

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 67

SUOMALAISEN LAKIMIES-
YHDISTYKSEN JULKAISUJA

A-SARJA

N:o 67

JAAKKO UOTILA

PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN
SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA

SENTRALISAATION JA DESENTRALISAATION
OIKEUDELLISTA TAUSTAA KOSKEVA
TUTKIMUS

DIE ÜBERTRAGUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT IN DER
STAATSVERWALTUNG FINNLANDS

Untersuchung über den rechtlichen Hintergrund
von Zentralisation und Dezentralisation

ZUSAMMENFASSUNG

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA

SENTRALISAATION JA DESENTRALISAATION
OIKEUDELLISTA TAUSTAA KOSKEVA
TUTKIMUS

KIRJOITTANUT

JAAKKO UOTILA

LAKITIEEEN · LSENSIAATTI, VARATUOMARI

*Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esi-
tetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luento-
salissa III lauantaina maaliskuun 30 päivänä 1963
kello 12*

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1963
Vammalan Kirjapaino Oy.
ISBN 978-951-855-829-6 (PDF)

A L K U L A U S E

Tämän tutkimuksen aihe kuuluu osana valtionhallinnon sentralisaation ja desentralisaation ongelmaan. Kysymys sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta, jota alunperin olin suunnitellut väitöskirjani aiheeksi, osoittautui kuitenkin liian laajaksi. Se sisältää myös runsaasti kysymyksiä, jotka eivät kuulu oikeustieteen piiriin. Näistä syistä olen rajoittanut tutkimukseni koskemaan päätösvallan siirtämistä Suomen valtionhallinnossa.

Mieluisa tehtäväni on kiittää erityisesti prof. V. Merikoskea, joka alkuvaiheista saakka on työtäni monin tavoin tukenut. Myöhemmässä vaiheessa olen saanut arvokasta apua vt. prof. Olli Ikkalalta sekä prof. Paavo Kastarilta, mistä heille esitän parhaat kiitokseni. Työni edistymistä ovat ratkaisevasti auttaneet myös ne keskustelut, joita olen käynyt lukuisien käytännön asiantuntijoiden kanssa. Voimatta mainita kaikkia nimeltä esitän tässä heille kiitokseni.

Työskentelyäni ovat edistäneet Alfred Kordelinin säätiön, Suomen Kulttuurirahaston sekä Helsingin yliopiston kanslerin myöntämät apurahat, mitkä kiitollisuudella mainitsen. Vielä kiitän Suomalaista Lakimiesyhdistystä siitä, että teokseni on hyväksytty yhdistyksen julkaisusarjaan.

Espoon Tapiolassa, helmikuulla 1963.

Jaakko Uotila

SISÄLLYSLUETTELO

Alkulause	VII
Sisällysluettelo	IX
Lähdekirjallisuus	XIII
Lyhennyksiä	XXIII

ENSIMMÄINEN OSA

I LUKU.

ERÄITÄ PERUSKÄSITTEITÄ	1
A. Yleisiä näkökohtia	1
B. Organisaationormeista ja käyttäytymisnormeista	2
C. Toimivalta ja päätösvalta	7
D. Orgaani ja viranomainen	11

II LUKU.

SENTRALISAATIO JA DESENTRALISAATIO. PÄÄTÖSVALLAN DELEGOIMINEN	13
A. Katsaus kotimaiseen kirjallisuuteen	13
B. Katsaus ulkomaiseen kirjallisuuteen	19
C. Oman kannan kehittäminen	36
1. Sentralisaatio ja desentralisaatio	36
Sentralisaation ja desentralisaation tunnusmerkit	37
Desentralisaation eri lajeja	40
Konsentraatio ja dekonsentraatio	41
2. Päätösvallan delegoiminen	43
Delegointi ja valtuutus	45

III LUKU.

VERTAILEVA KATSAUS ERÄISIIN ULKOMAISIIN JÄRJESTELMIIN	49
A. Ruotsi	49
B. Norja	53
C. Tanska	57
D. Islanti	60

E. Englanti	60
F. Saksan liittotasavalta	63
G. Ranska	66

TOINEN OSA. PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA

IV LUKU.

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA	69
A. Tutkimuksen rajoittaminen	69
Hallintotoimen käsitteestä	70
Päätösvallan siirtäminen valtionhallinnon ulkopuolisille oikeussubjek- teille ja organeille	77
B. Eri tapausten ryhmittelyä	78
C. Yleisiä näkökohtia päätösvallan siirtämisen sallittavuudesta Suomen oikeuden mukaan	80
Eräitä systemaattisia näkökohtia	80
Oikeusteoreettisia näkökohtia	81
Virkamiesoikeudellisia näkökohtia	83
Käytännöllisiä näkökohtia	84
Eri tapausryhmien tarkastelua	86

V LUKU.

TASAVALLAN PRESIDENTTI	95
A. Tasavallan presidentin toimivallasta yleensä	95
B. Voiko tasavallan presidentti delegoida päätösvaltaa, joka hänelle kuuluu perustuslain nojalla	97
C. Voiko presidentti delegoida lakiin tai asetukseen perustuvaa päätösvaltaansa	103
D. Presidentin valta pidättää ratkaistavakseen asioita	104
E. Muita päätösvallan siirtoja	106

VI LUKU.

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNTO	108
A. Valtioneuvoston toimivallasta yleensä	108
B. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliset toimivaltasuhteet hallinto- asioissa	110
C. Päätösvallan siirtäminen valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriöille tai muille viranomaisille	112
1. Katsaus kehitykseen	112
2. Eräitä tulkintakysymyksiä	117
D. Päätösvallan siirtäminen alemmalta viranomaiselta valtioneuvoston yleis- istunnolle	119

E. Valtioneuvoston raha-asiaINVALIOKUNTA. Ennakollisen finanssivalvonnan järjestely	121
Ennakollisen finanssivalvonnan järjestely	122
Ennakollisen finanssivalvonnan luonne	124
Ennakollisen finanssivalvonnan laajuus	129

VII LUKU.

MINISTERIÖT	133
A. Sisäinen päätösvallan siirtäminen	133
1. Vuoden 1922 lainsäädännön syntyvaiheet	133
2. Valtioneuvoston ohjesäännön säännökset päätösvallan siirtämisestä	138
3. Päätösvallan siirtäminen suoraan asetuksella	140
4. Päätösvallan siirtäminen erityisellä määräyksellä	150
Yleistä	150
Kenelle päätösvaltaa voidaan siirtää	151
Siirrettävän päätösvallan laajuus	155
5. Päätösvallan siirtäminen muilla tavoin	157
6. Päätösvallan pidättäminen	159
B. Ulkoinen päätösvallan siirtäminen	161

VIII LUKU.

KESKUSVIRASTOT	165
A. Keskusvirastoista yleensä	165
B. Sisäinen päätösvallan siirtäminen	169
C. Ulkoinen päätösvallan siirtäminen	174

IX LUKU.

LÄÄNINHALLITUKSET	177
A. Yleistä	177
B. Sisäinen päätösvallan siirtäminen	178
C. Ulkoinen päätösvallan siirtäminen	182

X LUKU.

NIMISMIEHET	186
A. Yleistä	186
Nimismies yksinäisviranomaisena	188
Apulaisnimismies	189
B. Päätösvallan siirtäminen	191
Suhde ylempiin hallintoviranomaisiin	191
Nimismiehen ja apulaisnimismiehen väliset toimivaltasuhteet	192
Poliisikonstaapelit ja kanslistit	194
C. Blankopäätös	194

KOLMAS OSA. PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMISEN OIKEUSVAIKUTUKSET.

XI LUKU.

PÄÄTÖSVALLAN VIRHEETÖN SIIRTÄMINEN	197
A. Siirron perusteella suoritettut hallintotoimet	197
1. Sisäinen päätösvallan siirtäminen	198
2. Ulkoinen päätösvallan siirtäminen	201
B. Siirron peruuttaminen. Poikkeaminen yksittäistapauksissa	202
C. Eräitä vastuukysymyksiä	204

XII LUKU.

PÄÄTÖSVALLAN VIRHEELLINEN SIIRTÄMINEN. SIIRRON PÄTEVYYS JA PÄTEMÄTTÖMYYS. SIIRRON PERUSTEELLA SUORITETUN HALLINTOTOIMEN PÄTEVYYS JA PÄTEMÄTTÖMYYS	209
A. Hallintotoimen pätevydestä ja pätemättömyydestä yleensä	209
1. Katsaus teorian kehitykseen	209
2. Erinäisiä näkökohtia	213
B. Siirron pätevydestä ja pätemättömyydestä	220
C. Siirron perusteella suoritettujen hallintotoimien pätevyys ja pätemättömyys ..	223
1. Yleisiä huomautuksia	223
2. Eräitä mitättömyystapauksia	223
Ulkoiset päätösvallan siirrot	224
Sisäiset päätösvallan siirrot	226
3. Muita tapausryhmiä. Erityisesti kumottavuudesta	227
4. Ratihabition mahdollisuus	230

XIII LUKU.

PÄÄTÖSVALLAN VIRHEELLINEN SIIRTÄMINEN. VASTUUKYSYMYKSIÄ	231
A. Vastuu virheellisestä päätösvallan siirtämisestä	231
1. Tasavallan presidentti	231
2. Valtioneuvoston jäsenet	232
3. Virkamiehet	235
Rikosoikeudellinen vastuu	236
Kurinpidollinen vastuu	237
Vahingonkorvausvastuu	238
B. Vastuu siirron perusteella suoritetuista hallintotoimista	239
<i>Zusammenfassung</i>	241
<i>Asiahakemisto</i>	253

LÄHDEKIRJALLISUUS

Milloin luettelossa esiintyy vain yksi saman tekijän kirjoittama teos, on viittaus suoritettu mainitsemalla ainoastaan tekijän nimi. Muissa tapauksissa on lyhennetty viittaustapa ilmaistu sulkeissa, ellei se ole itsestään selvänä pidettävä. Monistettujen komiteanmietintöjen osalta on noudatettu Eduskunnan kirjaston numerointia.

- Aattonen, Toivo*, Onko Suomen oikeudessa kaksipuolisia hallintotoimia? LM 1950 s. 414—423.
- Adamovich, Ludvig*, Grundriss des Österreichischen Verwaltungsrechts. Vierte Auflage, Wien 1948.
- Ahtee, Aaro*, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Vammala 1950.
- » — Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298—312.
- Alanen, Aatos*, Yleinen oikeustiede. Turku 1948. (Alanen).
- » — Oikeustiede oikeuslähteenä. LM 1958 s. 423—429.
- » — Oikeuslähde- ja laintulkintaoppi. Moniste, Helsinki 1959.
- Andersen, Poul*, Om ugyldige Forvaltningsakter. Kjøbenhavn 1924.
- » — Dansk Statsforfatningsret. Gyldendal 1954.
- » — Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. Tredje Udgave, Gyldendal 1956.
- Andrén, N.*, Modern Swedish Government. Stockholm 1961.
- Antonioli, Walter*, Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien 1954.
- Beer, Samuel H.*, Treasury Control. Oxford 1956.
- Björkstén, S. R.*, Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929. (Björkstén).
- » — De högsta statsorganens befattning med militära ärenden. JFT 1929 s. 9—41, 111—145.
- Brotherus, K. R.*, Katsaus Suomen valtiollisen järjestysmuodon historialliseen kehitykseen. Porvoo 1945.
- Brusiin, Otto*, Oikeusteoriasta. VY 1947 s. 22—28.
- » — Legal Theory. Some Considerations. Archiv für Rechts- und Socialphilosophie 1957 s. 465—469.
- » — Yleisestä oikeusteoriasta. Suomalainen Suomi 1962 s. 159—163.
- Burckhardt, Walther*, Methode und System des Rechts. Zürich 1936. (Methode und System).
- » — Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Zweite Auflage, Zürich 1944. (Organisation).
- Burkhead, Jesse*, Government Budgeting. New York 1956.
- Buttgenbach, André*, Manuel de droit administratif. Bruxelles 1959.
- Campbell, G. A.*, The Civil Service in Britain. London and Tonbridge 1955.

