallintoasioita uskotaan vain viranomaisille. Toimikunta viittasi HM 41,1 §:ään ja VNRatkL 2,2 §:ään, jotka osoittavat valtioneuvoston toimivaltaan kaikki ne hallitus- tai hallintoasiat, joita ei ole pidätetty tasavallan presidentille tai uskottu ministeriölle tai muulle *viranomaiselle*. Viranomaisen käsite on puolestaan oikeuskirjallisuudessa kytketty virkamieskäsitteeseen. Myös hallitusmuodosta toimikunta löysi säännöksiä, joiden se katsoi ilmentävän virkamieshallinnon periaatetta: läänin hallintoa koskeva HM 51,1 § sekä olemassa olevia tai perustettavia virastoja koskeviin säännöksiin viittaava HM 52 §. Jälkimmäistä säännöstä tulkittaessaan toimikunta lieenee pitänyt mielessään oikeuskirjallisuutemme

¹⁷ Uotila 1964 s. 376–377.

¹⁸ Sipilä et al. 1969 s. 3.

käyttämää määritelmää virastosta virkojen yhdistelmänä. Selvimmin toimikunta kuitenkin katsoi virkamieshallinnon periaatteen ilmenevän julkisia virkoja käsittelevästä HM X luvusta. Luku sisältää säännökset mm. hallinnon lainalaisuudesta (92,1 §), tuomarin ja muun virkamiehen velvollisuudesta olla soveltamatta perustuslain tai muun lain kanssa ristiriitaista asetuksen säännöstä (92,2 §) samoin kuin virkamiehen virkavastuusta ja valtion vastuusta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta (93 §). Toimikunta teki näistä säännöksistä ja niiden sijainnista hallitusmuodon systematiikassa seuraavan johtopäätöksen: »Kun nämä säännökset, joita on sovellettava kaikessa valtionhallinnossa, on sisällytetty julkisia virkoja koskevaan lukuun ja kohdistettu vain virkamiehiin, on lähtökohdan täytynyt olla se, että valtion hallintotehtävien hoitamisen on katsottu kuuluvan virkamiehille.» Virkamieskäsite puolestaan määrittyy hallitusmuodossa olennaisesti nimitysmenettelyn kautta: HM 87–90 § edellyttävät, että virkamiehet asetetaan tehtävänsä nimittämällä.

Hallitusmuodon omaksumalla periaatteella on myös asialliset syynsä ja tavoitteensa. Virkamieshallintoa puoltaa toimikunnan mielestä hallintokoneiston yhtenäisyyden ja hallinnon puolueettomuuden samoin kuin hallintotehtävien edellyttämän asiantuntemuksen turvaaminen.¹⁹

Perustuslakivaliokunnan ja Merikosken hallinnon yhteiskunnallistumisilmiön yhteydessä esittämässä argumentaatiossa oli keskeinen sija noudatetulla käytännöllä. Myös nyt puheena olevan selvityksen laatinut toimikunta joutui myöntämään, että hallitusmuodon säätämisen jälkeen on valtionhallinnon organisoimisessa toteutettu järjestelyjä, jotka eivät näytä olevan sopusoinnussa hallitusmuodosta tiivistettävien periaatteiden kanssa. On perustettu elimiä, joita ei ole kokoonpantu pelkästään hallinnonalan virkamiehistä vaan joiden jäseninä on –paitsi mahdollisesti muiden hallinnonalojen virkamiehiä– myös virkamieskunnan ulkopuolisia, eri kansalaispiirien ja intressiryhmien edustajia. Tällaisten elinten voidaan toimikunnan mukaan »ehkä sanoa irrottuvan valtionhallinnon perusrakenteesta sikäli kuin näin muodostetulle elimelle on annettu päätösvaltaa julkisen vallan käyttöön liittyvissä asioissa».

Tästä varovaisesta arviostaan huolimatta toimikunta oli sitä mieltä, että tällaisia orgaaneja voidaan yleensä pitää hallitusmuodon vahvistamia periaatteita vastaavina. Virkamieskunnan ulkopuoliset jäsenetkin on näet yleensä nimitetty tehtävänsä valtion viranomaisen päätöksellä ja heidän voidaan siksi oikeudellisesti, »myös HM:n periaatteet huomioon ottaen»,

¹⁹ Sipilä et al. 1969 s. 4.

katsoa olevan virkamiesasemassa. Tällä lausumallaan toimikunta lienee tarkoittanut lähinnä HM 92 ja 93 §:n sovellettavuutta. Asettamisjärjestyksensä ohella osittain virkamiehistön ulkopuolisista edustajista koostuvat orgaanit vastaavat asiallisessakin suhteessa valtionhallinnon yleisiä organisoimisperiaatteita. Intressiedustuksen kattavuuden vuoksi ne täyttävät »yhteiskunnan kokonaisedun asettamat vaatimukset». Kaikki asianomaiset intressiryhmät ovat edustettuina esim. elimissä, joiden »tehtävät ovat luonteeltaan tiettyyn erityisalaan, kuten työnantajien ja työntekijän väliin suhteisiin, liittyvien erimielisyyksien selvittämistä tarkoittavia».²⁰

On kuitenkin eräitä sellaisiakin elimiä, joissa kaikkia orgaanihenkilöitä ei aseteta tehtäviinsä valtion viranomaisen nimityspäätöksellä, kuten eräiden korkeakoulujen hallintoelimet, joiden jäsenistä osan valitsee ylioppilaskunta. Tällaiset jäsenet, joita ei tehtävänsä asettamisenmenettelyn vuoksi voi pitää hallitusmuodon tarkoittamassa mielessä virkamiehinä, ovat kuitenkin vain pienenä vähemmistönä; siksi näillä orgaaneilla on toimikunnan mukaan kokonaisuutena viranomaisluonne. Toimikunta korosti lisäksi, että uuden tyyppisiä organisatorisia muotoja käyttöön otettaessa noudatetulle järjestykselle ei hallitusmuodon sisältämiä yleisiä organisoimisperiaatteita arvioitaessa voi antaa ratkaisevaa merkitystä. Poikkeuksellisia järjestelyjä toteutettaessa ei näet »liene missään vaiheessa kiinnitetty erityisempää huomiota siihen, miten sanotut järjestelyt soveltuvat valtionhallinnon yleisiin organisoimisperiaatteisiin ja ovatko ne HM:n mukaisia».²¹

Selvityksen välittömänä aiheena oli valtioneuvoston ministerivaliokunnan 29. 8. 1969 päivätty luonnos korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteita koskevaksi laiksi. Kun perustuslakivaliokunta lausunnossaan luonnoksen pohjalta laaditusta hallituksen esityksestä otti kantaa kysymykseen, »voidaanko tavallisella lailla uskoa päätäntävaltaa virkakoneiston ulkopuolella olevien henkilöiden valitsemille elimille», se antoi aiemalle käytännölle toisen merkityksen kuin Helsingin yliopiston kanslerin asettama toimikunta ja päätyi asettamassaan kysymyksessä myöntävään vastaukseen. Perustellessaan lakiehdotuksen käsittelemistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä valiokunta viittasi toimikunnankin tarkastelemaan Jyväskylän yliopistosta v. 1967 annettuun lakiin (380/67), jonka mukaan yliopiston hallintoelimiin kuului myös opiskelijoiden edustajia. Edelleen valiokunta totesi, että »muilla valtionhallinnon eri aloilla on niin

²⁰ Sipilä et al. 1969 s. 5.

²¹ Sipilä et al. 1969 s. 6.

ikään tavallisella lailla järjestetty useita sellaisia hallintotehtäviä suorittavia elimiä, jotka eivät ole kokonaan kokoonpantu valtion viranomaisten nimittämistä henkilöistä».²²

Kun korkeakoulujen hallinnonuudistusta ryhdyttiin toteuttamaan korkeakoulukohtaisilla järjestelyillä, kysymys valtionhallinnon yleisten organisoimisperiaatteiden merkityksestä siirtyi astetta alemmalle tasolle: ongelmana oli nyt, minkälaisia rajoituksia nuo periaatteet asettivat asetustason sääntelylle. Valtioneuvoston asiassa ottama kanta ilmeni opetusministerin erääseen eduskunnassa v. 1974 valtiopäivillä tehtyyn kirjalliseen kysymykseen²³ antamasta vastauksesta. Opetusministeri totesi mm.: »Tutkittuaan korkeakoulujen hallintoelinten valintaan liittyvät juridis-hallinnolliset kysymykset hallituksen on . . . pakko todeta, ettei asetusteite ole mahdollista säätää hallintoelimiä välittömästi . . . vaaleilla valittavaksi. Valtion korkeakoulut ovat osa valtionhallintoa, ja korkeakoulun ylimmän päättävän elimen tulee saada hallintovaltuutensa valtioneuvostolta taikka koostua pelkästään korkeakoulun viran- ja toimenhaltijoista.»

Valtioneuvoston kanta perustui tietävästi oikeuskanslerin käsitykseen, jonka tämä on esittänyt myös eräässä toisessa yhteydessä. Oikeuskansleri on näet katsonut, että asetuksella ei voida säätää järjestelystä, jonka mukaan vankilan henkilökunta saisi suoralla vaalilla valita osan vankilan johtokunnan jäsenistä.²⁴ Vastaava hallinto-organien asettamisjärjestykseen liittyvä ongelma on sittemmin ajankohtaistunut *virastodemokratiasuunnitelmien* toteuttamisjärjestystä pohdittaessa.²⁵

Intressiedustuksen toteuttamisjärjestykseen on jouduttu paneutumaan myös *eräiden keskushallintokomitea* pyysi asiasta yleisluonteista lausuntoa Kastarilta ja Ilkka Saraviidalta. Molemmat tutkijat vastasivat kielteisesti

²² Prvl n:o 6 v. 1969 vp.

²³ Kirj. kys. n:o 158 v. 1974 vp. (ed. Tuominen ym.).

²⁴ *Virastodemokratianeuvottelukunta* 1977 s. 7.

²⁵ OKa 1976 s. 26, on mm. katsonut, ettei asetuksella voida säätää henkilöstöneuvostoa päätösvaltaa tullihallinnossa käyttäväksi toimielimeksi. Ks. myös *Virastodemokratianeuvottelukunta* 1977. –Valtioneuvosto asetti 5. 2. 1981 komitean laatimaan ehdotusta henkilöstön osallistumista koskevaksi lainsäädännöksi. Esittelymuistion mukaan virastodemokratianeuvottelukunnan tekemässä selvityksessä oli todettu, että »virastodemokratian toteuttamisen ja edelleen kehittämisen kannalta on välttämätöntä, että se perustuu erityiseen lakiin ja sitä täydentävään asetukseen». Komitea jätti mietintönsä (1982: 17) loppuvuodesta 1982. Ks. edellä s. 148 alav. 24.

heille osoitettuun kysymykseen, asettaako hallitusmuoto esteitä keskusvirastojen kollegioiden täydentämiselle intressiedustajilla. Kun Saraviita argumentoi kantaansa perusteellisemmin, keskityn seuraavassa hänen lausuntoonsa.

Saraviita totesi hallinto-organisaation yksityiskohtien jääneen hallitusmuotoa säädettäessä tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa lukuunottamatta vähälle huomiolle. Hänen mukaansa tämä on ymmärrettävää, koska »liian yksityiskohtainen hallinnon sääntely perustuslaissa vain aiheettomasti kangistaisi hallinnon kehittämistä uusien olojen vaatimalle tasolle». Saraviita kiinnitti myös huomiota ministeriöiden alapuolista hallinto-organisaatiota koskevien säännösten –esim. HM 52 §:n– indikaatiiviseen kirjoittamistapaan. Hän katsoi tämän viittaavan siihen, että lainsäätäjä on vain tyytynyt kirjaamaan hallitusmuodon valmistelun aikaisen järjestelmän tarkoittamatta pysyvästi sitoa hallinto-organisaatiota tuolloiseen asuunsa.

Saraviidan mielestä hallitusmuoto ei asetakaan esteitä sille, että hallintoelinten jäsenenä on virkamiesten ohella esim. määrääjäksi valittuja luottamusmiehiä, joita ei nimitetä tehtäviinsä hallitusmuodon edellyttämää virkanimitysmenettelyä noudattaen. Kun hallitusmuotoa säädettäessä kaikki keskusvirastoissa julkista valtaa käyttävien elinten jäsenet olivat virkamiehiä, HM 87 ja 89 §:n säännökset keskusvirastojen jäsenten nimitämisestä koskevat vain virkamiehiä. Sen sijaan »muut kuin virkamiehet (lähinnä luottamushenkilöt) valtionhallinnossa edustavat hallitusmuodon säätämisen jälkeen vähitellen vahvistunutta kehityssuuntausta, jota hallitusmuodon sääntöjen ei voida sanoa koskevan siten, että sanottujen henkilöiden asettaminen olisi tullut säännellyksi perustuslaissa». Vaikka hallintoelinten luottamusjäsenyydestä säätäminen ei siten edellytä perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä, se ei voi tapahtua pelkästään eksekutiivin toimin. Syynä tähän Saraviita piti sitä »verraten vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan julkisen vallan käyttöoikeuden konstituoinnissa asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen taso ei ole riittävä».²⁶

²⁶ Saraviita 1975 s. 2–8. – Perustuslain näkökulmasta kysymystä keskusvirastojen ns. lisäjäsenistä ja heidän tehtävänsä asettamisjärjestyksestä tarkasteli jo Tarjanne v. 1933 ilmestyneessä artikkelissaan. Tarjannekaan ei katsonut olevan valtiosääntöisiä esteitä lisäjäsenjärjestelmälle –Tarjanne ei tosin nimenomaisesti käsitellyt intressiedustusta– eikä myöskään lisjäsenenten tehtäviinsä asettamismenettelyn säätämislle virkamiesjäsenten nimittämisestä poikkeavasti. Tarjanne, 1933 s. 39, tuki kantaansa –jälleen Saraviidan tavoin– lähinnä noudatettuun käytäntöön: »Eräissä riidattomasti keskusviraston luonteen omaavissa virastoissa

Poikkeuksena pääsäännöstä, jonka mukaan keskusvirastojen kollegioita koskevat säännökset on annettu asetustasolla, perussäännökset kahdessa keskusvirastossa 1970-luvulla toteutetusta intressiedustusjärjestelystä otettiin organisaatiolakiin.²⁷ Näistä järjestelyistä toista – työsuojeluhallituksen lisättyä istuntoa – koskevan hallituksen lakiesityksen perusteluissa todettiin nimenomaisesti, että »järjestelyn toimeenpaneminen edellyttää, että työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin tehdään tätä koskeva muutos». Lakitasoista sääntelyä edellyttäviä tekijöitä ei perusteluissa lähemmin eritelty.²⁸ Lienee kuitenkin oikeutettua tulkita noudatettua käytäntöä siten, että intressiedustuksen toteuttamisen ainakin ns. varsinaisissa keskusvirastoissa ylintä päätösvaltaa käyttävissä elimissä katsotaan nykyisin vaativan legislatiivin myötävaikutusta. Aiemmin keskusvirastojen istuntoon osallistuvista lisäjäsenistä on tosin säädetty asetuksella. Niinpä sen paremmin rakennus- kuin lääkintöhallituksenkaan lisäjäsenistä ei ole annettu lakitasoisia säännöksiä. Lisäjäsenyys ei kuitenkaan näissä tapauksissa ole intressiedustuspohjainen. Rakennushallituksen lisätty istunto poikkeaa työsuojelu- ja elinkeinohallituksessa toteutetuista järjes-

on... myöskin lisäjäseniä, jotka eivät ole presidentin nimittämiä; samoin useiden keskusvirastojen kollegeissa on viraston muillakin virkamiehillä kuin jäsenillä puhe- ja äänioikeus, siis asiallinen jäsenyys, omissa esittelemissään asioissa. HM 87 § ei siis estä järjestämästä keskusvirastoa niin, että sen kollegissa on jäseninä henkilöitä, jotka hoitavat jäsenyystehtävää ainoastaan sivutoimena, siitä voidaan vain päätellä, että keskusvirastossa on oleva joku tai joitakin jäseniä, joilla jäsenyys on päävirkana ja jotka tällöin myöskin presidentti nimittää.»

²⁷ L elinkeinohallituksesta 421/73, 2,4 §; L työsuojeluhallinnosta 574/72, muut 735/75, 6,2 §.

²⁸ He n:o 217 v. 1974 vp. Yllä käsiteltujen tapausten ohella institutionaaliseen lakivaraukseen liittyvät näkökohdat ilmeisesti saivat huomiota osakseen myös käsiteltäessä hallituksen v:n 1970 vp. antamaa suhdanneverolakiesitystä (n:o 185). Hallituksen esityksen (16 §) mukaan valtioneuvoston, Suomen Pankin sekä STK:n ja SAK:n edustajista kokoonpantu lautakunta olisi päättänyt suhdanneverona perittävien, erilliselle tilille Suomen Pankkiin talletettavien varojen käytöstä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (n:o 6 v. 1970 vp.) lakiehdotuksen edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestystä mm. siksi, että »säännöksillä delegoidaan valtion hallintoelimille kuuluvaa valtaa niihin kuulumattomalle, itsenäisesti toimivalle lautakunnalle». Valiokunnan perustelut tuntuvat näiltä osin varsin huolimattomasti kirjoitetuilta; kysymyksessähän ei olisi ollut toimivallan delegoiminen vaan uuden kompetenssin konstituominen. Kun perusteluissa ei myöskään nimenomaisesti viitata lautakunnan ehdotettuun kokoonpanoon, lausunnosta ei voine tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä valiokunnan institutionaalista lakivarausta koskevasta tulkintakäytännöstä.

telyistä myös siinä, että se toimii vain lausunnonantotehtävissä resurssihallintoon kuuluvissa asioissa.²⁹

Toisaalta keskushallinnon virasto- ja laitostason yksiköiden johtokuntatyypisistä orgaaneista on yleensä säädetty pelkästään asetuksella silloinkin, kun niissä on myös intressiedustajiksi luonnehdittavia jäseniä. Tämä koskee mm. maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimivien tutkimuslaitosten johtokuntia.³⁰ Kun nämä laitokset kuitenkin yleensä toimivat »suorittavan hallinnon» piirissä –niiden toiminnan pääasiallisina tuotoksina eivät ole ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan välittömästi vaikuttavat päätökset–, niissä toteutettujen järjestelyiden rinnastamiseen esim. työsuojelu- ja elinkeinohallituksen lisätyihin istuntoihin on suhtauduttava tietyin varauksin.

3.3. Virkamieshallintoperiaate yleisenä valtiosääntöperiaatteena

Virkamieshallintoperiaatteen ja valtiosäännön suhteesta esitetyissä kannanotoissa on erotettavissa kaksi vastakkaista argumentointilinjaa. Kun toisissa tulkinnoissa pannaan pääpaino sille, salliiko valtiosääntö nimenomaisesti virkamieshallintoperiaatteesta poikkeavat järjestelyt, toiset katsovat ratkaisevaksi sen, sisältääkö valtiosääntö niitä koskevan nimenomaisen kiellon. Tämä lähestymistavan eroavuus voidaan yhdistää erilaiseen suhtautumiseen yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin. Kanta, joka edellyttää valtiosääntöistä valtuutusta virkamieshallintoperiaatteesta poikkeaviin järjestelyihin, nojaa yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin, joiden ei sellaisinaan –toisin kuin niistä tehtävien poikkeusten– tarvitse olla valtiosäännön nimenomaisesti vahvistamia; riittää, kun ne ovat valtiosäännön yksittäisistä säännöksistä yleistettävissä. Toinen argumentointilinja sen sijaan pitää ratkaisevina valtiosäännön nimenomaisia säännöksiä: vaikka niiden sanamuodon voitaisiin osoittaa implikoivan virkamieshallintoa, tämän on ymmärrettävä johtuvan hallitusmuodon säätämisaajan tosiasiallisesta tilanteesta eikä siihen ole nojattavissa hallitusmuodon jälkeisiä organisatorisia järjestelyjä kahlitsevaa periaatetta. Näihin argumentointieroihin kytkeytyy vielä noudatetun käytännön erilainen painot-

²⁹ A lisätystä rakennushallituksesta 59/67. Lisättyä rakennushallitusta koskevat säännökset sisältyvät nykyisin RakennushallintoA:een, 24/82, 34–36 §. Lääkintöhallituksen lisäjäsenistä ks. A lääkintöhallituksesta 130/70, muut. 354/70, 26,3–5, 53 ja 56 §.

³⁰ Ks. esim. A valtion maatalouskoneiden tutkimuslaitoksesta 149/80, 3,1 § ja A valtion maitotalouden tutkimuslaitoksesta 151/80, 3,1 §.

taminen. Jälkimmäinen tulkintalinja katsoo käytännön vahvistavan sen johtopäätökset, kun taas edellinen ei anna käytännölle ratkaisevaa merkitystä ainakaan sikäli, kuin organisatorisia järjestelyjä toteutettaessa ei ole huomattu nimenomaisesti arvioida niiden soveltuvuutta yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin.

Omaksumani lähestymistapa valtiosäännön tulkintaan on lähempänä edellistä kuin jälkimmäistä argumentointilinjaa. Olen korostanut, että tulkinnessa on otettava huomioon yksittäisten säännösten väliset yhteydet ja ne valtiosääntöiset perusratkaisut, joiden pohjalta valtiosääntö vasta näyttäytyy mielekkäänä kokonaisuutena. Positiivisoikeudellisesti ankkuroiduilla yleisillä valtiosääntöperiaatteilla on siten oma sijansa valtiosääntödogmatiikan tulkinta- ja aukkotilanteissa. On myös varottava antamasta noudatetulle käytännölle liian suurta merkitystä ylimpien valtio-organien kompetenssikysymyksiä ratkaistaessa. Kompetenssirajat riippuvat osaltaan kulloistenkin ratkaisujen poliittis-yhteiskunnallisesta relevanssista ja tämä puolestaan ei ole historiallisesti muuttumaton vakio.

Erilaiset argumentointilinjat ovat kuitenkin johtaneet erilaisiin kannottoihin lähinnä vain lainsäätämisyjärjestyksen arvioinnissa. Asetustasoisen sääntelyn riittävyttä ei huomion kohteena olleissa tapauksissa ole havaitakseni puollettu, joskin tarkastelujen painopiste on ollut perustuslain ja tavallisen lain säätäjän toimivallanjaossa. Joka tapauksessa lienee oikeutettua katsoa, että sekä oikeuskirjallisuudessa että valtiokäytännössä on yleisesti hyväksytty kanta, jonka mukaan eksekutiivin kompetenssi ei yleensä ulotu virkamieshallintoperiaatteesta poikkeamiseen julkisen vallan käyttöä edellyttäviä hallintotehtäviä organisoitaessa. Tämä koskee sekä tällaisten hallintotehtävien antamista valtio-organisaation ulkopuolisille subjekteille että –ainakin eräissä tapauksissa– sellaisten valtion hallintokoneistoon kuuluvien organien perustamista, joissa on jäsenenä myös muita kuin virkamiehiä, ensisijaisesti intressiedustajia.

Mainitsemiani poikkeuksia virkamieshallintoperiaatteesta ei olekaan perusteltua arvioida kovin erilaisin oikeudellisin kriteerein: kysymys on itse asiassa keskenään vaihtoehtoisista tavoista, joilla ulkopuolisten tahojen osallistuminen hallintotoimintaan on organisoitavissa. Niillä voi olla täysin analogisia vaikutuksia poliittisiin suhteisiin tai –Böckenförden sanontaa käyttäkseni– »yhteisön poliittis-sosiaaliseen perusjärjestykseen». Oikeudellisestikin merkityksellisiä eroja näillä järjestelyillä kyllä on. Hallintotehtäviä hoitavat ulkopuoliset subjektit jäävät valtion hallintokoneistoon kuuluvista elimistä poiketen valtio-organisaation sisäisten

ohjaus- ja valvontamekanismien tavoittamattomiin. Tällä on, kuten mm. Uotila on todennut, merkitystä varsinkin oikeusturvaperiaatteen kannalta. Sillä on myös, kuten saksalainen oikeuskirjallisuus on institutionaalista lakivarausta käsitellessään todennut, oma vaikutuksensa parlamentarismin periaatteen toteutumismahdollisuuksiin.³¹ Toiselta puolen myös ulkopuolisten tahojen edustus vähentää sen ohjauksen mahdollisuuksia, jota hallinto-organisaation sisäisissä alaisuussuhteissa voidaan suunnata virkamieshallintoperiaatteesta poiketen kokoonpantuihin elimiin.

Onko sitten ylipäänsä perusteltua puhua sellaisesta valtiosääntöoikeudellisesta virkamieshallinnon periaatteesta, joka olisi otettava huomioon esim. komiteoita koskevan säännöstämiskompetenssin jakautumista arvioitaessa? Helsingin yliopiston kanslerin asettaman toimikunnan selvitystä, jossa kysymystä on seikkaperäisimmin pohdittu, voidaan yksityiskohdissaan arvostella. Toimikunta näyttää mm. edellyttävän, että positiivisoikeudellisille viranomaisen ja viraston käsitteille on osoitettavissa oikeuskirjallisuudesta löydettävät yleispätevät, kulloisistakin käyttöyhteyksistään riippumattomasti sovellettavat määritelmät. Voidaan myös huomauttaa siitä, että hallitusmuodon X luvun säännökset hallinnon lainalaisuudesta, virkavastuusta sekä valtion vastuusta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta samoin kuin niitä konkretisoivat alemman tasoiset säännökset ulottuvat paitsi hallinto-oikeudelliseen virkamieskategoriaan kuuluviin myös esim. komiteatyypisten orgaanien muihin jäsenryhmiin. Toimikunnan kokonaisarviota ei kuitenkaan ole syytä kiistää: valtiosääntömme yksittäisten säännösten voi todella sanoa lähtevän siitä periaatteesta, että hallintotehtäviä hoitavat virkaansa nimitetyt, puolueettomuuden, objektiivisuuden ja asiantuntemuksen ideaalit täyttävät virkamiehet, joiden toiminnan keskeisenä suuntimena ja mittapuuna ovat voimassa olevat oikeusnormit.

Tätä periaatetta ilmentää hallinto-orgaaneista ja hallintotoiminnasta annettujen nimenomaisten säännösten ohella se kuva, joka on hahmotettavissa valtiosäännön edellyttämästä yhteiskunnan ja valtion vuorovaikutuksesta ja joka tavallaan on käsitettävissä virkamieshallintoperiaatteen kääntöpuoleksi. Yhteiskunnan ja valtion kosketuspintana on valtiosäännön mukaan eduskunta, joka parlamentarismin periaatteen sekä lakien ja budjetin avulla välittää yhteiskunnan vaikutuksen muuhun valtiokoneistoon. Valtiosääntö ei tunne tätä vaikutusmekanismia täydentäviä tai sille ehkä vastakkaisiakin järjestelyjä, joiden avulla yhteiskunnalliset ja poliit-

³¹ Böckenförde 1964 s. 96–97.

tiset intressit ja tavoitteet kanavoituisivat valtiotoimintaan ja jotka perustuisivat hallinnon ja yhteiskunnan välittömään kontaktiin.

Virkamiesperiaatteelle perustumattomat ja ei-valtiollisille poliittisille voimille välittömän vaikutuskanavan avaavat organisatoriset järjestelyt suuntaavat siis valtiollis-organisatorisia ja poliittisia suhteita valtiosäännön ilmentämästä mallista poikkeavasti. Tämä näkökohta ei voi olla vailla vaikutusta, kun arvioidaan organisatoristen ratkaisujen poliittis-yhteiskunnallista relevanssia ja samalla niiden suhdetta legislaatiiville pidätettyyn sääntelyalaan. Se ei ole merkityksetön, vaikka yksittäisiä etujärjestöedusteisia orgaaneja katsottaisiin Helsingin yliopiston toimikunnan tavoin voitavan perustella »yhteiskunnan kokonaisedulla»: tällöinkin on kysymyksessä sellainen yhteiskunnallisten intressien välitysjärjestelmä, jota valtiosääntö ei tunne. Samanlaisesta organisatoristen ratkaisujen poliittisia suhteita suuntaavasta vaikutuksesta ei sen sijaan voi puhua silloin, kun virkamieshallintoperiaatteesta ei poiketa edustuksellisten näkökohtien hyväksi vaan ensisijaisesti hallintotehtävien edellyttämän asiantuntemuksen turvaamiseksi.

Myös se tulkintalinja, jonka mukaan valtiosääntö edellyttää virkamieshallintoperiaatteen noudattamista valtion hallintokoneistoon kuuluvissa orgaaneissa, asettaa periaatteen sovellettavuudelle eräitä rajoituksia. Sekä Helsingin yliopiston kanslerin asettaman toimikunnan selvityksessä että oikeuskanslerin kannanotoissa on painotettu sen menettelyn merkitystä, jolla hallintokoneiston ulkopuolisia tahoja edustavat orgaanihenkilöt asetetaan tehtäviinsä: virkamieshallintoperiaatteesta ei poiketa säännöstmiskompetenssin jakautumiseen vaikuttavalla tavalla, mikäli lopullinen päätösvalta asettamismenettelyssä annetaan valtion viranomaiselle.

Jo hallitusmuodossa säännellyllä kaksivaiheisella nimitysmenettelyllä onkin eittämättä sijansa siinä keinovalikoimassa, jolla virkamieshallinnon »asiallisten» tavoitteiden – kuten pätevyuden, objektiivisuuden ja puolueettomuuden – toteutuminen on pyritty varmistamaan. Virkamieshallintoperiaatteesta poikkeavien järjestelyjen poliittisia suhteita ohjaava vaikutus ei kuitenkaan yleensä riipu siitä, asettaako orgaanihenkilöt muodollisesti tehtäviinsä valtioon vai valtio-organisaation ulkopuolinen taho. Asettamisvaltaa muodollisesti käyttävä valtio-orgaani on usein myös juridisesti sidottu ulkopuolisten tahojen kuten etujärjestöjen tekemiin ehdotuksiin (ks. VI.3.), tosiasiallisesta sidonnaisuudesta puhumattakaan.

Asettamismenettelyiden ero supistuukin lähinnä siihen, että muodollisen nimittämiskompetenssin kuulussa valtioon tälle tämän virkavas-

tuun tehostamana velvollisuutena on tarkistaa, täyttävätkä orgaanien henkilöiksi ehdotetut oikeudellisesti sitovat kelpoisuusehdot. Sen sijaan erilaisista tehtävään asettamismenettelyistä ei – toisin kuin toimikunnan selvityksessä tunnutaan katsottavan – nähdäkseni seuraa tehtävässään jo toimivien orgaanien henkilöiden oikeusasemaa koskevia eroja. Esim. rikosoikeudelliseen virkavastuuseen erilaiset asettamismenettelyt eivät vaikuttane.³²

Se painoarvo, joka toimikunnan selvityksessä annetaan asettamismenettelylle, saattaa osaksi johtua toimikunnan jäsen Holopaisen väitöskirjassaan esittämästä valtio-organisaation konseptiosta omaksutuista vaihteista. Holopaisen mukaan Suomen valtio-organisaatio on määritettävissä nimenomaan orgaanien henkilöiden tehtäviinsä asettamisjärjestystä koskevilla kriteereillä. Suomen valtio-organisaation muodostaa orgaanikokonaisuus, »jonka huipussa olevat orgaanit, eduskunta ja tasavallan presidentti, ovat valtion sisältöosan (ihmisten eli kansalaisten – KT) tehtäviinsä asettamia ja jonka muut orgaanit ovat joko tasavallan presidentin tai poikkeustapauksissa eduskunnan valitsemia tai näin tehtäviinsä asetettujen, samaan orgaaniketjuun kuuluvien orgaanien nimittämiä». Holopainen ei kuitenkaan väitöskirjassaan ole tarkoittanut konstruktiaa yksittäistapauksellisten oikeudellisten johtopäätösten perustaksi. Hän on korostanut asettamisjärjestyksen nojalla rajautuvan kokonaisuuden olevan »tarkoituksenmukaisuuden kannalta parhaiten tutkimuksen lähtökohdaksi soveltuva».³³ Jos pitää paikkansa, että toimikunta on argumentaationsa nojautunut Holopaisen konstruktiin, sitä voi sanoa käytetyn vastoin Holopaisen itsensä sille antamia tehtäviä.

Toinen virkamieshallintoperiaatteen ulottuvuudelle asetettu rajoitus koskee kulloinkin organisoitaviin hallintotehtäviin liittyvää toimivaltaa. Valtiosäännön vahvistamien hallinnon organisoimisperiaatteiden on katsottu ulottuvan ensisijaisesti elimiin, joilla on itsenäistä päätösvaltaa julkisen vallan käyttöä edellyttävissä asioissa. Tämän rajoituksen tekee myös Saraviita, joka asetustasoisien sääntelyn riittämättömyyttä argumentoidessaan ei nojaa virkamieshallintoperiaatteeseen. Hänhän käyttää edellä selostetussa lausunnossaan perusteluna sitä »verraten vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan julkisen vallan käyttöoikeuden konstitutioiden asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen taso ei ole riittävä».

³² Tämän kannan voi nojata jo RL 2: 12:n sanamuotoon: virkamiehiksi luetaan paitsi »julkiseen toimeen määrätty» myös siihen »valitut».

³³ T. Holopainen 1969 s. 22.

Toimivaltarajaus sulkisi orgaanien kokoonpanoa koskevien sääntöjen ulkopuolelle suurimman osan tässä tutkimuksessa komiteoiksi luokitelluista elimistä: pelkästään valmisteluvaiheen akteja antavat, oikeudellisesti velvoittamatonta ulkoista ohjausta harjoittavat sekä sisäisessä hallinnossa toimivat.

Toimivaltakriteeriin perustuva rajaus on yhteydessä siihen tarkastelutapaan, joka oikeustieteellisen positivismin läpimurrosta lähtien on hallinnut länsimaista valtio-oikeudellista tutkimusta. Juridisen tutkimuksen kysymyksenasetteluja on ohjannut näkemys yhteiskunnan ja valtion dualismista, välttämättömyydestä turvata autonomisten yksilöiden summaksi ymmärretty yhteiskunta valtion mielivaltaisilta puuttumisilta. Tämä näkemyshän on mm. aineellisen lain käsitteen yhtenä keskeisenä tausta-ajatuksena. Se selittää myös sen keskeisen aseman, joka oikeusturvanäkökohdilla on ollut hallintokoneistoa koskevassa oikeustieteellisessä käsitteistössä ja ongelmanmuodostuksessa: oikeusturvajärjestelyt ovat perusoikeuksia ja yhteiskuntaa edustavan parlamentin lainsäädäntövaltaa täydentäviä yksilön oikeuspiirin suojamekanismeja.

Oikeustieteen perinteisellä lähestymistavalla hallinnon ongelmiin on ollut tietty oikeutuksensa hallintokoneiston rakenteessa ja toiminnassa. Oikeusturvanäkökulma oli adekvaatti ja riittävä silloin, kun pääpaino hallintokoneiston välityksellä tapahtuvassa yhteiskunnallisten prosessien ja suhteiden ohjauksessa oli spesifisti oikeudellisilla keinoilla. Samoin tarkastelun rajautuminen itsenäistä päätösvaltaa käyttäviin orgaaneihin oli ymmärrettävää silloin, kun päätöksentekoprosessit eivät vielä nykyisessä määrin olleet työjaollisesti eriytyneet eri orgaanien hoidettavaksi. Kun hallinto-organisaatio ei vielä ollut saavuttanut nykyistä laajuuttaan, oli myös sisäisen hallinnon problematiikan sivuuttaminen puolustettavissa.

Hallinnossa tapahtuneet muutokset edellyttävät kuitenkin juridisellekin tutkimukselle relevanttien ongelmien uudelleenarviointia. Hallintokoneiston harjoittamassa ohjauksessa turvaudutaan yhä enemmän muihin keinoihin kuin yksilöidylle oikeussubjekteille velvollisuuksia tai oikeuksia asettaviin hallintotoimiin. Hallinto-organisaation työnjaollisessa eriyttämisessä nojaututaan paitsi ohjauskohteiden perusteella rajautuviin tehtäväkokonaisuuksiin myös päätöksentekoprosessin vaiheittaiseen jakoon; tämä ilmenee mm. lopullista päätöksentekoa ohjaussyklissä edeltäviin vaiheisiin erikoistuneiden elimien perustamisena. Sisäisen hallinnon merkitys on organisaation laajetessa kasvanut; myös tämä seikka on vai-

kuttanut hallintokoneiston eriytymiskehitykseen. Oikeustieteen perinteiset, konkreettisiin oikeussubjekteihin kiinnittyvät ja oikeusturva-aspektia korostavat kysymyksenasettelut sekä niitä ohjaavat käsitteet tavoittavat nykyisin aiempaa merkittävästi suppeamman osan hallinto-organisaation ja -toiminnan alasta.

Oikeusturvanäkökulmasta asetetuilla ongelmilla on edelleen tärkeä sijansa hallinnon oikeudellisessa tarkastelussa ja esim. hallinto-organisaatiota koskevan säännöstämiskompetenssin jakautumisen arvioinnissa. Tämän olen jo myöntänyt korostaessani oikeusvaltiollisen lakivarauksen ajankohtaisuutta nykyoloissakin. Hallintokoneiston rakenteen ja toiminnan muutoksista juridiselle tarkastelulle seuraavat vaatimukset eivät merkitse perinteisen kysymyksenasettelun sivuuttamista tai hylkäämistä; ne vain edellyttävät näkökulman laajentamista ja uusien ongelmien legitimiuden tunnustamista.

Rajoittuminen julkista valtaa käyttäviin orgaaneihin voi sitä paitsi johtaa oikeusturva-aspektinkin kannalta relevanttien näkökohtien syrjäyttämiseen. Valmistelu-, suunnittelu- ja neuvonantofunktioiden sekä lopullisen päätösvallan välinen raja on usein häilyvä. Jo juridisin kriteerein on osoitettavissa »puhtaan» valmistelutehtävän ja lopullisen päätöksenteon väliin jääviä tapauksia; viitattakoon esim. orgaaneihin, joiden ehdotus tai lausunto on säädetty tai määrätty lopullisen päätöksenteon välttämättömäksi edellytykseksi ja joiden kannanotto rajoittaa joskus oikeudellisestikin päätöksentekijän harkintavaltaa. Tosiassiallisten vaikutussuhteiden kannalta raja on vielä epämääräisempi: lopullisen päätöksen sisältö muotoutuu usein faktisesti jo valmisteluvaiheessa. Lopullista päätöksentekoa edeltäviin vaiheisiin osallistuvien orgaanien kokoonpano ei siten ole täysin yhdenmukainen oikeusturvalllekaan.

Vastaavasti voi arvostella myös sisäisen hallinnon sulkemista juridii-kan mielenkiinnon ulkopuolelle. Sisäinen hallinto ei ole yksiselitteisesti rajattavissa ulospäin suuntautuvasta ohjauksesta. Tämä ei johdu yksistään sisäisen hallinnon määrittelyn riippuvuudesta kulloisestakin tarkastelukulmasta, valitusta orgaanikokonaisuudesta. Rajanvedon vaikeuden syy-nä on myös sisäisen hallinnon läheinen vaikutusyhteys ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuvaan hallintotoimintaan. Sisäinen hallintokin määrää, luodessaan edellytyksiä ulkoisten ohjaustehtävien hoitamiselle, omalta osaltaan myös ulospäin välittömästi vaikuttavien päätösten sisältöä. Tämä havainto ei ole sinänsä uusi. Organisaatiovallan yhteydessä on keskusteltu mm. siitä, miten välitön yhteys organisatorisilla normeilla

tulee olla kansalaisten oikeudellisesti suojattuihin intresseihin, jotta nämä normit kuuluisivat legislatiivin myötävaikutusvaatimuksen piiriin.³⁴

Oikeusturvakysymysten tärkeydestä huolimatta on pääpaino organisatorisia järjestelyjä koskevan kompetenssin jakautumisessa asetettava niiden poliittisia suhteita suuntaavaan vaikutukseen. Tämän vaikutuksen merkittävyyttä ei välttämättä ratkaise kulloinkin kysymyksessä olevan orgaanin toimivalta, se, onko elimellä itsenäistä päätösvaltaa julkisen vallan käyttöä koskevista asioista vai ei. Niinpä intressiedusteisten valmistelujen ja neuvoa-antavien komiteoiden merkitys poliittisen järjestelmämme kehittämisessä (uus)korporatiiviseksi luonnehdittuun suuntaan saattaa olla aivan yhtä suuri kuin lopullista päätösvaltaa käyttävien elinten.

Institutionaalista lakivarausta, joka kokoaa yhteen organisatoristen ratkaisujen poliittisesta aspektista johtuvia eksekutiivin yleisen organisaatiovallan rajoituksia, voi pitää yleisenä valtiosääntöperiaatteena, soveltamisalaltaan laajana legislatiivin ja eksekutiivin toimivaltasuhteissa noudatettavana oikeussääntönä; jo pelkästään sen nojalla tietyt organisatoriset ratkaisut voidaan osoittaa legislatiivin yksinomaiseen kompetenssiin. Tämän oikeussäännön täsmentäminen on kuitenkin hankalaa, kuten virkamieshallintoperiaatteesta tehtävien poikkeusten tarkastelu lienee todistanut. Missä kulkee eksekutiiville sallittujen poikkeusten raja, on kysymys, joka on ollut pakko jättää suhteellisen yleisten, lähinnä aiempia kannanottoja kritikoivien viitteiden varaan.

Käytännössä kompetenssisuhteiden arviointia ei jouduta kuitenkaan perustamaan yksinomaan institutionaalisen lakivarauksen sovellettavuuden punnintaan. Legislatiivin ja eksekutiivin välisessä toimivallan jaossa on otettava huomioon myös ne hallitusmuodon säännökset, jotka nimenomaisesti sääntelevät hallintokoneiston organisoimiskompetenssin jakautumista. Niitä sovellettaessa institutionaalisen lakivarauksen ilmentämä oikeussääntö näyttäytyy yleisten valtiosääntöperiaatteiden tulkinnallisessa tehtävässä: esim. virkamieshallintoperiaate on yksi tulkintamaksiimeista, joiden avulla on täsmennettävä nimenomaisten kompetenssisäännösten legislatiiville pidättämän organisaatiovallan alaa. Esiyksellisesti toimivallan jakautumiseen vaikuttavat oikeudelliset näkö-

³⁴ Ks. tästä keskustelusta esim. *Björkstén* 1929 s. 186–187, *Sipponen* 1965 s. 302–304 sekä *Böckenförde* 1958 s. 236–237 ja 1964 s. 64–66.

kohdat on eriytettävä. Konkreettisissa yksittäistapauksissa on sen sijaan tehtävä kokonaisarvio ratkaisulle relevanttien kriteerien yhteisvaikutuksesta.

4. EKSEKUTIIVIN YLEISEN ORGANISAATIOVALLAN RAJOITUKSISTA II: HALLITUSMUODON NIMENOMAISET SÄÄNNÖKSET

4.1. Valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluvia komiteoita koskevat säännökset

Yleiset valtiosääntöperiaatteet, positiivisoikeudellisen ilmauksen saaneet ja positiivisoikeudellisesti velvoittavat valtiosääntöiset perusratkaisut, myöntävät eksekutiiville tietyn hallintokoneistoa koskevan organisoimiskompetenssin, yleisen organisaatiovallan. Tämän kompetenssin ääriviivojen piirtämisessä on myös mahdollista tukeutua sääntöihin, jotka soveltamisolaltaan rinnastuvat esittämälläni tavalla tulkittuihin yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin; oikeusvaltiolliseen ja institutionaaliseen lakivaraukseen yhdistämäni näkökohdat kokoavat eräät keskeisistä hallinto-organisaation sääntelykysymyksistä, jotka valtiosääntö on pidättänyt legistatiivin kompetenssiin.

Valtiosäännön merkitys organisaatiovallan jakautumiselle ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan tällaisiin yleisiin sääntöihin. Hallitusmuotoon sisältyy myös nimenomaisia säännöksiä, jotka sääntelevät hallinto-organisaatiota koskevan säännöstämiskompetenssin subjekteja. Lisäksi hallitusmuodossa itsessään on annettu perussäännökset eräistä hallinto-organisaation rakenteellisista ratkaisuista. Nämä hallitusmuodon nimenomaiset säännökset saattavat modifioida legistatiivin ja eksekutiivin toimivaltasuhteita siitä, millaisiksi ne esittelemieni yleisten sääntöjen nojalla ovat hahmotettavissa. Toisaalta taas nimenomaisten säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa on otettava huomioon myös valtiosäännön kokonaisuus: soveltamisolaltaan yleisiksi valtiosääntöperiaatteiksi kutsuttavat oikeussäännöt voivat vastavuoroisesti pakottaa tinkimään niistä johtopäätöksistä, joihin pelkästään nimenomaisiin kompetenssisäännöksiin pitäytyvä toimivaltasuhteiden erittely kenties oikeuttaisi. – Hallitusmuodon organisaatiovallan jakautumista sääntelevillä nimenomaisilla säännöksillä on vaikutuksensa myös eksekutiivin sisäisiin kompetenssisuhteisiin. Näiden suhteiden yksityiskohtaisemman tarkastelun vuoro on kuitenkin vasta

jäljempänä (VIII.6.1.); tässä vaiheessa keskityn legislatiivin ja eksekutiivin toimivalta-alueeseen.

Hallitusmuodon nimenomaisista kompetenssisäännöksistä ovat komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautumisen kannalta merkityksellisiä lähinnä HM 28,1 ja 38,2 §. Lisäksi myös HM 65,1 §:n säännöksellä menosääntöjen perusteista voi joko HM 28,1 §:n tulkinnan kautta tai siitä riippumattomastikin olla vaikutusta legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssirajan määrytymiseen komiteoita koskevan organisaatiovallan käytössä.

Sen sijaan HM 52 §:llä, jonka mukaan »virastoista, jotka valtionhallinnon eri haaroja varten ovat olemassa taikka perustetaan, on voimassa erityisiä säännöksiä», ei nähdäkseni ole merkitystä organisaatiovallan jakautumiselle; pykälässä ei säännellä siinä tarkoitettujen säännösten antamisjärjestystä. Kastarin ja Sipposen kanta, jonka mukaan HM 52 §:n kaltaiset viittaussäännökset voivat asiayhteydestä riippuen tarkoittaa eristeisiä normeja, on nähdäkseni oikea.¹

Erich on tosin katsonut, että »milloin HM ainoastaan ylimalkaisesti määrää tarkempia säännöksiä jollakin alalla annettavaksi, on tämä käsitettävä niin, että ne annetaan lainsäädäntötietä, ellei poikkeustapauksissa voida osoittaa, että asia ilman epäilyksiä on asetustietä järjestettävä».² Tätä käsitystä saatetaan ehkä tukea eduskunnan yleisellä kompetenssipresumtiolla. Esim. hallinto-organisaation säännöstämisessä tämän presumtion huomioon ottava tulkinta ei kuitenkaan edellytä HM 52 §:n ymmärtämistä Erichin suositamalla tavalla; eduskunnan kompetenssipresumtion implikaatiot voidaan sisällyttää organisaatiovallan jakautumista riidattomasti sääntelevien säännösten kuten HM 28,1 ja 38,2 §:n tulkintaan. HM 52 § hallitusmuodon V luvun viimeisenä pykälänä ainoastaan toteaa, että tähän lukuun ei ole otettu koko hallinto-organisaatiota nimenomaisesti järjestäviä säännöksiä vaan että esim. keskusvirastot jäävät sen säännösten ulkopuolelle.

Jos HM 52 §:lle kaikesta huolimatta halutaan etsiä juridisesti relevanttia itsenäistä sisältöä, sen voi ehkä ajatella sisältävän eräänlaisen hallintokoneiston institutionaalisuuden vaatimuksen. Edes tällaisen vaatimuksen valtiosääntöiseen perustelemiseen ei HM 52 §:ää kuitenkaan välttämättä tarvita; sen voi nojata jo HM 28,1 §:ään ja valtioneuvoston osalta HM 38,2 §:ään.³

HM 28,1 § sääntelee presidentin oikeutta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä mm. »hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta». HM 38,2 §:n mukaan taas lailla säädetään ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta, kun sen sijaan »tarkempia säännök-

¹ Kastari 1964 s. 240 ja Sipponen 1965 s. 392–393.

² Erich 1924b s. 106.

³ Vrt. Merikoski 1974c s. 229–230.

siä asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan asetuksella».

HM 28,1 § on nähdäkseeni ymmärrettävä hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssin jakautumista koskevaksi yleissäännökseksi. Se on siten hallitusmuodon nimenomaisista toimivaltasäännöksistä kiinnekkoh- ta, johon on tukeuduttava, ellei voida osoittaa johonkin hallintokoneiston osaorganisaatioon rajoittuvia erityissäännöksiä. Tällainen erityissäännös on HM 38,2 §, joka irrottaa valtioneuvoston järjestysmuotoa koskevan organisaatiovallan käytön HM 28,1 §:n sääntelyalasta. Niinpä esim. valtio- neuvoston organisaatioon kuuluvia komiteoita koskevan organisaatioval- lan arvioinnin on hallitusmuodon nimenomaisista kompetenssisäännök- sistä nojaututtava HM 38,2 eikä HM 28,1 §:ään.

HM 38,2 ja 28,1 §:n suhde on siis erityissäännöksen suhde yleissään- nökseen; edellinen syrjäyttää sääntelyalallaan jälkimmäisen. Oikeuskirjal- lisuutemme on ollut taipuvainen pitämään yhdentekevänä, kumpaan näistä säännöksistä esim. presidentin säännöstämiskompetenssi peruste- taan.⁴ Säännösperustalla voi kuitenkin olla merkitystä organisaatiovallan jakautumiselle: ei ole ilman muuta selvää, että HM 38,2 ja 28,1 § määritte- levät legislatiivin ja eksekutiivin toimivaltarajan yhtäläisten kriteerien mukaisesti.

Kun HM 38,2 § edellyttää lailla säädettäväksi ainoastaan ministeriöiden lukumäärän ja yleisen toimialan, se näyttää jättävän mm. valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluvien komiteoiden perustamisen eksekutiivin ylei- seen organisaatiovaltaan. Hallitusmuoto sisältää kuitenkin jo itse eräitä säännöksiä valtioneuvoston järjestysmuodosta, jotka rajoittavat ekseku- tiivin komiteoita koskevaa organisaatiovaltaa. Näitä täydentävät vielä perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyn VNRatkL:n säännökset.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleis- istunnossa tai ministeriössä. HM 40,1 §:n mukaan näet »valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi». Säännös, jonka mukaan »valtioneuvostolle kuuluvia halli- tus- ja hallintoasioita voidaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistavik- si», on sisällytetty myös VNRatkL 2,3 §:ään. Yleisistunnon ja ministeriöi-

⁴ Niinpä *Jyränki*, 1967 s. 84–85, on todennut, että »olennaista ei ... ole, johtuuko HM 38 §:ssä säännelty toimivalta jo HM 28 §:stä vai ei; olennaista on vain se, että presidentin toimivalta voidaan perustaa oikeussääntöön». Ks. myös *Erich* 1925b s. 218, *Uotila* 1963 s. 98 ja *Sipponen* 1965 s. 402.

den välinen päätösvallanjako on näiden säännösten nojalla järjestetty VNOS 12–13 §:ssä siten, että 12 §:ssä luetellaan yleisistunnossa käsiteltävät asiat, kun taas muut valtioneuvostolle kuuluvat asiat on 13,1 §:ssä säädetty ministeriöiden ratkaistaviksi. Ministerille on kuitenkin VNOS 13,2 §:ssä jätetty mahdollisuus alistaa yleisistunnon päätettäväksi, tulisiko jokin ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia laajakantoisuutensa tai periaatteellisen tärkeytensä vuoksi ratkaista yleisistunnossa.

HM 40,1 ja 41,1 §:n mukaan ministeriön päätösvaltaa käyttää sen päällikköministeri. VNRatKL 3 § laajentaa kuitenkin mahdollisten päätöksentekijöiden piiriä. Sen mukaan näet ministeriön päätösvaltaa käyttävät joko päällikköministeri tai muu ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu, taikka asetuksella säädetyissä asioissa kanslia- tai osastopäällikkö taikka muu esittelijä joko suoraan asetuksen nojalla tai sitten presidentin erikseen antaman määräyksen perusteella. Lisäksi lailla voidaan säätää, että »määrätynlaiset ministeriössä päätettävät asiat on ratkaistava ministeriön istunnossa, jossa on vähintään kolme jäsentä». Keskusvirastosäännöksistä lainattu istunnon käsite tarkoittaa ministeriön vakinaisista virkamiehistä koostuvaa elintä eikä sitä koskevalla säännöksellä siksi ole merkitystä komiteoiden kannalta.⁵

Selostamistani säännöksistä johtuu, että ministeriön päätösvaltaa ei voida eksekutiivin toimin antaa komiteatyypipisten elinten käytettäväksi. Tämän eksekutiivin komiteoita koskevan organisaatiovallan rajoituksen voi ilmaista toisinkin: *eksekutiivilla ei ole kompetenssia perustaa valtioneuvoston organisaatioon kuuluvia itsenäistä päätösvaltaa käyttäviä komiteoita*. Legislatiivillekin ministeriön päätösvallan siirtäminen komiteatyypiselle orgaanille on mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltyllä lailla.

Jo oikeusvaltiollisesta lakivarauksesta johtuu, että *uuden ulkopuolisia subjekteja koskevan kompetenssin luominen komitealle voi tapahtua vain lailla*. Ministeriön päätösvallan käyttöön liittyvän eksekutiivin organisaatiovallan esteen vaikutus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään toimivaltasään-

⁵ VNRatKL 3,2 §:ssä (muut. 577/65) tarkoitettu kolleginen päätöksenteko-orgaani on otettu käyttöön vain oikeusministeriössä, jonka istunnossa ratkaistaan eräät vankeinhoito-osaston toimialaan kuuluvat, päätöksenteon kohteina olevien yksityisten oikeussubjektien oikeusturvan kannalta erityisen merkitykselliset asiat. Istunnon puheenjohtajana on vankeinhoito-osaston päällikkö sekä muina jäsenenä vankeinhoidon ylitarkastaja ja esittelijäjäsenenä se ministeriön virkamies, jonka tehtäviin asian esittely kuuluu. L eräiden asioiden ratkaisemisesta oikeusministeriön istunnossa 324/70; 1–2 §.

telyn ensimmäiseen vaiheeseen vaan ulottuu myös eksekutiivin sisäisiin kompetenssisuhteiden järjestelyihin.

Eräs esittämäni rajoituksen sovellutuksista on, että valtioneuvosto tai ministeriö ei voi siirtää päätösvaltaansa asettamalleen komitealle tai toimikunnalle. Tämän kannan on omaksunut myös KHO ratkaisussaan 1952 II 289. Ratkaisussa katsottiin, että sisäasiainministeriöllä ei ollut oikeutta siirtää hoidettavanaan olleen rahaston varojen jakamista asettamalleen toimikunnalle eikä myöskään järjestää toimikunnan päätöksestä valitusoikeutta.

Uotila, joka myös on esitellyt mainitun KHO:n ratkaisun, on tarkastellut ministeriön päättämää päätösvaltaansa siirtämistä komitealle tai toimikunnalle ulkoisena delegointina. Hänen mukaansa delegointi on kielletty ilman nimenomaista valtuutusperustaa.⁶ Organisaatiovallan erittelyssä komiteapäätöksen tarkoittamat tilapäiset elimet on kuitenkin nähdäkseni luettava valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluviksi. Tällöin niille annettavan kompetenssin rajoituksia on yllä esitetyn mukaisesti arvioitava valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösvalan käyttöä koskevien säännösten pohjalta.

4.2. HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohdan sääntelyala

HM 28,1 §:n erittely organisaatiovallan jakautumisen näkökulmasta voidaan keskittää kohtaan, jonka mukaan tasavallan presidentillä on oikeus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä mm. »hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta». Voidaan tosin ajatella, että HM 28,1 §:ssä erillisinä asetuksen antovaltaan kuuluvina ryhminä mainittuihin säännöksiin lakien täytäntöönpanosta sekä valtion omaisuuden hoidosta sisällytetään myös organisatorisia normeja. Niinpä organisointia on mahdollista pitää lakien toimeenpanoon (täytäntöönpanoon) kuuluvana toimintona. Myös HM 28,1 §:n sisäisessä tarkastelussa on kuitenkin nähdäkseni sovellettava yleis- ja erityissäännöksen suhdetta koskevia näkökohtia: organisaatiovaltaa nimenomaisesti sääntelevä kohta on erityissäännöksen asemassa suhteessaan muihin asetuksen antokompetenssin määrittäviin, jotka periaatteessa saattaisivat ulottua myös organisatorisiin normeihin. Samalla tavalla on luonnehdittavissa organisaatiovaltakohdan suhde HM 28,1 §:n siihen kompetenssisäännökseen, jonka mukaan presidentti voi antaa asetuksia ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista; tätä tulkintaa vahvistavat myös jäljempänä esiteltävät oikeushistorialliset argumentit. Kyseisen säännöksen merkitys

⁶ Uotila 1963 s. 163–164.

presidentin toimivallan perustana on sitä paitsi yleisestikin vähentynyt sitä mukaa kuin ajallinen etäisyys hallitusmuodon säätämiseen on kasvanut ja yhä uusia sääntelykohteita on säännöstämiskäytännössä nostettu lain tasolle.⁷

HM 28,1 § on hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssin jakautumista sääntelevä yleissäännös; hallitusmuodon nimenomaisista organisaatiovaltasäännöksistä se on otettava toimivaltasuhdearvioinnin perustaksi silloin, jos siitä poikkeavia perustuslain taseisia erityissäännöksiä ei voida osoittaa. Tämä kanta merkitsee mm., että säännöksen soveltamisalaa ei tule lähteä rajaamaan selvittämällä käsitteiden »hallintovirasto» ja »yleinen laitos» merkityssisältöä. Vaikka esim. pystyttäisiin antamaan yksiselitteinen vastaus kysymykseen, mitä näillä käsitteillä hallitusmuodon säätämisaikaan tarkoitettiin, tämä ei vielä olisi riittävä argumentti säännöksen soveltamisalan rajoittamiselle vain osaan hallinto-organisaatiota. Näiden käsitteiden käyttäminen hallintokoneistoa koskevaa organisaatiovaltaa säänneltäessä olisi näet tällöinkin selitettävissä sillä, että hallitusmuotoa säädettäessä hallintokoneiston organisatoriset muodot ainakin pääasiallisesti supistuivat niiden tarkoittamiin orgaanityyppeihin.

Jos kanta HM 28,1 §:n yleisestä sovellettavuudesta hyväksytään, tietyn hallintoyksikön toimivallan laatu ei oikeuta irrottamaan hallintoyksikköä koskevan organisaatiovallan arviointia tämän säännöksen mukaisesta toimivaltajaosta. Säännöksestä johtuvaa lakitasoisen sääntelyn vaatimusta ei voida rajoittaa vain julkista valtaa käyttäviin orgaaneihin, kuten Erichin voi tulkita eräissä lausumissaan edellyttävän.⁸ Niinpä HM 28,1 §:n käyttämistä käsitteistäkin voi saada tukea kannalle, joka ei rajoita sen soveltamisalaa vain ulkopuolisia oikeussubjekteja juridisesti velvoittavia päätöksiä tekeviin orgaaneihin, joskin – kuten yllä totesin – itsenäisen oikeudellisen relevanssin antaminen näille käsitteille on sinänsä problemattista. Joka tapauksessa säännökseen sisältyvä yleisen laitoksen käsite viittasi tuon ajan juridiikassa ns. suorittavan hallinnon orgaaneihin, jotka eivät toteuta valtiollisia ohjaustehtäviä ensisijaisesti oikeudellisesti velvoittavia akteja vaan lähinnä palveluja tuottamalla.⁹

⁷ Vrt. Sipponen 1965 s. 405, Hidén–Saraviita 1977 s. 125–126 ja Jyränki 1978 s. 326.

⁸ Ks. Erich 1938a s. 232.

⁹ Ks. yleisen tai julkisen laitoksen käsitteestä Willgren s. 40–47 sekä Modeen 1965 s. 17–31, jossa luodaan katsaus laitospäätöksen kansainväliseen historiaan. Viraston käsite on taas ollut tapana määritellä viran (ja virkamiehen) käsitteen

Myös Mäenpää on HM 28,1 §:n soveltamisalaa tarkastellessaan katsonut, että säännöksen käyttämiä viraston ja laitoksen käsitteitä »ei liene mahdollista yksiselitteisesti määritellä, eikä se toisaalta ole välttämättä tarpeellistakaan». Hänen mukaansa »mainitut termit tarkoittavat ilmeisesti kuitenkin vain keskitettyyn valtiokoneistoon kuuluvia elimiä». Tällä perusteella hän jättää mm. valtionhallinnon sivuelimet kyseisen lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁰ Tämä kanta merkitsisi, että ainakin osa tässä tutkimuksessa komiteoiksi luokitelluista, valtioneuvoston järjestysmuotoon kuulumattomista orgaaneista jäisi HM 28,1 §:n sääntelyalan ulkopuolelle.

Mäenpään sivuelinten suuntaan tekemä rajausta ei nähdäkseni ole perusteltu. Valtioneuvoston alaiseen hallintokoneistoon kuuluvat komiteat ovat joko osa toisen orgaanin (linjahallintoyksikön) järjestysmuotoa tai sitten jonkin linjahallintoyksikön alaisia itsenäisiä orgaaneja. Kummassakaan tapauksessa ei ole syytä kiistää HM 28,1 §:n sovellettavuutta niitä koskevan organisaatiovallan jakautumiseen. Toinen asia on, että esim. jonkin linjahallintoyksikön organisaatioon kuuluvien komiteoiden kohdalla saatetaan päätyä lopputulokseen, jonka mukaan niiden perustaminen ei edellytä edes asetustason sääntelyä.

4.3. HM 28,1 §:n tulkintavaihtoehdot: suppea ja laaja tulkinta

HM 28,1 §:n ja 65,1 §:n ensimmäisen lauseen tulkinnasta oikeuskirjallisuudessa ja valtiokäytännössä on käytettävissä Mäenpään suhteellisen tuore tutkimus. Mäenpää on jakanut HM 28,1 §:stä esitetyt käsitykset eduskunnan organisaatiovallan näkökulmasta kolmeen ryhmään. Suppea tulkinta antaa asetuksella tapahtuvalle organisoinnille etusijan ja eduskunnan organisaatiovallalle vain vähäisen merkityksen. Laaja tulkinta puolestaan pitää asetuksenantovaltaa eduskunnan kompetenssiin nähdessä toissijaisena ja tälle alisteisena. Välittävä kanta »tyytyy kuvailemaan käytännössä noudatettua menettelyä tai ei pidä kysymystä organisaatiovallan kantajasta lainkaan ongelmallisena».¹¹

Perusjako suppeaan ja laajaan tulkintaan on hyväksyttävissä, mutta jakokriteerit on syytä asettaa toisin kuin Mäenpää on tehnyt. Nähdäkseni ei ole oikein väittää, että laajan tulkinnan kannattajat pitäisivät legislaatiokautta, virkojen yhdistelmäksi. Ks. esim. *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 45 ja 1928 s. 51 sekä *Merikoski* 1974c s. 118.

¹⁰ Mäenpää 1977 s. 46.

¹¹ Mäenpää 1977 s. 62.

vin kompetenssia ensisijaisena ja eksekutiivin toimivaltaa sille alisteisena. Oikeuskirjallisuutemme voi päinvastoin katsoa yleisesti hyväksyneen kannan, jonka mukaan pääsääntönä on eksekutiivin kompetenssi ja ainoastaan poikkeuksellisesti organisatoriset järjestelyt edellyttävät legislaatiivin myötävaikutusta. Tämä kanta johtuu omaksutusta aineellisen lain käsitteestä ja siihen nojatusta vallanjakosäännöksen tulkinnasta. Eksekutiivin kompetenssipresumtion jakavat sekä Mäenpään laajan että suppean tulkinnan kannattajiksi luokittelemat tutkijat. Laajan ja suppean tulkinnan vedenjakaja on perustellumpaa nojata siihen, *myönnetäänkö HM 28,1 §:lle itsenäistä relevanssia* legislaatiivin myötävaikutusta edellyttävien organisointitoimenpiteiden alaa määritettäessä vaiko ei.

Suppeaan tulkintaan, joka ei siis anna HM 28,1 §:lle itsenäistä merkitystä eksekutiivin organisaatiovallan rajoittajana, on päädytty kahta eri tietä: on joko katsottu, että HM 28,1 § ei lainkaan edellytä organisatoristen kysymysten lakitasoista sääntelyä, tai sitten tämän säännöksen laille pidättämän alan on tulkittu yhtenevän HM 65,1 §:ssä tarkoitettuihin »menosääntöjen perusteisiin». Edellisen katsantokannan mukaan asetuksenantovaltaa HM 28,1 §:ssä rajoittava attribuutti »tarkempia» ei lainkaan koske säännöksiä »hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta».

Suppean tulkinnan variaatioita on joskus vaikea pitää erillään. Tämä ei kuitenkaan ole edes välttämätöntä. Siitä riippumatta, onko »tarkempia»-attribuutin katsottu ulottuvan myös organisatorisiin säännöksiin, on HM 65,1 §:ää joka tapauksessa pidetty presidentin asetuksenantovallan ja samalla yleensäkin eksekutiivin säännöstämisvallan rajoituksena. Eduskunnan organisaatiovallan suppea tulkinta onkin usein esitetty tarkasteltaessa HM 28,1 §:ää yhdessä HM 65,1 §:n kanssa. Näiden säännösten keskinäisiä suhteita arvioitiin erityisesti hallitusmuodon säätämistä seuranneena vuosikymmenenä, jolloin etsittiin HM 65,1 §:n sisältämän menosääntöjen perusteet -käsitteen »oikeaa» tulkintaa.

Ernst Estlanderin mukaan HM 28,1 §:n tarkoituksena on ollut »vakuuttaa . . . hallitukselle valta järjestää hallinnon toiminta ja ryhtyä sitä varten tarpeellisiin toimenpiteisiin laisäädännöstä riippumatta». Hänen mielestään HM 28,1 § lausuu yleisen periaatteen, josta HM 65,1 §:n säännös on poikkeus. Estlander päätyi kantaansa paitsi irrottamalla »tarkempia»-määreen hallinto-organisaatiota koskevista säännöksistä myös oikeushistoriallisista lähtökohdista. Lisäksi hän viittasi HM 2 §:stä ilmenevään toimenpanovallan »ainakin suhteelliseen itsenäisyyteen»; tähän argument-

tiin näyttää implisiittisesti sisältyvän käsitys organisoinnin sijoittumisesta valtiofunktioiden luokituksessa toimeenpanovallan käyttöön.¹² – Estlanderin kantaa noudattaen myös Filip Grönvall ja Ahla katsoivat HM 28,1 §:n asettavan pääsäännöksi hallinto-organisaation sääntelyn asetusteilte, mistä pääsäännöstä HM 65,1 §:ssä säädetty legislatiivin myötävaikutusvaatimus oli poikkeus.¹³

Suppeaa tulkintalinjaa seuraavat myös ne lausumat, joita Erich¹⁴ ja K. J. Ståhlberg¹⁵ 1920-luvulla ilmestyneissä oppikirjoissaan esittivät hallin-

¹² Estlander esitti näkemyksensä käsiteltäessä hallituksen v. 1921 vp. antamaa esitystä laiksi metsähallinnon viroista ja toimista (HE n:o 8). Prvm n:o 5 v. 1921 vp., vastalause II sekä v. 1921 vp. ptk s. 320. Sama kanta sisältyy myös Estlanderin ja v. Bornin vastalauseeseen prvm:ssä n:o 10 v. 1926 vp.

¹³ Grönvall 1924 ja Ahla 1928 s. 34–35.

¹⁴ Erichin kanta sisältyy implisiittisesti seuraavaan lausumaan: »HM 28 § ilmaisee, että asetuksia myöskin voidaan antaa valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintoviranomaisten (mutta ei oikeusviranomaisten) ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Tämä on tietysti luvallista ainoastaan mikäli ei perustuslaissa tai muussa laissa ole säännöksiä, jotka tätä oikeutta rajoittavat.» Erich 1925b s. 186. Samaan lähtökohtaan viittaa myös hänen toteamuksensa, että »säännös, jonka mukaan hallintoviranomaisten ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta voidaan antaa asetuksia, vaikuttaa, että varsin tärkeitä aloja on voitu tässä järjestyksessä säännöstää». Esimerkkeinä hän mainitsee metsähallinnon ja valtion rautateiden asetustasoisien organisoinnin. Erich 1925b s. 218.

¹⁵ Ståhlbergin kanta on pääteltävissä luettelosta, jonka hän esittää hallintokoneiston lakitasoista sääntelyä edellyttävistä tapauksista: »Virastojen ja virkojen muutoksista sekä uusien perustamisesta on ... säädettävä lailla: 1. jos toimenpide sisältää muutoksen eduskuntalaissa ennestään olevaan säännökseen; 2. jos se koskee virastojen menosääntöjen perusteita tai eläkeoikeutta, mm., jos perustetaan uudenlainen virasto tai virka; 3. jos muuten kuin menosääntöihin tai eläkeoikeuteen nähden kosketellaan sellaisen viraston tai viran järjestysmuodon perusteita, joista se on säädetty lailla säädettäväksi, esim. yliopiston, valtion oppilaitosten taikka kansakoulutoimen. Muuten voidaan, mikäli ei poiketa mistään muustakaan lain säännöksestä, virastoja ja virkoja perustaa ja järjestää asetuksella tulo- ja menoarvion puitteissa.» Kun Ståhlberg toisaalta nimenomaisesti kytkee attribuutin »tarkempia» myös hallinto-organisaatiota koskeviin määräyksiin, lienee lupa päätellä, että hän tyhjentää sen laille varaaman alueen muiden hallitusmuodon pykälien laille nimenomaisesti pidättämiin asioihin. K. J. Ståhlberg 1928 s. 54–55. Teoksensa v. 1936 ilmestyneessä lisäys- ja muutososassa Ståhlberg, s. 17, kirjoittaa presidentin säännöstämiskompetenssista seuraavasti: »Tasavallan presidentti voi eräin poikkeuksin perustaa asetuksella uusia virkoja tulo- ja menoarvion puitteissa (HM 65 § 1 mom.) sekä, lain rajoissa, antaa myöskin tarkempia määräyksiä hallintovirastojen järjestysmuodosta ja toiminnasta.» Kun Ståhlberg ei kuitenkaan täsmennä ilmauksensa »lain rajoissa» sisältöä, on mahdotonta päätellä, onko hän muuttanut käsitystään HM 28 §:n laille varaamasta alasta.

to-organisaation sääntelyjärjestyksestä.¹⁶ *Laajan tulkintalinjan* Erich sen sijaan omaksui v. 1938 julkaisemassaan artikkelissa, jossa hän kritisoi eräiden puolustushallintoa koskevien säännösten antamisjärjestystä.¹⁷ Artikkelissaan Erich kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että HM 28 § oikeuttaa antamaan asetuksella vain tarkempia säännöksiä hallinto-organisaatiosta. Toiseksi hän totesi, että HM 65,1 §:n noudattaminen eli menosääntöjen perusteiden säätäminen lailla ei vielä täytä HM 28,1 §:n vaatimuksia: »HM 28 §:n mukaan voidaan asetuksella antaa tarkempia määräyksiä mm. hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta. Tästä havaitaan, että nämä virastojen ja laitosten organisaatiota koskevat perussäännökset on annettava lailla. Sellaisen lain tarpeellisuutta ei riitä korvaamaan se seikka, että noudatetaan HM 65 §:n säännöksiä, jonka mukaan uusien menosääntöjen perusteista sekä entisten perusteiden muuttamisesta on säädettävä lailla sekä että uusia virkoja ja virastoja voidaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion puitteissa. Pikemminkin ne ovat omansa tuota periaatetta vahvistamaan. Virastojen järjestysmuodon perusteista on säädettävä lailla.»¹⁸

Laajan tulkintalinjan kannattajaksi voi – joskin eräin varauksin – lukea myös Sipposen väitöskirjassaan HM 28,1 §:n tulkinnasta esittämiensä näkökohtien perusteella.¹⁹ Sipposen mielestä »tarkempia»-attribuutti koskee HM 28,1 §:n sanamuodon mukaan paitsi lakien täytäntöönpanosta myös valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta annettavia määräyksiä. HM 28

¹⁶ Havaitakseni tuorein suppean tulkintalinjan mukainen kannanotto sisältyy Hidénin ja Saraviidan valtiosääntöoikeuden oppikirjaan. Näiden kirjoittajien mukaan sanonnalla »tarkempia määräyksiä» »ei kuitenkaan nähtävästi ole tarkoitettu muutosta hallitusvallalle vanhastaan kuuluneeseen oikeuteen antaa (ilman laissa näkyvää nimenomaista valtuuttakin) hallintokoneiston sisäisiksi katsottuja tai valtion omaisuuden hoitoa koskevia säädöksiä». Tästä oikeushistorialliseksi luonnehdittavasta argumentista, jonka jäljempänä selostettava Mäenpään tutkimus-
loket nähdäkseni osoittavat virheelliseksi, kirjoittajat tekevät seuraavan johtopäätöksen: »Presidentin valta antaa asetuksia . . . 'hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta' voi siten nykyäänkin ulottua laajemmalle kuin vain siihen, että asetuksella annetaan (lailla säädettyä) 'tarkempia määräyksiä'». *Hidén–Saraviita* 1977 s. 126.

¹⁷ Erichin kannanmuutokseen on kiinnittänyt huomiota myös Mäenpää 1977 s. 66.

¹⁸ *Erich* 1938a s. 228–229.

¹⁹ Mäenpää, 1977 s. 67, lukee Sipposen välittävän, »kolmannen tien» kuljaksi.

§:llä onkin hänen mukaansa pyritty muuttamaan aiemmin vallinnutta oikeustilaa saattamalla valtion päämiehelle aikaisemmin kuuluneen toimivallan käyttäminen eräiltä osin eduskunnan tahdosta riippuvaksi. Kysymykset, joista HM 28,1 § sallii asetuksella annettavan vain tarkempia säännöksiä, ovat lisäksi »asiallisesti siksi tärkeitä, että tuntuu luonnolliselta varata kansanvallassa niiden perusteista määrääminen eduskunnalle». Sipposen kanta on kuitenkin varauksellinen. Hänen puoltamansa käsitys »ei ole kuitenkaan käytännössä jaksanut päästä voitolle»; myös jatkuva käytäntö on otettava huomioon yhtenä tulkintakriteerinä arvioitaessa HM 28,1 §:n presidentille suoman asetuksenantovallan laajuutta.²⁰

Myös Mäenpää näyttää ainakin oikeushistoriallisista lähtökohdista puoltavan HM 28,1 §:n eduskunnan organisaatiovallalle myönteisempää tulkintaa, joskin hänen tutkimuksensa painopisteenä on pikemminkin tähänastisen tulkinnan analysointi kuin oman kannan kehittäminen. Mäenpää on kuitenkin Sipposen tavoin todennut käytännön kulkeneen osittain eri teitä kuin oikeushistoriallisiin argumentteihin perustettu käsitys eduskunnan organisaatiovallan ulottuvuudesta edellyttäisi: »Toinen asia on, että käytännössä organisaatiovallan käyttäminen ja siihen kohdistuvat muutosvaatimukset ovat tietyssä määrin vaihdelleet hallitusmuodon säättämisen jälkeen. Eduskunnan organisaatiovaltaa on käytännössä siirtynyt ja sitä on myös tietoisesti pyritty siirtämään hallintokoneiston piiriin.»²¹

Suppeaa ja laajaa tulkintaa edustavien kantojen arvioinnin voi aloittaa HM 28,1 §:n *sanamuodosta*. Säännöksen sanamuodolla voi tuskin perustella muuta kantaa, kuin että määre »tarkempia» koskee paitsi lakien täytäntöönpanosta myös valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta annettavia normeja. Ellei näin olisi, »määräyksiä»-ilmaus olisi tullut toistaa valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta puhuttaessa.

²⁰ Sipponen 1965 s. 408–411.

²¹ Mäenpää 1977 s. 61. Ks. myös Mäenpään selostusta noudatetusta säännöstämiskäytännöstä, 1977 s. 73–75. Mäenpään selostus on sikäli vajavainen, että hän ei kiinnitä tarpeeksi huomiota käytännössä tapahtuneeseen muutokseen. Aaltosen, 1981 s. 5, mukaan säännöstämiskäytäntö on vakiintunut laajan tulkintalinjan suuntaiseksi 1960-luvun puolivälistä lähtien; virkatyyppilain ei ts. ole enää katsottu täyttävän hallitusmuodon asettamaa lakitasoisen sääntelyn vaatimusta. Aaltosen, 1981 s. 7, nykytilanteen yhteenvedon mukaan virastoista annetuissa »hallintolaissa» on yleensä säännelty: viraston asema ja alistussuhteet valtion hallintokoneistossa; tehtävät ja toimivallan ala; virkatyyppit; mahdolliset siirtymäjärjestelyt.

Oikeushistoriallisiin näkökohtiin on vedottu sekä suppeaa että laajaa tulkintaa puolustettaessa. Suppean tulkinnan kannattajat ovat nojanneet valtiosääntöiseen jatkuvuuteen, hallitsijalle Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien mukaan kuuluneen organisaatiovallan siirtymiseen presidentille. Sipponen ja Mäenpää taas ovat katsoneet hallitusmuodon säätämisellä pyrityn tietoisesti muutokseen organisaatiovallan kompetenssisuhteissa.

Valtiosääntöistä jatkuvuutta korostavia oikeushistoriallisia argumentteja on uuden perustuslain tulkinnassa yleensä käytettävä varoen. Milloin kysymys ei ole pelkästään teknisluonteisesta perustuslain uudelleenkirjoittamisesta, uusi perustuslaki on pikemminkin osoitus pyrkimyksestä katkaista entinen valtiosääntötraditio. Näin on varsinkin silloin, kun uudella perustuslailla on ylimpien valtio-orgaanien kompetenssisuhteissa toteutettu olennaisia muutoksia kuten Suomessa 1919 hallitusmuodolla. Vaikka hallitusmuotoa säädettäessä kansalaissodan voittaneen puolen eräänä keskeisenä tavoitteena kiistatta oli voimakas ja itsenäinen toimeenpanovalta,²² ei ylimpien valtio-orgaanien asemaa voi hallitusmuodon säätämisen jälkeen enää kuvata monarkkista prinssiippiä vastaavan periaatteen avulla.

Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien voimassa ollessa oli vielä –keisarillisen Saksan valtiosääntötilanteen tavoin– mahdollista puhua monarkistisesta periaatteesta, pitää hallitsijaa ylimpänä valtioelimenä ja tulkita edustuslaitoksen asema vain hallitsijan valtaa tietyissä suhteissa rajoittavaksi. Tällainen eksekutiivin kompetenssia korostava asetelma ei enää sovellu luonnehtimaan hallitusmuodossa omaksuttua toimivaltajärjestelyä. HM 2,1 § vahvisti –Puhakan sanoja lainatakseni– »representatiivisen demokratian perusajatuksen».²³ ylimmän valtioelimen asema kuuluu sen mukaan eduskunnalle eikä valtionpäämiehelle. Jo tämä osoittaa, miten uskallettua on vedota aiempaan valtiosääntötilanteeseen arvioitaessa legiislatiivin ja eksekutiivin kompetenssisuhteita hallitusmuodon pohjalta.

Mäenpää on lisäksi osoittanut, että HM 28,1 §:llä todella tavoiteltiin muutosta aiempaan legiislatiivin ja eksekutiivin organisaatiovallan jakoon.

²² Ks. esim. *Jyränki* 1978 s. 24–40.

²³ *Puhakka* 1925a s. 119. Vrt. myös *Jesch* 1961 s. 92–101, jossa selostetaan parlamentin ylimmän valtio-orgaanin asemalle perustuvaa Saksan liittotasavallan valtiosääntöjärkennettä (Verfassungsstruktur) ja korostetaan sen eroja verrattuna monarkkiselle prinssiipille perustuneen konstitutionaalisen monarkian valtiosääntöjärkenteeseen.

Vielä Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotuksessa valtionpäämiehen asetuksenantovalta haluttiin säilyttää entisen laajuisena. Esimerkkinä asioista, jotka »vanhan käytäntötavan mukaan on järjestetty hallitusvallan määräyksillä» ja joihin asetuksenantovalta edelleenkin ulottuisi, mainittiin hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuoto ja niiden eri yhteiskuntatarkoitusten toteuttamiseksi harjoittama toiminta. Vuoden 1917 perustuslakikomitean HM 28,1 §:ssä toteutuneessa ehdotuksessa taas organisatoriset kysymykset oli nimenomaisesti erotettu »ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista», minkä lisäksi niitä koskeva asetuksenanto-oikeus oli rajoitettu vain tarkempiin määräyksiin.²⁴

Sekä HM 28,1 §:n sanamuoto että oikeushistorialliset näkökohdat siis puoltavat säännöksen eduskunnan organisaatiovallalle myönteisempää tulkintaa. Vielä olennaisempaa kuitenkin on, että vain eduskunnan kompetenssin laaja tulkinta on sopusoinnussa HM 2 §:ää tarkastellessani esittämäni argumentoinnin kanssa. Kun ylimpien valtio-organien kompetenssisuhteiden lähtökohdaksi otetaan HM 2,1 §:n eduskunnalle valtio-sääntöjärjestelmässämme osoittama asema ja siitä seuraava eduskunnan kompetenssipresumptio ja kun vielä muistetaan hallinnon organisatoristen järjestelyjen lisääntynyt poliittis-yhteiskunnallinen ominaispaino, laajan tulkinnan oikeutuksesta ei ainakaan tämän päivän näkökulmasta voine olla epäilyksiä. Sipposen mainitsema *kansanvaltaisuusargumentti* on se ratkaiseva punnus, joka painaa vaakakupin laajan tulkinnan puolelle.

Laajaa tulkintaa tukevien näkökohtien kumoamiseen ei myöskään riitä aiempaan käytäntöön vetoaminen; käytäntökin näyttää sitä paitsi erityisesti 1960-luvun puolivälissä virasto- ja laitostason yksikköjen säännöstimisessä kääntyneen laajan tulkinnan viitoittamaan suuntaan.²⁵ Niiden kysymysten ala, joiden ratkaiseminen poliittis-yhteiskunnallisen merkityksensä vuoksi edellyttää ylimmän valtio-organimme myötävaikutusta, ei ole historiallisesti muuttumaton vakio. Hallintokoneiston organisointiin liittyvät kysymykset ovat havainnollinen esimerkki valtiollisen päätöksenteon asiaryhmästä, jonka merkitys on selvästi ja valtio-organien kompetenssisuhteisiin vaikuttavalla tavalla hallitusmuodon voimasaolon aikana muuttunut. Organisaatiovallan jakautumista, esim. HM 28,1 §:n soveltamista, on arvioitava organisatoristen kysymysten tämän päivän merkityksen kannalta eikä toisenlaiseen historialliseen tilanteeseen pohjautuneen käytännön perustalta.

²⁴ Mäenpää 1977 s. 57–59.

²⁵ Ks. edellä s. 528 alav. 21.

4.4. Menosääntöjen perusteet ja legislatiivin organisaatiovalta

HM 65,1 §:n mukaan »virastojen ja yleisten laitosten uusien menosääntöjen perusteista sekä entisten perusteiden muuttamisesta ja kumoamisesta... säädetään lailla». Säännöksen sisältämä käsite »menosääntöjen perusteet» aiheutti hallitusmuodon säätämistä välittömästi seuranneina vuosina niin valtiokäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessaakin runsaasti päänvaivaa. Käsitteelle annettu merkityssisältö vakiintui kuitenkin 1920-luvun puolivälissä ja säännöksen tulkinta on siitä lähtien pysytellyt tuolloin viitoitetulla tiellä. Tulkinnan vakiintumiselle merkityksellisiä dokumentteja ovat ennen muuta lainvalmistelukunnan (Filip Grönvall–Kustavi Kaila) oikeusministeriölle v. 1921 laatima muistio sekä perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 10 v. 1925 vp. ja sen pohjana ollut K. J. Ståhlbergin kirjallinen asiantuntijalausunto.²⁶

Lainvalmistelukunta kytki menosäännön käsitteen virkamiesten palkkausta säänteleviin normeihin. Ennen vuoden 1923 palkkauslakia laatimassaan muistiossa Grönvall ja Kaila katsoivat, että kunkin viraston menosäännön perusteista tulee säätää erillinen laki; yleinen, kaikkien virastojen ja laitosten menosääntöjen perusteita koskeva laki ei riitä täyttämään HM 65,1 §:n asettamaa vaatimusta. Lailla säädettäviin menosääntöjen perusteisiin kuuluivat muistion laatijoiden mielestä virkojen laatu virassapysymisoikeuden kannalta, eläkeoikeus, palkkauksen lisäksi myönnettävät etuudet, virkojen mahdollinen sopimuspalkkaisuus sekä ikälisät. Menosääntöjen perusteiden ulkopuolelle sen sijaan jäivät palkkauksen yksityiskohtainen määrittäminen samoin kuin virkojen lukumäärä, josta eduskunta saattoi HM 65,1 §:n jälkimmäisen virkkeen mukaisesti päättää tulo- ja menoarvion käsittelyssä.²⁷

Perustuslakivaliokunta oli puolestaan v. 1925 antamassaan lausunnonssa sillä kannalla että palkkauslain säätämisen jälkeen menosääntöjen perusteita ei voida samastaa virkamiesten palkkauksen perusteisiin. Jos näin olisi, lakitasoista sääntelyä vaatisi uusia virastoja perustettaessa ainoastaan yleisen palkkauslain (tai eläkelain) säännöksistä poikkeaminen. Menosäännön perusteita koskettaa myös kysymys, millaisia virkoja menosäännössä on. Koska tästä kysymyksestä ei ole olemassa mitään »yleistä normaalisääntöä», laki menosääntöjen perusteista tarvitaan aina; kun »perustetaan uusi virasto, joka ei ole entisenlainen, taikka uusi virka

²⁶ Näitä dokumentteja on tarkastellut aiemmin mm. Mäenpää 1977 s. 68–70.

²⁷ Grönvall–Kaila 1921.

virastoon tai virkakuntaan, jossa asiallisesti vastaavaa ei ennestään ole». Perustuslakivaliokunnan kanta oli sama kuin K. J. Ståhlbergin asiantuntijalausunnossaan esittämä. Ståhlbergin totesi, että mikäli menosäännön perusteet samastettaisiin palkkauksen perusteisiin, lakia tarvittaisiin vain palkkauslain säännöksistä poikettaessa. Menosäännön ei kuitenkaan Ståhlbergin mukaan ole meillä katsottu sisältävän vain palkkausten lukua ja suuruutta vaan myös sen, »mistä viroista palkkaus on ollut suoritettava» (kurs. KT). Menosäännön perusteisiin kuuluu tämän vuoksi myös menosäännössä olevien virkojen laatu. Tästä lähtökohdasta Ståhlberg päätyi yllä lainattuun ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon siirtyneeseen maksiimiin.²⁸ – 1920-luvulla esitettiin myös käsityksiä, joiden mukaan virkatyypeistä ei olisi täytynyt säätää lailla vaan lakia olisi edellyttänyt vain vuoden 1923 palkkauslaista ja vuoden 1924 eläkelaista poikkeaminen.²⁹ Käytäntö ja oikeuskirjallisuus vakiintuivat kuitenkin nopeasti perustuslakivaliokunnan ja Ståhlbergin muotoilemalle linjalle.³⁰

Vaikka HM 65,1 §:n ensimmäisen virkkeen tulkinnessa vakiintunut kanta edusti 1920-luvun keskustelussa eduskunnan kompetenssille myönteisempää vaihtoehtoa, jää säännöksen merkitys eduskunnan organisaatiovallalle sitäkin seurattaessa vähäiseksi. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus ei koske yksittäisiä virkoja vaan ainoastaan *virkatyyppejä*; yksittäiset virat voidaan perustaa asetuksella eduskunnan myöntettyä HM 65,1 §:n jälkimmäisen virkkeen mukaisesti siihen tarvittavat määrärahat. Vir-

²⁸ Ståhlbergin lausunto on liitteenä prvl:ssa n:o 1 v. 1933 vp.

²⁹ Ks. Grönvall 1924, Erich 1925b s. 266–267 ja Ahla 1928, erit. s. 34–38. Näiden kirjoittajien kannan voi sanoa edustavan sitä Ståhlbergin yllä tarkastellussa lausunnossaan arvostelemaa kantaa, joka identifioi »menosäännön perusteet» »palkkauksen perusteisiin». Tätä kantaa tuettiin paitsi yleisten palkkaus- ja eläkelakien synnyttämällä uudella tilanteella myös HM 65,1 §:n jälkimmäisellä lauseella, jonka katsottiin tarkoittavan »uusilla viroilla» myös »uudenlaatuisia virkoja» ja näin mahdollistavan tällaistenkin virkojen perustamisen budjetin hyväksymisen jälkeen ilman lainsäädäntötointa. Ahla, s. 34–35, viittasi myös siihen, että toimeenpanovalan HM 28 §:n mukaista kompetenssia rajoittavana poikkeussäännöksenä HM 65,1 §:n ensimmäistä virkettä on tulkittava suppeasti. Lisäksi hän totesi, s. 37–38, että kiistassa on kysymys pikemminkin muodosta kuin sisällöstä: »Sillä perustettiinpa jokin uusi virasto lainsäädäntötoimenpiteellä, tai asetuksella, sen jälkeen kun eduskunta budjetissa on osoittanut varat, joutuvat molemmat elimet, eduskunta ja hallitus, myötävaikuttamaan viraston tai viran perustamiseen.» Ks. arviotani tämän argumentin pitävyydestä edellä s. 489.

³⁰ Ks. Mäenpään, 1977 s. 70 alav. 92 ja 93, mainitsevat perustuslakivaliokunnan ja kirjallisuuden kannanotot.

katyyppisäännökset kirjoitetaan lisäksi säännönmukaisesti hallitusta valtuuttavaan, eikä velvoittavaan muotoon.³¹ Tästä myös johtuu, että viran lakkauttaminen ei vaadi legislatiivin myötävaikutusta. Esitetyllä tavalla rajoitettunakaan legislatiivin HM 65,1 §:n mukainen organisaatiovalta ei ulotu kuin tiettyihin vakanssityyppeihin, *vakinaisiin* virkoihin ja toimiin. Sen ulkopuolelle jäävät ylimääräiset ja tilapäiset toimet sekä työsopimussuhteiset tehtävätkin.³² Rajoitus on merkittävä: vakinaisten virkamiesten osuus budjettitalouden piiriin kuuluvien hallintoyksiköiden henkilöstöstä on nykyisin vain noin kolmannes.³³

Komitealaitoksen säännöstämiskompetenssin jakautumiselle ei HM 65,1 §:n legislatiiville nykyisen tulkinnan mukaan pidättämällä organisaatiovallalla ole suurta merkitystä. Komiteajäsenyydet eivät ole sellaisia vakinaisia virkoja tai toimia, joiden perustamisen edellytyksenä on virkatyyppilaki. Nykyistä käytäntöä noudatettaessa säännöksen merkitys rajoittuu niihin poikkeuksellisiin tapauksiin, joissa komiteaa avustavaan organisaatioon perustetaan vakinaisia virkoja tai toimia.

Vallitsevaa tulkintaa voi kritikoida legislatiivin organisaatiovallan kannalta liian suppeaksi. Kriitikki on perustettavissa säännöksen ratioon estää menojen sitominen eduskunnalla budjettikäsittelyssä olevaa harkin-

³¹ Ks. Aaltonen 1981 s. 29.

³² Näiden vakanssien perustaminen ei edellytä edes asetusta. YlimääräisA 1,1 §:n mukaan »ylimääräiset toimet valtion virastoihin ja laitoksiin perustaa, asian oltua valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä, valtiovarainministeriö vuotuisessa tulo- ja menoarviossa sitä varten myönnettyjen määrärahojen rajoissa». Tilapäisten toimihenkilöiden ja työsopimussuhteisen henkilöstön palvelukseen ottaminen ja samalla ko. vakanssin perustaminen on taas asianomaisten laitosten ja virastojen omassa päätösvallassa budjetissa tarkoitukseen varattujen määrärahojen rajoissa: »Virastoihin ja laitoksiin voidaan käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa ottaa myös tilapäistä henkilökuntaa, johon kuuluvia, elleivät he ole työsopimussuhteessa valtioon, kutsutaan tässä asetuksessa tilapäisiksi toimihenkilöiksi» (YlimääräisA 1,3 §). Ks. myös Merikoski 1974c s. 256, Modeen 1976 s. 28, Rytkölä 1978 s. 4, Virkkunen–Tuori 1981 s. 212 sekä Aaltonen 1981 s. 27–29, josta myös ilmenee, että budjetin soveltamismääräyksissä on tilapäisten toimihenkilöiden ja työsopimussuhteisen henkilöstön palvelukseen ottamiselle asetettu joitakin lisäehtoja ja edellytetty eräissä tapauksissa valtiovarainministeriön edeltävää päätöstä tai lausuntoa. – Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean ehdotusten toteuttaminen merkitsisi luopumista virkatyyppilain vaatimuksesta. Virat perustettaisiin asetuksella sen jälkeen, kun eduskunta on budjetissa varannut tarkoitukseen virastokohtaisen määrärahan; vain eräät ylimmät virat tulisi osana perustamismenettelyä eritellä budjetissa. Ks. *kom.miet.* 1979: 26 s. 100–102 (säännösehdotukset) sekä s. 48 ja 51–52 (perustelut).

³³ Virkkunen–Tuori 1981 s. 162.

tavaltaa rajoittaen muutoin kuin legislaatiivin myötävaikutuksella. Tällä argumentaatiolinjalla olisi ehkä perusteltavissa komiteoitakin koskeva legislaatiivin nykyistä laajempi myötävaikutusvaatimus. En kuitenkaan pidä tarpeellisena lähteä tässä yhteydessä HM 65,1 §:n vaihtoehtoisen tulkinnan kehittelyyn. Hallitusmuodon legislaatiiville pidättämää organisaatiovaltaa on tarkasteltava kokonaisuutena. Legislaatiivin sellaisen myötävaikutuksen turvaaminen, joka vastaa komitealaitoksen säännöstämisessä tehtävien ratkaisujen poliittis-yhteiskunnallista merkittävyyttä, ei välttämättä edellytä nimenomaan nyt puheena olevan säännöksen vakiintuneen soveltamis- ja tulkintakäytännön romuttamista.

4.5. Legislaatiiville pidätetty organisaatiovalta ja komiteat

Legislaatiiville pidätettyyn organisaatiovalttaan vaikuttavista hallitusmuodon nimenomaisista säännöksistä on tehtävissä kolme riidatonta johtopäätöstä. Ensinnäkin HM 38,2 §:n soveltamisalalla lakia (pääsääntöisesti VJ 67 §:n mukaisesti käsiteltävää) edellyttää ministeriön päätösvallan antaminen valtioneuvoston organisaatioon kuuluvan komitean käytettäväksi. Toiseksi perussäännökset organisaatiovaltatarkastelussa itsenäisiksi orgaaneiksi luokiteltavista komiteoista on annettava lailla. Ja kolmanneksi lakitasoiseen sääntelyyn on turvauduttava silloin, kun komiteaa avustavaan organisaatioon perustetaan vakinaisia virkoja ja toimia. Merkityksellisin lienee itsenäisiä orgaaneja koskeva sääntö. Virastodemokratiahankkeita lukuunottamatta ministeriön päätösvallan siirtämisestä sen organisaatioon kuuluvalla komitealla ei liene käytännössä juuri suunniteltu. Viimeisenä mainitun säännön soveltaminen puolestaan aktualisoitunee lähinnä vain itsenäisten elinten yhteydessä; erillisorganisaation luominen komiteaa avustamaan on sitä paitsi yksi komitean itsenäisyyteen viittaavista tekijöistä.

HM 38,2 §:n sääntelyalalla legislaatiivin myötävaikutusvaatimuksen ulottuvuutta saattaa laajentaa institutionaalinen lakivaraus. HM 28,1 §:n sääntelyalalla taas joudutaan epäitsenäisiä komiteoita koskevissa organisatorisissa ratkaisuissa ottamaan kantaa näiden ratkaisujen suhteeseen *lailla säännöstettäviin hallintoyksikön järjestysmuodon perusteisiin*. Vastattavana on seuraava kysymys: onko epäitsenäisen komitean perustaminen ja sitä koskevien organisatoristen suhteiden säännöstäminen sellainen hallintoyksikön järjestysmuodon perusteita määrittävä ratkaisu, että se on HM 28,1 §:n mukaisesti pidätetty legislaatiiville? Tarkastelen joitakin

vastaukseen vaikuttavia näkökohtia; täsmällisten ja yleispätevien sääntöjen esittäminen ei käytännössä mahdollisten asetelmien moninaisuuden vuoksi ole tässäkään yhteydessä mahdollista.

Jos noudatetun säännöstämiskäytännön mittapuuna tarkastellaan keskushallinnon virasto- ja laitostason yksiköistä annettuja organisaatiolakeja ja -asetuksia, sen kysymykseen antama vastaus on yleensä ollut kielteinen. Voimassa olevissa organisaatiolaeissa on kuitenkin säännöksiä ainakin valtiokonttorin eläke- ja oikaisulautakunnista sekä matkailun edistämiskeskuksen apuna toimivasta matkailuasiain neuvottelukunnasta.³⁴ Lisäksi verohallituksesta annetussa laissa (739/69) on viitattu muilla laeilla säänneltyihin, verohallituksen yhteydessä oleviin lautakuntiin (4,1 §). Silloin kun komiteatyyppejä orgaaneja ylipäänsä on säännelty organisaatiosäädöksissä, tämä on useimmiten tapahtunut pelkästään asetuksen tasolla.³⁵

Olen jo aiemmin todennut, että noudatetulle käytännölle ei voi antaa ratkaisevaa painoa valtiosäännön legislatiiville pidättämän alan määrittämisessä, koska organisatoristen kysymysten merkitys saattaa konkreettisesti historiallisesta tilanteesta riippuen muuttua. Organisatoristen järjestyksen poliittis-yhteiskunnallinen relevanssi ei lisäksi vaihtelee vain aikadimensiossa vaan myös hallintoyksiköittäin. Esim. valtionhallinnon jonkin ns. sisäisen palveluyksikön organisointiin ei liity valtiovallan käytölle yhtä tärkeitä ratkaisuja kuin välittömästi ulkopuoliseen yhteiskuntaan suuntautuvaa ohjausta harjoittavan hallintoyksikön organisointiin. *Mitä merkittävämpi on hallintoyksikön asema yhteiskunnallisten prosessien ja suhteiden valtiollisessa ohjauksessa, sitä laajemmalle legislatiivin myötävaikutuksen vaatimus ulottuu.* Myötävaikutusvaatimuksen hallintoyksiköittäinen vaihtelu vaikuttaa myös komiteoita koskevan säännöstämiskompetenssin jakautumiseen: mitä laajempi legislatiiville esittämäni kriteerin mukaisesti pidätetty organisaatiovalta on, sitä todennäköisempää on, että myös hallintoyksikön organisaatioon kuuluvan komitean perustaminen ja sitä koskevien organisatoristen suhteiden järjestäminen lankeavat sen alaan.

³⁴ L valtiokonttorista 18/78, 2,2–3 §; L matkailun edistämiskeskukselta 186/73, 3 §.

³⁵ Näin esim. A lääkintöhallituksesta 130/70, muut. 934/82, 55–55a § (lääkeainelautakunta); A Neuvostoliittoinstituutista 432/68, 7–9 § (Neuvostoliittoinstituutin neuvottelukunta); A geologisesta tutkimuslaitoksesta 248/79, 32 § (geologisen tutkimuslaitoksen valtuuskunta).

Sellaiset valtiosääntöiset esteet, jotka ehkäisevät valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösvallan siirtämisen HM 38,2 §:n alaan kuuluville komiteoille, eivät rajoita HM 28,1 §:n mukaisesti säänneltävien linjahallintoyksiköiden päätösvallan käytön sisäisiä järjestelyitä. Tällaisten hallintoyksiköiden päätösvallan käytöstä, siis toimivaltasääntelyjen jäsenyyksen kolmannesta vaiheesta, ei ole annettu perustuslain taseisia säännöksiä. HM 87 ja 89 §:ssä tosin puhutaan »keskusvirastojen jäsenistä», mikä ilmaisu viittaa keskusvirastojen ylimmistä virkamiehistä kokoonpantuun kollegioon eli keskusviraston istuntoon. Nämä säännökset eivät kuitenkaan edellytä, että virkamieskollegio käyttäisi kaikkea keskusvirastoiksi luonnehdittavien yksiköiden päätösvaltaa. Käytännössäkään ei tällaista johtopäätöstä ole tehty.³⁶

Säännökset hallintoyksikön päätösvaltaa käyttävistä orgaaneista on yleensä sisällytetty organisaatioasetukseen. Tästä on kuitenkin eräitä poikkeuksia. Perussäännökset elinkeinohallituksen ja työsuojeluhallituksen lisättyyn istuntoon osallistuvista työmarkkinajärjestöedustajista on sisällytetty organisaatiolakeihin. Lisäksi eräissä keskushallinnon virasto- ja laitostason yksiköissä ylintä päätösvaltaa käyttävästä johtokunnasta on joskus – ei kuitenkaan aina – otettu perussäännös jo organisaatiolakiin.³⁷

Päätösvaltaa käyttävien osaorganien sääntelyä vain asetustasolla voi ehkä kritikoida: ei ole aina varmaa, täyttääkö tällainen käytäntö legislaatiivin myötävaikutusvaatimuksen. Tässä yhteydessä tyydyn kuitenkin toteamaan, että sen paremmin valtiosäännön nimenomaiset säännökset kuin nykyiset organisaatiolaitkaan eivät ehdottomasti estä eksekutiivia antamasta HM 28,1 §:n tarkoittamien hallintoyksiköiden päätösvaltaa niiden organisaatioon kuuluvien komiteoiden käytettäväksi.

Komitean toimivallalla on kuitenkin oma sijansa organisaatiovallan jakautumiseen vaikuttavien tekijöiden joukossa. Niinpä hallintoyksikön päätösvallan antaminen komitean käytettäväksi korostaa komiteaa koskevien organisatoristen ratkaisujen merkitystä ja lähentää siksi legislaatiivin myötävaikutusvaatimusta. Ja vaikka julkisen vallan käyttämiskriteeri ei yksin osoitakaan kompetenssikysymyksen vastausta, se on joka tapauksessa eräs komitean aseman arvioinnissa huomioon otettava seikka. Merkityksensä on niin ikään toimialan laajuudella: jos komitean toimiala kattaa esim. hallintoyksikön toimialan kokonaisuudessaan, komiteaa koskevilla organisatorisilla ratkaisulla on kiinteämpi yhteys järjes-

³⁶ Ks. Uotila 1963 s. 169–174 sekä Aaltonen 1981 s. 80–85.

³⁷ Esim. L valtion opintotukikeskuksesta 29/72, 2 §.

tysmuodon perusteisiin kuin tehtävien supistuessa vaikkapa vain tietyn lain toimeenpanossa avustamiseen.

Toimivallan ohella komiteaa koskevien ratkaisujen suhdetta hallintoyksikön järjestysmuodon perusteisiin määrittävät *kokoonpanoon* liittyvät kriteerit. Huomiota on kiinnitettävä varsinkin hallintoyksikön henkilöstön ulkopuolisten jäsenten osuuteen kokoonpanossa: mitä enemmän kokoonpano pohjautuu yksikön ulkopuolisille jäsenille, sitä lähempänä on johtopäätös komitean perustamisen sisällyttämisestä järjestysmuodon perusteisiin vaikuttavana ratkaisuna legislatiivin yksinomaiseen kompetenssiin. Kokoonpanokriteerin välityksellä myös institutionaaliseen lakivaraukseen liittyvät näkökohdat, kuten poikkeaminen virkamieshallintoperiaatteesta, pääsevät osaltaan ohjaamaan HM 28,1 §:n tulkintaa.

Legislatiivin ja eksekutiivin organisaatiovallan jakoon HM 28,1 §:n sääntelyalueella vaikuttavat tekijät voi siis ryhmittää koko hallintoyksikön asemaan valtiollisissa ohjaus- ja vallankäyttöprosesseissa sekä komitean toimivaltaan ja sen kokoonpanoon liittyviin seikkoihin; nämä ovat sen kokonaisarvion elementtejä, johon ratkaisu yksittäistapauksissa joudataan perustamaan. Vaikka institutionaalinen lakivaraus saattaa toisinaan perustella legislatiivin myötävaikutusta myös HM 38,2 §:n soveltamisalalla, eksekutiivin organisaatiovaltaa täytynee kuitenkin yleistäen pitää suppeampana HM 28,1 §:n tarkoittamien hallintoyksiköiden järjestysmuodon sääntelyssä. Tämä saattaa ehkä tuntua yllättävältä johtopäätökseltä, onhan valtioneuvosto ministeriöineen valtio-organien hierarkiassa HM 28,1 §:n alaan kuuluvien hallintoyksiköiden yläpuolella. HM 38,2 §:ssä omaksuttua kompetenssijakoa selittävät kuitenkin osaltaan ne »hallitus»toiminnan erityispiirteet, joilla on relevanssia myös eksekutiivin yleisen organisaatiovallan valtiosääntöistä perustaa kartoitettaessa.

Legislatiiville HM 28,1 §:n nojalla pidätetyn organisaatiovallan kannalta problemaattiselta vaikuttaa tähän astisessa organisoimiskäytännössä esim. tuonti- ja vientilupa-asioissa päätösvaltaa käyttäneen lisenssitoimikunnan perustaminen ja muu järjestäminen pelkästään valtioneuvoston päätöksin. Esim. valtioneuvoston syyskuussa 1939 toimikunnan ohjesäännöstä tekemää päätöstä (265/39) ei ainakaan johtolauseensa perusteella nojattu mihinkään valtuuttavaan säännökseen; päätös katsottiin ilmeisesti voitavan antaa valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan nojalla. Itsenäisenä organaana, jolla oli mm. alaisuudessaan avustava toimisto, sen perustaminen olisi nähdäkseni edellyttänyt lakia.

Lisenssitoimikunnan aseman oikeusperustaa arvioinut Kastari on kuitenkin katsonut, että vaikka toimikuntaa koskevat säädökset »onkin siis

annettu sikäli näköjään puhtaan asetusvallan nojalla, että niitä ei ole johtolauseessaan ilmoitettu säädetyksi tietyn lain nojalla, ei niiden säätämisyjärjestystä vastaan kuitenkaan juuri voi esittää huomautuksia». Kantansa tueksi Kastari on viitannut ensinnäkin HM 28 §:ään, »jossa annetaan valta tuolla tavoin säätää mm. hallintovirastojen järjestysmuodosta ja toiminnasta». HM 28 § ei kuitenkaan voi perustella valtioneuvoston alkuperäistä organisaatiovaltaa edes siinä tapauksessa, että sitä sovellettaessa omaksuttaisiin legislaatiivin kompetenssin kannalta suppea tulkinta; perustamistoimivalta kuuluisi tällöin eksekutiivielimistä tasavallan presidentille.

HM 28 §:n ohella Kastari on vedonnut »niihin erikoislakeihin, joilla valuutta- tai ulkomaankaupan säännöstely on pantu toimeen».³⁸ Lisenssitoimikuntaa perustettaessa ei kuitenkaan ollut voimassa organisatorisia valtuuksia myöntäneitä säännöstelylakeja. Säännöstelyn »asia» valtuudesta ei taas ole lupa johtaa legislaatiiville pidätetyn organisaatiovallan käyttöoikeutta (ks. VIII.9.3.).