- Castberg, Frede*, Innledning til forvaltningsretten. 3. utgave, Oslo 1955. (Forvaltningsret).
- » — Norges statsforfatning I—II. Annen utgave, Universitetsforlagets Trykningsentral 1959.
- Chester, D. N.*, Development of the Cabinet 1914—1949. British Government since 1918. London 1950 s. 31—55.
- Davis, Kenneth Culp*, Administrative Law Treatise I—IV. St. Paul, Minn. 1958.
- Debes, Jan*, Organisasjon. Oslo-Bergen 1961.
- Delvolvé, Jean*, Les »Délégations des Matières» en droit public. Thèse Toulouse 1930.
- Duez, Paul — Debeyre, Guy*, Traité de droit administratif. Paris 1952.
- Duguit, Léon*, Traité de droit constitutionnel I—III. Troisième édition. Paris 1927, 1928, 1930.
- Duverger, M.*, Droit public. Paris 1957.
- Eckhoff, Torstein*, Delegasjon av avgjørelsesmyndighet i forvaltningen. NAT 1961 s. 472—511. (Alustus Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 13. yleiskokouksessa).
- Eisenman, Charles*, Centralisation et décentralisation. Paris 1948.
- Ellilä, Tauno*, Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Porvoo 1952.
- » — Hallintokanteiden lajeista. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira — U. J. Castrén. Vammala 1961 s. 54—71.
- » — Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Porvoo 1962.
- Erich, Rafael*, Suomen valtio-oikeus I—II. I Helsinki 1924, II Porvoo 1925.
- » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924 s. 72—157. (Kompetensfördelning).
- » — Eräitä huomautuksia lain ja asetuksen käyttämisestä virastojen järjestysmuodon perusteita laadittaessa. LM 1938 s. 227—235.
- Ermacora, Felix*, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation. Ein Beitrag zu Hauptproblemen der Staatsrechtslehre. Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Band V (Neue Folge) 1953 s. 101—165.
- Finer, S. E.*, A Primer of Public Administration. London 1950.
- Fleiner, Fritz*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Achte Auflage, Tübingen 1928.
- Fontaine, Emile*, Décentralisation et déconcentration. Saint-Malo 1899.
- Forsman, Jaakko*, Straffrättens allmänna läror, utgifna af Lars Wasastjerna. Tredje upplagan, Kerava 1930.
- » — De särskilda brotten III. Fjärde upplagan, utgiven av Brynolf Honkasalo. Helsingfors 1938.
- Forsthooff, Ernst*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band, Allgemeiner Teil. Achte Auflage, München und Berlin 1961. (Forsthooff).
- » — Verwaltungsorganisation. Die Verwaltung 7. Vierte Auflage, Braunschweig 1957. (Verwaltungsorganisation).
- Friedmann, W.*, Legal Theory. Fourth Edition, London 1960.
- Giacometti, Z.*, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts I. Zürich 1960.
- Granfelt, O. Hj.*, Välimiesmenettely. Kolmas painos (suomennos), Tampere 1941.
- Griffith, J. A. G. and Street, H.*, Principles of Administrative Law. Second Edition, London 1957.

- Hakkila, Esko*, Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Hauriou, Maurice*, Précis élémentaire de droit administratif. Deuxième édition. Paris 1930.
- Heckscher, Gunnar*, Decentraliseringsproblemet inom statsförvaltningen. Några reflexioner kring en utredning. Studier tillägnade Fredrik Lagerroth. Lund 1950 s. 155—171.
- » — Svensk statsförvaltning i arbete. 2. upplagan, Stockholm 1958.
- Herlitz, Nils*, Föreläsningar i förvaltningsrätt. I Inledning till förvaltningsrättens studium, Stockholm 1937; II Den offentliga förvaltningens organisation, andra upplagan, Stockholm 1948; III Förvaltningsrättsliga plikter, Stockholm 1949. (Föreläsningar I—III).
- » — Förvaltningsförfarandet. SOU 1946: 69. Stockholm 1946.
- » — Critical Points of the Rule of Law as understood in the Nordic Countries. Särtryck ur festskrift till Georg Andrén. Uppsala 1961 s. 162—175. (Rule of Law).
- » — Liket och oliket i nordisk offentlig rätt. Arthur Thomsons festskrift 1961 s. 228—241. (Liket och oliket).
- » — Delegasjon av avgjørelsemyndighet i forvaltningen. NAT 1961 s. 523—533. (Lisäalustus Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 13. yleiskokouksessa).
- » — Nordisk offentlig rätt III. (NOR III). (Viittaus tarkoittaa teoksen taittovedosta v. 1962, joka on ollut tekijän käytettävissä).
- Hermanson, Robert*, Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af H. Nyqvist. Helsingfors 1898. (Hermanson).
- » — Kommandomål och militära utnämningsärenden. Utlåtanden och betänkanden. Helsingfors 1933 s. 176—213.
- » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Kolmas, uudistettu painos. Toimittanut Kaarlo Kaira. Helsinki 1952. (Hermanson—Kaira).
- von Hippel, Ernst*, Untersuchungen zum Problem des fehlerhaften Staatsakts. Zweite Auflage, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960.
- Hohfeld, Wesley Newcomb*, Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. New Haven 1923.
- Homont, André*, La déconcentration des services publics. Thèse, Bordeaux 1950.
- Honkasalo, Brynolf*, Suomen rikosoikeus. Yleiset opit I—II. Hämeenlinna 1948, 1949.
- » — Erinäiset rikokset. Kolmas painos, Hämeenlinna 1950.
- » — Suomen rikosoikeus. Erityinen osa III. Hämeenlinna 1962.
- Hyvönen, J. T.*, Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. Helsinki 1928 (Komiteanmietintö 1928: 15).
- » — Valtioneuvoston ja ministeriöiden päättämismääräysten rajoista. JFT 1930 s. 340—354.
- Ikkala, A. K.*, Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakemisto 1933—1958. Helsinki 1960.
- » — Valtion valitusoikeus hallintoasioissa. LM 1960 s. 285—328.
- Ikkala, Olli*, Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959.
- » — Vastaväittäjän lausunto Tore Modeenin väitöskirjasta »Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden». LM 1962 s. 387—399.

- Imboden, Max*, Der nichtige Staatsakt. Zürich 1944.
- International Institute of Administrative Sciences*. Proceedings, XIth International Congress of Administrative Sciences. Brussels 1959.
- Jacobsson, Malte*, Centralisation och decentralisation. NAT 1945 s. 136—146.
- Jansson, Jan-Magnus*, Hans Kelsens statsteori mot bakgrunden av hans rättsfilosofiska åskådning. Helsingfors 1950.
- Jellinek, Georg*, Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage, Neudruck, Berlin 1929.
- Jellinek, Walter*, Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Tübingen 1908. Unveränderter Nachdruck 1958.
- » — Verwaltungsrecht. Dritte Auflage, Berlin 1931.
- Jóhannesson, Ólafur*, Det islandske statsstyres organisation og hovedtraek. Reykjavik 1958.
- » — Delegation av avgjörelsesmyndighet i forvaltningen. NAT 1961 s. 518—523.
- Jyränti, Antero*, Yhdysvaltain ja Suomen presidentin aseman vertailua. Poliitiikka 1962 s. 208—244.
- Jägerskiöld, Stig*, Om allmän förvaltningsrätt. Uppsala 1958.
- Kaira, Kaarlo*, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932. (Suomen valtiosopimukset).
- » — Finlands regering och riksdag i krigstid. SvJT 1941 s. 685—701.
- » — Finlands statsrätt under krigstiden. Juristen 1948 s. 69—89.
- » — Tuomioistuimet valtiosäännön vartijoina. Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898—1948. Vammala 1948 s. 311—334.
- » — Milloin laki tulee voimaan. JFT 1961 s. 360—369.
- Kastari, Paavo*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940.
- » — Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa. VY 1941 s. 39—63.
- » — Eräitä keskushallinnon organisation erikoispiirteitä Pohjoismaissa. LM 1946 s. 608—626.
- » — Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoimisesta. LM 1947 s. 31—61.
- » — Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. VY 1947 s. 92—103.
- » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.
- » — Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi siitä tehdä aloitteen? Juhlajulkaisu T. M. Kivimäki, Vammala 1956 s. 173—196.
- » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta. LM 1956 s. 770—790.
- » — Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. LM 1960 s. 675—709.
- » — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961.
- » — Verfassungsgerichtsbarkeit in Finnland. Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Köln-Berlin 1962 s. 198—229.
- Kekkonen, Urho*, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Kelsen, Hans*, General Theory of Law and State. Cambridge-Massachusetts 1945. (General Theory).
- » — Reine Rechtslehre. Zweite Auflage, Wien 1960.
- Killinen, K.*, Demokratia ja totaalinen sota. Porvoo 1956.
- Kivimäki, T. M.* — *Ylöstalo, Matti*, Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Porvoo 1959.
- Koch, Ejler*, Delegation av avgjörelsesmyndighet i forvaltningen. NAT 1961 s. 539—543.

Komiteanmietinnöt

A. Kotimaiset.

Komiteanmietintö 1917: 11. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakikomitean mietintö 7. (Perustuslakikomitea).

— » — 1921: 17. Virastokomitean mietintö N:o 1. (Virastokomitea).

— » — (1928: 15. Ks. *Hyvönen, J. T.*)

— » — 1943: 2. Ehdotukset valtioneuvoston uudeksi ohjesäännöksi sekä eräiksi muiksi valtion yleistä hallitusta ja hallintoa koskeviksi säännöksiksi. (Valtioneuvoston ohjesääntökomitea).

— » — 1953: 4. Aluejakokomitean mietintö.

— » — Mon. 1953: 37. Komitealta, joka on asetettu harkitsemaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan järjestämistä yksinkertaisemmaksi, nopeammaksi ja tehokkaammaksi sekä laatimaan siitä aiheutuvat, koko valtioneuvostoa koskevat laki- ja asetusehdotukset. (Valtioneuvoston rationalisointikomitea).

— » — Mon. 1954: 30. Lääkintähallintokomitean mietintö lääkintäalan ylimmän johdon uudelleen järjestelystä. (Lääkintähallintokomitea).

— » — 1955: 1. Lääninhallintokomitean mietintö.

— » — 1958: 5. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö. (VOK I).

— » — Mon. 1959: 1. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö II. (VOK II).

— » — Mon. 1959: 52. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö III. (VOK III).

— » — Mon. 1960: 46. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö VII. Sisäasiainministeriön hallinnonhaara. (VOK VII).

— » — Mon. 1961: 49. Valtionhallinnon organisaatiokomitean mietintö VIII. Valtiovarainministeriön hallinnonhaara. (VOK VIII).

— » — Mon. 1962: 55. Virastojen ja laitosten sijoituskomitean I osamietintö.

B. Ulkomaiset.

Decentraliseringsutredningens sammanfattande redogörelse för företagen översyn ur decentraliseringssynpunkt av den civila statsförvaltningen. Avgiven den 7 september 1949. (moniste).

Innstilling fra R-komiteén. Oslo 1946.

Innstilling fra Desentraliseringskomiteen. Oslo 1947.

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

(Statens offentliga utredningar 1946: 69. Ks. Herlitz, Nils.)

Statens offentliga utredningar 1958: 14. Författningsutredningen II. Regeringsarbetet.

Kormann, Karl, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Berlin 1910.

Korte, Kai, Asiain käsittelystä ministeriössä sekä ministerin ja esittelijän vastuusta. Moniste 3.5.1961.

Koskimies, M. E., Hallintokoneistomme. Helsinki 1950.

Kuhne, Fritz, Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenzen der Staatsorgane. Dissertation, Aarau 1941.

- Kuuskoski, Reino*, Kunnallislaki. Neljäs painos, Porvoo 1960. (Kuuskoski).
- » — Muutoksenhaku valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin. LM 1953 s. 437—451.
- Lahtinen, Osvi*, Zum Aufbau der rechtlichen Grundlagen. Helsinki 1951.
- Lainvalmistelukunnan* julkaisuja 1930: 2. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annettujen lain muuttamisesta sekä ehdotus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta.
- Langrod, Georges*, Line, Staff, Auxiliary Services. RISA 1952 s. 562—572.
- Larma, Otto*, Päättämismäntän, toimeenpanon ja hallinnon käsitteistä kunnallislakien mukaan. LM 1944 s. 387—400.
- Lassen, Julius*, Nogle Bemaerkninger om Definitioner i Retslitteraturen. Festskrift för friherre R. A. Wrede, Helsingfors 1921 s. 23—37.
- de Laubadère, André*, Traité élémentaire de droit administratif. Deuxième édition, Paris 1957. (de Laubadère).
- » — Les réformes administratives de 1958—1959. Addendum au Traité élémentaire de droit administratif, 1957. Paris 1960.
- Lihtonen, Paavo*, Läänien hallinto. Siviilitoimituskunta-Sisäasiainministeriö 1869—1944, Helsinki 1944 s. 39—60.
- Lindencrona, G.*, Decentralisering inom statsförvaltningen. FT 1949 s. 1—16.
- Lindman, Sven*, Suomen valtiojärjestelmä (suomennos). Porvoo 1962.
- Loewenstein, Karl*, Verfassungslehre. Tübingen 1959.
- Makkonen, Kaarle*, Ajatuksia juridisen kielen loogisesta analyysistä. LM 1959 s. 49—72.
- Malliavin, René*, La délégation en droit public. Thèse Paris 1920.
- Malmgren, Robert*, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Sjunde upplagan utgiven av Erik Fahlbeck och Halvar G. F. Sundberg. Stockholm 1957.
- Maunz, Theodor*, Deutsches Staatsrecht. Elfte Auflage, München und Berlin 1962.
- Maunz, Theodor — Dürrig, Günter*, Grundgesetz, Kommentar. Lieferung 1 bis 5. München und Berlin 1961.
- Mayer, Otto*, Deutsches Verwaltungsrecht I—II. Dritte Auflage. Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft. München und Leipzig 1924.
- Menger, Christian-Friedrich*, System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Tübingen 1954.
- Merikoski, V.*, Erivapauden käsite. Helsinki 1936.
- » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- » — Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. DL 1944 s. 177—190.
- » — Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä. LM 1946 s. 596—607.
- » — Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Vammala 1953. (Laillisuusvalvonta).
- » — Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Vammala 1954.
- » — Harkintavalta nimitysasioissa. Juhlajulkaisu T. M. Kivimäki, Vammala 1956 s. 229—250.
- » — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- » — Kuittauksesta viranomaisaloitteisen itseoikaisun yhteydessä. LM 1959 s. 1—30.

- Merikoski, V.*, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I—II. Vammala 1959, 1961. (Oikeussuojajärjestelmä I—II).
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. I, 2 painos, II. Porvoo 1962. (Julkisoikeus I—II).
- Merkl, Adolf*, Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien und Berlin 1927.
- Meyer, Poul*, Om delegation av administrativ kompetence. UR 1954 s. 29—39.
- » — Administrative Organization. A Comparative Study of the Organization of Public Administration. Copenhagen 1957.
- Mielonen, Väinö ja Wenelius, Ernst*, Nimismiesten käsikirja. Toinen painos, Mänttä 1933.
- Millet, John D.*, Government and Public Administration. New York-Toronto-London 1959.
- Modeen, Tore*, Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Åbo 1962.
- Mooney, James D.*, The Principles of Organization. Revised Edition, New York and London 1947.
- Morrison, Herbert*, Government and Parliament. Oxford 1954.
- Münch, Fritz*, Die Bundesregierung. Frankfurt am Main 1954.
- Nousiainen, Jaakko*, Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo 1959.
- Nuorvala, A.*, Lääninoikeuden toimivallasta. LM 1958 s. 688—710.
- Oksanen, Voitto*, Nimismies ulosottomiehenä. Suomen Nimismiesyhdistys 25-vuotisjuhlajulkaisu. Lahti 1946 s. 131—137.
- Paalanen, Erkki*, Valtion kassa- ja tilinpitäjärjestelmä. Toinen painos, Vammala 1961.
- Palme, W. A.*, Om disciplinär bestraffning av tjänstemän. Åbo 1947.
- Peters, Hans*, Zentralisation und Dezentralisation. Berlin 1928.
- » — Lehrbuch der Verwaltung. Berlin 1949.
- » — La Conception de la décentralisation administrative. IRAS 1959 s. 150—154.
- Philip, David*, L'Administration publique en Finlande. RISA 1956 s. 147—179.
- Pohl, Heinrich*, Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten. Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band 28. Tübingen 1930 s. 482—502.
- Puhakka, Y. W.*, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki 1923. (Ministerien vastuunalaisuus).
- » — Suomen presidentin oikeudellinen asema. LM 1923 s. 1—29.
- » — Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925. (Laki ja asetus).
- Purhonen, Eino*, Parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.
- » — Lain käsitteestä. LM 1956 s. 810—830.
- Rauhala, K. W.*, Keisarillinen Suomen Senaatti 1809—1909, I—II. Helsinki 1915, 1921.
- Reinikainen, Veikko*, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. Vammala 1958.
- Rekola, Aarne*, Tulo- ja omaisuusverolaki. Porvoo 1947. (TOL).
- » — Hallinto-oikeudellisia harjoitustapauksia. Vammala 1951.
- » — Esikysymyksen tutkiminen hallintomenettelyssä ja lainkäytössä. LM 1958 s. 613—630.
- Reuterskiöld, C. A.*, Den svenska statsstyrelsens organisation. Uppsala 1927.

- Rezazadeh, Reza*, The Concept of Centralization and Decentralization: An Analysis and Evaluation. IRAS 1961 s. 425—430.
- Richter, Lutz*, Die Organisationsgewalt. Leipzig 1926.
- Robson, William, A.*, Administrative Law in England 1919—1948. British Government since 1918. London 1950 s. 85—156.
- » — The British System of Government. Longmans 1959.
- Ross, Alf*, Om Ret og Retfaerdighed. København 1953.
- » — Dansk Statsforfatningsret I—II. København 1959, 1960.
- Rytkölä, Olavi*, Asianosaisaloitteisesta itseoikaisusta hallinto-oikeudellisena oikeus-turvakeinona. Juhlaulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898—1948, Vammala 1948 s. 686—693.
- » — Julkisoikeudellinen sopimus. Vammala 1950.
- » — Virkamiesoikeus. Hämeenlinna 1951.
- » — Kuntain yhteistoiminta. Vammala 1952.
- » — Hallintovirkamiehen virkavastuusta. LM 1960 s. 595—615.
- Sampson, Anthony*, Anatomy of Britain. London 1962.
- Seitkari, O.*, Valtiosääntömme perinteet autonomian ajalta. VY 1954—55 s. 25—34.
- Serlachius, Allan*, Suomen rikosoikeuden oppikirja II. Toinen painos, Helsinki 1924, 1926.
- Simon, Herbert A.*, Administrative Behavior. Second Edition, New York 1958.
- Simon, Herbert A.* — *Smithburg, Donald W.* — *Thompson, Victor A.*, Public Administration. New York 1950.
- Simpson, J. R.*, Some Problems of Decentralisation in Government Organisation. NAT 1954 s. 283—304.
- Sipponen, Kauko*, Valtiosääntö ja valtioelämä. Poliitikka 1959 s. 113—125.
- Sisson, C. H.*, The Spirit of British Administration. London 1959.
- de Smith, S. A.*, Judicial Review of Administrative Action. London 1959.
- (Statens offentliga utredningar: ks. Komiteanmietinnöt, ulkomaiset)
- Strömberg, Håkan*, Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet? FT 1955 s. 112—125.
- Ståhlberg, K. J.*, Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927.
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos, Helsinki 1928. (Yleinen osa). Lisäyksiä ja muutoksia, Helsinki 1936. (Lisäosa).
- » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos, Helsinki 1931. (Sisäasiain hallinto).
- » — Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. Toinen, uudistettu painos, Porvoo 1934. (Hallinto-oikeus pääpiirteittäin).
- » — Lausuntoja. Helsinki 1947.
- Sundberg, Halvar G. F.*, Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955.
- » — Rättssäkerheten i förvaltningen. ST 1957 s. 1—31.
- Suontausta, Tauno*, Presidentens ställning inom Finlands statsförfattning. TfR 1950 s. 63—72.
- Suviranta, Antti*, Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä. Juhlaulkaisu Kaarlo Kaira ja U. J. Castrén, Vammala 1961 s. 263—271.
- Tammio, E. H. J.*, Milloin hallinnollisen viranomaisen ratkaisu on saavuttanut sen lopullisen luonteen, ettei sama viranomainen enään voi sitä peruuttaa? JFT 1944 s. 113—119.

- Tarjanne, Tapio*, 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.
- Tarkiainen, Tuttu*, Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä. Jyväskylä 1938.
- Teljo, Jussi*, Valtionpäämiehen asema Suomessa. Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356.
- Thomson, A.*, Centralisering eller decentralisering i statsförvaltningen. Människan och samhället, en bok till Tage Erlander. Stockholm 1951 s. 176—189.
- Tirkkonen, Tauno*, Välimiesmenettely. Vammala 1943.
- » — Suomen rikosprosessioikeus I—II. Vammala 1948, Helsinki 1953. (Rikosprosessioikeus I ja II).
- » — Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1955. (Prosessioikeus pääpiirteittäin).
- » — Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1961. (Siviiliprosessioikeus I).
- Triepel, Heinrich*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Stuttgart und Berlin 1942.
- Truman, David Bicknell*, Administrative Decentralization. Chicago 1940.
- Ule, Carl Hermann*, Verwaltungsprozessrecht. München und Berlin 1960.
- Uotila, Jaakko*, Näkökohtia tehokkuudesta, riittävyydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1960 s. 806—823.
- » — Valtionhallinnon organisaation näköaloja. Poliitiikka 1960 s. 1—15.
- » — Delejasjon av avgjörelsesmyndighet i förvaltningen. NAT 1961 s. 511—517. (Lisäalustus Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 13. yleiskokouksessa).
- Wade, H. W. R.*, Administrative Law. Oxford 1961.
- Waline, M.*, Droit administratif. Septième édition, Paris 1957.
- Vedel, Georges*, Droit administratif I—II. Paris 1958, 1959.
- Westerberg, Ole*, Om rättskraft i förvaltningsrätten. Stockholm 1951.
- White, Leonard D.*, Introduction to the Study of Public Administration. Third edition, New York 1950.
- Willgren, Karl*, Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.
- Wolff, Gérard*, La trésorerie britannique. Bibliothèque de droit public 30. Paris 1960.
- Wolff, Hans J.*, Verwaltungsrecht I. Dritte Auflage, München und Berlin 1959.
- Wrede, R. A.*, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. 3. painos, toimittanut *Tauno Tirkkonen*. Porvoo 1946. (Wrede—Tirkkonen).
- Zitting, Simo*, Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaihtuksia. Vammala 1951.