5. EKSEKUTIIVIN YLEISEN ORGANISAATIOVALLAN RAJOITUKSISTA III: EDUSKUNNAN BUDJETTIVALTA

Yleisen budjettioikeudellisen periaatteen mukaisesti eksekutiivi ei saa aiheuttaa valtiolle *uusia menoja* ilman eduskunnan suostumusta.¹ Organisatoriset toimenpiteet aiheuttavat yleensä uusia menoja ainakin uusia orgaaneja perustettaessa. Kun se pääasiallinen muoto, jossa eduskunta antaa suostumuksensa uusien menojen aiheuttamiseen, on budjetti, ovat myös eduskunnan budjettivaltaan pidätetyt kysymykset luonnehdittavissa eksekutiivin organisaatiovallan rajoituksiksi. Vaikka komiteoiden perustaminen ja muu organisointi olisikin eksekutiivin kompetenssissa, kompetenssin käyttäminen edellyttää eduskunnan budjettipäätöksellään antamaa suostumusta toimenpiteiden aiheuttaessa uusia menoja.²

Eräitä organisatorisia toimenpiteitä koskeva, budjetilla toteutettava eduskunnan myötävaikutusvaatimus on hallitusmuodossa nimenomaisesti säädetty. HM 65,1 §:n mukaan »uusia virkoja ja virastoja voidaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa».

³⁸ Kastari 1955 s. 220–221. Ks. lisenssitoimikunnasta myös edellä II.6.5.1.

¹ Ks. esim. Purhonen 1961 s. 121–122.

² Vrt. Böckenförde, 1964 s. 303: »Zu den Grundsätzen des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts gehört an erster Stelle die Notwendigkeit der *vorgängigen Ausgabenbewilligung* für alle, auch die organisatorischen Massnahmen der Exekutive.»

Mainittu periaate ja sen »uusien virkojen ja virastojen» perustamista koskeva täsmennys eivät vielä sinänsä kerro paljoakaan eduskunnalle budjettivaltana pidätetyn organisaatiovallan laajuudesta. Niinpä on ongelmallista, kuuluvatko komiteat HM 65,1 §:n lainatun säännöksen soveltamisalaan. Yleiselläkin tasolla eduskunnan suostumusta menojen aiheuttamiseen edellyttävä periaate ja sen konkretisointi jättävät auki olennaisen kysymyksen: miten yksityiskohtaisesti määrärahat ja niiden käyttötarkoitukset on budjetissa yksilöitävä? Kysymyksen merkityksellisyys paljastuu, jos ajattelemme määrärahojen yksilöimättömyyden ääritapausta: mikäli kaikkia organisatorisia toimenpiteitä varten budjetissa myönnettäisiin vain erittelemätön kokonaismääräraha, budjettivallan reaalisesta merkityksestä eduskunnalle pidätetyn organisaatiovallan yhtenä ainesosana ei juuri voitaisi puhua.

Onkin aihetta yhtyä siihen, mitä Vesanen on kirjoittanut budjetin *jaottelun* eli filiaation merkityksestä: »Filiaatiolla on olennainen merkitys tulo- ja menoarvion, tämän valtiontalouden oikeusohjeen sisällön muodostumisessa. Valtion varojen osoittaminen eduskunnan budjettipäätöksellä eri tarkoituksiin on näet teknillisesti mahdollista ensisijaisesti juuri tulo- ja menoarvion yksityiskohtaisen jaottelun avulla.»³ Myös Vesasen arvio *perustelujen* merkityksestä osuu oikeaan: »Usein vasta niihin otettujen määrärahan käyttömääräysten ja jaottelujen avulla voidaan momentille myönnetyn määrärahan käyttö kiinteästi ohjata tarkoitukseensa. Siltä osalta kuin näin on perustelujen osalta asianlaita, myös niillä on olennainen merkitys budjetti-valtiontalouden oikeusohjeen sisällön muodostumisessa.»⁴

Budjetin jaottelun ja perusteluiden merkityksen huomioon ottaen on ehkä yllättävää, että niistä annetut säännökset ovat niukat ja että määrärahojen ja niiden käyttötarkoituksen yksilöinnin aste on jäänyt paljolti tosiasiallisen käytännön varaan.⁵ Tosiasiallisen budjettikäytännön muotoutumisessa on taas eksekutiivin asema ollut määräävä, vaikka eduskunnalla periaatteessa onkin oikeus tehdä muutoksia niin hallituksen budjettiesityksen jaotteluun kuin perusteluihinkin.⁶

Palkkaus- ja palkkiomäärärahat merkitään budjetin taulukko-osassa nykyisin eri hallintoyksiköiden kohdalle kokonaissummina. Sen sijaan

³ Vesanen 1970 s. 191.

⁴ Vesanen 1970 s. 192.

⁵ Ks. TiliL 3,2–3, TiliA 1,3 ja 5 § sekä TiliS 776/72, muut. 254/75, 1–2 §.

⁶ Eduskunta on joskus muuttanutkin jaottelua hallituksen esittämästä. *Purhonen* 1961 s. 90–91.

yksityiskohtaisissa perusteluissa on yksilöity varainhoitovuonna perustettaviksi aiotut uudet perus- ja sopimuspalkkaiset virat ja toimet sekä ylimääräiset toimet. Valtiovarainministeriön antamissa budjettiehdotuksen laadintaohjeissa yksilöintivaatimus on viime vuosina ulotettu myös tilapäisiin toimiin ja työsopimussuhteisiin tehtäviin.⁷ Perusteluissa saatetaan myös määritellä uuden vakanssin sijainti hallintoyksikön sisäisessä organisaatiossa, esim. osasto- ja toimistojaoissa, mutta poikkeuksetonta tämä ei ole.

Onko HM 65,1 §:stä – mahdollisesti noudatetun käytännön välityksellä – sitten johdettavissa oikeudellinen velvollisuus yksilöidä perustettavat vakanssit budjetissa? Kysymystä valaisee osaltaan oikeuskanslerin valtiovarainministeriölle ns. järjestelyvaltuusasiassa v. 1975 lähettämä kirje.

Varainhoitovuosiksi 1968–1975 annettujen budjettien yleisperusteluihin sisältyi lausuma, jonka mukaan virastoissa ja laitoksissa avoimiksi tulleiden ja lakkautettujen virkojen ja toimien tilalle saatiin asiaa eduskunnalle alistamatta tietyin edellytyksin asetuksella perustaa uusia virkoja ja toimia. Oikeuskanslerin mukaan järjestelyvaltuuksien tarkoittamat virkoja ja toimia koskevat muutokset oli aiemmin toteutettu siten, että ne oli ensin hyväksytty budjetissa ja vasta sen jälkeen niistä oli säädetty asetuksella. HM 65,1 §:ää oli oikeuskanslerin mukaan sovellettu seuraavasti: »... siitä, mitä virkoja ja toimia virastossa voi olla, on säädetty ensi kerran viraston perustamista koskevassa laissa ja muutoksista tulo- ja menoarvioon liittyvässä ns. virkatyyppilaissa, kun taas siitä, mikä koskee kunkin viraston virkojen ja toimien lukumäärää ja niiden palkkausta sekä eräissä tapauksissa myös niiden sijoitusta laitoksessa, on ensin eduskunta päättänyt tulo- ja menoarviossa, minkä jälkeen siitä on tulo- ja menoarvion perusteella annettu asetus». Oikeuskanslerin kanta HM 65,1 §:ään perustuvaan oikeudelliseen velvollisuuteen yksilöidä virat ja toimet budjetissa ilmenee seuraavasta lainauksesta:

»Kun hallitusmuodon 65 §:n 1 momentissa säädetään, että uusia virkoja ja virastoja voidaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa, on tässä säännöksessä katsottava tarkoitettun antaa nimenomaan eduskunnalle valta päättää siitä, kuinka paljon minkäkinlaisia virkoja ja toimia virastossa on oleva niin sitä perustettaessa kuin myöhemminkin. Sanonnan tulo- ja menoarvion rajoissa ei siten voida katsoa tarkoittavan vain määräämistä siitä, kuinka suuri viraston peruspalkkaisten ja vastaavien virkojen ja toi-

⁷ Ks. esim. valtiovarainministeriön 30. 10. 1981 antama vuoden 1983 tulo- ja menoarvioesityksen laadintaohje (TM 5699), kohta 5.3.3.

mien palkkausmomentin määräraha kunakin vuonna on, vaan virkakohtaista päätäntävaltaa.»⁸

Oikeuskanslerin kanta yksilöintivaatimuksen oikeudellisesta sitovuudesta laajentaa siis eduskunnalle pidätettyä virkoja ja toimia koskevaa päätösvaltaa siitä, millaiseksi HM 65,1 §:n ensimmäisen virkkeen »menosääntöjen perusteet» -ilmaisun vakiintunut tulkinta sen aiemmin supisti. Yksilöintivaatimus koskee kuitenkin oikeuskanslerin kannanotossakin ainoastaan vakinaisia virkoja ja toimia muiden vakanssityyppien jäädessä sen ulkopuolelle. Näiltä osin se siis rajoittaa eduskunnan myötävaikutusvaatimuksen samoin kriteerein kuin HM 65,1 §:n ensimmäisen virkkeen tulkintakin. Käytäntö on tosin edellä toteamani mukaisesti ulottanut yksilöinnin oikeuskanslerin kannanotossa edellytettyä laajemmalle.

Jos käsitys virkojen ja toimien yksilöintivaatimuksen oikeudellisesta velvoittavuudesta hyväksytään, se koskee myös HM 65,1 §:n nyt tarkasteltavassa säännöksessä tarkoitettuja virastoja. Tämän kannan perustelemiseksi ei ole tarpeellista tukeutua oikeuskirjallisuutemme omaksumaan määritelmään virastosta virkojen tietynlaisena yhdistelmänä. Riittää, kun viitataan siihen, että uusilla virastoilla on huomattavasti merkittävämpi menoja sitova vaikutus kuin yksittäisillä viroilla ja toimilla. Tosiasiallisessa budjettikäytännössä onkin esim. varainhoitovuonna perustettaviksi aiottu uudet keskusvirastot yksilöity hallituksen budjettiesityksessä.

Eduskunnan komitealaitosta koskevalle organisaatiovallalle ei HM 65,1 §:ään nojatulla yksilöintivaatimuksella ole paljoakaan merkitystä edes oikeuskanslerin kannanoton mukaisesti muotoiltuna sekä myös »virastoihin» ulotettuna. Komiteajäsenyydet eivät ole vaatimuksen tarkoittamia vakansseja eikä viran käsitteestä viraston käsitteeseen etenevä päättely sisällytä niitä myöskään jälkimmäisen käsitteen alaan. Yksilöintivaatimuksella on nykyisin sovellettaviin käsitelmäärittelyihin pitäydyttäessä relevanssia ainoastaan sellaisia komiteoita organisoitaessa, joilla on apuhenkilöstöä vakinaisissa viroissa tai toimissa.

Käytännössä perustettavaksi aiottuja komiteoita ei budjetissa yleensä yksilöidä eikä budjetin taulukko-osassa komiteoita varten tarkoitettuja määrärahoja eritellä komiteoitain. Niinpä ministeriötasolla komiteoihin osoitettavat määrärahat merkitään nykyisin ministeriöittäin tai hallinnonaloittain kahtena momenttina, joista toinen (09.09.) tarkoittaa pysyväis-

⁸ OKa 1975 s. 37–38.

luonteisia ja toinen (09.08.) tilapäisiä komiteoita. Poikkeuksiakin tosin on kuten yleensä komiteat, joiden apuhenkilöstö on organisoitu erilliseksi toimistoksi. Budjetin yksityiskohtaisissa perusteluissa komiteoittaiset erittelyt sen sijaan ovat yleisempiä. Erittelyiden sisältyessä käyttösuunnitelmiin – kuten useimmiten on asianlaita – ne eivät kuitenkaan sido eksekutiivia muutoin kuin siten, että ao. määrärahaa ei saa käyttää käyttösuunnitelmassa mainitsemattomiin tarkoituksiin.⁹

On mahdollista asettaa kyseenalaiseksi, onko oikeutettua tulkita HM 65,1 §:n jälkimmäisen virkkeen säännöstä ahtaasti viran ja viraston käsitteille oikeuskirjallisuudessa annetuissa määritelmissä pysyttäytyen. Kun komiteoiden perustamisella usein on ainakin yhtä merkittävä menoja sitova vaikutus kuin yksittäisillä uusilla viroilla ja toimillakin, säännöksen ratio näyttäisi perusteleavan yksilöintivaatimuksen ulottamista ainakin osaan komiteatyyppejä organeja.

Pääpaino niissä muodoissa, joihin eduskunta voi organisaatiovaltaa käyttäessään turvautua, on kuitenkin asetettava lainsäädäntöön. Komiteoita koskevien ratkaisujen poliittis-yhteiskunnallisen merkityksen edellyttämän eduskunnan myötävaikutuksen takaamiseksi hallitusmuodon budjettisäännösten tulkintaa olennaisempaa on kiinnittää huomiota legislaatiiville pidätettyyn sääntelyalaan. Esim. yksilöintivaatimuksen ulottuvuuden uudelleenarvioinnista riippumatta budjettipäätöksen merkitystä organisaatiovallan toteuttamismuotona supistaa sen luonne yksittäisten määrärahojen käyttöön valtuuttavana mutta ei velvoittavana.¹⁰

⁹ Vuoden 1981 tulo- ja menoarviossa omalle momentilleen oli merkitty mm. poliisipiirien neuvottelukunnille (26.53.09), tilastoneuvostolle (28.52.09), talousneuvostolle (28.56.09), kieli-instituuttien valvontalautakunnalle (29.38.09), keskiasteen koulunuudistuksen suunnittelulautakunnalle (29.40.09), ylioppilastutkintolautakunnalle (29.44.09), oppisopimuslain tarkoittamille keskustoimikunnille (29.84.08), valtion tiedoneuvostolle (29.88.09), valtion taidetoimikunnille (29.90.09), Suomenlinnan hoitokunnalle (29.92.09), elokuvaalautakunnalle (29.96.09), puolustustaloudelliselle suunnittelukunnalle (32.04), kuluttajavalituslautakunnalle (32.31.09), geologisen tutkimuslaitoksen valtuuskunnalle (32.40.09), valtion teknillisen tutkimuskeskuksen valtuuskunnalle (32.42.09) ja matkailuasiain neuvottelukunnalle (32.80.08) varatut määrärahat. Esimerkkinä käyttösuunnitelmassa esitetystä erittelystä ks. vuoden 1981 tulo- ja menoarviosta momentin 28.18.09 yksityiskohtaisia perusteluja.

¹⁰ Ks. oikeuskirjallisuudessa asiasta esitetyistä käsityksistä *Vesanen* 1965 s. 95–98. Vesasen oma kanta on, että hallituksella ei ole oikeutta jättää käyttämättä niin suurta osaa eduskunnan harkinnassa olleiden määrärahojen kokonaissummasta, että »kansanedustuslaitoksen finanssivalta tehtäisiin tyhjäksi». Yksittäisten

Eduskunnan budjettipäätöksellään käyttämää organisaatiovaltaa rajoittaa myös se, että eksekutiivin perustettua HM 65,1 §:ssä tarkoitetun orgaanin, sen edellyttämät määrärahat siirtyvät budjetin ns. *rautaiseen perusosaan*, pois HM 68,2 §:n mukaisista eduskunnan vuosittaisen »harkinnan ja päätöksen alaisista» menoeristä. Näin on asianlaita oikeuskirjallisuuden omaksuman käsityksen mukaan ainakin silloin, kun perustaminen on tapahtunut asetuksella. HM 68,1 §:n säännöksen, joka edellyttää tulo- ja menoarvioon otettaviksi »menot, jotka varainhoitovuonna voimassa olevain säännösten mukaan ovat maksettavat», on näet katsottu koskevan paitsi lakiin myös vähintäänkin asetustason säännöksiin perustuvia menoja.¹¹ Eduskunta ei siten voi lakkauttaa tällaisella säännöksellä perustettua orgaania kieltäytymällä myöntämästä sitä varten määrärahaa. Toisaalta eksekutiivin ei myöskään ole katsottu tarvitsevan eduskunnan edeltävää lupaa perustamansa orgaanin lakkauttamiseen. Esimerkiksi Vesasen mukaan »HM 65,1 §:n sana 'perustaa' sallii sellaisen tulkinnan, että viran lakkauttaminen on luallista ilman eduskunnan suostumusta».¹² Oikeuskanslerin edellä lainatun kannanoton voi tosin ehkä tulkita kirjallisuuden yleisen linjan vastaisesti edellyttävän eduskunnan myötävaikutusta myös viran lakkauttamisessa.

määrärahojen osalta pääsääntönä sen sijaan on, että eduskunnan päätös merkitsee vain valtuutusta määrärahojen käyttämiseen. *Vesanen* 1965 s. 102 ja 108. Jälkimmäisen kantansa tueksi *Vesanen* on viitannut mm. »vuosikymmeniä vallinneeseen käytäntöön». *Purhosen*, 1961 s. 199–201, eduskunnan harkintansa mukaan tekemien määrärahapäätösten velvoittavuutta puoltava kanta, jota hän on tukenut paitsi eduskunnan budjettivallalla yleensä myös HM 68,3 §:stä tekemällään e contrario -päätelmällä, ei olekaan käytännössä päässyt voitolle.

¹¹ Ks. yleisesti esim. *Erich* 1925b s. 258–259, *Ahla* 1928 s. 3–18, *Purhonen* 1961 s. 119–122 ja *Vesanen* 1965 s. 71–84 sekä erityisesti virkojen palkkauksen osalta *Purhonen* 1961 s. 122 ja *Vesanen* 1965 s. 83–84. *Ahla*, 1928 s. 10–17, on myös selostanut 1920-luvulla eduskunnassa vakiintunutta puhemiehen käytäntöä kieltäytyä ottamasta äänestyskseen ehdotuksia asetukseen perustuviin menoihin tarkoitettujen määrärahojen poistamisesta budjetista.

¹² *Vesanen* 1965 s. 83. Ks. myös esim. *Ahla* 1928 s. 7–8 ja *Rytkölä* 1978 s. 4.

6. VALTIONEUVOSTON YLEINEN ORGANISAATIOVALTA JA KOMITEAT

6.1. Komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautuminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä

Eksekutiivin yleinen organisaatiovalta perustuu HM 2,3 §:n sille osoittamaan eduskuntapäätösten – kuten lakien ja budjetin – toimeenpanotehtävään, sen valmistelufunktion sekä HM 36 ja 44,2 §:llä perusteltaviin hallinnon sisäisiin riippuvuussuhteisiin ja esimiesorgaaneilla näissä suhteissa olevaan kompetenssiin antaa alaisilleen mm. organisatorisia määräyksiä. Miten tämä yleinen organisaatiovalta sitten jakautuu eksekutiivielinten kesken? Rajoitun tässäkin yhteydessä tarkastelemaan vain ylimpien valtioelinten, eksekutiivista puhuttaessa siis tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kompetenssisuhteita.

HM 41,1 §:n mukaan valtioneuvostolla on yleinen toimivalta »hallitus- ja hallintoasioissa»: »Valtioneuvoston tulee . . . ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään ole uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle».

HM 41,1 §:n käyttämän hallitus- ja hallintoasioiden käsitteen ulottuvuus ei ole aivan selvä. Lähtökohtana voi kuitenkin pitää, että se tarkoittaa vähintäänkin HM 2,3 §:n mukaisia toimeenpanotehtäviä. Yhtä riidatonta ei sen sijaan ole, voiko sen alaan lukea niitä valmistelutehtäviä, jotka eivät välttämättä kuulu HM 2 §:n sääntelemän valtiovallan kolmijaon piiriin.

Eksekutiivin yleisen organisaatiovallan jakautumiselle presidentin ja valtioneuvoston välillä tällä epäselvyydellä ei kuitenkaan ole merkitystä. HM 41,1 §:n mukaan »hallitus- ja hallintoasiat» kuuluvat valtioneuvoston ratkaistaviksi, ellei niitä ole nimenomaisesti pidätetty presidentille (tai muulle hallinto-organille); tämä koskee »hallitus- ja hallintoasioihin» luettavia organisointitoimiakin. Toisaalta valtiosääntö osoittaa myös valmistelufunktion ensisijaisesti valtioneuvoston kompetenssiin. Valtioneuvosto valmistelee pääsääntöisesti myös presidentin päätökset, joihin tässä yhteydessä voi sisällyttää myös ratkaisut hallituksen esitysten antamisesta eduskunnalle. Valmisteluvallallakin perusteltavan organisointikompetenssin ensisijainen subjekti on siis valtioneuvosto siitä riippumatta, arvioidaanko toimivallan jakoa HM 41,1 §:n pohjalta vaiko ei.

Myös virkakäskyjen antamisvaltaan liittyvän organisointikompetenssin valtiosääntöiset perustelut kiinnittyvät valtioneuvoston asemaan. Parlamentarismin periaate sääntelee ylimmistä eksekutiivielimistä valtioneuvoston suhteita muuhun valtio-organisaatioon ja virkakäskyjen antamiskompetenssin valtiosääntöinen lisätuki puolestaan sisältyy ministeriöiden tehtäväsäännökseen, HM 44,2 §:ään.

Organisaatiovallan jakautumiseen on siten sovellettava samaa sääntöä, jonka mukaisesti HM 41,1 § vetää kompetenssirajan »hallitus- ja hallintoasioissa»: *organisaatiovalta kuuluu valtioneuvostolle, elleivät nimenomaiset säännökset pidätä sitä presidentille*. Säännön voi ilmaista myös niin, että presidentin organisointitoimenpiteet edellyttävät tuekseen nimenomaista kompetenssisäännöstä, kun taas valtioneuvosto voi nojautua yleisiksi valtiosääntöperiaatteiksi luonnehtimiini oikeussääntöihin. Eksekutiivin yleinen organisaatiovalta täsmentyy siten nimenomaan *valtioneuvoston yleiseksi organisaatiovallaksi*.

Organisaatiovaltaa käytettäessä noudatettava juridinen muoto ei vaikuta presidentin ja valtioneuvoston kompetenssisuhteita koskevaan sääntöön: se ulottuu yhtä hyvin normipäätöksiin kuin muihinkin organisointiaktien muotoihin. Niinpä oikeuskirjallisuudessa on vanhastaan katsottu, että valtioneuvostolla on HM 2,3 ja 41,1 §:n nojalla tietty norminantovalta »hallitus- ja hallintoasioissa». Björkstén on ilmaissut asian seuraavasti: »Att statsrådet handhar den allmänna styrelsen gör, att statsrådet måste vara berättigat att meddela föreskrifter om förvaltningens handhavande». ¹ Björkstén on myös luonnehtinut presidentin oikeutta antaa HM 28,1 §:n nojalla hallintomääräysten kaltaisia asetuksia valtioneuvoston yleistöimivallan rajoitukseksi.

Presidentin ja valtioneuvoston hallintokoneiston säännöstämiskompetenssin jakautumisesta esittämäni kanssa ristiriitaisena saatetaan ehkä pitää oikeuskirjallisuutemme kantaa, jonka mukaan »valtioneuvoston valta antaa asetuksia . . . on kokonaisuudessaan . . . erityisdelegaation varassa», kun taas »tasavallan presidentin asetuksenantovalta on HM 28 §:n säännöksellä järjestetyn pysyväisdelegaation varassa». ^{1a} Ristiriita on kui-

¹ Björkstén 1929 s. 186. Ks. myös Sipponen 1965 s. 416, jossa valtioneuvoston nimenomaisesti sääntelemätön norminantokompetenssi nojataan HM 2,3 §:n säännökseen »valtion yleisestä hallituksesta». Valtioneuvoston erityisvaltuutukseen perustumattoman norminantokompetenssin ovat maininneet myös Kaira 1944 s. 60 ja Ikkala 1956 s. 746.

^{1a} Merikoski 1974c s. 73–74. Ks. myös esim. Erich 1924a s. 110–111, Ikkala 1956 s. 746 ja Sipponen 1965 s. 414–415.

tenkin näennäinen: luonnehdinta presidentin ja valtioneuvoston asetuksenantovallan oikeusperustan erilaisuudesta on ulotettu vain HM 28 §:n luettelemiin asioihin tai vielä suppeammin aineelliseen lakiin samastetun oikeussääntökäsitteen tarkoittamiin kysymyksiin. Sääntö on näet esitetty tarkasteltaessa HM 28 §:n presidentin asetuksenanto-oikeuteen liittämää varausta »mikäli ei . . . sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu». Näinkin rajoitettuna sääntö on kyllä sikäli ongelmallinen, että, kuten jäljempänä esitän, valtioneuvoston yleistä organisaatiovaltaa ei ehkä HM 28 §:n alueellakaan ole syytä pitää täysin presidentin kompetenssin syrjäyttämänä; valtioneuvoston yleinen organisaatiovalta ja presidentin hallinnon organisoimista koskeva asetuksenantovalta saattavat olla HM 28 §:n tarkoittamalla alallakin tulkittavissa osittain päällekkäisiksi.

Komitealaitosta on usein luonnehdittu valtioneuvoston apuna olevaksi suunnittelu- ja valmistelujärjestelmäksi.² Valtioneuvosto käyttääkin merkittävää osaa myös komiteoita koskevasta organisaatiovallasta. Ns. tyypillisiä –ts. selvittely-, valmistelu-, avustamis- ja neuvonantotehtäviä toteuttavia– komiteoita koskeva yleissäädös on annettu valtioneuvoston päätöksellä. Tämän päätöksen tilapäisistä komiteoista (s) ja toimikunnista sisältämät määritelmät edellyttävät, että näiden orgaanien asettaminen ja samalla perustaminen kuuluu valtioneuvostolle tai sen ministeriöille. Pysyvien komiteoiden määrittelystä puolestaan ilmenee, että myös ne on katsottu voitavan perustaa paitsi lailla tai asetuksella myös valtioneuvoston päätöksellä. Käytännössä niitä onkin perustettu valtioneuvoston päätöksillä, joista osa –mutta ei suinkaan kaikki– on julkaistu säädöskokoelmassa. Suomen komitealaitos -teoksessa esitettyjen tietojen mukaan vuoden 1973 lopussa toiminnassa olleista ja selvityksen piiriin kuuluneista pysyvistä komiteoista 120 eli 37 % oli perustettu asetuskokoelmassa julkaisemattomalla ja 12 eli 3,7 % asetuskokoelmassa julkaistulla, ylemmän tasoisen säännöksen valtuutukseen perustumattomalla valtioneuvoston päätöksellä.³

Valtioneuvoston komiteoita koskevat organisointitoimenpiteet nojautuvat joissakin tapauksissa lain tai asetuksen sisältämään nimenomaiseen valtuutukseen. Silloin kun valtuutussäännöksellä on itsenäistä juridista

² Näin esim. *Komiteatyön käsikirja* 1975 s. 7 ja *kom.miet.* 1978: 22 s. 416.

³ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 71. Ks. myös *Helander* 1978 s. 92, jossa todetaan 1960-luvun puolivälissä alkaneen pysyvien komiteoiden säädännäistämistendenssin jatkuneen myös 1970-luvulla. *Helanderin* kokoamien tietojen mukaan v. 1976 yhteensä 388 pysyvästä komiteasta 130 oli perustettu asetuskokoelmassa julkaisemattomalla valtioneuvoston päätöksellä, 258 taas erityissäännöksellä.

relevanssia, kysymys on organisaatiovallan delegoimisesta. Delegointi-problematiikkaan en vielä puutu; tässä yhteydessä tarkastelu keskittyy niiden organisointitoimien oikeusperustaan, jotka eivät ole tuettavissa valtuutussäännöksiin.

Komiteapäätöksen mukaan siis *tilapäiset komiteat* asettaa joko valtioneuvosto yleisistunnossaan (komiteat suppeassa merkityksessä) tai ministeriö (toimikunnat). Olisi kuitenkin virheellistä nähdä tilapäisten valmisteluelinten asettamis- ja perustamiskompetenssin oikeusperusta kyseisissä komiteapäätöksen määräyksissä. Näiden määräysten juridinen merkitys supistuu lähinnä yhtäältä komiteapäätöksen soveltamisalan rajaamiseen ja toisaalta puheena olevista elimistä käytettävien nimitysten sääntelemiseen. Tähän viittaa jo määräysten sanallinen muotoilu. Niitä ei ole kirjoitettu toimivaltasäännösten vaan määritelmien muotoon.

Myös säädöshistoriasta on saatavissa tukea esittämälleni komiteapäätöksen 1–2 §:n oikeudelliselle arvioinnille. Komiteapäätöksen alaan kuuluvien tilapäisten toimielinten määritelmät sisällytettiin ensimmäistä kertaa vasta v. 1958 annettuun päätökseen (112/58). Aiemmissa komiteoita koskevissa päätöksissä, jotka sisälsivät lähinnä vain komiteakustannuksia säännelleitä määräyksiä, ei ollut mainintoja asettajaorgaaneista. Säädöshistoriasta on siten pääteltävissä, että tilapäisten komiteatyypisten valmisteluelinten asettamisen on ilman nimenomaista valtuutussäännöstäkin katsottu kuuluvan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimivaltaan. Kun komiteapäätökseen sisällytettiin myös muita kuin välittömästi komiteakustannuksia koskevia määräyksiä, pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisena nimenomaisesti määritellä päätöksen soveltamisalaan sisältyvät tilapäiset organit.

Tärkein komiteapäätöksen valtuutusluonteen kieltävä argumentti ei kuitenkaan liity määräysten muotoiluun eikä myöskään säädöshistoriaan. Olennaisinta on, että valtio-orgaani ei –ns. kompetenssi–kompetenssia käyttävää eduskuntaa lukuunottamatta– voi itse perustaa itselleen toimivaltaa. Kompetenssin on aina perustuttava sitä käyttävän organin päätöksiä hierarkkisesti ylemmän tasoiseen oikeusperustaan. Valtioneuvostokaan ei voi omalla päätöksellään perustaa itselleen uutta kompetenssia; se voi korkeintaan säännellä sille muilla perusteilla kuuluvan toimivallan käyttämistä. Komiteapäätöstä ei ole annettu lain tai asetuksen nojalla. Sitä tarkasteltaessa ei siten voida tukeutua organisaatiovallan delegoinnin konstruktion eikä sitä myöskään esittämäni kompetenssin luomista koskevan säännön vuoksi voida pitää valtioneuvoston komiteoiden perus-

tamiskompetenssin oikeusperustana. Tämä koskee yhtä hyvin tilapäisiä kuin pysyviä komiteoita.

Tilapäisten komiteoiden käytöllä on takanaan pitkä, jo Ruotsin vallan aikaan juurensa ulottava historia. Autonomian ajalla tällaisia elimiä asetti nimenomaisten toimivaltasäännösten puuttumisesta huolimatta paitsi hallitsija, jolle organisaatiovalta Ruotsin vallan ajalta periytyneiden perustuslakien mukaan lähtökohtaisesti kuului, myös senaatti ja joskus sen toimituskunnatkin. Käytäntö jatkui itsenäistymisen ja hallitusmuodon säätämisen jälkeenkin, vaikka ensimmäinen yleisiä komiteoita koskevia määräyksiä sisältänyt valtioneuvoston päätös annettiin vasta v. 1928. Tämä päätös – kuten sitä seuranneet päätökset aina vuoteen 1958 asti – sisälsi edellä todetun mukaisesti lähinnä vain komiteakustannuksiin kohdistuneita määräyksiä. Jo pitkäaikaisella valtiokäytännöllä, jota ei oikeudellisessa suhteessa liene edes koskaan asetettu kyseenalaiseksi, saatetaan perustella valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kompetenssia asettaa tilapäisiä valmistelukomiteoita. Näin on asianlaita siitä huolimatta, vaikka valtio-oikeudellisen tapaoikeuden mahdollisuuteen suhtauduttaisiin varauksellisesti ja sen muotoutumiselle asetettaisiin tiukemmat edellytykset kuin yksityisoikeuden alalla.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimivallalle asettaa tilapäisiä komiteoita ei ole kuitenkaan välttämätöntä etsiä juridista tukeaa valtiokäytännön synnyttämästä tavanomaisesta oikeudesta. Monet niistä esittämistäni (VIII.2.) näkökohdista, jotka puoltavat eksekutiivin ja eksekutiivin sisällä nimenomaan valtioneuvoston yleistä organisaatiovaltaa, soveltuvat tilapäisten komiteoiden asettamiskompetenssin tarkasteluun. Niinpä tätä kompetenssia koskee se, mitä edellä sanottiin valmisteluvallan edellyttämästä organisaatiovallasta, valmistelutehtäviä hoitavan elimen oikeudesta koota informaatiota, mielipiteitä ja neuvoja samoin kuin päättää tietyissä rajoissa tässä noudatettavista organisatorisista muodoista. Budjettikäsittelyssä tehdyt päätökset komiteakustannuksiin varattavista määrärahoista ovat taas eduskuntapäätöksiä, jotka toissijaisuuden ja toimeenpanon kriteereitä noudattaen antavat eksekutiiville tietyn toimintavaltuuden. Virkamiehistä koostuviin komiteoihin puolestaan soveltuu organisaatiovallan virkakäskyjen antamiskompetenssiin nojaava argumentti.

Myöskään valtioneuvoston toimivaltaa perustaa komiteapäätöksen sääntelemiä »tyypillisiä» *pysyviä komiteoita* ei ole syytä asettaa kyseenalaiseksi. Näidenkin orgaanien keskeinen tehtävä liittyy informaation,

mielipiteiden ja neuvojen kokoamiseen. Tämän ohella valtioneuvoston valmistelutehtävään kytkeytyvää aloitteellisuuden vaatimusta palveleva yhteiskunnallisen kehityksen seuraaminen ja valtiollista ohjausta edellyttävien ongelmien osoittaminen on niiden »toimenkuvassa» korostetusti esillä. Ne rajat, jotka valtioneuvoston komiteoiden perustamiskompetenssi kohtaa eduskunnalle tai tasavallan presidentille pidätetyssä organisaatiovallassa, ovat kuitenkin pysyvien komiteoiden yhteydessä relevanttimmat kuin tilapäisten.

Valtioneuvoston *komiteapäätösten* määräysten painopiste oli aiemmin komiteakustannuksiin ja niitä välittömästi koskevaan valvontaan liittyvissä kysymyksissä. Komiteapäätökset oli tällöin mahdollista tulkita sellaisiksi tulo- ja menoarvion soveltamismääräyksiksi, joiden antaminen on valtioneuvoston toimivallassa sille kuuluvan budjetin soveltamisen yleisohjaustehtävän nojalla. Nytemmin komiteapäätöksen sääntelyala on laajentunut niin, että kaikkia sen määräyksiä tuskin voi enää luonnehtia määrärahojen käyttöä ja sen valvontaa koskeviksi. Kuitenkin niiltä osin kuin valtioneuvoston komiteoiden perustamiskompetenssi on nojattavissa budjetin soveltamisvaltaan, myös ahtaasti ymmärretyn määrärahojen käytön ja sen valvonnan sääntelyn ulkopuolelle jäävien määräysten antaminen on tuettavissa siihen. Mutta nähtiinpä perustamiskompetenssin oikeudellinen pohja sitten budjetin soveltamisvallassa tai muussa yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin liittyvässä seikassa, ei ole mitään syytä epäillä valtioneuvoston toimivaltaa järjestää normipäätöksellä kysymyksiä, joista se joka tapauksessa voisi päättää kutakin komiteaa perustaessaan erikseen.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttämä organisaatiovalta ei tyhjenny vielä komiteoiden perustamiseen sekä komiteapäätöksen kaltaisten normipäätösten antamiseen. Budjetin soveltamista koskeviin yleismääräyksiin samoin kuin yksittäisten määrärahojen käytöstä –esim. harkinnanvaraisten valtionapujen jakamisesta– annettuihin määräyksiin on sisällytetty kohtia mm. komiteoilta asioiden käsittelyssä pyydetävistä lausunnoista.⁴ Tietty oikeus antaa organisatorisia määräyksiä kuuluukin siihen kompetenssiin, joka eksekutiivilla HM 2,3 §:n sekä eduskunnan budjettipäätöksen nojalla on. Kun komiteakäsittely määrätään päätöksen tekoprosessin välttämättömäksi vaiheeksi, joudutaan kuitenkin pohtimaan niitä valtioneuvoston organisaatiovallan rajoja, jotka liittyvät komi-

⁴ Ks. edellä s. 487 alav. 62.

teoille annettavaan toimivaltaan ja niiden organisatorisen aseman itsenäisyyden asteeseen.

Tarkasteleman *hallitusmuodon nimenomaiset organisaatiovalta-säännökset*, HM 28,1 ja 38,2 §, asettavat legislatiivin kompetenssin vastapainoksi vain presidentin säännöstämisoikeuden; tarkempia säännöksiä »hallintovirastojen ja yleisten laitosten» samoin kuin valtioneuvoston järjestysmuodosta annetaan niiden mukaan asetuksella. Tekevätkö nämä säännökset tyhjäksi valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan? Jättääkö esim. HM 38,2 § valtioneuvostolle lainkaan omaa järjestysmuotoaan koskevaa organisaatiovaltaa?

Myös silloin kun HM 38,2 §:n merkitystä arvioidaan eksekutiivin sisäisten toimivaltasuhteiden kannalta, säännös on sijoitettava osaksi valtiosäännön kokonaisuutta; on otettava huomioon yleisten valtiosääntöperiaatteiden vaikutus nimenomaisten kompetenssisäännösten tulkin-taan. Relaatiassa presidentti–valtioneuvosto säännöstä on tulkittava niiden valtiosääntöisten näkökohtien pohjalta, jotka perustelevat eksekutiivin ja eksekutiivin sisällä nimenomaan valtioneuvoston yleistä organisaatiovaltaa. Komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautumiselle ovat merkityksellisiä varsinkin valtioneuvoston valmistelufunktio, siihen liit-tävä aloitteellisuuden vaatimus samoin kuin oikeus hankkia valmistelu-työssä tarvittavaa informaatiota sekä kanavoida siihen relevantiksi kat-sotut intressit ja mielipiteet.

Näiden näkökohtien pohjalta HM 38,2 §:n presidentille asetuksen-an-to-oikeuden myötä perustamaa organisaatiovaltaa ei ole ymmärrettävä niinkään valtioneuvoston kompetenssia rajoittavaksi kuin sen kanssa päällekkäiseksi ja kilpailevaksi toimivallaksi. Säännös ei siten esim. kumoa valtioneuvoston oikeutta perustaa normipäätöksin pysyviä komi-teoita sekä säännellä yleisin määräyksin komiteoita koskevia organisatori-sia suhteita. Valtiosääntömme omaksumasta normihierarkkisesta järjes-tyksestä kuitenkin johtuu, että silloin kun tasavallan presidentti on HM 38,2 §:n nojalla todella antanut asetuksella komiteoita koskevia säännök-siä, nämä säännökset rajoittavat valtioneuvoston organisaatiovaltaa: val-tioneuvosto ei saa tehdä niiden kanssa ristiriitaisia päätöksiä.

Valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluvia komiteoita koskeva sään-nöstämiskäytäntö tukee kantaa *presidentin ja valtioneuvoston toimival-lan päällekkäisyydestä*. Pysyviä komiteoita on perustettu sekä asetuksella että valtuutukseen perustumattomilla valtioneuvoston päätöksillä. Eri tasoisilla säädöksillä perustettujen komiteoiden toimivallassa tai kokoon-

panossa ei voi havaita selviä ja johdonmukaisia eroja. Kun ministeriön yhteydessä toimivan pysyvän komitean toimiala on laaja, kun se esim. kattaa ministeriön tai ainakin jonkin sen osaston koko toimialan, perustamisessa on kuitenkin yleensä käytetty asetustasoa. Tällaisia komiteoita koskevat säännökset on lisäksi toisinaan sisällytetty ministeriön organisaatioasetukseen.⁵ Hyvään säännöstämiskäytäntöön kuuluvana voikin pitää, että ministeriön organisaatioasetus sisältää ainakin viittaussäännöksen ministeriön organisaatioon kuuluvista toimialaltaan laajoista ja ministeriön tosiasiallisen päätöksenteon kannalta potentiaalisesti merkittävistä pysyvistä komiteoista.⁶ Oikeudellista velvollisuutta sijoittaa kaikki asetuksen tasoiset ministeriön organisaatiosäännökset yhtenäiseen organisaatioasetukseen ei kuitenkaan ole. Oikeudellista estettä säännöstää pysyviä komiteoita sen paremmin kuin linjahallinnonkaan osastoja – esim. yksittäisiä osastoja tai toimistoja – erillisillä asetuksilla ei ole.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan päällekkäisyydestä johtuu, että ministeriöasetusten tai materiaalien asetusten sisältämillä komiteoiden perustamiseen valtuuttavilla säännöksillä ei yleensä ole itsenäistä juridista sisältöä. Poikkeuksena ovat säännökset, jotka valtuuttavat ministeriön perustamaan pysyviä komiteoita; pysyvän komitean perustaminen ministeriön päätöksellä ei näet ole mahdollista muutoin kuin tähän valtuuttavan säännöksen nojalla. Nykyisin voimassa olevista ministeriöasetuksista tällainen valtuutussäännös sisältyy ainakin valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (188/73) 17 §:ään. Sen mukaan »valtioneuvoston kanslia asiain valmistelua ja yhteistoimintaa varten asianomaisten alojen edustajien kanssa voi asettaa tulo- ja menoarvion puitteissa neuvottelukuntia ja asiantuntijalautakuntia». Sen sijaan UAHA 3,1 §:n neuvoa-antavia toimielimiä koskevan säännöksen valtuuttava luonne on epäselvempi. Tämä säännös nimittäin vaikenee ko. organien perustamisesta toimivaltaisesta subjektista.

Relaatiassa tasavallan presidentti–valtioneuvosto ei valtioneuvoston järjestysmuotoonsa kuuluvia komiteoita koskevan organisaatiovallan olennainen ongelma ole niinkään presidentin HM 38,2 §:ään perustuvan asetuksenantovallan merkitys valtioneuvoston kompetenssin rajana kuin

⁵ Ks. esim. A työvoimaministeriöstä 1121/77, 17–18 § (työvoimaneuvosto) ja A liikenneministeriöstä 147/72, 6 § (liikenneneuvosto).

⁶ Tällaisia viittaussäännöksiä on sisällytetty esim. liikenneministeriöstä ja sisäasiainministeriöstä annettuihin asetuksiin (147/72, muut. 733/73, 7 §; 636/78, muut. 104/80, 8,2, 12,2, 17a,2, 19,2 ja 27,2 §).

valtioneuvoston toimivallan suoja presidentin toimenpiteitä vastaan. Tähän kysymykseen palaan tuonnempana (VIII.8.3.).

Argumenteilla, jotka puoltavat valtioneuvoston omaa järjestysmuotoaan, mm. siihen kuuluvia komiteoita, koskevaa organisaatiovaltaa, ei ole samaa painoarvoa *HM 28,1 §:n sääntelyalalla*. Se toimintamuotojen joustavuuden vaatimus, joka on johdettavissa valtioneuvoston valmistelutehtävistä, siltä edellytettävästä aloitteellisuudesta sekä sen oikeudesta hankkia informaatiota, mielipiteitä ja neuvoja, liittyy ensisijaisesti valtioneuvoston omaan organisaatioon. Toisaalta taas mm. oikeusturvanäkökohtien vaatimus organisatorisesta kiinteydestä korostuu sitä enemmän, mitä lähemmäs ulkopuolisten subjektien kanssa välittömässä kontaktissa olevia hallintotasoja tullaan.⁷ Valtioneuvoston välittömästi valtiosääntöön perustuvaan organisaatiovaltaan onkin suhtauduttava varauksellisemmin *HM 28,1 §:n* kuin *HM 38,2 §:n* soveltamisalueella. Olisin jopa taipuvainen asettamaan pääsäännöksi, että ainakin valtioneuvoston kompetenssi perustaa sellaisia uusia pysyviä komiteoita, jotka kuuluvat *HM 28,1 §:n* alaisen hallintoyksiköiden organisaatioon, edellyttäen erityistä valtuutusta.

HM 28,1 § ei kuitenkaan täysin mitätönnä valtioneuvoston yleistä organisaatiovaltaa. Niinpä valtioneuvoston esimiesorganin asema hallinnon alaisuussuhteissa voi joskus perustella sen kompetenssia perustaa sellaisiakin komiteoita, jotka eivät kuulu sen omaan organisaatioon. Tällaisia saattavat olla esim. alemmilla hallintotasoilla toimivat komiteat, joiden pääasiallisena tehtävänä on avustaa ministeriötä alemman hallintoportaan linjahallintoyksikön ohjauksessa ja valvonnassa.

Legislatiiville tai presidentille pidätetyn kompetenssin ohella valtioneuvoston toimivallan rajoituksena voi olla myös *HM 28,1 §:n* sääntelyalaan kuuluville linjahallintoyksiköille itselleen perustettu (sisäinen) organisaatiovalta; valtioneuvoston organisaatiovalta saattaa törmätä niihin esteisiin, jotka hallinnon alaisuussuhteissa yleensäkin asettavat pidäkkeitä esimiesorganin ohjauskompetenssille.⁸ Valtioneuvoston ja sen alaisen linjahallintoyksikön toimivallan jako voi määräytyä myös niin, että valtioneuvoston kompetenssissa on velvoittaa linjahallintoyksikkö perustamaan komiteatyypinen elin, kun taas alaisorganin toimivaltaan jäävät varsinaiset perustamistoimet. Tällaista tehtäväjakoa on noudatettu esim. virastodemokratiajärjestelyjen suunnitteluvaiheessa.

⁷ Vrt. Böckenförde 1964 s. 290–291.

⁸ Ks. ao. hallintoyksiköille annetusta komiteatyypisistä elimiä koskevasta organisaatiovallasta esim. A valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta 181/72, muut 210/76, 15–16 § sekä A vesihallinnosta 114/81, 51 §.

Käytäntö näyttää noudattaneen omaksumaani käsitystä valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan rajoittuneisuudesta HM 28,1 §:n sääntelyalalla. Näin voi väittää ainakin säädöskokoelmassa julkaistuin säädösin perustettuja komiteoita tarkasteltaessa. Nykyisin toimivista, säädöskokoelmassa julkaistuilla valtioneuvoston päätöksillä perustetuista pysyivistä komiteoista sijoittuu havaintojeni mukaan vain yksi valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä alemmille hallintotasoille. Tämä on vesihallituksen neuvoo-antavaksi toimielimeksi perustettu vesihallinnon tieteellinen neuvottelukunta.⁹

Käytännön merkitykseltään kysymystä presidentin ja valtioneuvoston välisestä organisaatiovallan jaosta voinee pitää huomattavasti vähäisempänä ongelmana kuin legistatiivin ja eksekutiivin kompetenssisuhdetta. Presidentinkin organisaatiovalta on tosiasiallisten vaikutussuhteiden kannalta lähinnä valtioneuvoston käyttämää valtaa. Asetusehdotukset valmistellaan ministeriöissä ja ne käsitellään ennen presidentin päätöksentekoa valmistavasti valtioneuvoston yleisistunnossa. Yleisistunnossa myös päätetään asian esittelemisestä presidentille, vaikka valtioneuvosto kollegiona ei itse muodollisesti teekään asiassa esitystä. Valtioneuvosto voi näin vaikuttaa paitsi asetusehdotuksen valmisteluun myös siihen, saatetaanko se ylipääntänsä presidentin esittelyyn. Käytännössä ministeriön enemmistön yleisistunnossa vastustamat asetusehdotukset ovat rauenneet eivätkä ne ole tulleet presidentin esittelyssä käsiteltäviksi.¹⁰ Valtioneuvoston kanta on yleensä ratkaissut myös presidentin muodollisesti päättämän asetuksen sisällön. Antero Jyrängin arvion mukaan »asetuksen antovalta kuuluu presidentin parlamentaaristuneisiin valtaoikeuksiin, mutta satunnaisesti presidentti voi osoittaa itsenäisyyttään myös tämän valtuuden käytössä».¹¹

6.2. Yleisistunnon ja ministeriöiden välinen toimivallan jako

Valtioneuvostolle kuuluvaa toimivaltaa käyttävät joko ministeristö yleisistunnossaan tai ministeriöt. Myös komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautumista yleisistunnon (valtioneuvosto suppeassa merkityksessä) ja ministeriöiden kesken on tarkasteltava kompetenssijakoa sääntelevien VNOS 12–13 §:n pohjalta. Nämä säännökset on aiemmin toteamani mukaisesti kirjoitettu siten, että yleisistunnossa käsiteltävät asiat on nimenomaisesti lueteltu, kun taas ministeriöiden ratkaisultaan on jätetty VNOS 12 §:n luetteloon sisältymättömät asiat.

⁹ VNp vesihallinnon tieteellisestä neuvottelukunnasta 246/71, muut. 978/74.

¹⁰ Jyränki 1978 s. 111.

¹¹ Jyränki 1978 s. 326.

VNOS 12 §:ssä on kaksi kohtaa, joilla on merkitystä komiteoita koskevalle organisaatiovallalle. Yleisistunnossa on ensinnäkin käsiteltävä »lakikokoelmassa julkaistavat valtioneuvoston päätökset». Milloin komiteat perustetaan tai niitä muutoin säännellään säädöskokoelmassa julkais tavalla päätöksellä, toimivaltaa siis käyttää yleisistunto. *Tilapäisten komiteoiden* asettamiskompetenssiin tämä säännös ei kuitenkaan vaikuta. Niiden asettamistoimivallan arvioinnin lähtökohdaksi on sen sijaan otettava VNOS 12,1 §:n 18) kohta, joka sulkee ministeriöiden ratkaisuvallan ulkopuolelle »asiat, jotka valtioneuvosto on määrännyt yleisistunnossa käsiteltäviksi».

Valtioneuvoston komiteapäätöstä voidaan pitää päätöksenä, joka sisältää määräyksiä yleisistunnossa käsiteltävistä asioista. Niinpä VNKomp 1 § on tulkittavissa määräykseksi, joka edellyttää, että komitea-nimisen tilapäisen valmisteluelimien asettamisesta päätetään yleisistunnossa. Toimikunta-nimisen organin asettaminen on taas päätöksen 2 §:n mukaan ministeriön asiana.

Rajoittuuko komiteapäätöksen 1–2 §:n merkitys yleisistunnon ja ministeriön toimivallan jaossa sitten vain tilapäisistä valmisteluelimistä käytettäviin nimityksiin? Onko valinta komitean (s) ja toimikunnan välillä tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka ratkaisee toimielimen asettamisen esittelevä tai siitä itse päättävä ministeriö? Myöntävään vastaukseen viittaavat näistä toimielimistä annetut määritelmät, jotka luonnehtivat niiden kompetenssia yhtäläisin kriteerein. Myöskään kokoonpanosäännökset eivät erottele näitä tilapäisten valmisteluorganien tyyppejä.

Valmistelutehtävistä annetut säännökset näyttävät niin ikään tukevan kantaa, jonka mukaan valinta komitean (s) ja toimikunnan välillä on ministeriön vapaassa harkinnassa. HM 44,1 ja VNOS 44,1 §:n mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan ministeriöissä. Kun valmisteluvalta näin kuuluu ministeriöille, on lähellä katsoa, että niillä olisi myös toimivalta kulloinkin päättää siitä tavasta, jolla valmistelutehtävä hoidetaan, ja näin ollen esim. tilapäisen valmisteluelimien asettamisesta. Tätä tulkintalinjaa seurattaessa yleisistunnon mahdollisuus asettaa tilapäinen valmisteluorgaani olisi perustettavissa lähinnä VNOS 13,2 §:n päätösvaltan siirtämistä koskevaan säännökseen. Tämän säännöksen mukaan ministeri voi katsoessaan jonkin ministeriön päätösvaltaan kuuluvan asian olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, ettei ministeriön tulisi sitä ratkaista, alistaa valtioneuvoston päätettäväksi, onko asia ratkaistava yleisistunnossa.

Myöskään käytännössä ei tietääkseni ole esiintynyt tapauksia, joissa ministeriön toimivalta asettaa tilapäinen valmisteluelin olisi katsottu juriidisesti riidanalaiseksi. Virheellisenä pidettyyn asettamismenettelyyn reagoivan käytännön puuttuminen ei kuitenkaan ole sinänsä vielä riittävä argumentti, johon käsitys yleisistunnon ja ministeriön asettamiskompetenssin päällekkäisyydestä voitaisiin nojata.

Onkin esitettävissä myös näkökohtia, jotka perustelevat tietyn tyyppisten tilapäisten valmisteluorganien asettamiskompetenssin pidättämistä yleisistunnon, niiden asettamista komiteoina (s). Näitä näkökohtia voi jäljittää ministeriöiden sekä valtiovarainministeriön järjestelyosaston asettamismenettelyssä antamissaan lausunnoissa noudattamasta käytännöstä, jota on selostettu Suomen komitealaitos -teoksessa. On tosin syytä jälleen muistuttaa, että tämän teoksen tiedot ovat peräisin jo viime vuosikymmenen alkupuolelta.

Mainitun teoksen mukaan ministeriöt ovat yleensä päätyneet esittämään elimen asettamista komiteana silloin, kun suunniteltu tehtävä koskee useita tai kaikkia hallinnonaloja. Jos tehtävä on rajoittunut vain yhden (tai kahden) ministeriön hallinnonalalle, organisatoriseksi muodoksi on valittu toimikunta, ellei tehtävällä ole ollut huomattavaa yhteiskuntapoliittista tai muuten laajakantoista merkitystä.¹²

Järjestelyosasto on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota paitsi tehtävän hallinnonaloittaiseen ulottuvuuteen ja yhteiskuntapoliittiseen merkitykseen myös kokoonpanoseikkoihin. Komiteavaihtoehtoa on puoltanut tarve saada valmistelualueeseen useiden valtionhallinnon ulkopuolisten ryhmien edustus.¹³ – Empiirisiä selvityksiä komiteoiden (s) ja toimikuntien tehtävien ja kokoonpanojen mahdollisista eroista ei tietääkseni ole tehty.

Suomen poliittisessa järjestelmässä hallituspolitiikan suuntaviivat määrittelee valtioneuvosto kollegiona, ministereiden muodostamana organaana. Jo valmistelutyön käynnistäminen laajakantoisissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa on poliittinen ratkaisu, joka suuntaa valmisteluresursseja ja on jo sinällään kannanotto politiikan painopisteisiin. Ministeristöt ovat meillä lisäksi yleensä kokoomushallituksia eikä ao. hallinnonalan ministerin poliittinen linja välttämättä vastaa ministeristön enemmistön kantaa.

Poliittisen järjestelmämme erityispiirteet puoltavat siten kantaa, jonka mukaan yleisistunnon päätösvaltaan tulisi pidättää poliittisesti tärkeiden

¹² Suomen komitealaitos 1976 s. 112.

¹³ Suomen komitealaitos 1976 s. 126.

valmisteluhankkeiden käynnistäminen. Sitä tukee myös valmisteluvaiheen korostunut merkitys valtiollisissa päätöksentekoprosesseissa. Kun valmistelutehtävän muotoilu ja valmisteluorganin kokoonpano vaikuttavat ratkaisevasti työn lopputulokseen, näistä kysymyksistä tulisi päättää organin, jonka asiana on hallituspolitiikan linjan määrittely.

Valmistelutehtävän kytkeytyminen usean ministeriön toimialaan puoltaa yleisistunnon kompetenssia tehtävän poliittisesta merkittävyydestä riippumatta. Vaikka ministeriöiden toimialajaon lähtökohtana on, että periaatteessa on aina mahdollista osoittaa asiassa toimivaltainen ministeriö, useilla hallintotoiminnan alueilla toimialat kuitenkin leikkaavat toisensa. Kun usean eri ministeriön toimialaa sivuava valmistelutyö aloitetaan, asian lopulliseenkin ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavia toimeksianto- ja kokoonpanovalintoja ei tulisi jättää pelkästään asiassa aloitteen tehneen ministeriön harkintaan. Tätä käsitystä tukee myös MinisteriöL 4 §:n sekä VNOS 44,2 §:n säännös ministeriöiden kompetenssikonfliktin ratkaisemisesta: kun syntyy epäilyksiä siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin jokin asia kuuluu, kysymyksen ratkaisee valtioneuvosto.

Tilapäisen valmisteluorganin kokoonpanolla voi olla merkitystä asettamistoimivallalle myös valmistelutehtävän luonnehdinnasta riippumatta. Päätökset hallinnon ulkopuolisten tahojen, kuten etujärjestöjen ja puolueiden, edustuksesta ovat ratkaisuja, jotka osaltaan ohjaavat poliittisten suhteiden yleistä kehitystä. Järjestelyosaston lausuntokäytäntö, jossa hallinnon ulkopuolisen edustuksen tarve on nähty eräänä tilapäisen valmisteluelimien komiteana (s) asettamista puoltavana seikkana, onkin kokoonpanon itsenäisen poliittisen merkityksen kannalta perusteltu.

Orgaanityypin valintaan saattaa niin ikään vaikuttaa se, mille elimelle lopullinen päätösvalta valmisteltavassa asiassa kuuluu. Jos asia on ministeriön ratkaistava, se voi pääsääntöisesti päättää myös valmistelun aloittamisesta ja tilapäisen elimen asettamisesta tehtävään. Komiteapäätöksen tarkoittamien tilapäisten organien työssä painottunevat kuitenkin reformit, joissa lopullista päätösvaltaa käyttävät eduskunta, tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto. Tähän viittaavat mm. aiemmin (IV.2.1.) esittelemäni tiedot säädösvalmistelun osuudesta komiteoiden (s) ja toimikuntien tehtävissä. Ehdotuksilla on myös usein sellaisia kustannusvaikutuksia, että niiden toteuttaminen riippuu osaltaan budjettikäsittelystä.

Olen taipuvainen katsomaan, että valinta komitean (s) ja toimikunnan välillä ei ole aina pelkkä tarkoituksenmukaisuuskysymys, että yleisistun-

non ja ministeriön asettamiskompetenssin välillä on myös oikeudellisesti relevantti raja. Tätä rajaa on tosin mahdotonta vetää kovin täsmällisin kriteerein. Tehtäviin ja kokoonpanoon liittyvistä seikoista on kussakin yksittäistapauksessa tehtävä ratkaisun perustaksi kokonaisarvio.

Yleisistunnon ja ministeriöiden kompetenssisuhteen kannalta komiteapäätöksen sääntelemät tilapäiset valmisteluorganit sijoittuvat eräänlaiselle liukuvallalle asteikolle. Toisessa ääripäässä ovat yleisistunnon asettavat elimet, jotka valmistelevat poliittisesti keskeisiä, usean ministeriön toimialalle vaikutuksensa ulottavia ja eduskunnan tai presidentin lopullisesti päätettäviä reformeja sekä joiden kokoonpano perustuu olennaisesti hallinnon ulkopuolisten tahojen edustukseen. Asteikon toisessa päässä taas ovat elimet, jotka valmistelevat vaikutuksiltaan vain yhdelle hallinnonalalle rajoitettuja ja ministeriön lopullisesti päätettäviä kysymyksiä. Tällaisten elinten asettamisessa ministeriön kompetenssi on riidaton. Ääripäiden väliin jää tapauksia, joissa toimivaltaongelman ratkaisu voi olla hyvinkin tulkinnanvarainen ja joissa yleisistunnon ja ministeriön kompetenssi saattaa myös olla päällekkäinen.

Ministeriön on budjetin yleisten soveltamismääräysten (kohta 2.3.) mukaan pyydettävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lausunto sekä komitean (s) että toimikunnan asettamishankkeesta. Vaikka A-listakäsittelyn tavoitteet ovat lähinnä finanssivalvonnallisia, valiokunta, jossa yleensä on ainakin keskeisten hallituspuolueiden edustus, voi kontrolloida myös organityypin valinnalle relevanttien näkökohtien huomioon ottamista. Järjestelyosaston lausunnosta poiketen valiokunnan kannalla on myös VNOS 47,4 §:n nojalla tietty juridinen sitovuus. Tilapäisten valmisteluvelvoitteiden asettamista koskevissa asioissakin on sovellettava säännöstä, jonka mukaan »jollei raha-asiainvaliokunta... yhdy ministeriön aikomaan ratkaisuun eikä ministeri siitä luovu, on asia alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi». Jos raha-asiainvaliokunta ei vastoin ministeriön suunnitelmaa puolla valmisteluorganin asettamista toimikuntana, ministeriön on esiteltävä se asetettavaksi komiteana (s), jollei erillisen elimen käyttämisaikasta sitten kokonaan luovuta.

VNOS 12,1 §:n 18) kohdan säännös, jonka mukaan yleisistunnossa käsitellään ne valtioneuvoston lopullisesti päätettävät asiat, joista valtioneuvosto (yleisistunto) on näin määrännyt, on sanamuodoltaan jossain määrin epäselvä. Niinpä säännöksen sanamuoto näyttäisi antavan mahdollisuuden myös tulkintaan, jonka mukaan yleisistunto voisi yksittäistapauksissakin pidättää ratkaistavakseen ministeriössä muutoin käsiteltävän asian. Näin säännöstä ei kuitenkaan ole käytännössä tulkittu

vaan sen on katsottu tarkoittavan pelkästään valtioneuvoston (yleisistunnon) normiluonteisia määräyksiä.^{13a} Tätä tulkintaa seurattaessa yleisistunnolla ei ole toimivaltaa pidättää ratkaistavakseen ministeriössä käsiteltävää, tilapäisen valmisteluelimen asettamista koskevaa asiaa.

VNOS 12 §:n säännös, jonka mukaan säädöskokoelmassa julkaistavia valtioneuvoston päätöksiä koskevat asiat käsitellään yleisistunnossa, ei ratkaise tyhjentävästi kysymystä *pysyvien komiteoiden* perustamiskompetenssin jakautumisesta yleisistunnon ja ministeriöiden välillä; kaikkia näiden orgaanien perustamispäätöksiä ei välttämättä ole julkaistava säädöskokoelmassa. Pysyvienkin elinten perustamiskompetenssin arvioinnissa VNOS 12–13 §:n säännöksistä joudutaan lähtökohtana käyttämään myös 12,1 §:n 18) kohtaa, joka edellyttää yleisistunnossa käsiteltävän asiat, joista valtioneuvosto on niin päättänyt.

Komiteapäätöksen 3 §:n mukaan päätöksen soveltamisalaan kuuluvat pysyvät komiteat asetetaan »lain tai asetuksen nojalla taikka valtioneuvoston päätöksellä». Valtioneuvoston päätöksellä tarkoitetaan tässä säännöksessä sekä säädöskokoelmassa julkaistua että siinä julkaisematonta päätöstä; näin on säännöstä tulkittu mm. valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisemassa Suomen komitealaitos -teoksessa.¹⁴ Säännös näyttää siten edellyttävän, että mikäli lain, asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen tasoisessa säädöksessä ei ole nimenomaisesti muuta säädetty, pysyvien komiteoiden asettamiskompetenssi kuuluu yleisistunnolle. Asian voi ilmaista toisinkin: ministeriön toimivalta perustaa tai asettaa komiteapäätöksessä tarkoitettu pysyvä komitea vaatii tuekseen nimenomaisen valtuutussäännöksen, kun taas yleisistunnolla on tällainen toimivalta valtuutussäännöksen puuttuussakin.

Nykyisen komiteapäätöksen pysyvien elinten asettamisesta sisältämä säännös on kirjoitettu määritelmän muotoon, mikä ehkä pakottaa suhtautumaan tietyin varauksin siitä tehtäviin kompetenssia koskeviin johtopäätöksiin. Aiemmassa, v. 1968 annetussa komiteapäätöksessä (721/68) säännös oli niin ikään määritelmän muodossa: »Neuvottelukunnalla tai lautakunnalla tarkoitetaan valtioneuvoston päätöksellä taikka lain tai asetuksella

^{13a} Kansliapäällikkö Uolevi Hakavuoren haastattelu 13. 10. 1982. Tämän tulkinnan mukainen on myös eräs OKa:n, 1976 s. 26–27, kannanotto, jossa hän mm. katsoi, että »valtioneuvostolla ei... ollut oikeutta vaatia ilman ministerin alistusta ministeriön ratkaistavaa asiaa yleisistuntoon».

¹⁴ Suomen komitealaitos 1976 s. 70.

sen nojalla 1 momentissa mainittua tarkoitusta varten asetettua komiteaa pysyväisluontoisempaa elintä» (1,3 §).

Sen sijaan vuoden 1958 komiteapäätöksessä (112/58), johon mm. otettiin uusia, kustannusvalvonnan rajat ylittäviä säännöksiä komiteoiden ohjauksesta ja valvonnasta, pysyviä komiteoita koskeva säännös oli laadittu toimivaltanormin asuun: »Jos on tarpeen asettaa määrätynlaisten asioiden valmistelua tai käsittelyä varten komiteaa pysyväisluontoisempi elin, päättää sen asettamisesta valtioneuvosto, ellei laissa tai asetuksessa ole toisin säädetty. Tällaista elintä nimitetään tehtävän laadun mukaan neuvottelukunnaksi tai lautakunnaksi.» (1,3 §.)

Vuoden 1958 komiteapäätöksen perusteella pysyvien komiteoiden asettamistoimivalta kuului siis erityissäännösten puuttuessa riidattomasti yleisistunnolle. Myöhemmillä komiteapäätöksillä, joihin ei enää sisällytetty toimivaltaa nimenomaisesti sääntelevää kohtaa, ei liene pyritty muuttamaan vuoden 1958 päätöksen eksplisiittisesti vahvistamaa kompetenssijärjestelyä.

Yleisistunnon perustamis- ja asettamistoimivaltaan sääntelemättömissä tilanteissa viittaa myös komiteapäätökseen v. 1979 lisätyn 12a §:n sanamuoto. Tämä säännös sääntelee lähinnä säädöskokoelmassa julkaisemattomilla päätöksillä perustettaviin orgaaneihin vaikuttavalla tavalla pysyvien komiteoiden asettamisjärjestystä ja se on kirjoitettu nimenomaan valtioneuvoston (yleisistunnon) noudatettavaa menettelyä silmällä pitäen.

Pysyvien komiteoiden perustamista koskevan organisaatiovallan pidättämistä yleisistunnolle perustelevat myös osin samat seikat, joita pidin merkityksillisinä tilapäisten elinten asettamiskompetenssille. Intressi- tai puolue-edustus on pysyvissä komiteoissa vielä yleisempää kuin tilapäisissä elimissä ja tällaisesta edustuksesta pysyvissä orgaaneissa tehtävien päätösten vaikutus poliittisten suhteiden yleiskehitykseen on myös merkittävämpi. Organisatoristen suhteiden poliittiseen aspektiin liittyvät näkökohdatkin puoltavat siten komiteapäätöksen 3 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa yleisistunnon ja ministeriöiden toimivaltasuhteessa.

Ministeriöt voivat kyllä muiden hallintoyksiköiden tavoin muodostaa omasta henkilöstöstään valmistelutehtävissä toimivia paitsi tilapäisiä työryhmiä myös pysyväisluonteisempia kollegisia elimiä; tähän ne oikeuttaa niiden sisäisiin alaisuussuhteisiin perustuva organisaatiovalta. Ministeriön omasta henkilöstöstä kootuista pysyväisluonteisista valmisteluorgaaneista saatetaan antaa määräyksiä esim. ministeriön työjärjestyksessä.

Esim. valtiovarainministeriön työjärjestyksessä on erityinen luku ministeriön eräiden ylimpien virkamiesten muodostamista johtoryhmistä, joita ovat osastopäällikkökokous (11 §), finanssipolitiikan johtoryhmä (12 §) ja resurssihallinnon johtoryhmä (13 §). Työjärjestys sisältää lisäksi määräyksen koulutusasioiden yhteistyöryhmä -nimisestä organista (16 §).

Ministeriön päätöksin voidaan niin ikään perustaa virastodemokratiaa toteuttamaan tarkoitettuja elimiä, mikäli näille ei anneta itsenäistä päätösvaltaa. Virastodemokratiaelinten järjestämisestä ministeriön antamilla määräyksillä on tosin otettu valtuutussäännöksiä myös ministeriöasetuksiin. Juridisesti välttämättömiä valtuutussäännökset eivät kuitenkaan nähdäkseni ole, mikäli virastodemokratiaorganien kompetenssi on esittämälläni tavalla rajoitettu.

6.3. Komiteoita koskevien päätösten julkaiseminen säädöskokoelmassa

Suomen komitealaitos -teoksessa on erotettu yhtäältä valtioneuvoston säädöskokoelmassa julkaistulla päätöksellä ja toisaalta »yksittäistapauksellisella päätöksellä» perustetut komiteat.^{14a} Tämän kaltainen valtioneuvoston perustamien komiteoiden ryhmittely on eräässä suhteessa harhaanjohtava. Säädöskokoelmassa julkaistujen ja julkaisemattomien perustamispäätösten välinen ero ei näet yleensä ole luonnehdittavissa dikotomialla normipäätös – yksittäistapauksellinen päätös. Myös säädöskokoelmassa julkaisemattomat päätökset saattavat sisältää samanlaisia konkreettisista orgaanihenkilöistä irrottautuvia normiluonteisia määräyksiä kuin siinä julkaistut säädökset. Tällaiset, esim. komitean tehtäviä ja toimivaltaa tai sen sisäistä organisaatiota ja menettelyä koskevat määräykset velvoittavat yhtä hyvin komiteaan sitä perustettaessa nimettyjä kuin siihen ensimmäisen toimikauden loputtua valittuja jäseniä, ellei määräyksiä sitten jäsenistöä uusittaessa samalla muuteta. Konkreettisista orgaanihenkilöistä irrottautuvassa mielessä normiluonteisia määräyksiä tavallaan nykyisin jopa edellytetään komiteapäätökseen lisätyssä 12a §:ssa. Sen mukaanhan valtioneuvoston on pysyvää komiteaa asettaessaan ensin päätettävä sen tehtävistä, koosta ja muista niihin liittyvistä seikoista ja vasta tämän jälkeen erikseen elimen kokoonpanosta.

Onko sitten olemassa sellaisia sitovia juridisia kriteerejä, jotka ratkaisevat, onko valtioneuvoston tekemä komitean perustamispäätös julkaisutava säädöskokoelmassa? Perustuslain tasolla valtioneuvoston päätösten

^{14a} Suomen komitealaitos 1976 s. 70. Vrt. myös Helander 1978 s. 91.

julkaisemisvelvollisuuden kannalta relevantti säännös sisältyy HM 28,2 §:ään, jota vielä täydentää myös perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyn VNRatkL:n 2,1 §. HM 28,2 §:n mukaan asetukset julkaistaan siten kuin laeista on HM 20,2 §:ssä säädetty. Asetuksilla tarkoitetaan tässä säännöksessä paitsi tasavallan presidentin antamia asetuksia myös niitä säädöksiä, joiden antamiseen valtioneuvostolla voi HM 28,1 §:n mukaan olla oikeus erityisen siihen valtuuttavan säännöksen nojalla. HM 28,2 §:stä seuraava julkaisemisvelvollisuus koskee siten ainoastaan sellaisia valtioneuvoston päätöksiä, jotka kohdistuvat presidentin pykälän 1 momentin mukaisen asetuksenantovallan alaan ja joihin valtioneuvosto tarvitsee nimenomaisen erityissäännöksen valtuutuksen.

VNRatkL 2,1 §:n mukaan »valtioneuvosto antaa Suomen lakikokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säännöksiä asioista, joihin nähden sellainen oikeus on hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu». Tällä säännöksellä ei tarkoitettu muuttaa HM 28,1 §:stä ilmenevää presidentin ja valtioneuvoston asetuksenantovallan jakoa. Perustuslakivaliokunta lausuikin hallituksen lakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että »2 §:n 1 momentin tarkoituksena on todeta se vakiintunut käytäntö, että valtioneuvosto on antanut hallinnollisia säännöksiä asioista, joista tämä sille on uskottu, valtioneuvoston päätöksillä, jotka on otettu lakikokoelmaan; tämä säännös sisältää tavallaan muodollisen lisäyksen hallitusmuodon 28 §:ään, sitä asiallisesti muuttamatta». ¹⁵ Myös oikeuskirjallisuudessa on omaksuttu perustuslakivaliokunnan VNRatkL 2,1 §:n ja HM 28 §:n suhteesta ilmaisema kanta. ¹⁶ Tätä kantaa seurattaessa VNRatkL 2,1 § ei siten laajenna valtioneuvoston päätösten julkaisemisvelvollisuutta siitä, miksi HM 28 § sen osoittaa.

Nyt käsiteltävät komiteoiden perustamispäätökset eivät kuulu HM 28,2 §:n ja VNRatkL 2,1 §:n asetuskokoelmassa julkaistavaksi määräämiin valtioneuvoston päätöksiin. Ne on annettu valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan eikä kyseisten säännösten edellyttämällä tavalla nimenomaisen valtuutuksen nojalla. Komiteoiden perustamispäätökset näyttävät siten kuuluvan sellaisiin valtioneuvoston päätöksiin, joiden mahdollinen julkaiseminen niiden »yleisen merkityksen» vuoksi on Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen (696/80) 2,2 §:n mukaisesti valtioneuvoston omassa harkinnassa. ¹⁷ Sama koskee myös ministeriöiden tekemiä

¹⁵ Prvm n:o 7 v. 1921 vp.

¹⁶ Sipponen 1965 s. 415.

¹⁷ Vrt. Sipponen 1965 s. 603 alav. 106: »Valtioneuvoston päätökset ovat joko

perustamispäätöksiä, sikäli kuin niillä ylipäättänsä on tällaisten päätösten edellyttämää kompetenssia; mainittujen HM:n ja VNRatKL:n säännösten ei näet ole katsottu lainkaan sääntelevän ministeriöiden päätösten julkaisemisvelvollisuutta.¹⁸

Joissakin tapauksissa säädöskokoelmassa julkaisemisella tavoiteltavat päämäärät saattavat kuitenkin johtaa toiseen lopputulokseen kuin HM 28,2 §:stä ja VNRatKL 2,1 §:stä tehtyyn *e contrario* -päätelmään perustuva tulkinta. Julkaisemisvelvollisuuden taustana on ajatus, että oikeusnormien adressaattien on saatava tai heille tulee ainakin suoda mahdollisuus saada niistä tieto. Sipponen on todennut Suomen oikeudessa olevan sääntönä, että »yleisestä normista on tarjottava tilaisuus päästä perille ennen sen voimaantuloa».¹⁹ Myös komiteoista annettuihin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksiin voi sisältyä sellaisia normeja, jotka koskevat myös valtion ulkopuolisia subjekteja ja joiden julkistamistarvetta eivät siksi täyty pelkästään valtio-organisaation sisäiset tiedoksisaattamiskäytännöt. Esimerkiksi normistoilla, joilla annetaan määräyksiä valtionapusioiden valmistavaan käsittelyyn osallistuvista komiteoista ja joiden keskeisenä oikeusperustana on budjetin soveltamisvalta, saatetaan samalla säännellä valtionapua haettaessa noudatettavaa menettelyä. Sipposen esittämää sääntöä noudatettaessa on huolehdyttävä, että valtionavun poten-

yleisiä oikeussääntöjä, jotka HM:n 20 ja 28 §:n sekä VNRatKL:n 2.1 §:n perusteella on julkaistava asetuskokoelmassa, taikka yksittäistapauksellisia ratkaisuja HM:n 40 ja 41 §:n sekä VNRatKL:n 2.2–2.3 §:n nojalla, joiden julkaisemisesta asetuskokoelmassa ei ole nimenomaisia säännöksiä . . . , mutta johon ei myöskään ole estettä». Sipposen lausuma, jolla hän on yhtynyt *Kairan*, 1944, »perusajatukseseen», on sikäli ristiriidassa hänen aiemman, 1965 s. 416, esityksensä kanssa, että hän on myöntänyt valtioneuvostolla olevan myös HM 28 §:n edellyttämästä erityisvaltuutuksesta riippumatonta norminantokompetenssia. Dikotomia asetuskokoelmassa julkaistavat – yksittäistapaukselliset päätökset ei siten tyhjennä valtioneuvoston päätösten koko alaa. – Ks. valtioneuvoston normipäätösten jakautumisesta HM 28,2 ja VNRatKL 2,1 §:n nojalla asetuskokoelmassa julkaistaviin ja julkaisemisvelvollisuuden ulkopuolelle jääviin »hallintomääräyksiin» myös *Björkstén* 1929 s. 188–189.

¹⁸ Sipponen 1965 s. 603 alav. 106 ja s. 607. Toisella kannalla ovat olleet Sipposen kritikoimat *Kaira*, 1944 s. 59–62, ja *Honkasalo*, 1942 s. 298–300. – A Suomen säädöskokoelmasta 696/80 määrää säädöskokoelmassa julkaistaviksi lakien ja asetusten täytäntöönpanomääräyksiä sisältävät ministeriön päätökset. Sellainen muu ministeriön päätös, jolla on yleinen merkitys, voidaan lisäksi ministeriön määräyksestä julkaista säädöskokoelmassa. (2,1–2 §.)

¹⁹ *Sipponen* 1965 s. 605. Vrt. A Suomen säädöskokoelmasta 696/80, 3 §: »Säädös on mikäli mahdollista julkaistava siten, että se on yleisön saatavana hyvissä ajoin ennen sen voimaantuloa.»

tiaalisilla hakijoilla on mahdollisuus saada tällaisista normeista tieto. Tämän kaltaisissa tapauksissa on kuitenkin mahdollista, että säädöskokoelmassa julkaiseminen on vain eräs mahdollinen julkistamistapa muiden vaihtoehtojen joukossa. Kun ehdotonta säädöskokoelmassa julkaisemismahdollisuutta ei ole, voitaneen noudattaa Sipposen esittämää kantaa. Hänen mukaansa »pääasia on, että käytetyllä julkaisutavalla saadaan säädös tiedotetuksi niille, joita se tulee koskemaan, sekä että julkaiseminen tapahtuu viranomaisen auktoriteetin nojalla».²⁰

6.4. Valtioneuvoston sidonnaisuus säädännäisiin valmisteluelinten tyyppeihin

Komiteapäätöksen tarkoittamat organit eivät ole ainoa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttämä valmisteluelinten organisaatiomuoto. Jo säädöstasolla on mainittu kaksi muuta kollegisten valmisteluelinten tyyppiä: ministerivaliokunnat sekä ministeriöiden asettamat työryhmät. Poikkeavatko nämä organit juridisesti relevantilla tavalla komiteapäätöksen alaan kuuluvista elimistä? Ovatko valtioneuvosto ja sen ministeriöt valmistelutehtäviä organisoidessaan sidottuja säädöksiin nimenomaisesti vahvistettuihin organisatorisiin muotoihin?

Ministerivaliokuntia koskevat säännökset sisältyvät VNOS 46–48a §:ään. Valiokunnat jakautuvat lakimääräisiin, pakollisesti asetettaviin, sekä ylimääräisiin, joiden asettaminen on harkinnanvaraista. Lakimääräisiä valiokuntia on nykyisin kolme: raha-asiaivaliokunta, ulkoasiaivaliokunta sekä uusimpana tulokkaana talouspoliittinen ministerivaliokunta. Ylimääräisistä valiokunnista on VNOS:ssa annettu vain seuraava lyhyt säännös: »Tarvittaessa voidaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asiain valmistelua varten asettaa muukin valiokunta, jonka jäsenet pääministeri määrää» (46,2 §). Säännös ei nimenomaisesti ilmaise, miten ylimääräisen valiokunnan asettamisesta päätetään. Kirjallisuudessa on katsottu päätösvallan asettamiskysymyksessä kuuluvan valtioneuvoston yleisistunnolle, vaikka jäsenet muodollisesti valitsee pääministeri.²¹ Myös käytäntö on yleensä noudattanut tätä tulkintaa.²² Säännös ei myös-

²⁰ Sipponen 1965 s. 606.

²¹ Kastari 1947 s. 93–94, Nousiainen 1977 s. 278 ja *kom.miet.* 1975: 120 s. 34.

²² Nousiaisen, 1977 s. 278, mukaan käytäntö ei aiemmin ole ollut aivan poikkeukseton. Nykyisin sen sijaan noudatetaan yllä esitettyä tulkintaa. Kansliapäällikkö Uolevi Hakavuoren haastattelu 13. 10. 1982.

kään nimenomaisesti sääntelee ylimääräisten valiokuntien kokoonpanoa. Valiokuntien asemasta valtioneuvoston yleisistunnon sisäisinä valmistelueliminä samoin kuin lakimääräisiä valiokuntia koskevista säännöksistä on kuitenkin pääteltävissä, että jäseninä voivat olla vain ministerit.

VNOS 46,2 §:n ja sen vakiintuneen tulkin avulla voidaan hahmottaa kaksi ylimääräisten valiokuntien ja komiteoiden välistä eroa. Valiokuntien tehtävät rajoittuvat säännöksen sanamuodon mukaan ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden valmisteluun, kun taas komiteoiden tehtäviin ei tällaista rajoitusta kohdistu. Komiteoiden tekemien selvitysten ja ehdotusten välitön jatkokäsittely kuuluu päinvastoin ministeriölle myös asioissa, jotka myöhemmässä vaiheessa käsitellään vielä yleisistunnossa. Toinen eroavuus liittyy tarkasteltavien orgaanien kokoonpanoon: valiokuntien jäseninä voivat olla vain ministerit, kun taas komiteoiden mahdollinen jäsenistö ei rajoitu edes valtio-organisaatiossa toimiviin. Käytännössä tämä ero on vielä korostunut, sillä ministereiden osallistuminen komiteatyöskentelyyn on melko harvinaista ja on historiallisesti katsannossa ainakin pitkällä aikavälillä ilmeisestikin aiemmasta vähentynyt.²³

Valiokuntien ja komiteoiden oikeudellisista eroista näyttäisi seuraavan, että silloin kun valmisteluorgaaniin halutaan ottaa muitakin kuin ministereitä, on turvauduttava komiteamuotoiseen organisointiin. Nykyisin onkin toiminnassa esim. kaksi sellaista pysyvää komiteatyypistä valmistelu- ja neuvonantoelintä, joissa on enemmistönä olevien ministereiden ohella myös muita jäseniä. Nämä ovat puolustusneuvosto ja valtion tiede-neuvosto. Näistä erityisesti jälkimmäinen muistuttaa myös tehtäviltään pysyväisluonteisiksi tarkoitettuja ministerivaliokuntia.²⁴ Käytän-

²³ Niinpä esim. autonomian ajan alkupuolella senaattoreita käytettiin usein myös komiteoiden jäseninä. Ks. edellä II.3.4. Ks. myös *kom.miet.* 1975: 120 s. 37, jossa ilmeisesti lähinnä itsenäisyyden aikaa silmällä pitäen arvioidaan, että ministereiden osallistuminen komiteatyypisiin sivuelimiin on aikaisemmin ollut nykyistä runsaampaa.

²⁴ Puolustusneuvostoon kuuluvat pääministeri, puolustusministeri, ulkoasiainministeri, sisäasiainministeri, valtiovarainministeri sekä kauppa- ja teollisuusministeri ja ne muut ministerit, jotka tasavallan presidentti on kutsunut jäseniksi. Lisäksi jäseninä ovat puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö, minkä ohella presidentti voi valtioneuvoston esityksestä kutsua jäseniksi muitakin henkilöitä enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Valtion tiede-neuvoston jäseninä taas ovat pääministeri, korkeakoulu- ja tiedeasioita käsittelevä ministeri opetusministeriöstä, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri, teollisuusasioita käsittelevä ministeri kauppa- ja teollisuusministe-

nössä on kuitenkin myös ministerivaliokuntien työhön osallistunut ministeristön ulkopuolisia henkilöitä asiantuntijoiden ominaisuudessa. Yleissäännöksiä tai -ohjeita ulkopuolisten tahojen kytkemisestä valiokuntien toimintaan ei – kuten ei muustakaan valiokuntien toiminnasta – ole annettu.²⁵ Sen sijaan uusimmasta lakimääräisestä valiokunnasta, talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta, on annettu valtioneuvoston päätöksellä pysyväismääräyksiä, jotka sääntelevät myös ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämistä.

Valtioneuvoston päätös investointien ohjaamista koskevien asioiden käsittelystä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa (755/77) perustuu VNOS 48a,2 §:n 3) kohdan valtuutussäännökseen. Päätöksen tarkoittamien asioiden käsittelyyn valiokunnassa osallistuu Suomen Pankin edustaja pysyvänä asiantuntijana. Muiden asiantuntijoiden, kuten työmarkkinajärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien, kuulemisesta päätetään valiokunnassa erikseen. (3 §.) Valiokuntaa avustaa lisäksi sen itsensä asettama työryhmä. Puheenjohtajana siinä on valtiovarainministeriön kansantalousosaston osastopäällikkö sekä jäsenenä valtiovarainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, työvoimaministeriön, taloudellisen suunnittelukeskuksen ja Suomen Pankin edustajat. Valiokunta voi tarvittaessa nimetä työryhmään muitakin jäseniä. (4 §.)

Jo ennen talouspoliittisen ministerivaliokunnan säädännäistämistä toisen maailmansodan jälkeisissä valtioneuvostoissa oli tapana lähes

riöstä ja kaksi muuta valtioneuvoston tehtävään määräämää ministeriä. Lisäksi neuvostoon kuuluvat tieteen keskustoimikunnan ja korkeakouluneuvoston puheenjohtajat sekä viisi valtioneuvoston enintään kahdeksi kolmivuotiskaudeksi määräämää tieteelliseen tutkimukseen ja kehitystyöhön perehtynyttä henkilöä. Tiedeneuvosto on perustettu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden avuksi tieteellisen tutkimuksen ja tieteellisen koulutuksen edistämiseen liittyvien tärkeiden kysymysten käsittelemistä varten. Sen tehtävänä on mm. käsitellä eri ministeriöiden alaista tieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen yleistä kehittämistä, suunntaamista ja koordinoimista. Puolustusneuvoston rinnastamisen tehtäviltään ja toimivallaltaan ministerivaliokuntiin estää sen luonnehtiminen siitä annetussa asetuksessa »tasavallan presidentin neuvottelukunnaksi valtakunnan puolustusta koskevista asioista». A puolustusneuvostosta 137/57, 1–2,1 §; A valtion tiedeneuvostosta 677/72 1, 2 ja 3,1 §.

²⁵ Valtion keskushallintokomitea on ensimmäisessä osamietinnössään kiinnittänyt huomiota eräisiin ylimääräisiä ministerivaliokuntia koskeviin ongelmiin ja ehdottanut niiden poistamiseksi, että »valtioneuvosto antaisi valtioneuvoston kanslian esittelystä ylimääräisten ministerivaliokuntien toimintamenettelyjä koskevat yleiset ohjeet. Ohjeiden tulisi koskea ministerivaliokuntien toimeksiannon laatimista, sihteerien käyttöä, määräaika- sekä muita tällaisia seikkoja.» *Kom.miet.* 1975: 120 s. 40.

säännönmukaisesti asettaa ns. yleistaloudellinen valiokunta, jonka kokouksiin osallistui pysyvänä asiantuntijana valtiovarainministeriön kansantalousosaston osastopäällikkö ja joka saattoi turvautua myös muihin ulkopuolisiin asiantuntijoihin.²⁶ Asiantuntijoiden, kuten virkamiesten, kutsumisesta päätetään nykyisin ao. valiokunnassa; valtioneuvoston asettamisesta tai pääministerin jäsenten nimeämisestä tekemässä päätöksessä asiantuntijoita ei luetella.²⁷

Yleisistunnossa käsiteltävien asioiden valmistelu ei kuitenkaan rajoitu vain valiokuntiin ja komiteapäätöksen sääntelyalaan kuuluviin elimiin vaan yhä yleisemmin käytetään myös epävirallisia sääntelemättömiä valmistelutehtävien organisoimismuotoja. Jo usean vuosikymmenen perinne on *hallituksen iltakoululla*, johon nykyisin säännönmukaisesti osallistuu ministeristön ulkopuolisiakin henkilöitä kuten hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat sekä erilliskutsusta myös virkamiesasiantuntijoita.²⁸ Iltakoulussa tai muissa ministereiden epävirallisissa neuvotteluissa saatetaan myös sopia asiallisesti VNOS 46,2 §:n sääntelemiä ministerivaliokuntia vastaavista orgaaneista ilman, että niiden perustamisesta päätettäisiin virallisesti yleisistunnossa. Tällaisia orgaaneja, joiden kokouksiin myös saattaa osallistua ministeristön ulkopuolisiakin henkilöitä, kutsuttaneen useimmiten *ministerityöryhmiksi* tai *ministeriryhmiksi*, joskus kuitenkin valiokunniksikin.²⁹

Suomen oikeudessa on pidetty yleisenä sääntönä, että tietyn normiston antanut orgaani ei voi poiketa siitä yksittäistapauksissa, ellei normisto tähän nimenomaisesti oikeuta.³⁰ Valtioneuvoston komiteapäätöksenkin on katsottu rajoittavan valtioneuvoston harkintavaltaa sen päättäessä valmistelutyön organisatorisista muodoista. Oikeuskansleri on mm. kat-

²⁶ *Nousiainen* 1977 s. 279.

²⁷ Kansliapäällikkö *Uolevi Hakavuoren* haastattelu 13. 10. 1982.

²⁸ Ks. iltakoulusta *Kastari* 1969 s. 220–221 ja 1977b s. 211–213, *Nousiainen* 1977 s. 263–270 sekä *kom.miet.* 1975: 120 s. 28–30. Nykyisestä iltakoulukäytännöstä on antanut tietoja kansliapäällikkö *Uolevi Hakavuori*, haastattelu 13. 10. 1982.

²⁹ *Nousiainen* 1977 s. 278, *kom.miet.* 1975: 120 s. 30 sekä kansliapäällikkö *Uolevi Hakavuoren* haastattelu 13. 10. 1982. *Nousiainen* on jopa arvioinut, että useimmat ylimääräisistä valiokunnista »asetettaneen... yleisistunnon ulkopuolella, ennen muuta iltakoulussa mutta myös muissa epävirallisissa neuvotteluissa». Esimerkkinä ministeriryhmäksi kutsutusta valmisteluorganista ks. *HS* 14. 3. 1980: »Hallitus asetti... nelihenken ministeriryhmän pehmittämään Maataloustuottajain keskusliittoa MTK:ta meneillään olevissa maataloustuloneuvotteluissa.»

³⁰ Ks. edellä s. 397 alav. 9.

sonut, että yleisistunnossa ei voida asettaa tehtäviltään komiteapäätöksen sääntelemiä tilapäisiä valmisteluelimiä vastaavaa organia työryhmän nimisenä.³¹ Järjestelyosasto taas on lausuntokäytännössään omaksumut linjan, jonka mukaan valtioneuvosto ei voisi yksittäisissä komiteoiden asettamispäätöksissä määrätä komitean sisäisestä organisaatiosta tai sitä avustavasta henkilöstöstä komiteapäätöksen säännösten vastaisesti.³²

Sitooko komiteapäätös valtioneuvostoa sitten myös niin, että VNOS:n valiokunnista sisältämien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäävät valmisteluelimet on organisoitava komiteapäätöksen sääntelemiin muotoihin, että esim. epävirallisille organisatorisille muodoille ei jäisi sijaa?

Valtioneuvoston asema poliittisessa järjestelmässämme edellyttää siltä tiettyä *organisatorista joustavuutta*. Valtioneuvosto on se valtio-orgaani, joka vastaa poliittisesti merkittävien ohjaus- ja päätöksentekoprosessien vireillepanosta ja joka joutuu nopeasti reagoimaan valtiollisia toimia vaativiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Valtioneuvostolla on myös tietynlainen välittäjän asema yhtäältä valtio-organisaation sisällä ns. poliittisen päätöksentekotason ja sille hierarkkisesti alistetun hallintokoneiston, toisaalta taas valtio-organisaation ja sen ulkopuolisten poliittisten voimien kesken. Nämä valtioneuvoston faktisen aseman piirteet voidaan, jos niin halutaan, yhdistää valtiosäännön tasolla HM 2,3 ja 41,1 §:ssä valtioneuvoston tehtäviä luonnehdittaessa käytettyyn *hallituksen* käsitteeseen.³³

Valtioneuvoston toimintaa ei tulekaan nähdä yleisistunnossa tapahtuvaa varsinaista päätöksentekoa edeltäviltä vaiheiltaan tiukasti oikeudellisesti säänneltyihin määrämuotoihin sidotuksi. Organisatorisen joustavuuden vaatimus erottaa sen esim. eduskunnasta sekä alaisestaan hallin-

³¹ OKa 1977 s. 31.

³² Ylitarkastaja Heikki Aaltosen haastattelu 18. 8. 1982.

³³ Vrt. esim. Merikosken, 1974c s. 2, hallituskäsitteen luonnehdintaa: »Hallitus-toimintaa, verrattaessa sitä hallintotoimintaan, voitaneen sanoa erityisesti luonnehtivan sen, että hallituselimiä, jotka jokainen omalla toimialallaan ovat valtion ylimpiä elimiä, niiden toiminnassa yleensä sitoo vain voimassa oleva oikeusjärjestys. Hallituselinten on oikeusjärjestyksen puitteissa pysyen hoidettava asioita tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien mukaisesti valtion yleisten tarkoitusten toteuttamiseksi.» Muista hallitusmuodon hallituskäsitteelle esitetyistä tulkinnoista ks. Erich 1925b s. 3–7 ja Hermanson 1928 s. 16. – Vrt. Böckenförde 1964 s. 174, jossa hallituksen (organina) asemaa kuvataan siten, että sillä on »die Umschaltfunktion von Verwaltung in Politik und von Politik in Verwaltung».

tokoneistosta, jossa mm. oikeusturvanäkökohdat edellyttävät tiettyä päätöksenteon valmisteluvaiheeseenkin vaikuttavaa organisatorista ja menettelyllistä kiinteyttä.³⁴ VNOS:n ja komiteapäätöksen sääntelemiä valmistelun organisatorisia muotoja voi siten juridisestikin luonnehtia vain eräiksi valtioneuvoston käytettävissä oleviksi vaihtoehtoiksi, joiden ohella ja joiden rajoittamatta se voi turvautua myös sääntelemättömiin ja epävirallisiin järjestelyihin.

Täysin rajoittamaton tämä oikeus ei kuitenkaan nähdäkseni ole. Valtioneuvosto ei saa epävirallisilla järjestelyillä syrjäyttää lakimääräisiä ministerivaliokuntia niiden VNOS:n mukaisella tehtäväalueella. Juridisesti kyseenalaista on myös pysyväisluonteisen valmistelu- ja neuvonantelimen perustaminen epävirallisella päätöksellä ja VNOS 46,2 §:n tai -jos elimessä on ministeristön ulkopuolisiakin jäseniä – komiteapäätöksen sääntelemät organisatoriset muodot sivuuttaen.

Myös tilapäisten valmisteluelinten organisatorisen tyyppin valintaan liittyy eräitä sellaisia oikeudellisia vaikutuksia, joiden vuoksi sitä ei nähdäkseni voi pitää täysin vapaaharkintaisena. Epävirallisten valmisteluelinten ehdotukset eivät ole AsiakJulkL:n nojalla julkisia eivätkä myöskään hallinnon sisäiset, komiteapäätöksessä säännelty ohjaus- ja valvontamekanismit ulotu niihin. Ne eivät myöskään sisälly siihen kokonaiskuvaan, jonka eduskunta saa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden valmistelutyön organisoimisesta tilapäisiin erilliselmiin komitealaitoksesta eduskunnalle annettaviin kertomuksiin sisältyvästä informaatiosta.

Epävirallisiin, vapaamuotoisiin valmistelutehtävien organisointityyppeihin valtioneuvoston tulisikin turvautua lähinnä vain silloin, kun toiminnalliset ja organisatoriset joustavuusvaatimukset ovat erityisen korostuneita, kun esim. valmistelu- ja neuvotteluprosessin käynnistäminen vaatii nopeita organisatorisia ratkaisuja.

Ministeriöiden valmistelutyön lisääntynyt organisoiminen komiteapäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviin *työryhmiin* on yksi viime vuosien merkittävimmistä komitealaitoksen kehitysilmiöistä (ks. II.7.2.). Miten työryhmät sitten poikkeavat komiteapäätöksen alaan kuuluvista tilapäisistä valmisteluorgaaneista?

Komiteapäätöksen 4 §:n mukaan päätöstä sovelletaan sellaisiin ministeriön asettamiin toimikuntiin, joiden »puheenjohtajalle tai jäsenelle asettamis- tai muun päätöksen mukaan suoritetaan, asian oltua valtioneuvos-

³⁴ Vrt. Böckenförde 1964 s. 290–291.

ton raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä, toimikunnan tehtävästä eri palkkio tai korvaus». Markku Lampola on tulkinnut tätä säännöstä siten, että »työryhmät tulevat . . . komiteapäätöksen sovellutuspiiriin, jos niiden puheenjohtajalle tai jäsenelle suoritetaan esillä olevan säännöksen mukainen palkkio tai korvaus».³⁵

Lampolan tulkinnan mukaan ministeriön asettamat tilapäiset valmisteluelimet eivät siis ole suljettavissa komiteapäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään käyttämällä niistä nimitystä »työryhmä». Jos työryhmäksi kutsutun organin puheenjohtajalle tai jäsenelle maksetaan tehtävästä erillinen palkkio tai korvaus, organin olisi kategorioitava komiteapäätöksen 4 §:ssä tarkoitetuksi toimikunnaksi siitä asettamispäätöksessä käytetystä nimityksestä riippumatta. Tämän mukaisesti Lampola on jatkanut esitystään kirjoittamalla, että »säännöksessä onkin käytetty termiä 'toimikunta', koska työryhmän komiteahallinnollinen asema on kyseisessä tilanteessa rinnastettavissa tämän toimitilimen asemaan».³⁶

Konstarin kanta komiteapäätöksen 4 §:n merkitykseen näyttää olevan toinen kuin Lampolan. Konstari on näet katsonut, että komiteapäätöksen säännösten tavoittamattomiin jäävien työryhmien jäsenille olisi mahdollista raha-asiainvaliokunnan käsittelyn jälkeen suorittaa palkkiota tai korvausta samojen perusteiden mukaan kuin toimikuntienkin jäsenille.³⁷ Myös käytännössä on esiintynyt tapauksia, joissa ministeriön asettamien tilapäisten valmisteluelinten jäsenille on tällaista palkkiota tai korvausta maksettu ja joissa näitä orgaaneja ei tästä huolimatta ole pidetty komiteapäätöksen tarkoittamina eliminä; järjestelyosastolle ei esim. ole toimitettu niistä komiteapäätöksen edellyttämiä ilmoituksia.³⁸

Vaikka Konstarin käsitystä puoltavaa käytäntöä on siis osoitettavissa, Lampolan tulkinta on nähdäkseni paremmin sopusoinnussa komiteapäätöksen ration kanssa. Valtioneuvoston komiteoista antamat yleissäännökset ovat alkujaan olleet kiinteästi sidoksissa finanssivalvonnallisiin näkökohtiin. Komiteapäätöksen sääntelyala on sittemmin laajentunut eikä kaikkia sen edellyttämiä ohjaus- ja valvontatoimintoja voi enää sisällyttää pelkästään finanssivalvontaan. Finanssivalvonnalliset toimenpiteet ovat kuitenkin edelleenkin keskeinen ainesosa komiteoita koskevassa valvontamekanismeissa ja tätä taustaa vasten on ymmärrettävä myös palkkion tai

³⁵ Lampola 1974 s. 4.

³⁶ Lampola 1974 s. 4.

³⁷ Konstari 1977 s. 193.

³⁸ Ylitarkastaja Heikki Aaltosen haastattelu 18. 8. 1982.

korvauksen suorittamiskriteerin käyttäminen yhtenä päätöksen soveltamisalan rajauskriteerinä. Vähintäänkin komiteapäätöksen ration vastaista olisikin, jos ministeriöt voisivat ratkaista asettamansa orgaanin suhteen komiteapäätöksen säännöksiin valitsemalla toimikunta- ja työryhmä-nimitysten välillä. Lampolan tulkinta saa tukea myös komiteapäätöksen 6 §:stä, jossa työryhmä-termiä käytetään palkkiottomasta orgaanista.

Lampolan tulkintaa seurattaessa komiteapäätöksen 4 §:llä on kahtalainen juridinen merkitys. Yhtäältä se velvoittaa ministeriöt saattamaan asettamiensa tilapäisten valmistelu-elinten jäsenille maksettavaa palkkiota tai korvausta koskeva asia valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä säännös on siten sellainen VNOS 47,2 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston päätös, jolla on määrätty tietyn asiaryhmän A-listakäsittelystä. Toisaalta säännös määrittelee osaltaan myös komiteapäätöksen soveltamisalaa, edellyttäen päätöstä sovellettavan sellaisiin ministeriön asettamiin tilapäisiin valmistelu-elimiin, joiden puheenjohtajalle tai muulle jäsenelle suoritetaan tehtävästä erillinen korvaus tai palkkio.

Voiko ministeriö oman harkintansa mukaan päättää, asettaako se elimen palkkiottomana työryhmänä vaiko –raha-asiainvaliokunnan myönteisen kannanoton saatuaan– komiteapäätöksen tarkoittamana toimikuntana? Pelkästään komiteapäätöksen 4 §:ään pitäytyvä tarkastelu puoltaa myöntävää vastausta; säännös ei erota työryhmiä ja toimikuntia muulla kuin palkkiokriteerillä. Lampola ja Konstari, joiden käsitykset palkkiokriteerin merkityksestä komiteapäätöksen soveltamisalan määrittelyssä eroavat, ovat yhtä mieltä siinä, että valinta työryhmän ja toimikunnan välillä on ao. ministeriön vapaassa harkinnassa. Konstari on mm. katsonut, että työryhmien käsiteltäväksi voidaan antaa samanlaisia asioita kuin toimikunnallekin ja että »organisaatiomuodon valintaan kussakin tapauksessa vaikuttanevatkin lähinnä tehokkuuspyrkimykset ja mahdollisesti myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat».³⁹

Lampola taas on perustellut kantaansa viittaamalla komiteapäätöksen 6 §:ään.⁴⁰ Tämän pykälän mukaan ministeriön on, ennen kuin se esittää komitean asetettavaksi, tutkittava, onko tarkoituksenmukaisempaa turvautua eräisiin muihin organisatorisiin vaihtoehtoihin. Yhtenä mahdollisuutena mainitaan tehtävän antaminen »yhden tai useamman erikseen määrättävän virkamiehen muodostaman työryhmän suoritettavaksi virka-tehtävänä ilman eri palkkiota». Kun komiteapäätöksen 6 § käyttää ilmaus-

³⁹ Konstari 1977 s. 193.

⁴⁰ Lampola 1974 s. 4.

ta »tarkoituksenmukainen» valmistelutehtävien organisatorisia vaihtoehtoja luetellessaan, tämän voi Lampolan tavoin katsoa implikoivan valinnan vapaaharkintaisuutta.

Säännöksen sanamuodon voi kuitenkin nähdä viittaavan myös eräaseen työryhmien ja toimikuntien eroavuuteen, jolla on kenties oikeudellistakin relevanssia: säännös liittää työryhmä-termin yksinomaan virkamiehistä koostuviin elimiin. Sama lähtökohta on omaksuttu myös niissä ministeriöiden työjärjestyksissä, joihin on otettu työryhmä- tai projektiorganisaatiota koskevia määräyksiä. Esimerkkinä voi lainata VMTJ 60,1 §:ää:

»Erityistä tehtäväkokonaisuutta tai tehtävää varten voidaan toistaiseksi tai määräajaksi asettaa projektiryhmä tai työryhmä ja sen puheenjohtajaksi ja jäseniksi määrätä vahvistetusta työnjaosta riippumatta ministeriön henkilöstöä.»

Työryhmien ministeriöiden harkintavaltaa rajoittavien tunnusmerkien johtamiseen yksinomaan komiteapäätöksen 6 §:stä ja ministeriöiden työjärjestysten määräyksistä on kuitenkin suhtauduttava tietyin varauksin. Työryhmä-termin käyttämisen komiteapäätöksen 6 §:ssä vain virkamiehistä kokoonpannuista elimistä voi näet selittää myös sillä, että ainoastaan virkamiehet voidaan määrätä tällaiseen korvauksettomaan valmistelutyöhön heidän virkavelvollisuuksiensa nojalla; hallinnon ulkopuolisten henkilöiden osallistuminen edellyttää heidän suostumustaan. Siksi on myös luonnollista olettaa, että palkkiottomat tilapäiset valmisteluorganit koostuvat ainakin pääsääntöisesti pelkästään virkamiehistä. Ministeriöiden työjärjestykset puolestaan ovat yksinomaan niiden sisäisiä suhteita säänteleviä normistoja; tämän vuoksi on ymmärrettävää, että työryhmistä annetut määräyksetkin rajoittuvat ministeriöiden omaan henkilöstöön.

Suomen komitealaitos -teoksessa on arvioitu kriteerejä, joihin ministeriöt ja valtiovarainministeriön järjestelyosasto ovat tukeutuneet harkitessaan ministeriön asetettavan valmisteluelimen organisatorista muotoa. Näissä kriteereissä on myös organin kokoonpanolla ollut oma sijansa.

Niinpä ministeriöt »lienevät» tulkinneet komiteapäätöksen 6 §:n organisatorisia vaihtoehtoja koskevaa määräystä siten, että päätöksen soveltamisalaan kuuluvaa työskentelyä puoltavat mm. tehtävän ulottuminen usean eri ministeriön hallinnonalalle sekä sen täyttämiseksi tarvittava (ulkopuolinen) intressiedustus ja asiantuntemus. Vastaavasti myös järjestelyosasto on katsonut, että elin on syytä asettaa komiteana (s) tai toimi-

kuntana silloin, kun valmistelutyöhön on tarvetta saada mukaan eri viranomaisten taikka valtionhallinnon ulkopuolisten intressipiirien tai asiantuntemuksen edustus. Suomen komitealaitos -teoksessa mainitaan kuitenkin myös esimerkki työryhmästä, jonka yhteydessä organisatorisen muodon valinta ei ollut noudattanut näitä näkökohtia: valtioneuvoston kanslia oli asettanut työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia selvitys ympäristöhallinnon kehittämisestä ja johon kuuluivat sisäasiain-, maa- ja metsätalous- sekä valtiovarainministeriön samoin kuin valtioneuvoston kanslian edustajat.

Kokoonpanon ohella ministeriöt ovat kiinnittäneet huomiota myös tehtäviä koskeviin seikkoihin: komiteapäätöksen sääntelemiä organisatorisia muotoja on puoltanut paitsi tehtävän ulottuminen usean ministeriön hallinnonalalle myös sen »tärkeys ja laajakantoisuus». Virkatyövaihtoehdon suuntaan on taas viitannut »tehtävän liittyminen ministeriön jatkuvaan linjahallinnolliseen toimintaan». Myös järjestelyosasto on organisatorisia vaihtoehtoja punnitessaan pitänyt silmällä mm. »kaavaillun tehtävän suhdetta ministeriön jatkuviin perustehtäviin».⁴¹

Selostamani arviot koskevat kuitenkin 1970-luvun alkupuolen tilannetta eli aikaa ennen tämän vuosikymmenen puolivälissä komiteoiden ja toimikuntien sekä työryhmien määrällisessä suhteessa tapahtunutta käännettä. On oletettavaa, että samalla kun työryhmien luku on kasvanut komiteoihin (s) ja toimikuntiin verrattuna noin kolminkertaiseksi, myös orgaanityypin valintaa ohjaavat kriteerit ovat modifioituneet. Niinpä työryhmiin on yleisesti alettu nimetä ao. ministeriön ja koko valtionhallinnonkin ulkopuolisia henkilöitä.⁴² Ja vaikka tilastollisissa analyysissä työryhmien sekä komiteoiden ja toimikuntien tehtävissä voi havaita tiettyjä aste-eroja, työryhmissä on valmisteltu myös poliittisesti merkittävinä pidettäviä reformeja.⁴³ Jo määrällinen kehitys sinänsä oikeuttanee arvioi-

⁴¹ *Suomen komitealaitos* 1976 s. 111 ja 126.

⁴² *Helanderin*, 1980 s. 208–209, mukaan kaikkien ministeriöiden v. 1978 asettamissa työryhmissä oli myös hallinnon ulkopuolisia henkilöitä, vaikka virkamiehet olivatkin selvänä enemmistönä. Järjestöedustus oli 31 %:ssa v. 1978 asetuista työryhmissä. Järjestöedusteisten orgaanien osuus oli tosin selvästi pienempi kuin tilapäisissä komiteoissa ja toimikunnissa (81 %), mutta silti huomattavan korkea, jos lähtökohtana pidetään asettamusta työryhmistä pääsääntöisesti virkamiehistä koostuvina valmistelueliminä. – Marraskuun alussa 1981 toiminnassa olleista sädösvalmistelutyöryhmissä (yhteensä 43) oli muita kuin virkamiesjäseniä kaikkiaan 26. Ks. *Rahnasto* 1982 s. 35.