LYHENNYKSIÄ

A	= Asetus
AsiakJulkL	= Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9. 2. 1951/83
DL	= Defensor Legis
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
1772 HM	= Vuoden 1772 hallitusmuoto
HValL	= Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154
IRAS	= International Review of Administrative Sciences
IrtolaisL	= Irtolaislaki 17. 1. 1936/57
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JS	= Johtosääntö
KHO	= Korkein hallinto-oikeus; Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja
KKO	= Korkein oikeus; Selostuksia ja tiedonantoja Korkeimman oikeuden ratkaisuksista
KulkM	= Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö
KunL	= Kunnallislaki 27. 8. 1948/642
L	= Laki
LeimaveroL	= Leimaverolaki 6. 8. 1943/662
LH	= Lääninhallitus
LHA	= Asetus lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188
LM	= Lakimies
LO	= Lääninoikeus
LOL	= Laki lääninoikeudesta 29. 1. 1955/52
LääkH	= Lääkintöhallitus
MaatH	= Maataloushallitus
MinisterivastuuL	= Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta 25. 11. 1922/274
MinisteriöL	= Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30. 3. 1922/78
MoottoriajoneuvoA	= Moottoriajoneuvoasetus 4. 10. 1957/330
MoottoriajoneuvoveroL	= Laki moottoriajoneuvoverosta 30. 12. 1947/982
NAT	= Nordisk administrativt tidsskrift
OikTL	= Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 13. 6. 1929/228
OK	= Vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaari
OKa	= Oikeuskansleri; Oikeuskanslerin kertomus
OS	= Ohjesääntö
PalkkaA	= Asetus valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 19. 1. 1943/36
PalkkaL	= Laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22. 12. 1942/1030
PoliisiA	= Asetus poliisitoimesta Suomessa 14. 2. 1925/57
PostiH	= Posti- ja lennätinhallitus
PuolM	= Puolustusministeriö
PuolustuslaitosA	= Puolustuslaitosasetus 4. 2. 1960/72
RautatieH	= Rautatiehallitus

RISA	= Revue Internationale des Sciences Administratives
RL	= Rikoslaki 19. 12. 1889/39
RVpA	= Asetus rikoslain voimaannpanemisesta 19. 12. 1889/39
SisM	= Sisäasiainministeriö
SOU	= Statens offentliga utredningar
ST	= Statsvetenskaplig Tidskrift
SvJT	= Svensk Juristtidning
TfR	= Tidskrift for Rettsvitenskap
UL	= Ulosottolaki 3. 12. 1895/37
UR	= Ugeskrift for Retsvaesen. Afdelning B
v.a.	= valituksenalainen
VerotusL	= Verotuslaki 12. 12. 1958/482
VirkamA	= Asetus valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimitysmiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 29. 6. 1926/203
VirkamL	= Laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimitysmiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926/202
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928/7
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995
1922 VNOS	= Asetus sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön 30. 3. 1922/80
VNp	= Valtioneuvoston päätös
VNRatkL	= Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922/79
VOK	= Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea; valtionhallinnon organisaatiokomitea
VvM	= Valtiovarainministeriö
VY	= Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja
YlimääräisA	= Asetus valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä 8. 12. 1949/755

ENSIMMÄINEN OSA

I LUKU.

ERÄITÄ PERUSKÄSITTEITÄ

A. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Esillä olevassa luvussa on tarkoituksena selvittää eräitä peruskäsitteitä, joita joudutaan jatkuvasti käyttämään käsiteltäessä kysymystä päätösvalan siirtämisestä Suomen valtionhallinnossa. Tällaisia käsitteitä ovat: *organisaationormi*, *toimivalta*, *päätösvalta*, *viranomainen ja orgaani*. Esityksen tavoitteena on luoda lähtökohta aiheen varsinaiselle käsittelylle, mutta se ei pyri ennakoimaan kannanottoja asiakysymyksissä. Oikeastaan se voi vain selvittää, missä merkityksessä tiettyjä käsitteitä tullaan jäljempänä käyttämään. Tietysti samalla yritetään osoittaa, että käytetty terminologia on perusteltu ja aiheen tarkastelun kannalta tarkoituksenmukainen.

Oikeudellisten käsitteiden muodostaminen tapahtuu lähinnä kahdella eri tasolla. Tutkimuksessa käytetyn käsitteen määrittely voi ensinnäkin tarkoittaa sen selvittämistä, miten voimassaolevaa oikeutta on tietyssä kohden ymmärrettävä. Tällaisten käsitteiden muodostaminen ja selvittäminen on oikeustieteen tehtävänä. Ilman *positiivisoikeudellisia käsitteitä* ei voimassaolevaa oikeutta voida systemaattisesti esittää ja tulkita. Toiseksi voi käsitteenmuodostus tapahtua yleisen oikeusteorian tasolla, jolloin sen tehtävänä ei ole osoittaa, miten joitakin oikeusnormeja on tulkittava, vaan systematisoida ja hahmottaa oikeudellisia ilmiöitä. Näin muodostetut käsitteet (esim. oikeusnormin käsite) ovat *terminologisia käsitteitä*.¹

¹ Oikeudellisista käsitteistä ja niiden liittymisestä voimassaolevaan oikeuteen ks. esim. *Alanen* s. 25; *sama*, LM 1958 s. 428—429. *Lassen* on selkeästi valaissut oikeudellisten käsitteiden luonnetta erottamalla toisistaan *terminologiset käsitteet* ja *varsinaiset oikeuskäsitteet*, ks. *Juhlaulkaisu R. A. Wrede* 1921 s. 23—37.

Ei voida väittää, että terminologiset käsitteet olisivat »oikeita» tai »voimassaolevan oikeuden mukaisia». Sensijaan voidaan keskustella siitä, ovatko tuollaiset yleisen oikeusteorian käsitteet tarkoituksenmukaisia vai ei, ovatko ne riittävän selviä ja poikkeavatko ne ehkä tarpeettomasti yleisestä kielenkäytöstä jne. Ne eivät niinkään paljon liity tiettyyn voimassaolevaan oikeusjärjestykseen kuin siihen, mikä on yhteistä eri oikeusjärjestyksille.²

Eräissä tapauksissa samaa käsitettä voidaan käyttää sekä positiivis-oikeudellisena että terminologisena käsitteenä. Tällöin on sekaantumisen vaara suuri, ellei tarkoin olla selvillä siitä, mistä kulloinkin on kysymys. Tällainen käsite on — kuten jäljempänä tarkemmin esitetään — mm. toimivallan käsite. Edelleen on huomattava, että positiivisoikeudellisia kysymyksiä ei tietenkään voida ratkaista terminologisilla operaatioilla. Ainoastaan lainsäätäjät voi sitovasti määritellä, mitä jollakin lakitekstissä käytetyllä sanalla on ymmärrettävä (legaalinen definitio). Mutta oikeudellisten ilmiöiden moninaisuudesta ja ennalta arvaamattomuudesta johtuu, että vaikka lainsäätäjän onnistuisikin tarkasti määritellä lakitekstissä käytettyjen sanojen merkitys, esiintyy käytännössä kuitenkin usein tilanteita, joita lain käsitelmääritelmät eivät peitä.

B. ORGANISAATIONORMEISTA JA KÄYTTÄYTYMIS-NORMEISTA

Oikeusnormit voidaan niiden välittömän sisällön mukaan jakaa kahteen luokkaan: käyttäytymisnormeihin ja organisaationormeihin. Esi-

² Tämä ei tarkoita sitä, että oikeudellisten peruskäsitteiden analyysi olisi yleisen oikeusteorian ainoa tai edes tärkein tehtävä. »From the point of view of legal theory, the elaboration of legal concepts and categories is essentially an ancillary function.» Ks. *Friedmann* s. 223. Yleisestä oikeusteoriasta ks. esim. *Brusiin*, VY 1947 s. 22—28; *sama*, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 1957 s. 465—469; *sama*, *Suomalainen Suomi* 1962 s. 159—163. *Brusiin* korostaa näissä artikkeleissaan erityisesti yleisen oikeusteorian riippumattomuutta tietystä voimassaolevasta oikeusjärjestyksestä, sen teoreettista ja kansainvälistä luonnetta. Lainopin tarkoituksiperät taas ovat viime kädessä käytännölliset, se on voimassa olevan oikeuden järjestelmällistä tulkittamista ja esittämistä. Lainoppi, varsinkin sen metodi, on yksi niistä oikeudellisista ilmiöistä, joita yleinen oikeusteoria tutkii. *Kaarle Makkonen*, LM 1959 s. 49—72 tarkastelee käsiteanalyysin merkitystä ja tekniikkaa oikeusteoriassa lähinnä ns. analyyttisen filosofian pohjalta lähtien. »Huomautettakoon tässä yhteydessä, ettei määritelmistä voida sanoa ovatko ne tosia vai epätosia. Logiikasta tiedetään, että sanotut ominaisuudet voidaan liittää vain lauseisiin, jotka väittävät jotain... Itse määritelmä sen sijaan on ainoastaan sopimus siitä, että kaksi sanallista ilmaisua... merkitsevät samaa.» (s. 58).

merkkinä säännöksestä, joka ilmaisee käyttäytymisnormin, voidaan mainita Kauppakaaren 11 luvun 1 §:

Joka lainaa toiselta jotakin, hengetöntä tahi elävätä, antakoon sen takaisin yhtä hyvänä kuin sai. Lainakalua älköön laskettako pahenneen.

Organisaationormin ilmaisee esim. VerotusL 63 §:n 1 momentti:

Veron määrää:

- 1) valtionveron verovelvollisen kotikunnan verolautakunta;
- 2) kunnallisveron sen kunnan verolautakunta, jolle vero tulee; sekä
- 3) valtionveron silloin, kun verovelvollisella ei ole valtakunnassa kotikuntaa, ja kunnallisveron 62 §:ssä tarkoitetussa tapauksessa Helsingin kaupungin verolautakunta.

Edellä olevat esimerkit on valittu jokseenkin sattumanvaraisesti. Sama kahtiajako on havaittavissa kaikilla oikeuden aloilla. Käyttäytymisnormit säätelevät ihmisten ulkoista käyttäytymistä, tyypilliset organisaationormit säätelevät *toimivaltaa, valtaa, kelpoisuutta eli kompetenssia*.³ Eräällä oikeudenalalla, nimittäin valtiosääntöoikeudessa, ovat organisaationormit etualalla, kuten helposti havaitaan tarkastelemalla Suomen hallitusmuotoa. Suurin osa HM:n säännöksistä koskee valtiovallan eri

³ Oikeusnormien jako (aineellisiin) käyttäytymisnormeihin ja (muodollisiin) organisaationormeihin ei ole yleisesti omaksuttu kanta. Useat tutkijat eivät pidä organisaationormeja oikeusnormeina. Tutkijoista, jotka jakavat oikeusnormit käyttäytymis- ja organisaationormeihin (tosin käyttäen erilaista terminologiaa) on syytä ennen muita mainita *Walther Burckhardt*. Ks. »Methode und System des Rechts» s. 132—170, jossa erotetaan toisistaan »Verfassungsrecht» ja »Verwaltungsrecht.» Tätä jakoa *Burckhardt* soveltaa, paitsi julkisoikeuden, myös yksityisoikeuden alalla. Loogisesti organisaatio käy aineellisen oikeuden edellä (s. 133, 166). Ks. myös saman tekijän »Organisation» s. 32—34, 177: »Ohne Organisation (Ordnung der Zuständigkeit zur Feststellung des Abstrakten und konkreten Rechts und zu seiner Erzwingung) ist eine geltende Rechtsordnung nicht denkbar.» *Ross*, Om Ret og Retfaerdighed s. 45—46, jakaa oikeusnormit käyttäytymisnormeihin (forholdsnormerne) ja toimivalta- l. menettelytapanormeihin (kompetence- eller fremgangsnormerne). Kompetenssinormit ovat epäsuorasti ilmaistuja käyttäytymisnormeja »... de er direktiver om, at sådanne direktiver, der bliver til i overensstemmelse med en angiven fremgangsmåde, skal agtes som forholdsnormer. Kompetencenormen er altså en indirekte udtrykt forholdsnorm.» *Herlitz*, Föreläsningar II s. 24, pitää organisaationormeja oikeusnormeina. *Richter* s. 13, korostaa, että valtiovallan organisaatiota koskevat kysymykset ovat oikeuskysymyksiä ja organisaatiota koskevat säännökset ovat oikeussääntöjä. Kuten *Forsthoft* s. 377—386 toteaa, kysymys on pohjimmaltaan siitä, mitä »oikeusnormilla» tarkoitetaan.

orgaanien toimivaltaa ja tämän toimivallan rajoja. Tämä valtiosääntö-oikeuden erityisluonne kuvastuu mm. kirjallisuudessa esitetyissä valtiosäännön määritelmissä.⁴

Organisaationormin käsite kaippaa vielä eräitä täydennyksiä. On tarkoituksenmukaista katsoa organisaationormeiksi kaikki normit, jotka koskevat julkisen vallan elinten eli orgaanien a) asettamista ja kokoonpanoa, b) toimivaltaa (toimivaltanormit) sekä c) asioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä. On tosin myönnettävä, että menettelytapaa koskevat säännökset voitaisiin hyvällä syyllä katsoa käyttäytymisnormeiksi. Nehän koskevat orgaanienhenkilöiden käyttäytymistä. Niiden lukemista organisaationormien joukkoon puoltaa kuitenkin se seikka, että sekä lainsäädännössä että kirjallisuudessa (esim. prosessioikeudessa ja vero-oikeudessa) esitetään viranomaisten kokoonpanoa, toimivaltaa ja menettelyä koskevat säännökset ja periaatteet yhtenä kokonaisuutena. Niitä koskevia normeja kutsutaan usein *muodolliseksi oikeudeksi* vastakohtana *aineelliselle oikeudelle*.⁵

Vastakohtapari muodollinen - aineellinen esiintyy oikeustieteessä myös toisessa merkityksessä kuin edellä on esitetty. Varsinkin valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on paljon keskusteltu siitä, mikä on *laki muodollisessa ja aineellisessa merkityksessä*.⁶ Mikä on laki muo-

Ks. myös Kelsen, *General Theory* s. 128—130, jossa erotetaan toisistaan »substantive (material) and adjective (formal) law». Kelsen ei kuitenkaan tässä mainitse selvästi kompetenssinormeja. Muodolliset normit hänen mukaansa koskevat orgaanien asettamista (creation) ja niiden noudatettavaa menettelyä (procedure). Ks. myös Jansson s. 220—238. Lahtinen s. 117—119. jakaa normit *oikeusnormeihin* ja *reaktionormeihin* l. *sanktionormeihin*.

⁴ Ks. esim. Hakkila s. 17—18; Hermanson—Kaira s. 19; Kastari, LM 1956 s. 770.

⁵ Ks. esim. Tirkkonen, *Rikosprosessioikeus* I s. 1—14, erik. s. 10, jossa prosessioikeudelliset normit luonnehditaan muodolliseksi oikeudeksi erotukseksi aineellisesta oikeudesta. Aarne Rekola, TOL s. 386 toteaa, että verolainsäädäntö jaetaan tavallisesti kahteen osaan: aineelliseen osaan eli vero-oikeuteen sekä muodolliseen osaan eli verotusoikeuteen. »Muodolliseen vero-oikeuteen eli verotusoikeuteen kuuluvat mm. ne säännökset, jotka koskevat verotusviranomaisten organisaatiota, prosessuaalisia oikeuksia ja vastaoikeuksia sekä molempien verovelkasuhteen osallisten oikeustekoja.» Jansson s. 224—225 on esittänyt oikeusnormien systematiikan, joka asiallisesti vastaa edellä tekstissä olevaa. Hänen omaksumansa ryhmittely on seuraava: A. Materiella direktiv; B. Formella direktiv: a) kreationregler, b) regler om makt- och kompetensfördelning, c) egentliga procedurregler.

⁶ Labandin, Jellinekin ja Anschützin teorioita selostavat perusteellisesti mm. Puhakka, *Laki ja asetus* s. 3—44 sekä Purhonen, LM 1956 s. 810—830. Puhakka s. 28, toteaa kehityksen kulkevan siihen suuntaan, että laki-nimityksellä tarkoitetaan ensisijaisesti vain muodollista lakia ja aineellisen lain sijasta käytetään

dollisessa merkityksessä, on puhtaasti positiivisen oikeuden alaan kuuluva kysymys. Vastaus siihen saadaan Suomen osalta tutkimalla valtiosääntöä, lähinnä hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä, jotka osoittavat, millä tavoin lainsäädäntövaltaa Suomessa käytetään. Muodollisen lain käsitteestä ei liene esiintynyt erimielisyyksiä. Laki muodollisessa merkityksessä on jokainen lainsäädäntöjärjestyksessä syntynyt valtion tahdonilmaisu.⁷

»Laki aineellisessa merkityksessä» on ainakin esillä olevan tutkimuksen kannalta terminologiseksi käsitteeksi epätarkoituksenmukainen. Sel-laiseksi siihen liittyy liian paljon positiivisoikeudellisia assosiaatioita. Teoreettista tarkastelua silmälläpitäen on oikeusnormin käsite käyttökelpoisempi, ja se onkin nykyisen oikeusteorian peruskäsitteitä. Jos taas liikutaan voimassaolevan oikeuden tasolla, voidaan tietysti tutkia esim. sitä, missä eri merkityksissä HM käyttää laki-sanaa. Tällöin päädytään positiivisoikeudellisiin määritelmiin, joiden merkitystä ja pätevyyttä on arvosteltava erilaisin perustein kuin yleisen oikeusteorian piiriin kuuluvien käsitteiden tarkoituksenmukaisuutta ja tarpeellisuutta.⁸

nimitystä oikeussäännös. Tätä seikkaa ei *Purhonen* näytä huomanneen. Tutkit-tuaan kriittisesti oikeussäännöksen (aineellisen lain) tunnusmerkkejä *Puhakka* toteaa, »että tätä käsitettä ei ole voitu määritellä yleispätevästi eikä sillä tavalla, että sillä olisi oikeustieteelle ja käytännölle todellista arvoa» (s. 34). Näin *Puhakka* tulee itse asiassa hyljänneeksi oikeusteorian peruskäsitteen, oikeusnormin käsitteen! *Purhonen* puolestaan määrittelee aineellisen lain puhtaasti positiivisoikeudellisesti: »Laki aineellisessa merkityksessä on siis hallitusmuodon mukaan sel-lainen valtion tahdonilmaisu, joka abstraktisesti luo oikeusalamaisille oikeuksia ja velvollisuuksia.» (s. 825, harvennukset alkuperäiset). — Muodollisen ja aineellisen lain käsitteen ovat meillä omaksuneet, joskin erilaisin vivahtuksin mm. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 171—176; *Hakkila* s. 114—115; *Hermanson—Kaira* s. 30, 83, 100; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 18—20, 22—23; *Alanen* s. 61; *sama*, Oikeuslähde- ja laintulkintaoppi s. 3—4.

⁷ Kun erotetaan toisistaan laki aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä, on kait johdonmukaista, kuten *Puhakkakin*, Laki ja asetus s. 44 huomauttaa, erot-taa toisistaan myös asetus muodollisessa ja aineellisessa merkityksessä. Ja kun siirrytään portaita alemmaksi, tulee vastaan kysymys, mikä on valtioneuvoston päätös aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä tai mikä on lääninhallituksen päätös aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä jne.

⁸ Edellä esitetyllä ei ole tarkoituksena väheksyä niiden vanhempien teorioiden merkitystä, jotka ovat koskeneet lakeja aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä. Nämä teoriat ovat aikanaan paljonkin vaikuttaneet valtiosääntöjen tulkin-taan ja kehitykseen — se lienee usein ollut tarkoituksenakin — ja sentähden niiden tuntemus luo pohjan myös nykypäivän valtiosääntöjen ymmärtämiselle. Uudem-masta valtiosääntöoikeudellisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Ross*, Dansk Stats-

Seuraavassa esitetään eräitä syitä, jotka tukevat organisaationormien luonnehtimista oikeusnormeiksi ja jotka toisaalta osoittavat, että on perusteltua erottaa toisistaan käyttäytymisnormit ja organisaationormit.

Eräät vanhemmat teoriat tahtoivat tunnustaa oikeusnormiksi (oikeussäännökseksi) vain sellaiset normit, jotka koskivat kansalaisten oikeusasemaa, lähinnä vapautta ja omaisuutta. Normit, joiden vaikutus rajoitui valtiokoneiston sisälle, eivät olleet oikeusnormeja.⁹ Tämän kannan mukaan normi »älä tallaa nurmikkoo» olisi oikeusnormi. Sensijaan normi »lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa» (HM 2 §:n 2 mom.) ei olisi oikeusnormi, koska se koskee kansalaisen oikeusasemaa vain välillisesti. Jos kerran halutaan kieltää organisaationormien oikeusnormin luonne, on se tehtävä johdonmukaisesti. Tämä johtaa siihen, että olisi kiellettävä melkein koko valtiosäännönkin luonne oikeusjärjestyksen osana. Sama koskee muodollista oikeutta (esim. prosessioikeutta) yleensäkin.

Oikeustiedettä ajatellen on todettava, että organisaationormien selostaminen ja tulkitseminen tapahtuu aivan samoin tieteellisin menettelytavooin kuin käyttäytymisnormienkin osalta. Niiden soveltamista koskevat erimielisyydet joutuvat tuomioistuinten ratkaistaviksi, eikä voi olla epäilystäkään siitä, etteikö organisaationormi useassa tapauksessa olisi tuomioistuinratkaisun perusteena.

Käyttäytymisnormin noudattamatta jättämisestä seuraa sanktio. Tärkeimmät sanktioista ovat rangaistus ja vahingonkorvaus. Useissa tapauksissa normin vaatima suoritus (esim. velan maksaminen) toteutetaan pakkotäytäntöönpanon avulla. Kysytään, onko organisaationormien noudattamatta jättämisestä mitään haitallisia oikeusseuraamuksia? Vastaukseksi tähän voidaan viitata esim. hallintotoimien virheellisyyttä koskeviin periaatteisiin ja oikeuskäytäntöön, jossa seurauksena toimivallan ylittämistä on toimen pätemättömyys (mitättömyys tai kumottavuus). Hallintomenettelyssä ja -prosessissa ei toimivaltanormien rikkominen siten jää ilman oikeusseuraamuksia. HM 92 §:n 1 momentin mukaan on kaikessa virkatoiminnassa laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Tämä säännös ei voi tarkoittaa lakia yksinomaan muodollisessa merkityksessä. Oikeana on pidettävä tulkintaa, että HM 92 §:n 1 mom. tarkoittaa »lailla» kaikkia oikeusnormeja, olkooppa luonteeltaan

forfatningsret I s. 193—200, jossa todetaan, että »laki aineellisessa merkityksessä» on tarpeeton käsite vuoden 1953 perustuslain lainsäädäntövaltaa koskevien säännösten tulkitsemisen kannalta.

⁹ Ks. tästä *Puhakka*, Laki ja asetus s. 16, 31—32.

käyttäytymisnormeja tai organisaationormeja.¹⁰ Nämä normit yhdessä muodostavat voimassaolevan oikeuden.

Onko organisaationormi loogisesti palautettavissa käyttäytymisnormiksi? Niin saattaa kylläkin olla asianlaita, mutta nimenomaan toimivaltanormien osalta on otettava huomioon eräs tärkeä näkökohta. Käyttäytymisnormin peruskaavana voitaneen pitää seuraavaa: »A:n tulee B:tä kohtaan käyttäytyä tavalla k.» A:n velvollisuutta vastaa B:n vaade. Toimivaltanormin peruskaava sensijaan voidaan kirjoittaa seuraavasti: »A:n tulee noudattaa, mitä B määrää käyttäytymisalueella k.» Loogisesti lienee moitteetonta sanoa, että myös kompetenssinormi voidaan muuttaa muotoon: »A:n tulee B:tä kohtaan käyttäytyä tavalla k» (k = noudattaa mitä B määrää käyttäytymisalueella k). Mutta *reaalisesti* katsoen on näillä tapauksilla huomattava ero, koska toimivaltanormin kysymyksessä ollen A:n velvollisuuden sisältö on riippuvainen B:n yksipuolisesta tahdonilmaisusta. B:n kompetenssia vastaa siten A:n kuuliaisuusvelvollisuus.¹¹ — Tämän lähempää yhteyttä tuskin voidaan löytää käyttäytymisnormin ja toimivaltanormin väliltä.

Edellä esitetty riittänee esillä olevan tutkimuksen kannalta osoittamaan:

1) että organisaationormit on syytä luonnehtia oikeusnormeiksi, sekä

2) että teoreettisessa tarkastelussa on tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan käyttäytymisnormit ja organisaationormit.