⁴³ *Helanderin* v. 1978 asetettuja tilapäisiä komiteoita ja työryhmiä koskevien havaintojen mukaan sädösvalmistelutehtävät olivat tosin edellisessä ryhmässä

maan, että tehtävissä, joita varten aiemmin oli tapana asettaa komitea tai toimikunta, käytetään yhä useammin työryhmiä.

Varsinkin 1970-luvun puolivälistä lähtien noudatettu käytäntö näyttää tukevan Lampolan ja Konstarin käsitystä orgaanityypin valinnan vapaa-harkintaisuudesta; esim. ulkopuolisen edustuksen tai tehtävän poliittisen merkityksen ei ole katsottu välttämättä vaativan valmisteluelimen asettamista komiteapäätöksen sääntelemässä muodossa. Tämä käsitys ja samalla siihen osaltaan perustunut viime vuosien hallintokäytäntö on kuitenkin nähdäkseni altis kritiikille. Myös ministeriön ratkaisuun valmistelun organisatorisesta muodosta kytkeytyy eräitä juridisia, valmistelutyön ohjauksen ja valvonnan kannalta relevantteja vaikutuksia.

Niistä ehkä merkittävin liittyy valmistelun julkisuuteen, valmisteluorganin suhteeseen AsiakJulkL 2,2 §:n lain soveltamisalan määrittämisessä käyttämään viranomaiskäsitteeseen. AsiakJulkL 2,2 § mainitsee lain tarkoittamina viranomaisina mm. toimikunnat ja komiteat, ei sen sijaan työryhmiä. Ratkaisussaan 1972 II 4 KHO omaksui säännöksen sanamuotoon nojautuvan *e contrario* -tulkinnan. KHO katsoi, että ministeriön asettama työryhmä oli ministeriön eri viranomaisten edustajista keskuuteensa muodostama apuelin eikä AsiakJulkL:n 2,2 §:n tarkoittama viranomainen; näin oli asia huolimatta työryhmän ministeriön ulkopuolisista jäsenistä. Työryhmän muistio ei siksi ratkaisun mukaan ollut AsiakJulkL:n tarkoittama julkinen vaan sen 5 §:n sääntelemä viranomaisen sisäinen ei-julkinen asiakirja.⁴⁴

KHO:n soveltama AsiakJulkL:n tulkinta antaa siis orgaanityypin va-

yleisempiä kuin jälkimmäisessä: komiteoista tällainen tehtävä oli lähes kahdella viidenneksellä, työryhmistä taas alle viidenneksellä. Lisäksi kun komiteoilta edellytettiin yleensä laki- tai asetustasoisia ehdotuksia, työryhmien valmistelutyön pääpaino oli alemman asteisissa normistoissa. Tämä on johtanut Helanderin yleistytykseen, jonka mukaan »työryhmien ja komiteoiden käytössä on vallinnut jonkinlainen asteellinen jako: jälkimmäiset suorittavat samanlaatuista, mutta yhteiskunnalliselta painoltaan tärkeämpiä tehtäviä kuin edelliset». Kuluttajansuojalainsäädännön työryhmävalmisteluun viitaten Helander kuitenkin toteaa, ettei sääntö ole ollut poikkeukseton. *Helander* 1980 s. 213. – Myös Rahnasto on marraskuun alun 1981 tilannetta selvittäessään saanut saman suuntaisia tuloksia niin säädösvalmistelun osuudesta työryhmien tehtävistä kuin valmisteltavan säädöksen hierarkkisen tason vaihtelusta komiteoissa ja työryhmissä. Ks. *Rahnasto* 1982 s. 31 ja 46. Yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävistä työryhmiksi organisoiduista säädösvalmisteluhankkeista voi mainita oikeusministeriön hallinnonalalta rikoslaki- ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta Valtavaprojektin.

⁴⁴ Ks. tapauksesta myös *Konstari* 1977 s. 191–192.

linnan vapaaharkintaisuutta seurattaessa ministeriöille mahdollisuuden säädellä valinnan avulla *valmistelutyön julkisuutta* ja estää poliittisesti kenties hyvinkin merkittävän mutta työryhmän suorittaman valmistelutyön julkinen arviointi. Kun vielä muistetaan valmisteluvaiheen korostunut asema valtiollisissa päätöksentekoprosesseissa, tällaista säätelymahdollisuutta voi tuskin pitää ainakaan oikeuspoliittisesti suotavana.

Kun valmisteluorgaani asetetaan toimikuntana, valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsittely antaa muille valtioneuvoston jäsenille tietyn mahdollisuuden kontrolloida, että orgaanin asettava ministeri ei toimeksiannosta ja kokoonpanosta päättäessään poikkea ministeristön yleisestä poliittisesta linjasta. Jos orgaani asetetaan palkkiottomana työryhmänä tätä kontrollimahdollisuutta ei ole.⁴⁵ Työryhmät jäävät niin ikään niiden ohjaus- ja valvontamekanismien ulottumattomiin, joita toimikuntiin voidaan komiteapäätöksen nojalla soveltaa niiden toiminta-aikana. Ao. ministeriön harjoittaman hierarkkisen ohjauksen ja valvonnan kanalta tällä seikalla ei tosin liene merkitystä. Sen sijaan se valmisteluorganisaation keskitetty funktionaalinen ohjaus ja valvonta, joka komiteapäätöksessä on annettu valtiovarainministeriön ja lähinnä sen järjestelyosaston tehtäväksi, jää sitä tehottomammaksi, mitä enemmän tilapäisiä valmistelutehtäviä organisoitaessa turvaudutaan tässä päätöksessä sääntelemättömiin muotoihin. Välillisesti tällä seikalla on vaikutusta myös valmisteluorganisaation parlamentaariseen ja yleisövalvontaan. Valtiovarainministeriölle kertyvä valvontainformaatio on keskeinen osa sitä tietoperustaa, johon parlamentaarinen, esim. valtiontilintarkastajien kontrolli tukeutuu. Yleisövalvontaa palvelee taas osaltaan valtiovarainministeriön järjestelyosastolla pidettävä komiteakortisto, josta valmisteluelimä koskevat tiedot ovat keskitetysti hankittavissa.⁴⁶

Viime vuosikymmenen puolivälin jälkeisen kehityksen valossa Lampolan ja Konstarin esittämä ja hallintokäytännön tukema käsitys työryhmän ja toimikunnan välisen valinnan tarkoituksenmukaisuusharkinnan luonteesta kaipaakin käsittääkseni korjausta; työryhmien ja toimikuntien

⁴⁵ Vrt. *Sipponen* 1976 s. 204: »Emedan en minister inte behöver medverkan från statsrådets sida eller från dess finansutskott för att tillsätta en arbetsgrupp, har man börjat utnyttja dessa grupper i avsikt att för ett ministeriums del framlägga förslag, vilka överenstämmer med ministerns egen politiska ståndpunkt.»

⁴⁶ Työryhmien ja komiteoiden välisiin eroihin poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta on kiinnittänyt huomiota myös *Helander*, 1980 s. 206 ja 218–219. Nimenomaisesti säädösvalmistelun näkökulmasta ks. myös *Rahnasto* 1982 s. 48.

tunnusmerkeissä on syytä nähdä myös ministeriön harkintaa rajoittavia, oikeudellisesti relevantteja eroja. Eroksiteerit on kiinnitettävä valmisteluorganien tehtäviin ja kokoonpanoon. Johtoa niiden määrittelyssä antavat selostamani Suomen komitealaitos -teoksessa 1970-luvun alkupuolen tilannetta tarkoittaen mainitut näkökohdat.

Nämä näkökohdat ovat samankaltaisia kuin seikat, joita pidin merkityksellisinä komiteoiden (s) ja toimikuntien rajanvedossa: tehtävän hallinnonaloittaiset liittynät ja sen poliittinen relevanssi sekä hallinnon ulkopuolisen edustuksen asema kokoonpanossa. Liukuvaa asteikkoa, jolle komiteat (s) ja toimikunnat yleisistunnon ja ministeriöiden kompetenssisuhdetta arvioitaessa sijoittuvat, on siten jatkettava työryhmien suuntaan. Täysin yksiselitteisin kriteerein toimikuntia ja työryhmiäkään tuskin voi erottaa toisistaan edes nimenomaisella sääntelyllä. Uudet, esim. komiteapäätökseen lisättävät säännökset voisivat kuitenkin selvittää tilannetta nykyisestään. Nythän on jo epäselvää, onko työryhmien ja toimikuntien välillä ylipäänsä juridisesti relevanttia eroa kuten itse olen taipuvainen katsomaan.

7. VALTONEUVOSTON YLEISEN ORGANISAATIOVALLAN LISÄRAJOITUS: VALTONEUVOSTON »ASIA»-TOIMIVALLASTA EROTETUT VALTIOTOIMINNOT

7.1. Lainkäyttö

Valtio-organisaation »asia»toiminnot, siitä ulospäin suuntautuvat tehtävät, edellyttävät tuekseen organisatorisia toimenpiteitä. Tämä koskee kaikkia valtiovallan kolmijaon eriyttämiä funktioita, yhtä hyvin lainsäädäntöä, ulkopuoliseen yhteiskuntaan kohdistuvaa hallintoa kuin lainkäyttöäkin. Hallintokoneiston organisoinnin tietty alisteisuus eksekutiivin ulkopuoliseen yhteiskuntaan vaikuttaville tehtäville on yksi sen yleisen organisaatiovallan perusteluista; hallinnon organisointi on ainakin osittain sisällytettävissä siihen toimenpanotehtävään, jonka HM 2,3 § osoittaa eksekutiiville.

»Asia»toimintojen ja organisoinnin keskinäisyhteydestä johtuen valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan mahdollisia rajoituksia on kartoitettava myös niiden tehtävien suunnalla, jotka on erotettu sen »asia»kompetenssista. Kartoituksen voi aloittaa lainkäyttötehtävistä.

Lainsäädäntövallan näkökulmasta lainkäyttöä voi pitää toimeenpanona siinä missä hallintoakin. Vallanjako-opin klassikoista esim. Locke jättikin vielä hallinnon ja lainkäytön välisen rajan käymättä;¹ lainkäytön erottaminen hallinnosta on vasta Montesquieun ja hänen nimeensä vanovan vallanjakoteorian perua.² Vaikka lainkäytöllä ja hallinnolla siis voidaan legiislatiivin perspektiivistä nähdä yhtäläisyyksiä, HM 2 § ei kuitenkaan jätä epäselvyyksiä välttämättömyydestä erottaa ne valtiosääntödogmatiikan tasolla: pykälän 4 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. HM 2 § edellyttää siten tuomioistuinlaitoksen organisatorista erillisyyttä HM 2,3 §:n tarkoittamista toimeenpanovaltaa käyttävistä elimistä. Organisatorinen eriyttäminen ilmenee hallitusmuodon systematiikassa myös siinä, että 2 §:ää täydentävät säännökset yhtäältä hallitus- ja hallinto-orgaaneista sekä toisaalta tuomioistuimista on sijoitettu erillisiin lukuihin.

Vallanjakosäännös sekä sitä täydentävien organisatoristen sääntelyiden eriyttäminen hallitusmuodon systematiikassa eivät kuitenkaan vielä välttämättä sulje tuomioistuinlaitosta eksekutiivin yleisen organisaatiovallan ulkopuolelle. On ajateltavissa, että HM 2,4 §:n mukainen tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus tarkoittaisi vain niiden varsinaista, ulospäin suuntautuvaa toimintaa ja estäisi pelkästään tätä koskevat eksekutiivin virkakäskyt. Lainkäyttötehtävien organisointi hallitusmuodon säännösten rajoissa saattaisi tällöin vielä jäädä eksekutiivin kompetenssiin.

Tämä ajattelutapa näyttää saavan tukea jo hallitusmuodon nimenomaisista säännöksistä. Kun HM 36 § edellyttää, että valtioneuvostossa on oikeushallintoa koskevia asioita käsittelevä ministeri, tämä implikoi valtioneuvostolla olevan jonkin sisältöistä toimivaltaa myös suhteessaan tuomioistuinlaitokseen. Tuomioistuinlaitos myös kuuluu mm. HM 66,1 §:stä ilmenevän budjetin täydellisyysperiaatteen mukaisesti valtion budjettitalouteen. Budjetin soveltamisvalta puolestaan on yksi valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan valtiosääntöisistä perusteista.

Hallitusmuoto ei kuitenkaan käsittele eksekutiivia ja tuomioistuinlaitosta erillisinä kokonaisuuksina pelkästään säännellessään itse niiden organisaatiota: myös täydentävien organisatoristen normien antamiskompetenssia koskevat nimenomaiset säännökset on hallitusmuodon systematiikassa eriytetty. Niinpä tuomioistuimet eivät kuulu HM 28,1 §:n

¹ Ks. Locke 1965 s. 409–412 (143–148 §).

² Ks. Montesquieu 1967 s. 212–226 (XI.6.)

organisaatiovallasta sisältämän säännöksen soveltamisalaa. Niitä koskee sen sijaan hallitusmuodon V luku, jossa säännellään paitsi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaa ja kokoonpanoa myös muista tuomioistuimista annettavien säännösten antamisjärjestystä.

Hallitusmuodon V luvun organisaatiovaltasäännökset näyttävät yksiselitteisiltä: tuomioistuinorganisaation säännöstäminen on pidätetty legiislatiivin kompetenssiin. HM 55 §:n mukaan yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla. HM 59–60 § taas edellyttävät, että valtakunnanoikeudesta säädetään perustuslain tasolla, muista erityistuomioistuimista taas (tavallisella) lailla. HM 60 § sisältää myös satunnaisten tuomioistuinten kiellon. Tämäkin säännös määrittää osaltaan tuomioistuinlaitoksen säännöstämistasoa: satunnaisten tuomioistuinten perustaminen on mahdollista vain perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla.

Hallitusmuodon V luvun organisaatiovaltasäännösten merkitystä arvioitaessa on kuitenkin muistettava meillä omaksuttu tulkinta, jonka mukaan hallitusmuodossa käytetään tuomioistuinkäsitettä muodollisin tunnusmerkein määriteltynä; jonkin elimen tuomioistuinluonne ei ratkea sen tehtävien vaan lähinnä organisatoristen kriteerien nojalla. Tämän mukaisesti esim. HM 60,1 §:ssä tarkoitettuja erityistuomioistuita ovat vain tuomioistuiniksi organisoidut elimet. Tuomioistuita luonnehtivat organisatoris-muodolliset tunnusmerkit liittyvät ennen muuta niiden riippumattomuuteen eksekutiivista sekä tuomareiden henkilökohtaista riippumattomuutta takaaviin järjestelyihin.³

HM 2,4 §:ää taas on tulkittu sikäli väljästi, että sen ei ole katsottu ehdottomasti edellyttävän lainkäyttötehtävien antamista vain tuomioistuiniksi organisoiduille elimille.⁴ Tarjanteen mielestä HM 56 §, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on valvoa alempien viran-

³ Ks. esim. *Erich* 1925b s. 428–429 ja *Tarjanne* 1931 s. 335–342.

⁴ *Sipponen*, 1962 s. 58, on tosin esittänyt, että »lainkäyttöä harjoittavalle viranomaiselle olisi annettava . . . lainkäyttöelimen järjestysmuoto». Sipponen selostaa kannanottonsa taustaksi hallituksen esityksessä vakuutusneuvoston uudelleen järjestämisestä (He n:o 74 v. 1942 vp.) sekä lakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa (IvI n:o 3 v. 1942 vp.) esitettyjä lausumia. Lakivaliokunta totesi mm., että »kun otetaan huomioon hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin säännös siitä, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, on . . . pidettävä luonnollisena, että vakuutusneuvosto, joka hoitaa lainkäytön erästä, nykyisistä poikkeuksellisista oloista johtuen yhä tärkeämmäksi käyvää alaa, järjestysmuodoltaankin muutetaan tapaturmakorvausasiain erikoistuomioistuimeksi». Valiokunnan lausunto on siten kirjoitettu muotoon, jossa vältetään johtamasta HM 2,4 §:stä oikeudellisesti velvoittavia päätelmiä lainkäyttöelinten organisoimisesta.

omaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla, jopa implikoi muidenkin elinten kuin tuomioistuinten voivan käyttää tuomiovaltaa.⁵

Esittelemääni tulkintalinjaa voidaan kritikoida. Sitä voi pitää epäjohdonmukaisena verrattuna siihen varsin tiukkaan kantaan, jota on noudatettu annettaessa eduskunnalle hallinnoksi kategorioituja tehtäviä. Ei myöskään ole selvää, että viranomaiskäsite viittaisi HM 56 §:ssä nimenomaan hallinto-orgaaneihin. Ja vaikka näin olisikin, HM 2,4 §:stä poikkeamisvaltuuden nojaaminen HM 56 §:ään tuntuu silti uskalletulta.

Valtiokäytännössäkkin noudatetun vallanjakosäännöksen soveltamislinjan mukaan on joka tapauksessa mahdollista, että lainkäyttötehtävien organisointikompetenssin jakautuminen ei aina ratkea HM 2,4 §:n ja V luvun säännösten nojalla: näitä tehtäviä voivat hoitaa myös elimet, joita koskevaa organisaatiovaltaa on arvioitava HM IV luvun säännösten pohjalta. HVallL:n pääsäännön mukaan alemman asteinen jälkiperäinen hallintolainkäyttö kuuluukin eksekutiivielimille muiden tehtäviensä ohella. Myös HRIitaL:ssa alkuperäisen hallintolainkäytön ensimmäisen asteen yleisfoorumiksi säädetty lääninoikeus on organisatorisesti lääninhallituksen osasto, jonka tuomioistuinluonnetta oikeuskirjallisuutemme ei ole ainakaan yksimielisesti hyväksynyt.⁶

Kun pitäydytään ns. vallitsevan tulkinnan rajoissa, onko lainkaan tarpeellista tarkastella erilliskysymyksenä lainkäyttöä harjoittavia komi-

⁵ *Tarjanne* 1931 s. 335.

⁶ Lääninoikeuden tuomioistuinluonteen on kieltänyt mm. *Merikoski*, 1968b s. 304–305. Toista kantaa taas ovat edustaneet ainakin *Nuorvala*, 1958 s. 694–695 ja *Kastari*, 1969 s. 260. Ks. myös *kom.miet.* 1981: 64 s. 244, jossa otetaan kysymyseen välittäväksi luonnehdittava kanta: »Voimassa olevan lääninoikeuslain mukaisesti LO:ta voidaan pitää asiallisesti ja myös organisatorisesti tuomioistuimena. Hallitusmuodon kaikki vaatimukset täyttävä yleinen tuomioistuin LO ei kuitenkaan... ole, koska sen jäsenillä ei ole hallitusmuodon 91 §:n mukaista tuomareiden erityisasemaa.»

Perustuslakivaliokunta on äskettäisessä lausunnossaan (n:o 1 v. 1982 vp.) tarkastellut HM 2,4 §:n merkitystä lainkäyttötehtävien organisoimisjärjestykselle. Valiokunta totesi, että hallintolainkäyttö on vain osaksi uskottu riippumattomille tuomioistuimille, kun taas »siviili- ja rikosoikeudellisen lainkäytön alueella poikkeukset ovat... olleet varsin rajoitettuja...». Valiokunnan käsityksen mukaan »siviili- ja rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön sääntely onkin juuri sellainen alue, jossa kansalaisten oikeusturvan takaaminen edellyttää hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin tarkkaa seuraamista». On kuitenkin vaikea nähdä, millä perusteella hallintolainkäyttö tulisi HM 2,4 §:ää sovellettaessa asettaa eri asemaan kuin siviili- ja rikosprosessi; ainakaan HM 2,4 §:n sanamuoto ei sitä edellytä, tuskin myöskään näiden prosessilajien tosiasiallinen merkitys kansalaisten asemalle.

teoita koskevaa organisaatiovaltaa? Jos ne eivät kuulu HM V luvun säännösten alaan, eikö legisiatiivin ja eksekutiivin välinen sekä eksekutiivin sisäinen toimivallan jako ratkea aiemmin esittämieni näkökohtien pohjalta?

Erillistarkastelua puoltaa ennen muuta se, että HM V luvun organisaatiovaltasäännökset voidaan nähdä sellaisen yleisen periaatteen ilmauksiksi, jota on sovellettava myös näiden säännösten sanamuodon – tai ehkä pikemminkin niiden vallitsevan tulkinnan – mukaisen välittömän soveltamisalan ulkopuolella. Tämän periaatteen sisältönä on *vaatimus legisiatiivin myötävaikutuksesta kaikkien lainkäyttötehtäviä hoitavien elinten organisoinnissa*.

Tuomioistuinlaitosta sääntelevien normien juridinen kategoriointi oli yksi jälkikonstitutionaalisen koulukunnan labandlaisen suuntauksen kompastuskivistä. Laband sulki tuomioistuinten perustamisesta ja kokoonpanosta määräämisen oikeushallinnon kompetenssin ulkopuolelle sillä perusteella, että »der Einzelne hat einen im öffentlichen Recht begründeten Anspruch darauf, dass das Gericht, welches über ihn urteilt, in gewisser Weise gebildet und mit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern besetzt wird, dass die letzteren in bestimmter Weise qualifiziert sind . . .».⁷ Tämä kanta katkaisi oikeuslausekäsitteen valtion yhtenäiseen oikeushenkilöllisyyteen liittäneen napanuoran. Böckenförden arvio osuu naulankantaan:

»Wenn der Einzelne ein Recht darauf hat, dass der Staat nur urteilen darf, wenn sein Organ Gericht in bestimmter Weise und von bestimmten Personen besetzt ist und ein bestimmtes Verfahren beobachtet, so hat das mit der Abgrenzung selbständiger Willenssphären und der Theorie der geschlossenen Staatspersönlichkeit nichts mehr zu tun. Nicht nur die Wirksamkeit nach aussen, die Abgrenzung ihrer richterlichen Befugnisse gegenüber den Bürgern, auch die innere Struktur der juristischen Person Staat, das Verfahren ihrer Willensbildung werden damit rechtssatzmässiger Regelung unterstellt».⁸

Böckenförden omat johtopäätökset organisaatiovallan jakautumisesta ovat perustelujen erilaisuudesta huolimatta lähellä jälkikonstitutionaalisen koulukunnan käsityksiä. Näin on asianlaita myös esillä olevassa kysymyksessä. Hänen mukaansa näet oikeusvaltiolliseen lakivaraukseen sisältyy myös »die äussere Organisation, die Verfahrensregelung und die

⁷ Laband 1911b s. 171.

⁸ Böckenförde 1958 s. 237.

Zuständigkeitsabgrenzung der Gerichte». Tästä johtuva rajoitus eksekutiivin organisaatiovaltaan ei perustu pelkästään valtiosääntöjen nimenomaisiin säännöksiin vaan on oikeusvaltiolliselle valtiosääntöjärjestelmälle immanentti. Kysymys on tuomioistuinten ja tuomioistuinmenettelyn turvaamisesta eksekutiivin puuttumisilta, niiden alistamisesta yksinomaan laille osana lain mukaisen vapauden suojaa.⁹

Perustelut lainkäyttötehtävien organisoimista koskevalle yleisprinsipille ovatkin samantapaisia kuin kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavien kompetenssinormien antamisjärjestystä osaltaan määräävät näkökohdat. Yhteiskunnan jäseniä edustavan valtio-organin myötävaikutusvaatimus on perusteltua ulottaa paitsi heidän oikeusasemaansa säänteleviin normeihin myös niihin normeihin, jotka järjestävät edellisten rikkomisesta langetettavista sanktioista ja niiden soveltamisesta syntyvien riitojen ratkaisemisesta päättäviä elimiä ja näiden noudatettavaa menettelyä. Katsantokanta, joka näkee lain yhteiskunnan jäsenten suojaksi edustuslaitoksen ulkopuolista valtio-organisaatiota vastaan, on tässä suhteessa edelleenkin ajankohtainen lain funktioita koskevan näkökulmansa kaudesta huolimatta. Sekä Labandin että Böckenförden esityksissä tunnustetaankin se yhteys, joka vallitsee organisatoristen toimenpiteiden ja ulospäin suuntautuvan toiminnan välillä. Vaatimus tuomioistuinten riippumattomuudesta eksekutiivista laajenee näin välittömästi kansalaisia koskevasta päätöksenteosta myös organisatoristen toimenpiteiden alueelle. Tämä on perusteltua Suomenkin valtiosääntöjärjestelmässä.

Labandin ja Böckenförden kannanotoissa puhutaan HM V luvun nimenomaisten säännösten tavoin vain tuomioistuimista. Legislatiivin myötävaikutusvaatimus on kuitenkin syytä ulottaa myös sellaisiin elimiin, joita ei organisoida oikeuskirjallisuutemme ja valtiokäytäntömme omaksuman tuomioistuinikäsitteen mukaisesti. Niiden näkökohtien pätevyys, jotka perustelevat lainkäyttötehtävien organisoinnin pidättämistä legislatiiville, ei riipu valittavasta organisaatiomuodosta. Legislatiivin myötävaikutusvaatimuksen voi jopa katsoa korostuvan silloin, kun lainkäyttöä harjoittavaa elintä ei järjestetä »riippumattoman tuomioistuimen» muotoon, poiketaanhan tällöin HM 2,4 §:n lainkäyttötehtävien organisoimiseksi asettamasta pääsäännöstä.

Legislatiivin myötävaikutusvaatimukseen ei nähdäkseni vaikuta, onko kysymys hallintolainkäytöstä vai yleisten tuomioistuinten kompetenssialaan kuuluvista asioista. Niinpä hallintolainkäytön alalla eksekutiivin le-

⁹ Böckenförde 1964 s. 94–95.

gislatiivista riippumaton organisaatiovalta ei ainakaan uusien orgaanien perustamisessa ole argumentoitavissa viittauksella HValL:n tai HRIitaL:n mainintoihin sisältämistään foorumsäännöksistä poikkeavista järjestelyistä.

HValL 5,1 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus käsittelee valitukset valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sekä ylempien hallintoviranomaisten päätöksistä, ellei valitusta »erityisen säännöksen» perusteella tehdä muulle viranomaiselle. HValL 6 §:n mukaan taas alempien hallintoviranomaisten päätöksistä valitetaan ylemmille hallintoviranomaisille, »jollei laissa tai asetuksessa ole toisin säädetty». HRIitaL 1 §:n mukaan sen tarkoituksissa asioissa on puolestaan ensimmäisenä oikeusasteena lääninhallitus, »jollei laissa tai asetuksessa ole muuta oikeuspaikkaa säädetty».

Näiden säännösten tulkinnassa on ongelmallista jo se, sisältävätkö ne ylipäänsä valtuutuksen asetustason sääntelyyn vai tarkoittavatko ne vain säättämisaikanaan voimassa olleiden erityissäännösten sovellettavuutta. Kysymys rinnastuu siihen HValL 4,1–2 §:n valitusoikeuden rajoituksia koskevien säännösten tulkintaongelmaan, jota Pekka Hallberg on väitöskirjassaan käsitellyt.¹⁰ Hallintolainkäyttöorganien perustamiskompetenssin arvioinnissa säännösten valtuutusluonteen pohdinta voidaan kuitenkin sivuuttaa. Joka tapauksessa on näet eri asia kysyä, missä järjestyksessä poikkeuksista HValL:n ja HRIitaL:n valitusinstanssijärjestelmään on säädetty, kuin asettaa ongelma poikkeuksellisenä foorumina toimivan elimen perustamisessa ja sitä koskevien organisatoristen suhteiden järjestämisessä noudatettavasta menettelystä. Edellisen kysymyksen vastausta ei voi välittömästi siirtää jälkimmäisen ongelman ratkaisuksi.

Jo tarkasteltuihin säännöksiinkin on kuitenkin nojattavissa eräs myös komiteatyypisten orgaanien kannalta potentiaalisesti relevantti johtopäätös: valtioneuvostolla ei ole kompetenssia antaa HValL:n tai HRIitaL:n tarkoittamien hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemista näiden lakien mainitsemien instanssien ulkopuolisille (jo toiminnassa oleville) elimille. Samoin välimiesmenettelyn kaltaisten järjestelyjen voi alkuperäisen hallintolainkäytön alalla katsoa jo HRIitaL 1 §:n perusteella jäävän valtioneuvoston kompetenssin ulkopuolelle. Välimiesmenettelyn avaamismahdollisuus sijoittuu sitä paitsi niin hallintolainkäytössä kuin yleisten tuomioistuinten kompetenssialueella legislatiiville esitetyn yleisprinsipiinkin nojalla pidätettyyn sääntelyalaan. Välimiesmenettelyssäkin on kysymys

¹⁰ Hallberg 1978 s. 107–109.

lainkäyttötehtävien organisoimisesta ja vieläpä hallitusmuodon osoittamasta pääsäännöstä poikkeavalla tavalla.¹¹

Mitä muuta lainkäyttötehtävien organisoinnin pidättäminen legislaatiivin sääntelyalaan sitten komiteatyypisten elinten kannalta täsmällisemmin merkitsee? Ensinnäkään eksekutiivin valtiosääntöisessä kompetenssissa ei ole perustaa itsenäisiä lainkäyttöasioissa ratkaisuvaltaa käyttäviä orgaaneja, olipa kysymys sitten hallinto-oikeudellisesta tai muusta lainkäytöstä. Jos legislaatiivin yksinomaiseen kompetenssiin sisällytetään myös lainkäyttöorganien kokoonpanon sääntely, linjahallintoyksikön organisaatioon kuuluvankin, lainkäyttöasioissa päätösvaltaa käyttävän komitean perustaminen edellyttää jo tehtävien erityisluonteen vuoksi legislaatiivin myötävaikutusta. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus olisi näissä tapauksissa ilmeisesti perustettavissa myös hallitusmuodon hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssia koskevien nimenomaisten säännösten tulkintaan tai ns. institutionaaliseen lakivaraukseen. Lainkäyttötehtävien erityisasema organisaatiovaltaproblematiikassa antaa tälle vaatimukselle vielä lisäpainoa.

Toiminnassa olevista lainkäyttökomiteoista on asetuksen tasoisilla säännöksillä perustettu ainakin korkeakoulujen tutkintolautakunnat ja tilastokeskuksen kurinpitolautakunta. Jälkikonstitutionaalisen koulukunnan jalanjalkia seuraava doktriini saattaa perustella eksekutiivin

¹¹ Yllä sanottu antaa aiheen arvostella järjestystä, jota on noudatettu annettaessa välimiestehtäviä työsuhdekeksintölautakunnalle. Tehtävistä on säädetty VNp:ssä työsuhdekeksintölautakunnasta (649/70, 1,2 §), joka on annettu tarkempien lautakuntaa ja sen toimintaa koskevien määräysten lakitasoisen antamisvaltuutuksen (L oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin 656/67, 11,6 §) nojalla. Ko. lakiin ei sisälly säännöksiä välimiestehtävistä. Ks. myös *Bruun* 1982 s. 245 alav. 17.

Juridisesti ongelmallinen oli myös se välityslautakuntaa koskeva kohta, joka sisältyi valtioneuvoston ja Metsäteollisuuden Keskusliiton v. 1974 solmimaan suhdannepidätys sopimukseen (ks. edellä IV.3.3.) Kyseenalaista oli jo se, saattoiko valtioneuvosto sopia yksityisoikeudellisen subjektin kanssa eduskunnalle annettavien budjettiesitysten sisällöstä sekä toimivaltaansa kuuluvan päätöksen kumoamisesta. Vaikka tällainen sopimusvalta valtioneuvostolla katsottaisiinkin olevan, esittämäni sääntö lainkäyttötehtävien organisoimisjärjestyksestä ei kuitenkaan sallisi erikseen valittavan välimieselimen varaan rakentuvasta riitaisuuksien ratkaisemismenettelystä sopimista ilman lain antamaa valtuutusta. Problemaattista sopimuksessa oli vielä välityslautakunnan puheenjohtajan määräämistehtävän antaminen erimielisyyden sattuessa korkeimman hallinto-oikeuden puheenjohtajalle, joka ei kuulu valtioneuvoston ohjauskompetenssin alaisuuteen. Ks. sopimuksen kritiikistä myös *Lång* 1975, jossa ei tosin nimenomaisesti käsitellä lainkäyttötehtävien organisoimisjärjestykseen liittyviä kysymyksiä.

kompetenssia näissä tapauksissa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan konstruktioilla.

Korkeakouluopiskelijat ja virkamiehet ovat tyyppiesimerkkejä henkilökategorioista, joihin näitä konstruktioita on sovellettu ja joiden oikeusasemaa koskevat normit on jätetty oikeuslausekäsitteen ja samalla legislaatiiville pidätetyn kompetenssin ulkopuolelle.

Olen edellä (VIII.2.8.) suhtautunut torjuvasti näiden konstruktioiden käyttämiseen legislaatiivin ja eksekutiivin välisessä organisaatiovallan jaossa. Laitosvaltakonseptioon liittyvillä ajatuksenkuluilla voi kuitenkin ei-positiivisista ja apriorisista vivahteistaan riisuttuina olla sikäli relevanssia, että ne kiinnittävät huomiota kyseisen vallan subjekteina pidettyjen orgaanien kompetenssin henkilölliseen rajoittuneisuuteen. Tutkintolautakuntien toimivalta ulottuu vain korkeakouluuyhteisön jäseniin, tilastokeskuksen kurinpitolautakunnan kompetenssi taas tämän hallintoyksikön henkilöstöön. Vaatimus kaikkien yhteiskunnan jäsenten edustuselimeksi tulkitun orgaanin myötävaikutuksesta ei ehkä näissä tapauksissa ole yhtä painava kuin silloin, kun lainkäyttöorganin toimivallalla ei ole tällaisia henkilöllisiä rajoituksia.

Komiteatyyppeiden elinten tehtävät lainkäyttöprosessissa eivät supistu vain varsinaiseen päätöksentekoon. Komiteoiden tehtävänä on myös antaa lausuntoja tai tehdä ehdotuksia päätösvaltaisille orgaaneille. Jos komiteakäsittely on harkinnanvarainen, sen liityntä lainkäyttöprosessiin ei nähdäkseni vaikuta organisaatiovallan jakautumiseen. Menettely on tällöin kategorioitavissa OK 17: 44,1:ssä säännellyksi asiantuntijatodisteluksi, joka on myös hallintolainkäyttöä harjoittavien elinten käytettävissä osana niissä noudatettavaa laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

Toisin on sen sijaan arvioitava obligatorista valmistavaa komiteakäsittelyä. Legislaatiivin myötävaikutusvaatimuksen voi ulottaa – kuten esim. Böckenförde on tehnytkin¹² – paitsi lainkäyttöelinten organisaatioon myös niiden *menettelyyn*. Suomessakin on yleisten tuomioistuinten menettely säännelty lailla ja hallintolainkäytössä sovellettavan laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen periaate lienee myös sijoitettava normihierarkiassa lain tasolle. Komiteakäsittelyn säätäminen obligatoriseksi merkitsee poikkeamista oikeudenkäymiskaaresta. Yleisessä tuomioistuinprosessissa tällainen poikkeus edellyttää riidattomasti lakia. Jos käsitykseni laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen periaatteen normihierarkkisesta tasosta pitää paikkansa, legislaatiivin myötävaikutusvaatimus ulottuu myös hallintolainkäyttöön. Näin ollen eksekutiivin kompetenssissa ei olisi pe-

¹² Böckenförde 1964 s. 94–95.

rustaa komiteoita, joiden ehdotukset tai lausunnot ovat lopullisen lainkäyttöpäätöksen välttämätön edellytys.

Lainkäyttötehtävien erityisasema ei sen sijaan vaikuta esitutkintavaiheeseen osallistuvia komiteoita koskevaan organisaatiovaltaan. Suomessa noudatettavan ja tavallaan jo riippumattomuusperiaatteen liittyvän ns. käsittely- ja syyttämismenetelmän mukaisesti esitutkinta on irrotettu lainkäyttöorganien toimivallasta. Niinpä rikosasioiden esitutkinnasta yleensä huolehtivat poliisiviranomaiset kuuluvat organisatorisesti valtioneuvoston alaiseen hallintoon.

Palaan vielä valtioneuvoston toimivaltaan suhteessa HM V luvun sääntelyalaan kuuluviin tuomioistuimiin. HM V luvun säännökset rajoittavat osaltaan sitä valtioneuvoston kompetenssia tuomioistuinlaitosta koskevissa organisointikysymyksissä, joka muutoin olisi mahdollisesti osana valtioneuvoston yleistä organisaatiovaltaa perusteltavissa esim. budjetin soveltamiseen sekä virkakäskyjen antamiseen kytkeytyvillä näkökohdilla. Rajoitus koskee kiistatta tuomioistuinten samoin kuin niiden organisaatioon kuuluvien ja varsinaiseen ulospäin suuntautuvaan toimintaan liittyviä asioita käsittelevien komiteoiden perustamista. Mutta onko sillä merkitystä myös, jos komiteatyypisten elinten tehtävät rajoittuvat pelkästään tuomioistuinten sisäiseen hallintoon? Ongelma on ajankoh-
taistunut *virastodemokratiajärjestelyjen* yhteydessä.

Virastodemokratian toteuttamisesta v. 1979 valtiopäivillä valtioneuvostolle tekemässään kirjallisessa kysymyksessä¹³ ed. Ronkainen ym. kiinnittivät muun ohessa huomiota myös tuomioistuinten erityisasemaan. Kysymyksessä todettiin oikeusministeriön velvoittaneen kirjeellään 15. 8. 1979 (2263/192/79) oikeushallintoon kuuluvat tuomioistuimet lähettämään virastodemokratiaohjesääntöehdotuksensa ministeriöön lausunnon antamista varten. Kysyjien mielestä »erityisen arveluttavalta tuntuu sijoittaa riippumattomaan tuomioistuimeen, jopa maan kuuteen hovioikeuteen, kenties myös korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen, puoluepoliittisin perustein valittu, koko viraston henkilökuntaa edustava elin valvomaan tuomioistuimen toimintaa, työskentelytapoja, organisaa-
tiota ja henkilöstöpolitiikkaa, vaikkapa sille ei tulisikaan oikeutta puutua tuomioistuimen varsinaiseen lainkäyttötehtävään». Ministeri Työlä-
järven vastauksessa tuomioistuinten sisäinen hallinto erotettiin varsinaisista lainkäyttötehtävistä sekä kiistettiin riippumattomuusperiaatteen merkitys edellisen ryhmän toiminnoille:

¹³ Kirj. kys. n:o 261 v. 1979 vp.

»Tuomioistuin tosin on ensisijaisesti lainkäyttöviranomainen, missä tehtävässä se toimii asianomaisten säännösten mukaan ja nojalla mutta se on myös valtion hallintoyksikkö. Näin ollen mm. sen sisäinen päätöksentekomenettely ja organisaatio on määritelty asetuksessa ja työjärjestyksessä. Sisäisen hallinnon suhteen tuomioistuin ei siten luonteeltaan poikkea muista hallintoyksiköistä ja näin sillä, että tuomioistuimen palveluksessa olevan henkilöstön edustajat osallistuvat sisäisen hallinnon alaan kuuluvien kysymysten käsittelyyn, ei ole vaikutusta tuomioistuimen lainkäyttötehtävän suorittamiseen eikä tällä seikalla ole mitään yhteyttä tuomioistuimen riippumattomuuden kanssa.»

Myös tuomioistuihin ulotettiin seuraava kanta valtioneuvoston kompetenssista virastodemokratian kehittämisessä: »Virastodemokratian tarkoituksena on kehittää henkilöstöhallintoa ja parantaa henkilöstöasioiden hoitoa, ja koska valtioneuvostolla on yleisen toimivaltansa puitteissa ollut mahdollisuus käynnistää tarkoituksenmukaiseksi katsomansa osallistumisjärjestelmien kehittäminen valtionhallinnossa, ei lain säätämiseen tästä näkökulmasta ole ollut juridista aihetta.»

Se valtioneuvoston tuomioistuihin koskeva organisaatiovalta, jota HM 36 §:n maininta oikeushallintoasioita käsittelevästä ministeristä samoin kuin tuomioistuinlaitoksen kuuluminen budjettitalouteen implikoi, rajoittuikin *sisäiseen hallintoon*, ennen muuta materiaalsiin ja henkilöllisiin resursseihin liittyviin järjestelyihin.¹⁴ Näissä kysymyksissä on kuitenkin valtioneuvoston kompetenssin arvioinnissa otettava huomioon paitsi legislaatiiville pidätetty sääntelyala myös tuomioistuinlaitoksen sisäinen organisaatiovalta. Esim. KKOL 14,1 §, KHOA 32 § sekä tuomiokuntain hoidosta annetun asetuksen (394/43; muut. 1004/71) 19c,1 § edellyttävät, että työjärjestysluonteisista normistoista päättävät tuomioistuimet itse.

Suhteessa legislaatiiviin valtioneuvoston organisaatiovaltaa tuomioistuinten sisäisessä hallinnossa rajoittaa sen yhteys ulospäin suuntautuvaan toimintaan eli varsinaisiin lainkäyttötehtäviin. Suhteessa tuomioistuinten sisäiseen organisaatiovaltaan voi taas asettaa kysymyksenalaiseksi, onko valtioneuvostolla (tai oikeusministeriöllä) kompetenssia itse ryhtyä esim. komiteatyypisten elinten perustamistoimiin ja määrätä tällaisten elinten tehtävistä, kokoonpanosta ja valintamenettelystä. Sen sijaan toteutettaessa sellaista yleistä resurssihallinnollista kehittämispolitiikkaa, jossa tuo-

¹⁴ Vrt. K.J. Ståhlberg 1931 s. 74 ja Tarjanne 1931 s. 336. Mainitut kirjoittajat ovat ymmärtäneet HM 36 §:ssä tarkoitettulla oikeushallinnolla »valtiovallan toimintaa lainkäytön järjestämiseksi, sen toiminnan edellytysten luomista ja ylläpitämistä».

mioistuinten tehtävät eivät perustele niiden erityisasemaa, valtioneuvostolla lieenee oikeus määrätä oikeushallinnollisen toimivaltansa nojalla tuomioistuimet ryhtymään tätä politiikkaa vastaaviin toimenpiteisiin. Ministeri Työläjärven vastauksessa ilmenevä käsitys valtioneuvoston kompetenssista määrätä virastodemokratian kehittämishankkeiden aloittamisesta myös tuomioistuimissa vaikuttaa siten perustellulta.

7.2. Ulkoasiainhallinto

Ulkoasiain- ja puolustushallinto eroavat muista valtiosäännön eksekutiivin kompetenssiin osoittamista toimialoista siinä, että hallitusmuoto on laajalti pidättänyt niitä koskevan päätöksenteon tasavallan presidentille muissakin kuin asetuksenanto-oikeuden piiriin kuuluvissa asioissa. Nämä asiat sulkeutuvat siten valtioneuvostolle HM 41,1 ja VNRatkL 2,2 §:ssä säädetyn yleistöimivallan ulkopuolelle. Ulkoasiainhallinnon erityisasema perustuu HM 33 §:ään, joka asettaa pääsäännöksi, että presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin.

Ulkoasiainhallinnossa organisaatiota ja presidentin päätöksentekomennettelyä ei – toisin kuin on asia osassa puolustushallintoa – ole sen paremmin hallitusmuodossa kuin sitä alemman asteisissakaan säädöksissä säännelty muista hallinnonaloista poikkeavalla tavalla. Presidentin välittömään alaisuuteen ei ole alistettu päätösten valmistelusta tai täytäntöönpanosta huolehtivaa organisaatiota. Ulkoasioita ei myöskään ole HM 34 §:ssä irrotettu siitä pääsäännöstä, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu.

Presidentin ulkopoliittisen aseman korostuminen on kuitenkin käytännössä eriyttänyt ulkoasiainhallintoa organisatorisessa ja menettelyllisessä suhteessa muista hallinnonaloista siten, että se on kolmiossa presidentti–ministeristö–muu eksekutiivi saanut jossain määrin puolustushallintoa muistuttavia piirteitä.¹⁵ Niinpä ulkopoliittinen päätöksenteko ei aina ole tapahtunut HM 34,1 §:n edellyttämässä muodossa. Presidentti on myös sen ohella, että presidentin kansliaan on v. 1973 perustettu erityinen ulkopoliittisen neuvonantajan tehtävä, pitänyt ulkoasiainhallinnon virkamiehiin välitöntä yhteyttä mm. ohjeita ja valmistelutehtäviä antamalla.¹⁶ Omaksutun käytännön valtiosäännönmukaisuutta voi joissa-

¹⁵ Vrt. Jyränki 1980 s. 4.

¹⁶ Jyränki 1978 s. 239–240.

kin suhteissa arvostella. Joka tapauksessa ulkoasiainhallinnon yhteydessä on perusteltua kysyä, liittyykö HM 33 §:n presidentille suomaan kompetenssiin myös sellaista, mahdollisesti valtioneuvoston toimivallan syrjäyttävää organisaatiovaltaa, jota presidentillä ei vielä HM 28,1 tai 38,2 §:n mukaisen asetuksen anto-oikeutensa nojalla olisi. Valtioneuvoston näkökulmasta ongelman voi muotoilla näin: estääkö valtioneuvoston ulospäin suuntautuvan toimivallan –»asia»toimivallan– rajoitus valtioneuvostoa käyttämästä rajoituksen piiriin kuuluviin asioihin liittyvää organisaatiovaltaa?

Kansainvälisten suhteiden hoitamiseen osallistuvia komiteoita koskevan organisaatiovallan erityisongelmat eivät typisty pelkästään presidentin ja valtioneuvoston suhteisiin. Siitä vanhasta ajattelutraditiosta poiketen, jota vallanjakoteoreetikoista esim. Locke edusti ja joka erotti ulkoasiain hoidon (federatiivisen vallan) legistatiivin kompetenssialasta,¹⁷ hallitusmuoto rajoittaa valtioneuvoston ulospäin suuntautuvaa kompetenssia paitsi presidentin myös eduskunnan hyväksi. HM 33,1 §:n mukaan »sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta». Eduskunnalle pidätettyyn toimivaltaan joudutaan ottamaan kantaa silloin, kun valtiosopimuksilla perustetaan tai edellytetään perustettavaksi komiteatyyppejä orgaaneja. Mutta myös muulloin kuin valtiosopimuksia hyväksyttäessä ja valtionsisäisesti voimaan saatettaessa voidaan kansainvälisten suhteiden hoitamiseen osallistuvia komiteatyyppejä elimiä perustettaessa törmätä eduskunnalle pidätettyyn organisaatiovaltaan. Tämä saattaa johtua esim. siitä, että perustettavan komitean tehtävämääritys poikkeaa HM 33 §:n sopimuksetekovaltaa (1 mom.) tai muuta kansainvälistä yhteydenpitoa (2 mom.) koskevista kompetenssi- ja menettelysäännöksistä.

Suomen ja muiden kansainvälisen oikeuden subjektien oikeudellisissa suhteissa HM 33,1 § sääntelee ennen kaikkea valtiosopimusten tekemiskompetenssin jakautumista.¹⁸ Valtiosopimusten tekoprosessi jakautuu kolmeen vaiheeseen: sopimuksen valtionsisäinen valmistelu, neuvottelut tois(t)en osapuol(t)en kanssa sekä sopimuksen hyväksyminen (päätöksen-

¹⁷ Locke 1965 s. 410–412 (145–148 §).

¹⁸ Jyrängin, 1978 s. 205, mukaan »kun HM 33,1 §:n säännös otetaan valtiosäännön toimivaltanormina, on sitä... tulkittava niin, että siinä pääasiallisesti... tarkoitetaan presidentin toimivaltaa määrätä Suomen ja muiden kansainvälisen oikeuden subjektien välisistä oikeudellisista suhteista».

teko valtion sitoutumistahdon muodostamisesta sekä tämän tahdon ilmoittamisesta).

Presidentin HM 33,1 §:ään perustuvan toimivallan on sekä oikeuskirjallisuudessa että valtiokäytännössä katsottu ulottuvan paitsi sopimuksen hyväksymiseen myös sitä edeltäviin vaiheisiin. Niinpä Jyrängin mukaan presidentillä on valta päättää valtionsisäisen esivalmistelun aloittamisesta, vaikka valmistelutoimiin käytännössä ryhdytäänkin joskus ilman, että asia ensin esiteltäisiin presidentille.¹⁹ Presidentille on katsottu kuuluvan oikeus puuttua myös esivalmistelujen kulkuun. Kaira on perustellut tätä kantaa seuraavasti: »Kun presidentin HM 33 §:n mukaiseen valtaan kuuluu myös sopimusneuvottelujen ylin ohjaaminen ja kun esivalmistelu tarkoittaa perustan määräämistä varsinaisille neuvotteluille, presidentti voi tietenkin puuttua näihin esivalmisteluihin.»²⁰ Presidentin kompetenssissa on edelleen päättää neuvottelujen aloittamisesta, määrätä neuvotteluja käyvät henkilöt sekä ohjata neuvotteluja hyväksymällä mahdollisen esivalmisteluvaiheessa laaditun sopimusluonnoksen tai muutoin ohjeita antamalla. Merkitykseltään suhteellisen vähäpätöisiksi arvioituja ohjeita ei kuitenkaan aina alisteta presidentin hyväksyttäväksi, vaan ne antaa –ulkoasiainministeriön hallinnonalaan liittyvissä sopimusneuvotteluissa– ulkoministeri.²¹

Jos prosessin kahta ensimmäistä vaihetta luonnehditaan presidentin sopimuksen hyväksymistä koskevan päätöksen valmisteluksi, esittelemäni HM 33,1 §:n tulkinta myöntää presidentille itselleen varsin laajan valmisteluvallan. Tässä sopimukset poikkeavat muista presidentin päätösvaltaan pidätetyistä asioista, joissa valmistelulta –sotilaskäskyasioita lukuunottamatta– kuuluu valtioneuvostolle. Onko tähän poikkeukselliseen valmistelultaan kytkettävissä myös organisaatiovaltaa? Voiko presidentti antaa esim. *sopimusten valmistelun* komiteatyypin ja mahdollisesti valtioneuvoston organisaatiosta irrotetun elimen tehtäväksi?

Presidentin ratkaisut sopimusprosessin kahdessa ensimmäisessä vaiheessa voidaan presidentin ja valtioneuvoston suhteessa ymmärtää sellaisiksi päätöksiksi, joiden täytäntöönpano on HM 41,1 §:n mukaisesti valtioneuvoston asiana. Valtioneuvoston sisällä valmistelutehtävien hoitaminen määräytyy MinisteriöL:n ja VNOS:n säännösten perusteella eli

¹⁹ Jyränki 1978 s. 217.

²⁰ Kaira 1932 s. 88.

²¹ Ks. Kaira 1932 s. 94–113, Karapuu 1971 s. 12–13, Hidén–Saraviita 1977 s. 181 ja Jyränki 1978 s. 217.

kuuluu yleensä ulkoasiainministeriölle. Tätä ajatusketjua Kaira on seurannut katsoessaan, että neuvottelujen käyminen on ulkoministerin ja tämän alaisen ministeriön asiana, ellei presidentti ole neuvottelujen aloittamispäätöksessä muuta määrännyt.²² Vastaava päättely on sovellettavissa myös sopimuksen valtionsisäiseen valmisteluun.

On kuitenkin ajateltavissa, että presidentti voi sopimusten valtionsisäisestä valmistelusta päättäessään syrjäyttää valtiosäännön osoittaman päättönsä täytäntöönpano- ja valmisteluorganisaation samaan tapaan kuin valtioneuvosto tekee antaessaan valmistelutehtäviä komiteatyypisille orgaaneille. HM 41,1 § sekä valtioneuvoston sisäistä työnjakoa koskevat säännökset ilmaisisivat tällöin vain pääsäännön, jota noudatettaisiin, mikäli tasavallan presidentti ei erikseen toisin päättä.

Presidentin valtiosopimuksia koskevasta valmisteluvallasta ei kuitenkaan voi tehdä samanlaista organisaatiovaltaa koskevaa johtopäätöstä kuin valtioneuvoston yleisestä valmistelufunktiosta. Se, että nimenomaan valtioneuvosto (ja sen alainen eksekutiivi) valmistelee ja panee täytäntöön presidentin päätökset, kytkeytyy näet läheisesti parlamentarismen periaatteeseen. Suomen valtiosäännön mukaiseen parlamentarismen malliin kuuluu, että presidentin neuvonantajina toimivat ensisijaisesti eduskunnalle vastuunalaiset ministerit, vaikka presidentti ei lopullisessa päätöksenteossään ole sidottu näiden mielipiteeseen.²³ Tässä valtioneuvostolle pidätetyssä neuvonantotehtävässä on nähtävissä se tasapainottava elementti, jolla valtiosääntömme on pyrkinyt lieventämään presidentin itsenäisen päätösvallan ja parlamentarismen välistä jännitettä.

Valtioneuvoston parlamentarismen periaatteeseen liittyvä valmistelu- ja täytäntöönpanofunktio perustelee käsitystä, että HM 33,1 § ei luo presidentille kompetenssia siirtää sopimusten valtionsisäinen valmistelu valtioneuvoston institutionaaliseen organisaatioon kuulumattomille, tehtä-

²² Kaira 1932 s. 100. Saman kannan Kaira, 1932 s. 97, on esittänyt myös sopimusneuvotteluja valmistavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta.

²³ Tämän kannan valtioneuvoston ja presidentin suhteesta vakiinnutti jo tasavallan ensimmäinen presidentti K. J. Ståhlberg. Hän ilmaisi sen seuraavalla, *Kastarin*, 1969 s. 184, luonnehdinnan mukaan »kanonisoiduksi tulleella lausumallaan»: »Presidentti on siis sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei ole sidottu heidän mielipiteeseensä.» *K.J. Ståhlberg* 1927 s. 54. Ks. myöhemmästä keskustelusta, jossa on pohdittu erityisesti presidentin ja valtioneuvoston välisen ristiriidan ratkaistutapoja ja valtioneuvoston mahdollisuutta vapautua kantansa vastaisen presidentin päätöksen täytäntöönpanovelvollisuudesta, esim. *Jyränki* 1967 s. 242–257 ja 1978 s. 137–155 sekä *Kastari* 1969 s. 183–186.

vää varten erikseen muodostetuille elimille. Tämä koskee sekä välittömästi presidentin alaisuuteen perustettavia orgaaneja että elimiä, jotka esim. ulkoasiainministeriön yhteydessä toimivina voitaisiin lukea valtioneuvoston järjestysmuotoon. Kun presidentin päätösten valmistelu ja täytäntöönpano kuuluvat valtioneuvostolle, sen toimivaltaan on pidätetty myös sellaiset poikkeukselliset järjestelyt, joista eksekutiivi voi näitä tehtäviä organisoidessaan yleisen organisaatiovaltansa nojalla päättää. Presidentin valtioneuvoston järjestysmuotoa koskeva organisaatiovalta rajoittuu siten sopimusten valtionsisäisessä valmistelussa HM 38,2 §:n hänelle luomaan kompetenssiin.

Aivan poikkeuksettomana ei esittämäni sääntöä ehkä kuitenkaan ole syytä pitää. On kenties ajateltavissa, että teknisluonteisissa valmistelutoimissa presidentti voisi sivuuttaa valtioneuvoston institutionaalisen organisaation; poliittisesti merkitykselliseen valmisteluun tämä oikeus ei kuitenkaan nähdäkseni missään tapauksessa ulotu.

Valtiokäytännössä presidentin poikkeuksellisia organisointitoimia koskevan kiellon noudattamista ei voida valvoa muulloin kuin presidentin virallisessa päätöksentekomenettelyssä eli HM 34,1 §:ssä säännellyssä presidentin esittelyssä. Presidentin epäviralliset keskustelut sopimusvalmisteluun liittyvissä asioissa ja hänen mahdolliset vapaamuotoisesti koolle kutumansa työryhmät jäävät oikeudellisten sääntöjen ja kontrollimekanismien tavoittamattomiin.

Presidentti ei tietääkseni ole ainakaan presidentin esittelyssä asettanut erityiselimiä sopimusten valtionsisäiseen valmisteluun. Sen sijaan on melko yleistä, että hän määrää sopimusneuvotteluja varten, valtioneuvoston institutionaalisen organisaation sivuuttaen, erityisen *sopimusvaltuuskunnan*, johon joskus kuuluu myös hallinto-organisaation ulkopuolisia jäseniä. Miten tällaista käytäntöä on oikeudellisesti arvioitava? Jos neuvotteluvaihekin on sopimuksen hyväksymispäätöksen valmistelua, eikö valtuuskuntaa määrättäessä poiketa esittämästäni presidentin organisaatiovallan kiellosta? Eikö myös neuvottelujen käymisen tulisi sopimuksen valtionsisäisen valmistelun tavoin kuulua valtioneuvostolle ja sen alaisille elimille?

Eräs konstruktio pitää sopimusneuvottelijoiden määräämistä presidentin tehtävien delegointina: presidentin HM 33,1 §:n mukaiseen sopimuskentekovaltaan kuuluu myös oikeus käydä sopimusneuvotteluja, jonka oikeuden hän kuitenkin voi delegoida valtuuttamilleen henkilöille. Tähän

Kairan soveltamaan päättelyyn²⁴ liittyy kuitenkin eräitä ongelmia. Niinpä oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että presidentti ei voi lähinnä vain HM 30 §:n nimenomaisesti säätämää poikkeusta lukuunottamatta delegoida valtiosäännön mukaista kompetenssiaan.²⁵ Tämä kanta on nähdäkseni perusteltu: delegoinnilla muutettaisiin – kuten Uotila on todennut tarkastellessaan valtioneuvoston ja ministeriöiden suuntaan tapahtuvaa valtuuksien siirtoa –²⁶ valtiosäännön sääntelemiä toimivaltasuhteita, minkä HM 95 §:n nojalla tulisi tapahtua perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Erichin tavoin ulkoasioissa saatetaan tosin vedota »pakottaviin käytännöllisiin syihin», jotka estävät presidenttiä käyttämästä kaikkea HM 33,1 §:n hänelle pidättämää kompetenssia.²⁷ Kyseenalaista kuitenkin on, voiko »pakottavia käytännöllisiä syitä» pitää sellaisina oikeudellisesti relevantteina tekijöinä, jotka oikeuttaisivat poikkeamaan perustuslain kompetenssisäännöksistä muussa kuin sen itsensä edellyttämässä järjestyksessä.

Toinen Kairan puoltaman konstruktion kritiikille altis kohta liittyy kysymykseen, onko sopimusneuvottelijoiden määrääminen ylipäänsä oikeudellisesti kategorioitavissa delegoinniksi. Nähdäkseni luontevampaa on lähteä siitä, että HM 33,1 § kuten hallitusmuodon kompetenssisäännökset yleensäkin sääntelee lähinnä lopullisen päätösvallan käyttämistä eli tässä tapauksessa sopimuksen hyväksymiskompetenssia. Tästä lähtökohdasta käsin sopimusneuvottelutkin ovat osa sopimuksentekoprosessin valmisteluvaihetta. Jos ja kun presidentillä edellytetään olevan HM 33,1 §:n nojalla päätösvalta tietyissä valmisteluvaiheiden ratkaisuihin kuten neuvottelujen aloittamisessa, niiden nojalla suoritettavat toimenpiteet ovat ymmärrettävissä paitsi sopimuksen hyväksymisen valmisteluksi myös valmistelua koskevien päätösten täytäntöönpanoksi. Kaira ei ehkä ole täysin johdonmukainen, kun hän yhtäällä soveltaa delegointikonstruktiota, toisaalla taas vetoaa ulkoasiainhallinnon täytäntöönpanotehtävään perustellessaan, että neuvottelujen käyminen kuuluu sille poikkeavien määräysten puuttuessa.

Delegointikonstruktio ei nähdäkseni voi antaa vastausta kysymykseen presidentin kompetenssista määrätä sopimusneuvotteluja varten erityinen, osin ulkoasiainhallinnon ulkopuolisistakin henkilöistä kokoonpantu

²⁴ Kaira 1932 s. 130. Vrt. myös Karapuu 1971 s. 15 ja Jyränki 1978 s. 220.

²⁵ Näin Erich 1925b s. 33 ja Uotila 1963 s. 100–102.

²⁶ Uotila 1963 s. 100.

²⁷ Erich 1925b s. 46.

valtuuskunta. Sen sijaan tätä toimivaltaa voidaan ehkä pitää valtiosäännön mukaisena pitkäaikaiseen valtiokäytäntöön pohjautuvan tavanomaisen oikeuden nojalla; tämä käytäntö vastaa sitä paitsi kansainvälisessä kanssakäymisessä yleisesti noudatettavaa menettelyä. Käytäntö, jonka mukaan neuvotteluja käyvät erikseen määrätyt valtuutetut, aloitettiin pian hallitusmuodon säätämisen jälkeen. Esim. Tarton rauhansopimusneuvotteluja v. 1920 kävi Suomen puolesta ulkoasiainhallinnon virkamiehen ulkopuolisista henkilöistä koottu valtuuskunta.²⁸ Käytännön oikeudellista moitteettomuutta ei myöskään liene epäilty. Aiempaa käytäntöä voimakkaasti painottava poliittisia suhteita sääntelevien normien tulkinta saattaa jäädyttää ylimpien valtio-organien toimivaltarelaatiot tavalla, joka ei enää ole sopusoinnussa organien ratkaistavien asioiden poliittisen merkityksen kanssa. Sopimusvaltuuskunnan määräämiskompetenssia arvioitaessa pitkäaikaisen käytännön viitoittaman linjan seuraamista eivät kuitenkaan näytä estävän esim. parlamentarismiin liittyvät näkökohdat.

Neuvottelijoiden itsenäistä harkintavaltaa kaventaa presidentin sekä parlamentaarisesti vastuunalaisen ministerin harjoittama ohjaus. Neuvottelijat määrättäessä päätetään yleensä samalla myös heille annettavista ohjeista; ohjeina voi olla esim. valtiosisäisessä valmistelussa laadittu sopimusluonnos. Näitä ohjeita vielä täydennetään tarpeen mukaan neuvottelujen aikana. Päätös neuvottelijoiden määräämisestä sekä heille annettavista ohjeista tehdään HM 34,1 §:n mukaisesti presidentin esittelystä ja siten parlamentaarisesti vastuunalaisen ministerin myötävaikutuksella. Samaa menettelyä noudatetaan ainakin tärkeimmissä sopimusneuvotteluissa myös lisäohjeista päätettäessä. Jos siitä poiketaan, ohjeet antaa yleensä välittömästi ministeri asiaa presidentin päätettäväksi saatamatta.

Neuvottelijoita määrättäessä heitä ei yleensä myöskään vielä valtuuteta sopimuksen allekirjoittamiseen; allekirjoittamisvaltuutuksesta päätetään normaalisti erikseen. Neuvotteluissa syntynyt sopimusluonnos saatetaan ennen allekirjoitusta presidentin käsiteltäväksi ns. ennakkohyväksymistä varten ja myös tästä päätetään HM 34,1 §:ssä säännellyssä menettelyssä.²⁹ Sopimusvaltuuskunnan määräämiskäytännön mahdolliset haittavaikutukset parlamentarismiin toteutumiselle voinee siten arvioida melko vähäisiksi. Joskus erillinen valtuuskunta saattaa jopa lisätä parlamentaarisia

²⁸ Ks. Tarton rauhansopimusneuvotteluista esim. *Paavolainen* 1979 s. 334–394.

²⁹ *Kaira* 1932 s. 114–120 ja *Jyränki* 1978 s. 218–219.

vaikutusmahdollisuuksia ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Poliittisesti tärkeitä sopimusneuvotteluja käyvät valtuuskunnat saatetaan näet koota eri eduskunta- tai ainakin hallituspuolueita edustavista henkilöistä; esimerkiksi voi käyttää Tarton ja Pariisin rauhansopimus- sekä YYA-sopimusvaltuuskuntia.³⁰

Toisaalta kuitenkin varsinkin kauppasopimusvaltuuskuntiin on määrätty henkilöitä, joiden jäsenyyttä perusteleva edustusprinsiippi poikkeaa eduskunnan ilmentämästä.³¹ Jos tällaiset valtuuskunnat lisäksi käyttävät laajaa ja sopimuksen lopullisen sisällön muotoutumiselle merkityksellistä harkintavaltaa, institutionaalisen hallintokoneiston syrjäyttämisen yleistyminen voi todella johtaa sekä parlamentarismiin että valtiosäännön edellyttämän etujen välitysjärjestelmän kannalta arveluttaviin seurauksiin. Erityisten neuvotteluelinten periaatteellisesta sallittavuudesta huolimatta saattaa olla syytä katsoa, ettei presidentin toimivalta niiden asettamisessa ole täysin vailla rajoja.

Kun sopimusvaltuuskunnan määrääminen kuuluu presidentille osana tämän ulkoasiainvaltaa, valtioneuvostolla ei ole kompetenssia asettaa tällaista erityiselintä. Sääntö koskee myös tilanteita, joissa presidentti ei neuvottelujen aloittamisesta päättäessään ole nimennyt erillistä valtuuskuntaa niitä käymään. Tällöin neuvotteluista huolehtii valtioneuvosto ja sen alainen institutionaalinen organisaatio.

Sen sijaan presidentin kompetenssi sopimusten valtionsisäisessä valmistelussa ei rajoita valtioneuvoston organisaatiovaltaa. Presidentin toimivaltaan sopimusprosessin ensimmäisessä vaiheessa ei sisälly organisatorista kompetenssia. Lisäksi ainakin käytännössä on katsottu, että valtioneuvosto (ao. ministeriö) voi aloittaa valtionsisäisen valmistelun, vaikka presidentti ei olisi tehnyt tästä päätöstä. Valtionsisäisessä sopimusvalmistelussa valtioneuvosto voi turvautua samanlaisiin organisatorisiin järjestelyihin kuin muissakin valmistelufunktiona pöyriin kuuluvissa asioissa.

Komiteapäätöksessä nykyisin säänneltyjä tilapäisiä orgaaneja onkin aika ajoin asetettu valtiosopimuksia valmistelevaan. Hallitusmuodon säätämisen jälkeiseltä ajalta voi viitata niinkin kaukaiseen esimerkkiin kuin Tarton rauhansopimuksen valmisteluun v. 1920. Valtioneuvosto asetti sopimusluonnoksen laatimista varten eri eduskuntapuolueita edusta-

³⁰ Ks. Pariisin rauhansopimus- ja YYA-sopimusneuvotteluvaltuuskunnista esim. *Hyvämäki* 1977 s. 293 ja s. 308.

³¹ Ks. esim. *Kalela* 1975 s. 122.

vista henkilöistä kokoonpannun komitean, jonka jäsenet presidentti sittemmin määräsi myös neuvotteluvaltuuskuntaan.³²

Valtioneuvoston toimivallassa on niin ikään perustaa sopimusten esivalmistelutehtäviin organisaatioonsa kuuluvia pysyviä komiteoita, joskin näiltä osin valtioneuvoston organisaatiovaltaa saattaa rajoittaa presidentin HM 38,2 §:ään nojaavan kompetenssin käyttäminen. Valtioneuvosto on säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellään perustanut mm. sellaisia pysyväisluonteisia elimiä kuin kauppasopimuskomitean ja sitä seuranneen ulkomaankaupan neuvottelukunnan ulkoasiainministeriön, verosopimuskomitean valtiovarainministeriön sekä kansainvälisten lain-säädäntöasiain neuvottelukunnan oikeusministeriön yhteyteen.³³

Jos pysyvä komitea käsittelee poliittisesti hyvin merkityksellisiä sopimusasioita ja jos sen kokoonpano vielä noudattaa korporatiivisia edustusprinsippejä, sen perustamisessa ja muussa sääntelyssä saattavat aktualisoitua legiislatiivin myötävaikutusvaatimusta perustelevat näkökohdat. Legiislatiiville pidätetystä organisaatiovallasta esittämäni suuntaviivat oikeuttanevat epäilemään esim. pysyvän kauppasopimuskomitean organisoimisessa käytetyn päätöksentekotason riittävyyttä. Pysyvällä kauppasopimuskomitealla, joka toimi pelkästään valtioneuvoston säädöskokoelmassa julkaisemattomien päätösten varassa, oli ainakin ajoittain merkittävä asema ulkomaankauppapoliittisen linjamme muotoutumisessa.³⁴

Pysyvän kauppasopimuskomitean seuraajalla, ulkomaankaupan neuvottelukunnalla, joka sekin on organisoitu valtioneuvoston säädöskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä, on puolestaan ollut tärkeä osuus ainakin EFTA-konvention valmistelussa.³⁵

Organisaatiovallan arviointi kansainvälisiin suhteisiin liittyvien muiden valmistelutehtävien kannalta ei nähdäkseni poikkea sopimuksentekoprosessin yhteydessä esitetystä. Presidentin tulee päätösvaltaansa kuuluvien ulkopoliittisten kysymysten valmistelussa ainakin pääsääntöisesti turvautua valtioneuvostoon ja sen alaiseen eksekutiiviin. Valtioneuvosto puolestaan voi perustaa sekä presidentin kompetenssiin kuuluvien että omassa ratkaisuvallassaan olevien kansainvälisten suhteita koskevien kysymysten valmistelua varten myös komitealuonteisia, yhtä hyvin tilapäi-

³² Jääskeläinen 1977a s. 305.

³³ Vrt. mitä Karapuu, 1971 s. 9–11, on kirjoittanut komiteatyypipisten elinten asemasta valtiosopimusten valtiosisäisessä esivalmistelussa.

³⁴ Ks. A. Korpelan, 1966 s. 80, esittämää ja edellä II.5.4. lainattua luonnehdintaa.

³⁵ Apunen 1977 s. 140.

siä kuin pysyviä elimiä. Pysyvien komiteoiden perustamisessa presidentillä on kuitenkin HM 38,2 §:n nojalla valtioneuvoston kompetenssin kanssa osin rinnakkainen toimivalta.

Legislatiiville pidätettyä kompetenssia määrittävien yleisten sääntöjen ohella eksekutiivin kansainvälisten suhteiden hoitoa koskevan organisatiovallan rajoituksina on otettava huomioon HM 33 §:n säännökset *sopimuksentekovallasta* (1 mom.) sekä *muusta kansainvälisestä yhteydenpidosta* (2 mom.). Kuten mm. Saraviita on todennut, HM 33 §:n sanamuoto ei näytä sallivan, että muut hallinto-organit kuin ulkoministeriö olisivat välittömässä yhteydessä ulkovaltoihin tai näihin rinnastettaviin muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin, kuten kansainvälisiin järjestöihin.³⁶ Vielä vähemmän HM 33 §:n sanamuotoa vastaa yhteydenpidon ulottaminen jopa sopimusten solmimiseen ilman presidentin antamaa valtuutusta.

Hallitusmuodon säätämisen jälkeinen käytäntö ei ole kuitenkaan noudattanut HM 33 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa. Välittömiä, joskus sopimuksenteko-oikeuden sisältäviä yhteydenpitotehtäviä on annettu ulkoministeriön ulkopuolisille hallintoelimille perustuslain säätämisyjärjestystä käyttämättä tai legislatiivin myötävaikutukseen ollenkaan turvautumattakin.³⁷ Tällaista, toisinaan sopimuksentekoonkin ulottunutta yhteydenpitoa ovat harjoittaneet myös jotkin komiteatyypiset elimet kuten eräitä kansainvälisiä järjestöjä koskevia asioita käsittelevät organit sekä opetusministeriön yhteydessä toimivat valtion urheilu- ja nuorisoneuvostot, joilla valtionsisäisten tehtävien ohella on myös kansainvälisiin suhteisiin liittyviä funktioita. Näitä elimiä ei atomienergianeuvottelukuntaa lukuunottamatta ole perustettu lailla vaan joko asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. (Ks. IV.7.)

Linjahallintoyksiköiden välitöntä kansainvälistä yhteydenpitoa voidaan »teknisluonteisissa» tai »hallinnollisissa» asioissa ehkä puolustella käytännön vaatimuksilla ja kansainvälisessä kanssakäymisessä yleisesti noudatetulla menettelyllä. Komiteoihin nämä argumentit eivät kuitenkaan sellaisinaan päde. Välitöntä kansainvälistä yhteydenpitoa harjoittavia komiteoita perustettaessa poiketaan sekä HM 33 §:n sanamuodon mukaisesti tulkituista toimivaltasäännöksistä että yleensä myös hallinnon

³⁶ Saraviita 1973 s. 346. Ks. myös Karapuu 1971 s. 59–60.

³⁷ Ks. Saraviita 1973 s. 347–351, Niemi 1974 ja Jyränki 1978 s. 220.

pääsääntöisistä organisoimisperiaatteista kuten virkamieshallinnon perin-
siipistä. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus on siksi varsin lähellä.

Toisinaan välitöntä yhteydenpitoa kansainväliseen järjestöön harjoit-
tavat komiteat toimivat järjestön perussäännön tai sitä täydentävän sään-
nöstön mainitsemana kansallisena elimenä. Suomi on liittynyt näihin
järjestöihin ja hyväksynyt niiden perussäännöt itseään velvoittaviksi
valtiosopimusten tekemisestä säädetyssä järjestyksessä. Legislatiivin
mahdollisen myötävaikutusvaatimuksen sivuuttamista ei kuitenkaan täl-
löin voida perustella valtiosopimuksen (järjestön sääntöjen) määräyksiin
viittaamalla. Tämä johtuu meillä valtiosopimusten ja valtionsisäisesti
voimassa olevien oikeusnormien suhteesta omaksutusta ns. *dualistisesta*
periaatteesta.

Tämän periaatteen mukaisesti valtiosopimuksen hyväksyminen syn-
nyttää ainoastaan Suomen valtion suhteita muihin kansainvälisoikeudel-
lisiin subjekteihin koskevia velvoitteita. Sen sijaan sopimusnormien val-
tionsisäinen velvoittavuus edellyttää, että ne saatetaan tässä dimensiossa
voimaan ns. transformaatiomenettelyä noudattaen.³⁸ On siis pidettävä
erillään yhtäältä *sopimuksen solmiminen ja sen hyväksyminen Suomen*
puolesta sekä toisaalta *sopimusnormien valtionsisäinen voimaansaata-*
taminen. Eduskunnan myötävaikutusta saattaa edellyttää sekä sille HM
33,1 §:ssä pidätetty sopimuksentekovalta että transformaatiomenettelyssä
sen lainsäädäntövalta. Kun valtiosopimukset voivat sisältää myös
komiteatyyppeisiä orgaaneja koskevia määräyksiä, sopimuksia koskeva
myötävaikutusvaatimus on relevantti myös eduskunnalle pidätettyä
komiteoita koskevaa organisaatiovaltaa arvioitaessa.

HM 33,1 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttäväksi on saatettava mm.
sopimukset, jotka sisältävät »lainsäädännön alaan» kuuluvia säännöksiä.
Lainsäädännön käsite on tulkittu muodollisesti ja säännöksen on katsottu
koskevan paitsi tapauksia, joissa jo on voimassa lakitasoinen säännös,
myös tapauksia, joissa näin ei asianlaita ole mutta joissa kuitenkin on
kysymys lakitasoisesta sääntelyä edellyttävästä asiasta. Edellisissä tapauk-
sissa on eduskuntakäsittelyä sekä kirjallisuudessa, että käytännössä edel-
lytetty vain silloin, kun sopimusmääräys on ristiriidassa voimassa olevan,
lain tasoisen säännöksen kanssa.

³⁸ Ks. dualistista periaatetta noudattavasta valtiosopimuksen hyväksymisen ja
valtionsisäisen voimaan saattamisen eriyttämisestä *Kaira* 1932 s. 304–321, *Kara-*
puu 1971 s. 42–43, *Saraviita* 1971 s. 143–145 sekä *Joutsamo* 1982 s. 431–434.

Saraviita on päätynyt erottamaan seuraavat kolme »lainsäädännön alaan» kuuluvien sopimussäännösten ryhmää:

- vähintään eduskuntalain tasoisesta valtionsisäisestä säännöksestä poikkeavat säännökset,
- sellaista asiaa koskevat säännökset, josta hallitusmuodon mukaan on (nimenomaisesti) säädettävä lailla sekä
- sellaista yhteiskuntailmiötä koskevat säännökset, josta muusta kuin hallitusmuodosta (nimenomaisesti) johtuvasta syystä katsotaan välttämättömäksi säätää vähintään eduskuntalailla.³⁹

Jos komiteatyypinen elin on mahdollista perustaa vain legislaatiivin myötävaikutuksella, valtiosopimus, joka perustaa tai edellyttää perustettavaksi vastaavanlaisen organin, on saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Ainoastaan silloin, kun lakitasoisilla säännöksillä on jo perustettu sopimuksen tarkoittama elin, ei eduskuntakäsittely ole välttämätön.

Komiteoita koskevat sopimussäännökset saattavat edellyttää eduskuntakäsittelyä myös muulloin kuin kuuluessaan lainsäädännön alaan, olla säännöksiä, jotka HM 33,1 §:n tarkoittamalla tavalla »muuten vaativat eduskunnan suostumuksen». Jos organ(e)ista aiheutuu Suomen valtiolle menoja, sopimuksen eduskuntakäsittelyn vaatimus voi johtua budjettivaltaan puuttumisesta. Kun sopimuksen tarkoittamassa elimessä on jäsenenä myös toista (toisia) osapuolta (osapuolia) edustavia henkilöitä, sovellettavaksi taas voi tulla HM 1–2 §:llä perusteltu suvereniteetin rajoittamiskonstruktio.⁴⁰

Mikäli eräänä valtiosopimuksen hyväksymisen eduskuntakäsittelyä vaativana syynä ovat »lainsäädännön alaan» kuuluvat sopimussäännökset, sopimus on saatettava valtionsisäisesti voimaan VJ 69,1 §:n edellyttämällä tavalla eduskuntalailla. Sääntönä näet on, että »voimaansaattamiseksi annetun säädöksen hierarkkinen korkeus vaihtelee sen mukaan, mikä tasoisen oikeusnormin antamista täytyisi käyttää annettaessa valtiosopimuksen määräysten kanssa identtisiä direktiivejä», Saraviidan sanoja

³⁹ Saraviita 1973 s. 97. Ks. myös Kaira 1932 s. 149–174 ja Karapuu 1971 s. 25–26. Puhakka, 1931 s. 296–297, on edustanut kantaa, jonka mukaan eduskunnan hyväksyminen tarvittaisiin aina, kun sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, ts. silloinkin, kun ristiriitaa sopimussäännösten ja voimassa olevan lain välillä ei ole.

⁴⁰ Ks. budjettivallan tai suvereniteetin rajoittamiseen nojatusta eduskunnan valtiosopimuksen hyväksymisvaatimuksesta Kaira 1932 s. 175–180 ja 189–199 sekä Saraviita 1973 s. 158–162 ja 246–315. Suvereniteetin rajoittamisen vaikutuksesta voimaansaattamisjärjestykseen ks. myös Kastari 1966.

lainatakseni.⁴¹ Eduskunnalle pidätettyyn organisaatiovaltaan saatetaan näin törmätä sekä sopimusten hyväksymis- että niiden valtiosisäisessä voimaansaattamismenettelyssä. Jälkimmäisessä menettelyssä voidaan lisäksi joutua arvioimaan tavallisen ja perustuslain säätämisyjärjestyksen rajanvetoa erityisesti suvereniteetin rajoittamiskonstruktion aktualisoituessa.

Eduskunta-asiakirjoista eivät aina ilmene ne syyt, joiden vuoksi eduskunnan hyväksymistä sopimukselle tai transformaatiolain säätämistä on pidetty välttämättömänä. Tämä vaikeuttaa osaltaan noudatetun käytännön arvioimista. Joitakin komiteatyyppejä elimiä koskevan organisaatiovallan kannalta relevantteja lausumia on eduskunta-asiakirjoista kuitenkin osoitettavissa. Niinpä hallituksen Suomen ja Ruotsin välisestä rajajokisopimuksesta v. 1971 valtiopäiville antamassa esityksessä⁴² eduskuntakäsittelyä perusteltiin organisaatiovaltaan liittyvillä näkökohdilla. Sopimuksessa todettiin olevan »määräyksiä, jotka tarkoittivat eräiden tuomioistuimille ja hallintoviranomaisille kuuluvien asioiden uskomista valtioiden yhteisille, sanotuissa asioissa päätäntövaltaa käyttäville elimille». Sopimuksen ei kuitenkaan katsottu loukkaavan valtion täysivaltaisuutta ja sen transformaatiolaki käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä kantaa hallituksen esityksessä perusteltiin paitsi sopimuksen mukaisella velvollisuudella alistaa ratkaisut tärkeissä asioissa hallituksen vahvistettaviksi myös komission äänestämismenettelyä koskevilla säännöksillä. Niiden mukaan »komission päätös säännön mukaisesti edellyttää, että sitä kannattaa enemmistö kumpaakin valtiota edustavista komission jäsenistä».

Selostettujen lausumien voinee katsoa edustavan valtiokäytännössä yleisesti omaksuttua linjaa. Yhtäältä julkista valtaa käyttävien elinten perustaminen on »lainsäädännön alaan» kuuluva asia ja edellyttää sopimukselle eduskunnan hyväksyntää. Toisaalta silloin kun tällainen elin ei voi tehdä päätöstä vastoin Suomen valtiota edustavien jäsenten kantaa, tois(t)en sopijapuol(t)en edustajien jäsenyys Suomessa julkista valtaa käyttävässä orgaanissa ei loukkaa valtion täysivaltaisuutta eikä edellytä transformaatiolain käsittelemistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tätä linjaa on Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen ohella noudat-

⁴¹ *Saraviita* 1969 s. 336.

⁴² He n:o 195 v. 1971 vp.

tanut mm. Suomen ja Neuvostoliiton välisen rajavesistösopimuksen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettely.⁴³

Kyseisten Suomessa julkista valtaa käyttävistä orgaaneista säännöksiä sisältäneiden sopimusten käsittelyprosessi on ollut sopusoinnussa legislaatiiville pidätetystä organisaatiovallasta esittämieni näkökohtien kanssa. Sen sijaan eräiden idänkaupan sopimusten käsittelyssä noudatettu menettely antaa ehkä aihetta jälkikäteiseen arvosteluun.

Idänkaupan hallinnossa käytetään laajasti sopimuksiin perustuvia, sopijapuolten edustajista kokoonpantuja komissio- tai komitea-nimisiä elimiä, joiden suomalaista osapuolta voidaan lisäksi yleensä pitää sisäiseen hallintokoneistoomme kuuluvina orgaaneina. Ari Salminen on esittänyt väitöskirjassaan seuraavan yleisarvion tällaisten elinten asemasta:

»Organisatorisesta näkökulmasta yhteistyöelimien asema saattaa herättää huolen aihetta tai kritiikkiä. Ministeriöorganisaatioissa komissioiden ja komiteoiden asema on ollut epäselvä ja osittain järjestämättä. Kansainvälisen luonteensa vuoksi ne eivät ole soveltuneet ministeriöhallintoon vastaavalla tavalla kuin ministeriön osastot tai muut osayksiköt. Myös idänkaupan yhteistyöelimien sihteeristöt ja työryhmät jaostoineen ovat olleet ministeriöorganisaatioon huonosti sopivia järjestelyjä. Niiden suhde on ollut keskushallintoon, ennen kaikkea ulkoasiainministeriöön, määrittelemättä yksityiskohtaisemmin ja näin ilman tarkkoja hallinnollisia ohjeita ja määräyksiä... Valtioneuvostonkaan asema idänkauppaa koordinoivana yksikkönä ei ole muodostunut riittävän vahvaksi. On syytä kysyä, ollaanko valtioneuvoston piirissä oltu aina tietoisia yhteistyöelimien toiminnasta ja pystytty tarvittaessa puuttumaan ja vaikuttamaan valmisteluun ja ratkaisuihin.»⁴⁴

Idänkaupan elinten perustamisen on valtiokäytännössä katsottu kuuluvan eksekutiivin organisaatiovaltaan; transformaatiolain säätämistä ei ole pidetty tarpeellisenä. Ulkoasiainvaliokunta otti v. 1967 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä nimenomaisesti kantaa komiteatyypin elinten perustamista koskevien sopimussäännösten suhteeseen HM 33,1 §:ssä tarkoitettuun »lainsäädännön alaan»:

⁴³ Sopimuksen (SopS 26/65) eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty laki (225/65). Sopimuksen 11 artiklan mukaan »milloin komissio on saanut asian ratkaistavakseen, sen yksimielisesti tekemä päätös on kumpaakin sopimuspuolta sitova, ja sillä on sama oikeusvoima ja täytäntöönpanokelpoisuus kuin asianomaisen valtion viranomaisen tai tuomioistuimen antamalla päätöksellä».

⁴⁴ A. Salminen 1981 s. 161 (kursiv. poistettu).

»Tutkittuaan (Suomen ja Neuvostoliiton hallitusten välisen talouskomission perustamista koskevan – KT) sopimuksen ja sen erotamattomana osana olevan ohjesäännön valtiokunta ei ole havainnut . . . sellaisia määräyksiä, jotka kuuluisivat lainsäädännön alaan. Ottaen huomioon komission edellä selostetut tehtävät on myös todettava, että komission toiminta on valmistelevaa tai neuvovaa tai suosittelevaa apuelimen toimintaa. Ne komission toimenpiteet, joita sopimuksessa kutsutaan päätöksiksi, eivät kavenna meidän valtioelimillemme kuuluvaa valtaa tai siirrä niiltä mitään komissiolle.»⁴⁵

Voi kuitenkin kysyä, eikö ainakin käytännössä varsin itsenäisten, tärkeitä ulkomaankauppapoliittisia kysymyksiä käsittelevien sekä – tosin ulkoministeriön lähtökohtaisen ohjausmahdollisuuden ulottuvilla – välitöntä kansainvälistä yhteydenpitoa harjoittavien orgaanien perustaminen edellyttäisi legiislatiivin myötävaikutusta. Lisäpainoa kysymys saa silloin, kun tällaiset elimet käyttävät sopimuksen mukaan myös tietynlaista sopimuksentekovaltaa. Sopimuksentekovalan myöntäviksi ovat tulkittavissa esim. ne Suomen ja ns. KEVSOS-maiden pitkäaikaisten kauppasopimusten määräykset, joiden nojalla näillä sopimuksilla perustetut sekkomissiot päättävät vuotuista tavaravaihtoa koskevista kaupallisista pöytäkirjoista.

Saraviita on todennut ilmeisesti lähinnä linjahallintoyksiköille annettua kompetenssia silmällä pitäen, että »jos sensijaan hallintoviranomaiset valtuutuksetta tekevät valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia vastaavien vieraan valtion viranomaisten tai kansainvälisten järjestöjen elinten kanssa, saattaa olla aiheellista selvittää, onko ao. kansainväliset sopimukset transformoitu asianmukaisessa järjestyksessä». Hän on pitänyt mahdollisena, että »sopimuksentekovaltaa tarkoittava kansainvälisoikeudellisen sopimuksen säännös edellyttäisi transformaatiota supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä».⁴⁶ Kun sopimuksen tarkoittamassa menettelyssä Suomea edustaa komiteatyypinen orgaani, Saraviidan esityksestä ilmenevä epäily transformaatiossa käytettyjen säädösten hierarkkisen korkeuden riittävydestä on nähdäkseni vielä vanhemmalla pohjalla kuin annettaessa sopimuksentekokompetenssia linjahallintoyksiköille.

⁴⁵ Uavm n:o 11 v. 1967 vp.

⁴⁶ Saraviita 1973 s. 355.

7.3. Puolustushallinto

HM 33 §:ää vastaava perussäännös presidentille puolustusasioissa pidätetystä ja samalla valtioneuvoston yleisestä »asia»kompetenssista erotetusta toimivallasta sisältyy HM 30 §:ään, jonka mukaan »presidentillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyys». Lisäksi hallitusmuodossa mahdollistetaan –ulkoasiainhallinnosta poiketen– myös presidentin päätösten täytäntöönpanon ja valmistelun irrottaminen valtioneuvoston kompetenssista.

HM 41,2 §:n mukaan se, »missä määrin . . . sotalaitosta koskevat asiat ovat valtioneuvoston käsiteltävistä poisotetut, näkyy erityisistä säännöksistä». HM 34,4 §:n nojalla taas voidaan poiketa pääsäännöstä, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa ao. ministerin esittelystä; sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä »säädetään erikseen». Kun esittelytehtävään liittyy myös esiteltävän asian valmistelu, säännöksen voi tulkita oikeuttavan rajoittamaan myös valtioneuvoston valmisteluvaltaa.

HM 34,4 ja 41,2 § eivät tarkemmin määrittele valtioneuvoston valmistelu- ja täytäntöönpanofunktiosta puolustushallinnossa erotettavia asioita. Ne eivät edes ehdottomasti edellyttäne valtioneuvoston kompetenssin tämän kaltaista rajoittamista; oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty toisen suuntaisiakin kannanottoja.⁴⁷

HM 34,4 ja 41,2 §:n velvoittavuuden pohtiminen ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä välttämätöntä. Säännöksillä on joka tapauksessa valtuuttava luonne ja tämän valtuutuksen nojalla alemman asteisilla säädöksillä –ennen muuta PlvL:lla ja -A:lla– on säännelty valtioneuvoston ja sen alaisen sekä presidentille välittömästi alistetun puolustushallinnon kompetenssijakoa presidentin päätösten valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

PlvL 8 §:n mukaan puolustusvoimain komentaja esittelee presidentille sotilaskäskyasiat sekä sotilaalliset nimitysasiat, joita ovat muut kuin presidentin valtioneuvostossa päättämät, PlvA 51,1 §:n 1) kohdassa mainittujen upseerien virkaansa nimittämiset. Puolustusvoimain komentajalle kuuluu PlvL 6,1 §:n nojalla puolustusvoimien välitön johto ja valvonta. PlvA 10 § puolestaan määrittelee hänen organisatorisen asemansa siten, että hän on »puolustusvoimien hallinnollisena johtajana puolustusministeriön ja puolustusvoimien sotilaallisena johtajana välittömästi

⁴⁷ Ks. ko. säännösten valtuutus/velvoitus -luonteesta käydystä keskustelusta *Jyränki* 1967 s. 295–297 ja siinä alav. 29–30 s. 296 mainitut lähteet.

tasavallan presidentin alainen». Keskeinen säännös puolustusvoimain komentajan itsenäisestä päätösvallasta taas sisältyy PlvA 12,1 §:ään. Sen mukaan hän »ratkaisee puolustusvoimia koskevat sotilaskäsky-, henkilö- ja merkitykseltään periaatteelliset tai laajakantoiset asiat, mikäli tasavallan presidentti ei ole pidättänyt niissä päätösvaltaa itselleen taikka niitä ei ole säädetty tai määrätty muun viranomaisen ratkaistaviksi».

Valtioneuvoston kompetenssiraja puolustushallinnon valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävissä määräytyy puolustusvoimain komentajan toimivaltaan osoitettujen asioiden kautta. Puolustusvoimain komentaja on kuitenkin, kuten PlvA 10 §:stä ilmenee, kaksinaisessa alaisuussuhteessa: toisissa asioissa hän on puolustusministeriön, toisissa taas presidentin alainen. Kiinnekohtana valtioneuvoston kompetenssirajan piirtämisessä on nähdäkseni käytettävä *sotilaskäskyasioiden* käsitettä, johon PlvL 8 §:ssä tukeudutaan puolustusvoimain komentajan esittelytehtävää säänneltäessä. Juuri sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan lienee puolustusvoimien »sotilaallisena johtajana» tarkoitettu toimivan välittömästi presidentin alaisena. Tämän tulkinnan mukaan PlvL:ssa ja -A:ssa on siten HM 34,4 ja 41,2 §:n nojalla erotettu sotilaskäskyasiat kokonaisuudessaan valtioneuvostossa käsiteltävien sekä presidentin ministeriesittelystä päätettävien asioiden alasta.

Sotilaskäskyasioiden käsitteelle ei ole annettu legaalidefinitiota. Tämän käsitteen ja sen avulla määritellyn ylipäällikönvallan keskeisenä sisältönä on kirjallisuudessa pidetty ns. operatiivisia ja koulutusasioita. Tyypilliseksi sen ulkopuolelle jääväksi asiaryhmäksi, jonka myös voimassa olevat perustuslakia alemman asteiset säännökset jättävät valtioneuvoston toimivaltaan, on taas katsottu puolustusvoimien taloudellinen hallinto.⁴⁸

Huolimatta sotilaskäskyasioiden käsitteen tietystä tulkinnanvaraisuudesta siihen on turvauduttava myös valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan ääriviivoja hahmotettaessa. Kun käsitteen tarkoittamat asiat on irrotettu valtioneuvoston täytäntöönpano- ja valmistelukompetenssista, valtioneuvostolla ei ole myöskään toimivaltaa perustaa komiteapäätöksen alaan kuuluvia orgaaneja niitä käsittelemään. Tätä johtopäätöstä ei kumoa se, että puolustushallinto kuuluu kokonaisuudessaan valtion budjettitalouteen ja siten myös valtioneuvoston budjetin soveltamisvallan alaisuuteen.⁴⁹ Valtioneuvostolla oleva budjetin soveltamisvalta kyllä saattaa

⁴⁸ Jyränki 1967 s. 75–81. Ks. myös Rytkölä 1967 s. 10–11.

⁴⁹ Ks. puolustushallinnon asemasta valtion budjettitaloudessa Jyränki 1967 s. 80–81.

rajoittaa puolustusministeriön alaisuudesta erotetun puolustushallinnon organisaatiovaltaa: organisatoristen järjestelyjen on esim. sopeuduttava puolustusministeriön hallinnonalan erityismenoarvion puitteisiin. On kuitenkin eri asia todeta budjetin soveltamisvallan rajoittavan muiden elinten organisaatiovaltaa kuin perustella sillä valtioneuvoston omaa organisointikompetenssia.

Sotilaskäskyasioihin liittyvä rajoitus valtioneuvoston komiteoita koskevalle organisaatiovallalle ei kuitenkaan liene kovin merkittävä. Tiedyt valtiolliset päätöksentekoprosessit näet kuuluvat valtioneuvoston valmisteluvaltaan niissä käsiteltävien asioiden luonteesta riippumatta. Jos sotilaskäskyasioiksi kategorioitavia kysymyksiä säännellään lailla tai asetuksella tai jos ne edellyttävät budjettipäätöstä, ne sijoittuvat valtioneuvoston valmisteluvaltaan ja valtioneuvostolla on myös oikeus tätä valtaansa käyttäessään perustaa komiteatyypisiä orgaaneja. Yleisistunnon tai puolustusministeriön asettamiin komiteoihin onkin käytännössä turvauduttu sekä puolustusvoimia koskevien lakien ja asetusten että esim. hankintaohjelmien valmistelussa.

Valtioneuvoston puolustushallintoon liittyvään organisaatiovaltaan vaikuttaa niin ikään puolustus- ja ulkopoliittikan läheinen keskinäisyhteys, mitä ilmentää toisen maailmansodan jälkeen käyttöön otettu turvallisuuspolitiikan käsite. Tästä kytkennästä sekä valtioneuvoston valmistelufunktiosta ulkoasiainhallinnossa johtuu, että valtioneuvostolla on kompetenssi asettaa vähintäänkin puolustuspolitiikan yleisiä suuntaviivoja hahmottavia valmistelukomiteoita. Tällaisia komiteoita onkin käytetty 1920-luvulla, toisen maailmansodan päätyttyä 1940-luvulla sekä jälleen 1970-luvulla.⁵⁰ Kun tällaiset komiteat noudattavat jäsenistöltään parlamentaarisia voimasuhteita, ne lisäksi osaltaan paikkaavat sitä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan aukkoa, minkä puolustushallinnon dualismi synnyttää.⁵¹

⁵⁰ Ks. loppuvuodesta 1923 asetetusta, Eirik Hornborgin puheenjohtolla toimineesta puolustusrevisionista *Terä-Tervasmäki* 1973 s. 119–126, vuosina 1945–1946 J. W. Kedon puheenjohtolla toimineesta ja pääasiassa hallituspuolueiden edustajista kokoonpannusta puolustusvisiokomiteasta *Tervasmäki* 1978 s. 257–263 sekä 1970-luvulla asetetuista parlamentaarisista puolustuskomiteoista *Hägglund* 1980 s. 9–17 ja *Jyräinki* 1980 s. 5–8.

⁵¹ On kuitenkin ehkä aiheellista *Jyrängin*, 1980 s. 7–8, tavoin muistuttaa, että »parlamentaariset suunnitteluelimet voivat nekin myötävaikuttaa kansanvallan kaventumiseen, rakentavien vaihtoehtojen tukahduttamiseen ja pakotetun yksimielisyyden luomiseen».

Valtioneuvoston komiteoita koskevan organisaatiovallan rajoituksia luodattaessa ei ole välttämätöntä yksityiskohtaisesti selvittää presidentin tai hänelle välittömästi alistetun puolustushallinnon kompetenssia perustaa komiteatyyppejä elimiä. Valtioneuvoston organisaatiovallan rajoitusta sotilaskäskyasioissa ei ole perusteltu presidentin organisoimiskompetenssilla vaan näiden asioiden sulkeutumisella valtioneuvostolla olevan presidentin päätösten valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävän ulkopuolelle. Siitä, että valtioneuvostolta puuttuu tietty organisatorinen toimivalta, ei myöskään ole lupa välittömästi päätellä, että tämä toimivalta kuuluisi presidentille tai tälle alistetulle puolustushallinnolle.

Presidentille alistetun puolustushallinnon sisäisten organisatoristen suhteiden käsittely etäännyttää varsin kauas tämän jakson teemasta, valtioneuvoston komiteoita koskevan organisaatiovallan rajoituksista. Joidenkin alustavien näkökohtien esittäminen presidentin toimivallasta valtioneuvoston kompetenssin ulkopuolisella alueella kuitenkin sallittaneen.

Myös välittömästi presidentin alainen puolustushallinto kuuluu HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohdan sääntelyalaan. Presidentin kompetenssi perustaa tähän hallintoon komiteatyyppejä orgaaneja onkin riidaton silloin, kun se voidaan nojata HM 28,1 §:n hänelle luomaan asetuksen anto-oikeuteen. Keskeinen presidentin puolustushallintoa koskevan organisaatiovallan ongelma on, perustaako HM 30 § hänelle sellaista toimivaltaa, jota HM 28,1 §:stä ei vielä seuraisi. Kysymys on analoginen sille, joka ulkoasiainhallinnossa voidaan esittää HM 33 §:n merkityksestä presidentin organisointikompetenssille.

Jyrängin väitöskirjatutkimuksessaan esittämän kannan mukaan »presidentillä on HM 30 §:n nojalla toissijainen valta, siis sikäli kuin asetukset jättävät tilaa, antaa sotavoimaa koskevia organisaatiomääräyksiä». Tämä kanta vastaa ilmeisesti myös noudatettua käytäntöä. Sen mukaan ylipäällikönvaltaan sisältyy siis myös tietty organisaatiovalta, jota käyttäessään presidentti ei kuitenkaan saa poiketa asetuksella – eikä luonnollisesti myöskään lailla – annetuista organisatorisista säännöksistä.⁵²

Vastausta kysymykseen presidentin kompetenssista perustaa puolustushallinnon institutionaalisen organisaation syrjäyttäviä erityiselimiä ei kuitenkaan voi antaa vielä ylipäällikönvallan ja organisaatiovallan suhdetta koskevan yleissäännön nojalla. On näet ajateltavissa, että mm. esittelysäännöksistä johtuen presidentti olisi päätöstensä valmistelussa sidottu

⁵² Jyräinki 1967 s. 174–175.

puolustusvoimain komentajaan ja tälle »puolustusvoimien sotilaallisena johtajana» alistettuihin orgaaneihin.

Ulkoasiainhallinnossa tämän kaltainen päättely on oikeutettu: presidentin on HM 33 §:ssä tarkoitettujen päätöstensä valmistelussa yleensä turvauduttava valtioneuvostoon ja sen alaiseen eksekutiiviin. Ulkoasiainhallinnon sekä ylipäällikönvaltaan kuuluvien asioiden valmisteluprosesseja ei kuitenkaan voi välittömästi rinnastaa toisiinsa. Puolustusvoimain komentajan esiteltävissä asioissa ei – toisin kuin ulkopoliittisessa päätöksenteossa – voi vedota parlamentarismien periaatteeseen institutionaaliseen organisaatioon sidonnaisuuden puolesta argumentoitaessa. Sotilas-esittelijän oikeusasema eroaa lisäksi valtioneuvostossa esittelystä vastaavan ministerin asemasta. Rytkölän mukaan sotilasesittelijällä on vain varmentajan vastuu eikä hänellä »sotilaallisesta kuuliaisuusvelvollisuudesta johtuen . . . ole mahdollisuutta itsenäiseen kannanmäärittelyyn eriävän mielipiteen pöytäkirjaamisen muodossa».⁵³ Rytkölän kantaa seurattaessa on myös institutionaalisen organisaation suoritettavan valmistelun merkitystä arvioitava sotilaskäskyasioissa toisin kuin HM 34,1 §:n mukaisesti esiteltävissä asioissa.

Institutionaalisen organisaation valmistelufunktiota koskevat näkökohdat eivät siten estä sisällyttämästä ylipäällikönvaltaan liittyvään organisaatiovaltaan myös kompetenssia turvautua valtioneuvoston valmistelu- ja täytäntöönpanofunktiosta erotetuissa asioissa komiteatyyppeihin valmisteluelimiin.

Käytännössä presidentti ei ole tällaisiin orgaaneihin havaitakseni kovin usein turvautunut. K. J. Ståhlbergin presidenttikaudelta on kuitenkin osoitettavissa pari tässä yhteydessä relevanttia esimerkkiä. Ns. upseeri-kriisin yhteydessä v. 1924 presidentti asetti komitean valmistelemaan 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».⁵⁴ Valmistelu-tehtävä liittyi siten sotilaallisiin nimitysasioihin eikä sotilaskäskyasioihin. Jälkimmäisiä asioita koski sen sijaan presidentin marraskuussa 1923 koollekutsuman sotaneuvoston tehtävä, lausunnon antaminen »puolustus suunnitelmastamme ja sotavoimien järjestelystä».⁵⁵ Tätä elintä ei niimestään huolimatta liene tarkoitettu pysyväisluonteiseksi ja tämän vuoksi

⁵³ Rytkölä 1967 s. 20. Ks. myös Jyränki 1967 s. 207–209.

⁵⁴ Terä–Tervasmäki 1973 s. 100.

⁵⁵ Terä–Tervasmäki 1973 s. 119.

on ehkä virheellistä pitää sitä Jyrängin tavoin v. 1927 asetuksella perustetun puolustusneuvoston edeltäjänä.⁵⁶

Valtiosäännön vastaisena ei ilmeisesti voitaisi pitää puolustusneuvoston kaltaisen pysyvänkään elimen perustamista ylipäällikönvallan nojalla. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että se olisi kokoonpantu presidentin sotilaallisen käskyvallan alaisista henkilöistä ja että sen puhtaasti valmisteluonteiset tehtävät rajoittuisivat valtioneuvoston valmistelu- ja täytäntöönpanofunktiosta erotetulle alalle. Käytännössä puolustusneuvostoa koskevat säännökset on annettu asetuksella eikä HM 30 §:n nojalla.

Esim. nykyinen puolustusneuvosto ei kokoonpanoltaan ja tehtäviltään täytäkään ylipäällikkyyteen nojattavan organisaatiovallan käyttämiselle asettamiani vaatimuksia. Siihen kuuluu puolustusvoiman komentajan ja yleisesikunnan päällikön ohella myös valtioneuvoston jäseniä. Lisäksi neuvostosta annettu asetus mahdollistaa kokoonpanosäännöksessä nimenomaisesti mainitsemattomienkin henkilöiden kutsumisen jäseniksi (PlnA 2,1 §). Neuvoston asetuksen 3 §:ään sisältyvä tehtäväluettelo ei myöskään rajoitu pelkästään sotilaskäsky- tai HM 34,1 §:n mukaisen menettelyn ulkopuolella ratkaistaviin sotilaallisiin nimitysasioihin.

Voi ehkä kysyä, onko edes nykyisen puolustusneuvoston perustamisessa käytetty asetustaso legislaatiiville pidätetyn organisaatiovallan huomioon ottaen riittävä. Puolustusneuvostoa ei voi suurelta osin valtioneuvoston kompetenssin ulkopuolisia asioita käsittelevänä ja niissä »tasavallan presidentin neuvottelukuntana» (PlnA 1 §) toimivana elimenä pitää valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluvana. Sitä koskeva asetus ei näin ollen ole nojattavissa HM 38,2 §:ään, vaan säännöstämiskompetenssia on arvioitava HM 28,1 §:n pohjalta. Kun puolustusneuvosto ei myöskään kuulu minkään HM 28,1 §:n soveltamisalan linjahallintoyksikön organisaatioon ja kun sillä vielä on alaisuudessaan sihteeristö ja tarpeellinen määrä toimistohenkilökuntaa (PlnA 6–7 §), sitä on nähdäkseni organisaatiovaltatarkastelussa pidettävä itsenäisenä orgaanina huolimatta sen toimivallan rajoittumisesta valmistelutehtäviin. Legislaatiivin myötävaikutusvaatimusta perustelee myös neuvoston ainakin potentiaalisesti merkittävä asema puolustuspoliittisissa linjanvedoissa.

7.4. Suomen Pankki ja eduskunnan alainen sosiaalivakuutuksen hallinto

Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos sekä niille annetut hallintotehtävät eroavat puolustushallinnosta siinä, että valtioneuvoston »asia»toimivallasta erotetun kompetenssin haltijana ei ole tasavallan presidentti eikä ko. hallintoyksikköjä myöskään ole säädetty presidentin alaisiksi vaan sen sijaan eduskunnan valvontaan. Ne eivät myöskään kuulu valtion budjetti-

⁵⁶ Jyränki 1967 s. 32 alav. 23.

talouden piiriin ja ovat –osin siitä johtuen– yksityisoikeudellisissa suhteissa (muusta) valtiosta erillisiä oikeussubjekteja.⁵⁷

Perustuslain tasolla on säännelty ainoastaan Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen organisatorinen erityisasema. Sen sijaan niiden kompetenssi –ja samalla valtioneuvoston yleistoimivallan rajoitus– perustuu alemman asteisiin säädöksiin; esim. HM 41,2 § ei mainitse niille kuuluvia tehtäviä valtioneuvoston käsiteltävistä erityissäännöksin erotettujen asioiden joukossa. Valtioneuvoston komiteatyyppejä elimiä koskevan organisaatiovallan rajoituksia etsittäessä on kuitenkin tarkasteltava sekä Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen organisatorisen aseman erityispiirteitä että niille annettua toimivaltaa. Edelliset näkökohdat ovat merkityksellisiä arvioitaessa valtioneuvoston organisaatiovaltaa suhteessa näiden yksiköiden yhteydessä toimiviin elimiin, toimivaltakriteeri taas punnittaessa valtioneuvoston mahdollisuuksia perustaa omaan organisaatioonsa kuuluvia komiteapäätöksen tarkoittamia elimiä.

Suomen Pankki toimii HM 73 §:n 1 momentin mukaan »eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemain valtuusmiesten valvonnan alaisena». Pykälän 2 momentissa taas edellytetään pankkia hoidettavan lain säätämisjärjestyksessä käsitellyn ohjesäännön mukaisesti. Täydentävät perustuslain tasoiset säännökset pankkivaltuusmiehistä sisältyvät VJ 83 §:ään. Sen mukaan eduskunnan on asetettava yhdeksän pankkivaltuusmiestä valvomaan »Suomen Pankin hallintoa ja liikettä sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa» samoin kuin vahvistettava näille johtosääntö (1 mom.). Eduskunta valitsee myös viisi tilintarkastajaa, joiden tehtävänä on huolehtia pankin ja mainittujen rahastojen hoidosta toimitettavasta tilien tarkastuksesta (5 mom.).