C. TOIMIVALTA JA PÄÄTÖSVALTA

Toimivallalla (eli kompetenssilla) tarkoitetaan seuraavassa oikeudellista kelpoisuutta suorittaa julkisen vallan käyttämiseen kuuluvia oikeu-

¹⁰ *Erichin* mukaan on HM 92 §:n 1 mom. tulkittava siten, että »lailla» tarkoitetaan siinä voimassa olevaa oikeutta yleensä, ks. Valtio-oikeus II s. 157; samoin *Hermanson—Kaira* s. 77; *Hakkila* s. 339. Sensijaan *Purhosen* kanta laista aineellisessa merkityksessä näyttää johtavan erilaisiin tuloksiin, ks. LM 1956 s. 818—819, 825.

¹¹ Ks. *Ross'in* oikeudellisten peruskäsitteiden analyysiä, *Om Ret og Retfaerdighed* s. 196—197, jossa loogisina korrelaatteina esiintyvät mm. käsitteet velvollisuus ja vaade (pligt-krav) sekä toimivalta ja kuuliaisuusvelvollisuus (kompetence-underkastelse). Tässä kohden *Ross'in* esitys pohjautuu amerikkalaisen *W. N. Hohfeldin* esittämään oikeudellisten käsitteiden analyysiin, joka sisältyy teokseen *Fundamental Legal Conceptions* s. 23—114; *Friedmann* s. 221—223.

dellisia toimia. Kompetenssi ei ole mikään subjektiivinen oikeus.¹² Toimivalta ilmenee siinä, että ellei ole olemassa erityisiä pätemättömyysperusteita, suoritettulla toimella on tarkoitettu oikeusvaikutus. Tällaisena toimivallan käsite on sangen laaja. Kirjallisuudessa puhutaan esim. perustuslain, lain ja asetuksen alasta eli kompetenssista.¹³ Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten kohdalla on tapana erottaa toisistaan niiden *asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta*.¹⁴ Toimivalta voidaan, varsinkin hallinnon alalla, ymmärtää vielä laajemmin kuin edellä on tehty. Tällöin ajatellaan, kuten *Poul Andersen* ilmaisee asian, koko organisoitua työnjakoa, ei ainoastaan toimivaltaa oikeudellisten toimien suorittamiseen.¹⁵ Näin ymmärrettynä toimivalta itse asiassa merkitsee samaa kuin *toimiala tai tehtäväpiiri*.

Käsitteitä toimivalta ja toimiala (l. tehtäväpiiri) käytetään yleisesti synonyymeinä Suomen kunnallisoikeutta koskevista esityksistä.¹⁶ Tällainen terminologia — joka liikkuu positiivisen oikeuden tasolla — onkin perusteltu nimenomaan kunnallisoikeuden osalta. KunL 175 §

¹² Ks. *Erich*, *Kompetensfördelning* s. 72: »En kompetens utgör en behörighet att utöva offentlig myndighet, icke någon subjektiv rätt...» Ks. myös *sama*, *Valtio-oikeus* II s. 141; *Ståhlberg*, *Yleinen osa* s. 109–119; *Willgren* s. 137 ss.; *Hermanson* s. 4–8, 28–33; *Forsthoff*, *Verwaltungsorganisation* s. 16–20. Toimivalta-sanana vastineita ruotsinkielessä ovat kompetens, behörighet, befogenhet ja myndighet. — Myös yksityisoikeuden piirissä voidaan puhua kompetenssista. Ks. *Zitting* s. 30–38, jossa erotetaan toisistaan omistajan primääri- eli hallinto-oikeus ja kompetenssi.

OikTL 10 ja 11 § erottavat toisistaan valtuutetun kelpoisuuden (behörighet) sekä hänen toimivaltansa (befogenhet). Kelpoisuus tarkoittaa valtuutetun valtaa suorittaa päämiestä sitovia oikeustoimia. Se on valtuutukseen perustuvaa edustusvaltaa, joka ilmenee valtuutetun suhteessa kolmanteen henkilöön. Toimivalta sensijaan perustuu päämiehen ja valtuutetun väliseen oikeussuhteeseen (perussuhde) ja osoittaa, mitä valtuutettu on oikeutettu päämiehensä puolesta tekemään. Ks. lähemmin *Kivimäki—Ylöstalo* s. 244 ss.

Julkisoikeudessa ei eron tekeminen (ulkoisen) kelpoisuuden ja (sisäisen) toimivallan välillä yleensä ole tarpeellista. Säännönmukaisesti ne lankeavat yhteen. Mutta jos hallintoviranomainen valtuuttaa jonkun suorittamaan yksityisoikeudellisia toimia hallintosubjektin puolesta, on asianlaita toinen. Silloin on myös valtuutetun kelpoisuus arvosteltava yksityisoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.

¹³ Ks. esim. *Puhakka*, *Laki ja asetus* s. 72 ss.

¹⁴ Ks. *Merikoski*, *Oikeussuojajärjestelmä* I s. 85; *Poul Andersen*, *Forvaltningsret* s. 278–280; *Wrede—Tirkkonen* s. 39–40; *Tirkkonen*, *Rikosprosessioikeus* I s. 197–205; *sama*, *Siviiliprosessioikeus* I s. 263–270.

¹⁵ *Poul Andersen*, *Forvaltningsret* s. 54 ja 278 ss.

¹⁶ Ks. esim. *Kuuskoski* s. 29–48; *Olli Ikkala*, *Kunnan yleinen toimivalta* s. 1; *Rytkölä*, *Kuntain yhteistoiminta* s. 39–56.

mainitsee yhtenä kunnallisvalituksen valitusperusteena sen, että kunnallisvaltuuston päätös menee »valtuuston toimivaltaa ulommaksi». Kun sanottua säännöstä verrataan KunL 4 §:n säännökseen, käy ilmeiseksi, että käsite »toimivalta» tässä yhteydessä merkitsee samaa kuin »toimiala» tai »tehtäväpiiri». — Esimerkein voidaan osoittaa kuinka toimivalta-käsitteeseen laajassa merkityksessä sisältyy erilaisia aineksia. Niinpä voidaan esim. kysyä, kuuluuko kunnan toimivaltaan kahvilaliikkeen harjoittaminen. Tällöin on oikeastaan kysymys siitä, *saako* kunta KunL:n mukaan harjoittaa kahvilaliikettä, onko kysymyksessä sellainen toiminta, jota KunL 4 §:ssä tarkoitetaan. Jos vastaus tähän kysymykseen on myönteinen, silloin ilmeisesti kunnallisvaltuuston *toimivaltaan* kuuluu päätöksen tekeminen tuon kahvilaliikkeen perustamisesta. Jos taas ajatellaan toimivaltaa nimenomaan kelpoisuutena julkisen vallan käyttämiseen, voidaan kysyä, voiko kunta hallintosubjektina puuttua kahvilaliikkeen harjoittamiseen: tarvitaanko siihen esim. kunnan lupa, voiko kunta valvoa toimintaa jne. Molemmissa tapauksissa on erikseen kysyttävä, minkä kunnan elimen, kunnallisvaltuuston, kunnallishallituksen tai jonkin lautakunnan, *toimivaltaan* päätöksen tekeminen kussakin kahvilaliikkeen harjoittamista koskevassa asiassa kuuluu.¹⁷

Edellä on esitetty erilaisia merkityksiä, joita käsitteelle toimivalta voidaan antaa ja on annettu. Toimivallan käsitteeseen liittyy päätös-vallan käsite, joka esiintyy tämän tutkimuksen aiheessa. *Päätösvalalla* tarkoitetaan seuraavassa kelpoisuutta hallintotoimien suorittamiseen.¹⁸ Näin käsitettynä päätösvalta on toimivaltaa, mutta kaikki toimivalta ei ole päätösvaltaa. Esim. kansanedustajan oikeus tehdä aloitteita on toimivaltaa, muttei päätösvaltaa. Samoin on virallisen syyttäjän valta nostaa syyte toimivaltaa, muttei päätösvaltaa. Hallintoasioissa on usein eri viranomaisella kuin sillä, joka päättää hallintotoimesta, valta tehdä esitys asian käsittelemiseksi. Tällainen esityksenteko-oikeus on kylläkin toimivaltaa, muttei päätösvaltaa. Se seikka, että tässä tutkimuksessa on otettu käsiteltäväksi nimenomaan päätösvaltan siirtäminen, johtuu paitsi välttämättömänä pidettävästä tutkimuksen rajoittamisesta, myös siitä, että nimenomaan valtiovallan ja yksilön välisten suhteiden kannalta on

¹⁷ Forsthoff s. 422—423 erottaa välillisen valtionhallinnon kohdalla toisistaan toimivallan (Kompetenz) ja toimialan (Wirkungskreis). Jokainen välillisen valtionhallinnon subjekti voi toimia vain toimialansa puitteissa. Hallintosubjektin sisäisesti taas on toteutettu toimivallan jako eri elinten kesken samaan tapaan kuin välittömässäkin valtionhallinnossa.

¹⁸ Hallintotoimen käsitteeseen ja jaotteluihin nähden voidaan tässä rajoittua viittaamaan IV luvun A-jaksossa olevaan esitykseen.

juuri päätösvallan käyttämisen järjestelyllä tärkeä merkitys. Niinpä HValL 3 §:ssä tarkoitetaan päätöksellä, josta sanotun lain nojalla voidaan tehdä valitus »hallintoviranomaisen toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta».

Saatetaan kysyä, onko päätösvallan käsitteen käyttöä edellä esitellyllä tavalla pidettävä tarkoituksenmukaisena. KunL 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan *päätösvaltaa* käyttää kunnallisvaltuusto, mikäli ei ole toisin säädetty. Saman pykälän 2 momentin mukaan *toimeenpano* ja *hallinto* on kunnallishallituksen sekä, tämän valvonnan alaisena, erityisten lautakuntien ja viranhaltijain asiana. KunL:n omaksumaa terminologiaa tuskin voidaan pitää onnistuneena ja laajempaan käyttöön sopivana. Kunnallislain kommentaarissaan *Kuuskoski* toteaa, että ko. jakoa on pidettävä »jonkinlaisena ohjelmallisena julkilausumana».¹⁹ Ensiksikin on todettava, että jos lainsäätäjä on tässä kohden halunnut viitata tunnettuun valtiovallan tehtävien kolmijakoon (lainsäädäntö — hallinto — lainkäyttö) — kuten mm. *Kuuskoski* esittää — on tuo tarkoitus sangen epäselvästi ilmaistu. Sitäpaitsi vain pieni osa kunnallisista tehtävistä on sellaisia, jotka voidaan luonnehtia lainsäädäntöön kuuluviksi. Kun siis pääosa kunnan tehtävistä on hallintoa, on KunL 7 §:n systematiikka oikeastaan seuraava: kunnallinen hallinto jakautuu päätösvallan käyttämiseen, toimeenpanoon ja hallintoon! Tässä ajatuskulussa »hallinto» esiintyy kahdessa täysin erilaisessa merkityksessä. Tätä ristiriitaa lieventää, muttei suinkaan kokonaan hälvennä se seikka, että KunL monissa erityissäännöksissä mainitsee ainakin osan niistä asioista, jotka kuuluvat kunnallisvaltuuston toimivaltaan. Ja jos tiedetään, mitä kunnallisvaltuusto päättää, tiedetään myös mitä kunnallishallituksen tulee toimeenpanna. Käsitepari toimeenpano ja hallinto taasen ovat oikeastaan synonyymejä, joten niistäkään ei voitaisi sinänsä tehdä mitään johtopäätöksiä. Mutta kun lautakunnat ja viranhaltijat ovat kunnallishallituksen alaisia, voidaan lähteä siitä, että toimeenpano, johon myös kuuluu kunnallisvaltuuston päätösten laillisuuden valvominen, on tärkeämpää ja vastuunalaisempaa toimintaa kuin hallinto. Yleensä organisaatiossa pyritään siihen, että tärkeämmät päätökset tehdään ylemmällä tasolla, vähemmän tärkeät alemmalla. — Edellä esitetty riittänee osoittamaan, ettei KunL 7 §:n omaksumaa terminologiaa ole syytä soveltaa valtionhallintoa koskevassa tutkimuksessa.