Pankkivaltuusmiehille HM 73,2 §:n mukaisesti lakina käsitellyssä Suomen Pankin ohjesäännössä (365/25) annettu toimivalta ei rajoitu pelkästään valvontatehtäviin vaan he käyttävät päätösvaltaa myös tärkeimmissä pankin varsinaiseen toimintaan kuuluvissa asioissa.⁵⁸ Valvontafunktion liittyvät ennen muuta tilintarkastajien lausunnon perusteella tapahtuva päätöksenteko johtokunnan jäsenille myönnettävästä vastuuvapaudesta sekä vuosittaisen kertomuksen antaminen eduskunnan pankkivaliokunnalle »pankin tilasta, liikkeestä ja hoidosta sekä tärkeimmistä asioista, joita pankkivaltuusmiehet ovat käsitelleet sinä vuonna». (SPOS

⁵⁷ Vrt. Modeen 1965 s. 94–95.

⁵⁸ Vrt. Kastarin, 1955 s. 83–85, esitystä pankkivaltuusmiesten tehtävien ja toimivallan dualistisuudesta.

17 §, muut. 142/52) Niiltä osin kuin ohjesääntö ei ole pidättänyt toimivaltaa pankkivaltuusmiehille »pankin hallinto ja hoito» on johtokunnan asiana (SPOS 16,1 §, muut. 348/68). Johtokunnan puheenjohtajan ja sen enintään viisi muuta jäsentä nimittää tasavallan presidentti. Pankkivaltuusmiesten tulee tehdä nimittämisasiassa valtioneuvostolle esitys. (SPOS 23,1 §, muut. 440/38.) Pankin muut toimenhaltijat asettavat tehtäviinsä joko pankkivaltuusmiehet, johtokunta tai ao. esimies (SPOS 17 ja 23,2 §).

Suomen Pankin tehtävät ja toimivalta on säännelty osaksi ohjesäännössä ja osaksi sen ulkopuolisissa erityissääöksissä, joita ovat nykyisin ennen muuta rahalaki (276/62, muut. 759/77) sekä valuuttalaki (910/72) ja valtioneuvoston sen nojalla antama täytäntöönpanopäätös (911/72). SPOS 1 §:n perussäännöksen mukaan pankin tehtävänä on »Suomen rahalaitoksen pitäminen vakavalla ja turvallisella kannalla sekä maan rahaliikkeen edistäminen ja helpottaminen». Kun Suomen Pankin tehtäviä ei ole säännelty perustuslailla, tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsitellyllä rahalailla on markan ulkoisesta arvosta päättäminen (valuuttaindeksin laskentaperusteiden ja indeksiluvun vaihtelualueen rajojen vahvistaminen) voitu kuitenkin osoittaa valtioneuvoston toimivaltaan; Suomen Pankki tekee asiasta ainoastaan esityksen valtioneuvostolle (2,2 §). Valuuttalaki, joka omaisuuden suojaan puuttuvana on käsitelty VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, puolestaan on antanut valtioneuvostolle toimivallan säännellä tietyissä rajoissa päätöksellään Suomen Pankin tehtäviä ja kompetenssia.

Rahalain ja valuuttalain valtioneuvoston kompetenssia koskevat säännökset eivät kuitenkaan muuta sitä johtopäätöstä, joka Suomen Pankin organisatorisesta itsenäisyydestä suhteessaan valtioneuvostoon on tehtävissä perustuslain sekä SPOS:n pohjalta: Suomen Pankki on irrotettu niistä valtioneuvostoon päätyvistä hierarkkisista ohjaus- ja valvontasuhteista, jotka hallinto-organisaatiossa yleisesti vallitsevat.⁵⁹

Suomen Pankkia ei olekaan mainittu VNOS:n –sen paremmin kuin ministeriöasetustenkaan– ministeriöiden alaiset hallintoyksiköt luettelevissa säännöksissä ja sen on niin ikään katsottu jäävän HValL 2 §:n mukaisen viranomaisportaikon ulkopuolelle.⁶⁰ Suomen Pankin erottaminen hallintokoneiston pääsääntöisistä alaisuussuhteista myös merkitsee, että valtioneuvostolla ei ole sitä tai sen orgaanien henkilöitä koskevaa virka-

⁵⁹ Vrt. *Kastari* 1955 s. 162–166.

⁶⁰ Ks. esim. *Kastari* 1955 s. 194 ja *Hallberg* 1978 s. 60.

käskyvaltaa. Kun Suomen Pankki ei myöskään kuulu valtion budjettitalouteen eikä valtioneuvoston budjetin soveltamisvallan alaisuuteen, se jää valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan ulottumattomiin.

Tätä päätelmää vahvistavat myös Suomen Pankkia koskevien organisaattorin normien antamisjärjestystä sääntelevät säännökset: näiden normien antaminen on joko perustuslaissa tai pankin ohjesäännössä pidätetty legislaatiivin tai pankkivaltuusmiesten kompetenssiin. Hallituksella ei ole edes aloiteoikeutta näiden normien säätämisprosessissa.⁶¹

Kastari onkin todennut pankin ohjesäännön olevan »sikäli poikkeuksellinen laki, että tasavallan presidenttikään ei voi HM 28 §:ään sisältyvän yleisvaltuutensa nojalla antaa tarkempia määräyksiä sen täytäntöönpanosta». Ja –Kastari jatkaa– »vielä vähemmän tällaista säätämisvaltaa tietysti voi olla valtioneuvostolla tai jollakin ministeriöllä».⁶² Kastarin mukaan saattaa niin ikään »olla joitakin puhtaasti hallinnollisen lainsäädäntövallan nojalla annettuja asetuksia tai valtioneuvoston päätöksiä, joita ei voida tai ainakaan tarvitse soveltaa Suomen Pankin virkamiehiin, koska hallituksen säätämisvalta ei yleensä ulotu Suomen Pankkiin».⁶³

Kun Suomen Pankki HM 73,1 §:n mukaan toimii »eduskunnan takuulla ja hoidossa» ja kun sen organisaation säännöstäminen on nimenomaisesti pidätetty muille elimille kuin ylimmille eksekutiiviorgaaneille, se jää nähdäkseni myös HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohdan sääntelyalan ulkopuolelle. Tasavallan presidentilläkään ei siten ole asetuksen anto-oikeutensa nojalla kompetenssia säännellä pankin organisaatiota ja esim. perustaa komiteatyypisiä elimiä sen yhteyteen.

Suomen Pankin toimivaltaan pidätettyjen asioiden käsittelyä varten valtioneuvosto ei voi perustaa edes omaan organisaatioonsa kuuluvia komiteapäätöksen tarkoittamia valmisteluelimiä; toisin kuin ulkoasiainhallinnossa valtioneuvostolla ei ole valmistelutehtäviäkään näissä sen yleisestä päätösvallasta erotetuissa kysymyksissä. Täysin merkityksetön valtioneuvoston komiteoita koskeva organisaatiovalta ei pankin toimialalla kuitenkaan ole. Sikäli kuin siihen kuuluvia kysymyksiä säännellään lailla tai asetuksella tai erityisvaltuutuksen nojalla valtioneuvoston omalla päätöksellä, valtioneuvostolla on valmisteluvalta ja siihen liittyvä kompetenssi perustaa komiteatyypisiä valmisteluorgaaneja.

Myöskään toimivaltajärjestely, jonka mukaan valtioneuvosto voi va-

⁶¹ *Kastari* 1955 s. 25.

⁶² *Kastari* 1955 s. 74–75.

⁶³ *Kastari* 1955 s. 196–197.

lita Suomen Pankin edustajan alaiseensa hallinto-organisaatioon kuuluvaan komiteaan, ei liene ristiriidassa pankin perustuslailla turvatun organisatorisen erityisaseman kanssa. Valtioneuvosto on näet komiteoiden virkamiesjäsenten tehtäviinsä asettamisesta esittämieni sääntöjen (ks. VI.3.4.) mukaisesti yleensä juridisesti sidottu pankin edustajastaan tekemään ehdotukseen. Komiteajäsenen alaisuussuhde pankkiin myös rajoittaa komitean esimiesorganin virkakäskyjen antamisoikeutta.⁶⁴ Jos valtioneuvostolle sen sijaan annettaisiin perustuslakia alemman tasoisella säännöksellä oikeus määrätä pankin edustaja pankin ehdotuksesta poiketen tai kompetenssi antaa pankkia edustavaa komiteajäsentä pankin kannasta riippumatta velvoittavia virkakäskyjä, järjestely tuskin olisi sopuisuudessa pankin valtiosääntöisen aseman kanssa.

*Kansaneläkelaitoksen hallintoa v. 1937 organisoidessa yhtenä esikuvana oli Suomen Pankin erityisasema.*⁶⁵ Kuitenkin erityisesti vuoden 1956 kansaneläkelaila toteutettujen organisatoristen uudelleenjärjestelyjen jälkeen on oikeutettua arvioida, että kansaneläkelaitos ei ole yhtä tiukasti sidottu eduskunnan alaisuuteen ja vastaavasti yhtä riippumaton muusta eksekutiivista kuin Suomen Pankki.⁶⁶

Perustuslain tasolla kansaneläkelaitoksen erityisasema nojaa VJ 83a §:ään, jonka mukaan eduskunta asettaa kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvomaan kaksitoista valtuutettua sekä vahvistaa näille johtosäännön. Pankkivaltuusmiesten kompetenssista poiketen kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimivalta rajoittuu lähinnä valvontaluonteisiin tehtäviin.⁶⁷ Valtuutetut valitsevat tilintarkastajat, vahvistavat tilinpäätöksen ja myöntävät vastuuvapauden, antavat vuosittaisen toimintakertomuksen, tarkastuttavat laitoksen kirjanpitoa ja varojen sijoitusta sekä voivat ryhtyä toimenpiteisiin virkavirhesyytteen nostamiseksi lisätyn hallituksen tai hallituksen jäseniä vastaan (KEL 54 §: valtuutettujen JS 3 §).

Laitoksen varsinaisessa toiminnassa ylintä päätösvaltaa käyttävät sen sijaan hallitus ja lisätty hallitus. Hallitukseen tasavallan presidentti nimitää valtuutettujen esityksestä puheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä (KEL 48,1 §. muut 41/73). Lisättyyn hallitukseen puolestaan kuuluu hallituksen

⁶⁴ Vrt. *Kastari* 1955 s. 225–226.

⁶⁵ *Kastari* 1977a s. 334.

⁶⁶ Vrt. *Kastari* 1977a s. 337.

⁶⁷ Vrt. *Kastari* 1977a s. 338.

jäsenten ohella enintään neljätoista lisäjäsentä sekä tarpeellinen määrä heidän varajäseniään. Lisäjäsenet varajäsenineen määrää valtioneuvosto kolmeksi vuodeksi kerrallaan. (KEL 49,1 §, muut. 427/63.) Lisätyn hallituksen asema laitoksen tärkeimmät asiat ratkaisevana elimenä on verrattavissa pankkivaltuusmiesten toimivaltaan Suomen Pankin varsinaista toimintaa koskevista kysymyksissä. Hallituksen kompetenssi on KEL:ssä määriteltä siten, että se hoitaa laitoksen asioita, mikäli niitä ei ole uskottu lisätylle hallitukselle tai valtuutetuille (48,1 §).

Kansaneläkelaitoksenkaan tehtäviä ei ole säännelty perustuslain tasolla, vaan ne määräytyvät lähinnä KEL:n ja SVL:n sekä niiden täytäntöönpanoasetusten perusteella. Perustehtävämääritykset sisältävien KEL 2 §:n (muut. 427/63) ja SVL 3,1 §:n (muut. 452/75) mukaan kansaneläkelaitos hoitaa ko. laeissa säänneltyä vakuutusta. »Asia»toimivallan, jonka KEL ja SVL nimenomaisilla säännöksillään antavat valtioneuvostolle, voi arvioida laajemmaksi kuin valtioneuvoston kompetenssin Suomen Pankin toimialalla. Myöskään kansaneläkelaitoksen organisaatiota sääntelevien normien antamista ei ole pidätetty yhtä laajasti legislaatiivin, eduskunnan tai eduskunnan valitseman elimen kompetenssiin kuin Suomen Pankin asemaa järjestettäessä on menetelty. Niinpä KEL 92 §:n mukaan tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja eläkelaitoksen toiminnasta annetaan asetuksella. Laitoksen ohjesääntöä koskevat asiat taas ratkaisee KEA 7,2 §:n 1) kohdan mukaan lisätty hallitus. Valtuutettujen ohjesäännön sen sijaan vahvistaa, kuten edellä jo totesin, eduskunta.

Näkökohdat, jotka perustelevat valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan rajoituksia, ovat kuitenkin kansaneläkelaitoksen ja sen käsiteltävien asioiden yhteydessä olennaisesti samankaltaisia kuin Suomen Pankkia tarkasteltaessa. Kansaneläkelaitoskaan ei kuulu valtion budjettitalouteen eikä valtioneuvoston budjetin soveltamisvallan alaisuuteen ja se on eduskunnan valitseman elimen valvonnan alaisena niin ikään irrotettu valtioneuvostoon päätyvistä hierarkkisista ohjaus- ja valvontasuhteista. Sitä ei ole sisällytetty VNOS:n tai ministeriöasetusten luetteloihin ministeriöiden alaisista hallintoyksiköistä ja sen on Suomen Pankin tavoin katsottu sekä oikeuskäytännössä että kirjallisuudessa olevan HValL:n 2 §:n mukaisen viranomaisasteikon ulkopuolella.⁶⁸ Lisäksi kansaneläkelai-

⁶⁸ Oikeuskäytännössä KHO (1952 I 6) on mm. katsonut, että kansaneläkelaitoksen lisätty hallitus ei ole HValL 2 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Kirjallisuudesta ks. esim. *Andersson* 1970 s. 155–156 ja *Hallberg* 1978 s. 60.

toksen organisaatiota järjestävien normien antaminen on nimenomaisilla säännöksillä osoitettu yhtäältä presidentin (KEL:n täytäntöönpanomääräykset) ja toisaalta laitoksen lisätyn hallituksen (laitoksen ohjesääntö) toimivaltaan.

Valtioneuvoston yleinen organisaatiovalta ei siten ulotu kansaneläkelaitoksen järjestysmuotoon. Sillä ei esim. ole oikeutta perustaa laitoksen yhteyteen komiteatyyppejä elimiä. Lisäksi sen komiteoista antaman yleissäädöksen, komiteapäätöksen, säännökset eivät koske muidenkaan organien laitoksen yhteyteen perustamia elimiä. Komiteapäätöksen säännökset voivat velvoittaa vain sellaisia komiteoita (tai niiden asettajajaj esimiesorgaaneja), jotka kuuluvat valtioneuvoston budjetin soveltamisvallan ja alaistaan hallintokoneistoa koskevan ohjauskompetenssin alaan. – Vastaavasti on arvioitava myös valtioneuvoston organisointikompetenssia sosiaalivakuutuksen piiri- ja paikallishallinnossa.

Nimenomaisilla säännöksillä valtioneuvostolle voidaan antaa asianomaisessa järjestyksessä perustettuja, kansaneläke- ja sairausvakuutushallinnossa toimivia komiteatyyppejä elimiä koskevia tehtäviä. Valtioneuvoston tehtäväksi on SVL:ssa säädetty asettaa sekä kansaneläkelaitosta sairausvakuutusasioissa avustava sairausvakuutusasiain neuvottelukunta että kullakin sosiaalivakuutusalueella muutoksenhakuelimenä toimivat sosiaalivakuutuslautakunnat (SVL 50,1 ja 52,1 §). Nämä tehtävät eivät perustu valtioneuvoston yleiseen organisaatiovaltaan vaan nimenomaisiin toimivaltasäännöksiin. Niistä yhtä vähän kuin lisätyn hallituksen lisäjäsenten määräämistehtävästä ei myöskään voida johtaa valtioneuvostolle sellaista ohjaustoimivaltaa, joka saattaisi kansaneläkelaitoksen tai sen järjestysmuotoon kuuluvat yksittäiset elimet taikka sosiaalivakuutuksen piiri- tai paikallishallinnossa toimivat organit valtioneuvoston alaiseen eksekutiiviin rinnastettavaan asemaan.

Suomen Pankin organisatorinen erityisasema ilmenee paitsi valtioneuvoston myös presidentin valtiosääntöisen organisaatiovallan rajoituksina. Eduskunnan alaisen sosiaalivakuutushallinnon säännöstämistä koskevat nimenomaiset kompetenssisäännökset eivät sen sijaan vaikuta presidentin asetuksella käyttämään organisointikompetenssiin. Niinpä KEL:n täytäntöönpanomääräysten antaminen on HM 28,1 §:n yleissäännöstä vastaavasti presidentin asiana. Nähdäkseni ei myöskään ole perusteita sulkea kansaneläkelaitosta Suomen Pankin tavoin HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohdan sääntelyalan ulkopuolelle. Sosiaalilääketieteen neuvottelukunta, jonka kansaneläkelaitoksen hallitus asettaa sairausva-

kuutukseen liittyvien lääketieteellisten kysymysten käsittelyä varten, onkin perustettu SVA:een otetuilla säännöksillä (38 §). Asetuksella ei –esim. komiteatyyppejä elimiä perustettaessa– voida kuitenkaan poiketa siitä riippumattomuudesta valtioneuvostosta ja sen alaisesta hallinto-organisaatiosta, mikä sosiaalivakuutuksen hallintoelimille perustuslain ja tavallisen lain säännösten nojalla kuuluu.

Kansaneläkelaitokselle säädetty kompetenssi supistaa valtioneuvoston yleistä »asia»toimivaltaa eivätkä laitoksen päätettävät asiat myöskään kuulu valtioneuvoston valmistelufunktioon. Valtioneuvosto ei siksi voi perustaa omaan organisaatioonsaakaan komiteatyyppejä, komiteapäätöksessä säänneltyjä elimiä näitä asioita käsittelemään. Sen sijaan silloin kun laitoksen toimialaan liittyviä kysymyksiä järjestetään lailla, asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä, komiteapäätöksen tarkoittamiin orgaanisiin turvautumiselle ei ole estettä.

KEA 15 §:n 1) kohdan mukaan eläkelaitoksen tulee »tehdä tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia eläkelaitoksen toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämiseksi sekä muissa eläkelaitoksen toimintaa koskevissa asioissa». Tämä laitokselle säädetty tehtävä ei kuitenkaan syrjäytä valtioneuvoston valmisteluvaltaa lakien ja asetusten säätämisprosessissa. Hallintoyksiköillä on yleensäkin tietty velvollisuus aloitteellisuuteen toimialaansa kuuluvissa asioissa. Tällaisen velvollisuuden nimenomainen säännöstäminen ei muuta aloitteiden toteuttamisessa noudatettavia päätöksentekoprosesseja koskevia kompetenssisuhteita.

Hallintokäytännöstä voi mainita, että sosiaali- ja terveysministeriö asetti 25. 6. 1981 työryhmän, jonka tehtävänä oli »selvittää, mitä kehittämistarpeita on kansaneläkelaitoksen hallinnossa ja selvityksensä perusteella tehdä tarpeelliset esitykset laitoksen hallinnon kehittämiseksi ottaen erityisesti huomioon valtuutettujen, lisätyn hallituksen ja hallituksen asema ja tehtävät». ⁶⁹ Sikäli kuin tehtävämäärityksessä tarkoitettiin lailla tai asetuksella säännöstettäviä asioita, ei valtioneuvoston valmistelutoimivallasta ja siihen kytkeytyvästä erityisten valmisteluorganien asettamiskompetenssista voi olla epäilyksiä. Sen sijaan voi esillä olevassa tapauksessa kysyä, olisiko pääosin valtioneuvoston ja sen alaisen eksekutiivin ulkopuolisista henkilöistä kootun elimen organisaatiomuotoa valittaessa pitänyt päätyä valtioneuvoston komiteapäätöksen toimikunnaksi tai mahdollisesti komiteaksi (s) määrittelemään orgaaniin.

⁶⁹ STMp 1723/051/81.

7.5. Muu välillinen valtionhallinto

7.5.1. Välillisen valtionhallinnon elimet ja niiden luokittaminen

Ns. välillisen valtionhallinnon alueella hallinto-oikeustiede ja sen käsitteenmuodostus on kokenut kenties kipeimmät päänsäränsä. Vaihtelevia tulkintoja on esitetty jo itse välillisen valtionhallinnon käsitteestä, jota esim. Suomen positiivinen lainsäädäntö ei tunne ja joka kuuluu tyypillisiin oikeustieteen juridisten ilmiöiden jäsentämisestä ja osin juridisten ongelmien välitöntä ratkaisemistakin varten luomiin kategorioihin.⁷⁰ Yleisimmin sitä lienee käytetty eräänlaisena *jäännöskategoriana*, joka organisatorisesti kattaa varsinaisen valtionhallinnon sekä itsehallinnollisten yhdyskuntien (Suomessa kuntien ja kuntainliittojen, Ahvenanmaan maakunnan sekä uskonnollisten yhdyskuntien) elimistön ulkopuolelle jäävät organit.⁷¹ Samaan hengenvetoon on ollut tapana huomauttaa rajanvetovaikeuksista ennen muuta suhteessa varsinaiseen valtionhallintoon sekä puhtaasti yksityisluonteiseen toimintaan ja sitä hoitaviin organisaatioihin.

Vielä sekavammaksi kirjallisuudesta saatava kuva muodostuu edettäessä välillisen valtionhallinnon sisäisiin luokituksiin ja yksittäistapausten sijoittamiseen näihin luokituksiin.⁷² Jo luokituksen ja sen soveltamisen tarkoituksiperät vaihtelevat. Niinpä Tore Modeen näyttää itsenäisiä jul-

⁷⁰ Kullan ja Rosasin mukaan saksalaisessa doktriinissa termiä »mittelbare Staatsverwaltung» käytti ensimmäisenä Köttgen v. 1939 julkaisemassaan tutkimuksessa, kun taas Suomeen sen introdusoi Rytkölä v. 1952 julkaistussa kuntain yhteistoimintaa käsittelevässä monografiassaan. *Kulla-Rosas* 1981 s. 7 ja 17.

⁷¹ Näin esim. *Merikoski* 1974c s. 224–232. Ks. myös *Kulla-Rosas* 1981 s. 19 ja siinä alav. 56 mainittu kirjallisuus.

⁷² Kaikki tutkijat eivät – ilmeisesti välilliseen valtionhallintoon luettujen organien heterogeenisuuden vuoksi – ole edes omaksuneet välillisen valtionhallinnon käsitettä eivätkä pyrkineet sen alan sisäiseen käsitteelliseen systematisointiin. Niinpä *Kastari*, 1977b s. 242–246, käyttää Suomen Pankista, Kansaneläkelaitoksesta, Oy Yleisradio Ab:sta ja Oy Alko Ab:sta termiä »erikoisasemassa olevat hallinnon elimet». *Niemivuo*, 1979 s. 57–66, on puolestaan Suomen julkisen vallan organisaation rakennetta eritellessään nimennyt ylimpien valtioelinten, hallintokoneiston ja tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle jättämiensä elinten muodostaman jäännöskategorian »muiksi julkisen vallan orgaaneiksi» sekä katsonut, että nämä »organit ovat asemaltaan ja organisaatioltaan siinä määrin erilaisia, ettei niiden edelleen systematisoiminen ole tarkoituksenmukaista». Ks. myös *Kulla-Rosas* 1981 s. 18–19.

kisoikeudellisia laitoksia koskevassa tutkimuksessaan⁷³ käyttämällään käsiteverkostolla pyrkineen lähinnä vain systematisoiviin tavoitteisiin; systematiikkansa mahdollista relevanssia konkreettisia juridisia ongelmia ratkaistaessa hän ei tarkastele. Toisinaan luokitusta on taas käytetty käsittelainopin konstruktiivisen metodin hengessä: tarkasteltavana oleva muodostuma on sijoitettu jonkin oikeustieteen välillisen valtionhallinnon kenttää jäsentäessään kehrittelemään kategorian alaan ja tästä käsitteellisestä lokeroinnista on johdettu esillä olleen oikeudellisen ongelman ratkaisu. Tällaiseen, mm. Pekka Kilven⁷⁴ perustellusti kritikoimaan menettelyyn on Suomessa turvauduttu esim. yksityisiin korkeakouluihin liittyneitä juridisia ongelmia tarkasteltaessa.⁷⁵ Kirjallisuudessa on havaittavissa myös melkoista hajontaa samojenkin orgaanien oikeudellisessa luonnehdinnassa. Esimerkistä käyvät jälleen yksityiset korkeakoulut: kirjallisuus jättää vaihtelun, jonka mukaan lähes jokainen niiden juridista asemaa pohtinut tutkija on luonut oman, muiden kirjoittajien käsityksistä ainakin joissain suhteissa poikkeavan konstruktion.⁷⁶ Samantapaista vaihtelua esiintyy myös esim. metsälautakuntien ja niiden edeltäjien kategorioinnissa.⁷⁷

Vaikka aiemmasta oikeuskirjallisuudesta ei ole saatavissa yksiselitteistä johtoa välillisen valtionhallinnon ja sen alaryhmien määrittelyssä, olen kuitenkin katsonut tarkoituksenmukaiseksi käyttää ko. käsitettä kuvaamaan eräitä poikkeuksellisia, myös organisaatiovaltatarkastelussa omailemaisia hallintotoiminnan organisatorisia muotoja. Päämääränäni ei ole sellainen käsitteellinen tarkkuus, joka mahdollistaisi kussakin yksittäistapauksessa tietyn muodostuman riidattoman sijoittamisen tiettyyn orgaaniryhmään. Käytän välillisen valtionhallinnon käsitettä sekä sen kattamien orgaanien sisäistä ryhmitystä vain eräänlaisena heuristisena apu-

⁷³ Modeen 1965.

⁷⁴ Kilpi 1971 s. 8–11.

⁷⁵ Ks. yksityisten korkeakoulujen kategorioimisesta käydystä keskustelusta Hakulinen 1934, Merikoski 1954 s. 45–59, Kivimäki 1954, Taxell 1954, Ellilä 1963, Modeen 1965 s. 140–141 sekä Kilpi 1971 s. 4–12.

⁷⁶ Kulla ja Rosas, 1981 s. 42–43, ovat tiivistäneet kirjallisuudessa esitetyt käsitykset kolmeen perusvaihtoehtoon: sekä korkeakoululla että sen ylläpitäjäsubjektilla on julkisoikeudellinen luonne; korkeakoulu on yksityisoikeudellisen subjektin omistama epäitsenäinen julkisoikeudellinen laitos; sekä korkeakoulu että sen ylläpitäjäsubiecti ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia vaikka korkeakoulun toiminta onkin osaksi julkisoikeudellista.

⁷⁷ Ks. esim. Tarjanne 1943 s. 172–174, Merikoski 1974c s. 226 ja OKa 1930 s. 83–84.

välineenä organisaatiovaltaan liittyvien erityisongelmien tarkastelussa. Käsitteelliset rajaukseni eivät siksi välttämättä ole käyttökelpoisia jonkin muun juridisen problematiikan analysoinnissa.

En myöskään hyödynnä omaksumiani käsitteitä sinänsä juridisten johtopäätösten perustana; konstruktivisen metodin kritiikissä yhdyn Kilven yksityisten korkeakoulujen oikeusaseman yhteydessä esittämiin ajatuksiin. Toinen asia on, että esim. välillisen valtionhallinnon rajauskriteerini kyllä implikoivat tiettyjä organisaatiovallan yleisestä jakautumisesta poikkeavia päätelmiä. Nämä on kuitenkin perustettava ko. käsitteen ulkopuolisiin oikeudellisesti relevantteihin argumentteihin.

Ymmärrän välillisen valtionhallinnon oikeuskirjallisuuden yleisen linjan mukaisesti sellaiseksi jäännöskategoriaksi, johon sijoittuvat *varsinaisen valtionhallinnon sekä itsehallinnollisten yhdyskuntien elimistön ulkopuoliset organit*. Rajankäyntiin yksityisen toiminnan ja sitä hoitavien organisaatioiden suuntaan en lähemmin kajoa. Totean vain, että ne kirjoittajat, jotka painottavat tehtävien ja toimivallan laadun merkitystä, ovat ilmeisesti oikeassa,⁷⁸ ja että tätä kriteeriä sovellettaessa on mahdollista, että sama organaani tai organisaatio hoitaa sekä yksityistä että välillisen valtionhallinnon piiriin kuuluvaa toimintaa.

Sen sijaan varsinaisen ja välillisen valtionhallinnon erottamisesta organisaatiovaltaproblematiikan näkökulmasta on esitettävä hieman pitemmälle meneviä arvioita. Väljästi ilmaisten varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolelle jäävät ne elimet, jotka eivät kuulu valtioneuvoston alaisessa eksekutiivissa pääsääntöisesti noudatettavien hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden piiriin. Tällaiset muodostumat voidaan vielä ryhmittää kolmeen alaryhmään:

- *itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset*,
- YhdL 1,2 §:ssä tarkoitetut *julkisoikeudelliset yhdistykset* sekä
- *yksityiset oikeussubjektit* –kuten osakeyhtiölain piiriin kuuluvat osakeyhtiöt tai yhdistyslain piiriin kuuluvat yhdistykset– sekä *niiden ylläpitämät (julkiset) laitokset*, joiden hoidettavaksi on annettu valtion hallintotoimintaan kuuluvia tehtäviä.

Varsinaiseen valtionhallintoon päin käytävän rajan kannalta ongelmallisin on ensimmäinen alaryhmä. Välilliseen valtionhallintoon lukemani

⁷⁸ Ks. yksityisen ja julkisen (välillisen valtionhallinnon harjoittaman) toiminnan rajanvedosta esitetyistä käsityksistä esim. *Tarjanne* 1937 s. 509–519, *Modeen* 1965 s. 50–60, *Loikkanen* 1968 s. 105–115 ja *Merikoski* 1974c s. 229–231 sekä ulkomaisesta kirjallisuudesta esim. *N. Herlitz* 1948 s. 296–297.

elimet eivät useissa tapauksissa kuulu valtion budjettitalouden eivätkä siten myöskään valtioneuvoston budjetin soveltamisvallan piiriin. Osaltaan tähän perustuen niillä on usein myös yksityisoikeudellisissa suhteissa itsenäinen, (muusta) valtiosta erillinen oikeussubjektiivius. Vaikka oikeushenkilöllisyydestä ei sinänsä vielä voi johtaa hallinto-organisatorisia suhteita koskevia oikeudellisia seuraamuksia, siihen kuitenkin välttämättä kytkeytyy ainakin tietty erityisasema finanssioikeudellisissa (ja niihin perustuvissa organisatorisissa) ohjaussuhteissa. Siksi yksityisoikeudellisen oikeussubjektiuden omaavat samoin kuin muutkin budjettitalouden ulkopuoliset orgaanit voidaan sijoittaa välilliseen valtionhallintoon. Toisaalta ainakaan organisaatiovallan yhteydessä varsinaisen valtionhallinnon rajaa ei ole tarkoituksenmukaista vetää niin, että kaikki oikeussubjektiutta vailla olevat tai kaikki budjettitalouteen kuuluvat orgaanit jäävät sen sisäpuolelle. Se, että orgaani jää valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon pääsääntöisten ohjaus- ja valvontajärjestelyjen ulkopuolelle, voi johtua myös muista kuin yksityisoikeudelliseen oikeussubjektiuteen tai budjettioikeudellisiin näkökohtiin liittyvistä syistä. Etäisyys valtionhallinnon keskitetystä ydinorganisaatiosta voi perustua esim. hallintoyksikölle säädettyyn itsehallinnolliseen asemaan. –Itsenäiset julkisoikeudelliset laitoksetkin saattavat olla säädetyt esim. jonkin ministeriön alaisiksi. Kuitenkin niiden muista säännöksistä ilmenevästä erityis asemasta johtuu, että ohjaussubjektin toimivalta määräytyy ainakin osittain hallinto-organisaation alaisuussuhteissa yleensä noudatettavista säännöistä poikkeavasti.

Käyttämäni laitoskäsitteeseen ei sisälly tehtäviä ja toimivaltaa koskevia tunnusmerkkejä, vaan se määrittyy pelkästään *organisatoris-muodolisten* seikkojen nojalla. Itsenäiseksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi katsonani hallintoyksiköt tosin toimivat usein ns. palvelevassa tai suorittavassa hallinnossa (*Leistungsverwaltung*)⁷⁹. Välttämätön edellytys orgaanin sijoittamiselle puheena olevaan välillisen valtionhallinnon alaryhmään ei tehtävien tämän kaltainen luonne kuitenkaan ole. Laitoskäsitteeseeni ei myöskään liity ko. yksiköiden päätösvallan käyttämisjärjestelyjä koskevia olettamuksia. Käsitelmäni ei siten ota kantaa esim. siihen korkeakoulujen mahdollisista yhteisöllisistä piirteistä käytyyn keskusteluun, jonka korkeakoulujen hallinnon uudistamissuunnitelmat ja niihin kytkeytynyt korkeakoulujen itsehallinnollisen aseman tulkinta ajankohtaisti-

⁷⁹ Vrt. Modeen 1965 s. 42.

vat.⁸⁰ Yhteisökäsitteseen viittaavaa rajanvetoa laituskategoriaani sisältyy vain sikäli, että se sulkee ulkopuolelleen YhdL 1,2 §:ssä tarkoitettut julkisoikeudelliset yhdistykset.

Konstruktiiiviseen metodiin ottamani kannan vuoksi lienee myös lähes tarpeetonta korostaa, että laitoksen käsitettä käyttäessäni en osallistu esim. laitosvaltakonseption sovellettavuudesta tai HValL:iin piiriin kuuluvien viranomaisten rajaamisesta käytyyn keskusteluun. Jätän myös avoimeksi kysymyksen, kuuluvatko laitoksiksi kutsumani elimet ylipäänsä valtio-organisaatioon vai eivät. Vastaus tähän kysymykseen riippuu siitä juridisesta yhteydestä, jossa se kulloinkin esitetään, ja niistä kriteereistä, joilla valtio-organisaatio määritellään. Mahdollista myös on, että vastaus ei ole sama kaikkien itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi luokittelemieni elinten kohdalla. Valtio-organisaation raja kulkee tämän elinryhmän sisällä esim. silloin, jos valtio-organisaation määrittelykriteerinä käytetään valtion budjettitaloutta⁸¹ tai orgaanien henkilöiden tehtäväänsä asettamisjärjestystä Holopaisen⁸² tavoin tulkittuna. Organisaatiovaltaproblematiikkaa tarkasteltaessa ei kysymystä valtio-organisaatioon kuulumisesta kuitenkaan ole nähdäkseni tarpeen lainkaan asettaa.

7.5.2. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset

Mihin itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia koskevan organisaatiovalan arviointi on valtiosääntöisesti nojattava silloin, kun ei voida tukeutua nimenomaisiin erityissäännöksiin kuten Suomen Pankin tai jäljempänä vielä käsiteltävän Helsingin yliopiston kohdalla? Käsitykseni mukaan valtiosääntöiseksi kiinnekohdaksi on myös itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten yhteydessä otettava HM 28,1 §. Käsitykseni ei perustu ko. säännöksen käyttämään ilmaisuun »yleinen laitos», jolle ei, kuten olen jo todennut (VIII.4.2.), voida antaa ratkaisevaa merkitystä säännöksen soveltamisalaa pohdittaessa. Nojaudun siihen, samoin jo aiemmin esittämäni näkemykseen, jonka mukaan HM 28,1 § on perustelluimmin ymmärrettä-

⁸⁰ Ks. tästä keskustelusta esim. *Klami* 1969 ja 1970 s. 13–14, *Sipilä et al.* 1969 s. 2–3 ja *Kilpi* 1971 s. 10–11.

⁸¹ Vrt. *kom.miet.* 1978: 22, nide 2, liite 1 s. 1, jossa valtion keskushallinto rajataan yksiköiksi, »joiden toimialueena on koko maa ja jotka sisältyvät valtion budjettitalouteen».

⁸² *T. Holopainen* 1969 s. 22.

vissä valtion hallintotehtävien organisoimisessa noudatettavaksi yleissäännökseksi.

Kirjallisuudessa tosin Mäenpää on, kantaansa lähemmin argumentoimatta, katsonut välillisen valtionhallinnon jäävän säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.⁸³ Jotta tällainen rajaus olisi hyväksyttävissä, tulisi nähdäkseni vähintäänkin osoittaa se vaihtoehtoinen valtiosääntöinen lähtökohta, josta käsin itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia samoin kuin muutakin välillistä valtionhallintoa koskevaa organisaatiovaltaa voitaisiin arvioida.

Kun omaksutaan –kuten nähdäkseni on syytä tehdä– HM 28,1 §:n legislatiivin organisaatiovallan kannalta laaja tulkinta, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten perustaminen jää eksekutiivin kompetenssin ulkopuolelle. Laitokset ovat organisaatiovaltataarkastelussa sellaisia itsenäisiä orgaaneja, joita koskevat perussäännökset HM 28,1 § edellyttää annettavaksi lailla, olipa niissä sitten HM 65,1 §:n mukaisten menosääntöjen perusteiden vakiintuneen tulkinnan tarkoittamia vakansseja tai ei. Legislatiivin myötävaikutusvaatimusta voi lisäksi pitää yleensä vielä korostuneempana itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia kuin valtionhallinnon ydinorganisaatioon kuuluvia elimiä perustettaessa. Tällaisten laitosten yhteydessä näet aktualisoituvat ne »itsehallinto- tai autonomia-alueiden» hallintohierarkiasta irrottamista sekä parlamentaarisen ohjaus-, valvonta- ja vastuumekanismien toimintakykyä koskevat näkökohdat, joihin Böckenförde on institutionaalista lakivarausta käsitellessään viitanut. Niinpä laitoksen irrottaminen valtionhallinnon ydinorganisaatiosta supistaa valtioneuvoston ohjausmahdollisuuksia ja lisää organisatorisen ratkaisun poliittista ominaispainoa. Virkamieshallintoperiaatteesta poikkeaminen orgaanihenkilöistä säädettyä saattaa niin ikään lisätä legislatiivin myötävaikutuksen välttämättömyyttä.

Tässäkään yhteydessä orgaanin tehtävien ja toimivallan laadulla ei ole merkitystä legislatiivin myötävaikutusvaatimuksen kannalta: vaatimus ulottuu yhtä hyvin julkista valtaa käyttävien kuin muidenkin laitosten perustamiseen. Sen sijaan on mahdollista, että pohdittaessa yksityiskohteisemmin niitä organisatorisia järjestelyjä, joista perussäännökset on kulloinkin annettava lailla, esim. julkisen vallan käyttöön liittyvillä kriteereillä on oma relevanssinsa.

Silloin kun laitos itse muistuttaa organisatorisilta piirteiltään komiteaa, valtioneuvostolla sen paremmin kuin muullakaan eksekutiivilla ei ole

⁸³ Mäenpää 1977 s. 46.

toimivaltaa sen perustamiseen. Mielessäni ovat nykyisin toimivista orgaaneista metsälautakuntien tyyppiset elimet. Oikeuskirjallisuuden niistä antamista luonnehdinnoista otettakoon esimerkiksi Tarjanteen lausuma, jonka mukaan metsälautakuntia edeltäneet metsänhoitolautakunnat olivat »metsähallituksen valvonnanalaisia, itsehallinnolla varustettuja erityisluontoisia laitoksia, joilla on oma oikeussubjektiviteetti».⁸⁴

Jos komiteaksi luonnehdittava elin taas on organisaatiovaltataarkastelussa luokiteltava laitoksen epäitsenäiseksi osaorganiksi, organisointikompetenssin jakautumista legislatiivin ja eksekutiivin kesken on arvioitava saman tapaisilla kriteereillä kuin muidenkin HM 28,1 §:n alaan kuuluvien hallintoyksiköiden yhteydessä. Nämä kriteerithän liittyvät lähinnä komiteatyyppisen elimen tehtävään ja toimivaltaan sekä kokoonpanoon. Eräissä tapauksissa perustamiskompetenssin pidättäminen legislatiiville johtuu elimen lainkäyttötehtävistä; tällaisia itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten yhteydessä toimivia lainkäyttöorgaaneja ovat nykyisin eläketurvakeskuksen ja kunnallisen eläkelaitoksen eläkelautakunnat.

Yleissääntönä voi pitää, että ainakaan valtioneuvoston toimivallassa ei ole perustaa komiteatyyppistä elintä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen organisaatioon tai edes määrätä virkakäskyllä elintä perustettavaksi. Ne valtiosääntöiset perusteet, joihin valtioneuvoston yleinen organisaatiovalta ja siihen sisältyvä komiteoita koskeva kompetenssi nojautuu, ovat tällaisten laitosten yhteydessä vain rajoitetusti relevantteja. Näin on asia sekä budjetin soveltamisvallan että tästä riippumattoman virkakäskyjen antamisvallan osalta. Yksittäistapauksissa ohjauskompetenssista annetut erityissäännökset voivat kuitenkin osoittaa valtioneuvoston (sen ministeriön) ja laitoksen välisen suhteen niin kiinteäksi, että se sisältää myös komiteatyyppisiä elimiä koskevaa toimivaltaa.

Valtioneuvoston organisaatiovallan rajoja yleispiirteittäin kartoitettaessa ei ole tarkoituksenmukaista lähteä selvittämään kaikkiin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin liittyviä erityiskysymyksiä. Otan kuitenkin erillistarkasteluun budjetin ulkopuolisia rahastoja hoitavat elimet sekä itsehallinnollisista laitoksista korkeakoulut.

Budjetin ulkopuolinen rahasto on valtiosääntöisellä tasolla oikeastaan budjettioikeudellinen käsite. Käsite kiinnittyy seuraavaan, budjetin ns. täydellisyysperiaatteesta poikkeavaan HM 66,2 §:n säännökseen: »Onko

⁸⁴ Tarjanne 1943 s. 174.

jokin rahasto, joka ei ole tarkoitettu vuotuisia tarpeita varten, jätettävä tulo- ja menoarvion ulkopuolelle, siitä on erikseen säädetty.» Valtiokäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa säännökselle on vakiintunut seuraava tulkinta. Budjetin ulkopuolinen rahasto on perustettavissa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla kahdella edellytyksellä. Ensinnäkään se ei saa olla tarkoitettu vuotuisiin tarpeisiin; tämä edellytys seuraa välittömästi jo HM 66,2 §:n sanamuodosta. Toiseksi se ei saa määrältään muodostua »vuotuisen tulo- ja menoarvioon verrattuna niin suureksi, että eduskunnalle hallitusmuodon mukaan kuuluva budjettivalta sen johdosta joutuisi vaaraan tulla loukatuksi», perustuslakivaliokunnan v. 1963 antamaa lausuntoa lainatakseni.⁸⁵

Budjetin ulkopuolisista rahastoista puhuttaessa tarkoitetaan toisinaan myös organisatorisia yksiköjä, rahastoja hoitavia erityiselimiä.⁸⁶ Tällainen puhe on ainakin valtiosääntöisellä tasolla sikäli epätasomallista, että HM 66,2 § ei edellytä organisatorisia erityisjärjestelyjä eikä sillä nähdäkseeni myöskään ole merkitystä organisaatiovallan määräytymisessä. Rahastot voidaan antaa keskitettyyn valtionhallintoon kuuluvien orgaanien hoitoon. Silloin kun erityiselimiä perustetaan, organisaatiovallan jakautumisesta on taas muiden itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten tavoin arvioitava HM 28,1 §:n pohjalta. HM 66,2 § koskee ainoastaan rahaston erottamisesta vuotuisesta budjetista, ei sen sijaan rahastoja hoitamaan mahdollisesti perustettavien erityisorgaanien säännöstämistä. Näin on asianlaista siitä huolimatta, vaikka tällaisen orgaanin kustannukset suoritettaisiin rahaston varoista.

Käytännössä HM 66,2 §:n edellyttämät säännökset rahastosta sekä sitä hoitavaa erityiselintä koskevat perussäännökset on tapana sijoittaa samaan lakiin.⁸⁷ Tämä ei kuitenkaan muuta sitä juridista arviota, että lakitasoisen sääntelyn vaatimus johtuu näissä säännösryhmissä hallitusmuodon systematiikassa eri kohdista.

Rahaston ja sitä hoitavan erityisorganisaation jääminen budjettitalouden ulkopuolelle vaikuttaa valtioneuvoston organisaatiovaltaan sikäli, että

⁸⁵ Prvl n:o 7 v. 1963 vp. Ks. budjetin ulkopuolisen rahaston tavallisella lailla perustamisen edellytyksistä myös *Suviranta* 1965 s. 215–230 ja *Vesanen* 1970 54–73.

⁸⁶ Ks. esim. *Mäenpää* 1979 s. 163, jossa todetaan, että »tulo- ja menoarvion ulkopuolisella rahastolla on ollut ja on edelleen tiettyä merkitystä myös hallinnollisena organisaatiomuotona rahastojen puhtaasti fiskaalisen tehtävän ohella».

⁸⁷ Näin esim. *Vientitakuu* L 479/62 ja L eräiden elinkeinoalojen valtiontakauksista 375/63.

budjetin soveltamisvalta ei ole käytettävissä valtioneuvoston kompetenssiperustana. Sen sijaan on mahdollista, että erityisorganisaation alaisuussuhde valtioneuvostoon (sen ministeriöön) on ohjauskompetenssista annetuissa säännöksissä määritelty niin kiinteäksi, että se sisältää myös oikeuden perustaa ko. organisaatioon kuuluvia komiteatyyppejä elimiä tai ainakin määrätä virkakäskyllä tällainen elin perustettavaksi.

Kun rahasto jätetään keskitettyyn hallinto-organisaatioon kuuluvan organin, kuten valtioneuvoston tai ministeriön, hoitoon, sitä avustamaan saatetaan perustaa komiteatyypinen elin. Näin on menetelty öljysuojarahastosta säädettyäessä: öljysuojarahastolain (379/74) 8 §:n mukaan valtioneuvoston apuna öljysuojarahastoa ja sitä koskevissa asioissa on öljyhinkolautakunta, jonka kustannukset lain 10 §:n perusteella suoritetaan öljysuojarahastosta. Lain 1 § valtuuttaa lisäksi valtioneuvoston siirtämään määräämissään rajoissa rahastosta maksettavista korvauksista päättämisen lautakunnalle.

Voiko valtioneuvosto tai ministeriö itse perustaa hoitoonsa jätettyä budjetin ulkopuolista rahastoa koskevien asioiden hallinnossa avustavan komiteatyypisen elimen? Vastaukseni on periaatteessa myönteinen. Myös budjetin ulkopuolisen rahaston perustava laki on sellainen eduskuntapäätös, jonka toimeenpanosta HM 2,3 ja 41,1 §:n mukaisesti huolehtiessaan valtioneuvostolla on oikeus käyttää apunaan komiteatyypisiä orgaaneja. Edellytyksenä valtioneuvoston organisaatiovallalle on tässäkin tapauksessa, että komitean toimivalta rajoittuu valmistelu- ja neuvonantofunktioihin; päätösvaltaa käyttävän komitean perustaminen valtioneuvoston toimin ei ole mahdollista muutoin kuin lailla annetun valtuutuksen nojalla. Tällöinhän on itse asiassa kysymys sellaisesta itsenäisestä organista, jonka perustaminen edellyttää HM 28,1 §:n nojalla legislatiivin myötävaikutusta.

Edellä sanotun nojalla voidaan arvostella hinnantasaustoimikunnan perustamista valtioneuvoston päätöksellä hinnantasausrahastosta annetun lain (205/44) soveltamisesta (206/44). Päätös nojattiin lain 2 §:ään, jonka mukaan valtioneuvoston asiana oli mm. »määrätä, mitkä viranomaiset päättävät korvausten myöntämisestä tai määräämisestä sekä huolehtivat niiden maksamisesta tai perimisestä». Tällaisena viranomaisena toimi valtioneuvoston päätöksen mukaan hinnantasaustoimikunta. Kyseenalaista kuitenkin on, sisältyikö viranomaisen määräämistehtävään myös valtuutus perustaa uusi orgaani. Jos budjetin ulkopuolista rahastoa koskevaa päätösvaltaa käyttävän erityiselimen perustaminen vaatii legislatiivin myötävaikutusta, perustamistoimivallan siirtäminen valtioneuvostolle edellyttäneen nimenomaista valtuutusta.

Korkeakouluista Helsingin yliopiston itsehallinto-oikeus on turvattu jo perustuslain tasolla (HM 77,1 §). Hallitusmuodossa on itsehallinto-oikeuteen liittyen lisäksi säännelty yliopistoa koskevien säädösten antamisjärjestys ja taattu konsistorille oikeus antaa näistä säädöksistä lausuntonsa. Helsingin yliopiston itsehallintoa koskeviin tavallisessa ja perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakien sääntelyalan rajanvetoon en kuitenkaan puutu tässä yhteydessä, jossa päähuomion kohteena on legislatiivin ja eksekutiivin välinen organisaatiovallan jako. Muista korkeakouluista annetuissa laeissa itsehallintosäännös on, sikäli kuin tällainen säännös on lakiin sisällytetty, vakiintuneesti kirjoitettu seuraavaan muotoon: »Sisäisissä asioissaan korkeakoululla/yliopistolla on itsehallinto siten kuin asetuksella säädetään.»⁸⁸

Ongelmaksi voidaan –ainakin muiden korkeakoulujen kuin Helsingin yliopiston kohdalla– asettaa jo, onko itsehallintosäännöksellä lainkaan itsenäistä juridista relevanssia eksekutiivin organisaatiovallan rajoittajana. Lain tasoiset säännökset näyttävät sanamuotonsa mukaan jättävän itsehallinnon sisällön ja laajuuden asetuksella tehtävien ratkaisujen varaan. Lisäksi voidaan viitata siihen analyttisen suuntauksen konstruktivistiseen metodiin kohdistaman kritiikin hengessä esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan positiivisoikeudellisia itsehallintosäännöksiä tulkittaessa ei voida lähteä apriorisesta ja yleispätevästä itsehallintokäsitteestä; »itsehallinto-sanalla tarkoitetaan eri yhteyksissä erisisältöisiä entiteettejä» on Holopainen kirjoittanut.⁸⁹

Holopaisen itsehallintokäsitteen positiivisoikeudellisesta tulkinnasta esittämään voi paljossa yhtyä. Tulkintaa ei voida perustaa oikeustieteen kehittelemään itsehallinnon määritelmään, joka sellaisenaan siirretään positiivisoikeudellisten säännösten sisällöksi; itsehallintokäsitteellä voi eri yhteyksissä olla eri merkitys. Tämän myöntäminen ei kuitenkaan ole samaa kuin itsenäisen juridisen relevanssin kieltäminen itsehallintosäännöksiltä. On päinvastoin syytä olettaa, että itsehallintosäännöksillä kuten juridisilla normeilla yleensäkin on tavoiteltu joitakin oikeudellisia vaikutuksia. Positiivisoikeudellisen itsehallintokäsitteen merkitysvaihtelun tunnustaminen ei myöskään saa johtaa toiseen äärimmäisyyteen, käsitteellön yhteisten piirteiden ennakkolliseen kieltämiseen. Myös silloin kun säilytetään kriittinen etäisyys käsiteläinopin konstruktivistiseen metodiin, on perusteltua otaksua, että positiivisoikeudellinen itsehallintokäsite viit-

⁸⁸ Esim. L. Lapin korkeakoulusta 8/79 3,2 §.

⁸⁹ T. Holopainen 1969 s. 286. Vrt. Klami et al. 1976 s. 4–9.

taa eri käyttöyhteyksissään joissain suhteissa yhteismitallisiin ilmiöihin. Siten ei ole ennalta täysin tuomittavaa etsiä itsehallintosäännösten tulkin-
nassa argumentteja niistä muista yhteyksistä, joissa ko. käsitettä on
positiivisoikeudellisesti käytetty.

Korkeakoulujen itsehallintoa koskevilta säännöksiltä ei ole perus-
teltua kieltää itsenäistä oikeudellista merkitystä huolimatta niiden viit-
tauksista alemman tasoihin säädöksiin. Lähtökohdaksi on nähdäkseni
otettava, että itsehallintosäännös asettaa tietyt sisällölliset rajat alemman
tasoisilla säädöksillä toteutettaville järjestelyille. Nämä rajat koskevat
ennen muuta korkeakoulujen suhteita valtion keskitettyyn hallinto-orga-
nisaatioon ja tähän kuuluvien orgaanien toimivaltaa korkeakouluihin
liittyvissä asioissa. Itsehallintosäännös edellyttää, että korkeakouluille
turvataan tietty riippumattomuus valtionhallinnon ydinorganisaatiosta.
Juuri tämä riippumattomuusvaatimus oikeuttaa lukemaan korkeakoulut
itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin huolimatta siitä, että ne kuuluvat
valtion budjettitalouden piiriin ja että niiden on säädetty toimivan ope-
tusministeriön alaisina. Tietyn asteista riippumattomuutta valtion keski-
tetyistä hallintokoneistosta voi myös pitää sinä pienimpänä yhteisenä
nimityksenä, jonka positiivisoikeudellinen itsehallintokäsite eri käyttöyh-
teyksissään sisältää. Riippumattomuuden konkreettinen sisältö samoin
kuin itsehallintosäännöksen mahdolliset muut implikaatiot –esim. suh-
teessa päätösvallan käytön järjestämiseen yksikön sisällä– sen sijaan
vaihtelevat lähinnä itsehallinnon kulloisestakin tarkoituksesta sekä täy-
dentävistä säännöksistä riippuen.

Korkeakoulujen itsehallinnolla tavoiteltavat päämäärät liittyvät ensisi-
jaisesti niiden perustehtäviin, opetukseen ja tutkimukseen. Ne korkea-
koulujen itsehallintoa käsitelleet kirjoittajat, jotka ovat pitäneet itsehal-
linnon päätarkoituksena tutkimuksen ja opetuksen vapauden turvaamis-
ta,⁹⁰ ovatkin nähdäkseni oikeassa, sillä varauksella, että tutkimuksen ja
opetuksen vapauden rinnalle on klassisen sivistysyliopiston ideaalien
mukaisesti ehkä vielä asetettava opiskelun vapaus.⁹¹ Itsehallintosäännök-
sen edellyttämä riippumattomuus keskitetystä valtionhallinnosta koskee
siten lähinnä tutkimus- ja opetus- (sekä mahdollisesti opiskelu-)tehtävän
hoitamista. Vähäisempi sen merkitys on sisäisessä, perustehtäville puittei-
ta ja edellytyksiä luovassa hallinnossa taikka esim. opiskelijoiden sosiaali-
seen asemaan liittyvissä kysymyksissä.

⁹⁰ Ks. esim. *Juha Vuorinen* 1979 s. 33–41 ja *Huhtanen* 1979 s. 13–14.

⁹¹ Ks. (uus)klassisesta yliopistoihanteesta esim. *Toikka* 1970.

Esittämästäni itsehallintosäännösten tulkinnasta on johdettavissa ensinnäkin valtioneuvostoa koskeva kielto perustaa komiteatyyppejä elimiä, joiden tehtävänä olisi käsitellä korkeakoulujen perustehtäviin liittyviä ja korkeakoulujen itsehallinnolliseen päätösvaltaan kuuluvia asioita. Kielto ulottuu sekä valtioneuvoston omaan että korkeakoulujen organisaatioon kuuluviin komiteoihin. Kiellon tarkoittamia asiaryhmiä taas saattavat olla esim. tutkintosäännöt sekä korkeakouluittaiset tutkimus- ja opetusohjelmat.

Korkeakoulujen sisäiseen hallintoon liittyvissä asioissa valtioneuvoston organisaatiovallan rajat ovat väljemmät. Itsehallinnon kannalta arveluttavana ei voida pitää esim. korkeakoulujen rakentamisen neuvottelukuntien perustamista valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan nojalla. Valtioneuvosto saattaa niin ikään virkakäskyin määrätä virastodemokratiaelinten perustamisesta korkeakouluihin edellyttäen, että nämä elimet eivät käsittele korkeakoulujen perustehtäviä koskevia asioita. Tuomioistuineläytöksen tavoin myös korkeakouluhallinnossa on kuitenkin muistettava, että sisäisen hallinnon ja perustehtävien raja on häilyvä ja että sisäinen hallinto vaikuttaa, joskin tapauksittain vaihtelevasti, myös varsinaiseen toimintaan.

Itsehallintosäännöksestä seuraa nähdäkseni eräitä asetuksellakin käytettävää organisaatiovaltaa koskevia rajoituksia. Vaikka itsehallintosäännöksestä ei ehkä voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä tavasta, jolla korkeakoulun hallintoa hoitavat, asetuksella määrättävät organit on järjestettävä, on sille kuitenkin myös tässä suhteessa annettava jonkinlainen asetustason sääntelyä sitova vaikutus. Niinpä riippumattomuusvaatimuksen vastaisena olisi pidettävä säännöksiä, jotka määräisivät korkeakoulun päätösvaltaa käyttävät elimet muodostettaviksi keskitetyn hallintokoneiston edustajista. Kokoonpanosta riippumatta itsehallinnon kannalta problemaattinen on jo järjestely, jonka mukaan keskitetyn valtionhallinnon organit käyttävät päätösvaltaa hallintoelinten asettamisessa, kuten eräitä tällaisen järjestelyn omaksuneita korkeakouluasetuksia arvosteltaessa on huomautettukin.⁹²

Vaikka itsehallintosäännöksistä johdettava riippumattomuusvaatimus suuntaa kärkensä lähinnä keskitettyyn valtionhallintoon, on sillä korkeakoulujen yhteydessä rationsa – tutkimuksen ja opetuksen (sekä opiskelun) vapauden turvaamisen – vuoksi vaikutuksia myös korkeakoulujen ja ulkopuolisen yhteiskunnan välisissä suhteissa. Itsehallintosäännös ei

⁹² Ks. arvostelusta kokoavasti *Huhtanen* 1979 s. 87–88.

nähdäkseni sallisikaan esim. sellaista korkeakoulun päätösvaltaa käyttävien hallintoelinten kokoonpanoa, jossa myös korkeakoulun ulkopuolisten ryhmien intressijärjestöt olisivat edustettuina. Kun korkeakoululaeissa säädetään, että korkeakouluun kuuluvat sen opettajat, tutkijat, muu henkilökunta ja opiskelijat, tämän voi katsoa edellyttävän, että vain näihin ryhmiin kuuluvat tai niitä edustavat henkilöt voivat olla korkeakoulun hallintoelinten jäseninä. Ja vaikka tällaista säännöstä ei sisältyisi lakiin, vaatimus olisi nähdäkseni perustettavissa jo itsehallintosäännökseen.

Koskevatko asetustasoiselle organisoinnille esittämäni rajoitukset myös neuvoa-antavia elimiä? Eräistä korkeakouluista annettujen asetusten mukaan niiden yhteydessä voi toimia perustehtäviin liittyviä kysymyksiä käsitteleviä neuvoa-antavia elimiä, joissa on myös korkeakoulun ulkopuolisten tahojen edustajia.⁹³ Riippumattomuusvaatimuksesta sekä neuvonanto- ja muodollisen päätöksentekofunktion tosiasiallisen rajan häilyvyydestä johtuen suhtaudun periaatteessa torjuvasti tällaisen järjestelyn juridiseen sallittavuuteen. Myönnän kuitenkin, että mm. ulkopuolisten jäsenten valikoimisiperusteet, korkeakoulun opetus- ja tutkimusala sekä komiteatyypin elimen konkreettinen tehtävämääritys voivat yksittäistapauksissa perustella lähtökohdastani poikkeavaa kantaa.

Myös asetustasoisten järjestelyjen sallittavuutta on sisäisen hallinnon kysymyksissä arvioitava toisin kuin korkeakoulujen perustehtäviin liittyvissä asioissa. Itsehallintosäännös ei siten ainakaan pääsääntöisesti estäne osin korkeakoulun ulkopuolisistakin henkilöistä kootun neuvoa-antavan elimen perustamista asetuksella korkeakoulun yhteyteen.

Helsingin yliopistoon on katsottu voitavan nimenomaisen lainsäätövaltuutuksen puuttuessa asetuksella perustaa jopa päätösvaltaa tietyissä taloushallinnon kysymyksissä käyttävä elin. Tähän elimeen, rahoitustoimikuntaan, kuuluu kokoonpanosäännöksen mukaan kvestorin ja pienen konsistorin valitseman vakinaisessa virassa olevan yliopistonopettajan lisäksi myös, samoin pienen konsistorin valitsemana, »liike-elämään ja raha-asiaiden hoitoon hyvin perehtynyt henkilö».⁹⁴

Itsehallintosäännöksestä ja riippumattomuusvaatimuksesta eksekutiivin organisaatiovallalle johdettavien rajoitusten ulkopuolelle jäävät myös

⁹³ A Lapin korkeakoulusta 194/79, 3,3 § ja A teknillisestä korkeakoulusta 5 § (116/80): »Korkeakoulun ja sen toimintaympäristön yhteistyötä varten korkeakoululla voi olla neuvottelukunta, jonka hallitus/hallintokollegi asettaa. Neuvottelukunnan tehtävänä on antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita korkeakoulua koskevista periaatteellisesti tärkeistä asioista. Tarkemmat määräykset neuvottelukunnasta annetaan johtosäännössä.»

⁹⁴ A sisältävä Helsingin yliopiston säännöt 228/24, muut. 389/46, 120,1 §.

opiskelijoiden sosiaalisia etuuksia koskevia kysymyksiä käsittelevät elimet. Eksekutiivilta voi tosin puuttua tällaisten elinten perustamiskompetenssi niiden toimivallan tai virkamieshallintoperiaatteesta poikkeavan kokoonpanon vuoksi. Perussäännökset korkeakoulujen ja eräiden muiden oppilaitosten opintotukilautakunnista onkin annettu lailla. On sitä paitsi epävarmaa, voiko näitä elimiä lainkaan pitää korkeakoulujen organisaatioon kuuluvina. Ne ovat näet lain mukaan »valtion opintotukikeskuksen alaisia paikallisia toimielimiä opintotukiasioissa» (L valtion opintotukikeskuksesta 29/72; 1,2 §).

7.5.3. *Julkisoikeudelliset yhdistykset*

Julkisoikeudellisilla yhdistyksillä tarkoitetaan YhdL 1,2 §:ssä lain soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä »yhdistyksiä, jotka lainsäädäntötoimenpitein erityisiä tarkoituksia varten järjestetään». Julkisoikeudellisten yhdistysten perustaminen on usein säädetty pakolliseksi eikä jätetty yksityisten subjektien oma-aloitteisuuden varaan. Sääöksin on myös määritetty niiden tehtävät ja niille on asetettu valtioon kohdistuva velvollisuus täyttää säädetty tehtävänsä. Jäsenyys on usein säädetty tietyt kriteerit täyttävien henkilöiden velvollisuudeksi (pakkojäsenyys). Niille on edelleen saatettu uskoa joko jäseniään tai joskus ulkopuolisiakin henkilöitä koskevaa julkista valtaa.⁹⁵

Merikosken mukaan YhdL 1,2 §:n ilmaus »lainsäädäntötoimin» viittaa paitsi eduskuntalakiin myös asetukseen. Julkisoikeudellista yhdistystä koskevien perussäännösten antaminen ei siten ainakaan poikkeuksetta edellyttäisi lakia. Kantaansa hän on tukenut sillä, että legislatiivin ohella myös tasavallan presidentillä on HM 28 §:n yleissäännöksen nojalla lainsäädäntövaltaa; sen sijaan valtioneuvoston lainsäädäntövalta vaatii aina oikeusperustakseen nimenomaisen erityisvaltuutuksen. Lisäksi hän on todennut, että ainakin joitakin julkisoikeudellisia yhdistyksiä voidaan pitää HM 28,1 §:n tarkoittamina yleisinä laitoksina ja että tämä mahdollistaa niiden säännöstämisen asetustasolla ilman legislatiivin valtuutusta.⁹⁶

Merikosken perustelut ovat eräissä keskeisissä kohdissaan aiemmin esittämiäni näkökohtien vastaisia. Merikoski nojaa argumentaationsa aineellisen lain käsitteeseen, jonka sovellettavuuden valtiosääntödogmatikassa olen torjunut. Edelleen hän tulkitsee HM 28 §:n organisaatiovaltakohdan soveltamisalaa yleisen laitoksen käsitteen kautta ja omaksuu

⁹⁵ Merikoski 1935 s. 99.

⁹⁶ Merikoski 1974b s. 167–168.

legislatiivin organisaatiovallalle suppean tulkinnan; näissäkin kysymyksissä olen edellä ottanut Merikosken esityksestä poikkeavan kannan.

Olen kuitenkin Merikosken kanssa samaa mieltä siinä, että HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohda on otettava lähtökohdaksi myös julkisoikeudellisia yhdistyksiä koskevan säännöstämiskompetenssin jakautumista arvioidaessa. Näin on asianlaita ainakin silloin, kun tällaisten yhdistysten hoidettavaksi annetaan (valtion) hallintotehtäviä, joita ei tässäkään yhteydessä ole typistettävä pelkästään julkisen vallan käyttöä sisältäviin funktioihin. HM 28,1 §:n sovellettavuus ei kuitenkaan johdu yleisen laitoksen käsitteen määritelmästä vaan tämän säännöksen asemasta hallintotehtävien organisoimisessa noudatettavana yleissäännöksenä.

Kun HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohdasta lähtien arvioidaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä koskevaa säännöstämiskompetenssia, siitä tehtävä johtopäätös on kuitenkin sen tulkinnassa omaksumistani lähtökohdista toinen kuin Merikosken esittämä. Säännös ei suinkaan perustele presidentin legislaatiivista riippumatonta organisaatiovaltaa vaan edellyttää soveltamisalaansa kuuluvia julkisoikeudellisia yhdistyksiä sääntelevien perussäännösten antamista lailla. Se, milloin julkisoikeudellinen yhdistys hoitaa hallintotehtäviä ja milloin ei, on jossain määrin tulkinnanvaraista. Joka tapauksessa lieene oikeutettua katsoa, ettei »yhdistyksen järjestäminen lainsäädäntötoimenpitein erityisiä tarkoituksia varten» vielä tee sen tehtävistä hallintotehtäviä, vaan että tällaisen päätelmän tulee perustua laadullisiin kriteereihin.⁹⁷ Yhdistyksen jäädessä HM 28,1 §:n organisaatiovaltakohdan sääntelyalan ulkopuolelle on mahdollista, että presidentin omaperäiselle asetuksenanto-oikeudelle on osoitettavissa jokin käypä peruste. Rajoittaessani HM 28,1 §:n tarkastelun sen organisaatiovaltaa koskevaan kohtaan en kuitenkaan lähde tällaisia perusteita etsimään. Tärkeintä on todeta, että ainakaan valtioneuvoston omaperäinen, ts. valtuutukseen perustumaton kompetenssi säännöstää julkisoikeudellisia yhdistyksiä tuskin tulee kysymykseen; tässä olen siis samaa mieltä kuin Merikoski.

Valtioneuvosto ei voi tukeutua myöskään budjetin soveltamisvaltaan eikä tästä riippumattomaan alaisensa eksekutiivin ohjauskompetenssiin.

⁹⁷ Julkisoikeudellisista yhdistyksistä on pelkästään asetuksen tasoisin säännöksiin järjestetty mm. kauppakamarit (296/53) sekä Liikenneturva (787/73). En kuitenkaan tässä yhteydessä käy pohtimaan, hoitavatko ne sellaisia hallintotehtäviä, joiden vuoksi ne kuuluisivat yllä esittämäni lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen piiriin.

Julkisoikeudelliset yhdistykset eivät kuulu budjettitalouteen eivätkä myöskään valtionhallinnon pääsääntöisten ohjaus- ja valvontasuhteiden piiriin. Nimenomaisilla säännöksillä valtioneuvostolle voidaan sen sijaan antaa sellainen ohjaustoimivalta, joka sisältää myös oikeuden komiteatyypisten organien perustamiseen tai perustettavaksi määräämiseen. Tällaiseen tulkintaan eivät kuitenkaan vielä oikeuta esim. sellaiset julkisoikeudellisia yhdistyksiä koskevissa säädöksissä tavattavat säännökset, joiden mukaan yhdistys on tietyn ministeriön valvonnan alainen.

Käytännöstä en tiedäkään tapauksia, joissa valtioneuvoston päätöksellä olisi perustettu julkisoikeudellisen yhdistyksen yhteydessä toimiva komiteatyypinen orgaani. Laintasoiseen säännökseen nojautuvana voi sen sijaan mainita liikennevakuutusyhdistyksen yhteyteen liikennevakuutuslailla (279/59) sen mukaisen korvaustoimen yhtenäisyyden edistämiseksi perustetun liikennevahinkolautakunnan (17,2 §), jota koskevat tarkemmat säännökset on annettu yhdistyksen säännöt sisältävällä asetuksella (396/59; 17–19 §).

7.5.4. »Hallinnon yhteiskunnallistuminen»

Välillisen valtionhallinnon kolmanteen alaryhmään kuuluvista järjestelyistä oikeuskirjallisuutemme on käyttänyt käsitettä »hallinnon yhteiskunnallistuminen» tai »offentlig förvaltning genom enskilda».⁹⁸ Tähän ryhmään sijoittuvat ensinnäkin tapaukset, joissa valtio itse perustaa jonkin yksityisoikeudellisen organisaatiotyyppisäädöksen – ennen muuta osakeyhtiölain – mukaisesti itsenäisen oikeushenkilön ja antaa sen hoidettavaksi hallintotehtäviä. Tällaisia organisaatioita ovat eräät *valtioneemistöiset osakeyhtiöt*, joiden tehtävät eivät rajoitu pelkästään liiketoiminnan harjoittamiseen, lähinnä Oy Alko Ab, Oy Yleisradio Ab sekä Kehitys-aluerahasto Oy. Samalla kun osakeyhtiöille annetaan hallintotehtäviä ja mahdollisesti niiden edellyttämää julkista valtaa, niiden orgaanejakin saatetaan säännellä osakeyhtiölaista poikkeavasti. Kun tällöin poiketaan lain tasoisista säännöksistä, sääntely ei ole eksekutiivin omaperäisessä kompetenssissa. Ja vaikka osakeyhtiöt olisi erityissäännöksiin alistettu jonkin ministeriön valvontaan, valvontaoikeuden takaavat säännökset eivät voi vielä luoda kompetenssia perustaa tai määrätä perustettavaksi

⁹⁸ Jälkimmäistä termiä on suomalaisessa kirjallisuudessa käyttänyt *Modeen*, 1965 s. 76, joka on tarkoittanut sillä »offentlig höghetsförvaltning handhavd av privaträttsliga personer».

komiteatyyppejä elimiä budjettitalouden ulkopuolisten ja itsenäisinä oikeushenkilöinä toimivien organisaatioiden yhteyteen.

Valtioneuvosto voi sen sijaan perustaa omaan organisaatioonsa komiteapäätöksessä tarkoitettuja elimiä käsittelemään toimivaltaansa kuuluvia valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä koskevia asioita.

Valtioneuvosto onkin säädöskokoelmassa julkaistulla päätöksellään perustanut valtionyhtiöiden neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on toimia neuvottelevana elimenä tuotannollista toimintaa harjoittavia valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä koskevissa kysymyksissä (VNp 911/78; 1,1 §). Neuvottelukunta toimii kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä; tämän ministeriön tehtävänä on VNOS 23,1 §:n 13) kohdan mukaan käsitellä asiat, jotka koskevat »niitä osakeyhtiöitä, joissa valtiolla on osake-enemmistö ja joiden hoidon valvonta ei ole muun ministeriön asiana».

Hallintotehtäviä, toisinaan julkisen vallan käyttöä edellyttäviäkin, on annettu myös alun perin *yksityisten oikeussubjektien perustamille, yksityisoikeudellisten organisaatiotyyppisissä säästöjen soveltamisalaan kuuluville oikeushenkilöille*. Etupäässä tämän kaltaista hallinnon yhteiskunnallistumisilmiötä ovat koskeneet ne valtiokäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa esitetyt lausumat, joita selostin arvioioidessani virkamieshallintoperiaatteen merkitystä legislatiivin ja eksekutiivin valtiosääntöiselle organisaatiovallan jaolle (VIII.3.2.). Sekä HM 28,1 §:n asemasta hallintotehtävien organisoimisessa noudatettavana yleissäännöksenä että virkamieshallintoperiaatteesta poikkeamisesta johtuu vaatimus turvautua lakitasoiseen sääntelyyn annettaessa hallintotehtäviä yksityisille oikeussubjekteille.

Samalla kun yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle on konstituoitu hallintosubjektin asema, sen yhteyteen on saatettu perustaa hallintotehtäviä hoitavia erityiselimiä. Tällaisia elimiä olivat toisen maailmansodan aikaisten ja sen jälkeisten asutustoimintaa koskevien säästöjen Maatalousseurojen Keskusliiton sekä maanviljelys- ja talousseurojen yhteyteen perustamat valiokunnat, neuvottelukunnat ja toimikunnat. Osalle näistä orgaaneista annettiin asutussäästöjen täytäntöönpanossa myös itsenäistä päätösvaltaa. Näitä elimiä koskevat säännökset annettiin lailla tai lain valtuutuksen nojalla asetuksella. (Ks. II.6.13.2.) Eksekutiivin omaperäisessä kompetenssissa ei olekaan perustaa tai määrätä perustettavaksi sellaisia orgaaneja, joita yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä koskevat organisaatiotyyppilait eivät tunne. Tällaista kompetenssia luovina ei voi pitää myöskään säännöksiä, jotka alistavat ko. oikeushenkilöt keskitetyn valtionhallinnon orgaanin valvontaan tai antavat tälle säästöjen toimeenpanon johto- ja valvontatehtävän. Tämä koskee yhtä hyvin päätösvaltaa

käytettäviä kuin neuvoa-antaviakin elimiä. Silloin kun ministeriölle on säädetty tällainen tehtävä, valtioneuvoston (ministeriön) yleisen organisaatiovallan nojalla on sen sijaan mahdollista perustaa komiteapäätöksen tarkoittama, valtioneuvoston organisaatioon kuuluva orgaani avustamaan tässä tehtävässä.

Kolmas hallinnon yhteiskunnallistumisilmiön tyyppitapaus on *yksityisoikeudellisten subjektien valtionavun turvin ylläpitämät ns. julkiset laitokset*, kuten sairaalat tai muut hoitolaitokset taikka oppilaitokset. Vaikeudet rajata välillinen valtionhallinto yksityisluonteisesta toiminnasta korostuvat tällä alueella; esim. pelkkä valtionavun saaminen ei vielä sinänsä tee avustettavasta toiminnasta hallintotoimintaa.⁹⁹

Organisaatiovaltatarkastelussa on pidettävä erillään yhtäältä ylläpitäjäsubjekti ja toisaalta itse laitos, joka saattaa joskus olla ylläpitäjästä erillinen oikeussubjektikin. Valtionapumekanismiin avulla harjoitettavan ohjauksen ja valvonnan kohteena on ensisijaisesti laitos, ylläpitäjäsubjekti sen sijaan vain laitosta koskevassa toiminnassa.¹⁰⁰ Jo valtionapulakeissa tai niiden perusteella annetuissa asetuksissa tietyt laitoksen organisatoriset järjestelyt saatetaan asettaa valtionavun ehdoksi. Tällaiseksi ehdoksi voidaan säätää myös komiteaksi luonnehdittavan elimen perustaminen tai perustamiseen alistuminen. Niinpä valtionapua saavissa yksityisissä oppikouluissa tulee olla kouluneuvosto sekä vanhempainneuvosto.¹⁰¹ Valtio-organien laitosten järjestysmuotoa koskeva ohjausmahdollisuus voidaan laeilla tai niiden valtuutuksen nojalla annetuilla asetuksilla taata myös siten, että valtionavun ehtona on laitoksen organisaatiota järjestävän ohjesäännön saattaminen keskitettyyn valtionhallintoon kuuluvan elimen vahvistettavaksi.¹⁰² Vahvistavalla valtio-organilla on periaatteessa mahdollisuus edellyttää myös komiteatyypisten elinten sisällyttämistä laitoksen organisaatioon.

Tällaisilla valtionapulakien ja niihin perustuvien asetusten säännöksillä ei puututa ylläpitäjäsubjektin organisaatioon; kysymyksessä ei siten ole legislatiivin myötävaikutusta vaativa poikkeaminen organisaatiotyyppilaeista. Ainakin lakimääräisen valtionavun ehtoja säänneltäessä lakitason sääntelyvaatimus johtuneen sen sijaan kansalaisten oikeusasemaan vai-

⁹⁹ Vrt. *Tarjanne* 1937 s. 514 ja *Merikoski* 1938 s. 109–112.

¹⁰⁰ Vrt. *Merikoski* 1938 s. 34–35.

¹⁰¹ A kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista 444/70, muut. 443/72, 10 § ja L oppikoulun kouluneuvostosta 829/71, 1,1 §.

¹⁰² Ks. esim. A kansanopistojen valtionavusta 4 v. 1970/69, 2,3 ja 4 §.

kuttavien normien antamisjärjestystä koskevista yleisistä säännöistä sekä mahdollisesti myös menojen sitomisesta eduskunnan budjettivaltaa rajoittavalla tavalla. Organisaatiovaltaproblematiikan yhteydessä nouseekin esille seuraava kysymys: voiko budjetin soveltamisvaltaa käyttävä valtioneuvosto tai muu valtionapujen myöntämisestä päättävä keskitetyn valtionhallinnon elin asettaa avun saamisen ehdoksi tietyn organisatorisen, esim. komiteatyypin organin perustamista edellyttävän järjestelyn toteuttamisen laitoksessa silloinkin, kun tällaisen ehdon asettaminen ei perustu lakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen sisältyvään säännöseen?

Merikoski on kysymystä tarkastellessaan ottanut lähtökohdakseen budjettipäätöksen hallitusta valtuuttavan luonteen. »Mikäli» –päättelee Merikoski– »hallituksen harkinnasta tällä tavoin jää riippumaan, onko varat käytettävä vai ei, sikäli on hallitus kait myös oikeutettu valtionapuja jakaessaan asettamaan ehtoja niiden saajain täytettäväksi». Valtioneuvosto tai sen alainen eksekutiivi ei kuitenkaan saa asettamallaan ehdoilla tehdä merkityksettömiksi budjetin sisältämiä määräyksiä määrärahojen käyttötarkoituksesta. Ehdot eivät myöskään saa olla ristiriidassa lain tai asetuksen säännösten kanssa. Lakimääräisen valtionavun lakiin tai asetukseen sisältyvä ehtoluettelo on yleensä ymmärrettävä tyhjentäväksi eikä valtioneuvosto tai sen alainen hallinto-orgaani saa asettaa lisäehtoja. Säädöksen mainitsevat ehdot täyttävälle subjektille syntyy näet oikeus saada valtionapua eikä tätä oikeutta voida lisäehdoilla mitätöntää.¹⁰³

Merikosken esitys vaikuttaa sinänsä perustellulta. Epävarmaa kuitenkin on onko se aivan sellaisenaan sovellettavissa valtioneuvoston ja sen alaisen eksekutiivin valtionapua saavia laitoksia koskevan organisaatiovallan tarkasteluun. Vaikka hyväksyttäisiin ajatus, jonka mukaan valtionavulla voidaan »ostaa» tietty laitoksen tai sen ylläpitäjäsubjektin ohjaus- ja valvontaoikeus, voi silti kysyä, eikö HM 28,1 §:n yleissäännös hallinto-tehtävien organisointijärjestyksestä ole otettava tässäkin tapauksessa huomioon yhtenä valtioneuvoston ja sen alaisen eksekutiivin organisaatiovaltaa rajoittavana tekijänä.

¹⁰³ Merikoski 1938 s. 129–133.

8. VALTIONEUVOSTON YLEISEN ORGANISAATIOVALLAN SUOJA

8.1. Legislatiivin puuttumisoikeus

Olen edellä etsinyt kiintopisteitä valtioneuvoston yleisen komiteoita koskevan organisaatiovallan rajoille kartoittamalla sitä aluetta, jonka valtiosääntö on pidättänyt eduskunnan tai tasavallan presidentin kompetenssiin. Valtioneuvoston ja muiden ylimpien valtio-organien komiteoita koskeviin toimivaltasuhteisiin liittyy myös toinen kysymys, eduskunnan tai tasavallan presidentin oikeus puuttua sille alueelle, joka rajausten jälkeen jää valtioneuvoston yleiseen organisaatiovaltaan. Ongelmana on siis valtioneuvoston valtiosääntöisen kompetenssin suoja muita ylimpiä valtio-organia kohtaan. Eräältä osaltaan se palautuu valtioneuvoston toimivallan rajojen määrittämiseen. Eduskunnan tai tasavallan presidentin kajoaminen valtioneuvoston fakultatiiviseen kompetenssiin johtaa aina valtioneuvoston toimivallan supistumiseen: valtioneuvosto on tällöin sidottu paitsi organisaatiovaltansa valtiosääntöisiin rajoihin myös eduskunnan tai tasavallan presidentin fakultatiivisella kompetenssialueella tekemiin oikeudellisesti velvoittaviin ratkaisuihin.

Perustuslain säätämisyjärjestyksen tasolla ongelmaa ei ole: kun valtiosääntömme mahdollistaa perustuslain muuttamisen ja poikkeusten tekemisen siitä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, legislatiivi voi tätä menettelyä käyttäen puuttua myös valtiosäännön edellyttämiin toimivaltasuhteisiin. Rajoitunkin tarkastelemaan eduskunnan ja tasavallan presidentin oikeutta kajota valtioneuvoston kompetenssiin valtiosääntöä muuttamatta tai siitä VJ 67 §:n säätämässä järjestyksessä poikkeusta tekemättä.

Voiko eduskunta laeilla tai muilla päätöksillään määrätä siitä alueesta, jonka HM 2,3 § osoittaa eksekutiivin toimeenpanotehtävään ja eräät muut valtiosäännön säännökset sen valmistelufunktion ja jota koskeva kompetenssi eksekutiivin sisäisessä toimivallanjaossa erityissäännösten puuttuessa kuuluu valtioneuvostolle? Olen aikaisemmin hyväksynyt kannan, jonka mukaan vallanjakosäännöksellä on välitöntä juridista merkitystä mm. toimivaltanormien säätämisyjärjestyksen määräytymisessä. Sama lähökohta valtiosääntönormien juridisesta relevanssista on ulotettava myös valmistelufunktiota koskeviin säännöksiin. Eikö tämä kanta merkitse, että aina kun eduskunta haluaa käyttää päätösvaltaa eksekutiivin ja erityisesti

valtioneuvoston valtiosääntöiseen organisaatiovaltaan kuuluvalla alueella, tämän on tapahduttava perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla?

Valtiosäännön eri orgaaneille tai orgaaniryhmille osoittamien valtiofunktioiden raja on häilyvä; tämän on myöntänyt myös aineellisen lain käsitteestä lähtevä vallanjakosäännöksen tulkinta.¹ Tämä näkökohta korostuu sellaisessa valtiotoiminnassa kuin organisaatiovallan käytössä, jonka sijainti esim. HM 2 §:n mukaisessa valtiofunktioiden luokituksessa ei ole yksiselitteisesti määritettävissä. Rajanvetokriteerit, joita olen esittänyt noudatettavaksi legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssijaossa, ovat jossain määrin tulkinnanvaraisia eikä niiden merkitys yksittäisissä arviointitilanteissa ole aina helposti todettavissa. Legislatiivin myötävaikutusta välttämättä edellyttävän ja eksekutiivin yleiseen organisaatiovaltaan selvästi kuuluvan alueen rajalle jää tietty välimaaasto, jolla on mahdollonta löytää täsmällistä rajaviivaa. Jo tämä nähdäkseni estää katsomasta legislatiivin ja eksekutiivin valtiosääntöistä organisaatiovallan jakoa ehdottoman jäykäksi. Pikemminkin on oletettava, että legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssit ovat eräiltä osin *päällekkäiset*. Valtioneuvoston organisaatiovallan suojan kannalta tämä oletamus merkitsee, että kompetenssin perustuslain voimainen turva koskee vain sen tiettyä ydinaluetta.

Tämä on sopusoinnussa myös HM 2,1 §:n eduskunnalle osoittaman ylimmän valtio-organin aseman ja siitä seuraavan eduskunnan kompetenssipresumtion kanssa. Eduskunnan valtiosääntöisen aseman voi katsoa edellyttävän tiettyä sen kompetenssin hyväksi koituvaa väljyyttä niissä toimivaltarelaatioissa, joissa se on toisena osapuolena. Eduskunnan ja valtioneuvoston suhteissa tätä näkökohtaa ei voi sivuuttaa edes parlamentarismin periaatteisiin vetoamalla.² Vaikka parlamentarismi saattaa

¹ Ks. esim. *Erich* 1924b s. 153–156 ja 1925b s. 180, *Merikoski* 1968c s. 12 ja *Sipponen* 1965 s. 464.

² Kun *Tammio*, 1948 s. 34–35, huomauttaa, ettei eduskunnan ja hallituksen toimivaltajaolla ole parlamentaarisen hallitustavan vallitessa samaa merkitystä kuin aikaisemmin, hän on tietysti oikeassa, kun vertailukohdaksi otetaan perustuslaillisen monarkian valtiosääntöinen järjestelmä. Tällainen vertailu ei kuitenkaan perustele käsitystä, että parlamentarismi vielä sinänsä tekisi ylimpien valtioelinten kompetenssijaon poliittisesti ja/tai juridisesti merkityksettömäksi. Vrt. *Sipponen* 1965 s. 591 alav. 80, jossa katsotaan, että »suomalaisen parlamentarismin ominaisuudet kuten lyhytaikaisten, heikkojen ja vähemmistöhallitusten olemassaolo sekä tasavallan presidentin itsenäinen asema johtavat... siihen, että eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston toimivaltojen keskinäisillä suhteilla on tärkeä poliittinen merkitys».

valtioneuvoston tietyllä tavalla eduskunnan kontrolliin, tosiasiallisten poliittisten suhteiden ja eri poliittisten voimien vaikutusmahdollisuuksien kannalta päätöksentekofoorumin valinta ei silti typisty pelkästään teknisluonteiseksi ja tarkoituksenmukaisuusargumenteilla ratkaistavaksi työnjaon ongelmaksi. Toiselta puolen parlamentarismien edellyttämällä eduskunnan kontrollimahdollisuudella ei myöskään voida perustella eduskunnan rajoittamatonta oikeutta puuttua valtioneuvoston kompetenssi-alueeseen. Kun valtiosääntö sääntelee oikeudellisesti velvoittavalla tavalla eri valtio-organien toimivallanjakoa, tämä on otettava huomioon täsmennettäessä parlamentarismien merkitystä ja sisältöä.

Legislatiivin ja eksekutiivin organisaatiovallan ainakin osittainen päällekkäisyys on valtiokäytännössä samoin kuin oikeuskirjallisuudessa hyväksytty tasavallan presidentin asetuksenanto-oikeuden ja eduskunnan lainsäätämisvallan suhdetta arvioitaessa: osa presidentin valtiosääntöisestä asetuksenantokompetenssista on luettu HM 2,3 §:n mukaisen toimeenpanovallan käytön alaan,³ mutta tästä huolimatta hallitusmuodon presidentille myöntämän asetuksenanto-oikeuden on katsottu olevan koko laajuudessaan syrjäytettävissä tavallisella lailla.

Presidentin organisatorisia normeja koskevan asetuksenanto-oikeuden fakultatiivisuuden ongelma aktualisoitui v. 1921 valtiopäivillä eduskunnan käsitellessä hallituksen lakiesitystä metsähallinnon viroista ja toimis-

³ HM 2,3 ja 28 §:n suhdetta presidentin asetuksenantokompetenssin mahdollisina oikeusperusteina on nimenomaisesti käsitellyt ainakin *Puhakka*, 1925a s. 120. Hänen mukaansa presidentillä olisi jo HM 2,3 §:n nojalla oikeus antaa asetuksia »toimeenpanoon» kuuluvista asioista. Kun kuitenkin HM 28 § sääntelee nimenomaisesti asetuksenanto-oikeutta ja kun se asetuksen alan tarkan määrittelyn kautta tekee HM 2,3 §:n merkityksettömäksi asetuksenantovallan perustana, tämä valta perustuu yksinomaan edelliseen säännökseen. Kantansa tueksi *Puhakka* viittaa vielä HM 21 §:n viittaussäännökseen. *Puhakka* on oikeassa siinä, että presidentin asetuksenanto-oikeus on perustettava HM 28 §:ään eikä 2,3 §:ään. Perustelu on kuitenkin siinä suhteessa virheellinen, että sikäli kuin HM 2,3 §:stä on johdettavissa eksekutiiville norminantokompetenssia, tämä kompetenssi kuuluu ylimpien eksekutiivielinten keskinäistä toimivallanjakoa määrävien sääntöjen mukaan valtioneuvostolle eikä presidentille. – Vrt. myös *Uotila* 1963 s. 97–98, jossa katsotaan, että presidentin organisaatiovalta (hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssi) on hallitusmuodossa säännelty tyhjentävästi; osoituksena tästä on *Uotilan* mukaan HM 28 §. *Uotilan* esitys lienee lupa tulkita niin, että hänen mukaansa presidentin organisaatiovallan on aina perustuttava hallitusmuodon nimenomaisiin asetuksenantovaltaa koskeviin säännöksiin eikä HM 2,3 § siten voi tulla kysymykseen sen oikeusperustana.

ta. Estlander tulkitsi perustuslakivaliokunnan mietintöön⁴ liittämässään vastalauseessa lakiehdotuksen sisältävän HM 28 §:ssä säädetyn asetuksen-anto-oikeuden alaan kuuluvia säännöksiä. Tästä syystä oli ehdotuksen käsittelyjärjestystä arvioitaessa Estlanderin mielestä ratkaistava, »voitaisiinko lakiehdotukseen sisältyvät määräykset, jotka 28 §:n mukaan kuuluvat asetukseen, antaa lailla, siinä poikkeamatta hallitusmuodon määräyksistä, vai tapahtuuko silloin perustuslainmuutos tai poikkeamus siitä». Estlanderin lähtökohtana oli, että »toimeenpanevan vallan ainakin suhteellinen itsenäisyys on koko hallitusmuodon pääperustuksia». HM 28 §:n tarkoituksena on ollut suoda eksekutiiville tietty legislatiivista riippumaton valta; se ei siis ainoastaan luo presidentille kompetenssia vaan muodostaa samalla perustuslain voimaisen rajan legislatiivin toimivallalle. Myös hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssiin pätee sääntö, jonka mukaan »oikeuksien siirto toiselta valtioelimeltä toiselle, milloin tukea ei ole nimenomaisessa säännöksessä tai se ei erityisistä syistä ole katsottava myönnytyksi, voi tapahtua ainoastaan muuttamalla hallitusmuotoa tai poikkeamalla siitä». Tällaisia »erityisiä syitä» ei kyseisessä tapauksessa ollut osoitettavissa, vaan – Estlander argumentoi – »esilläolevalla oikeusallalla on kysymys tärkeistä oikeuksista, jotka ovat yhteydessä kansaneduskunnan ja hallituksen välisen valtasuhteen perusteiden kanssa ja joita lainsäätäjä on ilmeisesti pitänyt tarpeellisina, jotta hallituksella olisi mahdollisuus huolehtia tarkoituksenmukaisesti hallinnosta, minkä vuoksi tällä oikeusallalla ei vallan siirtoa voi otaksua myönnetyn».⁵

Tutkijoittemme enemmistö ja heidän kantojaan seurannut valtiokäytäntö ei kuitenkaan ole jakanut Estlanderin käsityksiä. Estlanderin tulokinnan vastaisesti on katsottu voitavan vedota sellaisiin »erityisiin syi-

⁴ Prvm n:o 5 v. 1921 vp.

⁵ Mäenpää, 1977 s. 64 alav. 65, on katsonut, että Estlander olisi prvm:öön n:o 15 v. 1941 vp. yhdessä ed. Österholmin kanssa liittämässään vastalauseessa »miltei täysin» muuttanut kantansa. Mäenpää lieenee pitänyt silmällä vastalauseessa esitettyä käsitystä, jonka mukaan »varsinaiseen lainsäädäntöön» verrattuna presidentin ja valtioneuvoston asetuksenanto-oikeus on toissijainen ja olennaisesti täydentävä. Yllä tekstissä tarkastellussa vastalauseessaan Estlander kuitenkin kategorioi hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuotoa ja toimintaa koskevien asetusten antamisen toimeenpanovallan käytöksi eikä lainsäädännöksi. Mikäli Estlanderin ja Österholmin v. 1941 esittämä lausuma asetuksenanto-oikeuden toissijaisuudesta on tarkoittanut – kuten voidaan olettaa – aineellisen lain käsitteen avulla rajatun lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, ristiriitaa Estlanderin v. 1921 puoltamaan kantaan nähden ei ole.

hin», jotka oikeuttavat poikkeamaan vallanjakosäännöksen tiukasta soveltamislinjasta sekä pitämään presidentin organisatorista säännöstämiskompetenssia fakultatiivisena, tavallisella lailla syrjäytettävänä. Erich kiirehti polemisoimaan Estlanderin kantaa vastaan jo mainitun lakiehdotuksen täysistuntokäsittelyssä. Erichin pääargumenttina oli »meillä vanhastaan voimassa ollut periaate», jonka mukaan »sellaisestakin oikeusalaista, jota on voitu hallinnollisilla asetuksilla säännöstellä, on voitu myös säätää laki». Tämä koskee myös hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuotoa ja toimintaa. Erichin mielestä »vastalauseessa ei ole sitovasti perusteltu, että tämä oikeusala olisi asetettava eri asemaan kuin muut alat, joita voidaan hallinnollisilla säännöksillä järjestää».⁶

Erich on pitäytynyt eduskunnassa esittämällään kannalla myös tieteellisessä tuotannossaan. Sekä JFT:ssä v. 1924 julkaisemassaan ylimpien valtioelinten kompetenssisuhteita käsittelevässä pitkässä artikkelissaan että valtio-oikeuden oppikirjassaan⁷ hän on katsonut, että eduskunta voi VJ 67 §:n mukaiseen menettelyyn turvautumatta laajentaa »valtapiiriään» säätämällä lain asiasta, joka aiemmin on kuulunut ns. hallinnollisen lainsäädännön alueeseen. Käsitystään hän on perustellut paitsi hallinnollisen lainsäädännön toissijaisuudesta »vanhastaan voimassa olleella periaatteella» myös kansanedustajien lakialoiteoikeutta koskevalla valtiopäiväjärjestyksen säännöksellä. Lakialoitteen alaa oli 1906 VJ 29 §:n muutoksella laajennettu käsittämään myös »säännökset, joiden aikaansaamiseksi ennen ei ollut vaadittu hallitusvallan ja eduskunnan yhtäpitävää päätöstä».⁸ Säännös oli uusitusmuodossaan Erichin mielestä nimenomainen osoitus hallinnollisen lainsäädännön toissijaisuudesta.

Tulkintaongelmia voi Erichin mukaan syntyä hallitusmuodon todetes-

⁶ V. 1921 vp. ptk s. 321.

⁷ Erich 1924a s. 93–95 ja 1925b s. 181 ja 188–189.

⁸ V. 1918 säädetty muutos (29. 5. 1918/32) pohjautui perustuslakikomitean ensimmäisessä mietinnössään, *kom.miet. 1917: 5* s. 10–11, tekemään ehdotukseen. Wreden mietintöön liittämästä vastalauseesta ilmenee, että aloiteoikeuden laajentamisen katsottiin koskevan myös eksekutiivin säännöstämiskompetenssissa olleita organisatorisia säännöksiä. Asettuessaan vastustamaan komitean enemmistön ehdotusta Wrede nimenomaisesti katsoi, ettei hallintokoneiston organisaation sääntelyä tulisi sisällyttää aloiteoikeuden alaan. Aloiteoikeuden nojalla eduskunta tulisi »ehdottomasti sekaantumaan valtion hallintoon, jonka hoitaminen on kuuluva yksinomaan hallitukselle». *Kom.miet. 1917: 5* s. 10–11. – Voimassa olevan v:n 1928 VJ 31,1 §:n mukaan lakialoite voi sisältää »ehdotuksen laiksi sellaisesta asiasta, joka ennestään on hallinnollisella säännöksellä järjestetty».

sa nimenomaisesti, että hallitus antaa jostain asiasta säännöksiä. Esimerkkinä on HM 38,2 §, jonka mukaan säännöksiä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta kuin ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetaan asetuksella. Myös tämän kaltaiset hallitusmuodon säännökset on kuitenkin tulkittava pelkästään presidentille kompetenssia perustaviksi, ei legislatiivin toimivaltaa rajoittaviksi: »I trots av ordalydelser torde mening, i överensstämmelse med den . . . av ålder erkända grundsatsen om den s.k. ekonomiska lagstiftningens sekundära karaktär, knappast kunna anses vara annan än den, att regeringen skall äga befogenhet att genom förordning utfärda vissa stadganden, icke att riksdagen och regeringen skola vara förhindrade att här vidtaga en lagstiftningsakt i egentlig mening».

Estlanderin kanta on johdonmukainen ja perusteltu, mikäli omaksutaan käsitys vallanjakosäännöksen juridisesta velvoittavuudesta ja sen osoittaman kompetenssijaon jäykkyydestä sekä tulkitaan tätä säännöstä aineellisen lain käsitteen avulla. Erich ei ole ilmeisesti havainnut käsityksensä mahdollista ristiriitaa vallanjakosäännöksen kanssa; ainakaan hän ei ole tätä nimenomaisesti tarkastellut. Erichin asetuksenanto-oikeuden toissijaisuudelle esittämät argumentitkin ovat arvostelulle alttiita. »Vanhastaan voimassa olleeseen periaatteeseen» vetoaminen uuden valtiosäännön tulkinnessa on aina jossain määrin kyseenalaista. Epäiltävää myös on, voiko aloiteoikeuden alaa sääntelevään säännökseen Erichin tavoin nojata johtopäätöstä, joka koskee aloitteen tarkoittaman lakiehdotuksen käsitteilyjärjestystä.⁹

Oikeuskirjallisuutemme on kuitenkin esim. vallanjakosäännöksen merkitystä problematisoimatta omaksunut Erichin kannan;¹⁰ Estlanderia puoltavia puheenvuoroja en ole kirjallisuudessa tavannut. Myös valtiokäy-

⁹ *Erichiä* voi moittia epäjohdonmukaiseksi, kun hän yhtäältä katsoo presidentin asetuksenanto-oikeuden olevan kaikilta osiltaan fakultatiivinen mutta toisaalta, 1924b s. 325, rajaa fakultatiivisuuden yhtenä perusteluna käyttämänsä kansanedustajan aloiteoikeuden vain lainsäädännön alaan. *Björkstén*, 1929 s. 188 alav. 51, on kiinnittänyt huomiota tähän rajaukseen ja katsonut sen liiaksi supistavan aloiteoikeutta, ellei lainsäädäntöä sitten määritellä Björksténin ehdottamalla tavalla siten, että kaikki presidentin HM 28 §:n nojalla antamat asetukset luetaan aineellisessa mielessä lainsäädännöksi.

¹⁰ Ks. *Puhakka* 1925a s. 109–110, *Ahla* 1928 s. 45, *Tammio* 1948 s. 37 ja *Sipponen* s. 403–406. Mainitsemistani kirjoittajista kaksi jälkimmäistä ovat nimenomaisesti todenneet kantansa koskevan sekä HM 28 §:ään että hallitusmuodon muihin säännöksiin kuten 38,2 §:ään perustuvaa asetuksenanto-oikeutta.

täntö on ollut Erichin tulkinnan mukainen. Uotilaa seuraten voidaan viitata esim. siihen, että HM 38,2 §:n ei ole katsottu estävän ottamasta tavalliseen lakiin säännöksiä osaston perustamisesta ministeriöön.¹¹

Oikeuskirjallisuuden ja valtiokäytännön yleistä tulkintalinjaa ei nähdäkseni ole syytä lähteä riitauttamaan huolimatta Erichin argumentoinnin puutteista sekä varauksellisesta suhtautumisesta praksiksen merkitykseen ylimpien valtio-organien kompetenssisuhteiden arvioinnissa. Olen naista on, että Erichin introdusoima kanta presidentin asetuksella käyttämän organisaatiovallan fakultatiivisuudesta vastaa mm. eduskunnan valtiosääntöimme mukaiseen asemaan perustuvia näkökohtia legislatiivin ja eksekutiivin kompetenssien rajan häilyvyydestä ja niiden osittaisesta päällekkäisyydestä. Nimenomaan asetuksella säänneltävien ja legislatiivin yksinomaiseen toimivaltaan pidätettyjen organisatoristen järjestelyjen välissä on alue, jolla kiinteitä maamerkkejä hyväkseen käyttävä rajankäynti on vaikeaa.

Sikäli kuin presidentin HM 28,1 tai 38,2 §:ään perustuvaan fakultatiiviseen kompetenssiin sisältyy myös komiteoita koskevaa organisaatiovaltaa, vastaavaa toimivaltaa voi myös legislatiivi käyttää tavallisen lain säätämisyhteisyydessä. Lailla on siten mahdollista esim. perustaa valtioneuvoston järjestysmuotoon tai HM 28,1 §:n tarkoittamien hallintoyksiköiden organisaatioon kuuluvia tyypillisiä pysyviä komiteoita silloinkin, kun niihin ei ulotu legislatiivin välttämättömän myötävaikutuksen vaatimus. Presidentin toimivallan fakultatiivisuus implikoi lisäksi eduskunnan puuttumisoikeutta myös valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan alueella. Tämä koskee ennen muuta valtioneuvoston organisaatioon kuuluvien tyypillisten pysyvien komiteoiden perustamista; valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kompetenssihan on tässä ainakin osittain päällekkäinen.

Valtiosääntö mahdollistaa siten komiteapäätöksen tarkoittamien ja valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluvien pysyvien komiteoiden perustamisessa kolme eri vaihtoehtoa: komitea on perustettavissa joko lailla, asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Komiteapäätöksen pysyvien komiteoiden luonnehdinta nojautuukin tällaiseen vaihtoehtoasetelmaan: neuvottelukunnat, lautakunnat ja neuvostot määritellään lain tai asetuksen nojalla taikka valtioneuvoston päätöksellä asetetuiksi toimielimiksi

¹¹ Ks. *Uotila* 1963 alav. 9 s. 98–99 sekä siinä mainitut esimerkit. Uotilan mukaan käytäntö »vastaa sitä oikeana pidettävää käsitystä, jonka mukaan taloudellisella lainsäädännöllä vanhastaan on toissijainen luonne».

(3 §). Myös valtiokäytäntö näyttää omaksuneen esittämäni käsityksen. Esim. talousneuvostotyyppisiä orgaaneja on perustettu niin valtioneuvoston päätöksellä, asetuksella kuin laillakin.¹² Muutoinkin on osoitettavissa sellaisia lain tasoiseen säännökseen perustuvia komiteatyyppisiä orgaaneja, jotka eivät tehtäviltään ja toimivallaltaan tai kokoonpanoltaan poikkea oikeudellisesti merkityksellisesti valtioneuvoston päätöksellä tai asetuksella perustetuista elimistä.¹³

Eduskunta (legislatiivi) on käyttänyt puuttumisoikeuttaan lähinnä komitean tehtävän rajoittuessa tietyn lain toimeenpanon avustamiseen tai seurantaan. Tällöin on perussäännökset komiteasta saatettu sisällyttää pääasialliselta sääntelyalaltaan materiaalseen lakiin. Harvinaisempaa on, että tyyppilliseksi luonnehdittavasta pysyvästä komiteasta on lain tasolla annettu erillinen organisaatiosäädös. Eräänä esimerkkinä tällaisesta sääntelykäytännöstä voi kuitenkin mainita voimassa olevan talousneuvostolain (2/66), joskin talousneuvoston kaltaisen orgaanin sääntelyn nostaminen legislatiivin välttämättömän myötävaikutuksen piiriin voi olla nykyoloissa perusteltavissa.¹⁴

Eduskunnan puuttumisoikeus valtioneuvoston yleiseen organisaatiovaltaan ulottuu nähdäkseni myös komiteapäätöksen kaltaisen orgaanityyppisäädöksen antamiseen. Orgaanityyppisäädöksen nostamista lain tasolle voi komitealaitoksen kasvaneen merkityksen vuoksi pitää oikeuspoliittisesti toivottavanakin. Tällaiseen lakiin otettavilla säännöksillä on kuitenkin joitakin sisällöllisiä rajoituksia, jotka johtuvat ennen kaikkea valtioneuvoston toimintaa ja sen käytettävissä olevia organisointimuotoja koskevasta joustavuusvaatimuksesta.

Poliittisluonteisissa »hallitus»asioissa korostuva joustavuusnäkökohta estää nähdäkseni juridisestikin sellaiset lain säännökset, jotka kieltäisivät valtioneuvostoa käyttämästä valmistelutehtävissään muita kuin nimenomaisesti osoittamiaan orgaanityyppejä tai jotka velvoittaisivat valtioneuvostoa turvautumaan komiteoihin abstraktein kriteerein rajattujen kysymysten valmistelussa. Valtiosäännön mukaisina ei voine pitää myöskään säännöksiä, jotka siirtäisivät tällaisen elinten asettamiskompetenssin pois

¹² Ks. *Nousiainen* 1964.

¹³ Esimerkiksi voi ottaa vaikkapa ammattikurssiasiain neuvottelukunnan, josta ks. L työllisyyskoulutuksesta 31/76, 4 § ja A työllisyyskoulutuksesta 206/76, 6–7 §.

¹⁴ Erityinen organisaatiolaki on lisäksi annettu kuluttajavalituslautakunnasta (42/78), puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta (238/60) ja työneuvostosta (608/46).

valtioneuvostolta ja antaisivat sen eduskunnalle tai tasavallan presidentille.

Näin olemme päätyneet valtioneuvoston yleisen organisaatiovallan *perustuslain voimaisesti suojatulle ydinalueelle, »hallitus»toimintaan*, jossa valtioneuvostolla on aloitteellinen, poliittista linjaa hahmottava ja yhteydenpitoa valtio-organisaation ulkopuolisiin poliittisiin voimiin vaativa rooli. »Hallitus»toiminnassa, kuten lakien, asetusten ja budjetin sekä valtioneuvoston omien ns. periaatepäätösten valmistelussa, valtiosääntö edellyttää valtioneuvoston omaan päätösvaltaan jätettäväksi, turvautuuko se valmistelutehtävissä ei-institutionaalisiin järjestelyihin sekä –ainakin tietyissä rajoissa– minkälainen organisatorinen muoto näillä järjestelyillä on. Seuraavaan Böckenförden Saksan liittotasavallan perustuslain kompetenssisuhteista esittämään arvioon voi Suomenkin valtiosäännön näkökulmasta paljossa yhtyä: »Da die Aufgabe, zu regieren, durch die Verfassung bestimmten Organen, nämlich, der 'Regierung' und ihren Teilorganen (Ministern) übertragen worden ist . . . , muss es diesen grundsätzlich selbst zukommen, darüber zu befinden, wer ihnen beim Regieren zu raten hat und in welcher Weise dies geschehen soll.»¹⁵

»Hallitus»toimintaan liittyvät joustavuusnäkökohdat koskevat ensisijaisesti tilapäisiä valmistelukomiteoita. Eduskunta ei voi orgaanityyppisäädöksellä yleisesti pidättää tällaisten elinten asettamiskompetenssia itselleen. Lailla ei myöskään voida perustaa yksittäistä valtioneuvoston organisaatioon kuuluvaa tilapäistä komiteaa. Kielto ulottuu yleensä myös valtioneuvostolle lailla asetettavaan perustamisvelvollisuuteen. Eduskunta (legislatiivi) ei voi pääsääntöisesti velvoittaa valtioneuvostoa tai ministeriötä asettamaan tilapäistä komiteaa joko konkreettisesti yksittäistapauksessa tai tietyissä määritellyissä toistuvaistilanteissa.

Viime mainitusta kiellosta lienee kuitenkin syytä sallia poikkeuksia poliittisluonteisesta »hallitus»toiminnasta etäännyttäessä. Esim. ilmailulaissa säädettyä velvollisuutta asettaa lento-onnettomuuksia tutkimaan erityiselin voi tuskin pitää valtiosäännön vastaisena. Valtioikäntömmme omaksuma vallanjakosäännöksen tulkinta legislaatiivin ja eksekutiivin toimivallan jaosta ei kuitenkaan sallisi elimen asettamisen, orgaanien henkilöiden tehtäviinsä määräämisen, antamista eduskunnan tai legislaatiivin tehtäväksi. Tarkoittamaani tulkintaa on noudatettu mm. säädettäessä v.

¹⁵ Böckenförde 1964 s. 294.

1937 eduskunnan osallistumisesta kansaneläkelaitoksen ja v. 1946 valtion metallitehtaiden hallintoelinten valintaan.¹⁶

Tulkinnan lähtökohtana on käsitys, että hallintokoneiston orgaanienkilöiden tehtäviinsä asettaminen kuuluu HM 2,3 §:n eksekutiiville pidättämään kompetenssialueeseen. Käsitystä voineekin perustella paitsi hallinto-organisaation miehittämisen toimeenpanoluonteella myös HM X luvun säännöksillä virkoihin nimittämisestä.

8.2. Eduskunnan muut vaikutusmahdollisuudet

Eduskunta ei voi korvata valtioneuvoston kompetenssin suojasta johdettavaa lainsäätämisvaltansa vajausta muihin päätöksentekomuotoihin kaan turvautumalla. Kun budjettipäätös vain valtuuttaa käyttämään yksittäisiä määrärahoja, eduskunta ei sen avulla voi oikeudellisesti sitovasti velvoittaa valtioneuvostoa tietyn komitean asettamiseen. Kansanedustajien raha-asiainaloitteiden joukossa on viime vuosina ollut säännönmukaisesti myös joitakin yksilöityjen komiteoiden perustamista koskevia.¹⁷ Aloitteen hyväksyminen eduskunnan budjettikäsittelyssä sekä ehdollisen määrärahan vahvistaminen ei kuitenkaan synnytä valtioneuvostolle velvollisuutta käyttää määrärahaa eli perustaa komitea.

Eduskunta tai sen toimitelimet eivät voi myöskään muussa muodossa kuin lailla tai budjetilla asettaa eksekutiivin toimivaltaan kuuluvaa asiaa

¹⁶ Kansaneläkelaitoksen valtuutetuista ja heidän tehtäviinsä asettamisen menetelystä säädettiin lisäämällä VJ:een tätä koskeva uusi pykälä (83a §, 249/37). Tämä tapahtui hallituksen esityksen mukaisesti eikä järjestelyn suhde HM 2 §:n vallanjakosäännökseen tullut perustuslakivaliokunnassa punnituksi. Sen sijaan hallituksen esitys laiksi Valtion metallitehtaista (n:o 141 v. 1945) lähetettiin lausunnonle perustuslakivaliokuntaan, jonka kannan – prvl n:o 1 v. 1946 – mukaisesti lakiehdotus käsiteltiin VJ 67 §:n sääntelemässä järjestyksessä. – Kansaneläkelaitoksen valtuutetuista säädettäessä omaksuttua käytäntöä on sittemmin noudatettu myös eduskunnan kirjastosta ja palkkavaluuskunnasta säädettäessä (83b §, 626/48 ja 82a §, 663/70). Ks. hallinnoksi luokiteltujen tehtävien, kuten orgaanienkilöiden tehtäviinsä asettamisen, antamisessa eduskunnalle noudatetusta järjestyksestä ja asiasta esitetyistä valtiosääntöutkijoiden käsityksistä myös *Sipponen* 1962 s. 47–53.

¹⁷ Ks. esim. seuraavat raha-asiainaloitteet v. 1979 vp.: n:o 312 määrärahan osoittamisesta Koillismaa-toimikuntaa varten (ed. Jaakonsaari), n:o 449 määrärahan osoittamisesta parlamentaarisessa valvonnassa olevan tutkimuselimen perustamiseksi suurten väärinkäytösten perusteellista selvittämistä varten (ed. Kortelainen ym.) ja n:o 665 määrärahan osoittamisesta Iijoki-alueen neuvottelukunnan perustamiseksi ja rahoittamiseksi (ed. Manninen).

käsittävää komiteaa tai velvoittaa eksekutiivia sen asettamiseen. Kielto koskee sekä sellaisia komiteoita, jotka kuuluisivat valtioneuvoston organisaatioon, että eduskunnan itsensä yhteydessä toimivia elimiä.

Estettä ei sen sijaan ole sille, että eduskunnan toimielin asettaa komiteaa muistuttavan orgaanin valmistelevaan eduskunnan itsensä päätösvallassa olevia, eduskunnan sisäisen työskentelyn järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Esimerkkinä tällaisesta elimestä voi mainita puhemiesneuvoston 20. 2. 1976 asettaman työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää, »onko eduskunnan työskentelyn kehittäminen mahdollista voimassa olevien säädösten puitteissa ryhmien kesken tehtävillä sopimuksilla».¹⁸

Jos eduskunnan työskentelyn ja sen sisäisen organisaation kehittämisen edellyttää valtiopäiväjärjestyksen muuttamista, joudutaan kuitenkin pohtimaan valtioneuvoston valmisteluvallan perustuslain suojaa; kysymyksessä on sellainen säädösvalmistelu, jonka valtiosääntö on osoittanut ensi sijassa valtioneuvoston kompetenssiin. Tätä valmisteluvallan jakautumista koskevaa pääsääntöä noudatettiin asetettaessa erityiselin selvittämään valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseen ulottuvia eduskuntatyön kehittämistarpeita. Erityiselin, jonka tuli pitää yhteyttä myös eduskunnan toimielimiin ja johon kuului jäsenenä myös eräitä eduskunnan virkamiehiä, asetettiin oikeusministeriön päätöksellä työryhmänä. Työryhmän tehtäväksi annettiin

»1) suorittaa tutkimus siitä, olisiko valtiopäiväjärjestystä täydennettävä siten, että eduskunnalle tai jollekin sen toimielimelle, esimerkiksi puhemiesneuvostolle, annettaisiin oikeus tehdä ehdotus sellaisten lakien säätämiseksi, joilla järjestetään eduskunnan taholta tapahtuva hallituksen ja hallinnon toimenpiteisiin kohdistuva valvonta, sekä

2) laatia alustava selvitys siitä, miten eduskunnan menettelytapa- ja työmuotoja koskevia teknisluontoisia säännöksiä olisi tarkistettava, jotta valtiopäiväjärjestyksen ja eduskunnan työjärjestyksen säännökset mahdollisimman hyvin vastaisivat käytännössä esiintyneitä tarpeita.»¹⁹

Työryhmä olisi valtioneuvoston lainvalmistelukompetenssin ensisijaisuudesta huolimatta nähdäkseni voitu asettaa myös eduskunnan toimielimen päätöksellä. Jo »asia»toimintojen ja organisoinnin keskinäisyydestä voidaan johtaa sääntö, jonka mukaan kaikilla valtio-orgaaneilla on vähintäänkin oikeus ellei peräti velvollisuus suunnitella sisäisen organisaationsa ja menettelynsä kehittämistä riippumatta siitä järjestyksestä, jota organisatorisia ja menettelyllisiä uudistuksia toteutettaessa on noudatettava. Eduskunnan sisäisessä organisaatiossa erillisten valmisteluelinten

¹⁸ Eduskuntatyön kehittämistyöryhmän mietintö 1976 s. 1.

¹⁹ OMp 21. 12. 1979.

asettamiskompetenssi kuuluu lähinnä puhemiesneuvostolle, joka myös asetti vuoden 1976 eduskuntatyön kehittämistyöryhmän. Puhemiesneuvoston tehtävänä näet on ETyöJ 29,1 §:n mukaan »esittää..., mitä eduskuntatyön järjestelyä varten on tarpeen».

Eduskunnan *valiokunnat* ja niiden *jaostot* toteuttavat eräissä suhteissa valmistelukomiteoiden tehtäviä muistuttavia funktioita valmistellessaan täysistuntoa varten eduskunnan käsiteltäviä asioita. Valiokunnat ja niiden keskuudestaan asettamat jaostot voivat kuitenkin yleensä käsitellä ainoastaan sellaisia kysymyksiä, jotka on niihin täysistunnosta valtiopäiväjärjestyksen mukaisesti vireillepantuina lähetetty. Näille elimille kuuluva valmistelutehtävä on siten hyvin rajoitettu ja typistyy yleensä hallituksen esitysten tai kansanedustajien VJ 31 §:n mukaisesti tekemien aloitteiden puitteisiin. Ne antavat tavallaan loppusilauksen sille valmistelulle, joka – hallituksen esitysten yhteydessä – on tapahtunut valtioneuvostossa sen valtiosäännön mukaisen valmistelukompetenssin nojalla. Sellaiseen perusteelliseen valmistelutyöhön, joka eksekutiivissa ihanteellisissa tapauksissa etenee nykytilanteen kartoittamisen, ongelmien osoittamisen sekä vaihtoehtojen ratkaisumallien keskinäisen punninnan kautta lopulliseen ehdotukseen, ei valiokuntien VJ 4 luvun mukainen tehtävämääritys yleensä anna myöten. Poikkeuksina ovat periaatteessa vain tapaukset, joissa valiokunta itse käyttää aloitevaltaa. Tällainen aloitevaltaahan on pankkivaliokunnalla SPOS:n ja SpvmJS:n säätämisessä, muuttamisessa ja kumoamisessa sekä muiden Suomen Pankkia koskevien määräysten antamisessa (50,2 §). Valiokunnan organisaatiovaltaa rajoittaa tällöinkin se, että sen mahdollisesti asettama erityinen valmisteluelin – jaosto – on koottava valiokunnan jäsenistä.

Valiokuntien ja niiden jaostojen mahdollista tehtäväaluetta rajoittaa myös se meillä omaksuttu käsitys, jonka mukaan nämä elimet eivät VJ:n ja ETyöJ:n mukaisia valmistelutehtäviään hoitaessaan voi ryhtyä valtioneuvoston alaisille (rikos)tutkintaorgaaneille kuuluviin toimiin. Poikkeuksena on ainoastaan perustuslakivaliokunnan MinisterivastuuL 2–3 §:ssä säädetty toimivalta tutkia oma-aloitteisestikin valtioneuvoston jäsenen tai oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta. Muissa tapauksissa eduskunnalla taikka sen valiokunnalla tai valiokunnan jaostolla ei ole katsottu olevan oikeutta rikostutkimuksen luonteisiin toimiin. Perusteluna tälle kannalle, joka estää eräissä muissa maissa tavattavien parlamentin tutkimusvaliokuntien asettamisen, on esitetty ennen muuta rikostutki-

musten ja syytetoimenpiteiden kuuluminen eksekutiivin valtiosääntöiseen toimivaltaan.²⁰

Se, missä kulloinkin kulkee valiokunnan tai sen jaoston sallitun ja kielletyn toimivallan raja, voi olla vaikeasti määritettävissä. Niinpä valmistellessaan syksyllä 1980 lisäbudjetilla FinValco Oy:n lakkauttamiseen myönnettävän määrärahan tarpeellisuutta valtiovarainvaliokunnan ao. jaosto selvitti sellaisiakin tämän valtionyhtiön toimintaan liittyviä kysymyksiä, joiden yhteydessä syytetoimenpiteiden aktualisoituminen ei ainakaan ennalta ollut poissuljettua.²¹ Valiokunnan tai jaoston toimivaltaa tämän kaltaisiin, VJ:n mukaisesti käsiteltäväkseen saatettuun asiaan kannan ottamisen edellyttämiin selvityksiin on tuskin syytä kieltää. Valiokunnalla tai sen toimihenkilöillä ei kuitenkaan ole samanlaisia tutkintavaltuuksia kuin poliisiviranomaisilla eikä sen toimivallassa ilmeisesti myöskään ole lausua käsitystä mahdollisten syytetoimenpiteiden tarpeellisuudesta.²²

Eduskunnan oikeudellisesti relevantti, tilapäisiä komiteoita koskeva organisaatiovalta supistuu siis verraten ahtaisiin rajoihin. Eduskunnalla on kuitenkin käytettävissään myös eräitä *oikeudellisesti velvoittamattomia ohjauskeinoja*, joilla se voi vaikuttaa komitealaitokseen ja valtioneuvoston sitä koskeviin ratkaisuihin.

Komiteoita varten myönnettyjä määrärahoja koskevat päätökset ovat luonteeltaan valtioneuvostoa ainoastaan valtuuttavia, olipa sitten kysymys hallituksen budjettiesitykseen sisältyneestä tai eduskunta-aloitteen pohjalta hyväksytystä määrärahasta. Myös budjetin perusteluihin sisältyvät *määrärahojen käyttöehdot* sitovat valtioneuvostoa vain sikäli, että se ei voi käyttää määrärahaa muuhun kuin ehtojen osoittamaan tarkoitukseen.²³ Näin on tulkittu yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyvien *käyttösuunnitelmienkin* juridista merkitystä: valtioneuvosto ei ole sidottu käyttösuunnitelman mukaiseen määrärahan jaotukseen mutta kylläkin sen ilmaisemiin käyttötarkoituksiin.²⁴

Eduskunta voi liittää komiteamäärärahoihin tiettyä komiteaa tai tiettyjä komiteoita koskevan ehdon esim. luettelemalla pysyviin komiteoihin

²⁰ *Kastari* 1960a s. 208–212 ja 1977b s. 277 sekä *Sipponen* 1962 s. 47.

²¹ Vvmm n:o 85 v. 1980 vp.

²² Vrt. *Kastari* 1960a s. 210.

²³ Ks. budjetin perusteluihin sisältyvistä ehdoista ja niiden sitovuudesta *Purhonen* 1961 s. 105–106 ja *Vesänen* 1965 s. 110–117. *Vesänen*, 1965 s. 111, mukaan hallitusta ei kuitenkaan »sido sellainen perusteluihin kuuluva ehto, joka ei lainkaan liity määrärahan tarkoitukseen ja jolta siis puuttuu asiayhteys määrärahaan».

²⁴ Ks. käyttösuunnitelmien oikeudellisesta merkityksestä *Vesänen* 1970 s. 196.

tarkoitettun määrärahan käyttösuunnitelmassa ne orgaanit, joiden tarpeisiin määrärahaa käytetään. Valtiosäännön kompetenssijaon vastaisesti valtioneuvoston valmisteluvallan käyttöä rajoitettaisiin sen sijaan ilmeisestikin esim. ehdolla, joka asettaisi koko tietyn ministeriön hallinnonalan tilapäisiin komiteoihin osoitetun määrärahan käytön edellytykseksi tällaisen orgaanin asettamisen jotakin yksilöityä valmistelutehtävää varten. Valtioneuvoston komiteoita koskevaa harkintavaltaa supistavien ehtojen sallittavuutta on nähdäkseni arvioitava samojen näkökohtien mukaisesti kuin yleensäkin eduskunnan oikeutta kajota valtioneuvoston yleiseen organisaatiovaltaan.²⁵

Eduskunta saattaa budjettikäsittelyn yhteydessä hyväksyä myös *ponsilausumia*, joissa se edellyttää hallituksen ryhtyvän joihinkin toimenpiteisiin. Myös ponsilausumat ovat usein tulkittavissa määrärahan käyttöehdoiksi eli kuten Vesanen kirjoittaa: »Mikäli kyseisen lausuman muotoilusta tai muista asianhaaroista ei käy selville, että se on tarkoitettu hallitukseen kohdistetuksi toivomukseksi, on tällaista edellytystä oikeudellisesti pidettävä eduskunnan asettamana määrärahan käyttämisen ehtona».²⁶ Ponsilausuman koskiessa tietyn komitean asettamista sen toivomusluonnetta osoittava »muu asianhaara» voi olla se, että lausuman tarkoittaman edellytyksen asettaminen valtioneuvoston komiteoita koskevan organisaatiovallan rajoitukseksi ei ole eduskunnan kompetenssissa.

Aika ajoin on tällaisia komiteoita koskevia ponsilausumia budjettikäsittelyssä hyväksyttykin. Esimerkiksi käsitellessään hallituksen esitystä vuoden 1977 tulo- ja menoarvioksi eduskunta hyväksyi ponnin, jossa se edellytti, »että hallitus kiireesti asettaa komitean selvittämään vanhusten huoltokustannusten jakoa valtion ja kuntien välillä sekä antaa komitean tehtäväksi tutkia mahdollisuudet vähentää kunnille tällä alalla aiheutuvia menoja».²⁷

Valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittamattomia ponsia eduskunta voi hyväksyä myös muiden käsittelemiensä asioiden kuten hallituksen lakiesitysten tai kansanedustajien lakialoitteiden taikka eduskunnalle annettavien kertomusten yhteydessä. Ponnet saattavat koskea uuden

²⁵ Vrt. Vesanen 1965 s. 111–112, jossa katsotaan, että »hallitusta ei myöskään sido sellainen ehto, jonka noudattaminen merkitsee HM 2,3 §:n vastaista eduskunnan puuttumista toimeenpanovallan haltijan toimivaltaan».

²⁶ Vesanen 1965 s. 116. Ks. budjettiin liitetyistä toivomuksista myös Purhonen 1961 s. 173–175.

²⁷ V. 1976 valtiopäiväpäättös 177 §.

komitean perustamista tai jo toiminnassa olevan komitean työtä, kuten seuraavat esimerkit osoittavat:

- eduskunta päätti 10. 11. 1970 erään lakialoitteen hylätessään lausua toivomuksen, että hallitus antaisi kunnallisoikeutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelemaan asetetun komitean tehtäväksi samalla tutkia, olisiko kuntien itsehallinto-oikeutta koskevia hallitusmuodon säännöksiä tarpeen tarkistaa;²⁸
- hylätessään 14. 11. 1972 hallituksen erään lakiehdotuksen eduskunta päätti samalla lausua toivomuksen, että hallitus asettaisi parlamentaarisen komitean valmistelemaan tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistusta.²⁹

Eduskunnalle annettavien *kertomusten* käsittely tarjoaa ao. valiokunnalle mahdollisuuden selvittää komitealaitoksen kehittämistarpeita laajemminkin kuin vain yksittäisiin komiteoihin rajoittuen. Kun valiokunta on ottanut mietintöönsä kehittämistä koskevan kannanoton ja eduskunta on täysistunnossa hyväksynyt mietinnön, kannanotto muuntuu toivomusponnen luonteiseksi lausumaksi.

Ulkoasiainvaliokunta puuttui 1970-luvulla hallituksen toimintakertomuksista omalta toimialaltaan antamissaan mietinnöissä jonkin kerran myös ulkoasiainhallinnon komiteatyyppeihin orgaaneihin. Esimerkkinä lainaan eduskunnan hyväksymää ulkoasiainvaliokunnan hallituksen vuoden 1977 toimintakertomuksesta laatimaa mietintöä:

»Valiokunta toteaa käsityksenään, että ulkoasiainhallinnon alalla toimivien parlamentaariselta pohjalta koottujen toimielinten merkityksen lisäämiseen päätöksenteon valmistelussa on edelleen kiinnitettävä vakavaa huomiota. Jo olemassa olevia toimielimiä olisi nykyistä paremmin käytettävä hyväksi niiden toimialaa koskevien kysymysten valmistelussa. Toimielinten parlamentaarisen luonteen mukaisesti puheenjohtajiksi tulisi nykyistä useammin nimittää luottamusmiehiä.»³⁰

Eduskunnan hyväksymissä perustuslakivaliokunnan hallituksen toimintakertomuksista antamissa mietinnöissä on puolestaan mm. edellytetty komiteatyöskentelyn yleistä tehostamista sekä kiinnitetty huomiota komiteajäsenyyksien kasautumisen ehkäisemiseen.³¹ Myös valtiorintilintarkastajain kertomuksissa on säännöllisin väliajoin otettu kantaa komitealaitoksen toimintaan. Esim. v. 1979 antamassaan kertomuksessa val-

²⁸ V. 1970 valtiopäiväpäättös 198 §:n 2) kohta.

²⁹ V. 1972 valtiopäiväpäättös 147 §.

³⁰ Uavm n:o 14 v. 1977 vp.

³¹ Ks. esim. prvm n:o 23 v. 1968 (hallituksen kertomus 1966) sekä *Suomen komitealaitos* -teoksessa, 1976 s. 138, mainittuja kannanottoja.

tiontilintarkastajat lausuivat käsityksensä, että komiteanmietinnöistä tiedottamista olisi tehostettava. Yleisenä kantanaan komiteatyypisten valmisteluorganien käyttämisestä valtioneuvoston tarkastajat totesivat seuraavaa:

»... komiteajärjestelmää voidaankin nyttemmin pitää yleisesti ottaen valtion kannalta suhteellisen edullisena ja tarkoituksenmukaisena keinona selvittää ja valmistella monenlaisia kysymyksiä ja ongelmia. Toteuttamiskelpoisten ratkaisuvaihtoehtojen löytäminen saattaa usein helpottaa huomattavasti, kun selvittelyssä on mukana ollut ao. virkamiesten ohella myös eri intressiryhmien asiantuntijoita. Näiden tehokas käyttö asioiden valmisteluvaiheessa olisi usein ilman komiteajärjestelmää käytännössä hankalaa ja ilmeisesti myös vaikeasti järjestettävissä.»³²

Myös päätös kansanedustajan VJ 31,1 §:n 3) kohdassa tarkoitetun *toivomusaloitteen* hyväksymisestä rinnastuu oikeudellisesti *ponsilausumiin*. Vaikka toivomusaloitteiden hyväksymismahdollisuudet ovat nykyisin vähäiset, aloitteita tehdään runsaasti ja niiden joukossa on säännönmukaisesti myös komiteoita koskevia.

Esim. v. 1979 valtiopäivillä jätetyissä aloitteissa ehdotettiin mm. seuraavien toivomusten esittämistä hallitukselle:

- komitean asettaminen tutkimaan uudelleen voimassa olevien hajasijoitussuunnitelmien tarkoituksenmukaisuutta,
- sellaisen suuntauksen edistäminen, että komiteoiden ja toimikuntien jäseniksi valittaisiin myös ao. alan käytännön asiantuntijoita »oppineiden ja kirjoja lukeneiden» rinnalle,
- kaikkien eduskuntapuolueiden edustuksen nimittäminen komiteoihin silloin, kun näihin elimiin asetetaan puoluepoliittisia henkilöitä,
- parlamentaarisen komitean asettaminen valmistelemaan hallituksen esitystä työelämää uudistavaksi lainsäädännöksi,
- toimenpiteisiin ryhtyminen aluepoliittisen neuvottelukunnan uudelleen järjestämiseksi,
- väestön lääkeneuvonnan kehittämistä ja tehostamista selvittävän komitean asettaminen.³³

Vaikka toivomusponnet ja niihin verrattavat eduskunnan lausumat eivät juridisesti sido hallitusta, niillä saattaa silti olla tosiasiallista ohjausvaikutusta. Niinpä uusitun komiteapäätöksen antamisen v. 1968 on arvioitu osaltaan johtuneen eduskunnan hyväksymässä perustuslakivaliokunnan hallituksen toimintakertomuksesta antamassa mietinnössä esitetyis-

³² Valtioneuvoston tarkastajien kertomus 1979 s. 275.

³³ Toivomusaloitteet n:o 118 (ed. Hyvönen ym.), n:o 187 (ed. Kortessalmi ym.), n:o 508 (ed. Vennamo ym.), n:o 1473 (ed. Uitto ym.), n:o 245 (ed. Maijala ym.) ja n:o 555 (ed. Hyrynkangas ym.) v. 1979 vp.

tä käsityksistä komitealaitoksen kehittämistarpeista.³⁴ Eduskunnalla on lisäksi mahdollisuus saada valvontatietoa myös ponsilausumin harjoittamansa ohjauksen toteutumisesta. Niitä koskevien päätöksiä on näet käytännössä katsottu kuuluvan niihin VJ 29 §:ssä tarkoitettuihin eduskuntapäätöksiin, joita koskevista toimenpiteistään hallituksen on toimintakertomuksessaan tehtävä selkoa.

Tuoreen esimerkin eduskunnan oikeudellisesti velvoittamattoman lausuman poliittisesta ohjausvoimasta tarjoavat ympäristöministeriökomitean perustamisvaiheet. Hallitus oli antanut eduskunnalle VJ 36 §:ssä tarkoitettua tiedonannon ympäristöhallinnon kehittämisestä. Perustuslakivaliokunnan ehdottamassa ja eduskunnan sittemmin hyväksymässä perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymistä koskevassa lausumassa edellytettiin mm., että hallitus asettaa parlamentaarisen komitean selvittämään eräitä ympäristöministeriöön liittyviä kysymyksiä. Lausumassa otettiin kantaa paitsi komitean kokoonpanoon ja toimeksiantoon myös sille asetettavaan määräaikaan.³⁵ Valtioneuvosto asettikin 30. 6. 1982 komitean, joka toimeksiannoltaan, määräajaltaan sekä parlamentariselta kokoonpanoltaan vastasi eduskunnan hyväksymää lausumaa perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisestä.

Mahdollisuuden valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittamattomaan ohjaukseen tarjoavat myös suulliset ja kirjalliset *kysymykset*, joilla usein pyritään informaation saannin ohella myös välittömiin ohjausvaikutuksiin. Komitealaitos onkin ollut yksi kysymysten säännöllisesti toistuvista aihepiireistä.³⁶

8.3. Tasavallan presidentin puuttumisoikeus

Sillä organisaatiovallan käytön alueella, jolla presidentillä on valtioneuvoston toimivallan kanssa päällekkäinen ja kilpaileva kompetenssi, ei valtioneuvoston organisaatiovallan suojasta presidenttiä kohtaan luonnollisesti voi puhua. Niinpä presidentti voi asetuksella perustaa valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluvia *pysyviä komiteoita*. Presidentin HM 38,2 §:ään nojautuva asetuksenantovalta kattaa myös nykyisen valtioneuvoston komiteapäätöksen kaltaisen *orgaanityyppisäädöksen*. Mahdollista orgaanityyppiasetusta koskevat kuitenkin samat sisällölliset rajoitukset kuin vastaavaa komiteoista annettavaa lakia. Valtioneuvoston »hallitus»-toimintaan liittyvä organisatorisen ja toiminnallisen joustavuuden vaati-

³⁴ Suomen komitealaitos 1976 s. 138.

³⁵ Prvm n:o 16 v. 1982 vp.

³⁶ Ks. esim. v. 1979 vp. kirj. kys. n:o 154 ja 171 (ed. Ekorre) sekä suull. kys. n:o 57 (ed. Poutiainen), n:o 261 (ed. Pohto) ja n:o 285 (ed. Kortessalmi).

mus suuntaa kärkensä yhtä hyvin presidentin kuin legiislatiivin sääntelyä vastaan.

Valtiosääntö osoittaa sekä eduskunnan että presidentin päätösten valmistelufunktion samoin kuin niiden täytäntöönpanonkin valtioneuvostolle. Presidentin päätösten osalta järjestely on – kuten ulkoasiainhallintoa käsitellessäni totesin – ymmärrettävissä sellaiseksi tasapainottavaksi elementiksi, jonka avulla valtiosäännössämme on yritetty lieventää presidentin itsenäisen päätöksenteko-oikeuden ja parlamentarismin välistä jännitettä. Lähtökohdaksi on siksi nähdäkseni asetettava, että puuttessaan valtioneuvoston oikeuteen asettaa *tilapäisiä komiteoita* presidentti kajoaisi valtiosäännön vastaisesti valtioneuvoston valmistelufunktion tai –täytäntöönpanossa avustavien elinten kohdalla – sen täytäntöönpanotehtävään. Suhtaudunkin torjuvasti presidentin kompetenssiin asettaa valtioneuvostoa valmistelu- tai täytäntöönpanotehtävissä avustavia tilapäisluonteisia orgaaneja, tapahtuipa tämä sitten asetuksella tai yksittäistapauksellisella päätöksellä ja olipa elin sitten organisatorisesti valtioneuvoston järjestysmuotoon kuuluva tai välittömästi presidentin alaisena toimiva. Torjuva kanta on nähdäkseni ulotettava myös presidentin oikeuteen velvoittaa valtioneuvosto tai ministeriö asettamaan yksittäinen tilapäinen orgaani tiettyyn valmistelutehtävään.

Ne epäilyt, joita aikoinaan esitettiin presidentin asettaessa tammikuussa 1965 ns. Ketosen työryhmän valmistelevaan »maan ylimmän opetuksen ja tutkimuksen aseman järjestelyä», olivat käsittääkseni perusteltuja. Työryhmän asettaminen ei tosin tapahtunut presidentin esittelyssä vaan tilanteessa, jossa »tammikuun 21. pnä kokoontui Tamminiemeen arvovaltainen ryhmä henkilöitä pohtimaan suljettujen ovien takana uutta tiedepoliittista avausta», Jaakko Paavolaisen kuvausta lainatakseen.³⁷ Onkin toistettava, että presidentin epävirallisia muotoja käyttävä päätöksenteko jää oikeudellisen kontrollin tavoittamattomiin.

Juridisesti ongelmallisia olivat myös ne v. 1978 annettuihin korkeakoulututkintoasetuksiin sisällytetyt säännökset, joissa edellytettiin opetusministeriön asettavan tilapäisiä elimiä asetusten valmistelutehtäviin. Säännösten mukaan tarkoitettujen asetusehdotusten laatiminen kuului opetusministeriön asettamille »yhteistyöelimille», joiden jäsenistä osan nimesivät korkeakoulut, osan taas määräsi ministeriö.³⁸

Silloin kun kysymys ei ole poliittisluonteisesta »hallitus»toiminnasta,

³⁷ Ks. Ketosen työryhmästä ja sen synnyttämästä arvostelusta *Paavolainen* 1975 s. 66–68.

³⁸ A humanistisista tutkimuksista 1080/78, 36,2 §; A luonnontieteellisistä tutkimuksista 1081/78, 35,2 §; A yhteiskuntatieteellisistä tutkimuksista 1082/78, 30,2 §.

voidaan asetuksellakin säätää valtioneuvostolle tai ministeriölle velvollisuus käyttää tilapäisiä valmistelu- tai selvityselimiä joissakin säännöksiin määritellyissä toistuvaistilanteissa.

9. VALTIONEUVOSTON ERITYINEN ORGANISAATIOVALTA: SÄÄNNÖSTÄMISKOMPETENSSIN SIIRTÄMINEN

9.1. Ongelman täsmentäminen

Valtioneuvoston yleinen organisaatiovalta nojautuu välittömästi valtiosääntöön. Valtioneuvoston komiteoita koskeva kompetenssi saattaa lisäksi tukeutua myös nimenomaiseen, valtio-organien hierarkiassa ylemmänasteisen elimen antamaan *valtuutukseen*. Tällöin on kysymys valtioneuvoston *erityisestä organisaatiovallasta*.

Erityinen organisaatiovalta perustuu toimivallan siirtoon: valtioneuvostolle annetaan sellaista kompetenssia, joka sitä luovan valtuutuksen puuttuessa olisi pidätetty eduskunnalle tai tasavallan presidentille. Toimivallan siirto on usein juridisesti kategorioitavissa *delegoinniksi*. Jos delegoinnin käsite rajoitetaan, kuten oikeuskirjallisuudessa yleisesti tehdään,¹ kompetenssin subjektin itsensä päättämään toimivallan luovuttamiseen, käsite ei tavoita kaikkia valtiosääntömme mahdollistamia organisaatiovallan siirtämisen ja valtioneuvoston erityisen organisaatiovallan konstituomisen tapauksia. Sen ulottamattomiin jää tilanne, jossa legislaatiivi myöntää valtioneuvostolle valtiosäännön mukaan tasavallan presidentille kuuluvaa toimivaltaa.

Rajoitan tarkasteluni säädöksiin käytettävään organisaatiovaltaan. On tosin mahdollista, että esim. eduskunnan budjettivaltaa luovutetaan VJ 67 §:n edellyttämässä järjestyksessä valtioneuvostolle. Tällaisen toimivallan siirron on toteuttanut esim. JärjestelyvaltuusL. Kun eduskunnan organisoitukompetenssin painopiste on lainsäädäntövallassa, lienee tarkastelurajaukseni perusteltavissa jo säännöstämiskompetenssin siirtämisen käytännön merkityksellä.

Budjettivaltaproblematiikka sulkeutuu esityksen piiristä myös toisesta syystä. Budjetti ei ole laille vaihtoehtoinen organisaatiovallan käyttämisen muoto eikä eksekutiiville myöskään voida budjetilla luovuttaa valtiosään-

¹ Näin esim. Uotila 1963 s. 43 ja Sipponen 1965 s. 449–459.

nön mukaan legislatiiville kuuluvaa toimivaltaa. Tämän budjettivallan ja lainsäädäntövallan keskinäissuhdetta koskevan säännön voi nähdä laajemman periaatteen ilmauksena: säännöstämiskompetenssin siirtäminen ei voi tapahtua muussa juridisessa muodossa kuin säädöksellä. Periaate ulottuu paitsi legislatiivin ja eksekutiivin välisiin myös eksekutiivin sisäisiin suhteisiin: presidentti ei voi valtuuttaa valtioneuvostoa käyttämään valtiosäännön itselleen myöntämää säännöstämistoimivaltaa muutoin kuin asetuksella.

Eksekutiivin organisaatiovaltaa tarkastellessani päähuomioni on keskittynyt valtioneuvoston kompetenssiin. Siirrettäessä legislatiivin toimivaltaa asetuksella käytettäväksi aktualisoituvat kuitenkin yleensä saman tapaiset kysymyksenasettelut kuin valtioneuvoston ollessa delegaation vastaanottajana. Legislatiiville pidätetyn organisaatiovallan delegoimista käsiteltäessä on siten mahdollista puhua yleisesti eksekutiivista erittelemättä sitä aina tasavallan presidentiksi ja valtioneuvostoksi. En sen sijaan analysoi toimivallan siirtämistä valtioneuvoston alaisille hallinto-organneille; pysyttelen tässäkin yhteydessä vain ylimpien valtio-organien keskinäissuhteissa. Näkökenttäni ulkopuolelle jää siten esim. valtioneuvoston organisaatiovallan (sub)delegoiminen tai muu siirtäminen sen alaisille elimille, mukaan luettuna komiteoille itselleen.²

Valtioneuvoston komiteoita koskevasta organisaatiovallasta annettujen lain säännösten mahdollinen juridinen merkitys vaihtelee neljän perusvaihtoehdon rajoissa. Ensinnäkin lain säännös saattaa vain toistaa valtioneuvoston yleiseen organisaatiovaltaan kuuluvan toimivallan, jolloin säännöksellä ei ole itsenäistä juridista relevanssia. Tällainen tapaus on käsillä ennen muuta silloin, kun säänneltävinä ovat valtioneuvoston omaan organisaatioon kuuluvan pysyvän komitean perustamistoimet. Vaikka säännös olisi kirjoitettu valtuutussäännöksen muotoon, se ei konstituoi valtioneuvostolle uutta kompetenssia eikä kyse siksi ole »aidosta» delegoinnista tai muusta toimivallan siirrosta.

Toiseksi laki saattaa velvoittaa valtioneuvoston asettamaan organisaatio-

² Esimerkkinä toimivallan siirrosta, jonka adressaattina on komitea, voi mainita puolustustaloudelliselle suunnittelukunnalle annetun organisaatiovallan. Suunnittelukunnasta annetun lain (238/60) 2,2 §:n mukaan suunnittelukunnalla on oikeus asettaa jaostoja ja muita toimielimiä sekä kutsua niitä varten suunnittelukuntaan lisäjäseniä. Suunnittelukunnan keskusjaosto perustaa tarpeelliset jaostot ja toimikunnat sekä määrää niiden kokoonpanon ja tehtävät (A puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 329/60, 9,1 §).

tioonsa kuuluvan komitean eli käyttämään yleistä organisaatiovaltaansa. Tällöinkään valtioneuvostolle ei luoda uutta toimivaltaa ja sääntelyn mahdolliset juridiset ongelmat palautuvat valtioneuvoston kompetenssin suojan problematiikkaan.

Kolmas mahdollisuus on, että laki delegoi valtioneuvoston käytettäväksi valtiosäännön legislatiiville pidättämää kompetenssia. Tällöin on kyse »aidosta» toimivallan siirrosta, valtioneuvoston hyväksi tehtävästä muutoksesta valtiosäännön mukaisiin kompetenssisuhteisiin. Samoin on asianlaita silloin, kun lain säännöksen juridisessa karakterisoinnissa päädytään neljänteen vaihtoehtoon. Siihen sisältyvät tapaukset, joissa legislaatiivi »uskoo» valtioneuvoston käytettäväksi eksekutiivin sisäisissä toimivaltasuhteissa presidentille pidätettyä organisaatiovaltaa.

Asetusten säännöksillä taas voi olla kolmenlainen juridinen merkitys. Lain tavoin myös asetus voi toistaa valtioneuvostolle jo sen yleiseen organisaatiovaltaan sisältyvänä kuuluvan toimivallan. Näin on asianlaita silloin, kun HM 38,2 §:n nojalla annetussa asetuksessa valtioneuvosto »valuutetaan» perustamaan organisaatioonsa kuuluvia komiteoita. Edelleen asetuksen säännös saattaa koskea valtioneuvoston velvollisuutta perustaa komitea; kyse on tällöin presidentin puuttumisesta valtioneuvoston yleiseen organisaatiovaltaan. Kolmannen vaihtoehdon toteutuessa presidentti taas delegoi organisaatiovaltaansa valtioneuvostolle. Kun si- vuutetaan lainsäädäntövallan subdelegaatioksi luonnehdittavat tapaukset, kysymykseen voi komiteoita koskevan organisaatiovallan yhteydessä tulla lähinnä vain HM 28,1 §:n presidentille myöntämän asetuksenanto-oikeuden »uskominen» valtioneuvostolle.

Myös lailla tapahtuva presidentin organisaatiovallan siirtäminen valtioneuvostolle voi käytännössä aktualisoitua lähinnä vain HM 28,1 §:n yleissäännöksen alaan kuuluvissa tapauksissa. Presidentin asetuksella käyttämään organisaatiovaltaa koskevista hallitusmuodon erityissäännöksistä on komiteoiden kannalta merkityksellinen ennen muuta HM 38,2 § ja sen tarkoittamalla alallahan valtioneuvostolla on yleensä jo yleiseen organisaatiovaltaansa sisältyvä presidentin toimivallan kanssa päällekkäinen ja kilpaileva kompetenssi.

9.2. Asetuksenantovallan »uskominen» valtioneuvostolle

HM 28,1 §:n mukaan presidentin asetuksenanto-oikeutta rajoittaa hallitusmuodon erityissäännösten ohella tämän oikeuden »uskominen» valtioneuvostolle. HM 28,1 §:ssä ei kuitenkaan ilmaista, minkä asteisella

säädöksellä presidentin asetuksenanto-oikeuden syrjäyttävä kompetenssi voidaan valtioneuvostolle »uskoa». Sipposen mielestä »HM:n 28 §:n mukaan valtioneuvostolle sallitun lainsäädännöllisen toimivallan toteuttaminen edellyttää kaikissa tapauksissa valtuuttavaa lakia»; lain käsittelyjärjestykseen hän ei sen sijaan ole ottanut kantaa. Sipponen on torjunut mahdollisuuden toteuttaa HM 28,1 §:n tarkoittama toimivallan siirto asetuksella korostamalla »perustuslain mukaisen toimivallanjaon noudattamisen tärkeyttä» sekä viittaamalla HM 28,1 §:n sanamuotoon. Kun valtioneuvoston mahdollisen kompetenssin mainitseva kohta on erotettu pilkuin presidentin asetuksenanto-oikeutta koskevasta säännöksestä, tästä ilmenee Sipposen mukaan, »ettei tarkoituksena ollut käyttää HM:n 28 §:n perusteella annettua asetusta valtioneuvoston päätöksen oikeusperusteena».³

HM 28,1 §:n valtioneuvoston kompetenssia koskevan kohdan mahdollisilla tulkintaerimielisyyksillä ei kuitenkaan ole käytännön merkitystä, olipa kyseessä asetuksella tapahtuvan siirron sallittavuus tai siirron toteuttavan lain säätämisyjärjestys. Valtioneuvoston säännöstmiskompetenssin konstituointia ei näet tarvitse lainkaan nojata HM 28,1 §:ään, vaan lähtökohdaksi voidaan ottaa hallitusmuotoa täydentäviä säännöksiä valtioneuvoston toimivallasta sisältävä ja perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitelty VNRatkL. Tämän lain 2,1 §:n mukaan »valtioneuvosto antaa Suomen lakikokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säännöksiä asioista, joihin nähden sellainen oikeus on hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu». Jos tässä säännöksessä tarkoitettu sääntelyala identifioidaan HM 28,1 §:n asetukselle osoittamaan, kuten nähdäkseni on perusteltua tehdä, säännös ratkaisee HM 28,1 §:n valtioneuvoston kompetenssia koskevan kohdan tulkintaongelmat: toimivallan siirto voidaan toteuttaa yhtä hyvin VJ 67 §:n mukaisesti käsiteltyllä tai tavallisellakin lailla kuin myös asetuksella. Myös Sipposen mukaan VNRatkL:kin voidaan ymmärtää sellaiseksi laiksi, jota HM 28,1 §:n mukaisen kompetenssin »uskomisen» valtioneuvostolle edellyttää.⁴ Näin Sipposenkin argumentaatiota seurattaessa tie asetuksen käyttämiselle – HM 28,1 §:n mukaisen asetuksenantovallan delegoimiselle – on auki. Tämä merkitsee myös poikkeusta pääsäännöstä, jonka mukaan presidentillä ei ole oikeutta delegoida perustuslakiin nojaavaa toimivaltaansa. Toinen, hallitusmuodon nimenomaisesti mainitsema poikkeushan on

³ Sipponen 1965 s. 416–417.

⁴ Sipponen 1965 s. 417.

mahdollisuus luovuttaa sodan aikana sotavoimien ylipäällikkyyks (HM 30 §).

Presidentin organisaatiovallan delegoimista valtioneuvostolle olisi mahdollista lähemmin eritellä arvioimalla delegoinnin toteuttavilta säännöksiltä edellytettävää täsmällisyyttä. Asetuksenantovallan delegoinnin merkitys kompetenssijaon taustana oleville poliittisille suhteille on kuitenkin yleensä verraten vähäinen, kuuluuhan asetuksenantovalta presidentin »parlamentarisoituneisiin» oikeuksiin. Se ei myöskään legislatiivin kompetenssin siirtämisen tavoin anna aihetta huoleen edustuslaitoksen valtiosääntöisen aseman heikentymisestä. Eksekutiivin sisäistä delegointia järjestäville säännöksille ei siksi ehkä ole syytä asettaa aivan yhtä ankaria täsmällisyysvaatimuksia kuin jäljempänä esitän legislatiivin ja eksekutiivin keskinäissuhteissa noudatettavaksi.

9.3. Legislatiivin organisaatiovallan delegoiminen

Legislatiivin organisaatiovallan siirtäminen on osa lainsäädäntövallan delegoinnin problematiikkaa, jota Kastari on luonnehtinut erääksi »valtiosääntöoikeuden taikka yleensäkin oikeusjärjestyksen hankalimmin selvitettäväksi ongelmaksi».⁵ Aiemmassa oikeuskirjallisuudessa tätä problematiikkaa on tosin eritelty lähinnä aineellisen lain käsitteen pohjalta ja kansalaisten oikeusasemaan vaikuttaviin normeihin pitäytyen. Delegointiin liittyvät valtiosääntöiset ongelmat ovat kuitenkin nähdäkseni periaatteessa samat, olipa sitten kysymys kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavien tai organisatoristen normien antamisvallan siirtämisestä.

Perustavin kysymys on, salliiko valtiosääntömme ylipäänsä legislatiivin kompetenssin delegoimisen *tavallisella lailla*. Kun HM 2 §:llä on välitöntä juridista merkitystä mm. lain käsittelyjärjestykselle, vastaus näyttää tosin selvältä: siirrettäessä legislatiivin yksinomaiseen kompetenssiin pidätetty kysymys eksekutiivin säänneltäväksi poiketaan HM 2 §:ssä säädetystä toimivallan jaosta, mikä puolestaan on mahdollista vain VJ 67 §:n mukaista menettelyä noudattaen.

Valtiokäytäntö yhtä vähän kuin oikeuskirjallisuuskään ei ole tyytynyt tähän HM 2 §:n tiukkaan tulkintaan nojaavaan kantaan. Lainsäädäntövaltaa on, kuten Sipposen väitöskirjatutkimuksesta ilmenee, siirretty eksekutiiville myös tavallisella lailla. Yhtenäistä linjaa käsittelyjärjestyksen

⁵ Kastari 1977b s. 285.

valinnasta on ainakin Sipponen tutkimuksen esimerkkitapauksista vaikea tiivistää. Sipponen on tosin katsonut voivansa pelkistää käytännöstä ja aiemmasta kirjallisuudesta seuraavat johtopäätökset lainsäädäntövallan delegoinnin ja HM 2 §:n välisestä suhteesta:

»Teoria ja käytäntö näyttävät kuitenkin yhtäläisesti johtavan siihen, että ainakin seuraavissa kysymyksissä lainsäädäntövallan delegoiminen on mahdollista ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska delegointi on vastoin HM:n 2 §:ää:

- kyseessä on kokonaisen oikeusalan sääntelyn siirtäminen lainpiiristä alemmanasteisen säädöksen varaan, sekä
- delegointi merkitsee puuttumista perustuslailla turvattuihin kansalaisten perusoikeuksiin ja muutoinkin perustuslaeissa erityisesti järjestettyihin oikeussuhteisiin.»⁶

Sipponen jälkimmäinen johtopäätös on esittämis yhteydessään sikäli ongelmallinen, että siinä mainitussa tapauksessa VJ 67 §:n tarkoittamaan käsittelyjärjestykseen turvautuminen ei niinkään johdu HM 2 §:n vastaiseksi katsotusta lainsäädäntövallan delegoimisesta sinänsä kuin poikkeuksesta HM II luvun perusoikeussuojaan. Säännöstämiskäytännön jälkikäteinen arviointi onkin usein hankalaa siksi, että perustuslain säätämisyjärjestyksen valinta voi johtua useista eri syistä, joista kaikkiin lainvalmisteluasiakirjoissa ei oteta nimenomaista kantaa. Tyypiesimerkki on juuri HM II luvun perusoikeussuojan loukkaamisen yhdistyminen lainsäädäntövallan delegointiin. Kuten Sipponen on todennut, tällaisissa tapauksissa VJ 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä perustellaan –sikäli kuin perusteluja on lainvalmisteluasiakirjoista yleensä löydettävissä– useimmiten vain HM:n perusoikeussäännöksillä.⁷ Tällaisella käytännöllä on omat taustatekijänsä: perusoikeussuojan loukkauksiksi tulkitut säännökset ovat herkimmin saaneet perustuslakivaliokunnan ja sen käyttämät asiantuntijat pohtimaan perustuslain säätämisyjärjestyksen välttämättömyyttä.⁸

Useiden mahdollisten perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttävien seikkojen samanaikaisuus vaikeuttaa myös organisaatiovallan delegoinnin kannalta relevantin säännöstämiskäytännön selvittämistä. Tämä koskee erityisesti säännöstelyyn liittyviä valtuutuslakeja, joissa saattavat yhdistyä sekä perusoikeusturvan murtaminen, kansalaisten oikeusasemaan vai-

⁶ Sipponen 1965 s. 488.

⁷ Sipponen 1965 s. 543.

⁸ Ks. Rieppula 1973a s. 165–168 ja 180–181.

kuttavien normien antamisvallan siirtäminen että organisaatiovallan delegoiminen, mahdollisesti vielä eräät muutkin säätämisyjärjestyksen määräytymisessä merkitykselliset tekijät. Niinpä tapauksia, joissa VJ 67 §:ssä säänneltyä menettelyä olisi nimenomaisesti perusteltu joko yleensä organisaatiovallan tai erityisesti komiteoita koskevan säännöstämiskompetenssin delegoinnilla, ei juuri ole esitettävissä.

Organisaatiovallan delegoinnin ja perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen välinen yhteys on helppo todeta silloin, kun VJ 67 §:n mukaisesti hyväksytyn lain olennaisena sisältönä on nimenomaan hallinto-organisaation säännöstämiskompetenssin siirtäminen eksekutiiville. Tällainen säädös oli jatkosodan alussa säädetty laki hallinnon järjestämisestä sota-aikana (528/41). Tämän lain mukaan asetuksella voitiin mm. säätää poikkeuksia ministeriöiden toimialaa sekä asiain käsittelyä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä koskevista säännöksistä samoin kuin muuttaa niin valtion kuin kunnallisten hallintoviranomaisten järjestysmuotoa, toimivaltaa ja alistussuhteita. Laki ei kuitenkaan sisältänyt komiteatyypisten orgaanien perustamiskompetenssia koskevia säännöksiä. En ole havainnut esim. päätösvaltaa käyttäviä komiteatyyppejä orgaaneja perustaneiden asetusten johtolauseissa siihen vedotunkaan.

VJ 67 §:n mukaisesti käsitellyissä säännöstelyyn liittyneissä valtuuslaeissa on sekä II maailmansodan aikana että sen jälkeen ollut myös komiteatyypisten orgaanien perustamiseen valtuuttavia säännöksiä. Valtuuslakeihin ei kuitenkaan ole aina sisällytetty nimenomaisia säännöksiä tällaisesta kompetenssista ja –kuten jäljempänä käy ilmi– niiden puuttuessakin on perustettu komiteoita, joiden perustamiskompetenssi nähdäkseni ainakin nykyisin olisi katsottava pidätetyksi legislaatiiville. Edes silloin kun valtuuslakiin on otettu säännös komitean perustamistoimivallasta, tällä säännöksellä ei lainvalmisteluasiakirjoissa ole yleensä perusteltu noudatettua käsittelyjärjestystä. Vaikka säännöstämiskäytännöstä siten on näiltäkin osin vaikea pelkistää yhtenäistä linjaa, esitän kuitenkin joitakin komiteoiden perustamiskompetenssia nimenomaisesti koskevia esimerkkitapauksia. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät valtuuslait, jotka jo itse sisältävät perussäännökset komiteatyyppeistä elimistä.

Vuonna 1941 säädettyyn ns. taloudelliseen valtalakiin (303/41) lisättiin elokuussa 1942 kohta, jonka mukaan valtioneuvostolla oli valta »määrätä, minkä viranomaisen on huolehdittava tämän lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanosta ja tarvittaessa sanottua tarkoitusta varten asettaa toimikuntia» (633/42). Hallituksen esityksessä lain muutosta kuitenkin perusteltiin lähinnä tarpeella muuttaa väliaikaisesti jo olemassa olevien viranomaisten toimivaltasuhteita eikä niinkään valtioneuvostolle

annettavalla komiteatyypin orgaanien perustamiskompetenssilla. Perustelujen toimikuntaa koskevan kohdan voi, sen viitatessa jo aiemmin asetettuihin elimiin, tulkita pikemminkin niin, että täytäntöönpanosta huolehtivien komiteoiden asettaminen olisi ollut valtioneuvoston toimivallassa ilman nimenomaista valtuutussäännöstäkin. Hallituksen perustelut kuuluivat tässä yhteydessä relevanteilta osiltaan seuraavasti:

»Säännöstelyn ulottuessa yhä useammille aloille on ollut pakko uskoa säännöstelymääräysten täytäntöönpanotehtäviä sellaisille viranomaisille, jotka eivät ole sitä varten asetettuja, mutta joiden varsinaiseen toimialaan kuuluu niiden asioiden hoitaminen, joita säännöstely koskee. . . . Kun säännöstelystä johtuvat tehtävät ovat luonteeltaan väliaikaisia, olisi valtioneuvostolle annettava oikeus säännöstelystä päättäessään määrätä myös, minkä viranomaisen tehtävänä on huolehtia sen täytäntöönpanosta, ilman että viranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa määrittelevää lakia tai asetusta samanaikaisesti tarvitsisi väliaikaisesti muuttaa. Tätä tarkoittava määräys on otettu 12 kohtaan, jonka mukaan valtioneuvosto myös voisi asettaa säännöstelymääräysten täytäntöönpanoa varten toimikuntia. Tällaisia toimikuntia on jouduttu asettamaan esimerkiksi luovutettaviksi määrätyistä tarvikkeista suoritettavien korvausten vahvistamista varten ja eräissä muissakin tapauksissa.»⁹

Taloudellisen valtalain voimassaolo päättyi vuoden 1955 lopussa. Hintasäännöstelyn jatkamisen mahdollistamiseksi säädettiin maaliskuussa 1956 VJ 67 §:n mukaisesti käsitelty laki hintatason turvaamisesta (120/56). Lakiin ei alun perin sisältynyt komiteatyypisiä elimiä koskevaa perustamisvaltuutusta; valtioneuvostolle säädettiin vain valta määrätä lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanosta huolehtiva viranomaisen sekä valta antaa määräyksiä menettelystä ja muutoksenhakuoikeudesta täytäntöönpanossa (1,2 § ja 3 §). Lain 1,2 §:ään lisättiin huhtikuussa 1956 säännös, joka valtuutti valtioneuvoston asettamaan »toimikuntia päättämään valtioneuvoston tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa hintojen ja maksujen korottamisesta ja alentamisesta» (196/56). Lisäyksen merkitystä komiteoita koskevan organisaatiovallan delegoimisen kannalta on kuitenkin vaikea arvioida. On näet ajateltavissa, että lisäys katsottiin välttämättömäksi lähinnä siksi, että valtioneuvosto valtuutettiin subdelegoimaan varsinaisia säännöstelyvaltuuksiaan, kansalaisten oikeus-asemaan ja vielä perusoikeusturvaan vaikuttavaa norminantamisvaltaa.

Tulopolitiikan kauden ns. vakauttamislaeista ensimmäinen, laki taloudellisen kehityksen turvaamisesta vuosina 1968–1969 (207/68), sisälsi itse perussäännökset valtioneuvoston asetettavan hinta- ja palkkaneuvoston tehtävistä ja toimivallasta, kokoonpanosta sekä jaostoihin jakautumisesta. Tarkempien määräysten antaminen oli valtioneuvoston asiana. (9 §.) Samanlainen säännöstämiskäytäntö omaksuttiin myös seuraavassa, v. 1969

⁹ He n:o 75 v. 1942 vp.

annetussa vakauttamislaissa (754/69; 10 §). Sen sijaan ns. UKK-sopimuksen pohjalta v. 1970 säädetty valtuuslaki (868/70) ei itse perustanut erityistä säännöstelyorgaania, kuten sitä edeltäneiden v:n 1968 ja 1969 lakien voi tulkita tehneen, vaan sisälsi valtioneuvostolle annetun valtuutuksen perustaa tällainen erityiselin. Lain 11,2 §:n mukaan »valtioneuvosto voi asettaa erityisen toimielimen käsittelemään ja ratkaisemaan huoneen- vuokria ja hintoja koskevia asioita». Laki oli osittain muutettuna voimassa maaliskuun loppuun 1974 asti. Huhtikuun alussa samana vuonna voimaan tulleeseen hintavalvontalakiin (156/74) ei sisällytetty erityisen toimielimen perustamiseen valtuuttavaa säännöstä; hintaneuvosto korvattiin elinkeinohallituksen lisätyllä istunnolla sekä itsenäistä päätösvaltaa vailla olevalla vuokraneuvostolla.

Vakauttamislakien valtuutussäännöksistä voi tehdä saman havainnon kuin v:n 1956 hintatason turvaamisesta annettuun lakiin tehdystä lisäyksestä: syynä komiteatyypin organin perustamiseen valtuuttavan säännöksen ottamiseen VJ 67 §:n mukaisesti käsiteltyyn lakiin saattoi olla valtioneuvoston oikeuttaminen varsinaisten säännöstelyvaltuuksien subdelegaatioon.

Subdelegaatioon oikeuttamisesta ei sen sijaan ole kysymys ns. v:n 1970 kriisilakiin (L väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa 407/70) sisältyvässä komiteatyypisten elinten perustamiseen valtuuttavassa säännöksessä; tämä säännös on verrattavissa pikemminkin taloudelliseen valtalakiin elokuussa 1942 tehtyyn lisäykseen kuin tulopolitiikan kauden vakauttamislakeihin. Lain 15,1 §:n mukaan näet valtioneuvosto voi perustaa määräysten täytäntöönpanoa varten toimielimiä. Lisäksi valtioneuvosto voi myös asettaa lautakuntia käsittelemään ja ratkaisemaan lain täytäntöönpanosta aiheutuvia valituksia.

Vastaavan sisältöiset säännökset on otettu myös parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietinnössään (1979: 60) ehdottamaan valmiuslainsäädännön ns. puitelakiin eli ehdotukseen laiksi poikkeuksellisten olojen edellyttämästä varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä perusteista. Ehdotuksen 13,1 §:n mukaan valtioneuvosto voisi paitsi antaa valmiuslakien nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanon määräämänsä viranomaisen tehtäväksi myös perustaa tätä varten virkavastuulla toimivia toimielimiä. Lisäksi valtioneuvostolla olisi kompetenssi asettaa lautakuntia käsittelemään ja ratkaisemaan valmiuslakien täytäntöönpanosta aiheutuvia valitusasioita (13,2 §). Vuoden 1970 kriisilain valmisteluasiakirjoissa tai parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietinnössäkään ei komiteatyypisen elimen perustamisvaltuutuksen ottamista VJ 67 §:n mukaisesti käsiteltävään lakiin ole kuitenkaan perusteltu juridisilla, legislatiiville pidätetyn organisaatiovallan delegoimiseen liittyvillä näkökohdilla.¹⁰

¹⁰ Ks. He n:o 110 v. 1969 vp. sekä *kom.miet.* 1979: 60 s. 163.

Jätän rajankäynnin perustuslain ja tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä toteutettavan legislaatiivin organisaatiovallan delegoimisen välillä varsin yleisluonteisten huomautusten varaan. Tätä voi tuskin ihmetellä, liittyyhän kysymys erääseen »valtiosääntöoikeuden taikka yleensäkin oikeusjärjestyksen hankalimmin selvitettävistä ongelmista», josta edes yli 600 sivun monografiatutkimus ei ole mahdollistanut kovin kiinteiden, yhtä vähän noudatettua käytäntöä yleistävien kuin suositusluonteistenkaan sääntöjen esittämistä.¹¹

Toistan jo aiemmin esittämäni lähtökohdan: legislaatiivin organisaatiovallan samoin kuin muunkin lainsäädäntövallan delegoiminen on ainakin potentiaalisessa ristiriidassa HM 2 §:n kanssa ja tämä saattaa edellyttää lain käsittelemistä VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Toisaalta on muistettava HM 2 §:n mukaisten valtiofunktioiden rajoille ominainen väljyys. Yksittäistapauksissa ei ole aina helppoa todeta, koskeeko lakiin otettava säännös eksekutiivin organisaatiovallasta valtiosäännön legislaatiiville pidättämää kompetenssia, alaa, jolla legislaatiivin ja eksekutiivin toimivalta on päällekkäinen vai mahdollisesti eksekutiivin perustuslain voimaisesti suojattua kompetenssia. Ja vaikka päädyttäisiin ensimmäiseen vaihtoehtoon, voi silti olla osoitettavissa tekijöitä, joiden vuoksi esim. ristiriitaa HM 2 §:ään voi pitää niin vähäisenä, että se ei ehdottomasti vaadi VJ 67 §:n mukaisen käsittelyjärjestyksen noudattamista.

Kun legislaatiivin organisaatiovaltaa siirretään valtioneuvostolle, parlamentarismi perustellee väljempää suhtautumista tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiseen kuin presidentin ollessa delegaation vastaanottaja. Näin voinee katsoa siitä huolimatta, että valtiosääntömme mukaisessa säädöshierarkiassa presidentin asetukset sijoittuvat valtioneuvoston päätösten yläpuolelle. Toisaalta on kuitenkin muistettava, että parlamentarismi ei muunna legislaatiivin ja valtioneuvoston kompetenssi-suhteitakaan pelkästään teknisluonteisiksi tarkoituksenmukaisuuskysymyksiksi.

Eräissä tyyppitapauksissa vaatimus perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisestä on nähdäkseni riidaton ja vastaa myös Sipposen käytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta tiivistämiä johtopäätöksiä. Jos legislaatiivi itse ei voi toteuttaa tiettyä organisatorista järjestelyä muutoin kuin VJ 67 §:n mukaisesti käsitellyllä lailla, se ei voi myöskään tavallisella lailla valtuuttaa eksekutiivia siihen. Tällaista tilannetta voi pitää analogisena Sipposen

¹¹ Vrt. *Kastarin*, 1977b s. 288 alav. 5, arviota *Sipposen*, 1965, väitöskirjatutkimuksesta.

mainitsemalle perusoikeussuojaan puuttumisen vaikutukselle delegoivan lain käsittelyjärjestykseen.

Perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttää niin ikään legislatiivin huomattavan laaja luopuminen valtiosäännön sille pidättämästä organisaatiovallasta. Hypoteettisena esimerkkinä voi käyttää vaikkapa HM 38,2 §:n tai HM 28,1 §:n legislatiiville osoittaman koko kompetenssin delegoimista eksekutiiville. Tällöin on käsillä sellainen ristiriitatilanne vallanjakosäännöksen kanssa, jossa »kyseessä on kokonaisen oikeusalan sääntelyn siirtäminen lain piiristä alemmanasteisen säädöksen varaan». Säännöstämiskäytännössä tällaista asetelmaa havainnollistaa vuoden 1941 laki hallinnon järjestämisestä sota-aikana.

Lain käsittelyjärjestyksen ohella keskeinen organisaatiovallan delegoinnin ongelma koskee *valtuutussäännösten tulkintaa*: minkälaista *täsmällisyyttä* eksekutiiville komiteoita koskevaa organisaatiovaltaa delegoivalta lain säännökseltä on edellytettävä? Pysin jäsentämään problematiikkaa säännöstämiskäytännössä esiintyneiden valtuutussäännösten muunnelmien sekä eksekutiivin niihin nojautuneen organisaatiovallan käytön pohjalta. Valtuutussäännösten täsmällisyysulottuvuudella esitys etenee väljemmistä muotoiluista tiukempiin.

Säännöstämiskäytännössä on verraten yleistä, että laki toteaa loppupykälissään tarkempia säännöksiä tai määräyksiä täytäntöönpanostaan, toimeenpanostaan tai soveltamisestaan annettavan eksekutiivin säädöksellä, yleensä joko asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Sipposen mukaan lueteltuja täydentävien säännösten luonnehdintoja käyttävien valtuutussäännösten nojalla annetuissa alemman asteisissa säädöksissä ei ole havaittavissa juridisesti relevantteja eroja.¹² Kun seuraavassa puhun *täytäntöönpanosäädöksistä*, käsite kattaa myös positiivisoikeudellisesti lain toimeenpanoksi tai soveltamiseksi kutsutut säädökset.

Täytäntöönpanosäädöksille mahdolliseen sääntelyalaan liittyy kaksi perusongelmaa. Ensinnäkin voidaan kysyä, merkitseekö niitä koskeva valtuutus todella »aitoa» kompetenssin siirtoa. Kysymys on relevantti silloin, kun täytäntöönpanosäännökset osoitetaan annettavaksi asetuksella. Jo HM 28,1 § on näet perustanut presidentille toimivallan antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta. Kysymys on

¹² Sipponen 1965 s. 433. Oikeuskirjallisuudessa esitetyistä käsityksistä, joiden mukaan soveltamismääräysten ala olisi laajempi kuin täytäntöönpanomääräysten, ks. Sipposen, 1965 s. 438 alav. 244, mainitsemat lähteet.

siten täsmennettävissä seuraavasti: luoko erilliseen lakiin sisältyvä täytäntöönpanosäännösten antamista koskeva valtuutus presidentille sellaista toimivaltaa, jota hänellä ei vielä HM 28,1 §:n nojalla ole? Kun täytäntöönpanosäännösten antajaksi säädetään valtioneuvosto, toimivallan siirron »aitoudesta» ei sen sijaan ole epäilyksiä. Valtioneuvostolle perustetaan tällöin HM 28,1 §:n ja VNRatkL 2,1 §:n edellyttämällä tavalla toimivaltaa muutoin asetukselle pidätetyllä sääntelyalalla.

Toinen perusongelma koskee täytäntöönpanosäännösten antamisoi-
keuden täsmällistä ulottuvuutta. Se on hajoitettavissa seuraaviin osakysymyksiin. Jos erillinen valtuutus luo presidentille uutta toimivaltaa, mikä tämän toimivallan tarkka sisältö on? Siirtääkö valtuutussäännös presidentille esim. legislatiivin valtiosääntöistä organisaatiovaltaa? Jos valtuutussäännöksen tarkoittaman kompetenssin subjekti on valtioneuvosto, onko kompetenssin sisältö ja ulottuvuus sama kuin presidentin täytäntöönpanosäännösten antamisvallan? Ja lopuksi: luoko valtioneuvoston täytäntöönpanosäännösten antajaksi osoittava valtuutussäännös sille erityistä, komiteatyypisten elinten kannalta relevanttia organisaatiovaltaa?

Kirjallisuudessa on yleisesti katsottu, että erilliseen lakiin sisältyvä täytäntöönpanosäännösten antamisvaltuutus ainoastaan toistaa presidentille jo HM 28,1 §:n nojalla kuuluvan toimivallan. Kysymys ei siten olisi »aidosta» toimivallan siirrosta, uuden kompetenssin luomisesta tasavallan presidentille. Niinpä Erich kirjoittaa, että »koska HM 28 § jo valtuuttaa tasavallan presidentin . . . antamaan tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, on laissa olevalla, tätä koskevalla säännöksellä oikeastaan tarkoituksena todeta tämä oikeus», ja että »se ei siis asiallisesti sisällä mitään uutta itsenäistä valtuutusta . . .».¹³

Tätä tulkintaa HM 28,1 §:n ja erillisten valtuutussäännösten presidentille luoman täytäntöönpanosäädösten antamiskompetenssin välisestä suhteesta ei ole syytä riitauttaa. Vaikka myönnetään, että tietyn termin merkitys voi vaihdella positiivisoikeudellisesta käyttöyhteydestään riippuen, merkitysisältöjen erilaisuus on perusteltava. Sellaisia perusteluja, jotka edellyttäisivät täytäntöönpanokäsitteen tulkitsemista erillislakien valtuutussäännöksissä toisin kuin HM 28,1 §:ssä, ei nähdäkseni voida osoittaa.

Jos täytäntöönpanosäädöksiä koskevan erillisvaltuutuksen kohde on valtioneuvosto, valtuutuksen sisältö on tällöinkin tulkittava HM 28,1 §:n asianomaisen kohdan kanssa yhtäläiseksi. Sellaisia argumentteja, jotka

¹³ Erich 1924b s. 109. Ks. myös esim. Jansson 1954 s. 220 ja Sipponen 1965 s. 442.

perustelisivat täytäntöönpanon käsitteen erilaista tulkintaa, ei liene esitetävissä. Yhtäläistä määrittelyä sen sijaan puoltaa se, että valtioneuvostolle annettu valtuutus on luonnehdittavissa sellaiseksi presidentin asetuksen anto-oikeuden »uskomiseksi» valtioneuvostolle, jota tarkoitetaan HM 28,1 ja VNRatkL 2,1 §:ssä.

HM 28,1 §:n tarkoittamien täytäntöönpanoasetusten sääntelyalaa selvitettäessä kirjallisuudessa ei ole päästy kovin täsmällisiin kriteereihin. Esimerkin voi jälleen ottaa Sipposen väitöskirjatutkimuksesta. Sipponen on pitänyt »mahdollisena, että täytäntöönpano-, toimeenpano- tai soveltamisasetuksella voidaan antaa kaikki säännökset, jotka ovat välttämättömiä, jotta lakia voitaisiin järjestelmällisesti ja tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ja soveltaa».¹⁴ Näin vähjään sääntöön tyytyminen jättäisi kuitenkin täytäntöönpanosäädöksen sääntelyalan täysin kulloisenkin lain yksityiskohtaisuuden asteen varaan ja itse asiassa mahdollistaisi legislaatiivin ja eksekutiivin valtiosääntöisen kompetenssijaon tekemisen merkityksettömäksi: täytäntöönpanoasetuksella voitaisiin tunkeutua legislaatiiville pidätetylle alueelle, kunhan täytäntöönpantava laki vain muotoiltaisii riittävän ylimalkaiseksi. Tällaisen johtopäätöksen Puhakka tekeekin kirjoittaessaan, että »jos laki sisältää vain harvoja ja ylimalkaisia säännöksiä, niin toimeenpanoasetukselle jää laaja ala, ja siinä voidaan antaa sellaisiakin lain täytäntöönpanoa varten tarpeellisia määräyksiä, jotka asialliselta luonteeltaan muuten kuuluisivat lainsäädännön alaan».¹⁵

Täsmällisemmissä rajanvetoyrityksissä kirjallisuudessa on keskitytty kansalaisten oikeusasemaan vaikuttaviin normeihin. Sipposen mukaan »kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee olla laissa määritellyt siinä määrin yksityiskohtaisella tavalla, että laki perustaa yleiset oikeudelliset relaatiot» ja –Sipponen jatkaa– »ainakaan uusia velvoittavia säännöksiä ei voida ottaa lakia alempiasteiseen säädökseen muuten kuin erityisen lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla . . .».¹⁶

Sipposen täytäntöönpanosäädöksen antajan kompetenssille piirtämä raja näyttää käyttävän vankimpana pyykkkinään aineellisen lain käsitettä. Tämä vastaa myös esim. Kyösti Haatajan kansalaisten oikeusaseman säännöstämistä tarkastellessaan esittämää kantaa, jonka mukaan »toimeenpanoasetus . . . ei voi sisältää uusia asiallisoikeudellisia säännöksiä»; tällaisen säännösten antamisen asetuksella on perustuttava lain sisältämään eri-

¹⁴ Sipponen 1965 s. 441.

¹⁵ Puhakka 1931 s. 294

¹⁶ Sipponen 1965 s. 440.

tyiseen valtuutukseen.¹⁷ Jos hyväksytään Sipposen ja Haatajan edustama käsitys, että täytäntöönpanoasetuksella ei voida antaa legislaatiivin säännöstämiskompetenssiin pidätettyjä ja kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavia normeja, ei voitane osoittaa syitä, jotka puoltaisivat muiden legislaatiivin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien normien asettamista tässä suhteessa eri asemaan. Jan-Magnus Jansson onkin irrottanut aineellisen lain käsitteestä esittäessään yleiseksi säännöksi, ettei täytäntöönpanosäädöksellä voida säännellä hallitusmuodon lain alaan osoittamia asioita.¹⁸

Ainoa tulkintamahdollisuus, joka takaa valtiosäännön legislaatiiville pidättämän kompetenssin säilymisen sen itsensä kontrollissa, onkin valtiosäännön lailla säänneltäviksi edellyttämien kysymysten sulkeminen täytäntöönpanosäädösten sääntelyalan ulkopuolelle. Mikäli legislaatiivi todella tarkoittaa delegoida lainsäädäntövaltaa eksekutiiville, tämän tarkoituksen on saatava nimenomainen ilmaus delegeivassa laissa. Täytäntöönpanosäännösten antamisvaltuutus ei tätä vaatimusta vielä täytä, sisältyipä valtuutus sitten HM 28,1 §:ään tai (myös) erillislakiin ja olipa valtuutuksen adressaatti presidentti tai valtioneuvosto. Legislaatiivin organisaatiovalta ei poikkea muusta lainsäädäntövallasta: täytäntöönpanosäädöksen antaja ei voi puuttua legislaatiiville pidätetyn organisaatiovallan alueelle.

Esittämäni argumentaatio vastaa käsitystä, jonka olen omaksunut HM 28,1 §:n presidentin asetuksenanto-oikeuteen sisällyttämien eri asiaryhmien keskinäissuhteesta: hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuotoa ja toimintaa koskeva erillinen maininta poistaa organisatoriset kysymykset täytäntöönpanosäännösten alasta. Tämän käsityksen siirtäminen nyt tarkasteltavaan ongelmaan rajoittaa valtioneuvoston täytäntöönpanomääräysten sääntelymahdollisuuksia myös presidentin organisaatiovallan suunnassa. Se johtaa näet asettamaan pääsäännön, jonka mukaan valtioneuvoston täytäntöönpanosäädösten alan ulkopuolelle sulkeutuvat paitsi legislaatiivin myös tasavallan presidentin HM 28,1 §:n mukaiseen organisaatiovalttaan kuuluvat asiat. Vastaus kysymykseen täytäntöönpanosäännösten antamiseen valtuuttavan lain säännöksen merkityksestä valtioneuvoston organisaatiovallalle on siten valmis muotoiltavaksi yleisellä tasolla: säännös ei vielä sinänsä perusta valtioneuvostolle erityistä organisaatiovaltaa, vaan tällaisen kompetenssin luomistarkoituksen on käytävä laista nimenomaisesti ilmi.

¹⁷ Haataja 1946 s. 325.

¹⁸ Jansson 1954 s. 220.

Eräät nykyisinkin toiminnassa olevista komiteoista on perustettu materiaalsen lain yleiseen täytäntöönpanosäännösten antamisvaltuutukseen nojatulla (materiaalisella) säädöksellä.¹⁹ Tätä menettelyä vastaan ei ole huomauttamista, mikäli komitean perustaminen on täytäntöönpanosäädöksen antajan valtiosääntöisessä kompetenssissa. Jos materiaallinen laki ei sisällä lainkaan komiteaa tai sen perustamisvaltuutusta koskevaa säännöstä, yleinen täytäntöönpanosäännösten antamisvaltuutus ei oikeuta antamaan sellaisia komiteoita koskevia säännöksiä, jotka edellyttäisivät legislatiivin myötävaikutusta. Arvioon ei vaikuta sekään, vaikka materiaalliseen lakiin olisi otettu myös säännöksiä lain toimeenpanosta huolehtivasta tai sitä johtavasta ja valvovasta linjahallinto-organisaatiosta. Tätä organisaatiota avustavien komiteoiden perustaminen täytäntöönpanosäädöksellä on kiellettyä, jos tällöin puututaan legislatiiville pidätettyyn sääntelyalaan. Jos materiaallinen laki sen sijaan sisältää myös komiteaa koskevia säännöksiä, legislatiivin ja täytäntöönpanosäädöksen antajan kompetenssirajan ongelma tiivistyy kysymykseen, minkälaisia säännöksiä valtiosääntö kussakin tapauksessa edellyttää lailla annettaviksi. Materiaalsen lain sisältäessä komiteaa koskevat perussäännökset niissä usein nimenomaisesti todetaan tarkempia säännöksiä annettavan eksekutiivin säädösin.²⁰ Tällöin ei kuitenkaan enää ole kysymys täytäntöönpanosäädöksen antajan kompetenssista vaan komitean säännöstämistä koskevista erillisvaltuutuksesta, joka voi todella esim. delegoida valtioneuvostolle legislatiivin organisaatiovaltaa.

Toimivalta-asetelma on periaatteessa samanlainen myös organisaatiolain ja sen täytäntöönpanosäädöksen välisessä suhteessa. Jos organisaatiolaki ei sisällä säännöksiä hallintoyksikön yhteydessä toimivasta ja legislatiivin myötävaikutusvaatimuksen piiriin kuuluvasta komiteatyypisistä orgaanista, tällaista elintä ei voida perustaa täytäntöönpanosäädöksellä. Vastakkainen tulkinta johtaisi siihen, että organisaatiolain täytäntöönpanosäännösten antamisvaltuutus avaisi eksekutiiville rajoittamattoman mahdollisuuden syrjäyttää legislatiivin organisaatiovalta sellaisten komiteoiden perustamisessa, jotka kuuluvat linjahallintoyksikön organisaatioon. Välttämätöntä ei tällöin edes olisi, että komiteoita perustavat säännökset sisällytettäisiin hallintoyksikköä yleisesti sääntelevään organisaatiolakiin.

¹⁹ Esim. PalkkaturvaA:lla (883/73) perustettu palkkaturva-asia neuvottelukunta (10 §).

²⁰ Esim. L indeksiehtojen käytön rajoittamisesta 1029/78, 7 § (indeksiehtojen soveltamislautakunta).

tiosäädökseen. Organisaatiolain täytäntöönpanovaltuutukseen voitaisiin vedota myös annettaessa nimenomaisesti komiteoita koskevia eksekutiivin erillissäädöksiä tai vaikkapa sijoitettaessa komitean perustavia säännöksiä linjahallintoyksikön toimialaan liittyvän materiaalsen lain täytäntöönpanosäädökseen. Kaikkien organisaatiolain täytäntöönpanosäännöstenhän ei tarvitse sisältyä yhtenäiseen ja yleiseen organisaatiosäädökseen. – Jos taas komiteaa koskevat perussäännökset annetaan organisaatiolaissa, on jälleen arvioitava, miten laajalle legislatiivin myötävaikutusvaatimus tällaisen elimen yhteydessä kulloinkin ulottuu.

Säännöstelyvaltuuksia perustavat lait tarjoavat esimerkkiaineistoa toisesta eksekutiivista valtuuttavien säännösten ryhmästä. Niiden yhteydessä pulmana on säännöstelyn »asiavaltuuksien» ja eksekutiivin erityisen organisaatiovallan suhde: luoko eksekutiiville myönnetty kompetenssi antaa säännöstelymääräyksiä sille myös erityistä organisaatiovaltaa, esim. oikeuden perustaa määräysten täytäntöönpanossa julkista valtaa käyttäviä komiteatyyppejä elimiä? Se kytkentä eksekutiivin »asia»toimivalan ja organisointitoimenpiteiden välillä, jonka nojalla olen pitänyt mahdollisena sijoittaa ainakin osa organisaatiovallan käytöstä HM 2,3 §:n tarkoittamaan toimeenpanoon, näyttäisi oikeuttavan myöntävään vastaukseen. Valtiosääntömme irrottaa kuitenkin organisointikompetenssin kansalaisten oikeusaseman säännöstämistoimivallasta; oikeusvaltiollinen lakivaraus ei tyhjennä legislatiiville pidätettyä organisaatiovaltaa. Säännöstelymääräysten antamistoimivaltaan liitettävää kompetenssia perustaa määräysten täytäntöönpanossa itsenäistä päätösvaltaa käyttäviä uusia elimiä ei siten voi argumentoida sillä, että tällaisen kompetenssin käyttämisellä ei ole uusia kansalaisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia juridisia seuraamuksia. Mikäli säännöstelyjärjestelmään halutaan kytkeä täytäntöönpanotehtävissä itsenäistä päätösvaltaa käyttäviä, eksekutiivin perustettavia erityiselimiä, säännöstelylakiin on otettava nimenomainen tätä tarkoittava valtuutussäännös.

Tämä sääntö antaa aiheen kriittisiin huomautuksiin eräistä organisatorisista toimenpiteistä, joita II maailmansodan aikaisessa säännöstelyjärjestelmässä toteutettiin eksekutiivin säädöksin, ennen kuin toimikuntien asettamisvaltuus lisättiin taloudelliseen valtalakiin elokuussa 1942. Jo ennen taloudellisen valtalain säätämistä, jolloin säännöstelymääräysten oikeusperustana käytettiin sotatilalakia, itsenäistä päätösvaltaa käyttäviä täytäntöönpano-orgaaneja perustettiin säännöstelyn »asia»valtuuden nojalla. Esimerkkinä voi mainita SotatilaL 29 §:n nojalla välirauhan aikana annetun VNp:n Liinahamarin valtiosataman kautta ohjattavien merikul-

jetusten säännöstelystä (192/40), jolla tulolupien myöntäminen osoitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön asetettavan Liinahamarin merikuljetus-toimikunnan päätösvaltaan. Samaan sotatilalain pykälään nojattiin myös valtioneuvoston helmikuussa 1941 antama päätös metallinvientitoimi-kunnan asettamisesta (125/41). Toimikunnan puoltava lausunto säädettiin eräiden metallinvientiä koskevien päätösten edellytykseksi (3–4 §). Nimen-omaista komiteatyypisten elinten perustamiseen valtuuttavaa säännös-tähän sotatilalakiin ei sen paremmin tuolloisessa kuin nykyisessäkään muodossaan sisälly.

Säännöstelylakeihin on toisinaan sisällytetty säännöksiä, jotka valtuut-tavat eksekutiiviorگانin antamaan määräyksiä lain perusteella makset-tavista *korvauksista* tai näiden määräämisessä noudatettavasta menette-lystä. Joskus eksekutiivi on myös valtuutettu määräämään säännöstely-määräysten täytäntöönpanossa noudatettavasta *menettelystä* tai täytän-töönpanoa koskevasta *muutoksenhakuoikeudesta*. Tällaiset säännökset-kään eivät nähdäkseni täytä sitä legislatiivin organisaatiovallan siirtämi-selle asettamaani edellytystä, jonka mukaan delegointitarkoituksen on käytävä valtuutussäännöksestä nimenomaisesti ilmi. Epäiltävää on, voiko eksekutiivi ryhtyä legislatiiville pidätettyihin organisointitoimiin, kuten perustaa itsenäistä päätösvaltaa käyttävän komitean, edes sellaisen sään-nöksen nojalla, joka sisältää valtuutuksen *määrätä lain tarkoittamaa »asia»kompetenssia käyttävä viranomainen*.

Toisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien hallinnollisista erityis-järjestelyistä on tosin poimittavissa tapauksia, joissa ei ole noudatettu valtuutussäännösten yhtä tiukkaa tulkintalinjaa kuin ainakin nykyoloissa on nähdäkseni perusteltavissa.

Korvausasioita käsitelleistä orgaaneista voi esimerkiksi ottaa valtio-neuvoston toukokuussa 1941 eräistä väestön toimeentulon ja maan ta-louselämän turvaamista tarkoittamista toimenpiteistä antamassa päätök-sessä (375/41) tarkoitettun kansanhuoltoministeriön asettaman korvauslau-takunnan, joka riitatapauksissa ratkaisi eräät päätöksen mukaiset kor-vauskysymykset. Päätös annettiin johtolauseensa mukaan taloudellisen valtalin nojalla. Tuolloin ei tähän lakiin kuitenkaan vielä sisältynyt toimikuntien asettamisoikeutta koskevaa säännöstä. Sen sijaan voimassa olleiden säännösten mukaan valtioneuvoston asiana oli mm. »antaa tar-peelliset määräykset siitä, minkä perusteiden mukaan ja minkälaista menettelyä noudattaen korvaus on määrättävä».

Muutoksenhakuoikeutta koskevien määräysten antamisvaltuuden taas voi ajatella olleen perusteluna sille, että huoneenvuokrasäännöstelyn taloudellisen valtalin alaisuudesta irrottaneeseen erilliseen valtuuslakiin (951/48) nojatulla valtioneuvoston säännöstelypäätöksellä (214/49) katsot-tiin voitavan säännellä muutoksenhakueliminä toimivia vuokrantarkas-

tuslautakuntia. Valtuuslaki ei tuolloin vielä sisältänyt näitä orgaaneja koskevia säännöksiä, tällaiset säännökset lakiin otettiin vasta sen voimassaoloaikaa vuonna 1949 jatkettaessa (836/49).

Esimerkkeinä itsenäistä päätösvaltaa käyttäneistä komiteatyyppeistä orgaaneista, jotka valtioneuvosto ilmeisesti perusti »asia»kompetenssia käyttävän viranomaisen määräämisvaltuutuksen nojalla, voi mainita hinnan- ja maksuvaltuutuksen (ks. VIII.7.5.2.) sekä valtion lahjavaratoimikunnan (ks. II.6.13.5.).

Eri valtuutussäännöstyyppeiden yhteydessä esittämäni kannat asettavat verraten tiukat vaatimukset sille täsmällisyydelle, jota on noudatettava delegoitaessa legislaatiivin komiteoita koskevaa organisaatiovaltaa eksekutiiville. *Toimivalta uuden, legislaatiivin myötävaikutusvaatimuksen piiriin kuuluvan komitean perustamiseen on pääsääntöisesti nojattava nimenomaiseen tätä koskevaan valtuutussäännökseen.* On kuitenkin toistettava se näkökohta, johon täytäntöönpanosäädöksen antajan kompetenssia arvioidessani jo viittasin: vain valtuutussäännösten ahtaan tulkinnan avulla voidaan taata legislaatiivin lainsäädäntövallan pysyminen sen omissa kontrollissa.

Tiukka tulkintalinja näyttää saavan tukea valtuuslakien kirjoittamistavan kehityksestä, eksekutiiville annettavien valtuuksien erittelyn tarkentumisesta. Esimerkiksi voidaan ottaa vuoden 1970 kriisilaki, joka sisältää säännöstelyn »asiavaltuuksien» ohella erilliset säännökset seuraavista valtioneuvoston valtuuksista:

- tarpeellisten määräysten antaminen korvausten perusteista ja korvausten määräämisessä noudatettavasta menettelystä (13,2 §),
- määräysten antaminen menettelystä ja muutoksenhakuoikeudesta lain nojalla annettuja määräyksiä täytäntöönpanossa (17,1 §),
- määräysten täytäntöönpanon antaminen valtioneuvoston määräämän viranomaisen tehtäväksi (15,1 §) sekä
- toimielinten perustaminen täytäntöönpanoa varten samoin kuin lautakuntien asettaminen käsittelemään ja ratkaisemaan lain täytäntöönpanosta aiheutuvia valitusasioita (15,1 §).

Vastaavanlainen valtuutuksien erittely sisältyy myös parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean ehdotukseen laiksi poikkeuksellisten olojen edellyttämästä varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä perusteista.²¹

²¹ 17,2 §; 15,1 §; 13,1 §; 13,1–2 §. Ks. *kom.miet.* 1979: 60 s. 143–145 (säännökset) ja 163–167 (perustelut).

IX. KOMITEALAITOS JA YLEISET VALTIOSÄÄNTÖPERIAATTEET

1. YLEISET VALTIOSÄÄNTÖPERIAATTEET OIKEUSIDEOLOGIAN AINESOSINA

Organisaatiovaltaosassa puhuin valtiosääntöperiaatteista positiivisoikeudellisesti velvoittavina valtiosääntöisinä perusratkaisuina. Tällaisina perusratkaisuina ymmärrettyjen valtiosääntöperiaatteiden pohjalta tarkastelin komiteoita koskevan organisaatiovallan jakautumista eri valtiotelinten kesken. Positiivisoikeudellisesti velvoittavat valtiosääntöperiaatteet voidaan kytkeä organisaatiovallan tarkasteluun myös toisesta näkökulmasta, liittää ne perustuslain ja tavallisen lain säätäjän kompetenssi-suhteisiin. Kun organisaatiovaltaosassa päähuomioni keskittyi valtioneuvoston kompetenssiin, viime mainittu näkökohta oli tarkasteluissani alisteinen legislatiivin ja eksekutiivin toimivallan jaon ongelmalle: kun vaatimus perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisestä merkitsee aina myös rajoitusta eksekutiivin kompetenssille, tätä vaatimusta puoltavat argumentit ovat relevantteja myös legislatiivi–eksekutiivi -suhteeseen pitäydyttäessä.

Sekä oikeuskirjallisuus että perustuslakivaliokunta ovat käyneet perustuslain ja tavallisen lain säätäjän toimivaltarajaa lähinnä perusoikeus-suojan –erityisesti omaisuuden turvan– sisältöä ja ulottuvuutta määrittelemällä. Käsitykseni on, että valtiosäännön organisatorisiin perusratkaisuihin liittyvät kysymyksenasettelut ansaitsisivat lain säätämisyjärjestystä pohdittaessa osakseen saamaansa enemmän huomiota. Esitykseni, jossa vertailen komitealaitosta yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin, ei kuitenkaan ensisijaisesti pyri tässä pohdinnassa käytettävien maksimien kiinteyttämiseen; se tarjoaa enintään yksittäistapauksissa hyödynnettävää argumentaatioaineistoa.

Esityksessäni paljastuvista komitealaitoksessa toteutuvien organisatoristen järjestelyjen ja yleisten valtiosääntöperiaatteiden välisistä ristiriidoista ei ole tehtävissä yksioikoisia lainsäätämisyjärjestystä koskevia johtopäätöksiä. Lainsäätämisyjärjestys voi käytännössä tulla arvioitavaksi lähinnä vain yksittäisiä orgaaneja perustettaessa ja säänneltäessä. Tarkoitamani ristiriidat puolestaan korostuvat vasta silloin, kun vertailun toisessa kohtiossa eivät ole yksittäiset komiteatyypiset elimet vaan komitealaitos kokonaisuutena: se, mikä yksittäisen orgaanin kohdalla saattaa vaikuttaa vähäpätöiseltä ja toisen suuntaisten argumenttien merkityksettömäksi tekemältä poikkeamalta, voi osoittautua koko komitealaitoksen tasolla todella huomionarvoiseksi ristiriidaksi. Lainsäätämiskäytännössä tällainen kokonaisperspektiivi avautuisi vasta silloin, jos komiteoita koskevat yleissäännökset nostettaisiin lain tasolle taikka jos yleiselle ja yhtäläiselle äänioikeudelle pohjautuvan edustuslaitoksen rinnalle tai edustuslaitoksen osaksi pyrittäisiin institutionalisoimaan elin, joka olisi organisoitu komitealaitoksen ilmentämien yhteiskunnan ja valtion välitysmekanismien mukaisesti. Kivimäen hallituksen talousneuvostolakiesityksen hylkäämisen (ks. II.5.5.) jälkeen tällainen tilanne ei ole lainsäädäntökäytännössä aktualisoitunut.

Toinen ja kenties vielä olennaisempi seikka, joka estää tarkastelujeni välittömän siirtämisen tavallisen lain ja perustuslain säätämisyjärjestysten rajanvetoon, liittyy yleisten valtiosääntöperiaatteiden käsitteeseen. Tässä osassa käsitteen kohteena ovat toisen tason ilmiöt kuin organisaatiovallan jakautumista eritellessäni. Organisaatiovaltaosassa lopettelin oikeusdogmaattista taivallustani ja pitäydyin oikeudellisten ilmiöiden tasottelussa yhteiskunnan konkreettisen pinnan positiivisoikeudellisissa järjestelyissä, lakimuodon tasolla; tälle tasolle sijoittuivat myös tuossa yhteydessä tarkastelemani yleiset valtiosääntöperiaatteet. Prinsipiit, joista jatkossa on puhe, puolestaan paikantuvat *oikeusideologiaan*, sille oikeudellisten ilmiöiden tasolle, joka tutkimuksessani ei toistaiseksi vielä ole ollut nimenomaisen huomion kohteena.

Makkonen on luonnehtinut yleisiä oikeusperiaatteita toteamalla, että ne »sich als rechtliche Grundeinstellungen in ein bestimmtes rechtliche Weltbild, in seine Regelmässigkeiten, seine Strukturgesamtheit eingliedern».¹ Tätä luonnehdintaa voi soveltaa myös yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin: ne ovat oikeusideologian periaatteita, jotka jäsentävät valtiosään-

¹ Makkonen 1965 s. 172. Ks. myös Pöyhönen 1981 s. 87–90 sekä mitä Sipponen, 1965 s. 376, kirjoittaa valtiosäännön »hengestä» ja valtiosääntöperiaatteista.

töä ja sen sääntelykohdetta. Valtiosääntöjen syntyvaiheissa niissä tiivistyvät yhteiskunnan kollektiivisubjektien poliittisen sfäärin organisoimista koskevat *oikeusvaatimukset* ja samalla ne myös *justifioivat* näitä vaatimuksia. Valtiosääntöjen säätämisen jälkeen ne saattavat saada myös positiivisoikeudellisen velvoittavuuden tai ainakin muuntua kirjoitetun valtiosäännön tulkinnassa käytettäviksi maksiimeiksi. Oikeusideologian analyysissa tämä »metamorfoosi» ei kuitenkaan ole päähuomion kohteena; olennaisempaa on ideologisten periaatteiden voimassa olevaa valtiosääntöä ja sen kautta porvarillista valtiota *legitimoiva* funktio. Tähän funktioon voinee liittää myös väljässä mielessä selittävän tehtävän: yleiset valtiosääntöperiaatteet tarjoavat selityksen sille, miksi valtiosääntö (ja sen sääntelejä valtio) on sellainen kuin on, miksi juuri se palvelee tiettyjä ihmistä ja yhteiskuntaa koskevista oletuksista johdettavia tavoitteita.

Juha Pöyhönen on jakanut yleiset oikeusperiaatteet yhtäältä normistoa ja toisaalta sen sääntelejää sosiaalista todellisuutta koskeviin.² Pidän tällaisen ryhmittelyn mahdollisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kyseenalaisena; tätä näyttää Pöyhönen itsekkin eräissä lausumissaan epäilevän. Vaikka periaatteiden välitön ja eksplikoitu kohde olisikin normisto, normiston kautta ne suuntautuvat aina myös säänneltäviin yhteiskunnallisiin suhteisiin. Yleisiä valtiosääntöperiaatteitakaan eriteltäessä ei valtiosäännön (normisto) sekä valtioon kiinnittyvien yhteiskunnallisten suhteiden (sääntelykohde) erottaminen ole mielekästä. Kun yleisiä valtiosääntöperiaatteita esitetään oikeusvaatimuksina, se mitä viime kädessä tavoitellaan ei ole valtiosääntö oikeudellisena normativiteettina vaan tietty poliittisen sfäärin organisoitumistapa, tietty yhteiskunnallinen faktisiteetti. Kun nämä periaatteet puolestaan legitimoivat (ja selittävät) voimassa olevaa valtiosääntöä, ne samalla legitimoivat (ja selittävät) sen osaltaan strukturoimaa poliittista järjestelmää.

Muiden lakimuodon tasoisten konkreettisten oikeudellisten sääntelyiden tavoin myös valtiosäännön välittömänä sääntelykohteena ovat yhteiskunnan konkreettisen pinnan sosiaaliset suhteet, vaikka valtiosääntö samalla asettaakin tietyt puitteet myös joukkomittaisten ilmiöiden tason poliittiselle aspektille eli –Hännisen terminologiaan turvautuakseni– valtion organisoitumismuodolle. Valtiosäännön välittömän sääntelykohteen tasolla yleisten valtiosääntöperiaatteiden eriyttämisessä voi turvautua jäsenyykseen, jonka esitin tutkimukseni teoreettisessa osassa luonnehtiessani alustavasti valtio-oikeuden sääntelejiä yhteiskunnallisia

² Pöyhönen 1981 s. 88–92.

suhteita (I.8.). Tämän jäsenyyksen kattama yhteiskunnallisten suhteiden kompleksi on nähdäkseni tiivistettävissä myös niistä suomalaisen ja muunkin länsimaisen oikeuskirjallisuuden pohdinnoista, joissa on etsitty »aineellisen» valtiosäännön määritelmää.³ Esittämässäni luokituksessa valtio-oikeuden sääntelemät yhteiskunnalliset suhteet jaettiin kolmeen relaatioryhmään: yhteiskunnan, sen individuaalisten ja organisoitujen kollektiivisubjektien, suhde valtioon (valtio-organisaatioon); valtio-organien tai orgaaniryhmien keskinäissuhteet; valtion suhde yhteiskuntaan, sen individuaalisiin ja organisoituihin kollektiivisubjekteihin.

On ehkä syytä kiinnittää huomiota siihen, mitkä relaatiot ryhmityksistä puuttuvat: valtiosääntö ei välittömästi sääntele yhteiskunnan jäsenten keskinäisiä suhteita, valtiosääntöä ei ole tarkoitettu kaikkien yhteiskunnallisten (sosiaalisten) suhteiden »peruskirjaksi». Toinen asia on, että valtiosäännön voi väittää välillisesti – lähinnä vahvistamiensa perusoikeuksien kautta – takaavan myös yhteiskunnan jäsenten keskinäisiä taloudellisia ja poliittisia suhteita tavalla, jonka vaikutukset ulottuvat aina syvärakenteen tasolle, koko yhteiskuntamuodostuman uusintamiseen. Toinenkin täsmennys lienee paikallaan. Vaikka oikeuskirjallisuus on taipuvainen esittämään valtiosäännön sisällölliset tunnusmerkit ylihistoriallisina, aikaan ja paikkaan sitoutumattomina, tulkitsemme niiden kytkeytyvän nimenomaan porvarillisen yhteiskunnan ja sen valtion valtiosääntöön. Itse asiassa valtiosääntö niin teoreettisen ajattelun kuin poliittisen käytännön tuotteena on osa porvarillisen yhteiskunnan ja sen poliittisen organisaation konstituoitumisprosessia.⁴ Porvarillisen yhteiskunnan esihistoria ei tuntenut valtiosääntöä nykyisessä merkityksessään. Sosialististen maiden valtiosäännöt taas poikkeavat porvarillisista valtiosäännöistä siinä, että ne sisältävät eksplisiittisiä säännöksiä, jotka suuntautuvat myös institutionaalisesti ymmärretyn poliittisen järjestelmän sekä sitä ja muuta yhteiskuntaa välittävien suhteiden ulkopuolelle.⁵

Valtiosääntöperiaatteiden jäsentäminen on osaltaan riippuvainen myös tarkastelun tavoitteista. Tästä (subjektin) näkökulmasta on valittavana kaksi vaihtoehtoa tietä. Valtiosäännön taustaideologiaa voi käydä hahmottamaan sellaisen kokoavan periaatteen pohjalta, joka ulottaa vaikutuk-

³ Aineellisen ja muodollisen valtiosäännön erottelusta ks. esim. *Jellinek* 1914 s. 508–514, *Erich* 1925b s. 204–208, *Sipponen* 1965 s. 132–133 ja *Kovács* 1968 s. 78–87.

⁴ Ks. esim. *Kovács* 1968 s. 19–58.

⁵ Vrt. *Kovács* 1968 s. 96–102.

sensa kaikkiin mainitsemiini relaatioryhmiin. Tällaisen Suomen valtiosäännön taustaideologiaa kokoavan selkärangan voisi tarjota ennen muuta oikeusvaltioperiaate.⁶ Tarkastelutavoitteitteni kannalta tämän periaatteen ongelmana on kuitenkin se, mikä toisessa yhteydessä saattaa olla sen etu: oikeusvaltioperiaatteen kattavuus ja tässä mielessä vähäinen analyttinen arvo. Valtiosääntöperiaatteiden avulla pyrin pelkistämään *mittapuita*, joiden avulla voin arvioida komitealaitoksessa toteutuneita organisatorisia järjestelyjä; vertailussa tarvitsen oikeusideologian kohtioon pikemminkin hajauttavan kuin kokoavan näkökulman. Tämä ei merkitse, että kiistäisin vertailussa hyödyntämiäni periaatteiden sisäiset yhteydet, valtiosääntöideologian tietyn homogeenisuuden, jota sellaisesta kokoavasta periaatteesta kuin oikeusvaltioperiaatteesta lähtevä erittely korostaa.

Valtiosääntöideologian erittelylle asettamistani tavoitteista myös johtuu, että lähestymistapani poikkeaa siitä, jota noudatin arvioidessani tutkimukseni teoreettisessa osassa klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin oikeusmuodon tasolle kiinnittyviä peruskonseptioita. Tämän osan tarkasteluni ei ole ideologiakritiikkiä, joka pyrkisi johtamaan teoreettisen ideologian peruskatsomukset yhteiskunnan syvärakenteen pinnan tasolta ja samalla kritikoimaan niitä tämän pinnan peittämistä yhteiskuntasuhteista käsin. Viittaaan kyllä eräissä yhteyksissä joidenkin valtiosääntöideologiamme aineksien yhteyksiin syvärakenteen ajatusmuotoihin (tajuntamuotoihin), mutta nämä viittaukset eivät sisällä kehittäjäni ensisijaista tavoitetta. Tässä osassa oikeusideologia yhteiskunnan välittävän, joukkomittaisten ilmiöiden ja kollektiivisubjektien tason oikeudellisena aspektina ei ole kritiikin kohteena vaan mittapuuna.

Miten Suomen valtiosäännön säätämistä ohjanneet ja sitä tämän jälkeen legitimoineet valtiosääntöperiaatteet sitten ovat löydettävissä? Yleisistä valtiosääntöperiaatteista voi tuskin puhua, ellei pystytä osoittamaan niiden yhteyttä voimassa olevan valtiosäännön säännöksiin. Eräät tarkastelulleni relevanteista periaatteista ovat saaneetkin positiivisoikeudellisen vahvistuksen perustuslaissamme, esimerkkeinä vaikkapa valtiovallan kolmijako (HM 2 §) ja imperatiivisen mandaatin kielto (VJ 11 §).

Yleiset valtiosääntöperiaatteet oikeusideologiaksi ymmärrettyinä eivät kuitenkaan avaudu pelkästään yksittäisten perustuslainsäännösten sanamuodosta silloinkaan, kun tällainen välitön yhteys kirjoitettuun valtiosääntöön on olemassa. Yksittäiset säännökset irrottavat periaatteet toisis-

⁶ Oikeusvaltiokäsitettä olen teorianhistoriallisessa katsannossa käsitellyt toisaalla, *Tuori* 1981.

taan ja niiden väliset liittymät jäävät näkymättömiin.⁷ Yleisten valtiosääntöperiaatteiden »systeemiä» ei myöskään voida luoda käsitelainopin konstruktiivisen metodin hengessä jonkinlaisen yksittäisiä normeja lähtökohdanaan käyttävän juridisen induktion avulla. Jo (muodollis)looginen erittely on osoittanut legaaliseseen induktioon kytkeytyvät ongelmat.⁸ Vielä olennaisempaa on kuitenkin, että normilauseiden sanamuoto sen paremmin kuin siihen perustuva induktiokaan ei välittömästi paljasta niitä tausta-arvostuksia ja -oletuksia, joita yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin oikeusideologian tasoisina ilmiöinä väistämättä liittyy. Vasta nämä arvostukset ja olettamukset sekä –voidaan lisätä– niiden yhteiskunnallinen perusta sitovat yleiset valtiosääntöperiaatteet jäsenytyneeksi (ideologiseksi) kokonaisuudeksi.

Jos ja kun lakikirja ei yksin riitä, seuraava luonteva askel Suomen yleisten valtiosääntöperiaatteiden »etsimisessä» on perehtyminen valtiosääntölakien valmistelutöihin, toteutuneita valtiosääntövaatimuksia esittäneiden ja tukeneiden poliittisten voimien kannanottoihin sekä valtiosäännön muotoutumiseen vaikuttaneiden ja sitä myöhemmin kommentoineiden ja tulkinneiden tutkijoiden käsityksiin. Yleisiä valtiosääntöperiaatteita –yhtä vähän kuin muitakaan oikeusideologian ainesosia– ei voikaan irrottaa niitä kantavista politiikan kollektiivisubjekteista ja näiden ideologeista. Valtiosäännön säätämisvaiheen kirjalliset lähteet dokumentoivat myös omalta osaltaan oikeusideologian asemaa siinä transformatiomekanismissa, joka lopulta tuottaa konkreettiset, lakimuodon taasoiset oikeudelliset sääntelyt.

Tästä huolimatta mainitsemiä lähteitä eivät vielä nekään välttämättä takaa löytöretken onnistumista. Valtiosääntöperiaatteita ei tällaisissa lähteissä eksplikoida koko laajuudessaan, taustaoletuksineen ja -arvostuksineen. Niinpä eräistä valtiosääntöideologiamme keskeisistä periaatteista ei käyty kovinkaan syvälle pureutuvaa keskustelua voimassa olevan valtiosääntömme muotoutumisessa ratkaisevina vuosina 1905–1906 sekä 1917–1919. Osaksi tämä johtui siitä, että konkreettiseen poliittiseen tilanteeseen –sekä sisäpoliittisiin asetelmiin että Venäjän suhteisiin– välittömästi liittyneet valtiosääntöongelmat saivat osakseen korostuneemman

⁷ Vrt. *Sipponen* 1965 s. 366, jossa todetaan, että valtiosääntö on »vain osittain välittömästi nähtävissä» ja että »se on mitattavissa ja tunnistettavissa kokonaisuudessaan vasta tunkeutumalla niihin valtiosäännön säännösten edellytyksiin, jotka ovat pinnan alla».

⁸ Ks. esim. *Makkonen* 1965 s. 195–206 ja *Aarnio* 1978 s. 240–248.

huomion, kuin niille valtiosäännön ja valtiosääntöperiaatteiden kokonaisuudessa jälkikäteen arvioiden ehkä kuuluisi. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa selitys valtiosääntöideologian vajavaiselle dokumentoinnille.

Valtiosääntöideologia koostuu –näin väitän– osaksi myös aineksista, jotka porvarillisen yhteiskunnan subjektit ovat taipuvaisia kokemaan tietyllä tavalla itsestään selvyyksiksi ja jotka eivät tästä syystä enää kaipaa nimenomaista eksplikointia. Ne ovat osa sitä länsimaista aateperintöä, joka on muotoutunut jo porvarillisen yhteiskunnan konstituoitumisvaiheessa ja joka on siirtynyt suomalaiseen oikeusideologiaan joko suoraan valistusajan ajattelijoilta tai sitten saksalaisen juridiikan prismassa taittuneena. Samalla ne ilmentävät valtiosääntöperiaatteiden kokonaisuudessa selvimmän oikeusmuodon ja oikeusideologian »ekspressiivistä» yhteyttä: niiden liityntä yhteiskunnan syvärakenteen ajatusmuotoihin (tajuntamuotoon) on välittömin, vaikka ne olisivatkin kiteytyneet kollektiivisubjektien tietoisuusmuodoksi vasta ajattelumuodon, ennen muuta valistusajan ajattelijoiden tuotannon kautta.

Joidenkin valtiosääntöperiaatteiden aatehistoriallinen alkuperä sekä sidonnaisuus porvarillisen yhteiskunnan pysyviin strukturaalisiin piirteisiin oikeuttaa jäljittämään näitä periaatteita myös lähteistä, joiden välittömä vaikutusta valtiosäännön muotoutumiseen osallisten poliittisten voimien julkilausuttuihin kannanottoihin tai valtiosääntötutkijoittemme käsityksiin ei ehkä voi osoittaa. Eräät keskeiset porvarillisen yhteiskunnan poliittisen sfäärin organisoimisperiaatteet on ehkä selkeimmin ilmaistu ja perusteltu jo aikakautena, jota voi kutsua porvarillisen yhteiskunnan taistelevaksi vaiheeksi, tämän yhteiskunnan politiikan teorian historiassa taas klassiseksi vaiheeksi.

Valtiosääntöideologia sisältää siis aineksia, jotka ovat kiteytyneet eri aikoina ja erilaisten vaikutteiden paineesta. Jotkin valtiosääntöperiaatteet ovat muotoutuneet jo porvarillisen yhteiskunnan konstituoitumisprosessissa ja läpäisevät tavallaan tämän yhteiskunnan oikeudellisten ilmiöiden koko horisontaalisen tasottelun; niistä voidaan puhua sekä oikeusmuodon, oikeusideologian että lakimuodon tasoisina ilmiöinä. Eräät prinssiipit taas kytkeytyvät kiinteämmin suomalaisen yhteiskunnan ja sen poliittisen kehityksen konkreettisiin erityispiirteisiin eivätkä ole samalla tavoin sidoksissa porvarillisen yhteiskuntamuodon strukturaalisiin piirteisiin. Valtiosääntöperiaatteiden kiteytymisen eriaikaisuutta ja niiden erilaisia kytkentöjä yhteiskunnan horisontaalisille tasoille vielä täydentää ulko- maisten esikuvien vaikutus niin valtiosäännön säätämisessä kuin oikeus-

kirjallisuudessa ja muussa julkisessa keskustelussa. On siis varottava omaksumasta sellaista yksinkertaistettua skeemaa, jolla taustaltaan poikkeavat valtiosääntöideologian ainesosat pyrittäisiin »johtamaan» tai selittämään.

Olen edellä koettanut luonnehtia sitä mittapuuta, jonka avulla arvioin komitealaitoksessa ilmeneviä organisatorisia järjestelyjä. Myös vertailun toista kohtia on täsmennettävä. Komiteatyypiset elimet ovat organisatorinen muoto, jota käytetään erilaisiin tarkoituksiin ja jonka vaikutukset yhteiskunnan poliittisiin suhteisiin vaihtelevat näistä tarkoituksista riippuen. Komiteatyypisten orgaanien heterogeenisuus on käynyt ilmi paitsi historiallisesta katsauksesta myös tämän päivän komiteoiden tarkastelusta, niiden perustamismotiivien, tehtävien ja toimivallan samoin kuin kokoonpanonkin erittelystä. Jos valtiosääntöideologiaa lähestytään yhteiskunnan poliittisen sfäärin organisoimisperiaatteiden näkökulmasta, myös komitealaitoksessa on keskityttävä sellaisiin aspekteihin, joita voi pitää poliittisten suhteiden kehityksen kannalta olennaisina. Tämä nähdäkseni perustelee päähuomion kohdistamista komitealaitokseen *etujärjestöedustuksen institutionaalisenä foorumina*.