¹⁹ *Kuuskoski* s. 62. Ks. *Larma*, LM 1944 s. 387 ss., jossa todetaan, etteivät päätösvalta ja hallinto (ynnä toimeenpano) vastaa valtiovallan kolmijakoon sisältyviä käsitteitä. Niinikään *Larma* tulee siihen tulokseen, ettei päättämistä ja hallintoa voida toisistaan erottaa aineellisten tunnusmerkkien perusteella.

Edellä tarkastellut toimivallan ja päätösvallan käsitteet ovat puhtaasti oikeudellisia luonteeltaan. Toimivallasta ja päätösvallasta on erotettava ilmiöt, joita kutsutaan »vallaksi» tai »vaikutusvallaksi» ja joita sosiologit ja valtiotieteilijät ovat viime vuosina yhä enemmän ruvenneet tutkimaan. On selvää, että valtionhallinnossakaan eivät valta ja vaikutusvalta aina lankea yhteen toimivallan ja päätösvallan kanssa. Tosiasiallisten valtasuhteiden selvittäminen ja analysoiminen jää kuitenkin periaatteessa tämän tutkimuksen aiheen ulkopuolelle.²⁰

D. ORGAANI JA VIRANOMAINEN

Organisaationormit liittävät toimivallan tiettyihin *toimielimiin eli orgaaneihin*, joita ovat esim. eduskunta, tasavallan presidentti, ministeriö, kunnallisvaltuusto, nimismies jne. Ilman tällaisia orgaaneja eivät julkisen oikeuden subjektit, joista tärkeimmät ovat valtio ja itsehallintoyhdyskunnat, voi toimia. Oikeustieteessä vallitsee yksimielisyys siitä, etteivät orgaanit ole oikeussubjekteja. Niiltä puuttuu oikeushenkilöllisyys, joka kuuluu julkisen hallinnon subjekteille.²¹ Orgaanit ovat oikeusjärjestyksen luomia abstraktioita, jotka on erotettava niistä henkilöistä, orgaanihenkilöistä, yhdestä tai useammasta, jotka kulloinkin muodostavat orgaanin. Orgaanin olemassaolo on riippumaton orgaanihenkilöiden jatkuvasta olemassaolosta ja vaihtumisesta. Henkilön toiminta orgaanihenkilön ominaisuudessa on oikeudellisesti tarkoin erotettava hänen toiminnastaan yksityishenkilönä. Orgaanihenkilön toiminta tapahtuu määrätyn muodon, joita organisaationormit (menettelytapanormit) säätelevät. Tähän muotoon kuuluu säännöllisesti, että orgaanihenkilöiden päätökset tehdään nimenomaan siinä ominaisuudessa ja orgaanin »nimissä».

²⁰ Valtakäsittien analyysistä ks. esim. *Bertrand Russell*, *Power*, London 1938; *Simon—Smithburg—Thompson* s. 180—217; *Friedrich* (toim.), *Authority. Nomos I*, Cambridge, Massachusetts 1958.

²¹ Orgaanikäsitteestä ks. varsinkin *G. Jellinek* s. 540—565; *Otto Mayer II* s. 143—144 suhtautuu orgaanikäsitteeseen kielteisesti; *Herlitz*, *Föreläsningar II* s. 15—25: »Organet är med andra ord ett slags fingerat subjekt, som måhanda naturligtast kan beskrivas som en personifikation av en krets av göromål hörande till den offentliga verksamheten. Den åt vilken göromålen anförtratts framstår som en representant för detta fingerade subjekt.» (s. 23). Kotimaisessa kirjallisuudessa käsittelee orgaaniteoriaa mm. *Erich*, *Valtio-oikeus I* s. 141—148; *Willgren* s. 55—57; *Hermanson* s. 5 ss.

Viranomais-käsite liittyy positiiviseen oikeuteen läheisemmin kuin orgaanikäsite. Laki ei yleensä puhu orgaaneista, mutta kylläkin viranomaisista.²² Viranomais-käsitteen ala on jonkin verran suppeampi kuin orgaanikäsitteen. Yhteistä niille on, että viranomaisenkin on tietyn toimivallan personifikaatio (esim. valtiovarainministeriö, korkein oikeus). Viranomaiskäsitteen käyttö rajoittuu yleensä kuitenkin hallinnon ja lainkäytön piiriin ja sielläkin vain elimiin, jotka käyttävät päätösvaltaa valtiokoneiston ulkopuolisiin subjekteihin nähden.²³ Esim. sellaista neuvottelukuntaa, jonka toimivaltaan kuuluu aloitteiden ja esitysten tekeminen jollekin ministeriölle, ei liene syytä kutsua viranomaiseksi. Sen sijaan sitä kylläkin voidaan pitää orgaanina. Tässä ei liene syytä enempää selvittää viranomais- ja orgaanikäsitteiden välistä rajaa, koska kysymyksellä ei näytä olevan suurempaa teoreettista tai käytännöllistä mielenkiintoa. Huomautettakoon kuitenkin, että viranomais-käsitteestä vakiintuneen käytännön mukaan erotetaan *viran* käsite, joka tarkoittaa yhden henkilön, julkisen yhdyskunnan *virkamiehen* hoidettavaksi tarkoitettua tehtävien piiriä.²⁴

²² Ks. esim. LeimaveroL 4 §.

²³ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 48—49 kutsuu viranomaiseksi sitä, »jolle on annettu toimeksi jokin määrätty piiri julkisten asiain toimittamista». Esim. tasavallan presidentti ja kunnallisvaltuusto eivät tämän määritelmän mukaan ole viranomaisia, koska niiden toimivalta perustuu suorastaan lakiin, ei toimeksiantoon. Tällaisen terminologian tarkoituksenmukaisuus näyttää kyseenalaiselta. *Willgren* s. 137—141 käyttää termiä *myndighet* kahdessa merkityksessä: tarkoittamaan tiettyä toimivaltaa tai julkisoikeudellisen subjektin orgaaneja. Vrt. myös *Hermanson* s. 44—49; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 9; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 123.

²⁴ Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 49; *Willgren* s. 141—142; *Hermanson* s. 50 ss.; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 123; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 9.

II LUKU.

SENTRALISAATIO JA DESENTRALISAATIO.
PÄÄTÖSVALLAN DELEGOIMINEN

Esillä olevan tutkimuksen aihe liittyy valtionhallinnon sentralisaatiota ja desentralisaatiota koskevaan ongelmaan, joka on Suomessakin ajankohtainen. Tieteellisessä kirjallisuudessa termejä sentralisaatio ja desentralisaatio, sentralisoiminen ja desentralisoiminen, konsentraatio ja dekonsentraatio, konsentroiminen ja dekonsentroiminen sekä päätösvalan delegoiminen käytetään mitä moninaisimmissa ja vaihtelevissa merkityksissä. Kun näin on asianlaita, näyttää olevan paikallaan ensiksi luoda katsaus siihen, mitä näistä kysymyksistä on kotimaisissa ja tärkeimmissä ulkomaisissa tutkimuksissa esitetty. Senjälkeen on tarkoituksena esittää kirjoittajan omia näkökohtia.

Tässäkin kohden on syytä tähdentää, että käsiteltävät kysymykset edelleen liikkuvat pääasiassa terminologisella tasolla. Kuten edellä I luvun A-jaksossa on todettu, tämä suo tutkijalle tietyn vapauden, koska antamalla jollekin terminologiselle käsitteelle määrätyn merkityksen tutkija ei vielä tule ottaneeksi kantaa siihen, miten voimassaolevaa oikeutta tietyssä kohden on tulkittava. Kuten jäljempänä esitettävästä havaitaan, tätä tutkijan vapautta ovat eri kirjailijat käyttäneet runsain mitoin hyväkseen.

A. KATSAUS KOTIMAISEEN KIRJALLISUUTEEN

Willgren käsittelee sentralisaatiota ja desentralisaatiota itsehallintoa koskevan esityksen yhteydessä. Itsehallinto on *Willgrenin* mukaan eräs desentralisoinnin muoto. Käsitteellisesti ei itsehallintoa ja desentralisointia kuitenkaan voida samaistaa, vaikka ne käytännössä usein esiintyvät yhdessä. Voidaan ajatella myös keskitettyä itsehallintoa. Desentralisointi voidaan toteuttaa joko hallinnollisena desentralisointina (administrativ decentralisation) tai itsehallinnollisena desentralisointina

(decentralisation genom självstyrelse). Tämän ohessa on erotettava toisistaan desentralisaatio ja dekonsentraatio. Konsentraatio ja dekonsentraatio liittyvät hallintoviranomaisten toimivaltaan. Jos keskushallinnon viranomaisten toimivalta on hyvin laaja suhteessa alempien viranomaisten toimivaltaan, voidaan puhua konsentraatiosta (koncentration). Jos taas alempien viranomaisten toimivaltaa on laajennettu keskushallintoviranomaisten kustannuksella, on kysymyksessä dekonsentraatio (dekonsentration).¹ — *Willgrenin* esityksen pohjalta jää epäselväksi, onko hallinnollisen desentralisoinnin ja dekonsentraation välillä jotakin eroa vai ei. Vaikkei *Willgren* selvästi sitä lausu, näyttää hän tarkoittavan sitä, että sekä hallinnollisessa desentralisaatiossa että dekonsentraatiossa on kysymyksessä *valtionhallinnon* piirissä havaittava organisaatiotyyppi. Delegaatio-termin moninaista käyttöä kuvastaa se, että *Willgren* käyttää poliisin ns. yleisvaltuudesta nimitystä »generaldelegation» vastakohtana erityisvaltuudelle »specialdelegation».²

Myös *Ståhlberg* erottaa toisistaan itsehallinnollisen desentralisaation ja toisaalta hallinnollisen desentralisaation, joka ilmenee valtion hallintokoneiston omassa keskuudessa. Sentralisaatiossa ja desentralisaatiossa on kysymys keskusvirastojen ja paikallisten virastojen välisistä toimivaltasuhteista.³ Jos hallinto on järjestetty siten, että keskusvirastoilla on laaja valta ja paikalliset viranomaiset ovat niistä suuresti riippuvaisia, hallinnossa vallitsee sentralisaatio. Jos taas paikalliset viranomaiset ovat saaneet verraten itsenäisen aseman ja tärkeitä itsenäisiä tehtäviä, on kysymyksessä desentralisaatio. *Ståhlberg* toteaa vielä, että desentralisaatioon tavallisesti kuuluu itsehallintoyhdyskuntien »laaja ja verrattain itsenäinen vaikutusala valtion viranomaisten rinnalla».⁴

Merikoski on useassakin eri yhteydessä käsitellyt hallinnon sentralisaatiota ja desentralisaatiota sekä näiden vastakkaisten organisaatioperiaatteiden ilmenemismuotoja ja etuja sekä haittoja.⁵ Sentralisaatio tar-

¹ *Willgren* s. 176—177.

² *Ibid.* s. 265—267.

³ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 51—52 käyttää vanhahtavia termejä »sentralisationi» ja »desentralisationi» sekä niiden suomenkielisinä vastineina nimityksiä »keskivaltaisuus» ja »keskipakaisuus». Huomattava on, että *Ståhlbergin* esityksessä tässä kohden sana »keskusvirasto» ilmeisesti on käsitettävä siten, että se oikeastaan tarkoittaa koko keskushallintoa, siis myös mm. valtioneuvostoa ja ministeriöitä. Ks. keskusviraston määritelmä main. teoksessa s. 51.

⁴ Ks. myös *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus pääpiirteittäin s. 26—27.