Intressiedustajat ovat empiiristen selvitysten mukaan virkamiesten jälkeen suurin komiteajäsenten ryhmä. Komitealaitoksen laajentuminen, pysyvien komiteoiden suhteellisen osuuden kasvaminen tilapäisten valmisteluorgaanien kustannuksella sekä pysyvien elinten säädännäistämiskehitys ovat osa sitä poliittista järjestelmäämme muovannutta prosessia, jota viimeaikaisessa politiikan tutkimuksessa on alettu kutsua *korporatisoitumistendenssiksi*. Komitealaitokseen liittyvät piirteet eivät ole tämän tendenssin ainoa eivätkä kenties tärkeinkään ilmenemismuoto. Valtion ja etujärjestöjen vuorovaikutussuhteet eivät rajoitu pelkästään institutionaaliin ja oikeudellisesti säänneltyihin muotoihin; jo viittaus tulopoliittiseen sopimusmekanismiin todentanee tämän väitteen. Kuitenkin komiteoihin liittyvien yhteiskunnallisten suhteiden ainakin osittainen oikeudellistaminen antaa ehkä tukevamman perustan poliittisen järjestelmämme kehitystendenssien valtiosääntöiselle arvioinnille kuin institutionalisointomiiin vuorovaikutusmuotoihin keskityttäessä olisi tarjolla.

Etujärjestöedustuksen näkökulman painottamista oikeusdogmaattisten tarkastelujen tuloksiin osaltaan tukeutuvassa arvioinnissa ei perustele pelkästään tämän aspektin merkitys poliittisen järjestelmämme kokonais-tarkastelussa. Sitä puoltaa myös arvioinnin aiempia tutkimustuloksia kokoava ja yhteenvetävä luonne: oikeusdogmaattiset ongelmat, joita olen

kohdannut komiteoiden kokoonpanoa, niiden ohjausta ja valvontaa samoin kuin niitä koskevaa organisaatiovaltaa eritellessäni, ovat monessa yhteydessä kytkeytyneet juuri intressiedustukseen ja sen implikaatioihin.

Komiteatyypisten elinten avulla harjoitetaan hallinnon sisäistä kordinointia, lisätään hallinnon käytettävissä olevaa teknisluonteista asiantuntemusta⁹ sekä luodaan väyliä hallinnon välittömälle parlamentaariselle ohjaukselle ja valvonnalle. Esimerkiksi näiden komitealaitoksen piirteiden arviointi valtiosääntöideologian kannalta olisi periaatteessa mahdollista. Esittämistäni syistä ne jäävät kuitenkin jatkotarkasteluissani syrjään.

2. SUOMEN VALTIOSÄÄNTÖIDEOLOGIASTA

Keskeiset *yhteiskunnan ja valtion suhdetta* koskevat yleiset valtiosääntöperiaatteet kiinnittyvät seuraaviin kirjoitetun valtiosääntömme säännöksiin:

- valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta (HM 2,1 §),
- eduskunta valitaan yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen pohjautuvilla vaaleilla (VJ 4 §) sekä
- kansanedustajien on toimessaan noudatettava oikeutta ja totuutta eivätkä heitä sido muut kuin perustuslain määräykset (VJ 11 §).

Säännösten voi katsoa lähtevän sellaisesta *kansansuvereniteettikäsityksestä*, jonka mukaan poliittisen vallan viimekätinen subjekti on tasa-arvoisten yksilösubjektien summaksi ymmärretty kanta. *Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden* nojalla järjestetyissä vaaleissa kansa kuitenkin luovuttaa valtiovallan käyttämisen ja tahtonsa muodostamisoikeuden edustajilleen; edustuslaitos on valtio-organisaatiossa se elin, jonka tehtävänä on toteuttaa yhteiskunnan ja valtion välitys. Kansan tahto puolestaan kiteytyy yksilösubjekteja sitovalla tavalla edustajien vapaassa mieli-

⁹ Vartola, 1979 s. 159, on tästä näkökulmasta tulkinnut komitealaitoksen byrokratiaa lujittavaksi hallinnon kehityspiirteeksi: »Perusrakenteen rinnalle tuotu komitealaitos edustaa sitä substantiaalisen asiantuntemuksen kasvavan merkityksen tuojaa, jonka Weber katsoi välttämättä seuraavan byrokratian kasvua ja siten lujittavan sen asemaa yhteiskunnallisena tekijänä.»

piteiden vaihdossa, jota eivät rajoita edustettavien määräykset; tahdonmuodostusoikeuden siirto vaaleilla on ehdoton eivätkä edustajat valituksi tultuaan edusta yksilöllisiä äänestäjiä vaan kansaa kokonaisuudessaan.

Kansansuvereniteettioppi sekä sitä täydentävä ja täsmäntävä yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden periaate ovat esimerkkejä sellaisista valtiosääntöprinsipeistä, joiden syvällistä pohdintaa ja justifiointia on turha etsiä lainvalmisteluasiakirjoista taikka edes valtiosäännön laatimiseen osallistuneiden tai sitä myöhemmin kommentoineiden tutkijoiden esityksistä. Niinpä esim. porvarillisten ryhmittymien asettuminen v:n 1906 valtiopäiväjärjestystä säädettäessä yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden puolelle johdettiin konkreettisesti poliittisessa tilanteessa pikemminkin pyrkimyksestä laajentaa ja lujittaa autonomiaa rajoittavien toimien vastaista rintamaa kuin yksilösubjekteiksi ymmärrettyjen yhteiskunnan jäsenten lähtökohdasta tasa-arvoisuutta koskevasta ideologisesta kannanotosta.¹

Kansansuvereniteettiperiaatetta sellaisena kuin se on HM 2,1 §:ssä ilmaistu on taas oikeuskirjallisuudessa pidetty jopa »erehdyttävänä»; klassisen saksalaisen positivismiin konseptioita seuraten on katsottu, että valtiovallan subjektina voi olla vain valtio itse ja että kansa on ymmärrettävissä vain »kaiken julkisen vallan voimalähteeksi ja perustukseksi», ei sen kantajaksi.² Kansansuvereniteettioppi yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden täsmäntämänä on myös sikäli ristiriidassa suomalaisen juridiikan esikuvana olleen jälkikonstitutionaalisen koulukunnan teorioiden kanssa, että näissä ei kansaa valtion »luonnollisena» perustana tai substraattina suinkaan tulkittu autonomisten yksilösubjektien summaksi vaan saksalaisen tradition mukaisesti siveellis-henkiseksi organismiksi; ehkä selkeimmin tämän käsityksen esitti Carl Friedrich von Gerber (ks. I.2.2.). Yksilösubjektius ja siihen liittynyt tasa-arvon prinssiippi ei tässä traditiiossa liittynyt niinkään poliittiseen tahdonmuodostusprosessiin osallistujiin kuin tämän prosessin lopputuotosten eli oikeuslauseiden kohteisiin, ts. valtion suhteeseen yhteiskuntaan.

Kansansuvereniteetin sekä poliittiseen tahdonmuodostusprosessiin liittyvän tasa-arvoisen yksilöllisyyden aatehistoriallisia lähtökohtia onkin etsittävä jälkikonstitutionaalista koulukuntaa varhaisemmalta ajalta, va-

¹ Ks. esim. *Teljo* 1949 s. 42–43.

² *Erich* 1924b s. 133–134. Vrt. myös *Puhakka* 1925a s. 119 ja *Hermanson* 1928 s. 15. –Hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyssä eräät oikeiston edustajat, mm. *Erich*, pyrkivät muuttamaan 2,1 §:n sanamuodon vastaamaan paremmin näkemystä valtiosta valtiovallan subjektina. Ks. *Lindman* 1968 s. 392.

listuksen, politiikan teorian klassisen vaiheen demokratiakonseptioista. Näissä konseptioissa yhteiskunnan edellytetty suhde valtioon liittyi kiinteästi *valtion edellytettyyn suhteeseen yhteiskuntaan*, jopa niin, että edellisen voi nähdä loogisesti jälkimmäiselle alisteiseksi.

Valistuksen demokratiateorioissa voi erottaa kaksi valtion ja yhteiskunnan suhdetta jäsentävää periaatetta, jotka ovat – tosin lähtökohdisaan muuntuneina – siirtyneet myös jälkikonstitutionaalisen koulukunnan konstruktioihin ja joilla on sijansa Suomenkin valtiosääntöideologiassa. Poliitiikan teorian lähtökohtana oli porvarillisten yhteiskuntasuhteiden uusintamisen takaavan keskitetyn valtiovallan välttämättömyys. Keskeisenä ongelmana oli tämän välttämättömyyden saattaminen sopuun autonominen yksilösubjektin postulaatin kanssa.

Yksilösubjekteilla oli luonnostaan tietty *luovuttamattomien ihmisoikeuksien rajaama yksityisautonomian alue*, joka oli suojattu myös keskitettyä valtiovaltaa vastaan. Yksityisautonomian paaluttavia vapausoikeuksia edellytettiin myös saksalaisessa valtio-oikeudellisessa positivismissa. Niitä ei kuitenkaan valistusajattelijoiden tavoin perusteltu ylihistoriallisesta ihmisluonnosta käsin. Kun jälkikonstitutionaalisen koulukunnan valtio- ja valtio-oikeusteorian perustana ei ollut autonominen yksilösubjekti vaan suvereeni valtiovalta, myös vapausoikeuksia tarkasteltiin jälkimmäisestä premissistä lähtien. Merikoski on kirjoittanut hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä eritellessään, että yksilö on valtiossa alunperin vain »*velvollisuuksien subjekti*» ja että yksilön vapauspiiri syntyy »*valtion itserajoituksen kautta*».³ Tämä kanta vastaa täydellisesti saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin perusoikeuksille antamaa juridista luonnehdintaa.⁴

Luovuttamattomien ihmisoikeuksien ohella valistuksen demokratiateoriat pyrkivät ratkaisemaan vapauden ja vallan keskinäissuhteen ongelmaa lakikonseptionsa avulla. Valtio ei voinut puuttua yhteiskunnallisiin suhteisiin muutoin kuin *yleisellä ja abstraktilla lailla*, joka kohdistui *yhtäläisesti* kaikkiin valtiokansalaisiin. Lain ilmaiseman yleistahdon yleinen ja yhtäläinen velvoittavuus edellyttää myös yleistä ja yhtäläistä oikeutta osallistua tuon tahdon muotoilemiseen; laki voi velvoittaa autonomista yksilösubjektia vain siksi, että hän on itse – välittömästi tai välillisesti – ollut osallinen sen säätämisessä. Näin yksilö käskee lain kautta itse itseään tai – kun yhteiskunta tulkitaan yksilöiden summaksi –

³ Merikoski 1974c s. 29.

⁴ Ks. Laband 1911a s. 150–151 ja Jellinek 1914 s. 408–427.

yhteiskunta sääntelee lain kautta itse itseään. Tässä on esim. Rousseau'n ja Kantin ratkaisu vapauden ja välttämättömyyden, autonomian ja heteronomian ristiriitaan sekä samalla vastaus siihen keskitetyn valtiovallan legitimoimisen ongelmaan, joka uuden ajan alusta lähtien oli askarruttanut porvarillisen yhteiskunnan teoreetikoita.⁵ Tämä porvarillisen valtion yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla valittuun edustuslaitokseen kiinnittyvä legitimoitiperustelu on edelleenkin säilyttänyt ajankohtaisuutensa: vaalien ja edustuslaitoksen kautta kansasta itsestään lähtevän valtiotoimintojen legitimaation katsotaan välittyvän valtio-organisaatioon kokonaisuudessaan.⁶

Kansansuvereniteetin sekä edustuslaitoksen ja yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden varaan rakentuva porvarillisen valtion legitimointi ei ole yhteiskuntamuodon uusintamiseksi välttämätön eikä ainoa mahdollinen. Saksalaisessa organistisessa valtiokonseptiossa, joka oli myös jälkikonstitutionaalisen koulukunnan »luonnollisen» valtiokäsitteen perustana, sitä ei esiintynyt. Kansa oli siveellis-henkinen organismi eikä kansan tahdon autenttinen ilmaiseminen välttämättä edellyttänyt yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden nojalla valitun edustuslaitoksen asettamista ylimmäksi valtio-organiksi; Volksgeist'istä nousevan tahdon saattoi yhtä hyvin muotoilla myös monarkki.

Kuitenkin myös jälkikonstitutionaalisen koulukunnan yhteiskunnan ja valtion suhdetta koskevat katsomukset ovat yhteydessä valtion edellytettyyn suhteeseen yhteiskuntaan, vaikka teorian kehittelyn (teorian sisäisenä) lähtökohtana saksalaisessa perustuslaillisessa traditiossa ei ole autonominen yksilösubjekti vaan pikemminkin suvereniteetti: tässäkin traditiossa edustuslaitoksen tehtävänä oli lain avulla taata valtiotoimintojen sopusointu yhteiskunnan vaatimusten kanssa. Edustuslaitos mm. varmistti, että monarkki valtiovallan ylimpänä organina todella päätöksenteosaan noudatti kansaorganismien siveellistä henkeä. Osaltaan Saksan yhteiskunnallis-taloudellisen jälkeenjääneisyyden vuoksi yleisyyttä ei kuitenkaan jälkikonstitutionaalisessa teoriassa aina sisällytetty lakikäsitteen välttämättömäksi tunnusmerkiksi. Esim. Labandin lakikäsite mahdollisti

⁵ Ks. Rousseau'n lakikäsitteestä Rousseau 1979 s. 80–83. Kantin Rousseau-vai-
kutteista lakikäsitettä on eritellyt esim. Maus, 1978 s. 15–18. –Autonomian ja
heteronomian (oikeuden ja suvereniteetin) suhde on läpikäyvä teemana Neu-
mannin, 1980 s. 94–198, valtio- ja oikeusteorian historian tarkastelussa.

⁶ Saksan liittotasavallassa käydyssä keskustelussa tätä ovat korostaneet mm.
Kriele, 1971 s. 64 ja Schmidt, 1975 s. 211–212.

yleisten ja abstraktien lakien ohella myös Massnahmegesetz'in; edustuslaitos saattoi lainsäätämismenettelyssä osallistua myös yhteiskuntaan suuntautuvista konkreettisista toimenpiteistä päättämiseen.⁷

Eduskuntalaki voidaan myös Suomen valtiosääntöjärjestelmässä tunnistaa valtion harjoittaman yhteiskunnallisten suhteiden ohjauksen ensisijaiseksi muodoksi. Sen rinnalla on tosin muistettava myös tasavallan presidentin antamat asetukset, joiden sääntelyalan oikeuskirjallisuus on katsonut ulottuvan myös aineellisen lain –yhteiskunnan jäsenten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavien normien– alueelle.⁸ Asetuksenanto-oikeuden toissijainen luonne oikeuttaa kuitenkin pitämään eduskuntalakia valtion yhteiskunnallisiin suhteisiin puuttumisen pääsääntöisenä muotona. Samalla lieenee oikeutettua liittää eduskuntalaki sekä eduskunnan valinnassa yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden kautta toteutuva kansansuvereniteettiperiaate valistuksen demokratiateoriasta periytyvään yhteiskunnan itsesääntelyideaan. Valistuksen demokratiateorian ja lakikonseption merkitystä valtiosääntöideologiassamme ei kuitenkaan tule liioitella.

Valtiosääntöämme ja sen taustaperiaatteita voi näet pitää eräänlaisena *kompromissina* yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden täsmentämän kansansuvereniteetin sekä saksalaista traditiota leimanneen *monarkistisen prinssiin* välillä. Tällaiseen luonnehdintaan oikeuttaa nähdäkseni tasavallan presidentille valtiosäännössä osoitettu asema ja sille niin hallitusmuotoa valmisteltaessa kuin myöhemmässä kirjallisuudessaakin esitetty justifikaatio. Myös parlamentarismista ja samalla eduskuntavaaleista alkavasta legitimaatioketjusta irrotetun tasavallan presidentin näet katsotaan olevan kansan tahdon edustaja.⁹ Tämä väite ei sitä paitsi saksalaisen monarkistisen teorian tavoin välttämättä edes edellytä Volksgeist'iin turvautumista: presidentti valitaan eduskunnan tavoin –joskin välillisesti– yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella ja legitimaatio on näin tuettavissa vaalien ilmaisemaan kansan tahtoon. Potentiaalinen ristiriita-asetelma on valmis: valtioinstituutiossa on kaksi toisistaan riippumatonta valtakes-

⁷ Yleisyys oli esim. Labandille kylläkin oikeuslauseen »naturele» mutta ei sen sijaan »essentiale». Ks. Laband 1911b s. 2. Ks. myös Böckenförde 1958 s. 227–228.

⁸ Ks. esim. Erich 1925b s. 216, Hermanson 1928 s. 114–115, Sipponen 1965 s. 406 ja Merikoski 1974c s. 73.

⁹ Ks. Jyränki 1978 s. 24–40 ja 366–372. Hallitusmuodon säätämisvaiheissa esitetyistä käsityksistä ks. myös Lindman 1968 s. 346–347 (Talas) ja 402–403 (Erich ja Setälä) sekä hallitusmuodon säätämisen jälkeisestä oikeuskirjallisuudesta esim. Erich 1924b s. 150–151.

kusta, joiden molempien sanotaan ilmaisevan kansan tahtoa. Kun HM 2,1 § kuitenkin »representatiivisen demokratian perusajatuksen» mukaisesti osoittaa eduskunnan ylimmäksi valtioelimeksi, valtiosääntömme voi katsoa edellyttävän mahdollisen ristiriidan ratkeamista edustuslaitoksen hyväksi. Tätä käsitystä tukee positiivisessa valtiosäännössämme myös presidentin veto-oikeuden ainoastaan suspensiivinen luonne samoin kuin presidentin asetuksenanto-oikeuden toissijaisuus.

Vaikka porvarillisen yhteiskuntamuodon uusintaminen ei välttämättä edellytä kansansuvereniteettia ja siihen kytkeytyvää poliittisten osallistumisoikeuksien yksilötasoisista tasa-arvoa samalla tavoin kuin yleistä oikeussubjektiutta – ja tässä mielessä valtiovallan adressaattien yhtäläisyyttä –, on näillekin valtiosääntöperiaatteille osoitettavissa alkuperänsä porvarillisen yhteiskunnan syvärakenteessa. Nekin ovat vaihtosuhteiden pinnan tuottamia ajatusmuotoja, vaihtosuhteiden tavaranomistajasubjekteille asettamien tasa-arvon ja vapauden formaalien määreiden kohottamista »toiseen potenssiinsa». Abstraktien tavaranomistajasubjektien »näennäisen reaalisessa» yhteisessä intressissä vaihtosuhteiden takaamiseen on myös perusta sille »yleistahdolle», »yhteishyväälle» tai »julkiselle intressille», joka valistuksen demokratiateorioissa kiteytyy laissa ja joka ylipäättänsä on erottamaton osa porvarillisen valtion justifiointikonstruktioita, kehitteliivätpä ne sitten kantansa poliittiseen tahdonmuodostusprosessiin autonomisista yksilösubjekteista, Volksgeist’ista tai jostain muusta premissistä käsin.

Myös *imperatiivisen mandaatin kielto* liittyy aatehistoriallisesti valistuksen lakikäsitteeseen. Laki yleistahdon ilmauksena ilmensi järjen vaatimuksia, jotka tiivistyivät vapaassa mielipiteiden vaihdossa ns. poliittisesti toimivan julkisuuden piirissä; lain herruus merkitsi julkisen mielipiteen kiteyttämän järjen herruutta, voluntas korvautui ratiolla. Kuten Jürgen Habermas on huomauttanut, järjen vaatimusten vahvistaminen lakina ei välttämättä edellyttänyt, että muodollisena lainsäätäjänä olisi tasa-arvoisten yksilösubjektien valitsema ja heitä edustava parlamentti; lain säätämisen formaali akti saattoi periaatteessa olla vaikkapa valistuneen itsevaltiaan tehtävänä.¹⁰ Se poliittinen taistelu, jonka kolmioasetelman kärkinä olivat absoluuttinen monarkki, katoavia tuotantosuhteita henkilöinyt aatelisto sekä porvaristo kapitalististen tuotantosuhteiden kantajana, johti kuitenkin parlamentin asettamiseen monarkin syrjäyttäväksi tai sen kanssa kilpailevaksi valtiomahdiksi. Tässä tilanteessa parla-

¹⁰ Habermas 1969 s. 93.

mentti ymmärrettiin poliittisesti toimivan julkisuuden valtio-organisaa-tiossa institutionalisoivaksi elimeksi: parlamentin päätöksentekoprosessi – lain säätämisprosessi – oli osa järjen kulloisetkin vaatimukset kiteyttävää julkista keskustelua, sen viimeinen, institutionalisoitu vaihe. Imperatiivisen mandaatin kielto oli historiallisessa katsannossa reaktio sitä sidonnaisuutta vastaan, joka säätyedustuslaitoksessa vallitsi edustajien ja edustettavien välillä ja joka ehkäisi yksinomaan totuuteen pyrkivää vapaata mielipiteiden vaihtoa parlamentissa.¹¹

Yhteiskunnan ja valtion suhdetta välittävien edustajien vapaa mandaatti ei välttämättä yhdisty kansansuvereniteettiin ja vaaleissa toteutuvaan poliittisten osallistumisoikeuksien yleisyyteen ja yhtäläisyyteen. Pyrkimys »yhteishyvän» tiivistämiseen vapaassa keskustelussa voi liittyä myös sellaiseen edustuslaitokseen, jonka valintaperusteet ovat toiset ja joka ilmentää pikemminkin Volksgeist'ia kuin yksilöllisten ja tasa-arvoisten tavaranomistajasubjektien »näennäisen reaalisiin» yhteisiin intresseihin nojaavaaärkeä. Imperatiivisen mandaatin kieltä ja käsitystä edustuslaitoksen jäsenistä koko kansan edustajina ei omaksuttu valtiosääntöömme vasta vuoden 1906 eduskuntauudistuksella, vaan se sisältyi jo vuoden 1869 valtiopäiväjärjestykseen.¹² Vapaan mandaatin periaate kuului myös monarkistisen prinssiin omaksuneen saksalaisen jälkikons-titutionaalisen koulukunnan teorioiden vakiovarustukseen.¹³ Suomen nykyisen valtiosäännön taustaideologiassa se lienee kuitenkin yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja eduskunnan välittämään kansansuvereniteettiin yhdistyvänä lupa kytkeä porvarillisen valtio- ja valtiosääntöajattelun jälkikons-titutionaalista koulukuntaa edeltäneisiin vaiheisiin.

Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden tarkentama kansansuvereniteetti-periaate sekä imperatiivisen mandaatin kielto ovat siten sellaisia valtiosääntöideologian perusprinsippejä, joiden aatehistorialliset juuret ulottuvat porvarillisen poliittisen teorian klassikoihin ja joiden yhteys kapitalis-tisen yhteiskunnan perusstruktuurin synnyttämiin ajatusmuotoihin on myös välittömin. Sen sijaan yhteiskunnan ja valtion väliseen suhteeseen

¹¹ Lain, poliittisesti toimivan julkisuuden ja parlamentin välisestä yhteydestä ns. liberaalin oikeusvaltion mallissa ks. *Habermas* 1969 s. 91–97 ja *Kühnl* 1973 s. 28–37. Ks. vapaan mandaatin periaatteen aate- ja valtiosääntöhistoriallisesta kehityksestä myös *Jellinek* 1914 s. 570–577 ja *Kevenhörster* 1975 s. 16–19.

¹² Ks. *Hermansonin*, 1884 s. 104–118, esitystä, joka tukeutuu lähinnä 1869 VJ 1 ja 7 §:ään.

¹³ Ks. esim. *Jellinek* 1914 s. 577–592.

Suomen valtiosääntöjärjestelmässä myös kohdistuvat *suhteellisuuden* sekä tiettyyn vähemmistösuojaan yhdistyvä *enemmistöperiaate* eivät ole niinkään klassisen vaiheen kuin 1800-luvun politiikan teorian esiin nostamia ja perustelemlia edustuksellisuusperiaatteenä. Sellaisina ne myös liittyvät jo »kypsään» porvarilliseen valtioon ja yhteiskuntaan, jossa valistusaikana vielä *ancien régime'n* poliittista organisaatiota vastaan taistellut porvaristo on saavuttanut tavoitteensa mutta joka samalla on jo tuottanut työväenluokan reaalisen poliittisenä voimana.

Ne kysymykset, joihin suhteellisuus- ja enemmistöperiaate vastasivat, eivät olleet keskeisiä ongelmia jollekin Rousseaulle tai Kantille, joiden pyrkimykset porvarillisen valtion ja oikeuden perustelemliseksi ja justifiointiseksi suuntautuivat vielä absoluuttista monarkiaa ja sen suojissa edelleen vaikutusvaltaista feodaaliaatelistoa vastaan. Lain samastaminen yleistahdon sekä yleistahdon johtaminen autonomisten yksilösubjektien yhteisistä intresseistä oli heille porvarillisen valtion ongelman riittävä ratkaisu. Kun yleistahdo vastasi yhteiskunnan jäsenten aitoja yhteisiä intressejä, kysymykset edustuksellisuuden ja edustuslaitoksen päätöksentekomenettelyn täsmällisestä järjestämisestä eivät olleet olennaisia. Ne aktualisoituivat vasta siinä poliittisen historian kehitysvaiheessa, jossa yleistahdon ja yhteisen intressin reaalisuuden näennäisyys porvarillisessa yhteiskunnassa alkaa paljastua ja jossa äänioikeuden laajentaminen on jo murentanut parlamentin ja koko poliittisesti toimivan julkisuuden homogeenisuutta.¹⁴ On ehkä syytä muistuttaa siitä, että valistusajan teoreetikot olivat taipuvaisia jättämään kansakäsittensä ulkopuolelle ne, jotka omistivat vain työvoimansa ja jotka työvoimansa käyttöoikeuden luovuttaessaan menettivät poliittisen tahdonmuodostuksen edellyttämän autonomisuuden.

Suhteellisuuden sekä vähemmistösuojalla modifioitujen enemmistöperiaatteen läheinen yhteys oman vastavoimansa jo tuottaneen porvarillisen yhteiskunnan poliittisiin asetelmiin selittää nähdäkseni myös sen, että eduskuntareformissa 1905–1906 nämä kysymykset saivat osakseen esimerkiksi imperatiivisen mandaatin kieltoon verrattuna huomattavasti enemmän huomiota. Myös keskustelussa käytettyjä argumentteja voi

¹⁴ Ks. esim. John Stuart Millin perusteluja suhteellisuusperiaatteelle, *Mill* 1980 s. 256–275. Suhteellisuusperiaatteesta 1800-luvulla käydystä keskustelusta ks. myös *M. Laakso* 1980 s. 342. – Vrt. sen intressihomogeenisuuden murenemisesta, jota teoria laista järjen kulloistenkin vaatimusten tiivistymänä edellytti, myös *Habermas* 1969 s. 100–101.

yleisesti luonnehtia avoimen poliittisiksi. Porvarillisella taholla suhteellisuusperiaate sekä enemmistöprinsippiä modifioiva vähemmistösuoja nähtiin kaksikamarijärjestelmää korvaaviksi keinoiksi, joiden tarkoituksena oli »tillföra representationen ett tillräckligt antal intelligenta krafter och skydda oss mot det klassförtryck nedifrån som kan vara lika svårt, ja värre än förtrycket uppifrån».¹⁵ Myöhemmässä oikeuskirjallisuudessa tällaiset avoimen poliittiset perustelut ovat saaneet väistyä neutraalimman sävyisten pohdintojen tieltä.¹⁶ Nämä periaatteet ja niiden taustana olevat ongelmanasettelut ovat kuitenkin joka tapauksessa tulkittavissa sen myöntämiseksi, että yleistahdon tai julkisen intressin selville saaminen ei porvarillisen yhteiskunnan poliittisessa käytännössä ole niin harmoninen prosessi kuin politiikan teorian klassikot olettivat. Samalla ne jo implikoivat sellaisia yksilön ja valtion suhdetta välittäviä mekanismeja, joita klassinen poliittinen filosofia ei teorioihinsa sisällyttänyt tai jotka se suorastaan tuomitsi yleistahdon kiteytymiselle haitallisiksi.¹⁷

Valtio-orgaanien keskinäissuhteita valtiosääntöideologiassamme jäsentävistä periaatteista *parlamentarismi* ulottaa lakia –ja budjettitäydentäen kansanedustuslaitoksessa välittyvän yhteiskunnan vaikutuksen ja samalla vaaleihin nojaavan legitimaation eksekutiiviin. Parlamentaarisesti vastuunalaisesta valtioneuvostosta ketju jatkuu –jälleen lakia täydentäen– eksekutiivin sisäisten ohjaus- ja valvontasuhteiden kautta aina hallinto-orgaanien hierarkian alimpaan portaaseen asti. Parlamentarismin kautta tapahtuvan ohjauksen merkitys korostuu erityisesti niissä »hallitus»asioissa, joissa eksekutiivin päätöksentekoa ei voida tai pidetä tarkoituksenmukaisena sitoa laeilla yhtä tiukasti kuin »hallituksen» vastapooliksi eksekutiivin kompetenssialueella ymmärrettyssä »hallinnossa».

¹⁵ NP 15. 2. 1906, lainattu v. Koskullin, 1975 s. 247, mukaan. Ks. edustuslaitoksen vaalitavasta käydyistä keskustelusta ja siinä käytetyistä argumenteista v. Koskullin artikkelin ohella *Teljo* 1949 s. 68–81 ja *Seitkari* 1958 s. 59–81.

¹⁶ Ks. esim. *Merikoski* 1974a s. 99–100 ja 102–103.

¹⁷ Ks. *Rousseau* 1979 s. 72–74. Rousseau-vaikutteisia perusteluja esitettiin sille Le Chapelierin mukaan nimetyille laille, jolla perustuslakia säättävä kansalliskokous kielsi Ranskassa kesäkuussa 1791 sääty- ja ammattiperusteiset yhteenliittymät; reaalisena syynä lain säätämiseksi oli pidäkkeiden luominen vallankumoukselliselle joukkotoiminnalle. Myös Englannissa v. 1799 säädetyn General Combination Act -nimisen lain taustana oli pikemminkin pyrkimys radikalisoituneiden joukkoliikkeiden tukahduttamiseen kuin yhteiskunta –valtio –suhdetta koskevien teoreettisten asettamusten toteuttaminen. Ks. *Kaiser* 1956 s. 32–34 ja v. *Beyme* 1971 s. 22 sekä Le Chapelier -laista myös *Soboul* 1979 s. 187.

Myös parlamentarismin käytäntö ja teoria ovat reaali- ja aatehistoriallisesti sikäli myöhäsnytyisiä ilmiöitä, että ne eivät ole niinkään absolutismin ja feodalismien jäänteiden vastaisen taistelun kuin jo olennaisesti porvarillisten suhteiden leimaaman yhteiskunnan tuotetta. Poliittisena käytäntönä parlamentarismi alkoi kehittyä 1600-luvun Englannissa, mutta sen teoreettisen kehittelyn kultakauden voinee katsoa alkavan vasta 1800-luvulla, porvarillisen yhteiskunnan poliittisia suhteita vakauttavien kirjoitettujen valtiosääntöjen yleistymisen vaiheessa.¹⁸ Parlamentarismi rinnastuu suhteellisuus- ja enemmistöperiaatteisiin myös siinä, että sekin lähtee rousseaulaisen yleistahdon kiteytymisprosessin vastaisesti yhteiskunnan jäseniä ja heidän poliittisia edustajiaan ryhmittävien mielipide-erojen mahdollisuudesta. Kun näkökulma tarkennetaan Suomeen, yhtäläisyyttä näiden periaatteiden välillä voidaan todeta siinäkin, että myös parlamentarismin omaksuminen valtiosääntöömme oli kiinteässä yhteydessä konkreettiseen poliittiseen tilanteeseen ja että valtiosääntöä muutettaessa esitetyt puoltavat ja vastustavat argumentit olivat ainakin osaksi avoimen poliittisia.¹⁹

Virkamieshallintoperiaate samoin kuin sitä tuomioistuinlaitoksessa vastaava *ammattituomariprinsiippi* taas ovat oikeastaan edustuslaitokseen nojaavan yhteiskunnan ja valtion välityksen kääntöpuolia. Yhteiskunnan jäsenten osallistuminen »yhteishyvää» tai »julkista intressiä» ilmentävän valtiotahdon muodostumiseen kanavoituu kansanedustuslaitoksen kautta. »Hallitus»toimintaa harjoittavan valtioneuvoston alaisen hallinto-organisaation tehtäväksi jää tällöin toteuttaa tuota tahtoa mahdollisimman objektiivisesti, neutraalisti ja asiantuntevasti. Tätä tehtävää vastaa hallinnon organisoiminen sellaisen päätoimisen virkamiehistön varaan, joka valikoituu ammatillisten pätevyyskvalifikaatioiden nojalla.

¹⁸ Ks. esim. *Jansson* 1952 s. 62–68, *S. Laakso* 1975 s. 3–23 ja *Joutsamo* 1980 s. 12–16.

¹⁹ Niinpä ennen itsenäistymistä oikeiston motiivit parlamentarismin hyväksymiseen liittyivät ennen muuta Venäjän suhteisiin: »tärkein syy parlamentarismissäännösten sisällyttämiselle perustuslakiin oli . . . , että tällä tavoin haluttiin hankkia takeet siitä, ettei eduskunnan luottamusta ja kannatusta vailla olevia senaatteja enää olisi voitu venäläisten toimesta nimittää ja pysyttää vallassa», on *S. Laakso*, 1975 s. 91, tiivistänyt (kurs. poistettu). Itsenäistymisen ja kansalaissodan jälkeen parlamentarismista hallitusmuotoehdotuksen käsittelyn yhteydessä käyty keskustelu taas keskittyi paljolti parlamentarismin ja lujan hallitusvallan vaatimuksen väliseen suhteeseen. Ks. parlamentarismikeskustelusta *S. Laakso* 1975 s. 77–160 sekä erityisesti hallitusmuotoehdotuksen käsittelyyn liittyen myös *Lindman* 1968 s. 331–426.

Virkamiehistön toimintaa suuntaavat hallinnon lainalaisuusperiaatetta vastaavasti juridisten vastuumekanismien sanktioimina voimassa olevat oikeusnormit sekä niiden rajoissa ja niitä täydentäen teknisluonteiset säännöt. Kun näin luonnehdittua virkamieshallintoperiaatetta täydenne-tään hierarkkisilla, ylimmässä portaassaan valtioneuvostoon päätyvillä ohjaus- ja valvontasuhteilla, edessämme on kuva Weberin byrokratian tunnusmerkkejä vastaavasta hallinnon organisaatiosta. Kohtaamme siis jälleen byrokratiaperiaatteet, mutta tällä kertaa emme niinkään ajattelumuodon tason teoriana emmekä myöskään positiivisoikeudellisesti vahvistettuina järjestelyinä vaan osana valtiosääntömme taustaideologiaa.

Vallanjakoprinsiipin sopeuttaminen yleisten valtiosääntöperiaatteiden kokonaisuuteen on eräissä suhteissa ongelmallista. Kun lähdetään valtion oikeushenkilöllisyyskonseptiosta – kuten suomalainen jälkikons-titutionaalisen koulukunnan jalanjäljissä kulkenut valtio-oikeustiede on tehnyt –, vallanjakoperiaate näyttää olevan ristiriidassa oikeushenkilöl-lisyyden edellyttämän valtiovallan yhtenäisyyden kanssa. Jälkikonsitutio-naalinen koulukunta katsoi voivansa välttää tämän ristiriidan esittämällä, ettei valtiosäännön positivoimassa kolmijaossa ole kysymys yhtenäisen valtiovallan vaan pelkästään valtiofunktioiden jakamisesta eri orgaaneille tai organiryhmille.²⁰ Vastaavasti myös suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on tapana puhua valtion perustehtävien tai -funktioiden erottelusta taikka valtion elintoimintojen kolmesta muodosta.²¹

Toinen potentiaalisen ristiriidan aihe liittyy edustuslaitoksen kautta tapahtuvan yhteiskunta–valtio -välityksen ja sitä täydentävän parlamen-tarismien suhteeseen kolmijako-opin implikoimaan ja meillä tasavallan presidentin asemassa olennoituvaan toimeenpanovallan itsenäisyyteen. HM 2,1 §:ssä lausuttu »representatiivisen demokratian perusajatus», presi-dentin veto-oikeuden suspensiivisuus, asetuksenantovallan toissijaisuus samoin kuin valtioneuvoston pääsääntöinen asema presidentin päätösten valmistelijana ja täytäntöönpanijana oikeuttavat kuitenkin tässäkin ta-pauksessa tulkitsemaan valtio-orgaanien keskinäissuhteisiin liittyvää prinsiippiä yhteiskunnan ja valtion välitystä jäsentäville periaatteille alisteisena. Kun vallanjako-oppiin yhdistetään vaatimus riippumattomas-ta ja objektiivisesta tuomioistuinlaitoksesta sekä virkamieshallintoperiaa-

²⁰ Ks. *Jellinek* 1914 s. 606–624. Kriittisen arvion Jellinekin vallanjako-opin tul-kinnasta on esittänyt *Karsch*, 1973 s. 78–88.

²¹ Ks. esim. *K. J. Ståhlberg* 1913 s. 1–5, *Erich* 1924b s. 153–156 ja *Merikoski* 1974c s. 17.

tetta vastaavasti järjestetystä hallinnosta, sen voi jopa tulkita tukevan valtiosääntömme omaksumaa yhteiskunta–valtio -suhteen jäsenystä. Riippumaton ja objektiivinen tuomioistuinlaitos sekä virkamieshallinto-periaatteen mukaisesti organisoitu hallinto voidaan ymmärtää takeiksi sille, että lainkäyttö ja hallinto todella määräytyvät edustuslaitoksen kiteyttämästä yleistahdosta ja yhteishyvästä eivätkä joudu alttiiksi erityis-intressien vaikutteille.

Esittämäni vallanjakoperiaatteen niveltäminen yleisten valtiosääntö-prinsiippien kokonaisuuteen ei vielä paljasta sen faktista merkitystä tai sen positiiviseen valtiosääntöön omaksumisen taustaa. Vallanjakoprinsiippi on havainnollinen esimerkki sellaisesta valtiosääntöperiaatteesta, jota ei käy irrottaminen kulloisestakin poliittisesta kontekstistaan ja jonka merkitys on tietystä formaalista jatkuvuudesta huolimatta ratkaisevasti muuttunut. Montesquieuulla vallanjako-oppi kytkeytyi myöhäisfeodaalisen yhteiskunnan poliittisten voimien konstellatioon. Saksalaisessa jälki-konstitutionaalisessa teoriassa, jossa periaatetta tulkittiin lain kaksinais-käsitteeseen tukeutuen, oli taas kysymys rajan vetämisestä monarkistisen eksekutiivin sekä työväenluokankin vaikutuksen ulottuvilla olleen legislatiivin kompetenssien välille. Suomen hallitusmuodon syntyhistoriaa dokumentoivat lähteet eivät puolestaan jätä epäselväksi, mitä päämääriä kansalaissodan voittanut osapuoli liitti vallanjakoperiaatteeseen yhdistettyyn »voimakkaaseen hallitusvaltaan»: tavoitteena oli kansalaissodan käytännössä ratkaisemien poliittisten voimasuhteiden oikeudellinen vahvistaminen. Vuoden 1916 eduskuntavaalit olivat osoittaneet reaalisesti uhan, että kansalaissodassa hävinneen osapuolen yhteiskunnalliset pyrkimykset saatettaisiin toteuttaa valtiosääntöistä tietä. Voimakkaalla hallitusvallalla pyrittiin luomaan yksi pidäke tämän mahdollisuuden toteutumiselle.²² Myös nykyisin vallanjakoperiaatteen tarkastelussa on otettava huomioon sen vaikutukset faktisiin poliittisiin suhteisiin, kuten olen organisaatiovallan ongelmien yhteydessä tähdentänyt.

Valtiosääntöideologiaamme sisältyy taustaltaan eritasoisia aineksia, jotka poikkeavat niin aatehistoriallisilta lähtökohdiltaan kuin yhteiskunnalliselta perustaltaan. Osa yleisistä valtiosääntöperiaatteista ulottaa juurensa jo porvariston politiikan teorian klassikoihin ja näiden kautta syvärakenteen pinnan tuottamiin ajatusmuotoihin, osa taas on kiinteäm-

²² Ks. tiivistetysti *Jyränki* 1978 s. 37–40 sekä laajemmin voimakkaan hallitusvallan tueksi esitetystä argumentaatiosta *Lindman* 1968 s. 353–426.

min sidoksissa »kypsän» porvarillisen yhteiskunnan poliittisten kollektiivisubjektien suhteiden konstellaatioon. Seppo Laakson tavoin on perusteltua väittää, että »Suomen valtiosäntöä ei ole kirjoitettu minkään yksiselitteisen teoreettisen oppirakennelman mukaisesti». Tämän väitteen hyväksyminen ei kuitenkaan ole sama asia kuin katsoa –edelleen Laakson tavoin–, että »hallitusjärjestelmä on sisäiseltä logiikaltaan ristiriitainen: erilaiset periaatteet lyövät toisiaan korville».²³ Valtiosääntöperiaatteiden moniaineeksisuutta selittää myös se, että ne osaksi juontuvat porvarillisen yhteiskunnan pysyviin rakenteellisiin piirteisiin, osaksi taas liittyvät muutoksille alttiimpien poliittisten prosessien kiteyttämiin rakenteisiin.

Ristiriitojen mahdollisuus ei vielä tällä selityksellä ole poissuljettu ja esim. valtiosääntödogmatiikassa potentiaalisten ristiriitojen aiheita on mahdollista tulkinnallisesti korostaa. Valtiosääntödogmatiikan –kuten oikeusdogmatiikan yleensäkin– yleisenä ja oikeastaan jo valtiosäännön käytännön toimivuuden edellyttämänä pyrkimyksenä on positiivisen valtiosäännön ymmärtäminen osansa kokonaisuudeksi jäsentäväksi järjestelmäksi, siis pikemminkin ristiriitojen välttäminen kuin niiden korostaminen.²⁴ Vastaavasti myös valtiosääntöideologian tasolla lieenee oikeutettua pyrkiä yleisperiaatteiden potentiaaliset ristiriidat ratkaisevaan rekonstruktion, vaikka –se myönnettäkään– vastakkaiseen suuntaankin johdettava tie on auki.

3. ETUJÄRJESTÖEDUSTUKSEN TAUSTAIDEOLOGIASTA JA JUSTIFIOINNISTA

Klassinen poliittinen teoria, johon myös Suomen valtiosääntöideologia on keskeisiltä yhteiskunta–valtio -suhdetta koskevilta osiltaan aatehistoriallisesti palautettavissa, ei tuntenut yksilösubjekteja ja valtiota poliittisissa prosesseissa välittäviä yksikköjä. Sellaisena se on kyvytön kuvaamaan 1900-luvun ns. länsimaisten demokratioiden yhteiskunnan konkreettisella pinnalla ilmenevää poliittisen järjestelmän todellisuutta. Tämä todellisuus on synnyttänyt kaksi kilpailevaa paradigmaa, joiden reaali kohteena ovat nimenomaan yksilön ja valtion suhdetta välittävät ryhmätason mekanismit: *pluralistisen intressiryhmäteorian* sekä sen vastineeksi kehitetyn

²³ S. Laakso 1975 s. 27.

²⁴ Vrt. Sipponen 1965 s. 370.

korporatismiteorian.¹ Näitä paradigmoja voi pitää yrityksinä kuvata tai selittää poliittisten prosessien empiriaa sekä kehittää tässä hyödynnettäviä heuristisia malleja.²

Sekä pluralistinen että korporatistinen konseptio poikkeavat klassisista teorioista siinä, että ne asettavat poliittisen järjestelmän ja poliittisten prosessien lähtökohdaksi erityisintressien rajaamat ryhmät autonomisten yksilösubjektien sijaan. Ne eroavat kuitenkin toisistaan tavassa, jolla ne näkevät ryhmäintressien välittyvän auktoritatiiviseen poliittiseen päätöksentekoon. Philippe C. Schmitteriin viitaten ne ovat, sellaisina kuin niitä länsimaaisessa politiikan tutkimuksessa on käytetty, luonnehdittavissa kahdeksi erilaiseksi intressivälityksen tai -edustuksen järjestelmien ideaalityypiksi.³ Myös näiden ideaalityyppien tunnusmerkkien luetteloinnissa turvaudun Schmitteriin, jota voidaan pitää koko nykyisen pluralismi-korporatismi -keskustelun käynnistäjänä ja jonka karakterisoinnit näyttävät myös antaneen varsin yleisesti hyväksytyn perustan tälle keskustelulle ja sen innoittamalle empiiriselle tutkimukselle. Pluralismi on Schmitterin mukaan määriteltävissä

»as a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered and self-determined (as to type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories».

Korporatistmin Schmitter taas määrittelee intressiedustusjärjestelmäksi,

»in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in

¹ Tarkoitan tässä korporatismiteorialla lähinnä 1970-luvulla kehiteltyä tutkimuksellista paradigmaa, en niitä kokonaisvaltaisia valtion (ja yhteiskunnan) eturyhmäperusteisen organisoinnin ideologioita, joiden kultakausi ajoittui maailmansotien välille. Ks. tällaisista, yleensä organistisesta valtio- (ja yhteiskunta-) käsityksestä lähteneistä korporatismi-ideologioista *Kaiser* 1956 s. 35–65 ja *Helander* 1977b s. 13–43.

² Vrt. C. W. Anderson 1979 s. 283.

³ Schmitter 1979.

exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports».⁴

Korporatismi-käsitteen sisällä Schmitter vielä erottaa valtiokorporatismiksi ja yhteiskunnalliseksi korporatismiksi (societal corporatism) kutsumansa järjestelmät. Edelliseen kuuluivat teoreettis-ideologisella tasolla erityisesti maailmansotien välisenä aikana introdusoidut kokonaisvaltaiset valtion ja yhteiskunnan sekä niiden keskinäissuhteen organisoimissuunnitelmat. Poliittisessa todellisuudessa sitä lähellä olivat esim. Mussolinin Italian, Dollfussin Itävallan sekä Salazarin Portugalin poliittiset järjestelmät. Yhteiskunnallista korporatismia taas edustavat parlamenttiin nojautuvan valtiosääntöisen edustussysteemin säilyttä-neissä länsimaissa demokratioissa toisen maailmansodan jälkeen (osin jo sen aikanaikin) syntyneet poliittisen järjestelmän rakenteelliset, intresiedustukseen perustuvat järjestelyt. Valtiokorporatistimin ja yhteiskunnallisen tai uskorporatistimin väliset erot kiinnittyvät ennen muuta valtion osuuteen edustuksen pohjana olevan järjestöverkoston luomisessa, tämän prosessin spontaaniuteen tai suunnitelmallisuuteen sekä vapaaehtoisuuteen tai pakollisuuteen.⁵

Kun pluralismi ja korporatismi –tai täsmällisemmin: yhteiskunnallinen tai uskorporatismi– ymmärretään heuristisiksi kuvausmalleiksi, reaaliset poliittiset järjestelmät tai niiden osa-alueet sijoittuvat pluralistisuus- ja korporatiivisuusaspekteiltaan tietynlaiselle liukuvalla asteikolle. Tällä tavoin Helander onkin etujärjestöedustusta Suomen komitealaitoksessa tutkiessaan tulkinut korporatistimin »järjestelmäominaisuudeksi, jota poliittisessa järjestelmässä tai sen osajärjestelmissä voi eri aikoina esiintyä erilaisessa määrin». Tämän mukaisesti ja Schmitterin korporatismikäsitteeseen kiinnittyen »järjestelmän muiden ominaisuuksien pysyessä muuttumattomina voidaan karkeasti todeta, että kuta laajemmin, pysyvämmiin ja vaikuttavammin etujärjestöt ovat ilman välittäviä mekanismeja osallisina poliittisen järjestelmän muuntamisprosesseissa, sitä korporatiivisempi järjestelmä on».⁶ Helanderin empiiriset tutkimustulokset, joita osaksi olen aiemmin jo selostanut, viittaavat korporatiivisten tendenssien voimistumiseen pluralistisiksi tulkittavien piirteiden kustan-

⁴ Schmitter 1979 s. 13 ja 15. Ks. muista viimeaikaisessa korporatismikeskustelussa esitetyistä määrittelyistä tiivistetysti Helander 1977b s. 74–110 ja Kasten-diek 1980 s. 86–93.

⁵ Schmitter 1979 s. 20–22.

⁶ Helander 1979 s. 7.

nuksella.^{6a} Korporatisoitumiskehitys ei tosin ole ollut täysin yksioikoista eikä yhtä voimakasta kaikilla hallinnon sektoreilla.

Klassisiksi kutsumiani politiikan teorioita voi pitää perusintentiona normatiivisina, valtioon ja valtiosääntöön kohdistuvia vaatimuksia muotoilevina ja justifioivina. Sen sijaan pluralistinen intressiryhmäteoria ja korporatismiteoria on alun pitäen kehitelty lähinnä empiirisen tutkimuksen tarpeisiin. Eturyhmien ja intressijärjestöjen asema ei ole länsimaiselle politiikan tutkimukselle näyttäytynyt useinkaan valtiosääntöpoliittisena tai –Charles W. Andersonin terminologialla ilmaistuna– »political design'in» kysymyksenä.⁷

Aikaa myöten on kuitenkin mainitsemistani politiikan tutkimuksen paradigmoista erityisesti varhaisempi, pluralistinen intressiryhmäteoria, saanut selviä justifioivia ja legitimoivia funktioita, muuntunut teoriasta ideologiaksi, ajattelumuodosta tietoisuusmuodoksi. Voikin väittää, että samanaikaisesti kun länsimaisten demokratioiden poliittinen järjestelmä on kehittynyt yhä selvemmin korporatiivisen mallin kuvaamaan suuntaan, järjestelmälle tarjottu ideologinen justifikaatio perustuu olennaisesti pluralistiseen intressiryhmämalliin. Justifioivassa muodossaan tämä malli pyrkii osoittamaan, että auktoritatiiviset poliittiset päätökset syntyvät ja »yhteishyvä» tai »julkinen intressi» kiteytyy sellaisessa prosessissa, joka on eräissä keskeisissä suhteissa analoginen yksilöperusteisten demokratioiteorioiden edellyttämälle. Lähtökohtana ovat liberalistisen talousteorian oletuksia poliittisella tasolla vastaavat »intressien vapaat markkinat», joilla yhteisintressin tulkitseva auktoritatiivinen päätös syntyy ryhmätoimien poliittisten toimijoiden kilpailun kautta. Poliittisten päätösten ja ne tuottavan poliittisen järjestelmän justifikaatio olisi tällöin samalla tavoin proseduraalinen, ei-substantiaalinen, kuin klassisissa demokratioiteorioissa: tietty prosessi sinänsä on tae tuotosten ja »yhteishyvän» tai »yleisen intressin» vastaavuudesta.⁸ Pluralistinen ryhmämalli perustuu kuitenkin sellaisille faktuaalisille oletuksille, jotka empiirinen tutkimus on osoittanut paikkansa pitämättömiksi ja joiden ristiriita poliittisten käytäntöjen ja rakenteiden kanssa on juuri tuottanut korporatistimin pluralismin kanssa kilpailevaksi paradigmaksi. Esim. Blanke et al. ovat kir-

^{6a} Ks. myös kokoavana esityksenä II maailmansodan jälkeisestä kehityksestä *Helander* 1977a.

⁷ C. W. Anderson 1979.

⁸ Ks. *Piispa* 1977 s. 22–80 ja tiivistetymin C. W. Anderson 1979 s. 278–282.

janneet pluralistisen järjestelmän toimintakyvyn vähimmäisedellytykset seuraavasti:

- kaikkien intressien organisoitavuus,
- organisoitujen intressien valtasapaino ja yhtäläiset toteutumismahdollisuudet,
- järjestelmän avoimuus uusille intresseille,
- takeet tasapainottavalle vastavallanmuodostukselle yksipuolisen intressien toteutumisen varalta sekä
- perusyksimielisyys mallin mukaisesta kilpailujärjestelmästä (»pelin sääntöjen» yleinen hyväksyntä).⁹

Ristiriita eräisiin pluralistisen mallin faktuaalisiin oletuksiin vielä korostuu tarkasteltaessa valtion tietoisin toimenpitein luotuja korporatiivisia rakenteita, kuten etujärjestöedustejaisia orgaaneita. Tällaisten orgaanien kokoonpanosta päätettäessä aina valikoidaan ja lyödään lukkoon edustettavat intressit ja niiden voimasuhteet sekä jätetään muut intressit ulkopuolelle. Näin jo ennakolta luovutaan vapaan intressikilpailun asemasta. Anderson onkin pyrkinyt osoittamaan, että pluralistinen ryhmämalli ei voi tarjota justifikaatiota etujärjestöedustukselle. Vaikka sitä voitaisiin käyttää – mikä, empiiriset tutkimukset oikeuttanevat lisäämään, on sekin kyseenalaista – »as a representation of the political process», tämä ei vielä oikeuta tukeutumaan pluralismiin »as a theory of representation». Siitä ei voi klassisten demokratiateorioiden tavoin johtaa päätökset legitimoivaa proseduraalista sääntöä, se ei anna kriteereitä päätöksentekoprosessissa huomioon otettavien intressien ja niiden keskinäisen painon määrittämiseksi. Pluralististinen ryhmämalli ei kelpaa »political design'in» välineeksi.¹⁰

Erkki Berndtson on jaksottanut amerikkalaisen politiikan tutkimuksen (politologian) kehityksen demokratia käsitteen avulla neljään vaiheeseen: edustuksellisen demokration muotoutuminen (n. 1880–1920); edustuksellisen demokration ongelmat (n. 1900–1940); pluralistinen demokratia demokration ongelmien ratkaisijana; pluralistisen demokration kriisi (n. 1945–).¹¹ Berndtsonin viimeiselle vaiheelle antama nimi kuvastaa niitä ongelmia, joihin pluralistinen intressiryhmämalli on ajautunut niin empiirisen tutkimuksen heuristisena välineenä kuin faktista poliittista järjestelmää legitimoivana ideologianakin.

⁹ Blanke et al. 1975 s. 204.

¹⁰ C. W. Anderson 1979 s. 283–285.

¹¹ Berndtson 1982.

Klassisissa demokratiateorioissa yhteiskunnan ja valtion välitystä koskevat periaatteet seurasivat valtion edellytetystä suhteesta yhteiskuntaan: jälkimmäistä suhdetta välittävän yleisen lain määreistä tehtiin johtopäätökset poliittisten osallistumisoikeuksien yhtäläisyydestä ja poliittisesti toimivan julkisuuden keskusteluna toteutuvasta oikeuden asettamisesta. Myös korporatiiviset käytännöt ja rakenteet selittyvät lähinnä valtion muuttuneesta suhteesta yhteiskuntaan – täsmällisemmin: talouteen –; tätä näyttää erilaisista kokonaisyhteiskunnallisista konseptioistakin lähtevien korporatismiteoreetikkojen keskuudessa vallitsevan yksimielisyyden. Taustana valtion lisääntyvälle puuttumiselle yhteiskunnallisiin ja ennen muuta taloudellisiin prosesseihin ja suhteisiin ovat kapitalismin historiallisen kehityksen tuottamina sekä poliittisten voimien tietoisuuden ja taistelun välittämänä pääoman uusintamisedellytysten turvaamisen valtiolle asettamat vaatimukset. En tässä yhteydessä lähemmin puutu tämän kehityksen ja sen liikevoimien käsitteelliseen jäsentämiseen enkä myöskään sen reaalihistorialliseen esittämiseen Suomen osalta. Keskityn pikemminkin kehityksen tuloksiin, korporatiivisten rakenteiden kannalta merkityksellisiin valtio–yhteiskunta–suhteen muutoksiin. Tämäkin tapahtuu luvun tavoitteille alisteisesti: jatkan yrityksiani korporatiivisten rakenteiden, kuten komitealaitoksessa institutionalisoidun etujärjestöedustuksen, taustaideologian jäljittämiseksi.

Kehityksen tuloksia käsitteellistettäessä on toisinaan – eikä aina ehkä kovinkaan täsmällisesti – puhuttu *yleisen lakimuodon hajoamistendenssistä*¹² tai – toisista teoreettisista lähtökohdista – *konditionaalista kaavaa noudattavan valtiollisen ohjauksen korvautumisesta finaalisella*.¹³ Yleisen lakimuodon hajoamistendenssistä puhuttaessa lienee yleensä tarkoitettu sitä, että valtiollinen ohjaus toteutuu yhä harvemmin kansanedustuslaitoksen säätämällä kaikkia yhteiskunnan yksilösubjekteja yhtäläisesti velvoittavilla tai oikeuttavilla, yleisillä ja abstrakteilla laeilla. Ns. *interventiovaltioissa* valtiollinen ohjaus perustuu yhä enemmän *asiallisilta ja henkilöillisiltä kohteiltaan rajattuihin, konkreettisiin ja tavoitesuuntautuneisiin toimiin*, joista legislatiivin sijasta huolehtii *eksekutiivi*. Jos yövärtijavaltion – kylläkin osin fiktiivistä – kuvaa vastaa eksekutiivin passiivinen ja valvova rooli valtiollisessa ohjauksessa, interventiovaltiossa sen tehtävät ovat aktiivisia, konkreettisia intressejä ja tavoitteita palvelevia. Interventiovaltiolle luonteenomaista hallintotoimintaa sääntelevää lakia voi-

¹² Ks. suomalaisena puheenvuorona Mäenpää 1981a.

¹³ Luhmann 1978. Ks. myös Knöpfle 1974 s. 709.

daan pitää –Luhmannin finaalista mallia vastaavasti– yleisluonteisia tavoitteita asettavana sekä eksekutiiville näitä tavoitteita konkreettisissa tilanteissa täsmentävää ja toteuttavaa toimivaltaa perustavana. Eksekutiivin tuotosten oikeudellista kategoriointia hyödyntävässä analyysissä puolestaan voi todeta, että dikotomioissa oikeudellinen/ei-oikeudellinen ohjaus, normatiiviset/individuaaliset aktit sekä velvoittavat/etuja suovat hallintotoimet jälkimmäiset puolet painottuvat interventiovaltiokehityksen myötä.

Ulrich K. Preuss on esittänyt, että yhteiskuntamuodon uusintamisen takaaminen on aina edellyttänyt porvarilliselta valtiolta sekä yleisiä ja abstrakteja sääntelyjä että kohteiltaan rajattuja, tavoitesuuntautuneita ja konkreettisia toimenpiteitä; yleisen lain ja konkreettisen toimenpiteen dialektiikka on hänen mukaansa alusta alkaen luonnehtinut porvarillisen valtion suhdetta yhteiskuntaan (talouteen).¹⁴ Voikin väittää, että yövartijavaltio, jonka toiminta rajoittuisi omistuksen ja vaihtosuhteiden takaamiseen ja ulkoisesta turvallisuudesta huolehtimiseen, on fiktio, jolla ei ole vastinetta todellisuudessa. Yövärtijavaltion reaalihistorialliseksi esikuvaksi on usein tarjottu Englantia, jossa porvarillisen valtion konstituoitumisprosessi päättyi erään tulkinnan mukaan vuoden 1832 äänioikeusreformiin.¹⁵ Kuitenkaan edes Englannissa valtion toiminta ei liberalismien kultakautena viime vuosisadan puolivälissä typistynyt pelkästään yövartijavaltiolle tyypillisiksi katsottuihin tehtäviin. Yleisen ja abstraktin sekä konkreettisen ja tavoitteellisen sääntelyn keskinäissuhteissa yövartijavaltiota interventiovaltioon käyvä kehitys merkitseekin vain painotusten muuttumista. Tästä näkökulmasta väitetä valtion ja yhteiskunnan historiallisesti uudesta suhteesta ei voine riitata.

Miten interventiovaltiolle ominaiset muutokset valtiollisessa ohjauksessa sekä valtio-organien keskinäissuhteissa sitten liittyvät yhteiskuntaa ja valtiota välittäviin uuden tyyppisiin mekanismeihin? Jos yleisellä lailla toteutettava sääntely perustele yhteiskunnan itsesääntelyidean mukaisesti abstraktia yleisintressiä kantavien yksilösubjektien edustuksen, vastaavaa perustelua voi ajatella myös korporatiiviselle etujärjestöedustukselle: kysymys on konkreettisen ja tavoitesuuntautuneen ohjauksen kohteina olevien konkreettisten intressien kantajien edustuksesta ja näin myös yhteiskunnan itsesääntelyidean realisoimisesta. Kun tällaisesta ohjauksesta puolestaan vastaa eksekutiivi, se on myös foorumi, jolla

¹⁴ Preuss 1973 s. 42–63.

¹⁵ Corrigan 1980

edustus institutionaalisesti toteutetaan. Samalla tämä edustusjärjestelmä täyttää sen legitimitettiaukon, minkä valtiollisen ohjauksen painopisteen siirtyminen parlamentilta eksekutiiville synnyttää.¹⁶

Esittämäni päättely antaa nähdäkseni aineksia korporatiivisten rakenteiden selittämiseksi. Ne ovat epäilemättä yhteydessä yhteiskunnallisen kehityksen –pääoman uusintamisprosessin– vaatiman konkreettisen ja tavoitteellisen ohjauksen edellyttämään intressiartikulaatioon, tällaisen ohjauksen tuottamiin valtiollisen toiminnan ja samalla koko porvarillisen valtion uusiin legitimitettiongelmiin sekä eksekutiivin korostuneeseen asemaan ohjauksen subjektina.¹⁷ Mutta ideologisen tason justifioivana perusteluna ei tämäkään päättely toimi. Kun edustettavista intresseistä ja niiden keskinäisistä voimasuhteista päätetään, jotkin intressit rajataan aina edustuksen ulkopuolelle kriteerein, joita yhteiskunnan itsesääntelyn idea ei sisällä; kaikilla niillä, joita korporatiivisten mekanismien tuottamat ratkaisut faktisesti koskevat, ei ole itsesääntelyidean edellyttämiä yhtäläisiä vaikutusmahdollisuuksia.

Marxilaisittain orientoituneissa analyyseissä luonnehtimani valtiollisen ohjauksen painotusten muutokset on toisinaan liitetty *kapitalistisen tuotannon kaksinaisluonteeseen* yhtäältä vaihtoarvojen ja toisaalta käyttöarvojen tuotantona: yleisillä ja abstrakteilla laeilla toteutettava sääntely on kytketty tuotannon edelliseen, konkreettinen ja tavoitesuuntautunut ohjaus puolestaan jälkimmäiseen aspektiin. Tästä näkökulmasta on katsottu käyttöarvosuuntautuneen ohjauksen korostuvan interventiovaltiossa vaihtoarvosuuntautuneen sääntelyn kustannuksella. Samalla on todettu sääntelyn henkilöllisten kohteiden esiintyvän yhä useammin *käyttöarvojen ja konkreettisten intressien kantajina* eikä vaihtosuhteiden tasa-arvon leimaamina abstraktin yleisintressin kantajina. On kuitenkin korostettu, että käyttöarvoihin ja konkreettisiin intresseihin kiinnittyvän ohjauksen lisääntyminen ei johda vaihtoarvosuuntautuneen sääntelyn syrjäytymiseen: tuotantosuhdeiden uusintamisen takaavan valtion on edelleenkin huolehdittava myös sellaisista sääntelytehtävistä, joiden kohteina yksilöt määrittyvät abstraktissa tavaranomistajaominaisuudessaan.

Vaihtoarvo/käyttöarvo-dikotomian pohjalta on myös pyritty selittämään korporatiivisia järjestelyjä tavalla, joka yhteiskunnan syvärakenteesta lähtevänä muistuttaa porvarillisen valtion ja oikeuden yleisimpien tunnusmerkkien johtamista ns. Staatsableitung-traditiossa. Selityksen

¹⁶ Vrt. Schmitt Glaeser 1973 s. 200–204 sekä Vartola 1979 s. 166–167 ja 193.

¹⁷ Vrt. Jessop 1979 s. 193–201.

voi tiivistetysti esittää seuraavasti. Silloin kun korporatiiviset järjestelyt eivät valtiosääntöisesti syrjäytä lakiasäättävää parlamenttia, poliittinen tahdonmuodostus ja samalla valtiollisten toimintojen ja itse valtion legitimaatio perustuu institutionaalisella tasolla kahden tyyppisiin, toisiaan täydentäviin mekanismeihin. Näistä toisessa, vaalien ja parlamentin kautta tapahtuvassa prosessissa legitimoiva yleisintressi tai yhteishyvä perustuu valtiokansalaisten/oikeussubjektien abstraktiin tavaranomistaja-yhtäläisyyteen, toisessa, korporatiivisten järjestelyjen kautta toteutuvassa taas kompromisseihin ensisijaisesti tulolähteidensä nojalla eroavien konkreettisten erityisintressien kantajien (heitä edustavien järjestöjen) välillä.¹⁸ Kummassakin tapauksessa tahdonmuodostuksen ja legitimaation strukturaalisena perustana on porvarillisen yhteiskuntamuodon itsensä tuottama mystifikaatio, tietty »reaalinen näennäisyys». Edellisessä tapauksessa tuotannon sfäärin substantiaalinen epätasa-arvo ja ei-vapaus peittyy yhteiskunnan »yksinkertaisen pinnan» tasolla vaihtosuhteiden formaalin tasa-arvon ja vapauden alle. Jälkimmäisessä tapauksessa taas tuotantosfäärin ristiriidat muuntuvat »yhteiskunnan kehittyneellä pinnalla» pelkiksi eri tulolähteiden haltijoiden keskeisiksi jakokonflikteiksi.

Selostamani selitysmalli on ongelmallinen jo lähtökohdassaan, käyttöarvojen ja vaihtoarvojen tuotannon sekä vastaavasti käyttöarvo- ja vaihtoarvosuuntautuneen sääntelyn erottamisessa. Käyttöarvot eivät ole porvarillisessa yhteiskunnassa, pääoman uusintamisprosessissa, »puhtaita» käyttöarvoja, käyttöarvoja »an sich», vaan vaihtoarvon kantajia ja pääoman uusintamisprosessille ensisijaisen vaihtoarvo-ominaisuutensa leimaamia. Tämän vuoksi on myös virheellistä soveltaa dikotomiaa käyttöarvo- ja vaihtoarvosuuntautunut sääntely: konkreetin ja tavoitteellisen ohjauksen kohteina eivät porvarillisessa yhteiskunnassa voi olla käyttöarvot sinänsä vaan käyttöarvot vaihtoarvojen esineellistyminä. Jos valtiollisen ohjauksen uusia tehtäviä tarkastellaan reaktioina pääoman uusintamisprosessin ongelmiin, ohjauksen konkreetit kohteet määräytyvät nimenomaan vaihtoarvotuotannon tarpeista, arvonlisäysprosessin elementteinä toimivina käyttöarvoina.¹⁹

Arvostelemani dikotomian taustalla saattaa olla väärinkäsitys, joka katsoo arvomuotoon kiinnittyvän sääntelyn typistyvän pelkästään vaih-

¹⁸ Ks. esim. *Blanke* 1976 s. 204–212.

¹⁹ Vrt. *Hännisen et al.*, 1981, Erikssonin käyttöarvo–vaihtoarvologiikka -dikotomiaan nojaavaan oikeusjärjestyksen erittelyyn suuntaamaa arvostelua.

don yleisten edellytysten turvaamiseen. Tämä on virhetulkinta myös sikäli, että faktisissa sosiaalisissa suhteissa sekin porvarillisen oikeuden funktio, johon oikeusmuodon tasoisessa tarkastelussa pitäydytään, voi toteutua vain vaihtoarvot ruumiillistavien konkreettisten käyttöarvojen konkreettisiin haltijoihin kohdistuvan sääntelyn kautta.

Kun vaihtoarvo- ja käyttöarvosääntelyn eriytymisellä selitetään valtio-organisaation konkretiassa toteutuneita yhteiskunta–valtio -suhteen järjestelyjä, selitystä voi arvostella myös reduktionismista, yhteiskunnan horisontaalisten tasojen omalakisuuden sivuuttamisesta. Niinpä tällainen selitys siirtää »kapitalistiseen tuotantoon liittyvän suhteiden nurinkääntymisen ja taloudellisten agenttien tietoisuuden ilman välityksiä poliittisten intressien muodostumisen perustaksi». ^{19a} Sellaisia konkreettisia ilmiöitä kuin esim. poliittisen järjestelmän korporatiivisia kehitystendenssejä ilmentäviä institutionaalisia rakenteita ei voida selittää johtamalla ne suoraan syvärakenteen tason tajuntamuodoista.

Esittämästäni kritiikistä huolimatta selitysmalli sisältää aineksia, joihin korporatiivisten rakenteiden ideologisen taustan ja mahdollisen justifioinnin etsinnässä voi tukeutua. Niinpä havainto, jonka mukaan korporatiivinen etujen välitysjärjestelmä näyttää yhteiskunnalliset ristiriidat ensisijaisesti tulolähteittensä nojalla eriytyneiden ryhmien välisinä jakokonflikteina, pitää nähdäkseni paikkansa ja on merkityksellinen etujärjestöedustuksen justifioinnin kannalta. Ehkä hivenen kärjistäen voi näet väittää, että se justifikaatio, joka korporatiivisille järjestelyille on osoitettavissa ja jota edeltävä tarkastelu on tuloksetta etsinyt, perustuu niiden omaan valtiollisia toimintoja ja koko porvarillista valtiota legitimoivaan potentiaaliin: ne ovat itsessään *justifioitavissa vasta jälkikäteen*, poliittista järjestelmää legitimoivan ja tätä kautta yhteiskuntamuotoa uusintavan vaikutuksensa kautta, eivät sen sijaan »political design'in» abstraktien periaatteiden tasolla.

Tällaisen justifikaation esim. yhteiskuntamme »lohkoutuneisuudesta» huolta kantava Kastari tarjoaa tulopoliittiselle mekanismille. Olennaista tämän mekanismin arvioinnissa on Kastarille sen toiminnan lopputuloksena oleva »järjestelmämme . . . kehittyminen kohti ns. moniyhteisöllistä demokratiaa». Kastarin mielestä »tämän näkökohdan esille tuominen käy myös vastauksesta niille tupo-menetelmän arvostelijoille, jotka väittävät etujärjestöjen riistävän perustuslainmukaisilta korkeimmilta elimiltä, eduskunnalta ja hallitukselta niille kuuluvan vallan». Legitimoivan lop-

^{19a} Piispa 1978 s. 27 (harv. poistettu).

putuloksen justifioivan merkityksen korostaminen johtaa myös kulloinkin huomioon otettavien intressien määrittämiseen pragmaattisluonteisista näkökohdista eikä abstrakteista edustuksellisuutta koskevista yleisprinsipiistä käsin: »neuvotteluja käydään ja yhteisymmärrykseen pyritään lähinnä niiden yhteiskunnallisten voimien edustajien välillä, jotka kulloisessakin tilanteessa ovat reaalisesti painavimmat», jatkaa Kastari tulopoliittisen mekanismin erittelyään.²⁰ Tällainen justifioiva argumentaatio voidaan nähdäkseni siirtää tulopoliittisesta mekanismista myös komitealaitoksessa ruumiillistuviin korporatiivisiin rakenteisiin. Toinen asia on, että se ei vakuuta niitä, jotka asettavat tavoitteeksi pikemminkin porvarillisen yhteiskuntamuodon tuottamien mystifikaatioiden paljastamisen kuin niiden tukemisen valtio-organisaation institutionaalisin järjestelyin.

Käytännössä korporatiiviset rakenteet ovat kehittyneet vähittäin eivätkä yhtenäisen, ne justifioivan taustaideologian eksplikoivan suunnitelman pohjalta.²¹ Myös silloin kun korporatiivista kehitystä on joudutettu institutionaalisin järjestelyin – esimerkkeinä etujärjestöedustaiset komiteat –, organisatoriset ratkaisut ovat olleet ad hoc -luonteisia.

Poliittisen järjestelmän ryhmäorganisoitumiseen perustuvia kehityspiirteitä selittävät ja osaltaan myös legitimoivat konseptiot – pluralistinen intressiryhmäteoria ja korporatismiteoria – ovat olleet pikemminkin vastauksia jo toteutuneisiin prosesseihin kuin niitä ohjanneita ideologisia periaatteita. Kehityksellä, joka on tuottanut (uus)korporatiivisia organisatorisia rakenteita, on kyllä ollut oma ideologinen taustansa. Kysymys on kuitenkin ollut ennen muuta yhteiskunnan (talouden) valtiollista ohjausta koskevista periaatteista, joita esim. OECD:n piirissä on kehitelty tulopoliitiikan perustaksi²²; organisatoriset ratkaisut eivät ole olleet näiden kehitysten ensisijaisena kohteena vaan ennemminkin niiden sivutuotteita.

Mikäli tämän luvun tarkastelut osuvat oikeaan, koherenttia, klassisiin demokratiateorioihin rinnastettavaa justifioivaa taustaideologiaa ei tällaisille ratkaisuille ole edes mahdollista hahmottaa. Tehtäväkseni ottamaani komitealaitoksen vertaamista yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin ei tällöin myöskään voi toteuttaa etujärjestöedustuksen taustaideologiaan tukeutu-

²⁰ Kastari 1977b s. 423.

²¹ Tätä ovat viimeaikaisessa keskustelussa korostaneet esim. C. W. Anderson, 1979 s. 274, Lehmann, 1979 s. 149 ja Schmitter, 1979 s. 28.

²² Ks. esim. Toivainen 1973 s. 7–13.

en. Komitealaitoksen puolella on lähtökohdaksi otettava siinä käytännössä toteutuneet järjestelyt sellaisina kuin oikeusdogmaattiset selvitykseni ovat ne paljastaneet.

4. ETUJÄRJESTÖEDUSTEINEN KOMITEALAITOS JA SUOMEN YLEISET VALTIOSÄÄNTÖPERIAATTEET

Olen määritellyt valtiollisten päätöksentekoprosessien jaksottamisen solmukohdan, varsinaisen päätöksenteon ja sitä seuraavien vaiheiden rajaviivan, seuraavasti: varsinaiseen päätöksentekoon kuuluvat ratkaisut, joilla päätetään uusista valtiollisista ohjaustehtävistä, näiden tehtävien toteuttamisessa tavoiteltavista päämääristä sekä niitä palvelevien keinojen suuntaviivoista yhteiskunnan jäseniä sekä ratkaisut toimeenpanevia valtio-orgaaneja sitovalla tavalla. Valtiosääntöideologiamme mukaan yhteiskunnan vaikutuksen näin määriteltyyn varsinaiseen päätöksentekoon on määrä välittyä kansansuvereniteettiperiaatteen mukaisesti yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella suhteellisissa vaaleissa valitun edustuslaitoksen kautta. Päätöksenteossa edustuslaitos noudattaa vähemmistösuojalla modifioitua enemmistöperiaatetta. Varsinaista päätöksentekoa seuraavista vaiheista huolehtivat orgaanit sen sijaan ovat yleisten valtiosääntöperiaatteiden mukaan yhteiskunnan välittömiltä vaikutuksilta suljettuja; tätä ilmentävät hallinnossa virkamieshallintoperiaate ja tuomioistuinlaitoksessa ammattituomariprinsiippi.

Komiteatyypiset orgaanit jakautuvat, kuten toimivaltaosan (IV) tarkasteluista ilmenee, varsinaisen päätöksenteon rajaviivan molemmille puolille. Tyypillisiksi luonnehtimieni tilapäisten ja pysyvien komiteoiden tehtävänä on valmistella yleisluonteisia reformeja, ratkaisuja, jotka sijoituvat varsinaiseen päätöksentekoon. Vaikka ne eivät käytäkään näissä ratkaisuissa muodollista päätösvaltaa, niitä on silti tarkasteltava orgaaneina, jotka täydentävät kansanedustuslaitoksessa toteutuvaa yhteiskunnan vaikutuksen kanavoitumista valtiolliseen päätöksentekoon.

Varsinaisen päätöksenteon ratkaisujen valmistelun ohella komiteatyypisillä elimillä –erityisesti säädännäisillä pysyvillä komiteoilla– on toimivaltaa, joka sijoittaa ne varsinaista päätöksentekoa seuraaviin valtiollisten ohjausprosessien vaiheisiin. Niillä on hallintotoimien antamiseen liittyviä tehtäviä, ne harjoittavat toimeenpanoksi luokiteltavaa ulospäin

suuntautuvaa oikeudellisesti velvoittamatonta ohjausta sekä osallistuvat lainkäyttöön ja muuhun valvontaluonteiseen valtiolliseen toimintaan. Kun varsinaisen päätöksenteon rajaviiva piirretään nimenomaan valtion ulospäin suuntautuvaa toimintaa, yhteiskunnallisten suhteiden ja prosessien ohjausta, silmällä pitäen, myös komiteatyypisten elinten osallistuminen sisäiseen hallintoon on luonnehdittavissa varsinaisen päätöksenteon ratkaisujen toteuttamista palvelevaksi, edellytysten luomiseksi ratkaisujen ulospäin suuntautuvalla toimeenpanolla. Komiteoiden kompetenssiperusteisella eriytymisellä ei ole olennaista merkitystä niiden kokoonpanolle: esim. etujärjestöedusteisten orgaanien tehtävät eivät rajaudu vain rajaviivan jommalle kummalle puolelle. Siksi komiteoissa institutionalisoitua etujärjestöedustusta on arvioitava niin kansanedustuslaitosta kuin varsinaista päätöksentekoa seuraavista ohjausprosessien vaiheista vastaavia valtio-orgaaneja koskevien valtiosääntöperiaatteiden kannalta.

Intressiedustuksessa edustettuina eivät ole autonomiset yksilösubjektit kuten yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valitussa parlamentissa vaan *ryhmätasoiset yksiköt*. Ryhmät tosin koostuvat yksilösubjekteista, mutta nämä eivät klassisten demokratiateorioiden tavoin ole abstraktin yleisintressin individuaalisia kantajia vaan määrittyvät erityisintressiensä nojalla. Edustus ei siten yksilötasolla perustu abstraktissa yleisintressissä ilmenevään yksilösubjektien yhtäläisyyteen ja tasa-arvoon vaan päinvastoin *konkreettisista erityisintresseistä johtuviin eroihin*.¹

Edustettavien erilaisesta määräytymisestä –yksilösubjektit/ryhmät sekä abstrakti yleisintressi/konkreettiset erityisintressit– johtuu myös edustajien aseman eroavuus. Klassisen demokratiateorian mukaista vapaata mandaattia vastaa etujärjestöedustuksessa sen negaatio, *imperatiivinen mandaatti*. Yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valitussa ja kansansuvereniteettiperiaatetta toteuttavassa edustuslaitoksessa kukin edustaja edustaa koko kansaa, joka muodostuu abstraktin yleisintressin yhdistämistä yksilösubjekteista. Tämä mahdollistaa ja samalla edellyttää

¹ Vrt. Kaiser 1956 s. 360–361, Dagtoglou 1964 s. 45 ja Blanke 1976 s. 204–212. Dagtoglou, 1964 s. 42–45, on käynyt rajanvetoa Repräsentation- ja Vertretung-käsitteiden välillä. Näistä edellinen perustuu »auf den Vorstellungen der persönlichen Einheit aller 'citoyens', die man 'Volk' nennt, und der sachlichen Einheit aller Interessen, die man als 'Allgemeininteresse' und 'volonté générale' bezeichnet». Vertretung-käsite taas kattaa tapaukset, joissa edustettuina ovat erityisintressit ja joissa –toisin kuin Repräsentation-suhteissa– edustajat ovat sidottuja edustettavien ohjeisiin. Dagtoglou polemisoikin Kaiseria vastaan, joka on jo teoksensa otsikossa omaksunut käsitteen »Die Repräsentation organisierter Interessen».

vapaan mandaatin periaatteen edustajien ja edustettavien välisessä suhteessa. On ehkä tarpeetonta enää korostaa, että puhe on nyt valtiosääntöideologiasta, joka on sitä paitsi saanut positiivisoikeudellisen ilmauksensa VJ 11 §:ssä; puolueorganisoitumisen seuraukset, jotka ovat muuntaneet vapaan mandaatin fiktioksi, jäävät oikeusideologian tason tarkastelussa syrjään.

Konkreettisten erityisintressien edustus vaatii sen sijaan imperatiivista mandaattia: intressiryhmäedustuksesta ei ylipäänsä voi puhua, ellei kullakin edustajalla ole selvästi identifioitavaa suhdetta tiettyyn nimenomaiseen erityisintressien rajaamaan ryhmään (sen järjestöön). Asian voi ilmaista myös toisin: »aidon» intressiedustuksen erottaa »epäaidosta» juuri edelliseen kytkeytyvä imperatiivinen mandaatti. Dagtoglou, jolta olen erottelun lainannut, esittää tyypillisinä »epäaidon» intressiedustuksen tapauksina sellaisten »intressien» säännöksiin edellytetyn edustuksen, jotka yleisyytensä ja spesifioimattomuutensa vuoksi eivät ole organisoitavissa selvästi rajautuvien intressikantajien etujärjestöiksi.² Esimerkeistä käyvät vaikkapa »veronmaksajien» taikka »tieteen» tai »kulttuurin» edustajat, jotka esim. komiteajäsenten luokittelussa oikeastaan kuuluvat asiantuntijoiden ryhmään. Mahdollista tietysti on, että tämänkaltaisella ei-spesifillä intressiluonnehdinnalla välillisesti tarkoitetaankin selvärajaisia ja »aidon» intressiedustuksen mielessä edustuskelpoisia etuja. Turvautuakseni jälleen esimerkkiin, komitean kokoonpanosäännöksen mainitsemalla kuluttajien edustuksella saatetaankin itse asiassa tarkoittaa ammattiyhdistysliikkeen edustusta. Milloin tällainen tulkinta on oikeusdogmatikan tasolla perusteltu, jääköön tässä yhteydessä pohtimatta.

Imperatiiviseen mandaattiin viittaa etujärjestöjen asema intressiedustajien tehtäväänsä asettamisprosessissa. Intressijärjestöillä on usein oikeus osallistua säädännäisten komiteoiden jäsenten nimeämiseen, vaikka tällaisesta oikeudesta ei olisi annettu nimenomaista säännöstä. Intressiedustajien asettamisen menettelystä annetuissa säännöksissä käytetään toisinaan samoja termejä – ehdotus ja esitys – kuin virkanimityksiä säännellessä. Termien merkityssisältö ei kuitenkaan ole yhtäläinen: järjestön ehdotus tai esitys on yleensä asettajaorgaanin sitova. Järjestökanta voi velvoittaa komitean asettavaa viranomaista silloinkin, kun asettamismenettelystä annetuissa säännöksissä ei lainkaan mainita järjestön osallistumisesta jäsenen nimeämiseen. (VI.3.2.)

² Dagtoglou 1964 s. 46–50. Vrt. Kaiser 1956 s. 179–180.

Imperatiivisesta mandaatista todistaa niin ikään asettajaorganin velvollisuus vapauttaa intressiedustaja komiteajäsenyydestä, milloin jäsenen ehdokkaakseen nimennyt järjestö tätä vaatii. Velvollisuus koskee erityisesti ns. tyypillisiä komiteoita, joissa komitean toimivallasta ei johdu poikkeuksellista henkilökohtaisen, myös jäsenen ja järjestön suhteeseen vaikutuksensa ulottavan riippumattomuuden vaatimusta. Imperatiivisen mandaatin implikaatioina voi pitää myös niitä rajoituksia, jotka koskevat asettajaorganin oikeutta vapauttaa intressiedustaja tehtävästään muulla perusteella kuin kelpoisuuden menettämisen johdosta. (VI. 11.2.–3.)

Vapaan mandaatin korvautuminen imperatiivisella ilmentää myös muutosta siinä tavassa, jolla »julkisen intressin» kiteyttävän päätöksen teon ajatellaan edustusorganissa tapahtuvan. Valistusajan demokratia- ja lakikonseptioiden ideaalimallissa järjen vaatimukset tulkitseva yleistaho muotoutui konsensuksena siinä edustuslaitoksen vapaassa keskustelussa, joka oli institutionalisoitu osa laajempaa poliittisesti toimivaa julkisuutta. Intressiedustukseen pohjaavan päätöksenteonkin tavoitteena on yhteishyvän tai julkisen intressin ratifioiva konsensus, mutta tähän ei pyritä niinkään rationaalisesti argumentoivan keskustelun kuin erityisintressien välisten *kompromissien* kautta.³

Järjen tai yleistahdon kiteyttäminen rationaalisesti argumentoivassa keskustelussa, josta parlamenttikäsittely oli vain institutionalisoitu osa, edellytti poliittisesti toimivan julkisuuden yksilösubjektien yhtäläistä informaation saantimahdollisuutta sekä edustuselimen käsittelyjulkisuutta. Intressiedustus ei sen sijaan rakennu tietojen saantioikeuden yhtäläisyydelle. Komiteoiden oikeuteen saada tietoja muilta valtioelimiltä sovelletaan samaa yleissääntöä kuin muuhunkin valtio-organisaation sisäiseen tiedonvälitykseen; tämä laajentaa komiteoiden intressiedustajien informaation saantimahdollisuudet yksityisten kansalaisten AsiakJulkL:iin perustuvia oikeuksia avarammiksi. Intressijäsenillä on myös mahdollisuus välittää saamiaan salaisia tai ei-julkisia tietoja edustamilleen järjestöille; jäsenten *vaitiolovelvollisuus* on rajoitetumpi suhteessa edustettaviin organisaatioihin kuin suhteessa yleiseen sivullistahoon. Muiden kuin järjestöjen mahdollisuuksia seurata komiteakäsittelyä rajoittaa paitsi komiteajäsenten hallinnossa noudatettavia yleisiä sääntöjä vastaava vaitiolovelvollisuus myös komiteoiden kokousten pääsääntöinen suljettuus; julkisia ovat AsiakJulkL:n nojalla vasta komiteoiden lopulliset

³ Vrt. Habermas 1969 s. 198 ja 217–219.

tuotokset, kun sen sijaan päätöksiin johtava prosessi jää suurelta osin yleisöjulkisuuden ulkopuolelle. (V.3. ja VI.8.3.)

Jos poliittisesti toimivasta julkisuudesta voi etujärjestöedustaisen poliittisen päätöksenteon yhteydessä ylipäänsä puhua, oikeusdogmaattiset tarkastelut osoittavat sen määrittävän toisin kuin politiikan teorian klassisessa vaiheessa edellytettiin: *poliittisesti toimiva julkisuus rajautuu ensisijaisesti järjestöperusteisesti.*

Kansansuvereniteettia ja vapaata mandaattia myöhäsyntyisemmät yhteiskunta–valtio -suhdetta jäsentävät valtiosääntöideologiamme ainekset, suhteellisuusperiaate sekä vähemmistösuojan modifioima enemmistöperiaate, implikoivat jo yksilön ja valtion suhdetta välittävää ryhmäperusteista eriytymistä; tässä on niiden yhtymäkohta etujärjestöedustukseen. Kuitenkin sekä suhteellisuus- että enemmistöperiaate vastaavat –1900-luvun politiikan tutkimuksen heuristisiin malleihin palatakseni– pikemminkin pluralistista ryhmämallia kuin korporatiivista intressiedustusta: ne voidaan tulkita periaatteiksi, joiden avulla pyritään takaamaan ryhmiin jakautuneille poliittisille subjekteille vapaille markkinoille analoginen tasapuolinen kilpailutilanne.

Korporatiivisessa etujärjestöedustuksessa edustettavat ryhmät ja niiden keskinäiset voimasuhteet eivät määräydy vapaasta kannatuskilpailusta, jonka tulokset vaalien sijasta saattaisi vahvistaa lähinnä järjestöjen jäsenmäärä, vaan muiden näkökohtien perusteella. Juha Mannisen luonnehdinnan mukaan korporatiivisessa järjestelmässä on »kysymys osallistumisen muodosta, jossa perusyksiköksi ei tunnusteta keskenään yhdenvertaisia yksilöitä vaan funktionaaliset ryhmät ja jonka tehtäväksi ei katsota edustuksen turvaamista eri mielipidesuunnille niiden kannatuksen mukaisesti vaan poliittisista eroista riippumattomille funktionaalisille ryhmille esimerkiksi jonkin määräkiintiön mukaisesti».⁴

Sisäisessä päätöksenteossään korporatiivisille edustusprinsipeille pohjautuvat komiteatyypiset elimet noudattavat oikeusnormien mukaan pääsääntöisesti enemmistöperiaatetta sellaisena, kuin sitä kollegisissa tuomioistuimissa oikeudenkäymiskaaren nojalla sovelletaan (VNKomp 26 §). Korporatiivisten järjestelyjen logiikkaa vastaavana voi, kuten edellä totesin, kuitenkin pitää kompromissien avulla saavutettavaan konsensusseen tähtäävää päätöksentekoa. Tulopoliittisessa mekanismissa tätä edellyttää jo ratkaisujen vahvistaminen sopimuksilla. Mutta myös komitea-

⁴ Manninen 1973 s. 78.

käytännössä voi viitata siihen painoon, mikä yksimielisten kannanottojen saavuttamiselle yleensä asetetaan.

Korporatismiin sisäistä logiikkaa, jossa poliittisesti toimivan julkisuuden rajoittamiseen yhdistyy pyrkimys kompromissiperusteiseen konsensukseen, vastaakin Kastarin kuvaus siitä päätöksentekomenettelystä, jota hänen »moniyhteisöllisen demokratian» institutionalisoimiseksi ehdottamansa talous- ja sosiaalineuvosto noudattaisi:

»Neuvostossa tehtäisiin päätökset konsensusperiaatteella, eli siten että kaikki intressiryhmät ja ideologioiden edustajat hyväksyisivät lopullisen kompromissin. Istunnot olisivat suljettuja. Tämä mahdollistaisi sen, että asioita voitaisiin rauhassa pohtia eikä jokaisesta yksityiskohtaa tarvitsisi julkisuudessa jatkuvasti puolustella.⁵

Komitealaitos ilmentää osaltaan sellaisia kehitystendenssejä *valtio-organien ja organiryhmien keskinäissuhteissa*, jotka ovat kuljettaneet tosiasiallisia poliittisia prosesseja ja (valta)suhteita toiseen suuntaan kuin eduskunnan ylimmän valtioelimen aseman ja parlamentarismien modifioima vallanjakoprinsiippi edellyttäisi. Komitealaitoksen ekspansio ja sen sisäiset rakenteelliset muutokset heijastavat *eksekutiivin aseman korostumista* eduskunnan kustannuksella, poliittisen päätöksenteon ja valtiollisen ohjauksen painopisteen liukumista pois eduskunnasta. Kysymys ei ole pelkästään varsinaisen päätöksenteon ratkaisujen tosiasiallisesta määräytymisestä jo valmisteluvaiheessa, jossa komiteoilla myös on tärkeä sijansa; tähän oikeutti arvioimaan komitealaitoksessa institutionalisoitua etujärjestöedustusta valtiosääntömme mukaisen kansanedustuslaitoksen taustaideologiaa vasten. Myös muodollista päätösvaltaa ratkaisuisissa, jotka voi lukea varsinaisen päätöksenteon piiriin, on siirtynyt eksekutiiville. Tähän on johtanut lainsäädäntövallan lisääntynyt delegoiminen, ns. puitelainsäädäntö sekä ylipäätänsäkin vapaaharkintaiseksi kutsutun hallintotoiminnan alueen laajentuminen lakitasoisen sääntelyn väljenty-misen myötä. Hallinto ei ole enää Weberin byrokratiaprinsiippien mukainen kone, jonka käynnistävät ja jonka toimintaa ohjaavat vain oikeudelliset ja tekniset säännöt.

Komiteatyypisten elinten käytön yhteydestä lainsäädäntövallan delegointiin todistaa mm. niiden asema taloudellisen säännöstelyn toimeenpano-organisaatiossa. Tällaisia orgaaneja käytettiin runsaasti esim. toisen

⁵ SK 11. 2. 1977. Vrt. *Kafka* 1967 s. 177 alav. 19, jossa neuvostojen demokraattista luonnetta epäillään niissä noudatettavan käsittelysalaisuuden vuoksi.

maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien ns. kriisihallinnossa delegaation nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa ja täytäntöönpanopäätöksistä järjestetyssä muutoksenhakumenettelyssä. Tulevaisuuden perspektiivistä taas voi viitata niihin komiteatyypisten perustamiskompetenssia koskeviin nimenomaisiin säännöksiin, joita on sisällytetty sekä vuoden 1970 säännöstelyvaltuuslakiin että toistaiseksi vielä ehdotusasteella olevaan lakiin poikkeuksellisten olojen edellyttämästä varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä perusteista. Myös hallintotoiminnan lain tasoisen sääntelyn väljentyminen ja hallinnon kompetenssin laajentuminen myös päätöksenteossa tavoiteltavien päämäärien tämentämiseen on välittömässä yhteydessä etujärjestöedusteisen komitealaitoksen laajentumiseen ja vakiintumiseen. Hallinto-organisaation – tai lainkäyttöelinten – päätöksenteon institutionaalisessa avaamisessa erityisintressien vaikutteille ei ylipäänsä olisi mieltä, elleivät päätöksentekoa sitovat oikeusnormit jättäisi soveltamiselleen tiettyä harkintavaraa.

Vaikka luonnehtimiani kehitystendenssejä voikin pitää valtio-organien keskinäissuhteita koskeville valtiosääntöperiaatteille vastakkaisina, komiteoissa institutionalisoitu etujärjestöedustus on kuitenkin pikemminkin seurausta näistä tendensseistä kuin itse niiden käynnistäjä. Valtio-organien keskinäissuhteiden yleisiä kehityspiirteitä väheksymättä keskitynkin sellaisiin etujärjestöedusteisiin komiteoihin ja niiden jäseniin nimenomaisesti liittyviin oikeudellisiin piirteisiin, jotka näyttävät ongelmallisilta valtio-organisaation sisäisiin suhteisiin kiinnittyvien yleisten valtiosääntöperiaatteiden näkökulmasta.

Parlamentaariset ohjaus- ja valvontamekanismit välittävät lakia ja budjettia täydentäen kansanedustuslaitoksessa kanavoituvan yhteiskunnan vaikutuksen hallintoon. Valtioneuvoston parlamentaarista vastuuta eduskunnalle täydentävät hallinnon sisäiset, valtioneuvostoon päätyvät riippuvuussuhteet, joiden kautta vaaleista alkava legitimaatioketju ulottuu hallinnon alimmille portaille asti. Komiteoiden intressiedustus on keskeisiä niistä perusteista, jotka oikeusdogmaattisessa tarkastelussa johtavat arvioimaan esimiesorganin ohjauskompetenssin rajoittuneemmaksi kuin hallinnon sisäisissä alaisuussuhteissa on pääsääntönä. Esimiesorganin ohjauskompetenssia rajoittavilla näkökohdilla on merkitystä varsinkin sellaisten komiteatyypisten elinten riippumattomuudelle, joiden toimivalta sijoittaa ne valtiollisessa päätöksentekoprosessissa varsinaista päätöksentekoa seuraaviin vaiheisiin. (VII.6.1.) Sikäli kuin etujärjestöedustus heikentää valtioneuvoston mahdollisuuksia alaisensa hallinnon

ohjaukseen ja valvontaan, sikäli hallintotehtävien komiteamuotoisen organisoinnin voi myös tulkita ehkäisevän parlamentarismia toteuttavien ohjaus-, valvonta- ja vastuumekanismien toimintaa. Tällaisissa tapauksissa etujärjestöedustus samalla katkaisee valtiosääntöideologiamme mukaisen legitimaatioketjun.⁶

Valtiosääntöideologiamme edellyttää, että valtiollisten päätöksentekoprosessien varsinaista päätöksentekoa seuraavista vaiheista huolehtii Weberin byrokratiamallia vastaavasti *virkamieshallintoperiaatteelle* rakentuva organisaatio. Kun virkamieshallintoperiaatteen yleistä ja yhtäläisellä äänioikeudella valitun kansanedustuslaitoksen varaan rakentuvan yhteiskunta–valtio –suhteen välityksen kääntöpuolena sisältyy toimeenpanevan hallintokoneiston sulkeminen ulkopuolisilta intresseiltä, etujärjestöedustuksella se päinvastoin pyritään nimenomaisesti avaamaan erityisintressien vaikutteille. Tämä lähtökohta kokoa yhteen ne poikkeukset, jotka erottavat etujärjestöedusteiset elimet virkamieshallintoperiaatetta toteuttavista konkreettisista oikeudellisista järjestelyistä.

Organisatorisen aseman (komiteajäsenyyden) perustaminen ja konkreettisen henkilön (komiteajäsenen) asettaminen sitä hoitamaan eivät komitealaitoksessa eriydy yhtä selkeästi kuin virkamieshallintoperiaatetta noudatettaessa viran ja virkasuhteen perustaminen. Orgaanihenkilöksi määrättävän ominaisuuksilla, kuten intressisidonnaisuuksilla, on mahdollisuus vaikuttaa organisatorisen aseman perustamiseen tavalla, jolla asettelmassa virka–virkamies ei tulisi olla sijaa. Komiteajäsenyyksiä täytettäessä ei noudateta hakumenettelyä tai yleisiä virkaylennysperusteita ja ammatillisilla, kiinteäsisältöisillä kelpoisuusehdoilla on yleensä vain vähäinen merkitys. Nämäkin seikat antavat mahdollisuuden ottaa orgaanihenkilöitä määrättäessä huomioon sellaisia ominaisuuksia, joilla virkainimetyksissä ei ammatillisen pätevyyden painottuneisuuden vuoksi tulisi olla ainakaan ratkaisevaa merkitystä. Jo nämä yleiset koko komitealaitosta yhdistävät piirteet osoittavat virkamieshallintoperiaatteesta poikkeavaan rekrytointimenettelyyn ja -perustaan. Ristiriitaa vielä korostavat intressiedustuksesta annetut nimenomaiset kokoonpano- ja asettamismenettelysäännökset. (VI.2.-4.)

⁶ Etujärjestöedusteisten orgaanien ja yleensäkin järjestöosallistumisen ongelmallisuuteen parlamentarisminkin kannalta on Saksan liittotasavallassa käydyssä keskustelussa usein kiinnitetty huomiota. Ks. esim. *Ossenbühl* 1971 s. 159–161, *Dagtolglou* 1972 s. 717, *Kisker* 1972 s. 525, *Schmitt Glaeser* 1973 s. 210–213 ja *Schmidt* 1975 s. 200. Vrt. myös *Wade–Phillips* 1961 s. 267.

Virat ovat yleensä päätoimisia ja niistä maksetaan pääasialliseksi toimeentulon lähteeksi tarkoitettua palkkaa. Komiteajäsenyydet ovat *si-vutehtävän luonteisia* eikä niistä suoriteta elatuksen turvaavaa korvausta (VI.7.1.); tämäkin implikoi virkamieshallintoperiaatteen vastaisesti organisatorisen aseman ulkopuolisten sidonnaisuuksien mahdollista vaikutusta sekä orgaanien henkilön rekrytoinnissa että hänen varsinaisessa toiminnassaan. Virkamiehen henkilökohtainen puolueettomuus kulloinkin käsiteltävässä asiassa on pyritty turvaamaan *esteellisyydsinstituutiolla*. Esteellisyydsinstituutiolla on merkityksensä myös komiteajäsenten asemalle, mutta intressiedustuksessa henkilökohtaisen puolueettomuuden ideaalista ei tässäkään yhteydessä pidetä tiukasti kiinni eivätkä kaikki virkamiehet kannalta relevantit jääviysperusteet ole sellaisinaan sovellettavissa komiteoiden etujärjestöjä edustaviin jäseniin (VI.9.). Komiteajäsenten ulkoisten riippuvuussuhteiden vastapainoksi heidän asemansa hallinnon sisäisissä suhteissa on virkamiehiä riippumattomampi. Tätä osoittavat paitsi ne poikkeukset, joita mm. etujärjestöedustuksesta johtuen joudutaan tekemään hallinnon alaisuussuhteissa yleensä noudatettaviin, esimiesorganin kompetenssia määrittäviin sääntöihin, myös komiteajäsenten jääminen *kurinpitomenettelyn* henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle. Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen sanktiojärjestelmän piiriin he sen sijaan virkamiesten tavoin kuuluvat. (VI.10.)

Virkamiesten puolueettomuuden takeena voi pitää myös sitä, että virkasuhteen kesto ei ole yleensä sidottu määräaikaan. Komiteajäsenyydet on sen sijaan pysyväisluonteisissakin elimissä pääsääntöisesti ajallisesti rajoitettu (VI.11.1.). Myös tämä komiteat virkamieshallintoperiaatetta noudattaen järjestetyistä orgaaneista erottava piirre on osaltaan yhteydessä jäsenyyden edustukselliseen luonteeseen.

Jos *vallanjakoperiaatteeseen* sisällytetään myös vaatimus objektiivisuustavoitteen näkökulmasta riippumattomasta virkamiehistöstä hallintotehtävien hoitajana, se mitä on sanottu komitealaitoksen suhteesta virkamieshallintoprinsiippiin pätee luonnollisesti myös sen arviointiin edellisen periaatteen pohjalta. Muutoin varsinaisesta, välittömästi komiteamuotoisesta organisoinnista itsestään johtuvasta ristiriidasta vallanjakoperiaatteeseen nähden voi tuskin puhua muutoin kuin silloin, kun hallintokoneistoon kuuluville komiteatyypisille elimille annetaan lainkäytötehtäviä. Tämä ei Suomessa kuitenkaan ole niin yleistä kuin eräissä muissa länsimaissa. Ristiriitaa on lisäksi omiaan lieventämään se korostettu riippumattomuus hallinto-organisaation pääsääntöisistä ohjaus- ja

valvontasuhteista, mikä lainkäyttöeliminä toimivissa komiteoissa johtuu jo niiden tehtävästä ja toimivallasta.

5. KORPORATIIVISTEN RAKENTEIDEN JA VALTIOSÄÄNTÖPERIAATTEIDEN VÄLISTEN RISTIRIITOJEN JURIDISESTA ARVIOINNISTA

Edeltävä etujärjestöedustaisen komitealaitoksen ja yleisten valtiosääntöperiaatteiden vertailu on ollut eräällä tavalla epäsymmetristä: komitealaitoksen puolella vertailun kohteena ovat olleet konkreettiset oikeudelliset järjestelyt, valtiosäännön puolella taas mittapuuna oikeusideologian tason periaatteet. Olen jo huomauttanut siitä, että valtiosääntötarkastelusakaan lakimuodon ja oikeusideologian taseisia ilmiöitä ei voida jyrkästi erottaa toisistaan. Niinpä oikeusideologiana eriteltävät valtiosääntöperiaatteet ovat joissakin tapauksissa saaneet nimenomaisen positiivisoikeudellisen vahvistuksen. Tällaisiin periaatteisiin saatetaan tukeutua myös positiivisen valtiosäännön tulkinnassa sovellettavina maksiimeina. Siksi hyppy valtiosääntöideologiasta lakimuodon tasolle, siirtymä erittelemieni ristiriitojen juridiseen arviointiin sallittaneen. Lähestyn ongelmia ikään kuin kiertoteitse, tarkastelemalla, miten aiemmassa kirjallisuudessa on hahmotettu yleiselle ja yhtäläiselle äänioikeudelle perustuvan kansanedustuslaitoksen ja virkamieshallintoperiaatteen varaan rakentuvan valtiosäännön sekä korporatiivisten rakenteiden keskinäissuhteita. Suomalaisen kannanottojen ohella tukeudun erityisesti länsisaksalaiseen kirjallisuuteen, jossa kysymykselle on omistettu verraten paljon huomiota.

Arviointi on yleensä ollut jälkikäteistä, jo toteutuneisiin järjestelyihin kohdistunutta. Syynä tähän on niin komitealaitoksen kuin muidenkin korporatiivisten rakenteiden vähittäinen ja suunnittelematon kehitys; ne eivät yleensä ole olleet valtiosääntöisen »political design'in» ongelmia. Myöskään valtiosääntökomitea ei välimietinnössään¹ ottanut kantaa uusiin korporatiivisiin rakenteisiin liittyviin ongelmiin lukuunottamatta kysymystä etujärjestöjen asemaa koskevien perussäännösten mahdollisesta sisällyttämisestä perustuslakiin. Tästä sitä on myös arvosteltu: esim. Uotila on moittinut komitean mietintöä siitä, ettei siinä ole kunnolla

¹ *Kom.miet. 1974: 27.*

paneuduttu hänen uudeksi yhteiskunnalliseksi vallanjaoksi ristimäänsä ongelmaan ja kehitykseen.²

Valtiosääntökomitean lähestymistapa ilmentää sitä korporatiivisen kehityksen valtiosääntöisen arvioinnin perustyyppiä, joka rekisteröi tapahtuneen mutta ei mittaa sitä kirjoitettua valtiosääntöä vasten. Komitean analyysi rajoittuu seuraavaan havaintoon:

»Viime vuosina on monien tärkeiden talouspoliittisten sopimus- ja lainsäädäntöratkaisujen valmistelu tapahtunut hallituksen ja etujärjestöjen välisin neuvotteluin. Eduskunnassa on ollut vaikeata enää vaikuttaa hallituksen ja etujärjestöjen yhdessä valmistelemien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön. Tästä on voinut aiheutua epäilyä, että ratkaisuvaltaa näissä asioissa olisi siirtynyt eduskunnalta etujärjestöille. Menettely on ollut omiaan vahvistamaan hallituksen asemaa suhteessa eduskuntaan, koska yhä suurempi osa yhteiskunnallisista ratkaisuksista on siirtynyt tosiasiallisesti hallituksen ja etujärjestöjen välisissä neuvotteluissa ratkaistavaksi.»³

Lainatussa valtiosääntökomitean mietinnön kohdassa voi kuitenkin nähdä myös viitteitä pelkkää tapahtumien rekisteröimistä astetta pitemmälle vietyyn arvioon. Tämä arvio ottaa käyttöön *muodollisen* (valtiosäännön kirjaimen mukaisen) sekä *tosiasiallisen* päätöksenteon tai vallankäytön käsitteet ja toteaa niiden tarkoittamien ilmiöiden irtaantuneen toisistaan: vaikka päätöksenteko tapahtuu muodollisesti valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä, päätösten tosiasiallinen sisältö määräytyy toisenlaisten mekanismien tuloksena.⁴ Toinen tapa ilmaista sama asia on turvautua kirjoitetun ja »toden» valtiosäännön käsitteisiin, jolloin jälkimmäinen viittaa faktisiin poliittisiin valtasuhteisiin.⁵

Näihin käsittepareihin tukeutuva analyysi ei useinkaan etene pitemmälle kuin vain toteaa formaalisten ja tosiasiallisten prosessien eriytyneen. Arvo Myllymäen etujärjestöjen ja ylimpien valtioelinten suhteita tulopoliitiikan kaudella selvittäneen tutkimuksen⁶ keskeinen ansio on tämän eriytymisen vakuuttava osoittaminen tulopoliittisten sopimusten ja niihin perustuneen säännöstämiskäytännön vertailun avulla. Valtiosäännön funktioiden kannalta olennainen kysymys jää kuitenkin häneltäkin asetta-

² Uotila 1975 s. 406.

³ *Kom.miet.* 1974: 27 s. 38.

⁴ Ks. esim. *Myllymäki* 1979 s. 213–214.

⁵ Ks. esim. *Wertenbruchin*, 1967 s. 614, luonnehdintaa Länsi-Saksan valtio-oikeuden tutkijoiden etujärjestökeskustelusta.

⁶ *Myllymäki* 1979.

matta: onko oikein, että muodollinen ja tosiasiallinen päätöksenteko tai kirjoitettu ja »tosi» valtiosääntö ovat irtautuneet toisistaan? Tuleeko valtiosäännöllä ylipäänsä olla tosiasiallisten poliittisten suhteiden muotoutumista ohjaava normatiivinen vaikutus vai supistuuko sen tehtävä tiettyjen, esim. oikeusvarmuutta palvelevien valtiollisen päätöksenteon ulkoisia muotoja koskevien määräysten antamiseen?⁷

Se, että kysymystä ei ole nimenomaisesti asetettu, saattaa joskus viitata kantaan, joka noudattaa viimeksi mainitsemaani vaihtoehtoa: valtiosäännön tehtävänä ei lainkaan pidetä faktisten poliittisten suhteiden normatiivista ohjaamista. Tämä kanta edustaa yhtä niistä argumentaatiolinjoista, joilla on kiistetty korporatiivisen kehityksen sekä parlamentin kautta tapahtuvaa yhteiskunta-valtio -välitystä edellyttävän valtiosäännön ristiriita. Toiseen, saman johtopäätöksen tuottavaan argumentointitapaan viittaavia piirteitä on havaittavissa mm. Kastarin valtiosääntönäkemyksessä: valtiosäännön käsite tulkitaan siten, että *valtiokäytäntö* todistaa tavallaan itse itsensä valtiosäännön mukaiseksi.⁸

Tällainen valtiosääntönäkemyks korostaa valtiokäytännön valtiosääntöistä tapaoikeutta luovaa vaikutusta. Vaikka olenkin organisaatiovalta-problematiikkaa käsitellessäni suhtautunut varauksellisesti valtiokäytäntöön valtiosäännön konkreettisten tulkintaongelmien ratkaisun saneelijana, valtiosääntöisen tapaoikeuden muodostumisen mahdollisuutta ei nähdäkseni ole silti syytä kokonaan kieltää. Valtioikäytännön voimakkaasta painottamisesta seuraa kuitenkin vaara, että valtiosääntö menettää kaiken merkityksensä tosiasiallisten poliittisten prosessien normatiivisena ohjaajana sekä niiden kriittisen jälkikäteisarvioinnin arvottavana mittapuuna. Analoginen vaikutus on myös kirjoitetun ja »toden» valtiosäännön käsitteelliseen erottamiseen tyytyvällä erittelyllä.

Kastarin tuotantoa –esim. lainaamaani tulopoliittisen mekanismin arviota– voi käyttää myös esimerkkinä lähestymistavasta, joka ainakin implisiittisesti asettaa valtiosäännön tehtäväksi yhteiskunnallisten perusrakenteiden status quon säilyttämisen ja tätä mm. legitimoivilta vaikutuksiltaan tukevan poliittisen järjestelmän turvaamisen tai kehittämisen. Keskeinen valtiosäännön mukaisuuden mittari on tällöin institutionaalisten tai tosiasiallisten järjestelyjen näitä tavoitteita edistävä vaikutus. Tämä

⁷ Vrt. Sipposen vallanjako-opin tarkastelunsa päätteeksi esittämiä kysymyksiä, *Sipponen* 1962 s. 60–61.

⁸ Vrt. arvosteluani Kastarin Suomen valtiosääntö -teoksesta. *Tuori* 1977.

merkitsee kuitenkin oikeudellisen arvion perustamista sellaisen valtiosäännön itsensä ulkopuolisen kriteerin varaan, jota ei voi perustella positiivisen valtiosäännön omista säännöksistä käsin. Tällaista kriteeriä käytettäessä ajaututaan myös samaan vaaraan kuin irrotettaessa »tosi» valtiosääntö kirjoitetusta tai painotettaessa tosiasiallisen valtiokäytännön valtiosääntöistä tapaoikeutta luovaa merkitystä: valtiosääntö uhkaa menettää tyystin normatiivisen ja kriittisen potentiaalinsa.

Etujärjestöosallistumisen ja korporatiivisten rakenteiden valtiosääntöistä ongelmattomuutta saatetaan perustella myös kieltämällä ylipäätään näiden ilmiöiden oikeudellinen tai ainakin valtiosääntöinen relevanssi. Ne on esim. tulkittu sellaisiksi hallinto-organisatorisiksi tai -menettelyllisiksi järjestelyiksi, jotka sijoittuvat eksekutiivin »oikeudesta vapaalle» alueelle (*rechtsfreier Raum*). Kysymys olisi sellaisesta eksekutiivin harjoittamasta valmistelutoiminnasta ja sen organisoimisesta, jolla ei ole valtiosääntöistä merkitystä; enintään siihen saattaa hallintoprosessin käsitteen kautta liittyä hallinto-oikeuden kannalta merkityksellinen aspekti. Tällainen aspekti voi olla esim. asianosaisen kuulemisperiaatteen soveltaminen.⁹

Viimeksi selostamassani etujärjestöosallistumisen oikeudellisessa kategorioinnissa voi nähdä vastaavuutta niihin käsityksiin, joita Suomessa on esitetty institutionaaliseen lakivaraukseen liittyvien näkökohtien merkityksen rajoittumisesta »julkista valtaa» käyttäviin orgaaneihin (ks. VIII.3.3.). Tällaisen rajoituksen apriorisen sovellettavuuden olen legislaatiiville valtiosääntömme mukaan pidätettyä organisaatiovaltaa tarkastellessani kiistänyt. Mutta vaikka tällainen rajausta hyväksyttäisiin, se ei vielä ratkaisisi kaikkien korporatiivisten järjestelyiden valtiosäännön mukaisuuden ongelmaa. Etujärjestöedustushan ei esim. tämän päivän Suomessa supistu pelkästään sellaisiin elimiin, joilla ei ole oikeutta oikeuskirjallisuuden määritelmän mukaisen julkisen vallan käyttämiseen.

Arviot, joissa myönnetään hankaluudet sopeuttaa etujärjestöosallistuminen valtiosääntöisiin puitteisiin, on yleensä perustettu kahteen lähtökohtaan. Yhtäältä on korostettu tarvetta turvata parlamentin kautta tapahtuvalle yhteiskunta-valtio -suhteen välitykselle ja samalla valtiotoimintojen legitimoinnille valtiosäännön edellyttämä ensisijaisuus. Toisaalta myös etujärjestöosallistuminen ja etujärjestöedusteiset organit yhtenä

⁹ Ks. esim. *Schmidt* 1975 s. 201, jossa todetaan vanhemman hallinto-oikeuden osoittaneen päätösten valmistelun »in einen rechtsfreien 'Innenraum' staatlicher Willensbildung».

sen muotona on yleensä hyväksytty vähintäänkin poliittisen käytännön asettamana välttämättömyytenä. Näistä lähtökohdista ongelmana on ollut eräänlaisen rauhanomaisen rinnakkainolon tilan luominen erilaisille edustusprinsipielle perustuvien etujen artikulointi- ja välitysjärjestelmien välille, tilan, joka kuitenkin säilyttäisi vaaleilla valittuun edustuslaitokseen nojaavan järjestelmän ensisijaisuuden.

Ehkä yleisin ongelman ratkaisuehdotus on ollut niiden *valtiotoimintojen alan tai valtiollisten päätöksentekoprosessien vaiheiden rajaaminen*, joilla institutionalisoitu etujärjestöosallistuminen on sallittua valtiosäännön kanssa ristiriitaan joutumatta. Eräs ehdotettu rajauskriteeri on järjestön tehtäväpiiri. Esim. työmarkkinajärjestöjen osallistuminen on haluttu supistaa vain työmarkkinasuhteisiin välittömästi liittyviin valtiotoimintoihin.¹⁰ Toinen esitetty rajaviiva taas sijoittuu akselille poliittisesti merkittävät ja laajavaikutteiset ratkaisut – päätöksenteko teknisluonteisissa taikka asiallisesti, alueellisesti tai ajallisesti rajoitetuissa kysymyksissä: mitä lähempänä edellistä ääripäätä päätöksentekoprosessin karakteristiikka on, sitä tärkeämpää on säilyttää se parlamentaarisen ohjaus- ja legitimaatioketjun ulottuvissa.¹¹ Johtoa on haettu myös oikeusvaltioprintsiippiin kytkeytyvistä oikeusturvan ja neutraaliuden vaatimuksista. Etujärjestöosallistumisen sallitun alueen ulkopuolelle on tällöin jätetty sellaiset toiminnot, joilla ryhmäneutraali toiminta on oikeusturvan näkökulmasta erityisen perusteltua, kuten lainkäyttö sekä poliisin ja armeijan toiminta.¹²

Ratkaisumalliksi, jonka avulla etujärjestöosallistumisen mahdollistava päätöksentekokin saatettaisiin *parlamentin viimekätiseen ohjaukseen*, on tarkoitettu mm. Andersonin vastaus korporatiivisen rakenteiden justifiointiin ja valtiosääntöisen »political design'in» ongelmaan. Andersonin mukaan intressiryhmäedustus on justifioitavissa vain silloin, kun se palvelee jo määritetyn julkisen tarkoituksen (public purpose) mahdollisimman tehokasta toteuttamista; tämän tarkoituksen määrittely on taas parlamentin asiana. Kansanedustuslaitoksen määrittelemistä valtiollisen toiminnan tavoitteista saadaan myös kriteerit edustettaviksi kelpuutettavien intressien rajaamiseksi. »Political design'in» ongelma ja sen vastaus täsmentyvät seuraavasti:

¹⁰ Ks. esim. *Taxell* 1975 s. 391–393.

¹¹ Ks. esim. *Schmitt Glaeser* 1973 s. 235.

¹² Ks. esim. *Kisker* 1972 s. 527.

»The problem of political design is to create institutions for the effective coordination of organizations which have a vital role to play in the execution of public policy or it is to design forums in which putatively hostile or competitive interests will be caused to deliberate and arrive at a common policy. The interests that are appropriately represented are those that are essential to the achievement of a public purpose or those who(se) overt conflict would be socially destructive.»¹³

Andersonin esittämät intressiedustuskriteerit, joita voitaneen luonnehtia pragmaattisiksi aprioristen ja yleispätevien edustusprinsiippien vastakohtina, ovat hänen mukaansa sopusoinnussa kolmen demokratiateorian asettaman vaatimuksen kanssa. Edustus palvelee ensinnäkin julkista eikä faktionaalista intressiä, koska se on alisteinen kansanedustuslaitoksen määrittämälle tavoitteelle. Toiseksi se on sikäli puolueeton suhteessaan yhteisössä aktuaalisesti tai potentiaalisesti esiintyviin intresseihin, että edustettaviksi kelpuutettavien intressien valikoimiselle on osoitettavissa rationaalisesti puolustettava sääntö. Kolmanneksi intressiedustus on Andersonin mielestä hänen esittämiään kriteereitä seurattaessa parlamentaariseen prosessiin ja sen tuottamaan kansan tahtoon (popular consent) nähden täydentävä eikä sitä korvaava; parlamenttihan määrää ne julkiset tarkoitukset, joiden toteuttamista intressiedustus palvelee.¹⁴

Andersonin intressiedustukselle esittämän rajoituksen – ja samalla justifikaation – voi nähdä kiinnittyvän valtiollisen päätöksentekoprosessin vaiheittaiseen erittelyyn, osoittavan parlamenttipäätösten täytäntöönpanovaiheen intressiedustuksen legitiimiksi alueeksi. Tavallaan tämän ehdotuksen kääntöpuolena on parlamenttiedustuksen ensisijaisuuden ja valtiosäännön mukaisen legitimaatioketjun loukkaamattomuuden turvaamiseksi vaadittu, että järjestöosallistuminen supistuisi päätöksentekoprosessin vaiheittaisessa eriytymisessä *valmistelutehtäviin*.¹⁵

Ratkaisuksi valtiosääntöisen päätöksentekojärjestelmän ja etujärjestöosallistumisen potentiaalsiin ristiriitoihin on tarjottu myös *etujärjestöjen organisaation ja toiminnan oikeudellista sääntelyä*, mikä voisi tapahtua joko täydentämällä yhdistyksiä yleisesti sääntelevää lainsäädäntöä tai irrottamalla etujärjestöt kokonaan sen soveltamisalasta.¹⁶ Tavoitteena on

¹³ C. W. Anderson 1979 s. 289.

¹⁴ C. W. Anderson 1979 s. 279.

¹⁵ Näin esim. Schmidt 1975 s. 200.

¹⁶ Ks. esim. Schmitt Glaeser 1973 s. 217, Böckenförde 1976a s. 477–478 sekä v. Alemann–Heinze 1979.

pidetty mm. järjestöjen sisäisen organisaation ja päätöksenteon demokraattisuuden takaamista; on tosin huomautettu, ettei »järjestökansa» milloinkaan voi korvata »valtiokansaa» valtiotoimintojen legitiimiyden lähteenä. Edelleen on ehdotettu järjestöjen sallitun toiminta-alan määrittelemistä oikeudellisin säännöksin ns. *Funktionsgesetz*'illä.¹⁷ Kolmas tähän yhteyteen sijoittuva ehdotusten ryhmä liittyy vallan ja vastuun keskinäis-suhteen ongelmaan. Esim. Reino Kuuskoski kirjoitti jo yleislakon jälkeisessä etujärjestökeskustelussa, että »olisi tarpeen toimittaa . . . tosiasiallista vallansiirtoa vastaava oikeudellinen vastuun siirto». Tällöin hänen mukaansa »käy mahdolliseksi, samalla kun niille (etujärjestöille -KT) lain puitteissa luovutetaan valtuuksia, asettaa myös velvollisuuksia ja silloin voidaan järjestön toimihenkilöt saattaa valtion virkamiehiä ja julkisia luottamusmiehiä vastaavaan rikosoikeudelliseen ja korvausvastuuseen».¹⁸

Etujärjestöjen organisaation ja toiminnan oikeudellista erityissäätelyä ehdottavien ratkaisumallien keskeinen dilemma on siinä, että samalla kun niillä pyritään turvaamaan autonomiset yksilösubjektit poliittisen järjestelmän perusyksiköiksi asettavien periaatteiden toimivuus, ne itse ajautuvat ristiriitaan näiden periaatteiden lähtökohdan kanssa. Tämän totesi esim. Kuuskoski kommentoidessaan ehdotustaan siten, että se »merkitsee käytännössä sitä, että nykyinen yksilön asemaa korostava kansanvaltainen yhteiskuntajärjestyksemme heikkenee ja vastaavasti valtiovalta siirtyy yhä pitemmälle kohti sellaista valtiojärjestystä, jossa yhä enemmän on aikaisemman sääty-yhteiskunnan piirteitä».¹⁹ Valtiosäännön tasolla kysymys on mahdollisesta ristiriidasta perustuslain voimaisen yhdistymisvapauden kanssa, johon etujärjestöjen asema esim. Suomessa tänä päivänä nojaa ja joka parlamenttiedustuksen tavoin lähtee autonomisten yksilösubjektien oletuksesta. Ongelman voi ilmaista niinkin, että pyrkimys (yksilökeskeisen) demokratian turvaamiseen yhtäällä on vaarassa johtaa sen kaventamiseen toisaalla. Lähemmäksi faktisesti vaikuttavia poliittisia voimia siirryttäessä voi vielä huomauttaa suomalaisenkin etujärjestöjen

¹⁷ Ks. esim. *Böckenförde* 1976a s. 480.

¹⁸ *Kuuskoski* 1957 s. 25.

¹⁹ *Kuuskoski* 1957 s. 25. –*Sipposen*, 1957 s. 30, huolenaiheena samassa yleislakon jälkeisessä keskustelussa taas oli, että »valtiovallan päättäväiset toimenpiteet etujärjestöjen alistamiseksi suvereniteettinsa alle» saattavat riistää yksilöltä sen suojan valtiovaltaa vastaan, jonka järjestöt hänelle tarjoavat.

oikeudellisesta sääntelystä käydyin keskustelun tietystä yksipuolisuudesta: tulilinjalla on ollut ensisijaisesti ammattiyhdistysliike.

Poliittisen toiminnan vapauden ongelmaan törmätään myös seurattaessa ehdotuksia, jotka pyrkivät ratkaisemaan etujärjestöedustuksen valtiosääntöiset pulmat määrittelemällä sen sallitun alueen. Näin käy ainakin silloin, jos ehdotuksilla tähdätään paitsi institutionaalisten järjestelyjen myös tosiasiallisten vaikutussuhteiden rajoittamiseen: kaikki sääntelyt, joilla jokin valtiotoimintojen lohko pyritään saattamaan kokonaan intressiryhmävaikutuksen ulkopuolelle, ovat potentiaalisessa ristiriidassa poliittisen toiminnan vapautta koskevien perusoikeussäännösten ja niiden taustaideologian kanssa. Jos ehdotukset taas eivät tavoittelekaan ei-institutionaalisia vaikutussuhteita koskevia seurauksia, edessä on jälleen kirjoitetun ja »toden» valtiosäännön eriytymiselle ja sen hyväksyttävyydelle analoginen asetelma.

Kirjoitetun ja »toden» valtiosäännön näkökulmasta esim. Andersonin ratkaisumalli osoittautuu kritiikille alttiiksi. Mikä takaa sen, ettei parlamentin päättämä julkinen tarkoitus todellisuudessa perustukin sellaisten intressijärjestöjen vaikutukseen, jotka ovat valikoituneet muilla kuin parlamentaarisen edustuksen sisältämällä tai implikoimilla kriteereillä? Jos näin on asianlaita, ei Andersonin ehdotus voi ratkaista etujärjestöosallistumisen valtiosääntöperiaatteiden mukaisen justifioinnin ongelmaa. Tällainen tilanne onkin Suomessa vallinnut eräillä keskeisillä politiikan lohkoilla ns. tulopolitiikan kaudella. Korporatiiviset käytännöt eivät ole suinkaan rajoittuneet etujärjestöjen osallistumiseen eduskunnan niistä riippumattomasti päättämien julkisten tarkoitusten toteuttamiseen. Ne ovat – kuten Myllymäen tutkimus osoittaa – vaikuttaneet ratkaisevasti myös parlamenttipäätösten, lakien ja osin myös budjetin sisältöön. Suomalaisen tulopolitiittista mekanismia arvostelleen julkisen keskustelun keskeinen huolenaihe onkin ollut nimenomaan eduskunnan tosiasiallisen ja valtiosäännön sille osoittaman aseman välinen ristiriita.²⁰

Jos korporatiivisten rakenteiden sekä valtiosäännön tai valtiosääntöperiaatteiden välisen suhteen ongelmia ei haluta ratkaista poliittisen

²⁰ Ks. tulopolitiikan kauden etujärjestöjen ja eduskunnan valtiosääntöisen aseman suhdetta koskevasta keskustelusta esim. *Myllymäki* 1979 s. 198–204. – Jo 1950-luvun suomalaisessa keskustelussa oli esillä samanlaisia etujärjestöjen tosiasialliseen asemaan sekä valtiosäännön mukaisten lainsäädäntöelinten faktisen päätösvallan kovertumiseen liittyviä teemoja. Ks. esim. *Veilahti* 1954 ja *Taxell* 1955 yleislakkoa edeltäneinä puheenvuoroina.

toimintavapauden oikeudellisilla rajoituksilla, näyttää väistämättömältä alistua tosiasiallisten poliittisten suhteiden irtaantumiseen oikeudellisista muodoista. Juridiikan olisi ts. tunnustettava voimattomuutensa elävän elämän edessä. Onko tällainen resignaatio todella välttämätön?

Poliittiset rakenteet, olipa sitten kyse juridisesti institutionalisoiduista tai institutionalisoimattomista struktuureista, muotoutuvat poliittisten voimien kamppailun tuloksena, ne ovat *poliittisten voimasuhteiden kiteytyymiä*. Poliittisilla kamppailuilla ja voimasuhteilla on taas taustansa yhteiskunnallisten subjektien tiedostus- ja organisoitumisprosesseissa, jotka puolestaan ovat yhteiskunnan kokonaisuusintamista ohjaavien lainalaisuuksien ehdollistamia. Tällä tavoin myös korporatiiviset rakenteet ovat –joskaan eivät suoraan eivätkä yksioikoisesti– selittävästi palautettavissa pääoman reproduktioprosessin uusiin edellytyksiin.

Olisi kuitenkin harhaista nähdä skemaattisesti hahmottelemaani poliittisten rakenteiden muodostumista selittävää mallia jonkinlaiseksi rautaisella välttämättömyydellä tapahtuvaksi prosessiksi, jonka ainoa mahdollinen lopputulos määräytyisi jo pääoman uusintamisen vaatimuksista. Näin väitettäessä unohdettaisiin tiedostamiseen, organisoitumiseen ja poliittiseen kamppailuun liittyvien tekijöiden objektiivisia uusintamisvaatimuksia ja poliittista rakenteita välittävä ja modifioiva merkitys. Jos halutaan vastustaa korporatiivista kehitystä ja tukea valtiosääntöperiaatteiden mukaisia tosiasiallisia poliittisia käytäntöjä, tästä seuraavien johtopäätösten noudattamista ei voi torjua viittaamalla yhteiskunnallista ja poliittista kehitystä vääjäämättömästi määrääviin lainalaisuuksiin.

Eräs tällainen johtopäätös on myöntävä vastaus kysymykseen, tulisiko valtiosäännöllä olla myös tosiasiallisia poliittisia suhteita ohjaava vaikutus. Tämä vastaa myös omaa kantaani valtiosäännön normatiivisesta ja samalla kriittisestä funktiosta; tätä kantaa olen noudattanut valtiosääntöisiä organisaatiovallan kysymyksiä tarkastellessani. Sollen-kysymykseen annettu myönteinen vastaus ei kuitenkaan vielä takaa sen noudattamista Seinin maailmassa: juridiikka –tässä tapauksessa kirjoitetun ja »toden» valtiosäännön umpeenkuromiseen tähtäävä kanta– ei vielä yksin riitä saattamaan tosiasiallisia poliittisia suhteita ja prosesseja sopusointuun valtiosäännön ja sen taustaprinsiippien kanssa. Tämä on, se toistettakoon, viime kädessä faktisessa poliittisessa käytännössä ratkaistava kysymys. Niinpä esim. eduskuntapäätöksiä tosiasiallisesti määräävää tulopoliittista mekanismia ei pyyhkäistä olemattomiin valtiosääntötulkinnan avulla.

Tulkinnallisesti täsmentyneet oikeusnormit eivät valtiosäännönkään

sääntelyalueella määrää loppuun asti faktisia yhteiskunnallisia suhteita. Niillä voidaan kuitenkin jouduttaa toivottua kehitystä sekä asettaa pidäkkeitä epäsuotavana pidettyjen suhteiden muotoutumiselle. Myöskään kysymys juridisesti institutionalisoitujen korporatiivisten rakenteiden luomisesta ei ole faktisten poliittisten suhteiden kannalta merkityksetön. Vaikka tällaisista järjestelyistä pidättäytyminen ei vielä sinänsä estäisi esim. eduskunnan tosiasiallista asemaa heikentävien tulopoliittisen mekanismin kaltaisten ei-institutionaalisten rakenteiden muotoutumista, tällaisten järjestelyjen lisääminen ja ulottaminen yhä uusille valtiollisen päätöksenteon alueille on kuitenkin omiaan jouduttamaan poliittisen järjestelmän kehitystä tulopoliittisen koneiston viittaamaan suuntaan.

Se, mitä myönteinen kanta valtiosäännön funktioon tosiasiallisten poliittisten suhteiden suuntaajana juridisessa käytännössä tarkemmin merkitsee, on vaikeammin eriteltävä kysymys. Hajanaisia vastaushahmotelmia on kuitenkin löydettävissä organisaatiovaltaproblematiikan tarkastelussa esittämistäni pohdintoista. Niiden yhtenä keskeisenä lähtökohtana on ollut tosiasiallisiin poliittisiin suhteisiin vaikuttavien hallinnon organisatoristen järjestelyjen pysyttäminen eduskunnan (legislatiivin) päätösvallassa HM 2,1 §:n eduskunnalle osoittamaa ylimmän valtio-organin asemaa vastaavasti. Tästä lähtökohdasta käsin olen myös suhtautunut torjuvasti julkisen vallan käyttökriteerin aprioriseen noudattamiseen komiteatyyppeiden elinten säännöstämisongelmia ratkottaessa ja esim. »institutionaaliseen lakivaraukseen» kytkeytyvien näkökohtien sovelletavuuden rajoittamiseen vain tämän kriteerin täyttäviin orgaaneihin. Samaa valtiosäännön normatiivista ja kriittistä funktiota painottavaan linjaan on pohjautunut myös de lege ferenda -viittaukseni komiteoita koskevan yleissäädöksen nostamisesta lain tasolle samoin kuin esitykseni aiempaa suuremman huomion omistamisesta organisatorisille kysymyksille lakien säätämisjärjestystä arvioitaessa.

6. VIIMEINEN HUOMAUTUS

Etujärjestöedustaisen komitealaitoksen ja yleisten valtiosääntöperiaatteiden vertailun voi tulkita myös kritiikiksi, jossa kritikoitavana ovat lakimuodon tasoiset konkreettiset oikeudelliset järjestelyt ja mittapuuna porvarillisen oikeusmuodon leimaama oikeusideologia; porvarillista oi-

keutta kritikoidaan sen itsensä tarjoamilla aseilla. Jos joku väittäisi tällaisen kritiikin noudattavan frankfurtlaista ohjelmaa, en ehkä väittäisi kovin innokkaasti vastaan. Kenties on niin, että frankfurtlaisilla olisi jotain tarjottavaa esim. sellaiselle vaihtoehtoiselle lainopille, joka pitäytyy porvarillisen oikeuden rajoissa ja ammentaa tulkintojaan tukevat argumentit tästä oikeudesta itsestään.

Mene ja tiedä.

ZUSAMMENFASSUNG

Über die Stellung komiteeartiger Organe in der Staatsorganisation Finnlands

Eine Untersuchung zum öffentlichen Recht

1. Gegenstand meiner Untersuchung sind die komiteeartigen Organe innerhalb der staatlichen Verwaltung Finnlands. Ich habe sie mit Hilfe von drei Merkmalen vom übrigen Staatsapparat unterschieden: die Komitees sind kollegiale Gremien; die Mitgliedschaft hat den Charakter einer Nebenaufgabe; die Komitees befinden sich verhältnismässig losgelöst von den im Kernbereich der Verwaltung, in der sog. Linienverwaltung, verfolgten hierarchischen Lenkungs- und Aufsichtsbeziehungen. Genauer gesagt, handelt es sich bei dem Forschungsproblem um die rechtlich-organisatorische Stellung komiteeartiger Gremien innerhalb des finnischen Staatsapparates.

Das Problem habe ich in folgende Teilfragen untergeteilt:

- die arbeitsteilige Stellung der Komitees, d.h. ihre Aufgaben und Befugnisse,
- die Komiteemitglieder und ihre rechtliche Stellung,
- die Stellung der Komitees innerhalb der Lenkungs- und Aufsichtsbeziehungen der staatlichen Verwaltung sowie
- die Verteilung der Organisationsgewalt über die Komitees.

2. Der Hauptteil der Untersuchung ist seinem Charakter nach Rechtsdogmatik, die sich auf die positiv-rechtlichen Normierungen der Komitees bezieht. Für die rechtsdogmatischen Untersuchungen habe ich einerseits einen theoretischen und andererseits einen historischen Hintergrund entworfen. Ausgangspunkt für meine theoretischen Überlegungen sind Fragen folgender Art gewesen: Wie wird die Ebene positiv-rechtlicher

Normierungen in der Gesamtheit der gesellschaftlichen Erscheinungen bestimmt? In welchem Verhältnis stehen die rechtlichen Aspekte der von mir untersuchten gesellschaftlichen Erscheinungen zu ihren übrigen Eigenschaften? Steht mein Forschungsgegenstand und -problem überhaupt mit einem solchen rechtlichen Aspekt im Zusammenhang, der es erlaubt, sich ihm mit den Mitteln der Rechtswissenschaft zu nähern? Die Strategie meiner Überlegungen ist die Kritik der Konzeptionen des klassischen deutschen staatsrechtlichen Positivismus (der spätkonstitutionellen Schule), einer Tradition, die auch die Entwicklung der finischen Staatsrechtswissenschaft in vielem beeinflusst hat. Von den Vertretern dieser Schule sind Carl Friedrich von Gerber, Paul Laband und Georg Jellinek die namhaftesten.

Das Recht der bürgerlichen Gesellschaft kann als Erscheinung auf drei Ebenen betrachtet werden. In der Tiefenstruktur der Gesellschaft erscheint das Recht als Rechtsform, als rechtliche Vermittlungsform der Reproduktion des Kapitals. Auf der Ebene der Kollektivsubjekte der Gesellschaft ist das Recht als eine besondere Bewusstseinsform, die von diesen Subjekten getragen wird, als Rechtsideologie enthalten. Auf der konkreten Gesellschaftsoberfläche, auf der intentionale Individualsubjekte tätige Agenten sind, erscheint das Recht als konkrete rechtliche Regelung. Die Regelungen und sie realisierende Praktiken können als Gesetzesform bezeichnet werden.

Die Realgegenstände in den Grundansichten des klassischen deutschen staatsrechtlichen Positivismus sind das Recht und der Staat als Aspekte der Tiefenstruktur der Gesellschaft.

Nach dem Rechtsbegriff dieser Schule ist einerseits das (objektive) Recht ein verselbständigtes und formales System abstrakter und allgemeiner Rechtssätze, andererseits sind autonome und als solche gleichwertige Willenssubjekte Objekte dieser Rechtssätze. Der Staat wiederum ist einerseits eine die Mitglieder der Gesellschaft (das Volk) zusammenfassende politische Gemeinschaft (weiter Staatsbegriff), andererseits eine Organisation, ein Staatsapparat (enger Staatsbegriff). Das Element, durch das der weite und enge Staatsbegriff vereint sind, ist der allgemeine, abstrakte und souveräne Staatswille, die Staatsgewalt. Der Rechts- und Staatsbegriff des klassischen Positivismus weist einige der allgemeinen Kennzeichen des bürgerlichen Rechts und Staates auf, die ihre Erklärung in den Tauschverhältnissen der gesellschaftlichen Tiefenstruktur und der Notwendigkeit ihrer ausserökonomischen Vermittlung finden.

Der Grund für die Unzulänglichkeit des Rechts- und Staatsbegriffes der spätkonstitutionellen Schule, will man die rechtlichen Erscheinungen der konkreten Gesellschaftsoberfläche, die Gesetzesform betrachten, liegt in seinem Realgegenstand. Diese Erscheinungen können mit Hilfe des von dem sowjetischen Rechtstheoretiker S. S. Alexejev eingeführten Begriffs des rechtlichen Regelungsprozesses gegliedert werden. Alexejev hat in diesem Prozess drei Phasen unterschieden:

- die Normierung gesellschaftlicher Beziehungen,
- die »Tätigkeit« von Rechtsnormen, als deren Ergebnis die konkreten Rechtsverhältnisse entstehen und sich verändern sowie
- die Realisierung subjektiver Rechte und Pflichten, wobei die rechtliche Regelung ihr (Nah)ziel erreicht und im Verhalten der Gesellschaftsmitglieder verkörpert wird.

Die erste Phase des Prozesses kann auch als Herausbildung des Rechts bezeichnet werden, der man sich aus zwei verschiedenen Blickwinkeln nähern kann: von den in den Rechtsnormen festgelegten Modellen des Verhaltens und der gesellschaftlichen Beziehungen (den abstrakten Rechtsverhältnissen) oder von der Tätigkeit der die Rechtsnormen festlegenden Staatsorgane her. Bei der zuerst erwähnten Sichtweise wird die Aufmerksamkeit auf die durch das Recht geregelten gesellschaftlichen Beziehungen gelenkt. Unmittelbares Regelungsobjekt der konkreten rechtlichen Normierungen sind die sozialen Beziehungen auf der konkreten gesellschaftlichen Oberfläche, deren Träger die intentionalen Individualsubjekte sind. Eine nach Rechtsgebieten differenzierte Forschung sollte die Spezifik der zu regelnden sozialen Beziehungen untersuchen, u.a. deren Konstituierungsprozess und Vermittlungen auf andere gesellschaftliche Ebenen. Durch die letztere Sichtweise wird der Blick auf diejenigen Transformationsmechanismen gelenkt, über deren Vermittlung der Weg von den zu regelnden gesellschaftlichen Beziehungen zu dem durch Rechtsnormen festgelegten Sollen geht. Der konkrete Regelungsinhalt kann nicht allein mit der intentionalen Tätigkeit staatlicher Organe erklärt werden; man muss auch zu den politischen Beziehungen auf der Ebene der Kollektivsubjekte vorstossen. Ihre Widersprüche durchdringen auch die staatliche Organisation und bestimmen für ihren Teil die Tätigkeit der staatlichen Organe. Auch diejenige sich auf dieser Ebene befindliche spezifische Form des Rechts, die bei der Einordnung rechtlicher Erscheinungen die Rechtsform und die Gesetzesform vermittelt, Recht als Rechtsideologie, muss berücksich-

sichtigt werden. Die Rechtsideologie u.a. garantiert für die konkreten Regelungen diejenige unabdingbare innere Einheitlichkeit, die das Funktionieren eines Rechtssystem voraussetzt.

Bei den beiden zuletzt genannten Phasen des rechtlichen Regelungsprozesses handelt es sich um die Realisierung des Rechts, die mit Hilfe folgender Elemente des Regelungsmechanismus untersucht werden kann: Rechtsnormen; Rechtssubjekte; Rechtsfakten; konkrete Rechtsverhältnisse. Diesen Elementen sollte man sich aus dem Blickwinkel der bestehenden Wechselwirkung zwischen rechtlichem Sollen und der gesellschaftlichen Faktizität nähern und sie nicht auf ein »reines Sollen« oder auf ein Sein, das als unmittelbar zu beobachtende Empirie gedeutet wird, zu reduzieren versuchen. Somit beschränkt sich der Begriff des Rechtssubjektes – wenn es sich um natürliche Personen handelt – nicht nur auf die Rechtsnormen, und er ist auch nicht mit dem Menschen als biologische Entität verbunden. Die Individual- und Kollektivsubjekte sind Rechtssubjekte als Träger gesellschaftlicher Beziehungen. Wenn bestimmte gesellschaftliche Beziehungen einer rechtlichen Normierung unterworfen werden, erhalten deren Subjekte gleichzeitig die Eigenschaft eines Rechtssubjektes. Die konkreten Rechtsverhältnisse können wiederum mit Hilfe der Kategorien Inhalt und Form analysiert werden: die konkreten Rechtsverhältnisse sind durch Rechtsnormen, die sich zu subjektiven Rechten und Pflichten verwandelt haben, strukturierte faktische soziale Beziehungen.

Die Rechtsdogmatik richtet ihre Aufmerksamkeit hauptsächlich auf das grundlegende Element des rechtlichen Regelungsmechanismus, die Rechtsnormen oder die abstrakten Rechtsverhältnisse. Aber auch eine solche Forschung kann nicht umhin, die zu normierenden gesellschaftlichen Beziehungen in ihrer Analyse zu berücksichtigen. Die staatsrechtliche Forschung, auch die Dogmatik des Staatsrechts, setzt voraus, dass Antworten auf folgende Fragen umrissen werden: Welchen Charakter haben die durch staatsrechtliche Normen geregelten gesellschaftlichen Beziehungen? Welche Faktoren bestimmen die Entwicklung dieser Beziehungen, welche Autonomie besitzen sie? Weshalb, auf Grund welcher Faktoren, erhalten diese Beziehungen eine rechtliche Form? Welche Bedeutung hat die rechtliche Regelung auf die Entwicklung dieser Beziehungen?

Auf der Ebene der Gesetzesform erscheint der Staat als Organisation, die von konkreten Individuen getragen wird. Die durch das Staatsrecht

genormten sozialen Beziehungen können in drei Gruppen eingeteilt werden: die Beziehungen der Gesellschaft –ihrer Individualsubjekte und organisierten Kollektivsubjekte– zum Staat; die Beziehungen zwischen den Staatsorganen; die Beziehungen des Staates zur Gesellschaft, zu ihren Individualsubjekten und organisierten Kollektivsubjekten. Meine Untersuchung befasst sich vor allem mit den beiden ersten Gruppen. Die durch das Staatsrecht normierten Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sind, weil sie die Staatsgewalt und deren Anwendung betreffen, ihrem Charakter nach politisch. Bei den Beziehungen innerhalb der staatlichen Organisation –oder begrenzter innerhalb der Verwaltungsorganisation– können zwei Aspekte unterschieden werden. Einerseits sind es soziale Beziehungen, die mit dem Begriffsapparat der allgemeinen Organisationstheorie betrachtet und die grob in arbeitsteilige und lenkende eingeteilt werden können; diesen Aspekt habe ich den organisatorisch-technischen benannt. Andererseits drückt die Stellung des Staatsapparates als Träger der Staatsgewalt einen gewissen politischen Stempel auch den Beziehungen innerhalb der Staatsorganisation und sogar der Verwaltung auf.

Indem sie davon ausgingen, dass der Staat eine Rechtsperson ist, sowie auf Grund ihres Rechtssatzbegriffes, negierten die Theoretiker der spätkonstitutionellen Schule den rechtlichen Charakter der Beziehungen innerhalb der Verwaltung und der sie regelnden Normen sowie die Möglichkeit, dass Staatsorgane Rechtssubjekte sein können. Hier war diese Schule Gefangene ihrer abstrakten Begriffe, die sich auf die Tiefenstruktur der Gesellschaft bezogen; sie konnte den Staatswillen nur als abstrakten Willen, der die Tauschverhältnisse der Tiefenstruktur vermittelt, betrachten, nicht als einen Willen, der sich in den konkreten sozialen Beziehungen zeigt und von intentionalen Individuen geformt worden ist. Als solcher muss der Staatswille bei der Analyse sowohl des Staates als Rechtsperson als auch bei derjenigen der Staatsorgane begriffen werden. Nach meiner Auffassung ist die Organschaft eine gewisse Phase in der Realisierung der Rechtsnormen, die die gesellschaftlichen Beziehungen regeln. Als solche muss sie von der Wechselwirkung her betrachtet werden, die zwischen den die Organschaft regelnden Normen (dem Organ in abstracto) und den faktischen organisatorischen Beziehungen und ihren konkreten Trägern herrscht. Wenn die Beziehungen zwischen den Organen durch Rechtsnormen, – durch vom Staat aufgestellte bzw. garantierte Normen – geregelt werden,

erhalten auch diese Beziehungen einen rechtlichen Stempel und ihre Träger werden zu Rechtssubjekten.

Obwohl die Beziehungen innerhalb der Verwaltung, bei der Einordnung der bürgerlichen Gesellschaft in Ebenen, sich auf deren konkreter Oberfläche befinden, ist es dennoch möglich von einer organisatorischen Grundstruktur der Verwaltung, die dieser Gesellschaft adäquat ist, zu sprechen. Eine Gliederung dieser Grundstruktur gibt Max Weber in seiner Bürokratietheorie. Die von Weber angeführten Kennzeichen einer Bürokratie entsprechen dem Organisationsprinzip des Kernteils der staatlichen Verwaltung, das ich als Linienverwaltung bezeichnet habe. Somit bietet die Theorie Webers einen Massstab, mit dem die historische Entwicklung komiteeartiger Gremien sowie die diese heute betreffenden konkreten rechtlichen Regelungen betrachtet werden können.

3. Die komiteeartigen Organe haben eine lange Entwicklungsgeschichte hinter sich, die bereits in der Zeit der schwedischen Herrschaft (vor 1809) beginnt. Auch in Finnland bekam die bürgerliche Gesellschaft den zentralisierten Staatsapparat von der vorangegangenen historischen Entwicklungsperiode als Erbe. Ein Teil dieses Erbes war die Anwendung komiteeartiger Gremien zur Vervollständigung der Linienverwaltung. Die Absonderung der Komitees zu einem besonderen Organisationstypus war jedoch ein langer und schwieriger Prozess, bereits wegen der geringen und widersprüchlichen Bürokratisierungsentwicklung im Kern des Verwaltungsapparates.

Wenn die Geschichte der Verwaltungsorganisation und des Komiteewesens in ihren gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang gestellt wird, kann sie in drei Phasen eingeteilt werden. In der ersten Phase handelt es sich noch um den Verwaltungsapparat einer vorbürgerlichen Gesellschaft, in der zweiten um die Verwandlung der Verwaltung als Teil des Konstituierungsprozesses der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Staates, während in der dritten Phase die Veränderungen in der Verwaltungsorganisation der bereits »reifen« bürgerlichen Gesellschaft zu betrachten sind. In Finnland kann das Ende der ersten Phase grob in die 1860–1870er Jahre datiert werden und die letzte Phase beginnt mit der Selbständigkeit (1917) und der Verabschiedung der Verfassung (1919). Von der letzteren zeitlichen Grenze kann gesagt werden, dass sie die Konstituierungs- und Modifizierungsprozesse der Bürokratie, die den Weberschen Merkmalen entspricht, voneinander trennt: als Schlusspunkt der Bürokratisierung kann gelten, dass auch das höchste Subjekt

der Herrschaft an abstrakte Rechtsnormen gebunden wird. Das Gefahrenmoment, welches die Stabilität der Verwaltungsorganisation und ihre Bindung an das Recht bedroht hatte, nämlich die Stellung des russischen Zaren als Ausübender der höchsten Gewalt, war beseitigt.

Diejenigen Faktoren, die die Anwendung komiteeartiger Organe bestimmt haben, können in zwei Gruppen eingeteilt werden. Die Komitees sind organisatorische Antworten auf innere oder gesellschaftliche Probleme, denen die staatliche Organisation jeweils begegnet ist. Auch die organisatorische Art und Weise, auf welche Probleme gelöst werden, wird durch die jeweils herrschenden politischen Beziehungen vermittelt sowie durch gesellschaftliche Strukturen permanenterer Art, die zum Teil unabhängig von den bewussten Motiven der intentionalen Anwender der Organisationsgewalt sind. Somit bleibt der gesamtgesellschaftliche Kontext, in den sich die komiteeartigen Organe und die Entscheidungen sie aufzustellen, einordnen, während ihrer gesamten Entwicklungsgeschichte nicht unverändert bestehen.

Bereits während der schwedischen Herrschaft ist der Einfluss der beiden von mir erwähnten Gesichtspunkte, die die Anwendung komiteeartiger Gremien erklären, zu beobachten. Die Verwendung nicht-ständiger Vorbereitungskomitees, die schon während der »grossen Organisationsperiode« des 17. Jahrhunderts einsetzt, beruht teilweise darauf, dass dem Kernteil der sich allmählich als permanent festigenden Verwaltung manchmal die Kapazität fehlt, auf neue Probleme einzugehen, die ein staatliches Reagieren voraussetzen. Die Komitees werden aber gleichzeitig als Mittel im, durch die Interessenwidersprüche der vorbürgerlichen Gesellschaft geprägten, Kampf um die Verteilung der gesellschaftlichen Macht und des gesellschaftlichen Reichtums benutzt; im Mittelpunkt dieses Kampfes stehen die Stellungen im Staatsapparat. So sind in den Perioden des Absolutismus die Komitees für den König und die ihn unterstützenden Gruppen ein Mittel den Adel, der den Beamtenapparat beherrscht, zur Seite zu drängen.

Wie die beschleunigte gesellschaftliche Entwicklung und die hierdurch entstandenen Probleme mit der Verwendung komiteeartiger Gremien verbunden ist, zeigt sich an der Grenzlinie, die sich, der Umwälzung der gesellschaftlichen Verhältnisse folgend, auch in der Geschichte des Komiteewesens zwischen der Anfangs- und Endphase der Autonomiezeit (1809–1917) ziehen lässt. Die Anwendung nicht-ständiger vorbereitender Komitees wird während der Regierungszeit Alexanders II

häufiger. Den Veränderungen der gesellschaftlichen Verhältnisse entsprechend, wird die Zusammensetzung der Komitees, die am Anfang der Autonomiezeit fast ausschliesslich aus Beamten bestand, durch Sozialgruppen, die die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse verkörpern, mit der Zeit auch durch Vertreter politischer Parteien, vervollständigt.

Die Anwendung anderer komiteeartiger Gremien als nicht-ständiger vorbereitender Komitees konzentrierte sich in der Zeit der schwedischen Herrschaft vor allem auf Perioden, in denen die Beziehungen zwischen dem Herrscher und den einflussreichen Interessengruppen im Beamtenapparat gespannt waren. Auch während der Autonomiezeit griff der Zar manchmal in einer Krisenperiode der finnisch-russischen Beziehungen auf Komitees zurück, die die Entscheidungsgewalt ausübten, um so den Senat auszuschalten. Mit komiteeartigen Organen, die oft auch die formale Entscheidungsgewalt ausübten, wurden auch die durch Krisen während des ersten und zweiten Weltkrieges hervorgerufenen Verwaltungsprobleme beantwortet. Komiteeartige Gremien besaßen eine bedeutende Stellung innerhalb wirtschaftlicher Regulierungssysteme sowie in der Durchführung der Gesetze – wie der Ansiedlungs- und Entschädigungsgesetze –, die zur Linderung der insbesondere durch den zweiten Weltkrieg verursachten sozialen Probleme verabschiedet worden waren.

Die durch Kriege verursachten Krisen sind gewissermassen Zwischenphasen, die die allmähliche Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Staates unterbrechen, jedoch indem sie einige Veränderungstendenzen verstärken. Nach dem ersten Weltkrieg wurde das wirtschaftliche Regulierungssystem sowie die besonderen Verwaltungsorgane zwar recht bald, nachdem die schlimmste Krisensituation vorbei war, abgebaut. Man kann vielleicht sagen, dass in der Zeit zwischen den Weltkriegen der finnische Verwaltungsapparat dem Idealtypus einer Bürokratie näher als irgendwann sonst während seiner Entwicklung kam. Dies zeigte sich auch im Komiteewesen, welches dadurch, dass es als Organisationsform der Verwaltungsaufgaben von den Kennzeichen bürokratischer Linienverwaltung abweicht, als eines der Gradmesser für die Modifizierung der Bürokratie gehalten werden kann. In der Zeit zwischen den Kriegen lag der Anwendungsschwerpunkt der Komitees bei nicht-ständigen Organen. Die Korporativisierungstendenz politischer Beziehungen hatte sich noch nicht bestimmend auf die Entwicklung des Komiteewesens ausgewirkt.

Dahingegen ist nach dem zweiten Weltkrieg der Übergang von Aus-

nahmeregelungen zu Normalzuständen fließend gewesen und einige Veränderungstendenzen, die sich während des Krieges verstärkt hatten, haben seitdem die Entwicklungsrichtung der Staatsorganisation und des gesamten politischen Systems bleibend gelenkt. Diese Tendenzen sind vor allem seit Mitte der 1960er Jahre stärker geworden, als sich die Entwicklung zum Interventions- und Sozialstaat beschleunigte. Der quantitative Zuwachs an Verwaltung ist vor allem bei Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsaufgaben zu beobachten und auch der Schwerpunkt des Komiteewesens hat sich auf Verwaltungszweige, die für diese Aufgaben zuständig sind, verlagert. Die Expansion komiteeartiger Gremien ist Teil einer strukturellen Differenzierung der Verwaltung, und sie werden auch zur Lenkung und Koordinierung benutzt, die als Gegengewicht dieser Differenzierung benötigt werden. Strukturell gesehen, sind die Komitees ebenfalls Ausdruck einer angestrebten Elastizität und der hiermit zum Teil verbundenen Entbürokratisierungstendenzen. Die gestiegene Verwendung von Komitees steht ausserdem mit der Entwicklung von Planungs- und Informationssystemen im Zusammenhang. Innerhalb der Beziehungen zwischen Verwaltung und dem übrigen, institutionalisierten politischen System sind die Komitees auch an der Stärkung der Exekutive in der Staatsorganisation sowie der Korporativisierung und zum Teil auch Politisierung der Verwaltung beteiligt. Innerhalb der Beziehungen Staat-Gesellschaft kennzeichnen die Komitees eine Schwerpunktsverschiebung der staatlichen Lenkung zur Verwaltung hin. Sie sind auch ein Zeichen dafür, dass nicht-rechtliche und indirekte Lenkungsmittel auf Kosten rechtlicher und direkter Lenkung immer mehr angewandt werden.

Die Entwicklung des Komiteewesens ist somit ein fester Bestandteil derjenigen Umwandlung der Verwaltung, deren Wendepunkt in der Forschung im allgemeinen um die Mitte der 1960er Jahre angesetzt wird. Die Umwandlung der Verwaltung in eine mehr korporativistische und entbürokratisierte Richtung ist u.a. durch folgende wirtschaftliche, soziale sowie politisch-ideologische Entwicklungsfaktoren verursacht worden: durch die sich in den 1960er Jahren verschärfende Strukturkrise der Wirtschaft, die u.a. mit der Einkommenspolitik gelöst werden sollte; durch die raschen und starken Veränderungen in der Gewerbe- und Bevölkerungsstruktur sowie durch die aus ihnen entstandenen sozialen Probleme; durch die von der sog. zweiten nationalen Versöhnung hervorgebrachte neue Artikulationsstruktur (Kennzeichen dieser neuen

Struktur des politischen Systems ist, dass diejenigen Parteien, die in der Arbeiterklasse und der Landbevölkerung ihre Massenanhängerschaft verankert haben, zu führenden Regierungsparteien wurden sowie dass sich der Einfluss der Arbeitsmarktorganisationen auf die staatliche Politik bei den einkommenspolitischen Tarifabschlüssen verstärkt hat); und schliesslich durch das teilweise Zurückweichen der legalistischen Ideologie vor der Wohlfahrtsstaats- und Planungsideo-logie.

Während die Gesamtzahl der Komitees zwischen den Kriegen um die Hundert variierte, hatte man 1950 die Grenze von 200 schon überschritten. Die Anzahl wuchs gleichmässig bis Anfang der 1970er Jahre und der Höchststand –598 Komitees– wurde im Jahre 1972 erreicht. Im Jahre 1975 sinkt jedoch die Gesamtzahl der Organe, die in der Komiteekartei des Finanzministeriums eingetragen sind; sie verringert sich im Vergleich zum Vorjahr sogar um über 100. Danach scheint sich die Menge auf ungefähr 450 eingependelt zu haben.

Die Wende um die Mitte der 1970er Jahre ist insofern nur eine scheinbare, als dadurch ein Gegengewicht zu der steilen mengenmäßigen Abnahme der Komitees besteht, dass man in zunehmenden Masse von Ministerien eingesetzte Arbeitsgruppen, die ausserhalb des Anwendungsbereichs der Komiteeverordnung bleiben, verwendet hat. Arbeitsgruppen gab es 1972 deutlich weniger als nicht-ständige Komitees –die Anzahl beträgt 113 bzw. 265– während ihre Menge in den Jahren 1976–78 bereits das dreifache derjenigen nicht-ständigen Organe betrug, die in den Bereich der Komiteeverordnung fallen.

Die Komiteeverordnung der Regierung (des Staatsrats) unterteilt die in ihren Anwendungsbereich fallenden Organe in nicht-ständige und permanente Organe. Innerhalb des Komiteewesens hat der mengenmässige Schwerpunkt bis in die 1960er Jahre deutlich bei den nicht-permanenten Organen gelegen; nur in Ausnahmesituationen, wie während der Weltkriege und der Nachkriegsjahre, sind Organe permanenter Art von ausschlaggebender Bedeutung im Komiteewesen gewesen. Mitte der 1960er Jahre erreichte die Menge der in der Komiteekartei aufgeführten ständigen Gremien jedoch die Anzahl der nicht-ständigen vorbereitenden Komitees und seit Anfang der 1970er Jahre sind in den jährlichen Statistiken die ersteren häufiger als die letzteren vorgekommen. Dass die Gesamtanzahl der Komitees Mitte der 1970er Jahre steil abnahm, beruhte darauf, dass nicht-ständige Komitees weniger eingesetzt wurden. Nach diesem Wendepunkt hat sich das mengenmässige Verhältnis

zwischen ständigen und nicht-ständigen Komitees ungefähr auf der Ebene 3: 1 stabilisiert.

Die meisten Komitees arbeiten in der Zentralverwaltung und in ihr auf der Regierung-Ministerium-Ebene. Ein Ergebnis der neuesten Entwicklung ist jedoch, dass diese Organisationsform auch auf die Regionalverwaltung ausgedehnt worden ist.

4. Bei der Typologisierung der Komitees nach ihren Aufgaben und ihren Kompetenzen, kann als Ausgangspunkt die Komiteeverordnung der Regierung genommen werden. Die in ihren Anwendungsbereich fallenden nicht-ständigen Organe definiert die Komiteeverordnung zunächst durch die zeitliche Begrenzung ihrer Kompetenzen. Zweitens weist sie diese Organe der Vorbereitungsphase staatlicher Entscheidungsprozesse zu. Nicht-ständige Komitees haben keine selbständige Entscheidungsgewalt und ihre Vorschläge besitzen keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Typische nicht-ständige Komitees bereiten, ihrer Wirkung und ihrem Objekt nach, staatliche Reformen allgemeiner Natur vor, deren Realisierungsform häufig ein Gesetz oder eine Verordnung ist.

Die Komiteeverordnung weist auch die in ihren Bereich fallenden ständigen Komitees – Räte und Ausschüsse – der Vorbereitungsphase staatlicher Entscheidungsprozesse zu. Durch Sondervorschriften ist manchmal die vorbereitende Behandlung von Fragen in ständigen Komitees als Voraussetzung einer endgültigen Beschlussfassung festgelegt worden. Ohne Sonderbestimmungen schränkt im allgemeinen die Stellungnahme eines Komitees nicht das Ermessen des Entscheidungsträgers ein. Dahingegen kann für das Organ, das den Vorschlag eines Komitees entgegennimmt, die Verpflichtung entstehen, die Angelegenheit weiterzubearbeiten.

Trotz der Heterogenität der Kompetenzen und Aufgaben, die die in den Geltungsbereich der Komiteeverordnung fallenden ständigen Organe haben, ist es möglich das folgende Aufgaben- und Kompetenzenprofil eines typischen ständigen Komitees zu entwerfen:

- Vorrangiger Gegenstand der Vorschläge und Gutachten eines Komitees ist dasjenige Organ in der Linienverwaltung, mit dem das Komitee in seiner Tätigkeit verbunden ist; die Tätigkeit in Richtung anderer Staatsorgane erfolgt hauptsächlich über diese Linienverwaltungseinheit,
- das Hauptgewicht der Vorbereitungsarbeit liegt auf anderen als konkreten, aussenstehende Rechtssubjekte unmittelbar betreffenden Angelegenheiten,

– die Vorschläge und Gutachten der Komitees sind ihrem Wesen nach fakultativ und sie schränken das inhaltliche Ermessen derjenigen Organe, die für die weiteren Vorbereitungen oder die endgültige Beschlussfassung verantwortlich sind, rechtlich nicht ein.

Auf Grund besonderer Bestimmungen können komiteeartige Organe auch selbständige Entscheidungsgewalt besitzen. So gehören dem verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelverfahren einigen komiteeartige Organe an, obwohl in Finnland die Bedeutung solcher Organe in der Verwaltungsrechtsprechung geringer ist als z.B. in England, Dänemark oder Norwegen. Einige durch Sondervorschriften errichteten Komitees besitzen ausserdem die Kompetenz Verwaltungsakte zu beschliessen, die private Rechtssubjekte betreffen; als Beispiele können die Ausschüsse der Steuerverwaltung sowie diejenigen Organe, die über einige Sozialvorteile entscheiden, erwähnt werden. Weiterhin sind Sondergruppen komiteeartiger Organe Gremien, die Unfälle untersuchen, sich an der Pflege der internationalen Beziehungen beteiligen sowie die sog. Mitbestimmungsgorgane der Behörden, die sich aus Personalvertretern der betr. Behörde zusammensetzen.

5. Bei der Analyse der Kompetenz eines Komitees müssen auch seine Rechte der Informationsbeschaffung betrachtet werden. Für das Recht eines Komitees Informationen von privaten Subjekten zu erhalten, gilt die Regel, die auch in bezug auf das Informationsbeschaffungsrecht der übrigen staatlichen Organe angewandt wird: Privatsubjekte sind in der Regel nicht verpflichtet Informationen zu geben, falls die Pflicht nicht gesetzlich oder auf Grund von Gesetzen erlassener Vorschriften festgelegt ist. Das Gesetz, das zur Erteilung von Auskünften verpflichtet, kann in Fällen, wenn der Schutz des Eigentums eingeschränkt wird, verlangen, dass wie bei der Verfassungsgesetzgebung verfahren werden muss.

Die staatlichen Organe sind zur Amtshilfe untereinander auf Verlangen verpflichtet. Diese Pflicht erstreckt sich auch auf die Erteilung von Informationen. Auf der Grundlage dieser allgemeinen Regel muss auch das Recht der Komitees eingeschätzt werden, von anderen staatlichen Organen Informationen, die sie für ihre Aufgaben benötigen, zu erhalten. Das Recht der Komitees von anderen staatlichen Organen Informationen zu erhalten, kann jedoch durch Bestimmungen und Anweisungen zur Geheimhaltung von Akten eingeschränkt werden. Die Frage, ob ein Komitee oder eine andere Behörde das Recht besitzt, Infor-

mationen aus geheimzuhaltenden Akten zu erhalten, wird durch einen Interessenvergleich gelöst, bei dem die Gesichtspunkte, die einerseits für die Informationsbeschaffung und andererseits für die Geheimhaltung sprechen, abgewägt werden.

Das Recht der staatlichen Organe von den Kommunen und kommunalen Organen Informationen zu erhalten, kann nicht auf Grund der gleichen, die gegenseitige Abhängigkeit und Kooperation hervorhebenden Gesichtspunkte, wie sie bei der Informationsvermittlung innerhalb der staatlichen Organisation gelten, eingeschätzt werden. Auf der kommunalen Selbstverwaltung und der Gemeinden als getrennte Rechtssubjekte beruht, dass eine Informationspflicht, die über die Öffentlichkeit von Akten hinausgeht, im allgemeinen durch spezielle Gesetzesbestimmungen beschlossen werden muss. In den obligaten Aufgaben der Kommunen, sowie im Zusammenhang mit der Informationspflicht im Rahmen des staatlichen Subventionssystems, können jedoch Ausnahmen von der Hauptregel gemacht werden.

Komitees, deren Mitglieder ausserhalb der Verwaltung, aus Parteien und Interessenorganisationen herkommen, können als Mittel einer äusseren Lenkung und Kontrolle der Verwaltung angesehen werden. Einzelne Komiteemitglieder haben jedoch kein grösseres Recht von staatlichen Organen Informationen zu erhalten, als es dem einzelnen Bürger zusteht.

6. Entsprechend wie in der bürokratischen Verwaltung zwischen dem Amt und dessen konkreten Inhaber unterschieden wird, geschieht die Gründung eines Amtes und eines Dienstverhältnisses in der Linienverwaltung im allgemeinen durch getrennte Akte. Ausgangspunkt ist, dass die Errichtung eines Amtes durch die objektiven Aufgaben und Bedürfnisse der Organisation motiviert ist und dass das Amt mit einer fachlich möglichst kompetenten Person besetzt wird. Die Qualifikationsbestimmungen, Beförderungskriterien und das Ernennungsverfahren sind als Mittel anzusehen, diesen letztgenannten Zweck sicherzustellen.

Die Errichtung einer Komiteemitgliedschaft und die Ernennung einer konkreten Person sie wahrzunehmen unterscheidet sich bei den nicht-ständigen, aber auch bei allen permanenten Komitees nicht ebenso deutlich wie bei der Befolgung des Beamtenverwaltungsprinzips. Die persönlichen Eigenschaften desjenigen, der zum Komiteemitglied ernannt werden soll, können auf die Errichtung der organisatorischen Stelle auf eine Weise einwirken, die bei der Gegenüberstellung Amt – Beamter

keine Bedeutung haben sollte. Ebenso bietet der Umstand, dass bei der Besetzung von Komiteemitgliedschaften die Beförderungskriterien der Beamten und ein Bewerbungsverfahren nicht angewandt werden, sowie dass fachliche, festinhaltete Qualifikationsbedingungen eine recht geringe Bedeutung haben, die Möglichkeit solche Eigenschaften der Organpersonen zu berücksichtigen, die bei der Ernennung zu einem Amt zumindest keine entscheidende Rolle spielen sollten.

Die Komiteemitglieder können in drei Gruppen eingeteilt werden: in Vertreter von Gesellschaftsgruppen ausserhalb der Verwaltung, in Beamte sowie in Sachverständige. Zu der ersten Gruppe gehören die sog. Interessenvertreter, deren Mitgliederanteil in Komitees, nach empirischen Untersuchungen, nach den Beamten der grösste ist, sowie nach politischen Gesichtspunkten ernannte Mitglieder. In Fällen, in denen eine Interessenvertretung ausdrücklich in den Bestimmungen verlangt wird, variieren die angewandten Bezeichnungen. Zentrale Probleme bei der Auslegung der Bestimmungen sind: besitzt irgendein Interessenverband das Recht an dem Mitgliederernennungsprozess beteiligt zu sein, und falls dies zutrifft, ist der Vorschlag dieser Organisation für das aufstellende Organ bindend? Entscheidend ist, ob aus den Zusammensetzungs- und Aufstellungsverfahrenbestimmungen eine Forderung nach einem Vertretungs- und Vertrauensverhältnis herzuleiten ist, welches nur so erfüllt werden kann, dass der Organisation das Recht erteilt wird, an dem Aufstellungsprozess beteiligt zu sein, und möglicherweise das Recht, einen Vorschlag zu machen, der auch das aufstellende Organ bindet.

In Komitees, die nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt worden sind, können Parteiorganisationen oder -organe die gleiche Stellung im Mitgliederernennungsprozess einnehmen wie sie die Interessenorganisationen in Organen mit einer Interessenvertretung haben. Eine solche Stellung können auch die Verwaltungseinheiten einnehmen, wenn Beamtenmitglieder für solche Komitees ernannt werden, die durch besondere Bestimmungen errichtet worden sind. Mit dem verbindlichen Vorschlagsrecht, das Organisationen ausserhalb der Verwaltung besitzen, ist auch das Recht verbunden, auf dem Beschwerdeweg den Ernennungsbeschluss anzufechten. Mit Hilfe von Beamten und Sachverständigen als Mitglieder der Komitees werden oft dieselben Zielsetzungen angestrebt wie mit dem Prinzip der Beamtenverwaltung, d.h. die Sicherstellung einer neutral und fachkompetent geführten Verwaltung. Aber

manchmal kann eine Mitgliedschaft von Beamten durch Gedanken motiviert werden, die im engen Zusammenhang mit dem Vertretungs- und Vertrauensprinzip stehen und die nicht völlig dem Bild entsprechen, das die positivistische Staatsrechtstradition von der Einheit der Verwaltungsorganisation und dem Personal der Organe als neutrale Ausführende des allgemeinen Interesses vermittelt. Die Qualifikationsanforderungen an die Sachverständigenmitglieder – vor allem an Ärzte und Juristen – sind manchmal so formuliert, dass von ihnen die gleiche, durch Examina nachzuweisende, fachliche Qualifikation vorausgesetzt wird wie von Beamten.

In der finnischen Rechtsliteratur gilt als ein zentrales Unterscheidungskriterium zwischen einem Dienstverhältnis und einer ehrenamtlichen Tätigkeit, dass ein Amt freiwillig angetreten wird und eine ehrenamtliche Aufgabe angenommen werden muss. Der Begriff des Ehrenamts ist vor allem im Hinblick auf die Kommunalverwaltung entwickelt worden, und die Pflicht, die Aufgabe entgegenzunehmen, kann nicht als Kennzeichen für eine Komiteemitgliedschaft angesehen werden. Bei anderen als denjenigen, die als Beamte zu Mitgliedern bestimmt werden, kann diese Pflicht nur auf Grund einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung existieren. Beamte sollen in der Regel solche Mitgliedschaften in Komitees annehmen, die in einem sachlichen Zusammenhang mit den Aufgaben des betreffenden Amtes stehen.

Als allgemeine Pflicht der Komiteemitglieder gilt die sachgemäße Durchführung der Aufgabe. Dies beinhaltet auch die Pflicht an Sitzungen teilzunehmen und in diesen Stellung zu beziehen. Die Komiteemitglieder betrifft auch eine Schweigepflicht, welche die Weitergabe von Informationen an Aussenstehende einschränkt. Dahingegen sind in den Beziehungen der Komiteemitglieder zu den durch sie vertretenen, ausserhalb der Verwaltung stehenden Organisationen die allgemeinen Schweigepflichtregeln nicht als solche anwendbar: die Mitglieder haben das Recht den betr. Organisationen solche Informationen zukommen zu lassen, die die Verwirklichung der Ziele einer Mitgliedschaft, die auf einem Vertretungs- und Vertrauensverhältnis beruht, voraussetzt. Die Pflichten der Komiteemitglieder werden durch die strafrechtliche Amtshaftung effektiviert.

Durch Befangenheitsbestimmungen soll die persönliche Neutralität derjenigen sichergestellt werden, die sich an der Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten beteiligen. Bei der Ernennung einiger Komitee-

mitglieder –vor allem von Interessenvertretern– wird von ihnen –im Gegensatz zu dem Ziel persönlicher Neutralität– erwartet, dass sie in einer gewissen Weise gegenüber den im Komitee zu behandelnden Fragen voreingenommen sind. Hierauf beruht auch, dass die bei Beamten angewandten Befangenheitsregeln auf jene Vertreter nicht restlos anwendbar sind.

Das Mitgliedsverhältnis von Mitgliedern in nicht-ständigen Komitees ist im allgemeinen mit dem Aufhören der Tätigkeit des Komitees beendet, d.h. wenn das Komitee seine Arbeit zu Ende gebracht hat, seine Frist abgelaufen ist oder es von dem Gründerorgan aufgelöst wird. Das Mitgliedsverhältnis von Mitgliedern in ständigen Komitees läuft dagegen normalerweise mit der Tätigkeitsperiode ab. Ein Unterscheidungskriterium zwischen einem Mitgliedsverhältnis in einem Komitee und einem Dienstverhältnis besteht gerade darin, dass jenes in der Hauptsache befristet ist.

Mitglieder sowohl in ständigen als auch in nicht-ständigen Komitees haben das Recht, auf Wunsch ihrer Aufgaben entbunden zu werden. Als Regel gilt gleichermassen, dass wenn ein Mitglied die von der Aufgabe vorausgesetzte Qualifikation verloren hat, die Mitgliedschaft aufhört. Um einen Verlust der Qualifikation handelt es sich auch dann, wenn die Interessenorganisation ein Auswechseln seines Vertreters verlangt. Diesem Verlangen muss im allgemeinen entsprochen werden, falls nicht ausnahmsweise aus der betonten Unabhängigkeit des Mitglieds anderes erfolgt. Das gleiche gilt auch für Situationen, in denen ein politischer Vertreter das Vertrauen der Partei, die ihn vorgeschlagen hatte, verloren hat. Die Möglichkeit ein Mitglied, ohne dessen Zustimmung, aus einem anderen Grund als der verlustig gegangenen Qualifikation, von seiner Aufgabe zu suspendieren, variiert je nach Unabhängigkeit des Komitees und seiner Mitglieder sowie den Entlassungskriterien. Im grössten Umfang betrifft die Entlassungsmöglichkeit solche Mitglieder nicht-ständiger Komitees, die auf Grund der Komiteeverordnung ihre Tätigkeit ausüben. Am meisten begrenzt ist sie in bezug auf Mitglieder in Komitees, die Gesetzesanwendungsaufgaben wahrnehmen. Unter den Entlassungskriterien ist es ein mit der Ausführung der Aufgabe verbundenes, subjektiv zu tadelndes Benehmen, das öfter als andere Kriterien zu einer Entlassung berechtigt.

7. Für die Linienverwaltungsorganisation ist ein Netz innerer, hierarchischer Abhängigkeitsverhältnisse, die in der Regierung enden, char-

akteristisch. Diese Abhängigkeitsverhältnisse sind in der Rechtsliteratur mit dem Begriff der Subordination bezeichnet worden. Der Begriff der Subordination ist auch bei der Untersuchung der organisatorischen Stellung komiteeartiger Organe anwendbar, obwohl sich inhaltlich der Begriff nicht völlig mit den Beziehungen, wie die Organe einer Linienverwaltung untereinander haben, deckt. Übergeordnetes Organ eines Komitees ist im allgemeinen das Ministerium des betreffenden Verwaltungszweiges.

Ein wesentlicher Element der Lenkungscompetenz, die die übergeordneten Organe besitzen, besteht in dem Recht den untergeordneten Organen verbindliche dienstliche Anweisungen zu erteilen. Die Kompetenz, Dienstbefehle im Einzelfall zu erteilen, wird durch das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und durch den hieraus folgenden Grundsatz der Kompetenzselbständigkeit eingeschränkt. Die Grenzen für die Erteilung von generellen Verfügungen müssen wiederum auf der Grundlage eingeschätzt werden, wie die Normierungskompetenz in der Verfassung verteilt ist sowie auf der Grundlage der Regeln über die Übertragung dieser Kompetenz.

Diese in der Linienverwaltung befolgten Grundsätze eignen sich auch für die Lenkung von Komitees innerhalb eines Subordinationsverhältnisses. Mit den Komitees sind jedoch besondere Eigenschaften verbunden, die einerseits die Lenkungscompetenz der ihnen übergeordneten Organe schmälert, andererseits sie wiederum erweitert. In Komitees, die Recht sprechen, ist der Umfang der Befolgungspflicht konkreter Dienstbefehle oder genereller Verfügungen durch die gleichen Kriterien bestimmt, wie sie für Gerichte und Richter gelten. Die Unabhängigkeit der komiteeartigen Organe kann auch darauf beruhen, dass sie alternative Einrichtungen zu den Linienverwaltungsorganen – manchmal auch zu den übergeordneten Organen – sind, ebenso auf ihrer Kollegialität sowie dem Vertretungs- und Vertrauensverhältnis ihrer Mitglieder zu Interessenorganisationen oder Parteien. Eine umfassende Lenkungscompetenz könnte die Vorteile annullieren, die mit den von mir erwähnten besonderen Eigenschaften der Komitees angestrebt worden sind. Diese kann auch im Widerspruch zu Zielsetzungen stehen, die durchgeführt werden sollen, indem mit Hilfe von Vorschlag- und Begutachtungsverfahren mehrere Organe im Beschlussprozess zusammengekoppelt werden. Als solche Zielsetzungen können erwähnt werden: die vielseitige Behandlung der Angelegenheit und die Kanalisierung verschiedenartiger Informationen, Sachkenntnis sowie verschiedener Ansichten in die Beschluss-

fassung. Diese Gesichtspunkte sind jedoch, falls man die Unabhängigkeit eines Komitees hervorheben will, bedeutungslos, wenn das Komitee dem übergeordneten Organ selbst Vorschläge macht und Gutachten gibt, und wenn es diesem Organ freigestellt ist, ob und wann es sich an das Komitee wendet. Die Lenkungscompetenz der übergeordneten Organe kann dann sogar als umfassender eingeschätzt werden, als es bei den Beziehungen zwischen den Organen der Linienverwaltung im allgemeinen üblich ist.

Die Lenkung der Komitees hat ihr Schwergewicht – zum Teil wegen der von mir angeführten Gesichtspunkte, die die Unabhängigkeit der Komitees begründen – in generellen Verfügungen, die die Verfahrensweise oder die innere Organisation betreffen.

8. Die Exekutive, und von der Exekutive vor allem die Regierung (der Staatsrat) und ihre Ministerien, besitzt eine gewisse allgemeine Organisationsgewalt. Die allgemeine Organisationsgewalt kann darin ihre Begründung finden, dass der Artikel über die Gewaltenteilung in der Verfassung (§ 2) der Regierung die Exekutivgewalt erteilt hat (Ausführung der Gesetzes- und Haushaltsbeschlüsse), und dass die Regierung die Vorbereitungskompetenz gegenüber dem Parlament und dem Präsidenten sowie die Lenkungscompetenz gegenüber der übrigen Verwaltung besitzt. Ein Teil der allgemeinen Organisationsgewalt der Regierung ist auch ihr Recht komiteeartige Organe zu gründen.

Die Organisationsgewalt der Regierung, die die Komitees anbelangt, findet jedoch einige Einschränkungen. Der sog. rechtsstaatliche Gesetzesvorbehalt setzt voraus, dass die Kompetenznormen, durch die gleichzeitig für Privatsubjekte Rechte und Pflichten begründet werden, durch ein Gesetz gegeben werden müssen. Mit dem politischen Aspekt der organisatorischen Beziehungen ist ein sog. institutionaler Gesetzesvorbehalt verbunden: Entscheidungen, die die personelle Zusammensetzung einer Verwaltungsorganisation betreffen und von dem Beamtenverwaltungsprinzip abweichen, können ein Gesetz voraussetzen. Ausserdem kann der Artikel der Verfassung (§ 28), der ausdrücklich die Normierungsordnung der Verwaltungsorganisation betrifft, so ausgelegt werden, dass die grundlegenden Bestimmungen über Komitees, die als eigenständige Organe anzusehen sind, auch vermittels eines Gesetzes zu geben sind. Die allgemeine Organisationsgewalt der Regierung wird auch durch die Kompetenz, die die Verfassung ausdrücklich dem Staatspräsidenten vorbehalten hat, und durch die Budgetgewalt des Parlaments, eingeschränkt.

Die verfassungsmässigen Gesichtspunkte, die die allgemeine Organisationsgewalt der Regierung begründen, sind auch für diejenigen staatlichen Tätigkeitsgebiete bedeutungslos, die von der »Sach«kompetenz der Regierung getrennt worden sind (wie die Gesetzesanwendung sowie Teile der Verteidigungsverwaltung und der Verwaltung auswärtiger Angelegenheiten). In die allgemeine Organisationsgewalt der Regierung fallen demgemäss hauptsächlich solche, mit Ministerien verbundene, sog. typische nicht-ständige und ständige Komitees, deren Kompetenz sich auf Vorbereitungsaufgaben beschränkt.

Bei der allgemeinen Organisationsgewalt der Regierung müssen unterschieden werden: eine ausschliesslich der Regierung vorbehaltene Kompetenz sowie ein Bereich, wo die Kompetenz der Regierung sich mit der Organisationsgewalt des Parlaments oder des Staatspräsidenten deckt. Die Organisationsgewalt der Regierung, die, laut Verfassung, vor dem Eingriffen sowohl des Präsidenten als auch der Legislative geschützt ist, betrifft hauptsächlich die Verwendung nicht-ständiger Komitees für Aufgaben, für die die Initiativen der Regierung besonders wichtig sind und die eine Kontaktaufrechterhaltung zu den ausserhalb der Staatsorganisation stehenden politischen Kräften verlangen.

Die allgemeine Organisationsgewalt wird durch besondere Organisationsbefugnisse, die für die Regierung durch ausdrückliche Vollmachtserteilung begründet werden, ergänzt. Auf Grund einer besonderen Organisationskompetenz kann die Regierung über organisatorische Lösungen entscheiden, die ohne eine Vollmacht in der Kompetenz des Präsidenten oder der Legislative lägen. Durch ein Gesetz oder eine vom Staatspräsidenten erlassene Verordnung können der Regierung organisatorische Normierungskompetenzen, die sonst beim Präsidenten liegen, übertragen werden. Bei einer Übertragung der Organisationsgewalt, die der Legislative gehört, handelt es sich um die Delegierung gesetzgeberischer Gewalt; in der Staatspraxis und der Rechtsliteratur ist man der Ansicht gewesen, dass dies, trotz des Artikels über die Gewaltenteilung in der Verfassung, in gewissen Umfange auch durch ein gewöhnliches Gesetz erfolgen kann.

9. Aus dem Komiteewesen hat sich ein zentrales Forum der institutionalisierten Interessenvertretung entwickelt: für seinen Teil drückt das Komiteewesen die Verwandlung des politischen Systems in eine (neo-) korporativistische Richtung aus. Auf diese Eigenschaft sollte in der zusammenfassenden Einschätzung des Komiteewesens eingegangen

werden. Als Massstab der Einschätzung können die allgemeinen Verfassungsgrundsätze der rechtsideologischen Ebene, die von der positiven Verfassung abstrahiert werden können, angewandt werden.

In einer Interessenvertretung sind nicht die autonomen Individualsubjekte vertreten wie im Parlament, das nach allgemeinem und gleichem Stimmrecht gewählt ist, sondern Einheiten auf der Gruppenebene. In der Interessenvertretung stützt sich die Vertretung nicht auf eine Gleichheit der Individualsubjekte, die sich als ein abstraktes Allgemeininteresse zeigt, sondern im Gegenteil auf Unterschiede, die auf konkreten Sonderinteressen beruhen. Die Vertretung konkreter Sonderinteressen wiederum verlangt ein imperatives Mandat: von einer Interessenvertretung kann im allgemeinen nicht gesprochen werden, falls nicht jeder Vertreter eine klar zu identifizierende Beziehung zu einer bestimmten durch Sonderinteressen begrenzten Gruppe (zu deren Organisation) hat. Die Gruppen, die in einer Interessenvertretung vertreten sind (und das Kräfteverhältnis zwischen diesen Gruppen), sind ebenfalls nicht proportional durch einen freien Anhängerwettbewerb bestimmt, dessen Ergebnisse, anstelle von Wahlen, in erster Linie die Mitgliedzahl der Organisationen bekräftigen könnte.

Das Ersetzen des freien Mandats durch ein imperatives drückt auch die veränderte Art aus, wie man sich den Vorgang einer das »öffentliche Interesse« zusammenfassenden Beschlussfassung in einem Vertretungsorgan vorstellt. Im Idealmodell der Demokratie- und Gesetzeskonzeptionen der Aufklärungszeit formte sich der Allgemeinwille, der die Erfordernisse der Vernunft deutete, als ein Konsens in der freien Diskussion des Parlaments, das als Teil einer umfassenderen politisch fungierenden Öffentlichkeit institutionalisiert worden war. Auch das Ziel einer auf einer Interessenvertretung fussenden Beschlussfassung ist ein Konsens, durch den das Allgemeinwohl oder das öffentliche Interesse ratifiziert wird. Dies wird aber nicht so sehr durch eine rational argumentierende Debatte als vielmehr durch Kompromisse zwischen den Sonderinteressen angestrebt.

Die Verwandlung der Ansprüche der Vernunft oder des allgemeinen Willens in ein Gesetz in einer rational argumentierenden Diskussion, von der die parlamentarische Behandlung nur ein institutionalisierter Teil ist, setzt voraus, dass die Individualsubjekte der politisch fungierenden Öffentlichkeit einen gleichberechtigten Zugang zu Informationen haben und dass die Verhandlungen im Parlament öffentlich stattfinden. Eine

Interessenvertretung basiert dahingegen nicht auf dem gleichen Recht der Informationsgewinnung. Falls von einer politisch fungierenden Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Interessenvertretung überhaupt gesprochen werden kann, zeigen rechtsdogmatische Untersuchungen, dass sie anders zu definieren ist, als während der klassischen Phase der politischen Theorie vorausgesetzt wurde: die politisch fungierende Öffentlichkeit beschränkt sich in erster Linie auf Interessenorganisationen.

Zum Teil drückt das Komiteewesen solche Entwicklungstendenzen in den Beziehungen zwischen den Staatsorganen und Organgruppen aus, die tatsächliche politische Prozesse und (Macht)verhältnisse in eine andere Richtung gebracht haben, als es das Gewaltenteilungsprinzip, das durch die Stellung des Parlaments als oberstes Staatsorgan und durch den Parlamentarismus modifiziert wurde, voraussetzen würde. Die Expansion des Komiteewesens und seine inneren Strukturveränderungen spiegeln den Umstand wider, dass sich die Stellung der Exekutive auf Kosten des Parlaments verstärkt hat, dass das Schwergewicht der politischen Beschlussfassung und der staatlichen Lenkung dem Parlament entglitten ist.

Vor allem in ständigen Komitees schwächt die Vertretung der Interessenorganisationen die Kompetenzen der Regierung die ihr untergeordnete Verwaltung zu lenken und zu beaufsichtigen. Insofern kann die komiteeartige Organisierung auch so gedeutet werden, dass sie die Wirksamkeit der Lenkungs- Aufsichts- und Verantwortungsmechanismen, welche wiederum das parlamentarische Prinzip verwirklichen, beeinträchtigt. Die Vertretung der Interessenorganisationen setzt sich im Verwaltungsapparat fest. Entgegen dem Beamtenverwaltungsprinzip, wird er so den Einflüssen von Sonderinteressen geöffnet.

LÄHDELUETTELO*

A. Kirjalliset lähteet

- Aaltonen, Heikki*: Viraston organisaation säädöstäminen. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu. Helsinki 1981.
- Aarne, Eino*: Hintavalvonnan yleiskehityksestä. Teoksessa *Hintaosasto 1940–1965*, s. 45–60. Helsinki 1965.
- Aarnio, Aulis*: Suomalaisen oikeusteorian kehityspiirteitä. LM 1973 s. 339–373.
- » – Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Forssa 1975.
- » – Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.
- Ahla, Eino J.*: Asetukseen perustuvan viran palkkauksen huomioon ottaminen tulo- ja menoarviossa. LM 1928 s. 1–51.
- Ahlstedt, Leo–Jahnukainen, Iiro*: Yritysorganisaatio yhteistoiminnan ohjausjärjestelmänä. Tapiola 1972.
- Ahlstedt, Leo–Jahnukainen, Iiro–Vartola, Juha*: Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Tapiola 1974.
- Ahtee, Aaro*: Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Vammala 1950.
- » – Järjestöjen valitusoikeudesta. LM 1952 s. 670–685.
- » – Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298–312.
- Alapuro, Risto*: Akateeminen Karjala-Seura. Ylioppilasliike ja kansa 1920- ja 1930-luvulla. Helsinki 1973.
- Ala-Äijälä, Esko*: Valtion komiteat. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma Helsingin yliopistossa 1965.
- von Alemann, U.–Heinze, R. G.* (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979.
- Aleksejev, S. S.*: Mehanizm pravovo regulirovanija v sotsialistitšeskom gosudarstve. Moskva 1966.
- Alestalo, Matti–Uusitalo, Hannu*: Eliittien sosiaalinen tausta ja yhteiskunnan muutokset Suomessa. Sosiologia 1972 s. 193–207.

* Lähdeluettelo on yhteinen tutkimuksen 1. ja 2. niteelle. Sama koskee jäljempänä seuraavia lyhenneluetteloja sekä oikeustapa- ja asiahakemistoja.

- Alho, Keijo*: Suomen uudenaikaisen teollisuuden synty ja kehitys 1860–1914. Helsinki 1949.
- Althusser, Louis*: Lenin and Philosophy and Other Essays. London 1977.
- » – Montesquieu. Teoksessa Althusser, Louis: Montesquieu, Rousseau, Marx. Politics and History. S. 13–109. London 1982.
- Altwater, Elmar*: Om nogle problemer ved statsinterventionismen. Kurasje 7/1973 s. 23–65.
- Anderson, Charles W.*: Political Design and the Representation of Interests. Teoksessa Schmitter, Philippe C.–Lehmbruch, Gerhard (eds.): Trends Toward Corporatist Intermediation, s. 271–298. London 1979.
- Anderson, Perry*: Den absoluta statens utveckling. Malmö 1978.
- Andersson, Edward*: Om allmänna handlingars offentlighet I–II. JFT 1964 s. 467–520 ja 565–606.
- » – Överklagbarhet och besvärsmätt i förvaltningsrätten. Vammala 1970.
- Anttila, Inkeri–Heinonen, Olavi*: Rikosten lajit. Rikosoikeuden erityisen osan perusteet. Helsinki 1972.
- Apunen, Osmo*: Suomi keisarikunnan Saksan politiikassa 1914–1915. Helsinki 1968.
- » – Paasikiven–Kekkonen linja. Helsinki 1977.
- Aržanov, M. A.*: Gosudarstvo i pravo v ih sootnošenii. Moskva 1960.
- Aura, M.*: Kan uppdrag att vara medlem i nämnd, vartill en person av kommunala eller kyrkliga fullmäktige utsetts för viss tid, före denna tids utgång av fullmäktige återkallas. JFT 1925 s. 185–189.
- Awebro, Kenneth*: Gustaf III:s räfst med ämbetsmännen 1772–1779 –aktionerna mot landshövdingarna och Göta hovrätt. Uppsala 1977.
- Bachof, Otto*: Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Die Rechtsnatur der technischen Ausschüsse des § 24 der Gewerbeordnung. AöR 1958 s. 208–279.
- Backman, Eero*: Mietteitä analyttisen oikeusteorian johdosta. Teoksessa Oikeustiede Jurisprudentia II, s. 317–357. Vammala 1972.
- » – Rikoslaki ja yhteiskunta I. Teoreettinen erittely rikosoikeuden tieteenkäsitteistä 1800-luvulla ja sen konkretisointi moraalin, uskonnon ja rikoslain suhteisiin Suomessa vuosina 1894–1917. Vammala 1976.
- Bader, Michael–Berger, Johannes–Ganssmann, Heiner–v.d. Knesebeck, Jost*: Einführung in die Gesellschaftstheorie 2. Gesellschaft, Wirtschaft und Staat bei Marx und Weber. Frankfurt/Main 1976.
- Bark, Axel*: Robert von Mohl. Teoksessa Sattler, Martin J. (Hrsg.): Staat und Recht. Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert. S. 23–42. München 1972.
- Basso, Lelio*: Gesellschaftsformation und Staatsform. Drei Aufsätze. Frankfurt am Main 1975.
- Baumgarten, Arthur*: Rechtsphilosophie auf dem Wege. Vorträge und Aufsätze aus fünf Jahrzehnten. Glashütten im Taunus 1972.
- Belov, G. A.*: Polititseskije otnošeniia sotsialističeskovo tipa. Moskva 1976.
- Bendix, Reinhard*: Kings or People. Power and the Mandate to Rule. Berkeley Los Angeles London 1980.

- Berndtson, Erkki*: Demokratian kriisit. Tiede ja edistys 1/1982 s. 15–25.
- von Beyme, Klaus*: Interessengruppen in der Demokratie. München 1971.
- Bhaskar, Roy*: The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences. Brighton 1979.
- Björkstén, S. R.*: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.
- Björne, Lars*: Siviilioikeuden yleiset opit. Tutkimus saksalaisen oikeuden vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden yleisiin oppeihin lähinnä vuosina 1889–1945. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja sarja A N:o 2. Turku 1977.
- » – Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Vammala 1979.
- Blanke, Bernhard*: Entscheidungsanarchie und Staatsfunktionen: Zur Analyse der Legitimationsprozesse im politischen System des Spätkapitalismus. Teoksessa Ebbighausen, Rolf (Hrsg.): Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, s. 188–216. Frankfurt am Main 1976.
- Blanke, Bernhard–Jürgens, Ulrich–Kastendiek, Hans*: Kritik der Politischen Wissenschaft 1. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/New York 1975.
- Bloch, Marc*: Feudal Society 1–2. London 1978.
- Blom, Raimo*: Valtio, oikeus ja yhteiskunta. Luentoja materialistisesta valtioteoriasta. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen A-tutkimuksia n:o 49. Tampere 1976.
- » – Valtionjohtokeskustelu Saksan Liittotasavallassa. Poliitikka 1980 s. 303–317.
- Blomstedt, Yrjö*: K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.
- Bobbio, Norbert*: Gramsci and the conception of civil society. Teoksessa Mouffe, Chantal (ed.): Gramsci and Marxist Theory, s. 21–47. London 1979.
- Brautaset, Tarald Osnes–Dovland, Tor-Inge*: Organisasjonenes representasjon. Litt om omfang og forutsetninger. Teoksessa Moren, Jorolv (red.): Den kollegiale forvaltning. Råd og utvalg i sentraladministrasjonen. S. 58–70. Oslo–Bergen–Tromsø 1974.
- Broms, Bengt*: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1967.
- Brotherus, K. R.*: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Kolmas, uudistettu painos. Porvoo 1963.
- Bruun, Niklas*: Uppfinnarrätt i anställningsförhållande. En rättsdogmatisk studie av lagen om rätt till arbetstagares uppfinningar. Jyväskylä 1982.
- Buci-Glucksmann, Christine*: Gramsci und der Staat. Für eine materialistische Theorie der Philosophie. Juva 1981.
- Bärsch, Claus-Ekkehard*: Der Gerber-Laband'sche Positivismus. Teoksessa Sattler, Martin J. (Hrsg.): Staat und Recht. Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert. S. 43–71. München 1972.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus. Berlin (West) 1958.
- » – Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin (West) 1964.

- » - Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Der Staat 1976 s. 457-483. (Böckenförde 1976a)
- » - Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main 1976. (Böckenförde 1976b)
- Carlson, B. C.: Suhde- ja olemuskäsitteistä lainopissa. LM 1957 s. 22-32.
- Carlsson, A. B.: Den svenska centralförvaltningen 1521-1809. En historisk öfversikt. Stockholm 1913.
- Carlsson, Sten: Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700-1865. Studier rörande det svenska ståndssamhällets upplösning. Lund 1949.
- Carlsson, Sten-Rosén, Jerker: Svensk historia I. Tiden före 1718. Stockholm 1962.
- » - Svensk historia II. Tiden efter 1718. Stockholm 1961.
- Cerroni, Umberto: Marx und das moderne Recht. Frankfurt am Main 1974.
- Christensen, Bent: Die Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung-Dänemark und England. Verwaltungsarchiv 1958 s. 312-322. (Christensen 1958a)
- » - Naevn og råd. København 1958. (Christensen 1958b)
- Churchill, Stacy: Itä-Karjalan kohtalo 1917-1922. Itä-Karjalan itsehallintokysymys Suomen ja Neuvosto-Venäjän välisissä suhteissa 1917-1922. Porvoo 1970
- Clarke, Simon: Marxism, Sociology and Poulantzas' Theory of the State. Capital & Class 1977 s. 1-31.
- Coing, Helmut: Epochen der Rechtsgeschichte in Deutschland. München 1981.
- Corrigan, Philip: Towards a History of State Formation in Early Modern England. Teoksessa Corrigan, Philip (ed.): Capitalism, State Formation and Marxist Theory, s. 27-48. London 1980.
- Dagtoglou, Prodromos: Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung. Stuttgart 1960.
- » - Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter. Die Rechtsproblematik. Heidelberg 1964.
- » - Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen. DVBl 1972 s. 712-719.
- Dahlkvist, Mats: Staten, socialdemokratin och socialismen. En inledande analys. Lund 1975.
- Drewes, Günter: Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung. Heidelberg 1958.
- Duverger, Maurice: Party Politics and Pressure Groups. A Comparative Introduction. New York 1972.
- Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett. Oslo 1980.
- Edén, Nils: Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början af sjuttonde århundradet (1602-1634). Uppsala 1902.
- Eduskuntatyon kehittämistyöryhmän mietintö 1976.
- Elias, Norbert: Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Zweiter Band. Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation. Baden-Baden 1980.
- Ellilä Tauno: Esitutkinta rikosasioissa. Suomen Lakimiesliiton VIII lakimiespäivien pöytäkirja s. 7-22. Hämeenlinna 1958.

- » - Yhteiskunnallisen Korkeakoulun tehtävä, järjestysmuodon perusteet ja oikeusluonne. Teoksessa Juhlajulkaisu Ilmari Caseliuksen ja Aarne Rekolan 70-vuotispäivänä 29. 4. 1963, s. 63–75. Porvoo 1963.
- Eloranta, Kari T.*: Johdatus organisaatiosuunnitteluun. Helsinki 1977.
- Elovainio, Päivi*: Tieteiden eriytyminen Suomen korkeakoululaitoksessa. *Sociologia* 1972 s. 242–260.
- Elvander, Nils*: Intresseorganisationerna i dagens Sverige. Lund 1966.
- Enäjärvi, Jaakko*: Säännöstelylainsäädännön ja säännöstelyjärjestelmän kehitys. Teoksessa Utrio, Untamo (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 24–48. Helsinki 1945.
- Erich, Rafael*: Jellinek, Georg. Teoksessa Valtiotieteiden käsikirja I, s. 362–364. Helsinki 1921.
- » - Laband, Paul. Teoksessa Valtiotieteiden käsikirja II, s. 214–215. Helsinki 1922.
- » - Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924 s. 72–157. (Erich 1924a)
- » - Suomen valtio-oikeus I–II. Porvoo 1924, 1925. (Erich 1924b, Erich 1925b)
- » - Y. W. Puhakka: Laki ja asetus Suomen oikeudessa. DL 1925 s. 371–393. (Erich 1925a)
- » - Vastine Y. W. Puhakalle. DL 1926 s. 20–23.
- » - Eräitä huomautuksia lain ja asetuksen käyttämisestä virastojen järjestysmuodon perusteita laadittaessa. LM 1938 s. 227–235. (Erich 1938a)
- » - Suomen oikeusasema. Pürteitä sitä koskevien tieteisopillisten kysymysten käsittelystä Venäjän vallan viimeisinä aikoina sekä murros kautena. Vammala 1938. (Erich 1938b)
- Eriksson, Lars D.*: Lakipositivismi ja oikeuspositivismi. Tiede ja edistys 1/1978 s. 43–50.
- » - Utkast till en marxistisk jurisprudens. Retfaerd 11/1979 s. 40–54.
- » - Marxistisk teori och rättsvetenskap. Helsingfors 1980.
- Ermacora, Felix*: Die Organisationsgewalt. VVDStL, Heft 16, s. 191–239. Berlin (West) 1958.
- Falk, Pasi-Jaakkola, Risto-Viikari, Matti*: Keskustelu ja ohjelmat. Teoksessa Bruun, Kettil-Eskola, Katarina-Viikari, Matti (toim.): Tiedepolitiikka ja tutkijan vastuu, s. 83–114. Helsinki 1976.
- Falk, Pasi-Noro, Arto*: Om förutsättningarna att utforska sociologins historia. *Sociologia* 1977 s. 74–86.
- Favorin, Martti*: Valtioneuvoston tiedotus- ja tarkastuselimet v. 1939–1948. Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan tutkimuksia nr. 3. Helsinki 1969.
- von Fieandt, Rainer*: Oma tietään kulki vain. Helsinki 1970.
- Fleiner, Fritz*: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. neubearbeitete Auflage. Tübingen 1928.
- Fortshoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. 10. neubearbeitete Auflage. München 1973.
- Fraenkel, Ernst*: Der Doppelstaat. Frankfurt/Main–Köln 1974.
- Friberg, Lennart*: Styre i kristid. Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945. Uddevalla 1973.

- Frihagen, Arvid*: Forvaltningsrett III. 3. reviderte utgave. Bergen 1977.
- Gaunt, David*: Utbildning till statens tjänst. En kollektivbiografi av stormakts-tidens hovrättsauskultanter. Uppsala 1975.
- von Gerber, Carl Friedrich*: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. Dritte Auflage. Leipzig 1880.
- Gerth, H. H.-Mills, C. Wright*: The Man and His Work. Teoksessa Gerth, H. H.-Mills, C. Wright (ed.): From Max Weber. Essays in Sociology. S. 3-74. London 1970.
- Grönvall, Filip*: Promemoria kysymyksestä voidaanko, senjälkeen kuin on annettu Laki valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista, menosääntöjä vahvistaa antamatta erityistä lakia niiden perusteista, 6. 2. 1924. Liitteenä prvl:ssa n:o 1 v. 1933 vp.
- Grönvall, Filip-Kaila, Kustavi*: Lausunto Hallitusmuodon 65 §:stä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 2. Helsinki 1921.
- Gurevitj, Aron J.*: Feodalismens uppkomst i Västeuropa. Borås 1979.
- Gvišiani, D. M.*: Management. Eine Analyse bürgerlicher Theorien von Organisation und Leitung. Berlin 1974.
- Haas, Diether*: Ausschüsse in der Verwaltung. Verwaltungsarchiv 1958 s. 14-32.
- Haataja, Kyösti*: Eräitä maanhankintalakiprobleemeja. LM 1946 s. 289-332.
- Haataja, Lauri-Hentilä, Seppo-Kalela, Jorma-Turtola, Jussi* (toim.): Suomen työväenliikkeen historia. Joensuu 1976.
- Habermas, Jürgen*: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied und Berlin (West) 1969.
- » - Legitimation Crisis. Boston 1975.
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Hakulinen, Y. J.*: Julkisoikeudelliset säätöt. LM 1934 s. 272-286.
- Halfina, R. O.*: Obščje utšenije o pravootnošenii. Moskva 1974.
- Halinen, Markku-Koskinen, Pekka-Lappi-Seppälä, Tapio-Majanan, Martti-Palmén, Harri-Träskman, Per Ole-Utriainen, Terttu*: Rikosten seuraamukset. Helsingin yliopiston rikosoikeuden laitoksen julkaisuja n:o 2. Helsinki 1981.
- Hallberg, Pekka*: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
- Halme, Veikko*: Ulkomaankauppa ja suhdannevaihtelut 1919-1939. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919-1950, s. 137-150. Porvoo 1967.
- Hannus, Arno*: Uusi kunnallislaki. Porvoo 1977.
- Harder, Erik*: Jäv i förvaltningen. NAT 1955 s. 359-373.
- Harki, Ilmari*: Sotakorvausten aika. Jyväskylä 1971.
- Harmaja, Leo*: Maaailmansodan vaikutus Suomen taloudelliseen kehitykseen. Helsinki 1940.
- Hart, H. L. A.*: The Concept of Law. Oxford 1981.
- Hartung, Fritz*: Deutsche Verfassungsgeschichte vom fünfzehnten Jahrhundert bis zur Gegenwart. Stuttgart 1954.
- Heckscher, Gunnar*: Staten och organisationerna. Stockholm 1946.

- Heikkilä, Hannu*: Toisen maailmansodan vaikutus Suomen poliittiseen järjestelmään. Teoksessa Heikkilä, Hannu–Henriksson, Markku–Oittinen, Paula (toim.): Helsingissä 19. 5. 1975 pidetyn tutkijaseminaarin raportti. Suomi toisessa maailmansodassa -projektin julkaisuja 1. S. 20–74. Helsinki 1975.
- Heiskanen, Ilkka*: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla. Deta 31, 1977. Helsinki 1977. (Heiskanen 1977a)
- » – Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Valtioneuvoston historia III, s. 3–118. Helsinki 1977. (Heiskanen 1977b)
- Heiskanen, Ilkka–Sinkkonen, Sirkka*: From Legalism to Information Technology and Politicization. The Development of Public Administration in Finland. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia N 31/1974. Helsinki 1974.
- Helander, Voitto*: Etujärjestöjen ja valtion suhteiden kehityksen pääpiirteet toisen maailmansodan jälkeisessä Suomessa. Teoksessa Mäkinen, Riitta–Saraste, Erja: Poliittiset puolueet, etu- ja joukkojärjestöt Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Helsingin yliopiston poliittisen historian laitoksen julkaisuja 1/1977. S. 73–104. Helsinki 1977. (Helander 1977a)
- » – Korporatismi. Traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista. Turun yliopiston politiikan tutkimuksen ja sosiologian laitoksen valtio-opillisia tutkimuksia N:o 35. Turku 1977. (Helander 1977b)
 - » – Korporatiivisista kehityspiirteistä Suomen komitealaitoksessa. Respo Nr 15/1978. Turku 1978.
 - » – Etujärjestöt ja komitealaitos. Respo Nr 33/1979. Turku 1979.
 - » – Työryhmät ja komiteat valtionhallinnon valmistelemina esikuntaeliminä. Poliitikka 1980 s. 200–222.
- Helo, Kaija*: Ulkopoliittiset luottamusmieselimet. Ulkopoliitikka 4/1976 s. 31–37. *Helsingin Sanomat (HS)* 14. 3. 1980, 28. 1. 1981, 7. 2. 1981, 16. 10. 1981 ja 27. 7. 1982.
- Herlitz, Lars*: Jordegendom och ränta. Omfördelningen av jordbrukets merprodukt i Skaraborgs län under frihetstiden. Lund 1974.
- Herlitz, Nils*: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Stockholm 1946.
- » – Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. Andra utvidgade upplagan. Stockholm 1948.
- Hermanson, Robert*: Om juridisk konstruktion i statsrätten I–II. JFT 1878–1879 s. 1–32 ja 457–516.
- » – Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. Helsingfors 1881.
 - » – Om Finlands ständer, deras förhållande till monarken och till folket. Helsingfors 1884.
 - » – Finlands statsrättsliga ställning. Helsingfors 1892.
 - » – Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898.
 - » – Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Toinen lisätty ja korjattu painos. Porvoo 1928.

- Herwig, Hedda J.*: Georg Jellinek. Teoksessa Sattler, Martin J. (Hrsg.): Staat und Recht. Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert. S. 72–99. München 1972.
- Hesslén, Gunnar*: Det svenska kommittéväsendet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse. Uppsala 1927.
- Hidén, Mikael*: Kirjeenvaihdon vapaus ja laitokset I. JFT 1969 s. 244–258.
– » – Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
– » – Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait. Vammala 1974.
- Hidén, Mikael–Saraviita, Ilkka*: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 1977.
- Hietanen, Silvo*: Siirtoväen pika-asutuslaki 1940. Asutuspoliittinen tausta ja sisältö sekä toimeenpano. Helsinki 1982.
- Hildebrand, Emil*: Sveriges regeringsformer 1634–1809 samt konungaförsäkningar 1611–1809. Stockholm 1891.
- Hill, Christopher*: Intellectual Origins of the English Revolution. Oxford 1982.
- Hintze, Otto*: Beamtentum und Bürokratie. Herausgegeben und eingeleitet von Kersten Krüger. Göttingen 1981.
- Hirsch, Joachim*: Der Sicherheitsstaat. Das »Modell Deutschland«, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen. Frankfurt am Main 1980.
- Holloway, John–Picciotto, Sol*: Introduction: Towards a Materialist Theory of the State. Teoksessa Holloway, John–Picciotto, Sol: State and Capital. A Marxist Debate. S. 1–31. London 1979.
- Holopainen, Kauko–Högnäs, Tor–Jokela, Heikki* (toim.): Tapaus Zavidovo. Helsinki 1973.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.
– » – Muistio eräistä työsuojeluviranomaisten toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä 30. 12. 1975 (moniste).
– » – Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta ja riippuvuudesta. Teoksessa Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907-13/11-1977, s. 83–100. Vammala 1978.
- Holopainen, Viljo*: Metsätalous sekä puu- ja paperiteollisuus 1919–1939. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919–1950, s. 64–85. Porvoo 1967.
- Honkasalo, Brynolf*: Onko kansanhuoltoministeriön eräissä tapauksissa käyttämä rajahintasäännösten julkaisemistapa laillinen? DL 1942 s. 298–306.
– » – Suomen rikosoikeus. Erityinen osa III. Oppikirjana käyttämistä varten tarkastanut Reino Ellilä. Hämeenlinna 1962.
- Honkasalo, Brynolf–Ellilä, Reino*: Rikosoikeuden yleiset opit pääpiirteittäin. Hämeenlinna 1966.
- Hoppania, Olavi*: »Oikeussosiologian pääkysymyksestä». Sosiologia 1977 s. 123–133.
- Hoven, Finn Holmer*: Departementenes deltagelse i offentlige utvalg, styrer og råd. Teoksessa Moren, Jorolv (red.): Den kollegiale forvaltning. Råd og utvalg i sentraladministrasjonen. S. 51–57. Oslo–Bergen–Tromsø 1974.
- Huhtanen, Raija*: Korkeakoulujen hallinnollinen itsemääräämisoikeus. Tampe-

- reen yliopiston hallintotieteiden laitoksen julkisoikeuden julkaisusarja A 2/1979. Tampere 1979.
- Hunt, Alan*: The Sociological Movement in Law. London 1978.
- Huuska, Väinö*: Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa. Tutkimus Maataloustuottajain Keskusliiton, Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton, Suomen Työnantajain Keskusliiton, Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliiton ja Suomen Ammattijärjestön poliittisista toimenpiteistä vuosina 1945–1964. Porvoo 1968.
- » – Komiteat poliittisessa päätöksenteossa. Toinen laajennettu painos. Tampere 1970.
- Hyvämäki, Lauri*: Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957. Teoksessa Valtioneuvoston historia II, s. 243–470. Helsinki 1977.
- Häfelin, Ulrich*: Die Rechtspersönlichkeit des Staates. I Teil. Dogmengeschichtliche Darstellung. Tübingen 1959.
- Hägglund, Gustav*: Parlamentaariset puolustuskomiteat ja niiden suositusten toteutuminen. Ulkopoliittikka 1/1980 s. 9–17.
- Hänninen, Sakari*: Suomi pienenä valtiomonopolistisena maana. Teoksessa Valtiomonopolistisen kapitalismin kriisi, SOTK:n tutkimusaineistoa 8, s. 39–118. Tampere 1975.
- » – Mihin johtaa valtion yleinen johto. Poliittikka 1980 s. 283–302.
- » – Aika, paikka, politiikka. Marxilaisen valtioteorian konstituutiosta ja metodista. Oulu 1981.
- Hänninen, Sakari-Pöyhönen, Juha-Tuori, Kaarlo*: Marxilaista lainoppia etsimässä. Tiede ja edistys 2/1981 s. 62–68.
- Ikkala, A. K.*: Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 s. 153–212.
- » – Lainsäädännöllisestä valtuutuksesta erityisesti eläkettä koskevissa asioissa. LM 1956 s. 743–757.
- » – Valtion valitusoikeus hallintoasioissa. LM 1960 s. 285–328.
- Ipsen, Hans Peter*: Die Organisationsgewalt. Keskustelupuheenvuoro VVDStL, Heft 16, s. 257–259. Berlin (West) 1958.
- Ivars, Klas G.-Tyynilä, Markku*: Ehdotus suuronnettomuuksien tutkinnaksi. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 17/1974. Helsinki 1974.
- Jacoby, Henry*: Die Bürokratisierung der Welt. Ein Beitrag zur Problemgeschichte. Neuwied und Berlin (West) 1969.
- Jansson, Jan-Magnus*: Hans Kelsens statsteori mot bakgrunden af hans rättsfilosofiska åskådning. Helsingfors 1950.
- » – Frihet och jämlikhet. En studie över den politiska demokratien. Lovisa 1952.
- » – Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939–1952. Helsingfors 1954.
- Jaskari, Mikko*: Hintavalvontaa koskevan lainsäädännön kehityksestä. Teoksessa Hintaosasto 1940–1965, s. 24–44. Helsinki 1965.
- Javič, L. S.*: Obščaja teorija prava. Leningrad 1976.
- Jellinek, Georg*: Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Tübingen 1887.
- » – Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage, unter Verwertung des handschrift-

- lichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Walter Jellinek. Berlin 1914.
- » - System der subjektiven öffentlichen Rechte. Zweite durchgesehene und vermehrte Auflage. Anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1905. Tübingen 1919.
- Jesch, Dietrich*: Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmässigkeitsprinzips. Tübingen 1961.
- Jessop, Bob*: Capitalism and Democracy. The Best Possible Shell? Teoksessa Littlejohn, Gary-Smart, Barry-Wakeford, John-Yuval-Davis, Nira (eds.): Power and the State, s. 10-51. London 1978.
- » - Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy. Teoksessa Schmitter, Philippe C.-Lehmbruch, Gerhard (eds.): Trends Toward Corporatist Intermediation, s. 185-212. London 1979.
- Joutsamo, Kari*: Välikysymys parlamentarismien ilmentäjänä Suomessa. Vammala 1980.
- » - Esteellisyys hallinnossa. Turun yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja N:o 22. Turku 1981.
 - » - Sopimusmääräysten valtiosisäisestä velvoittavuudesta Suomessa. LM 1982 s. 429-446.
- Jussila, Osmo*: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808-1863. Helsinki 1969.
- » - Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899-1914. Helsinki 1979.
 - » - Suomen keisarikunnan senaatin lakineuvoston perustaminen ja toiminta vuosina 1914-1917. Lainvalmistelun historiayön aineistoa 3. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1982. Helsinki 1982.
- Jutikkala, Eino*: Suomen talonpojan historia. Toinen, uudistettu ja lisätty laitos. Helsinki 1958.
- » - Pohjoismaisen yhteiskunnan historiallisia juuria. Porvoo 1965.
 - » - Sääty-yhteiskunta. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja, s. 68-82. Porvoo 1968. (Jutikkala 1968a)
 - » - Sääty-yhteiskunnan hajoaminen. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja, s. 174-188. Porvoo 1968. (Jutikkala 1968b)
 - » - Torpparikysymys. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja, s. 189-205. Porvoo 1968. (Jutikkala 1968c)
 - » - Suomen teollistuminen. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja, s. 206-220. Porvoo 1968. (Jutikkala 1968d)
 - » - Luentoja Suomen valtiojärjestyksen historiasta. Hämeenlinna 1972.
- Juva, Einar W.*: Laiton asevelvollisuuslaki, kutsuntalakko ja virkamiesten erottamiset. Teoksessa Tommila, Päiviö (toim.): Venäläinen sortokausi Suomessa, s. 63-74. Porvoo 1960
- Jyränki, Antero*: Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala 1967.
- » - Teesejä juridiikasta ja juristeista. LM 1969 s. 880-892.

- » - Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Tutkimus varallisuus oikeuksien ja taloudellisen toiminnan vapauden perustuslainsuojan kehittymisestä tulokinnan avulla v. 1863–1919. Helsinki 1973.
- » - Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Vammala 1978.
- » - Parlamentaariset suunnitteluelimet Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Ulkopoliittikka 1/1980 s. 4–8.
- » - Muutamia näkökohtia suomalaisen perustuslakiajattelun juurista. Teoksessa Suomalaisen oikeusajattelun perusteista, s. 35–64. Turku 1982. (Jyränki 1982a)
- » - Perustuslain säätämisestä ja muuttamisesta Itävallassa. LM 1982 s. 316–334. (Jyränki 1982b)

Jägerskiöld, Stig: Gustaf Mannerheim 1918. Helsingfors 1967.

Jääskeläinen, Mauno: Die ostkarelische Frage. Die Entstehung eines nationalen Expansionsprogramms und die Versuche zu seiner Verwirklichung in der Aussenpolitik Finnlands in den Jahren 1918–1920. Turku 1965.

- » - Keskustapolitiikan aika. Teoksessa Valtioneuvoston historia I, s. 273–378. Helsinki 1977. (Jääskeläinen 1977a)
- » - Demokratian kriisi. Teoksessa Valtioneuvoston historia I, s. 471–558. Helsinki 1977. (Jääskeläinen 1977b)
- » - Keskustan ja vasemmiston yhteistyö. Teoksessa Valtioneuvoston historia I, s. 559–618. Helsinki 1977. (Jääskeläinen 1977c)

Kafka, Gustav E.: Die Beiräte in der österreichischen Verwaltung. Teoksessa Gedächtnisschrift für Hans Peters, s. 168–186. Berlin (West). Heidelberg. New York 1967.

Kaila, Eino: Inhimillinen tieto. Mitä se on ja mitä se ei ole. Helsinki 1939.

Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932.

- » - Paavo Kastari: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Virallisen vastaväittäjän lausunto. LM 1941 s. 450–464.
- » - Ministeriön päätöksistä ja niiden julkaisemisesta. LM 1944 s. 49–62.
- » - Tuotantokomiteat ja perustuslaki. LM 1946 s. 155–172.

Kaiser, Joseph H.: Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin (West) 1956.

Kajaste, Ilkka: Teollisuuden järjestöt ja talouspolitiikka. Tasa-arvon ja demokratian tutkimus. Tutkimusraportti n:o 7. Helsinki 1975.

Kalela, Aira: Ulkopoliittiset eliitit ja ulkopoliittikan kansanvaltaisen valvonnan ongelma. Teoksessa Hakovirta, Harto–Väyrynen, Raimo (toim.): Suomen ulkopoliittikka, s. 107–150. Jyväskylä 1975.

Kalima, Kai: Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Vammala 1980.

Karapuu, Heikki: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta. Muistio valtiosääntökomitealle 1971 (moniste).

Karhu, J.: Sota-ajan taloudellinen elämä Suomessa. Helsinki 1917.

Karsch, Friederun Ch.: Demokratie und Gewaltenteilung. Zur Problematik der Verfassungsinterpretation in der BRD. Köln 1973.

Karvonen, Lauri: Kommittéer på utrikeshandels område i Finland under åren

- 1950–1977. En empirisk totalundersökning av kvantitet, intresserepresentation och anknytningar till statsförvaltningen. Respo Nr 42/1979. Åbo 1979.
- Kastari, Paavo*: Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia. LM 1936 s. 80–100.
- » – Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940.
 - » – Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja 1947 s. 92–108. Vammala 1947.
 - » – Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.
 - » – Näkökohtia Kansaneläkelaitoksen pääelinten toimivaltasuhteista sekä eduskunnan asemasta laitoksen valvojana. JFT 1960 s. 202–212. (Kastari 1960a)
 - » – Perustuslainsäätämisyjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittymisestä. LM 1960 s. 75–108. (Kastari 1960b)
 - » – Sananvapaus ja radiomonopoli. JFT 1960 s. 71–106. (Kastari 1960c)
 - » – Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädetäväksi lailla»? LM 1964 s. 225–244.
 - » – Näkökohtia ns. ylivaltiollisten orgaanien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta. LM 1966 s. 515–526.
 - » – Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
 - » – Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
 - » – Eduskuntaan läheisesti liittyvät laitokset ja erikoiselimet. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia XI, s. 281–344. Helsinki 1977. (Kastari 1977a)
 - » – Suomen valtiosääntö. Helsinki 1977. (Kastari 1977b)
- Kastendiek, Hans*: Neokorporativismus? Thesen und Analyse-Konzepte in der westdeutschen Diskussion und in der internationalen »corporatism»-Debatte. PROKLA 38 (1980) s. 81–99.
- Kasvio, Antti*: Valtio ja työvoiman uusintaminen. Porvarillisen valtion sosiaalisen tehtävän erittelyä materialistisen valtioteorian pohjalta. Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen tutkimuksia 16/76. Tampere 1976.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta*. II. 1888–1938–1963. Helsinki 1964.
- Kehr, Eckart*: Der Primat der Innenpolitik. Gesammelte Aufsätze zur preussisch-deutschen Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Herausgegeben und eingeleitet von Hans-Ulrich Wehler. Frankfurt/M–Berlin (West)–Wien 1976.
- Kekkonen, Urho*: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Kekomäki, Paavo*: Perättömästä lausumasta. LM 1954 s. 3–40 ja 95–129.
- Kelsen, Hans*: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre auswickelt aus der Lehre vom Rechtssatze. Tübingen 1911.
- » – Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht. Tübingen 1922.
 - » – General Theory of Law and State. Cambridge, Massachusetts 1946.
 - » – The Communist Theory of Law. London 1955.
 - » – Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968.
- Kempainen, Martti*: Kansanhuoltohallinnon kehitys. Teoksessa Utrio, Untamo (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 10–23. Helsinki 1945.

- Kerimov, D. A.*: Filosofskije problemy prava. Moskva 1971.
- Kevenhörster, Paul*: Das imperative Mandat. Seine gesellschaftspolitische Bedeutung. Frankfurt/New York 1975.
- Kilpi, Pekka*: Yksityisten korkeakoulujen oikeudellisesta asemasta. Turun yliopiston kunnallishallinnon laitoksen julkaisuja N:o 6. Turku 1971.
- » - Julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmissä käytettävät päätösrakenteet. Muistio oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla 8. 9. 1980 (moniste).
 - » - Säädosvalmistelun yleisohjaus. Teoksessa Juhlajulkaisu LEX r.y. 1961-1981, s. 68-84. Turku 1981.
- Kinnunen, Erkki*: Kriisiajan teollisuushallinto Suomessa vuosina 1930-1955 metaliteollisuuden kehityksen valossa. Mikkeli 1967.
- Kirchheimer, Otto*: Weimar und was dann? Analyse einer Verfassung. Teoksessa Kirchheimer, Otto: Politik und Verfassung, s. 9-56. Frankfurt am Main 1964.
- Kisker, Günter*: Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung. DÖV 1972 s. 520-529.
- Kivimäki, T. M.*: Yksityisten yliopistojen ja muiden yksityisten korkeakoulujen oikeudellinen asema. LM 1954 s. 502-513.
- Kivinen, Markku*: Oikeusmuoto ja valtion muotogeneettisen johtamisen rajoista. Sosiologia 1977 s. 196-203. (Kivinen 1977a)
- » - Valtion käsitteellisen tutkimisen ongelmista. Sosiologian pro gradu -tutkielma Helsingin yliopistossa 1977. (Kivinen 1977b)
 - » - Valtiotieteen salakäytävissä ja umpikujissa. Tiede ja edistys 4/78 s. 15-24.
 - » - Poliittikkaa etsimässä. Teoksessa Takala, Tuomas (toim.): Keskustelua »pääomalogiikasta» ja kapitalismin tutkimisesta. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, sarja B: 27. S. 149-175. Tampere 1979.
- Kivivuori, Antti*: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809-1875. Joensuu 1969.
- » - Politische Rechtswissenschaft: Helsinki 1971.
- Klami, Hannu Tapani*: Vaatiiko korkeakouluhallinnon uudistaminen perustuslainsäädäntöjärjestystä? SYL -opiskelijapoliittinen aikakauslehti 4/5 1969 s. 25-30.
- » - Korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista. Sivistysvaliokunnan lakiesityksen kommentaari. Helsinki 1970.
 - » - Oikeudellisen säätelyn teoria. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 12/77. Turku 1977. (Klami 1977a)
 - » - Oikeustaistelijat. Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana. Porvoo 1977. (Klami 1977b)
- Klami, Hannu T.-Reinikainen, Matti-Salokorpi, Hannu-Torvinen, Veikko-Teräsalmi-Sovijärvi, Leila-Tuori Kaarlo*: Korkeakouluhallinnollisen päätösvallan määrittelystä asetuksella. Suomen ylioppilaskuntien liiton hallinnonuudistustyöryhmän raportti. SYLjulkaisu 3/76. Helsinki 1976.
- Klenner, Hermann*: Rechtsleere. Verurteilung der Reinen Rechtslehre. Berlin 1972.
- Klinge, Matti*: Vihan veljistä valtiososialismiin. Yhteiskunnallisia ja kansallisia näkemyksiä 1910- ja 1920-luvuilta. Porvoo 1972.
- » - Bernadotten ja Leninin välissä. Tutkielmia kansallisista aiheista. Porvoo 1975.

Knoellinger, Carl Erik: Järjestösuhteet Suomen työmarkkinoilla. Porvoo 1959.
Knöpfle, Franz: Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. DVBl 1974 s. 707–716.

Komiteanmietinnöt

1884: 2 (majoitussääntökomitea)
 1884: 5 (Kuopion läänin irtaimen väestön tilan parantamista käsitellyt komitea)
 1884: 9 (konsuliohjesääntökomitea)
 1905: 8 (työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutuskomitea)
 Agraarikomitean mietintö 1907
 1917: 5 (perustuslakikomitea)
 1918: 7 (köyhäinhuoltokomitea)
 1921: 17; 1922: 7, 8 ja 12; 1923: 4 ja 9; 1924: 2, 8 ja 15; 1925: 7 (virastokomitea)
 1922: 9; 1923: 1; 1924: 11; 1925: 5 (ulköasiainhallintokomitea)
 1926: 3 (puolustusrevisioni)
 1931: 3 (sosiaalivakuutuskomitea)
 1931: 10 (valtion menojen supistamislautakunta)
 1935: 11 (sosiaalivakuutuskomitea)
 1950: 56 (valtion menojen supistamiskomitea)
 1967: B 66 (rautatiehallintotoimikunta)
 1971: A 4 (korkeakouluhallinnon oikeusturvakomitea)
 1973: A 60 (kunnallishallintokomitea)
 1973: 77 (virastodemokratiatoimikunta)
 1974: 27 (valtiosääntökomitea)
 1974: 98 (väliportaanhallintokomitea)
 1975: 70 (ulkoasiainhallintokomitea 1974)
 1975: 88 (toinen valtiosääntökomitea)
 1975: 120 ja 1978: 22 (valtion keskushallintokomitea)
 1976: 77 ja 1977: 64 (paikallishallintotoimikunta)
 1979: 26 (julkishenkilöstön oikeusasemakomitea)
 1979: 60 (parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea)
 1981: 64 (hallinnon oikeusturvakomitea)
 1981: 66 (tietosuojakomitea)
 1982: 17 (virastodemokratiakomitea).

Komiteatyön käsikirja. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu. Helsinki 1975.

Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Vammala 1977.

– » – Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.

Korhonen, Keijo: Suomen asiain komitea. Suomen korkeimman hallinnon järjestelyt ja toteuttaminen vuosina 1811–1826. Turku 1963.

Korpela, Asko: Suomen kauppasopimusneuvottelut. Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen monisteita 16. Helsinki 1966.

- Korpela, E. J.*: Maataloustuottajain järjestäytyminen. Teoksessa Linkomies, Edwin (toim.): *Oma Maa* 10, s. 236–243. Helsinki 1961.
- » – *Maatalous 1919–1939*. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): *Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919–1950*, s. 35–51. Porvoo 1967.
- Koselleck, Reinhart*: *Preussen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*. Stuttgart 1981.
- von Koskull, Anders*: *Partier och valsätt i representationsreformen 1906*. JFT 1975 s. 231–262.
- Kosonen, Arto*: Erikoistuomioistuimet Suomessa. Tutkimus Suomessa toimivien erikoistuomioistuinten taustasta, perustamisesta ja kehityksestä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 37. Helsinki 1980.
- Kosonen, Pekka*: Kapitalistisen yhteiskuntamuodon teoriasta. Tutkijaliiton julkaisusarja 2. Helsinki 1976.
- » – (vastaava kirjoittaja): *Suomalainen kapitalismi*. Jyväskylä 1979.
- Kovács, István*: *New Elements in the Evolution of Socialist Constitution*. Budapest 1968.
- Kovero, Martti*: Elintarvepolitiikka. Teoksessa *Valtiotieteiden käsikirja* I, s. 220–233. Helsinki 1921.
- Kriele, Martin*: *Das demokratische Prinzip im Grundgesetz. VVDStL, Heft 29*, s. 46–84. Berlin (West) 1971.
- Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden*. Uppsala 1974.
- Krusius-Ahrenberg, Lolo*: Valtiopäiväajatus etsii toteutumistaan (1856–1863), Uutta luovaa valtiopäivätoimintaa vanhoissa puitteissa (1863–1867), Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys. Teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia II*, s. 9–374. Helsinki 1981.
- Kulla, Heikki*: Valtio-oikeudellisen positivismin synty ja vallanjako. *Oikeus* 2/1975 s. 22–28.
- » – Hallinto-oikeuden tutkimisesta autonomian ajan lopulla. *Oikeus* 3/1978 s. 139–148.
- » – Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Vammala 1980.
- » – Virkasuhteen oikeudellisesta luonteesta. Teoksessa *Suomalaisen oikeusajattelun perusteista*, s. 89–111. Turku 1982.
- Kulla, Heikki-Rosas, Allan*: *Medelbar offentlig förvaltning. Begreppsutredning och problemområden. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A: 166*. Åbo 1981.
- Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimiston johtokunnan 6. 1. 1981 hyväksymä mallivirkasääntö*. (Mallivirkasääntö 1981)
- Kuusi, Eino*: Kauppa- ja teollisuuskomissioni. Teoksessa *Valtiotieteiden käsikirja* I, s. 484–487. Helsinki 1921. (Kuusi 1921a)
- » – Sota-ajan kauppapolitiikka. Teoksessa *Valtiotieteiden käsikirja* I, s. 513–533. Helsinki 1921. (Kuusi 1921b)
- Kuuskoski, Reino*: Todistus-oikeuden uudistuksen vaikutus hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön. LM 1949 s. 468–480.
- » – Mietteitä lääninoikeuksien toiminnan alkaessa. LM 1955 s. 521–544.

- » - Painostusryhmät maassamme. Lakimies ja yhteiskunta 1957 s. 23-25.
- Kühnl, Reinhard: Liberalismista fasismiin. Porvarillisen ylivallan muodot. Jyväskylä 1973.
- Kytömaa, Ensio: Kurinpidon oikeudellisesta luonteesta. Teoksessa Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1868-28/1-1945, s. 472-491. Vammala 1945.
- Köttgen, Arnold: Die Organisationsgewalt. VVDStL, Heft 16, s. 154-190. Berlin (West) 1958.
- Laakso, Markku: Edustuksellinen demokratia ja politiikan tutkimus. Poliitiikka 1980 s. 337-357.
- Laakso, Seppo: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala 1975.
- Laati, Isakki: Kauppa- ja teollisuusministeriö 50-vuotta. (1888-1938.) Helsinki 1938.
- Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Fünfte neubearbeitete Auflage in vier Bänden. Erster Band, Zweiter Band. Tübingen 1911. (Laband 1911a, Laband 1911b)
- Ladeur, Karl-Heinz: Strukturwandel der Staatsrechtsideologie im Deutschland des 19. Jahrhunderts. Teoksessa Hase, Friedhelm-Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsgerichtsbarkeit und Politisches System. Studien zum Rechtsstaatsproblem in Deutschland. S. 15-102. Frankfurt/Main, New York 1980
- Lagerroth, Fredrik: Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionshistoria. Stockholm 1915.
- Lahtinen, Osvi: Zum Aufbau der rechtlichen Grundlagen. Helsinki 1951.
- Lampola, Markku: Uusi komiteapäätös -esittelyä ja taustaa. Hallinto 7/1974 s. 4-6.
- » - Päätöksentekomenettelystä komiteoissa. Hallinto 10/1975 s. 4-6.
- Larrain, Jorge: The Concept of Ideology. London 1979.
- Lazarev, B. M.: O kompetentsii organa sovetstvo gosudarstva. Sovetskoje gosudarstvo i pravo 10/1964 s. 42-53.
- Lehmbruch, Gerhard: Liberal Corporatism and Party Government. Teoksessa Schmitter, Philippe C.-Lehmbruch, Gerhard (eds.): Trends Toward Corporatist Intermediation, s. 147-184. London 1979.
- Lehtinen, Artturi: Valmistavat toimenpiteet kansanhuollon toteuttamiseksi ja kansanhuollon perustaminen. Teoksessa Utrio, Untamo (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 7-9. Helsinki 1945. (Lehtinen 1945a)
- » - Sodanaikaisen ulkomaankaupan säännöstely, kaupan kehitys, rahoitus ja merikuljetukset. Teoksessa Utrio, Untamo (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 176-187. Helsinki 1945. (Lehtinen 1945b)
- » - Sotatalous 1939-1945. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919-1950, s. 193-233. Porvoo 1967.
- Lehtola, Kari-Hiilosvuo, Martti-Karkela, Kauko-Konttinen, Pauli-Könkkölä, Mikko-Naulapää, Reijo-Partanen, Pentti-Tyynilä, Markku-Wiitanen, Kai: Ehdotus suuronnettomuuksien tutkintaa koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981. Helsinki 1981.
- Levin, I. O.: Sovremennaja buržuaznaja nauka gosudarstvennovo prava. Moskva 1960.
- Lindberg, Carolus-Rein, Gabriel: Asemakaavoittelu ja rakennustoiminta. Teok-

- nessa Helsingin kaupungin historia III. Ajanjakso 1809–1875. Ensimmäinen nide. S. 9–155. Helsinki 1950.
- Lindegren, Jan*: Utskrivning och utsugning. Produktion och reproduktion i Bygdeå 1620–1640. Uppsala 1980.
- Lindgren, Verner*: Suomen ulkomaankaupan säännöstely. Teoksessa Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta II. 1888–1963. S. 81–134. Helsinki 1964.
- Lindh, Reijo*: Järjestelyosaston säädös- ja komitea-asioissa vuonna 1980 antamien lausuntojen empiirinen sisältö- ja vaikuttavuusselvitys. Muistio valtiovainministeriön järjestelyosastolla 21. 7. 1982 (moniste).
- Lindkvist, Thomas*: Landborna i Norden under äldre medeltid. Uppsala 1979.
- Lindman, Sven*: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917–1919. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- Locke, John*: Two Treatises of Government. A critical edition with an introduction and apparatus criticus by Peter Laslett. New York 1965.
- Loikkanen, Kyösti*: Väliäinen valtionhallinto julkisen hallintotoiminnan osana. Tutkielma julkisesta hallintotoiminnasta sekä välillisen valtionhallinnon asemasta julkisen hallintotoiminnan systematiikassa. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa 1968.
- Louhio, Erkki*: Hintaosaston ja sen kenttäorganisaation kehityksestä. Teoksessa Hintaosasto 1940–1965, s. 72–80. Helsinki 1965.
- Luhmann, Niklas*: Gesellschaftliche und politische Bedingungen des Rechtsstaats. Teoksessa Tohidipur, Mehdi (Hrsg.): Die bürgerliche Rechtsstaat. 1. Band. S. 101–117. Frankfurt am Main 1978.
- Lukács, Georg*: Historia och klassmedvetande. Budapest 1971.
- » – Die Zerstörung der Vernunft. Band III. Irrationalismus und Soziologie. Darmstadt und Neuwied 1974.
- Lumijärvi, Ismo*: Päästötoiminnan eriytyneisyys ja virastodemokratian kehittämis- edellytykset valtionhallinnossa. Valtion virastodemokratianeuvottelukunnan tutkimuksia ja selvityksiä N:o 2. Helsinki 1976.
- Lundqvist, Lennart*: Förvaltningen i det politiska systemet. Lund 1973.
- Luoma, Väinö*: Valtion virkamiesten järjestäytyminen Suomessa I. Virkamiesliikkeen tulkintakaava. Turku 1962.
- » – Työmarkkinajärjestöt ja työtaistelut 1919–1939. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919–1950, s. 179–192. Porvoo 1967. (Luoma 1967a)
- » – Työmarkkinajärjestöt ja työtaistelut 1940–1950. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919–1950, s. 270–282. Porvoo 1967. (Luoma 1967b)
- Lång, K. J.*: Sanovat järjestelyksi... Oikeus 1/1975 s. 3–8.
- Läpple, Dieter*: Staat und allgemeine Produktionsbedingungen. Grundlagen zur Kritik der Infrastrukturtheorien. Westberlin 1973.
- MacPherson, C. B.*: The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke. Oxford 1975.
- Majanen, Martti*: Virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen (RL 16: 1) kohteesta. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoitelmia IV. Reino Kalervo Ellilälle 26. 6. 1980 omistettu. S. 123–134. Vammala 1980.

- Makkonen, Kaarle*: Ajatuksia juridisen kielen loogisesta analyysistä. LM 1959 s. 49–72.
- » – Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778–784.
 - » – Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Eine strukturanalytische Studie. Turku 1965.
 - » – Der Ausdruck »subjektives Recht« in der juristischen Sprache. Teoksessa *Ius humanum. Studia in honorem Otto Brusiin*. S. 112–123. Turku 1967.
 - » – Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968.
- Mamut, L. S.*: Karl Marks kak teoretik gosudarstva. Moskva 1979.
- » – Legal Relations as an Element of Legal Understanding. Teoksessa *The Marxist Conception of Law. Problems of the Contemporary World*. S. 73–78. Moscow 1980.
- Manninen, Juha*: Sosiaalifilosofian 'organistinen' käsitteistö ja käytäntö. Sosiologia 1972 s. 208–222.
- » – Funktioiden edustus korporativismia, ei demokratiaa. Sosiologia 1973 s. 75–78.
- Mannio, Niilo A.*: Yleinen osasto ja sen alainen hallinto. Teoksessa *Sosiaaliministeriö 1917–1967*, s. 61–79. Helsinki 1967.
- Manov, G. N.*: Gosudarstvo i političeskaja organizatsija obščestva. Moskva 1974.
- Marcuse, Herbert*: A Study on Authority. Teoksessa *Marcuse, Herbert: Studies in Critical Philosophy*, s. 49–155. Boston 1973.
- » – Reason and Revolution. Hegel and the Rise of Social Theory. London 1977.
- Martikainen, Tuomo*: Julkisen sektorin kasvu Suomessa. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia sarja C. DETA 13. Helsinki 1975.
- Martikainen, Tuomo–Yrjönen, Risto*: Kollektiivihyödykkeiden tuotanto ja jakelu poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia sarja C. DETA 10. Helsinki 1974.
- Marx, Karl*: Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie. Frankfurt Wien (ei painovuotta). (Grundrisse)
- » – Pääoma. 1 osa. Moskova 1974.
- Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie des Staates und Rechts* 2. Historische Typen des Staates und des Rechts. Berlin 1974. (Allgemeine Theorie II)
- Maus, Ingeborg*: Entwicklung und Funktionswandel der Theorie des bürgerlichen Rechtsstaats. Teoksessa *Tohidipur, Mehdi (Hrsg.): Der bürgerliche Rechtsstaat*. 1. Band. S. 13–81. Frankfurt am Main 1978.
- Meinck, Jürgen*: Weimarer Staatslehre und Nationalsozialismus. Eine Studie zum Problem der Kontinuität im staatsrechtlichen Denken in Deutschland 1928 bis 1936. Frankfurt/New York 1978.
- Merikoski, V.*: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935.
- » – Virkakelpoisuusarivapauden ala. LM 1937 s. 239–273.
 - » – Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
 - » – Hallintovirkamiehen esteellisyys. Teoksessa *Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865–28/1–1945*, s. 441–462. Vammala 1945.
 - » – Julkisoikeudellinen valvonta ja vastuu ohjesääntöisessä elinkeinotoiminnassa. LM 1952 s. 648–657. (Merikoski 1952a).

- » - Oikeudenkäymiskaaren merkityksestä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. LM 1952 s. 488–500. (Merikoski 1952b).
- » - Ovatko sairaskertomukset julkisia asiakirjoja? DL 1953 s. 71–81.
- » - Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Vammala 1954.
- » - Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Porvoo 1964.
- » - Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Kolmas painos. Porvoo 1966.
- » - Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968. (Merikoski 1968a).
- » - Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968. (Merikoski 1968b)
- » - Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1968. (Merikoski 1968c)
- » - Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia. Keuruu 1974. (Merikoski 1974a).
- » - Lausuntoja. Vammala 1974. (Merikoski 1974b)
- » - Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Viides, uusittu painos. Porvoo 1974. (Merikoski 1974c)
- Merk, Wilhelm:* Die Organisationsgewalt. Keskustelupuheenvuoro. VVDStL, Heft 16, s. 251–253. Berlin (West) 1958.
- Meyer, Poul:* Administrative Organization. A Comparative Study of the Organization of Public Administration. Copenhagen 1957.
- Mikkola, Matti:* Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Vammala 1979.
- Miliband, Ralph:* Marxism and Politics. Oxford 1978.
- Mill, J. S.:* Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government. Ed. by H.B. Acton. London 1980.
- Modeen, Tore:* Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Ekenäs 1962.
- » - Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget. Avgränsning från andra uppdrag särskilt med hänsyn till gränsdragningen mellan kommunala och statliga nämnder. Meddelanden från institutet för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Nr. 22. Ekenäs 1963.
- » - Om de självständiga offentlighetsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation. Ekenäs 1965.
- » - La participation des particuliers aux taches administratives en Finlande. Studia Iuridica Helsingiensia edidit Institutum iurisprudentiae comparativae universitatis Helsingiensis 6. Helsinki 1970.
- » - La participation des usagers ou des personnes directement intéressées à l'administration publique de la Finlande. Meddelanden från institutet för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 58. Åbo 1971.
- » - Virkamiesoikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1976.
- » - Virkamiehen itsenäisyys. Kanava 1978 s. 558–559.
- Mommsen, W.:* Max Weber. Gesellschaft, Politik und Geschichte. Frankfurt am Main 1974.
- Montesquieu:* Vom Geist der Gesetze. Eingeleitet, ausgewählt und übersetzt von Kurt Weigand. Stuttgart 1967.

- Moren, Jorolv*: Organisasjonene og forvaltningen. En studie i bruken av permanente råd og utvalg med representasjon fra interessegrupper. Bergen 1958.
- » - *Organization Theories and the Study of Boards, Councils and Commissions in Public Administration*. Teoksessa Agersnap, Torben (ed.): Contributions to the Theory of Organizations II. Interdisciplinary Studies from the Scandinavian Summer University. S. 63–81. Copenhagen 1968.
 - » - *Forvaltningen og omgivelsene*. Teoksessa Moren, Jorolv (red.): Den kollegiale forvaltning. Råd og utvalg i sentraladministrasjonen. S. 21–30. Oslo–Bergen–Tromsø 1974.
- Mouzelis, Nicos B.*: Organization and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories. London 1969.
- Munktel, Henrik*: Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen. Uppsala 1936.
- Mustala, Paavo*: Huolto- ja väestöosasto ja sen alainen hallinto. Teoksessa Sosiaaliministeriö 1917–1967, s. 125–174. Helsinki 1967.
- Myllymäki, Arvo*: Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Julkisoikeudellinen tutkimus etujärjestöjen solmimien vakauttamis- ja tulopoliittisten sopimusten vaikutuksesta eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaan ja asemaan vuosina 1968–1975. Tampere 1979.
- Mäenpää, Olli*: Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C: 8. Helsinki 1976.
- » - *Eduskunnan HM 28 ja 65,1 §:ään perustuva organisaatiovalta*. Teoksessa Oikeustiede Jurisprudentia VIII s. 41–86. Vammala 1977.
 - » - *Keskusviraston asema valtionhallinnossa*. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Vammala 1979.
 - » - *Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta oikeusvaltiossa ja hyvinvointivaltiossa*. Teoksessa Oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio. Tutkijaliiton julkaisusarja 16. S. 34–60. Helsinki 1981. (Mäenpää 1981a)
 - » - *Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana*. Vammala 1981. (Mäenpää 1981b)
- Mäkelä, Klaus-Viikari, Matti*: Notes on Alcohol and the State. Acta Sociologica 1977 – Vol. 20– No. 2, s. 155–179.
- Mäntylä, Ilkka*: Valitut, ehdollepannut ja nimitetyt. Pormestarien vaalit 20 kaupungissa 1720–1808. Helsinki 1981.
- Negt, Oskar*: 10 Thesen zur marxistischen Rechtstheorie. Teoksessa Rottleuthner, Hubert (Hrsg.): Probleme der marxistischen Rechtstheorie, s. 10–71. Frankfurt am Main 1975.
- Neumann, Franz L.*: Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft. Teoksessa Neumann, Franz L.: Demokratischer und autoritärer Staat. Beiträge zur Soziologie der Politik. S. 7–57. Frankfurt am Main 1967. (Neumann 1967a)
- » - *Montesquieu*. Teoksessa Neumann, Franz L.: Demokratischer und autoritärer Staat. Beiträge zur Soziologie der Politik. S. 142–194. Frankfurt am Main 1967. (Neumann 1967b)
 - » - *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933–1944*. Köln–Frankfurt am Main 1977.

- » - Wirtschaft, Staat und Demokratie. Aufsätze 1930–1954. Herausgegeben von Alfons Söllner. Frankfurt am Main 1978.
- » - Die Herrschaft des Gesetzes. Eine Untersuchung zum Verhältnis von politischer Theorie und Rechtssystem in der Konkurrenzgesellschaft. Frankfurt am Main 1980.
- Niemi, Matti*: Ministeriöiden kansainväliset suhteet ja niiden hoito. Ulkopoliitiikka 4/1974 s. 32–41.
- Nieminen, Matti*: Den senare analytiska rätts teorin och den förvaltningsrättsliga forskningen i Finland. JFT 1976 s. 266–279.
- Niemivuo, Matti*: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. Vammala 1976.
- » - Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Helsinki 1979.
- Niittemaa, Vilho*: Läänityslaitos ja aatellisvallan kausi. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja, s. 56–67. Porvoo 1968.
- Nikkilä, Juhani*: Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin 1920–1976. Valtion tehtävien käsitteellistämisen ja sosiaalisen välittymisen ongelmasta sekä tämän suhteesta menojen tehtäväperusteiseen tarkasteluun. Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitoksen julkishallinnon julkaisusarja A N:o 1/1979. Tampere 1979.
- Nocken, Ulrich*: Korporatistische Theorien und Strukturen in der deutschen Geschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Teoksessa von Alemann, Ulrich (Hrsg.): Neokorporatismus, s. 17–39. Frankfurt/New York 1981.
- Norges offentlige utredninger* 1974: 43: Nemnder i forvaltningen; organisasjon og saksbehandling. Oslo 1974. (NOU 1974: 43)
- Noro, Arto*: Problemet om sociologins teorihistoria och »den marxistiska interaktions sociologin». Sosiologia 1976 s. 154–158.
- » - Tarkasteluja sosiologian ja ekonomiakritiikin suhteista. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja No. 216. Helsinki 1978.
- Nousiainen, Jaakko*: Talousneuvostojen rakenteesta ja tehtävistä Suomessa. Poliitiikka 1964 s. 67–97.
- » - Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta. Teoksessa Valtioneuvoston historia III, s. 217–390. Helsinki 1977.
- » - Suomen poliittinen järjestelmä. Viides, täysin uusittu painos. Juva 1980.
- Nummela, Ilkka*: Kansanhuoltoa koskeneet ennakkosuunnitelmat. Teoksessa Nygård, Toivo (toim.): Suomen sisä- ja ulkopoliittisia ongelmia itsenäisyyden alun ja toisen maailmansodan aikana. Jyväskylän yliopiston historian laitoksen Suomen historian julkaisuja N:o 8. S. 138–147. Jyväskylä 1981.
- Nuorvala, Aarne*: Valtion tilapäisten virkamiesten oikeusasemasta. LM 1951 s. 722–751.
- » - Lääninoikeuden toimivallasta. LM 1958 s. 688–710.
- Nygård, Toivo*: Suur-Suomi vai lähiheimolaisten auttaminen. Aatteellinen heimo työ itsenäisessä Suomessa. Keuruu 1978.
- von Oertzen, Peter*: Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus. Eine

- wissenssoziologische Studie über die Entstehung des formalistischen Positivismus in der deutschen Staatsrechtswissenschaft. Frankfurt am Main 1974.
- Os, Audvar*: Jäv i förvaltningen. NAT 1955 s. 373–375.
- Osara, N. A.*: Puutalouden säännöstely. Teoksessa *Utrio, Untamo* (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 150–164. Helsinki 1945. (Osara 1945a)
- » – Nestemäisten polttoaineiden, voiteluaineiden ja kuljetusvälineiden säännöstely. Teoksessa *Utrio, Untamo* (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 165–176. Helsinki 1945. (Osara 1945b)
- Ossenbühl, Fritz*: Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private. VVDStL, Heft 29, s. 137–210. Berlin (West) 1971.
- Paasivirta, Juhani*: Suomen itsenäisyyskysymys I–II. Porvoo 1947 ja 1949.
- » – Suomi vuonna 1918. Porvoo 1957.
- » – Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliittikan hoito itsenäistymisestä talvisotaan. Porvoo 1968.
- Paavolainen, Jaakko*: Linkomiehen komiteasta uuteen Akatemiaan. Valtion tiedeellisten toimikuntien 60-luku. Helsinki 1975.
- » – Väinö Tanner senaattori ja rauhantekijä. Elämäkerta vuosilta 1912–1923 2. Helsinki 1979.
- Pakaslahti, Aaro*: Suomen politiikkaa maailmansodassa. I ja II osa. Porvoo 1933 ja 1934.
- Palme, W. A.*: Om de ledande grundsatserna för det förvaltningsrättsliga lagskipningsförfarandet. Vissa kritiska synpunkter på det i vårt land rådande förfarandet. JFT 1956 s. 196–218.
- Palmén, Harri*: Virkamiehen virheellinen menettely ja sen seuraamukset. Oikeus 4/1979 s. 245–249.
- Parmala, Mauri*: KATENE. Suomen WHO-komiteasta kansainvälisten terveysasioiden neuvottelukuntaan (KATENE). Lääkintöhallitus tiedottaa, huhtikuu 1982, s. 13.
- Paschukanis, Eugen*: Allgemeine Rechtslehre und Marxismus. Versuch einer Kritik der juristischen Grundbegriffe. Frankfurt/M 1969.
- Pennanen, Esko*: Komiteoiden käyttö valtionhallinnossa. R-muistio 4/73 s. 55–64.
- » – Komiteoiden asema valtion suunnittelujärjestelmässä. Teoksessa *Lintonen, Raimo* (toim.): Kuudennet politiikan tutkimuksen päivät. Esitelmät ja raportit. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia N 32/1974. S. 157–172. Helsinki 1974.
- Peschka, Vilmos*: Grundprobleme der modernen Rechtsphilosophie. Budapest 1974.
- Pesonen, Pertti*: Tiede ja opetusministeriö. Katsaus valtion tieteellisten toimikuntien työhön vuosina 1950–1960. Helsinki 1961.
- Phillips, O. Hood*: Constitutional and Administrative Law. London 1973.
- Pihkala, K. U.*: Siirtoväen ja rintamamiesten asuttaminen 1940–1950. Teoksessa *Jutikkala, Eino* (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919–1950, s. 234–250. Porvoo 1967.
- Piirainen, Veikko*: Vaivaishuollosta sosiaaliturvaan. Sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta. Hämeenlinna 1974.
- Piispa, Matti*: Pluralistinen demokratiakäsitys valtio-yhteiskunta-suhteen ratkai-

- suurytyksenä. Amerikkalaisen politiikan sosiologian ideologiakriittistä tarkastelua. Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen tutkimuksia 28/1977. Tampere 1977.
- » – Pluralistisesta demokratiateoriasta. Tiede ja edistys 4/1978 s. 25–32.
- Piskotin, M.–Obolensky, A.:* The Use and Misuse of Organizational Theories in Administrative Reforms. European Group of Political Administration. Conference on the Administrative Reform, Finland, Tampere 30. 8.–3. 9. 1976 (moniste).
- Poggi, Gianfranco:* The Development of the Modern State. A Sociological Introduction. London 1978.
- Polak, Karl:* Zur Dialektik der Staatslehre. Berlin 1964.
- Polvinen, Tuomo:* Venäjän vallankumous ja Suomi 1917–1920, 1–2. Porvoo 1967 ja 1971.
- Poulantzas, Nicos:* Die Krise der Diktaturen. Portugal, Griechenland, Spanien. Frankfurt am Main 1977.
- » – Politische Macht und gesellschaftliche Klassen. Frankfurt am Main 1980.
- Preuss, Ulrich K.:* Legalität und Pluralismus. Beiträge zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschlands. Frankfurt am Main 1973.
- Priester, Karin:* Studien zur Staatstheorie des italienischen Marxismus: Gramsci und Della Volpe. Frankfurt/New York 1981.
- Puhakka, Y. W.:* Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925. (Puhakka 1925a)
- » – Valtiosäännön ja lain käsitteet Suomen hallitusmuodossa. LM 1925 s. 131–143. (Puhakka 1925b)
- » – Erään arvostelun arvostelua. DL 1926 s. 11–19.
- » – Ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset, joissa on lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. LM 1931 s. 290–301.
- Punttila, L. A.:* Suomen poliittinen historia 1809–1966. Viides uudistettu ja täydennetty painos. Helsinki 1971.
- Purhonen, Eino:* Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.
- » – Lain käsitteestä. LM 1956 s. 810–830.
- » – Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.
- Pöyhönen, Juha:* Juridisista teorioista. Tutkimus lainopillisen teorian käsitteestä. Oikeustieteellisen tutkimuksen tutkimusjulkaisuja No 3. Helsinki 1981.
- Rahnasto, Oili:* Säädösvalmisteluhanke 1981. Selvityksiä säädösvalmistelusta 4. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1982 (moniste).
- Ranta-Knuuttila, Jaakko J.:* Sotavammaisten huolto Suomessa. Porvoo 1967.
- Rantatupa, Heikki:* Elintarvikehuolto ja -säännöstely Suomessa vuosina 1914–1921. Jyväskylä 1979.
- Rasila, Viljo:* Vuokra-alueiden itsenäistyminen ja muu asutustoiminta 1919–1939. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoriaa 1919–1950, s. 52–63. Porvoo 1967.
- » – Torpparikysymyksen ratkaisuvaihe. Suomen torpparikysymys vuosina 1909–1918. Joensuu 1970.
- Rauhala, K. W.:* Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808–1817 I. Ylimmät virkakunnat 1808–1812. Helsinki 1910.

- » - Keisarillinen Suomen senaatti 1809-1909. Edellinen osa: vuodet 1809-1859. Jälkimmäinen osa: vuodet 1859-1909. Helsinki 1915 ja 1921.
- Rautkallio, Hannu*: Kaupantekoa Suomen itsenäisyydellä. Saksan sodanpäämäärät Suomessa 1917-1918. Helsinki 1977.
- Razumovskij, I.*: Problemy marksistkoj teorii prava. Moskva 1925.
- Rein, Th.*: Juhana Wilhelm Snellman. Jälkimmäinen osa. Kolmas, korjattu ja kuvitettu painos. Helsinki 1928.
- Renvall, Pentti*: Ruotsin vallan aika. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia I, s. 9-448. Helsinki 1962.
- Riepula, Esko*: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907-1972 valtiopäivillä. Vammala 1973. (Riepula 1973a)
- » - Oikeudellisen tutkimuksen näköaloja. Oikeus 2/1973 s. 3-8. (Riepula 1973b)
- Rihto, Ahti-Kandolin, Salme-Vuorinen, Jarmo*: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. Helsinki 1979.
- Rinne, Rafael*: Työpalkka-asiat. Teoksessa Sosiaaliministeriö 1917-1967, s. 193-210. Helsinki 1967.
- Rissa, Kari*: Komiteoiden henkilörakenteesta. R-muistio 8/73 s. 30-33.
- Roberts, Michael*: Sverige och Europa. Studier i svensk historia. Stockholm 1969.
- » - Gustavus Adolphus and the Rise of Sweden. London 1973.
- Rosenbaum, Wolf*: Naturrecht und positives Recht. Rechtssoziologische Untersuchungen zum Einfluss der Naturrechtslehre auf die Rechtspraxis in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts. Neuwied und Darmstadt 1972.
- Ross, Alf*: Om begreberne »stat» og »statsorgan» i statsforfatningsretten. TFR 1958 s. 106-123.
- » - Om ret og retfaerdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. København 1966.
- Rousseau, Jean-Jacques*: The Social Contract. Harmondsworth 1979.
- Routamo, Eero-Hoppu, Esko*: Suomen vahingonkorvausoikeus. Vaasa 1977.
- Rytkölä, Olavi*: Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948.
- » - Virkamies hallinto- ja rikosoikeudellisena käsitteenä. LM 1955 s. 758-767.
- » - Hallintovirkamiehen virkavastuusta. LM 1960 s. 595-615.
- » - Verosalaisuuden turvaamisesta. Teoksessa Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira-U. J. Castrén, s. 216-226. Vammala 1961.
- » - Puolustushallinto. Helsinki 1967.
- » - Virkamiesoikeus. Hämeenlinna 1978.
- Sabo, Imre*: Osnovy teorii prava. Moskva 1974.
- Sainio, Toivo*: Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen I. Vammala 1959.
- » - Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa. Porvoo 1969.
- Salminen, Ari*: Ulkomaankaupan, erityisesti idänkaupan päätöksenteko valtion keskushallinnossa. Julkishallinnollinen tutkimus ulkomaankaupan päätöksentekojärjestelmästä ja organisaatiosta poliittisen demokratian ja parlamentarismien toteutumisen kannalta. Tampereen yliopiston hallintotieteiden

- laitoksen julkishallinnon julkaisusarja N:o 2/1978. Tampere 1978.
- » - Idänkauppa ja hallinto. Tutkimus Suomen idänkaupan rakenteesta, sopimusjärjestelmästä ja hallinto-organisaatiosta esimerkkinä sosialistimaiden ja markkinatalousmaiden talousyhteistyöstä. Ilmajoki 1981.
- Salminen, Matti:* Komiteat yhteiskuntasuunnittelun tavoitteiden asettajina. Julkishallinnon pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa 1975.
- Salminen, Seppo:* Demokratian toteutuminen hallinnossa. R-muistio 9/1972 s. 31-36.
- » - Valtionhallinto ja virkamiehet. Teoksessa Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 · 3/9 · 1975, s. 101-124. Vammala 1975.
- Salminen, Vesa:* Suomen huolto - Finlands Folkhjälp ry. ja sen arkistot 1939-1953. Sosiaalinen aikakauskirja 4/1972 s. 396-406.
- Salmio, Kimmo:* Suomen ulkomaankaupan säännöstelyjärjestelmän muotoutuminen vuosina 1939-1942. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma Helsingin yliopistossa 1981.
- Salonen, L. H.:* Lainvalmistelutyötä 80 vuotta. LM 1964 s. 1040-1057.
- Saraste, Erja:* Valtakunnallinen työvoimapolitiikka Suomessa II maailmansodan aikana. Teoksessa Nygård, Toivo (toim.): Suomen sisä- ja ulkopoliittisia ongelmia itsenäisyyden alun ja toisen maailmansodan aikana. Jyväskylän yliopiston historian laitoksen Suomen historian julkaisuja N:o 8. S. 148-161. Jyväskylä 1981.
- Saraviita, Ilkka:* Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. LM 1969 s. 335-352.
- » - Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971.
 - » - Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin, erityisesti silmällä pitäen jäsenvaltion täysivaltaisuuden rajoittamista ja muutoksia ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa. Vammala 1973.
 - » - Lausunto valtion keskushallintokomitealle 21. 5. 1975 (moniste).
- Sarkko, Kaarlo:* Työoikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1975.
- » - Työoikeus. Erityinen osa I. Helsinki 1977.
- Sattler, Martin I.:* Einleitung. Teoksessa Sattler, Martin J.: Staat und Recht. Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert. S. 9-22. München 1972.
- Saxén, Hans:* Skadeståndsrätt. Åbo 1975.
- Schluchter, Wolfgang:* Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber. Frankfurt am Main 1980.
- Schmidt, Walter:* Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. VVDStL, Heft 33, s. 183-220. Berlin (West) 1975.
- Schmitt Glaeser, Walter:* Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. VVDStL, Heft 31, s. 179-265. Berlin (West) 1973.
- Schmitter, Philippe C.:* Still the Century of Corporatism? Teoksessa Schmitter, Philippe C.-Lehmbruch, Gerhard (eds.): Trends Toward Corporatist Intermediation, s. 7-52. London 1979.
- Seeber, Gustav-Wolter, Heinz:* Die preussisch-deutsche Reichsgründung von 1870/71. Köln 1981.

- Seitkari, O.*: Edustuslaitoksen uudistus 1906. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia V, s. 7–162. Helsinki 1958.
- Selén, Kari*: C. G. E. Mannerheim ja hänen puolustusneuvostonsa 1931–1939. Keuruu 1980.
- Seppinen, Ilkka*: Suomen ulkomaankaupan vaihtoehdot toisessa maailmansodassa suursodan syttymisestä sen laajenemiseen vuoden 1941 puolivälissä. Poliittisen historian lisenssiaattitutkimus Helsingin yliopistossa 1979.
- Siilanto, Anja*: Komitealaitoksen asemasta ja komiteakäytäntöön liittyvistä tendensseistä valtiomonopolistisessa kapitalismissa. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma Helsingin yliopistossa 1974.
- Silenti, Timo*: Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välisestä suhteesta. LM 1979 s. 438–462.
- Sinisalo, Kari*: HM 92¹ § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968 s. 19–31.
- » – Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vammala 1971.
 - » – Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Helsinki 1973.
- Sipilä, Airi*: Vakuutusosasto ja sen alainen hallinto. Teoksessa Sosiaaliministeriö 1917–1967, s. 104–124. Helsinki 1967.
- Sipilä, Arvo*: Suomen työoikeus I. Imatra 1947.
- Sipilä, Arvo–Holopainen, Toivo–Manner, E. J.–Telaranta, K. A.*: Korkeakouluhallinnon oikeudellisista perusteista. Helsingin yliopiston tiedonantoja N:o 19, 21. 10. 1969.
- Sipponen, Kauko*: Etujärjestö–politiikan kauhea lapsi. Lakimies ja yhteiskunta 1957 s. 25–27 ja 30.
- » – Valtiovallan kolmijako I–III. Poliitikka 1961 s. 129–145, 174–203 ja 1962 s. 34–67.
 - » – Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
 - » – Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967.
 - » – Mitä hallinnolla tarkoitetaan. Teoksessa Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900–3/9–1975, s. 125–139. Vammala 1975.
 - » – Partiernas och intresseorganisationernas deltagande i förvaltningen. NAT 1976 s. 196–211.
- Soboul, Albert*: Die Grosse Französische Revolution. Frankfurt am Main 1979.
- Soikkanen, Hannu*: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- » – Sota-ajan valtioneuvosto. Teoksessa Valtioneuvoston historia II, s. 5–242. Helsinki 1977.
- Soini, Yrjö*: Kuin Pietari hiilivalkealla. Sotasyyllisyyssasian vaiheet 1944–1949. Helsinki 1956.
- Steinby, Torsten*: Suomen sanomalehdistö. Historiallinen katsaus. Porvoo 1963.
- Stenlund, Heikki*: Kehittämishallinnon ohjaus valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu. Helsinki 1977.
- Stučka, Petr I.*: Die revolutionäre Rolle von Recht und Staat. Frankfurt am Main 1969.

- Ståhlberg, K. J.*: Virkamiehen palkasta. Esitelmää kansantaloudellisessa yhdistyksessä. Porvoo 1894.
- » - Virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta. LM 1910 s. 271-290.
 - » - Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 1. painos. Helsinki 1913.
 - » - Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927.
 - » - Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1928.
 - » - Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1931.
 - » - Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Lisäyksiä ja muutoksia toiseen painokseen. Helsinki 1936.
- Ståhlberg, Krister*: Kommittéväsendet i den statliga beslutsprocessen. Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Serie B: 52. Åbo 1976. (Kr. Ståhlberg 1976a)
- » - Den offentliga förvaltningens utveckling. Hallinto 10/1976 s. 15-28. (Kr. Ståhlberg 1976b)
 - » - Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960-75. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia sarja C. DETA 21. Helsinki 1976. (Kr. Ståhlberg 1976c)
- Sundberg, Håkan G. F.*: Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955.
- Sunesson, Sune*: Om begreppet byråkrati. HfKrS 4/1973 s. 4-20.
- » - Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer. Kristianstad 1974.
- Suomalaisen oikeusajattelun perusteista*. Tutkimusongelmia ja kysymyksenasetteluja. Turun yliopisto 1982.
- Suomen komitealaitos*. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu. Helsinki 1976.
- Suomen kuvalehti (SK)* 11. 2. 1977.
- Suomi Venäjän valtakunnassa*. B. E. Nolden kuvaus vuodelta 1911. Kääntänyt ja referoinut Osmo Jussila. Mänttä 1981.
- Suviranta, Antti*: Budjetin ulkopuolella olevista rahastoista. LM 1965 s. 213-230.
- Söllner, Alfons*: Geschichte und Herrschaft. Studien zur materialistischen Sozialwissenschaft 1929-1942. Frankfurt am Main 1980.
- Talkkari, Antti*: Hallintokäsitteen analysointia. R-muisto 8/1972 s. 20-31.
- » - Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana Suomessa. Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitoksen julkishallinnon julkaisusarja A N:o 3/1979. Tampere 1979.
- Tammio, E. H. I.*: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.
- Tarjanne, Tapio*: Tuomarien erottamattomuudesta. LM 1931 s. 333-356.
- » - Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa LM 1933 s. 21-52.
 - » - Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.
 - » - Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. LM 1937 s. 507-519.
 - » - Kirjoituksia ja lausuntoja. Vammala 1943.
- Tarkka, Jukka*: Kolmastoista artikla. Suomen sotasylliskysymys ja liittoutuneiden sotapolitiikka vuosina 1944-1946. Porvoo 1977.
- Tasa-arvo* 2/1978.

- Tasa-arvon ja demokratian tutkimus (Tandem):* Demokratian rajat ja rakenteet. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta. Juva 1977.
- Taxell, L(ars) E(rik):* Om de privata universitetens rättsliga ställning. JFT 1954 s. 417–430.
- » – Yksilö, oikeus ja yhteiskunta. Lakimies ja yhteiskunta 1955 s. 35–38.
 - » – Rätt och demokrati. Åbo 1976.
- Teerisuo, R.:* Hintojen ja maksujen säännöstely. Teoksessa Utrio, Untamo (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 137–149. Helsinki 1945.
- Teljo, Jussi:* Suomen valtioelämän murros 1905–1908. Perustuslaillinen senaatti –viimeiset säätyvaltiopäivät– ensimmäinen eduskunta. Porvoo 1949.
- Tervasmäki, Vilho:* Puolustushallinto sodan ja rauhan aikana 1939–1978. Hämeenlinna 1978.
- Terä, Martti V.–Tervasmäki, Vilho:* Puolustushallinnon perustamis- ja rakentamisvuodet 1918–1939. Helsinki 1973.
- Therborn, Göran:* Science, Class and Society. On the Formation of Sociology and Historical Materialism. London 1980.
- Tiainen, Usko:* Julkisuusperiaate ja salassapitovelvollisuus. Huoltaja 1970 s. 400–407.
- Tigar, Michael E.–Levy, Madeleine R.:* Law and the Rise of Capitalism. New York and London 1977.
- Tiihonen, Seppo:* Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu. Helsinki 1981.
- Tirkkonen, Tauno:* Välimiesmenettely. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1945.
- » – Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1964.
 - » – Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen, uudistettu painos. Porvoo 1974.
- Toikka, Kari:* Akateeminen kasvatus ja akateeminen vapaus. Teoksessa Aarnio, Pekka–Böök, Mikael–Kasvio, Antti–Toikka, Kari–Viikari, Matti: Johdatus uuteen yliopistoon. Yliopisto, tiede, kapitalismi. S. 107–161. Tampere 1970.
- Toiviainen, Seppo:* Tulopolitiikan arvostelua. Helsinki 1973.
- » – Nuori Lukács. Kriittinen esitys Georg Lukácsin varhaisesta ajattelusta ja toiminnasta (1906–1929). Tampere 1977.
- Toivola, Osmo:* Ovatko kaikki huoltoasiat salassa pidettäviä? Huoltaja 1955 s. 193–197.
- Tolonen, Hannu:* Valtion juridisesta käsitteellistämisestä sekä julkisoikeudesta ja yksityisoikeudesta. Teoksessa Suomalaisen oikeusajattelun perusteista, s. 112–140. Turku 1982.
- Tolonen, Juha:* Om begreppet rättshandling inom det traditionella rättssystemets ram. JFT 1973 s. 340–364.
- Torvinen, Taimi:* Autonomian ajan senaatti. Teoksessa Valtioneuvoston historia I, s. 7–130. Helsinki 1977. (Torvinen 1977a)
- » – Itsenäistymisen ja valtiomuototaistelun aika 1917–1919. Teoksessa Valtioneuvoston historia I, s. 131–272. Helsinki 1977. (Torvinen 1977b)
- Tumanov, V. A.:* Contemporary Bourgeois Legal Thought. A Marxist Evaluation of the Basic Concepts. Moscow 1974.

- Tuomikoski-Leskelä, Paula*: Taide ja politiikka. Kansanedustuslaitoksen suhtautuminen taiteen edistämiseen Suomessa. 1977 (ei painopaikkaa).
- Tuominen, Eeva-Liisa*: Naisten edustus valtion komiteoissa, toimikunnissa ja neuvottelukunnissa sekä ministeriöitten asettamissa työryhmissä helmikuussa 1982. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta 14. 10. 1982 (moniste).
- Tuominen, Uuno*: Sosiaaliministeriön kehittyminen nykyiseen järjestysmuotoonsa. Teoksessa Sosiaaliministeriö 1917–1967, s. 9–52. Helsinki 1967.
- Tuori, Kaarlo*: Hallintokoneiston ja hallinto-oikeuden kehityksestä. Oikeus 2/1975 s. 29–43.
- » – Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteesta. Oikeus 1/1976 s. 3–16.
 - » – »Realistisen» valtiosääntöoikeustieteen hyveet ja paheet. Tiede ja edistys 2/1977 s. 63–67.
 - » – Oikeusvaltiokäsitteestä ja sen historiasta. Teoksessa Oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio. Tutkijaliiton julkaisusarja 16. S. 6–26. Helsinki 1981.
- Tuschling, Burkhard*: Rechtsform und Produktionsverhältnisse. Zur materialistischen Theorie des Rechtsstaates. Köln/Frankfurt am Main 1976.
- Uotila, Jaakko*: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963.
- » – Organisationernas deltagande i förvaltningen. NAT 1964 s. 357–381.
 - » – Elinkeinolupa. Vammala 1967.
 - » – Lausunto valtiosääntökomitean välimietinnöstä. Kom.miet. 1975: 88 s. 405–412.
 - » – Virkamiesmoraali ja työn etiikka. Hallinto 4/1976 s. 19–20.
- Upton, Anthony F.*: Vallankumous Suomessa 1917–1918. I–II osa. Jyväskylä 1980 ja 1981.
- Uusitalo, Paavo*: Suunnittelun tavoitteet ja keinot. Helsinki 1974.
- Wade, E. C. S.–Phillips, G. Godfrey*: Constitutional Law. An Outline of the Law and Practice of the Constitution, including Central and Local Government and the Constitutional Relations of the British Commonwealth. Sixth edition by E. C. S. Wade. London & Colchester 1961.
- Wade, H. W. R.*: Administrative Law. Oxford 1977.
- Wagner, Heinz*: Recht als Widerspiegelung und Handlungsinstrument. Beitrag zu einer materialistischen Rechtstheorie. Köln 1976.
- Valtee, Pasi*: Virastodemokratian merkityksestä ja vaikutuksista valtionhallinnossa. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisu 1979 (moniste).
- Valtioneuvoston esittelijän opas*. Helsinki 1981.
- Valtion komiteat 1974–1981*. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisuja (monisteita).
- Valtion neuvottelujärjestelmät*. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 2. Helsinki 1978.
- Valtion virastodemokratianeuvottelukunnan säädösjaosto*: Henkilöstön päätöksentekoon osallistumiseen liittyviä säädösongelmia. Muistio 22. 9. 1975 (moniste). (Virastodemokratianeuvottelukunta 1975)
- Vapaavuori, Panu*: Virastodemokratia valtionhallinnossa. Päivämätön esitelmä (moniste).

- Waris, Heikki*: Suomalaisen yhteiskunnan rakenne. Helsinki 1952.
- » - Työmarkkinajärjestöjen kehitys Suomessa. Teoksessa Leskinen, Esko (toim.): Työmarkkinajärjestöt, s. 7-13. Tapiola 1971.
- Vartola, Juha*: Johdatusta hallinnon tutkimukseen. Tampereen yliopiston julkis-hallinnon laitoksen julkaisusarja B 4/1973. Tampere 1973.
- » - Eräitä näkökohtia hallintotieteestä ja julkishallinnon »paradigmakriisistä» julkisen hallinnon palvelukseen tähtäävän koulutuksen selvittämisen kan-nalta. *Politiikka* 1975 s. 304-318.
 - » - Ministeriöiden rakenteesta. Ministeriötutkimuksen osaraportti IV. Tampe-reen yliopiston hallintotieteiden laitoksen julkishallinnon julkaisusarja A N:o 3/1977. Tampere 1977. (Vartola 1977a)
 - » - Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraport-ti I. Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitoksen julkishallinnon julkai-susarja A N:o 1/1977. Tampere 1977. (Vartola 1977b)
 - » - Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishal-linnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisis-tä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Tampere 1979.
- Vasarla, Hugo*: Teollisuuden valvonta. Teoksessa Utrio, Untamo (toim.): Viisi vuotta kansanhuoltoa, s. 73-89. Helsinki 1945.
- Vasiljev, A. M.*: Pravovyje kategorii. Metodologitseskije aspekty razrabotki sistemy kategorii teorii prava. Moskva 1976.
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann. Studien-ausgabe. Tübingen 1980.
- Weber, Werner*: Die Organisationsgewalt. Keskustelupuheenvuoro. VVDStL, Heft 16, s. 240-246. Berlin (West) 1958.
- Veilahti, Veikko*: SAK yhteiskunnallisena tekijänä. Lakimies ja yhteiskunta 1954 s. 60-64.
- Vennamo, Veikko*: Siirtoväen asuttaminen. Teoksessa Jutikkala, Eino: Suomen talous- ja sosiaalihistorian kehityslinjoja, s. 265-275. Porvoo 1968.
- Wertenbruch, Wilhelm*: Die rechtliche Einordnung wirtschaftlicher Verbände in den Staat. Teoksessa Gedächtnisschrift für Hans Peters, s. 614-641. Berlin (West). Heidelberg. New York 1967.
- Vesanen, Tauno*: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965.
- » - Budjetin käsitteestä ja oikeudellisesta luonteesta. LM 1967 s. 848-868.
 - » - Valtiontalouden hoidosta. Oikeustieteellinen tutkimus. Porvoo 1970.
- Westerberg, Ole*: Jäv i förvaltningen. NAT 1955 s. 350-359.
- Wheare, K. C.*: Government by Committees. London 1955.
- Wiebel, Markus*: Wirtschaftslenkung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz des Wirtschafters nach dem Erlass des Stabilitätsgesetzes. Stuttgart 1971.
- Viikari, Matti*: Historia ja sosiologia AKS:n tutkimuksessa. Sosiologia 1973 s. 248-250.
- » - Die Krise der »historistischen» Geschichtsschreibung und die Geschichts-methodologie Karl Lamprechts. Helsinki 1977.

- Wikström, Kauko:* Filosofian ja oikeusteorian välisestä suhteesta Osvi Lahtisen ajattelussa. Oikeus 3/1974 s. 19–22.
- Wilhelmsson, Thomas:* Mietteitä amerikkalaisesta realismista. Oikeus 2/1976 s. 51–57.
- Vilkkonen, Eero:* Näkökohtia hallintovirkamiehen esteellisyydestä. LM 1965 s. 872–893.
- » – Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970.
 - » – Hallintolainkäytön alasta. Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön, ulosottomenettelyyn ja hallintomenettelyyn. Vammala 1973. (Vilkkonen 1973a)
 - » – Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja osasto C: 3. Helsinki 1973. (Vilkkonen 1973b)
 - » – Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976.
 - » – Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Virallisen vastaväittäjän lausunto. LM 1978 s. 176–190.
- Vilkuna, Kustaa:* Sanan valvontaa. Sensuuri 1939–1944. Keuruu 1962.
- Willgren, Karl:* Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.
- » – Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934.
- Wirilander, Kaarlo:* Herrasväkeä. Suomen säätyläistä 1721–1870. Helsinki 1974.
- Virkkunen, Jaakko–Tuori, Kaarlo* (toim.): Hallinnon rakenteet. Valtionhallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen. Helsinki 1981.
- Virkkunen, Paavo:* Virasto- ja laitospolitiikka. Helsinki 1973.
- Virrankoski, Pentti:* Suomen taloushistoria kaskikaudesta atomiaikaan. Keuruu 1975.
- Vuorinen, Jarmo:* Päätöksen perusteleminen. Tutkimus perustelemisselvollisuuden ulottuvuudesta hallinnossa ja hallinnollisessa lainkäytössä. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 10/1975. Helsinki 1975.
- Vuorinen, Juha:* Korkeakoulujen itsehallinto. Korkeakoulu- ja tiedepoliittisen tutkimussäätiön julkaisusarja 26. Rauma 1979.
- Vuorio, Jorma:* Oikeustoimesta funktio- ja substanssikäsittelyinä. LM 1956 s. 444–478.
- Yhteenveto eräiden hallintoyksiköiden virastodemokratiatoimielinten valintavasta.* Päiväämätön muistio valtion virastodemokratianeuvottelukunnalle (moniste).
- Ylikangas, Heikki:* Suomalaisen Sven Leijonmarckin osuus vuoden 1734 naimiskaaren laadinnassa. Kaaren tärkeimpien säännösten muokkautuminen 1689–1694. Lahti 1967.
- » – Receptionen av romersk rätt i Sverige. Historisk tidskrift för Finland 1973 s. 239–252.
 - » – Körttiläiset tuomiolla. Massaoikeudenkäynnit heränneitä vastaan Etelä-Pohjanmaalla 1830- ja 1840-luvujen taitteessa. Keuruu 1979.
- Zetterberg, Seppo:* Suomi ja Viro 1917–1919. Poliittiset suhteet syksystä 1917 reunavaltio politiikan alkuun. Helsinki 1977.
- Zitting, Simo:* Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista I–II. LM 1952 s. 387–401 ja 501–531.
- » – Valtioelämän oikeustieteellinen tutkimustapa. Poliitiikka 1961 s. 36–39.

Østerud, Øyvind: Configurations of Scandinavian Absolutism. The 17th century in comparative perspective. Paper to the ISSC/MSH Symposium on »Capitalism and the Rise of the National State in Europe 16th–18th Centuries», Bellagio, October 14–16, 1976 (moniste).

Lisäksi lähteinä on käytetty säädös- ja oikeustapauskokoelmia, valtiopäiväasia-kirjoja, ministeriöiden yleiskirjeitä, ministeriöiden ja komiteatyypisten elinten työjärjestyksiä, valtiovarainministeriössä pidettävää komiteakortistoa sekä ministeriöiden työryhmien asettamisesta tekemiä päätöksiä.

B. Suullisia tietoja antaneet henkilöt

Aaltonen, Heikki, ylitarkastaja, valtiovarainministeriö (18. 8. 1982).

Hakavuori, Uolevi, kansliapäällikkö, valtioneuvoston kanslia (13. 10. 1982).

Helsingius, Ulla, esittelijä, opetusministeriö (3. 9. 1982).

Laitinen, Arto, pääsihteeri, kunnallistalouden neuvottelukunta (10. 11. 1982).

Ojala, Pekka, osastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö (10. 3. 1981).

LYHENTEET

A	= asetus
AsevA	= asetus asevelvollisuuslain soveltamisesta 26. 1. 1951/63
AsevL	= asevelvollisuuslaki 15. 9. 1950/452
AsiakJulka	= A sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta 22. 12. 1951/650
AsiakJulkL	= laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9. 2. 1951/83
AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts
CECA	= Communauté européenne du charbon et de l'acier
DL	= Defensor Legis
DVBI	= Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
ed	= Edistyspuolue
ed.	= (kansan)edustaja
EFTA	= European Free Trade Association
EOa	= eduskunnan oikeusasiamies
EPvmJS	= Eduskunnan Pankkivaltuusmiesten johtosääntö 23. 4. 1926/101
ETYK	= Euroopan turva- ja yhteistyökokous
ETyöJ	= Eduskunnan Työjärjestys 19. 12. 1927
FAO	= Food and Agriculture Organization of the United Nations
FINPRO	= ulkomaankaupan menettelyjä käsittelevä neuvottelukunta
hallituksen kertomus hallituksen finanssi- kertomus	= kertomus hallituksen toimenpiteistä
He	= hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta
HeKS	= Häftan för kritiska studier
1772 HM	= vuoden 1772 hallitusmuoto
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HPurkuL	= laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1. 4. 1966/200
HRiitaL	= laki eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta 3. 12. 1954/446
HS	= Helsingin Sanomat

HValL	= laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154
IAEA	= International Atomic Energy Agency
IATC	= Inter-Allied Trade-Commission
IKL (ikl)	= Isänmaallinen Kansanliike
ILO	= International Labour Organisation
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JS	= johtosääntö
Järjestely- valtuusL	= valtion virkojen ja toimien järjestelyvaltuuslaki 2. 9. 1976/767
KEA	= kansaneläkeasetus 7. 12. 1956/594
KEL	= kansaneläkelaki 8. 6. 1956/347
KHMP	= kansanhuoltoministeriön päätös
KHO	= korkein hallinto-oikeus
KHOA	= asetus korkeimmasta hallinto-oikeudesta 30. 9. 1977/702
KHOL	= laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74
KilpEdA	= asetus taloudellisen kilpailun edistämisestä 15. 6. 1973/479
KilpEdL	= laki taloudellisen kilpailun edistämisestä 25. 5. 1973/423
kirj. kys.	= kirjallinen kysymys
KK	= kenraalikuvernööri
KK	= Kulutusosuuskuntien Keskusliitto
KKO	= korkein oikeus
KKOL	= laki korkeimmasta oikeudesta 22. 7. 1918/74
kok	= Kansallinen Kokoomus
kom.miet.	= komiteanmietintö
KOP	= Kansallisosakepankki
ktk	= kauppa- ja teollisuuskomissio
KTM	= kauppa- ja teollisuusministeriö
KTMP	= kauppa- ja teollisuusministeriön päätös
KunEläkeL	= kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki 30. 4. 1964/202
KunL	= kunnallislaki 10. 12. 1976/953
KVirkaehtoL	= kunnallinen virkaehtosopimuslaki 6. 11. 1970/669
L	= laki
LH	= lääninhallitus
LHA	= asetus lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188
LKH	= lääkintöhallitus
LM	= Lakimies
LM	= liikenneministeriö
LO.	= lääninoikeus
LOL	= lääninoikeuslaki 31. 12. 1974/1021
lv	= lakivaliokunnan mietintö
lv	= lakivaliokunnan lausunto
Ministeri- vastuuL	= laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta 25. 11. 1922/274

MinisteriöL	= laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30. 3. 1922/78
ml	= Maalaisliitto
MMM	= maa- ja metsätalousministeriö
MTK	= Maataloustuottajain Keskusliitto
MTMp	= maatalousministeriön päätös
mtvm	= maatalousvaliokunnan mietintö
MYEL	= maatalousyrittäjien eläkelaki 14. 7. 1969/467
NAT	= Nordisk administrativ tidskrift
NOU	= Norges offentlige utredninger
NP	= Nya Pressen
OAJ	= eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 10. 1. 1920/2
OECD	= Organization for Economic Co-operation and Development
oik.tiet. tdk	= oikeustieteellinen tiedekunta
OK	= oikeudenkäymiskaari
OKa	= oikeuskansleri
OM	= oikeusministeriö
OMp	= oikeusministeriön päätös
OPM	= opetusministeriö
OS	= ohjesääntö
OTK	= Osuustukkukauppa
P	= palkkaosasto
Pakkokeinol	= laki takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa 12. 6. 1959/260
PalkkausL	= laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22. 12. 1942/1030
Pl	= pääluokka
PLM	= puolustusministeriö
PLMp	= puolustusministeriön päätös
PlnA	= asetus puolustusneuvostosta 21. 3. 1957/137
PlvA	= asetus puolustusvoimista 23. 4. 1975/274
PlvL	= laki puolustusvoimista 31. 5. 1974/402
Pol(iisi)A	= poliisiasetus 14. 2. 1969/119
Pol(iisi)L	= poliisilaki 18. 2. 1966/84
prvl	= perustuslakivaliokunnan lausunto
prvm	= perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk	= pöytäkirja
PYP	= Pohjoismaiden Yhdyspankki
rkp	= Ruotsalainen Kansanpuolue
RL	= rikoslaki 19. 12. 1889/39
SAK	= Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SDP (sd)	= Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SEV	= Sovet Ekonomitšeskoj Vzaïmopomoštši
SHOY	= Suomen Höyrylaiva Osakeyhtiö
SK	= Suomen Kuvalehti
SKDL	= Suomen Kansan Demokraattinen Liitto

SM	= sisäasiainministeriö
SNT-liitto	= Sosialististen neuvostotasavaltojen liitto
SOK	= Suomen Osuuskuntien Keskuskunta
SopS	= sopimussarja
SosMp	= sosiaaliministeriön päätös
Sp	= senaatin päätös
SPJS	= Suomen Pankin johtosääntö 5. 2. 1926/48
SPOS	= Suomen Pankin ohjesääntö 21. 12. 1925/365
SPTtJS	= Suomen Pankin tilintarkastajain johtosääntö 23. 4. 1926/100
STK	= Suomen Työnantajain Keskusliitto
STM	= sosiaali- ja terveysministeriö
STMp	= sosiaali- ja terveysministeriön päätös
suull. kys.	= suullinen kysymys
SVA	= sairausvakuutusasetus 1. 11. 1963/473
SVL	= sairausvakuutuslaki 4. 7. 1963/364
svm	= suuren valiokunnan mietintö
svvm	= sivistysvaliokunnan mietintö
TEL	= työntekijäin eläkelaki 8. 7. 1961/395
TfR	= Tidskrift for Rettsvitenskap
TiliA	= asetus valtion tulo- ja menoarviosta sekä kirjanpidosta 24. 11. 1972/775
TiliL	= laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista 24. 4. 1931/136
TiliS	= tilisääntö 30. 11. 1972/776
TM	= tulo- ja menoarvio-osasto
TVK	= Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto
TVK-V	= Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliiton TVK:n Virkamiesjärjestöt
TVM	= työvoimaministeriö
UAHA	= A ulkoasiainhallinnosta 24. 2. 1978/151
uavl	= ulkoasiainvaliokunnan lausunto
uavm	= ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UM	= ulkoasiainministeriö
Unesco	= United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VEL	= valtion eläkelaki 20. 5. 1966/280
WHO	= World Health Organization
VirkamL	= laki valtion viran tai pysyvän toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926/202
1869 VJ	= valtiopäiväjärjestys 15. 4. 1869/11
1906 VJ	= valtiopäiväjärjestys 2. 8. 1906/26
VJ	= valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928/7
VL	= vesilaki 19. 5. 1961/264
VL	= Virkamiesliitto

VM	= valtiovarainministeriö
VMA	= asetus valtiovarainministeriöstä 19. 2. 1982/143
VMTJ	= valtiovarainministeriön työjärjestys 30. 3. 1979
VNK	= valtioneuvoston kanslia
VNKomp	= valtioneuvoston päätös komiteoista 18. 7. 1974/606
VNOS	= valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995
VNp	= valtioneuvoston päätös
VNRatKL	= laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922/79
vp.	= valtiopäivät
VSV	= valtiosihteerin virasto
VTY	= Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestö
VVDStL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
vvvm	= valtiovarainvaliokunnan mietintö
YEL	= yrittäjien eläkelaki 14. 7. 1969/468
YK	= Yhdistyneet kansakunnat
YlimääräisA	= asetus valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä 8. 12. 1949/775
YVK	= yhdistys- ja vakuuskirja 1789
YYA-sopimus	= sopimus ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä 6. 4. 1948 (SopS 17/48)

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Hakemistoon on KHO:n ratkaisujen ohella otettu myös teoksessa viitattut oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot sekä oikeuskanslerin selostamat tuomioistuinratkaisut. Sivunumerot tarkoittavat teoksen 2. nidettä, ellei niitä edellä merkintä *I*..

KHO

1939 II 1747: 270	1970 II 33: 290
1952 I 6: 611	1972 II 4: 573
1952 II 289: 522	1972 II 9: 384
1955 I 31: 270	1974 II 41: 280
1959 II 213: 200	20. 5. 1975 T 2016: 166
1960 II 300: 280	1976 II 32: 295
1962 II 192: 280	1979 II 36: 353
1962 II 394: 280	1980 II 10: 282
1964 II 70: 278	25. 1. 1982 T 892: 283
1967 II 6: 296	25. 1. 1982 T 893: 283
1969 I 1: 270	27. 5. 1982 T 2471: 283
1969 II 24: 290	

OKa

1919 III s. 9–14: <i>I</i> . 223	1958 s. 62–64 (KKO 10. 11. 1958): 344
1921 III s. 3: <i>I</i> . 223	1960 s. 30: 372
1926 s. 60–61 (KKO 24. 2. 1926): 344, 372	1960 s. 34–35: 294–295
1930 s. 83–84: 615	1961 s. 63–68 (KKO 1. 2. 1961): 344
1936 s. 47–48: 93	1965 s. 39–40: 305
1945 s. 22–23: 372	1969 s. 36–37: 372
1947 s. 33: 296	1970 s. 44: 218, 288
1949 s. 28: 372	1973 s. 16 (N:o 1150): 294–295
1952 s. 41–42: 279	1973 s. 31–32: 246, 280

1975 s. 31–32: 230–231, 244	1979 s. 80–81 (Helsingin hovioikeus
1975 s. 37–38: 487, 540–541	29. 5. 1979): 294
1975 s. 95–98 (Helsingin hovioikeus 19.	1980 s. 23–24 (N:o 4528): 87–88
6. 1975): 209	1980 s. 75 (Turun hovioikeus 8. 10. 1980):
1976 s. 26 (10.): 507	347
1976 s. 26–27 (12.): 558	1981 s. 35 (15.): 195
1977 s. 31 (10.): 567	

EOa

1946 s. 47: 361–362	1971 s. 49–51: 298
1947 s. 36–38: 217–218, 362–363, 395	1975 s. 63–67: 263
1963 s. 50–51: 342	1978 s. 114–118: 253–254
1965 s. 59–62: 342	1980 s. 34: 86
1966 s. 61–62: 305	1981 s. 85–88: 409–410
1967 s. 55: 342	

ASIAHAKEMISTO

- Absoluuttinen monarkia 1. 62–63, 64, 147–149, 152–153, 159–162
 Ajatusmuodot 1. 74; 2. 12
 Akkusatorinen menetelmä 2. 109
 Akordijärjestelmä 1. 163, 189
 Alaisuus
 – käsite 2. 373–377
 – käsitteen soveltuvuus komiteoihin 2. 388–392
 – esimiesorganin toimivallan rajat 2. 382–388
 – oikeusperusta 2. 377–381
 Alistusvalitus 2. 95–96, 102, 153
 Alkuperäinen hallintolainkäyttö
 – käsite 2. 95
 – komiteat siinä 2. 103–108
 Alueellinen edustus, komiteoissa 2. 229–231
 Alueellinen toimivalta 2. 50
 Ammattituomariperiaate 2. 686–687
 Analyttinen oikeustiede 1. 4, 8, 94–96; 2. 189, 469–471
 Asetuksenantovalta
 – HM 28,1 §:n tulkinta 2. 522–538, 552–553
 – HM 38,2 §:n tulkinta 2. 520–522, 550–551, 649–651
 – »uskominen» valtioneuvostolle 2. 653–655
 Ks. Täytäntöönpanosäädös
 Asiakirjajulkisuus 2. 193–198, 299–306, 309, 414–415
 Asiallinen toimivalta 2. 50
 Asianosaisen kuulemisperiaate 2. 97, 180, 712
 Asianosaisen selvittämisvastuu 2. 179–180
 Asiantuntija
 – komiteajäsenenä 2. 261–264
 – komiteoiden käyttämät 2. 153
 Asiantuntijatodistelu 2. 109–110, 174, 176–177, 179, 583
 Asteellinen toimivalta
 – käsite 2. 50
 – itsenäisyys 2. 383–386
 Asutuslainsäädännön toimeenpano 1. 355–361
 Budjetin ulkopuolinen rahasto 2. 620–622
 Budjetti
 – eduskunnan ohjauskeinona 2. 371, 642, 645–646
 – eksekutiivin organisaatiovallan perustana 2. 483–489
 – eksekutiivin organisaatiovallan rajoituksena 2. 538–543
 – ulkoisen ohjauksen keinona 2. 59–60, 64, 65
 – valtiovallan kolmijaossa 2. 484–486
 Byrokratioteoria 1. 117–118, 144–148; 2. 19–20
 Common Law -järjestelmä 1. 50
 Delegointi
 – käsite 2. 651
 – hallintoelimen toimivallan 2. 396–397
 – lainsäädäntövallan 2. 386–387, 655–668
 Dualistinen periaate 2. 596
 Eduskunta
 – komiteoita koskevat ohjaus- ja valvontamahdollisuudet 2. 371, 633–648
 – ylimpänä valtioelimenä 2. 475–478
 Ks. Budjetti, Legiislatiivi
 Edustusperiaatteet 2. 677–681, 695–698, 701–705, ks. Imperatiivinen mandaatti

- Elintarvikeseännöstely 1. 229–240, 315–316
- Eläkeoikeus, virkamiesten
- historiallinen kehitys 1. 163, 189, 257
 - komiteapalkkioiden vaikutus siihen 2. 289–290
- Empiristinen oikeustiede 1. 3–4, 8, 77–78, 97–100; 2. 17
- Enemmistöperiaate 2. 684–685, 704–705
- Erikoistuomioistuimien, suhde komiteaan 2. 92–93
- Erityinen organisaatiovalta, valtioneuvoston
- käsite 2. 446–447, 651
 - oikeusperusta 2. 651–668
- Erityinen vallanalaisuussuhde 2. 350, 376–377, 432, 462, 493–494, 583
- Erivapaus 2. 224
- Eriävä mielipide 2. 290–293
- Ero, komiteajäsenyydestä 2. 354–355
- Erottaminen, komiteajäsenyydestä 2. 355–368
- Esteellisyys 2. 311–339, 708
- Fakultatiivinen lausunto, käsite 2. 85
- Fakultatiivinen toimivalta, valtioneuvoston 2. 633–642, 649–651
- Feodaalinen oikeus 1. 38
- Frankfurtin koulukunta 1. 40; 2. 718–719
- Funktionaalinen ohjaus ja valvonta
- käsite 2. 376–377
 - komiteoita koskeva 2. 417–431
 - oikeusperusta 2. 416–417
- Funktionaalinen puolueettomuus 2. 124–126, 317–318, 394
- Hakemuselin
- käsite 2. 118
 - komiteat hakemuselininä 2. 118–123
- Hakumenettely 2. 222–223, 280, 707
- Hallinnon politisoituminen 1. 381, 386, 397–398; 2. 29
- »Hallinnon yhteiskunnallistuminen» 2. 501–504, 629–632
- Hallinto, traditionaalinen, karismaattinen ja legaalinen 1. 113–118
- Hallinto
- erottaminen lainkäytöstä 2. 53–57
 - HM 2 §:ssä 2. 477–479
- Ks. Lainalaisuusperiaate, Vallanjakoperiaate
- Hallintofunktio 2. 9
- Hallintokantelu 2. 280, 413
- Hallintokoneiston kehitys 1. 151–162, 180–187, 253–257, 287–298, 371–382
- Hallintolainkäyttö
- ala 2. 95–97, 152–153
 - komiteat siinä 2. 98–108
- Hallintomenettely
- käsite hallintomenettelylaissa 2. 152–153
- Hallinto-organisaatio
- sisäisten suhteiden luonne 1. 107–110; 2. 18–19
- Ks. Valtio-organisaatio
- Hallintotiede 1. 2; 2. 9
- Hallintotoimi
- asema oikeudellisen sääntelyn prosessissa 2. 53–57
 - komiteoiden osallistuminen niiden antamiseen 2. 118–126
- Hallitus(toiminta) 2. 537, 567, 641, 649–650, 685
- Harkintavallan väärinkäyttö 2. 353
- Heijastusteoria 1. 81–83
- Hierarkkinen ohjaus
- erottaminen funktionaalisesta 2. 376–377
 - komiteoita koskeva 2. 392–410
- Ks. Alaisuus
- Hierarkkinen valvonta, komiteoiden 2. 410–416
- Hintaseännöstely 1. 247, 296–297, 343–345, 348–349; 2. 69, 658–659
- Historiallinen materialismi 1. 56, 58, 72, 79
- Hätäoikeus 1. 123, 125, 287
- Ideologikritiikki 1. 5–6, 68–70, 77; 2. 15, 673
- Ideologiset valtioapparaatit 1. 87, 108
- Idänkaupan organisaatio 2. 132–136, 599–600
- Ikä, kelpoisuusehtona 2. 272–276
- Imperatiivinen mandaatti 2. 357–358, 366–367, 393, 682–683, 701–703
- Institutionaalinen lakivaraus 2. 500–518
- Intressiedustajat, komiteoiden
- asettaminen ja kelpoisuusehdot 2. 237–248
 - empiirisiä tietoja 2. 231–237
 - erottaminen 2. 357–359, 366–367
 - esteellisyys 2. 325–329
 - tietojen saantioikeus 2. 208–209
- Ks. Imperatiivinen mandaatti
- Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos
- käsite 2. 616–618
 - niitä koskeva organisaatiovalta 2. 618–629
- Jaosto, komitean 2. 405–409
- Jaottelu, budjetin 2. 539

- Jatkokäsittelyvelvollisuus 2. 68, 76, 88–89
- Johtamistraditio 1. 5, 47, 63–64, 70–74; 2. 14
- Johto, käsite 2. 373
- Julkinen valta
- oikeusdogmaattisena käsitteenä 2. 53–54
- Ks. Valtiovalta
- Jälkikonstitutionaalinen koulukunta, Ks. Klassinen saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi
- Jälkipäriäinen hallintolainkäyttö
- käsite 2. 95
 - komiteat siinä 2. 98–103
- Järjestövalitus 2. 281–282
- Kaksiasianosaissuhde 2. 10–11, 124–126, 317–318
- Kansainvälisten suhteiden hoito
- komiteoiden osallistuminen siihen 2. 129–137
 - valtion perustehtäväluokituksessa 2. 49
- Kansalaisuus, kelpoisuusehtona 2. 268–271
- Kansanedustaja
- erottamattomuus 2. 358, 363
 - kelpoisuusehdot 2. 269, 272, 276, 278
 - tietojen saantioikeus 2. 206–207
 - vapaa mandaatti 2. 358, 678–679, 682–683, 701–702
 - vastuu 2. 342
- Kansaneläkelaitos
- sitä koskeva organisaatiovalta 2. 610–613
- Kansanhuoltohallinto 1. 309–317
- Kansansuvereniteettiperiaate 1. 16, 60; 2. 677–683, 701–702
- Kauppa säännöstely 1. 240–242, 315–322, 332–337
- Kehittämistyö, sisäisen hallinnon tehtävänä 2. 62
- Kelpoisuusehdot
- komiteajäsenten 2. 225–279
 - virkamiesten kelpoisuusehtojen kehitys 1. 163–164, 191
- Ks. Kansanedustaja, Kunnallinen luottamushenkilö
- Kelpoisuuden menettäminen, vaikutus organihenkilönä toimimiseen 2. 355–360
- Kertomukset, eduskunnalle
- eduskunnan valvonta- ja ohjauskeinoina 2. 371, 646–648
- Keskusvirasto, suhde komiteoihin 1. 192–193; 2. 446–449
- Kielellinen edustus, komiteoissa 2. 229
- Klassinen saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi
- koulukunnan rajaaminen 1. 3–4
 - johtavat teoreetikot 1. 9–34
 - käsitys valtio-organisaatiosta 1. 126–129; 2. 20–21, 41
 - oikeuskäsitys 1. 35–41; 2. 13–14
 - valtiokäsitys 1. 51–62; 2. 14
- Kokous, komitean
- julkisuus 2. 306–307
 - koolle kutsuminen 2. 297–298
 - mielipiteen ilmaisemisvelvollisuus 2. 294–295
 - osallistumisvelvollisuus 2. 294
 - pöytäkirjan pitäminen 2. 290–291
 - äänestämismenettely 2. 294
- Komitea
- määrittely 2. 3–7
 - organisatorinen sijainti 2. 447–456
 - tyypillinen pysyvä komitea 2. 91–92
 - tyypillinen tilapäinen komitea 2. 78
- Komiteajäsen
- asettamismenettely ja kelpoisuusehdot 2. 220–225, 231–280
 - esteellisyys 2. 311–339
 - jäsenryhmät 2. 225–231
 - jäsenyyden oikeudellinen kategoriainti 2. 213–214
 - jäsenyyden päättymisen 2. 352–368
 - ohjauksen ja valvonnan kohteena 2. 431–435
 - oikeudet 2. 286–293
 - tietojen saanti 2. 205–209
 - valintaan reagoiminen 2. 280–283
 - vastuu 2. 340–352
 - velvollisuudet 2. 293–310
 - velvollisuus ryntyä jäseneksi 2. 283–285
- Komitealaitoksen kehitys
- Ruotsin vallan ajalla 1. 165–172
 - autonomian ajalla 1. 195–219
 - I maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien aikana 1. 229–252
 - maailmansotien välisenä aikana 1. 263–286
 - II maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien aikana 1. 303–371
 - 1960-luvun alusta lähtien 1. 382–389, 396–398
 - tiivistelmä 2. 26–29
- Komiteapalkkiot 2. 286–290, 297, 427–428
- Komiteapäätös, valtioneuvoston
- historiallinen kehitys 1. 268–269, 387–389

- merkitys organisaatiovallan perustana 2. 547–548, 558–559
- sitovuus 2. 566–568
- soveltamisala 2. 4–5, 568–570
- soveltamisalaan kuuluvat pysyvät komiteat 2. 79–92
- soveltamisalaan kuuluvat tilapäiset komiteat 2. 70–79
- Komiteoiden perustamismotiivit 2. 29–36
- Kompetenssikäsité 1. 31, 127, 133–136, 138–139; 2. 41–49, 65–69
- Kompetenssinormi 1. 31, 127; 2. 64–65, 494–500
- Kompetenssisääntelyn vaiheet 2. 498–499
- Konkreettinen oikeustutkimus, lähtökohtia 1. 77–81
- Korkeakoulut 2. 270–271, 272–273, 504–507, 615, 623–627
- Korporatismi 1. 237, 252, 259–263, 277–285, 286, 291–292, 369–370, 370–374, 381, 386, 394, 397, 398; 2. 29, 34–35, 676, 689–700, 704–705, 709–718
- Korvauslainsäädännön toimeenpano 1. 361–363
- Korvausmenettely 1. 236, 316–317, 324, 327–328, 331, 341–342, 370; 2. 667–668
- Kriisihallinto 1. 219–252, 287–371; 2. 28, 666–668, 705–706
- Kunnallinen luottamushenkilö
 - erottamattomuus 2. 356, 362–363
 - kelpoisuusehdot 2. 269, 272, 276, 278
 - komiteajäsenen rinnastaminen heihin, 2. 218–219
 - tehtävän pakollisuus 2. 283–284
 - tietojen saantioikeus 2. 218–219
 - tunnusmerkit 2. 214, 217
 - vapaa mandaatti 2. 358, 366
 - vastuu 2. 342
- Kurinpito, virkamiesten 2. 96–97, 107–108, 153, 179, 274–275, 384–350, 708
- Kuuliaisuusvelvollisuus, virkamiesten 2. 211–212, 216, 378–379, 432, 493–494
- Kuulustelu 2. 168–172
- Kvoorumsäännös 2. 357
- Kysymykset, eduskunnan ohjaus- ja valvontakeinoina 2. 371, 646
- Käsitelainoppi 1. 8, 10; 2. 189, 615, 674
- Käsittelyjulkisuus 2. 306–308
- Käsittelymenetelmä 2. 109
- Laillinen oikeudenkäyntijärjestys 2. 173–175, 306, 307, 325, 332–333, 364, 394–395, 583
- Lainalaisuusperiaate 2. 48–49, 155–156, 274, 385–386, 441, 467–468, 687
- Lain kaksinaiskäsité 1. 2, 23–24, 128; 2. 21, 441–442, 460–474, 494–497, 680–681
- Lainkäyttö
 - erottaminen hallinnosta 2. 53–57
 - komiteoiden lainkäyttötehtävät 2. 99–110
 - sitä koskeva organisaatiovalta 2. 575–585
- Ks. Riippumattomuusperiaate, Vallanjakoperiaate
- Lainkäyttöpäätös, oikeudellisen sääntelyn prosessissa 2. 57
- Lainsäädäntövalta
 - ala 2. 474–475
 - delegoiminen 2. 386–387, 655–668
- Ks. Legislatiivi, Vallanjakoperiaate
- Laitos, käsite 2. 523–524
- Laitosvalta 2. 583
- Laki, yhteiskunnan ohjauksen välineenä 2. 679–681
- Lakimies, komiteajäsenenä 2. 262–264
- Lakipositivismi 1. 3–4
- Lakkauttaminen
 - komitean 2. 353–354
 - kunnallisen lautakunnan 2. 353
 - viran 2. 353, 543
- Lausunnon antamisoikeus
 - pysyvän komitean 2. 90–91
 - tilapäisen komitean 2. 78–79
- Lausunnon pyytämisoikeus, tuomioistuimen 2. 109–110
- Lausunnon pyytämisvelvollisuus, komitealta 2. 85–86
- Lausunnon sitovuus 2. 86–87
- Legaalinen induktio 2. 674
- Legislatiivi
 - oikeus puuttua eksekutiivin kompetenssiin 2. 633–642
 - organisaatiovalta 2. 494–535, 575–586, 595–600, 618–622, 627–631
 - organisaatiovallan delegoiminen 2. 655–668
- Linjahallinto, käsite 2. 3
- Lisäjäsen, komitean jaoston 2. 408–409
- Lisätehtävä, komitealle 2. 89–90, 398
- Luonnonoikeudellinen koulukunta 1. 16, 33, 54–55, 62, 67–68
- Luottamustoimi, käsite 2. 213–220
- Materiaalinen säädös, käsite 2. 498–499
- Menosääntöjen perusteet, käsite HM 65,1 §:ssä 2. 531–534
- Mietintö, komitean 2. 73–75, 80, 291–293, 295, 353

- Ministerivaliokunta, suhde komiteaan 2. 563–565
- Ministeriö
- komitean esimiesorganisaationa 2. 388–392, 398
 - komiteoita koskeva organisaatiovalta 2. 553–560, 568–575
- Moderni oikeus, ks. Porvarillinen oikeusmuoto
- Monarkistinen periaate 2. 441–442, 446, 466, 529–530, 681–682
- Määräaika, komitean 2. 71–73, 353
- Määrärahat, komiteoita varten 2. 541–543, 642, 645–646
- Normativismi 1. 4, 36–37, 55, 77, 93–94, 98, 121, 125, 130–134; 2. 17, 42–44, 47–49
- Nuhteeton käytös, kelpoisuusehtona 2. 276–279
- Objektiivisuusperiaate 2. 221, 316–317, 324, 329, 393–394, 512–513, 686–687
- Obligatorinen lausunto, käsite 2. 85
- Ohjaus
- käsite 2. 369
 - eriyttäminen hierarkkiseen ja funktionaaliseen 2. 376–377
 - jako oikeudellisesti sitovaan ja sitomattomaan 2. 53
 - jako välittömään ja välilliseen 2. 60–61, 376
 - ohjauskeinoittainen erittely 2. 53–61, 63–64, 370
 - ohjauskohteittainen erittely 2. 50, 370
 - ohjausprosessin vaiheittainen erittely 2. 50–53; 63
 - sisäinen ohjaus sisäisen hallinnon tehtävänä 2. 62–65
- Ohje
- käsite 2. 373–375
 - esimiesorganin ohjeiden antokompetenssi 2. 388
- Oikaisuvaatimusmenettely 2. 96, 101–102, 152–153
- Oikeudellisen sääntelyn mekanismi 1. 90–93; 2. 17
- Oikeudellisen sääntelyn prosessi 2. 89; 2. 16–17
- Oikeus
- eriytyminen objektiiviseen ja subjektiiviseen oikeuteen 1. 37–38, 40
 - eriytyminen yksityis- ja julkisoikeuteen 1. 70–71; 2. 103–104
 - oikeuden eri-reflektiivisyys 1. 123–125
 - oikeuden muodostumisprosessi 1. 81–88; 2. 16
 - oikeuden realisoitumisprosessi 1. 88–101; 2. 16–17
 - tarkasteleminen oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisen faktisiteetin vuorovaikutuksessa 1. 79–80; 2. 17
 - tasot (oikeusmuoto, oikeusideologia, lakimuoto) 1. 74–77; 2. 13
- Oikeusdogmatiikka 2. 17–18
- Oikeushallinto 2. 576, 585
- Oikeusnormit, oikeudellisen sääntelyn prosessissa ja mekanismeissa 1. 89–93; 2. 16–17
- Oikeuspositivismi 1. 4–5
- Oikeussubjektius 1. 39–40, 91–92, 94, 142–146; 2. 13–14, 17
- Oikeussuhde
- asema oikeudellisen sääntelyn prosessissa ja mekanismeissa 1. 91–93, 95–97, 98–101; 2. 101
 - ensisijaiset ja toissijaiset oikeussuhteet 1. 83–84
 - konkreetit ja abstraktit oikeussuhteet 1. 91; 2. 17
- Oikeustositseikka 1. 90–92; 2. 17
- Oikeusvaltiollinen lakivaraus 2. 48, 83, 91, 156, 417, 494–500, 579–580
- Oikeusvaltioperiaate 2. 156, 199, 500
- Omaisuuksien turva 1. 106; 2. 160–164, 669, ks. Perusoikeudet
- Onnettomuuksien tutkinta 2. 70, 111–114, 167–171
- Orgaani, ks. Valtio-organisaatio
- Organisaatio
- käsite 1. 108
 - formaali ja informaali 1. 138
 - institutionaalisen organisaation muodostumisprosessi 1. 137–138; 2. 21–22
- Organisaatiosäädös, käsite 2. 498–499
- Organisaatioteoria 1. 108–109; 2. 9
- Organisaatiovalta
- käsite 2. 10–11, 436–440
- Ks. Erityinen organisaatiovalta, Yleinen organisaatiovalta
- Paikallishallinto
- komiteat siinä 1. 150, 387, 398; 2. 8–9
- Palkkasäännöstely 1. 296–297, 313, 343–350; 2. 69, 658–659
- Parlamentaariset komiteat 2. 35, 248–254, 603, 677
- Parlamentarismi 2. 371, 379–380, 589–590, 592–593, 634–635, 660, 685–686, 706–607

- Perusoikeudet 1. 103, 106; 2. 160–164, 167, 656, 679, 715–716
 Perustaminen, orgaanin 2. 439–440
 Perustelut, budjetin 2. 539–540, 645–646
 Perustuslaillinen monarkia 1. 59; 2. 634
 Pluralismi 2. 233, 689–693, 704
 Poikittaisohjaus 2. 63
 Poliittisen taloustieteen kritiikki 1. 70–74, 76
 Poliittisesti toimiva julkisuus 1. 178; 2. 682–684, 703–704
 Poliittiset edustajat, komiteoissa 2. 248–254
 Poliittiset virkanimitykset 1. 381
 Politologia 2. 9, 693
 Ponsilausumat, eduskunnan 2. 646–649
 Porvarillinen oikeusmuoto 1. 36–50; 2. 13–14
 Porvarillinen valtiomuoto 1. 63–68; 2. 14–15
 Porvarillinen yhteiskuntamuoto 1. 44–46; 2. 13–14
 Privilegiot 1. 156–157, 162–164, 172, 175, 257
 Projektielin 2. 5, 450–452
 Prosessinmuotoinen hallintomenettely 2. 97
 Puheenjohtaja, komitean 2. 297–299, 409–410
 Puolueettomuusperiaate 2. 213, 221–223, 257–258, 263–264, 316–323, 359–360, 393–394, 505, 512–513, 686–689, 707–708
 Puolustushallinto
 – sitä koskeva organisaatiovalta 2. 601–606
 Puolustusneuvosto 1. 272–273; 2. 564, 605–606
 Puutalouden säännöstely 1. 337–343
 Pystysuora työnjako 2. 63
 Pysyvä asiantuntija, komitean 2. 154–155
 Päätös
 – lopullinen ja ei-lopullinen 2. 66–67
 Päätösvalta, käsite 2. 66–67
 Päätösvaltaisuus 2. 337–339
- Raha-asiainvaliokunta, valtioneuvoston 2. 398–399, 421, 427, 557, 570, 574
 Reseptio-orgaani
 – komiteat reseptio-orgaaneina 2. 9, 34, 89
 Resurssihallinto
 – komiteoiden osallistuminen siihen 2. 142–149
 – valtion tehtäväluokituksessa 2. 62
 – valtiovarainministeriön asema siinä 2. 417–418
 Riippumattomuusperiaate 2. 358–359, 362–366, 379, 393–396, 576–578, 580, 584–586, 687–688, 706, 708
 Salassapitovelvollisuus, ks. Asiakirja-julkisuus, Vaitiolovelvollisuus
 Selvittämismäärä 2. 179–180
 Sihteeri, komitean 2. 154–155
 Siirtoväen huolto 1. 354–355
 Sijainen, esteellisyytilanteessa 2. 337–338
 Sisäinen hallinto
 – komiteoiden osallistuminen siihen 2. 138–149
 – sitä koskeva organisaatiovalta 2. 515–517, 584–586, 624–626
 – valtion tehtäväluokituksessa 2. 49, 61–65
 Sivuelin 2. 4, 450, 452
 Sopimusvalmistelu 2. 588–590, 593–594
 Sopimusvalta 2. 135–136, 586–600
 Sopimusvaltuuskunta 2. 590–594
 Sosiologia 1. 2, 42, 82–83
 Sotakorvaustuotanto, johto- ja valvontaorganisaatio 1. 329–332
 Sotilaskäskyasiat, käsite 2. 602–603
 Subdelegaatio 2. 652, 658–659
 Substituutio-ongelma, esteellisyytilanteessa 2. 338–339
 Suhteellisuusperiaate 2. 684–686, 704
 Suullinen käsittely, hallintolainkäytössä 2. 177
 Säädöskokoelma
 – komiteoita koskevien päätösten julkaiseminen 2. 560–563
- Tahtokäsitteet
 – klassisen positivismin teorioissa 1. 38–41; 2. 13
 – Kelsenin kritiikki 1. 93–94
 Taidehallinto 1. 271; 2. 122
 Talousneuvosto 1. 249–251, 252, 263, 277–285, 303–309; 2. 157, 159, 453, 640
 Tarkoitussidonnaisuuden periaate 2. 353
 Tehtävä
 – käsitteen suhde kompetenssikäsitteeseen 2. 47–49
 Tehtävässä pysymissuoja, komiteajäsenen 2. 360–368
 Teoriakritiikki 1. 6, 77
 Taidehallinto 1. 271–272; 2. 122

- Tietojen saantioikeus, komiteoiden
- kunnilta 2. 198-208
- valtio-orgaaneilta 2. 182-197
- yksityisiltä 2. 155-182
Todistajien kuuleminen 2. 167-172,
174-179, 181-182
Toimeksiannon muuttaminen 2. 397-
399
Toimikausi, komitean 2. 71-72, 79-80,
352-354
Toimivalta, ks. Kompetenssikäsité
Totuudessa pysymisvelvollisuus 2.
168-171, 177, 178-179, 181
Tulo- ja menoarvio, ks. Budjetti
Tulopolitiikka 1. 392-394; 2. 658-659,
676, 698-699, 710-711, 716-718
Tuomari
- erottamattomuus 2. 356, 363-364
- jäävi 2. 311-313, 315, 325, 329-330,
336-337
- vala 2. 296, 307
- vastuu 2. 341, 358-359, 362, 365, 395
Ks. Puolueettomuusperiaate, Riippu-
mattomuusperiaate
Tuomioistuin
- muodollis-organisatorinen käsite 2.
54-55, 92, 577
Ks. Funktionaalinen puolueettomuus,
Lainkäyttö, Riippumattomuusperi-
aate, Vallanjakoperiaate
Tutkintakomiteat 2. 70, 110-115, 167-
172, 237, 322, 353, 395, 641
Työjärjestys, komiteoiden ohjauksen
välineenä 2. 401-410
Työryhmä
- määrällinen kehitys 1. 385; 2. 7
- suhde toimikuntaan 2. 568-575
Täytäntöönpanosäädös, sääntelyala 2.
661-666

Ulkoasiainhallinto
- sitä koskeva organisaatiovalta 2. 586-
600
Ks. Kansainvälisten suhteiden hoito
Uuskantilaisuus 1. 4, 11, 28, 36-37

Vaihtoehtoinen lainoppi 2. 25-26, 719
Vaitiolovelvollisuus 2. 188, 197, 299-
310, 415-416, 703-704
Valiokunta
- eduskunnan 2. 644-645
- senaatin 1. 192, 215-216, 219
- säätyvaltiopäivien 1. 166, 168, 172
Ks. Ministerivaliokunta
Valitus, komiteajäsenen valinnasta 2.
280-283
Vallanjakoperiaate 1. 107; 2. 1-2, 53-54,
379, 456-494, 575-578, 634-639, 655-
656, 660, 687-688, 708-709
Valmisteluvaiheen aktit
- mahdolliset oikeusvaikutukset 2. 68
- systematisointi 2. 67-68
Valmisteluvalta, valtioneuvoston 2.
490-492, 545
Valmiuslainsäädäntö 2. 659, 668
Valtakirjavirkamies 2. 212-213
Valtiofunktiot 1. 86-87
Valtiokäsité
- laaja ja suppea 1. 54-58; 2. 14
- luonnollinen ja juridinen (v. Gerber)
1. 13-14
- sosiaalinen ja juridinen (Jellinek)
1. 25-29
Valtionapujärjestelmä 2. 165-167, 203-
204
Valtioneuvosto
- toimivallanjako presidentin kanssa 2.
546-548, 550-553
- toimivallanjako yleisistunnon ja mi-
nisteriöiden välillä 2. 553-560
Ks. Erityinen organisaatiovalta, Yleinen
organisaatiovalta
Valtion itsevelvoittautuminen 1. 32-34,
124
Valtion oikeushenkilöllisyys 1. 2, 10, 14,
20-21, 28-29, 52, 111-112, 118-126,
126-129, 135, 140-142; 2. 20-21, 23,
41
Valtionyhtiöt 2. 629-630
Valtio-orgaani
- in abstracto ja in concreto 1. 126-127,
130-132, 135-136, 137-138; 2. 21-22
- oikeussubjektius ja keskinäissuhtei-
den luonne 1. 126-141; 2. 20-23
Valtiosääntö
- aineellinen ja muodollinen 2. 672
- sääntelyala 1. 102-107; 2. 671-672
- valtio-orgaanien toimivaltaperustana
2. 441-442
- valtiosääntökäsityksen kehitys Suo-
messä 1. 176, 180
Valtiosääntöperiaatteet
- ideologiset 2. 670-676
- positiivisoikeudelliset 2. 443-444
- Suomen valtiosääntöperiaatteet 2.
677-688
- komiteat ja valtiosääntöperiaatteet 2.
700-709
Valtionehtävät
- tehtävien muuttuminen 1. 373-374;
2. 694-695
- perusluokitus 2. 49
Valtiovalta 1. 14-16, 21-22, 26-27, 53,
57-58, 65-68, 85-87; 2. 14, 41-44

- Valtiovarainministeriö, komiteoiden ohjauksessa ja valvonnassa 2. 417–428
- Valuuttasäännöstely 1. 245–246
- Valvonta
- käsite 2. 370–371, 411
 - komiteoiden tehtävänä 2. 102–118
 - komiteoita koskeva hierarkkinen 2. 410–416
 - valvontainformaation saanti 2. 164–172, 411–416
- Valvontaoikeuden ostamiskonstruktio 2. 165–167, 203–204
- Varajäsen, komitean 2. 338–339
- Varhaiskonstitutionaalinen koulukunta 1. 10, 12, 18–19
- Viranomais, käsite 2. 189–190, 504
- Virassa pysymisoikeus 1. 162, 188, 257
- Virasto, käsite 2. 541
- Virastodemokratia 2. 146–149, 507, 552, 560, 584–585
- Virka
- käsite 2. 210
 - lakkauttaminen 2. 353, 543
 - omistusobjektina 1. 162–163
 - perustaminen 2. 220–221, 531–534, 538–543
- Virka-apu 2. 182–184
- Virkakäsky
- käsite 2. 373
 - luokittaminen 2. 375–376
- Virkamies
- aseman kehitys 1. 162–165, 187–191, 257–258, 372
 - hallinto-oikeudellisena käsitteenä 2. 210–213, 505
 - komiteajäsenenä 2. 254–259
 - rikosoikeudellisena käsitteenä 2. 342–344
- Virkamieshallintoperiaate 2. 210–213, 500–518, 686–687, 707–708
- Virkanimitysmenettely 2. 222–224, 242, 707
- Virkavala 2. 285, 295–296
- Virkavastuu
- kurinpidollinen 2. 348–350
 - rikosoikeudellinen 2. 341–348
 - vahingonkorvausoikeudellinen 2. 351–352
- Vulgääritiede 1. 4
- Vuokrasäännöstely 1. 297, 300, 351–352; 2. 667–668
- Välillinen valtionhallinto
- käsite ja sisäinen luokitus 2. 614–618
 - sitä koskeva organisaatiovalta 2. 618–632
- Välimiesmenettely 2. 93–95, 103–106, 177–179, 228–229, 580–581
- Väliportaalla hallinto
- komiteat siinä 1. 150, 387, 398; 2. 8
- Yhteiskunnan aspektijako 1. 75; 2. 12–13
- Yhteiskunnan tasot 1. 74–76; 2. 12
- Yleinen organisaatiovalta
- käsite 2. 444
 - perustelut 2. 456–494, 544–545
 - rajoitukset 2. 494–543, 550–553, 575–632
 - suoja 2. 633–651
- Ks. Asetuksenantovalta, Budjetti, Legislaatiivi
- Ylipäällikönvalta 2. 601–606
- Ylläpitotehtävät, valtion tehtäväluokituksessa 2. 62
- Äänioikeus 1. 103–104; 2. 677–681, 684