⁵ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 115—116, 119—120, 127, 190—192; *sama*, DL 1944 s. 186—187; *sama*, LM 1946 s. 599, 603—604.

koittaa *Merikosken* mukaan hallinnon järjestämistä siten, että sitä ohjataan keskitetysti, yhdestä pisteestä käsin. Sentralisoidussa järjestelmässä hallintoa hoidetaan keskushallintoviranomaisten toimesta, osaksi myös paikallisten viranomaisten toimesta, joita keskushallinto kuitenkin voi ohjata, paitsi yleismääräyksillä, myös ohjaten ja johtaen niiden toimintaa yksittäistapauksittain. Desentralisaatio taas ilmenee siinä, että hallintotehtäviä uskotaan alemmille viranomaisille, hallintotehtäviä hoitaville yhdyskunnille ja muille elimille, »joille annetaan oma toimivalta-
piiri sekä melko suuri itsenäinen päätösvalta ja riippumattomuus keskushallintoelimistä». *Merikoski* erottaa toisistaan *alueellisen desentralisaation*, jonka tärkein ilmenemismuoto on kunnallinen itsehallinto, sekä *asiallisen desentralisaation*, joka ilmenee siten, että erityisiä hallinnonhaaroja varten perustetaan erillisiä viranomaisia, joiden toimiala on koko maa ja joilla on itsenäinen päätösvalta. Käytännössä on kaikkien valtioiden hallinnossa sovellettava rinnan sentralisaatio- ja desentralisaatioperiaatteita, koska kumpikin niistä äärimmäisyyteen saakka vietyinä johtaisi mahdottomuuksiin. *Merikoski* näkee kysymyksen näiden vastakkaisten periaatteiden yhteensovittamisesta eräänä hallinto-opin peruskysymyksistä.⁶ Niitä näkökohtia, joita *Merikoski* esittää sentralisaation ja desentralisaation hyvinä ja huonoina puolina, ei tässä yhteydessä ole syytä selostaa, koska ne ovat luonteeltaan hallinto-opillisia.

Mietinnössään virasto- ja virkamiesoloista on *J. T. Hyvönen* käsitellyt lukuisia kysymyksiä, jotka liittyvät hallinnon sentralisaation ja desentralisaation ongelmaan. *Hyvönen* ei kuitenkaan ole ryhtynyt käsittelemään kysymystä teoreettisesti eikä hän ole määritellyt sentralisaation ja desentralisaation käsitteitä. Näiden käsitteiden käytöstä kuitenkin näkyy, että *Hyvönen* pitää silmällä lähinnä sitä, mitä tavallisesti (mm. Ståhlberg, *Merikoski*) kutsutaan hallinnolliseksi sentralisaatioksi ja desentralisaatioksi.⁷

Valtioneuvostoa koskevassa tutkimuksessaan on *Björkstén* kosketellut myös toimivallan *delegoimista*. Vuoden 1772 HM 13 §:n nojalla saattoi hallitsija delegoida toimivaltaansa. Venäjän vallan aikana perustui Suomen senaatin toimivalta ainakin osaksi keisarin suorittamaan delegaatioon. Valtioneuvosto sensijaan käyttää suorastaan HM:n nojalla toimivaltaa, joka sen edeltäjälle, senaatille kuului keisarin delegoinnin perusteella.⁸

⁶ *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 115–116.

⁷ *Komiteanmietintö* 1928: 15, erik. s. 31.

⁸ *Björkstén* s. 89–91, 133. *Björkstén* huomauttaa, että kirjallisuudessa usein puhutaan delegaatiosta, vaikkei käsitteen sisältö aina ole kirjoittajalle selvä. »Om

Kastari on Lakimies-lehdessä julkaistussa tutkielmassaan käsitellyt kysymystä päätösvallan siirtämisestä ministeriöiden esittelijöille. Sanotussa kirjoituksessaan *Kastari* tarkoittaa »delegoinnilla» päätösvallan siirtämistä valtioneuvoston piirissä ylemmältä tasolta alemmalle tasolle riippumatta tavasta, miten siirto suoritetaan.⁹

Rytkölä määrittelee sentralisaation ja desentralisaation, joita hän kutsuu keskitykseksi ja hajoitukseksi, jokseenkin samoin kuin *Ståhlberg* ja *Merikoski*. Hän erottaa toisistaan asiallisen ja alueellisen desentralisaation. Lisäksi *Rytkölä* käsittelee kysymystä alueellisen desentralisaation suhteesta itsehallintoon. Hän ei samaista desentralisaation ja itsehallinnon käsitteitä, vaan toteaa, että itsehallinto on eräs hallinto-organisaation muoto, joka mahdollisimman tehokkaalla tavalla toteuttaa desentralisaatioperiaatetta. Desentralisaatio ja itsehallinto lankeavat siis tarkoituksperiltään yhteen. Toisaalta desentralisaatioperiaatetta saatetaan soveltaa sitenkin, että alemmille valtion viranomaisille uskotaan hallinto-tehtäviä. *Rytkölä* näyttää asettuvan sille kannalle, että on erotettava toisistaan toiselta puolen sentralisaatio ja desentralisaatio ja toiselta puolen konsentraatio ja dekonsentraatio. Dekonsentraatio tarkoittaa toimivallan uskomista alemmille viranomaisille, desentralisaatio ahtaamassa merkityksessä taas tarkoittaa itsenäisen oikeussubjektiviteetin omaavien paikallisten yhdyskuntain toimivallan laajentamista valtion hallinto-viranomaisten toimivallan kustannuksella.¹⁰

Alanen määrittelee sentralisaation (keskityksen) ja desentralisaation (hajoituksen) jokseenkin samoin kuin *Merikoski*. Myös *Alanen* erottaa toisistaan asiallisen ja alueellisen desentralisaation. Alueellista desentralisaatiota on meillä toteutettu esim. kunnallisen itsehallinnon muodossa. Itsehallintoa ja desentralisaatiota ei *Alanen* kuitenkaan samaista, vaan pitää itsehallintoa eräänä desentralisaation ilmenemismuotona.¹¹

Itsehallintoa koskevissa esityksissä ovat eräät kotimaiset tutkijat käyttäneet delegointi-ilmaisua selostaessaan kunnan ja muiden itsehal-

delegation på statsrättens område synes man kunna tala, då ett organ som är utrustat med vissa befogenheter befullmäktigat ett annat organ att utöva dem. Den delegerandes förklaring har den verkan, att den åt vilken delegation sker blir behörig.» (s. 90, aliv. 10). Delegoinnista v. 1772 HM:n mukaan ks. myös *Tarkkiainen* s. 43.

⁹ *Kastari*, LM 1947 s. 31–61, erik. s. 34–35, 47–48.

¹⁰ Ks. *Rytkölä*, Kuntain yhteistoiminta s. 1–4. Itsehallinnon *Rytkölä* (s. 14) määrittelee »valtiosta erillisten julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omavastuusesti harjoittamaksi julkiseksi hallintotoiminnaksi.»

¹¹ *Alanen* s. 196–197.

lintoyhdyskuntien toimivaltaa yleensä sekä käsitellessään päätösvallan siirtämistä ylemmiltä kunnan toimielimiltä alemmille. Niinpä *Hermanson* luonnehtii itsehallintoyhdyskunnan toimivallan (offentlig makt) delegoiduksi valtiovallaksi.¹² *Kekkonen*, joka erottaa toisistaan kunnallisasiat eli kunnan omat asiat ja toimeksisaantitehtävät, pitää ainoastaan kunnallisasioita varsinaisina itsehallintoasioina. Tällaiset asiat kunta suorittaa »valtion delegaation nojalla kuten valtio».¹³

Kunnallislain selitysteoksessaan *Kuuskoski*, noudattaen KunL:n terminologiaa, puhuu päätösvallan siirtämisestä, eikä käytä tässä yhteydessä delegointi-termiä.¹⁴ Kunnan yleistä toimivaltaa koskevassa tutkimuksessaan *Olli Ikkala* on käsitellyt mm. kunnalle kuuluvaa organisaatiovaltaa. Hän käyttää synonyymeinä ilmaisuja »pätösvallan siirtäminen» ja »pätösvallan delegoiminen» käsitellessään kysymystä päätösvallan siirtämisestä ylemmiltä kunnan toimielimiltä alemmille.¹⁵

Väitöskirjassaan, jonka aiheena on kunnallinen luottamustehtävä, on *Tore Modeen* käsitellyt itsehallinnon ja desentralisaation välistä suhdetta. *Modeen* samaistaa itsehallinnon ja desentralisaation. Tunnusomaista desentralisaatiolle on, että alemmat viranomaiset ovat tietyssä määrin itsenäisiä suhteessaan keskushallintoon. Dekonsentroidut orgaanit eivät ole samalla tavoin itsenäisiä keskushallintoon nähden kuin desentralisoidut. Desentralisoidut yksiköt ovat erillisiä oikeushenkilöitä, dekonsentroidut eivät sitä ole. Toimivallan siirto desentralisaatiossa on luonteeltaan pysyväistä (en transferering av offentlig makt), dekonsentraatiossa on kysymys delegoinnista, joka tapahtuu saman »integroidun» hierarkisen organisaation puitteissa. Myös desentralisaatioon kuuluu valvonta, mutta sitä on pidettävä poikkeuksena säännöstä.¹⁶

Kotimaisessa kirjallisuudessa on sentralisaation ja desentralisaation ongelmaa sekä päätösvallan delegoimista laajimmin käsitelty *valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean* periaatemietinnössä.¹⁷ Komitea määrittelee desentralisoimisen siten, että se tarkoittaa ensinnäkin toimivallan siirtämistä ylemmältä valtion viranomaiselta alemmalle tai itsehallintoyhdyskunnalle. Sentralisoimisella komitea tarkoittaa vastaavasti toimivallan siirtämistä alemmalta viranomaisportaalta ylemmälle. Desentralisoimisena komitea pitää myös alemman viranomaisen tai itsehallinto-

¹² *Hermanson* s. 247.

¹³ *Kekkonen* s. 66—68.

¹⁴ *Kuuskoski* s. 76—80.

¹⁵ *Olli Ikkala*, Kunnan yleinen toimivalta s. 58—69.

¹⁶ *Modeen* s. 25—34.

¹⁷ *VOK I* s. 14—32.

yhdyksunnan harkintavaltaa supistavien rajoitusten poistamista asioissa, jotka jo ennestään kuuluvat niiden toimivaltaan. Toisaalta sentralisaatiota voidaan lisätä siten, että alempien portaiden harkintavaltaa supistetaan asioissa, jotka ennestään kuuluvat niiden toimivaltaan. Tällainen harkintavallan supistus voidaan toteuttaa esim. virkakäskyillä tai ohjeilla taikka siten, että asianosaiselle varataan valitusmahdollisuus tarkoituksenmukaisuusperusteella. Komitea erottaa toisistaan alueellisen ja asiallisen desentralisaation. Käsitteitä konsentraatio ja dekonsentraatio komitea ei käytä, vaan katsoo, että samat asiat voidaan paremmin ilmaista sanoilla hallinnollinen sentralisaatio ja desentralisaatio ja itsehallinnollinen desentralisaatio. Käsitteet sentralisaatio ja desentralisaatio ilmaisevat hallinto-organisaation ylempien ja alempien organien välillä vallitsevia toimivaltasuhteita. Komitea huomauttaa erityisesti, että eri hallintojärjestelmien luokittelu sentralisoituihin ja desentralisoituihin on mahdotonta, koska käytännössä on olemassa ainoastaan aste-eroja.¹⁸ Niihin näkökohtiin, joita komitea esittää suosittelunsa hallinnon laajakantoisen desentralisoimisen puolesta, ei tässä yhteydessä ole syytä puuttua. Käsitellessään kysymystä viranomaisien sisäisestä sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta komitea koskettaa myös päätösvallan delegoimista. Tällöin komitea tarkoittaa dele-

¹⁸ Erottavista tunnusmerkeistä on komitean mielestä (s. 18) kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin:

»1) Niiden asioiden tärkeys ja laajakantoisuus, jotka viranomaisen on oikeutettu ratkaisemaan;

2) Viranomaisen harkintavallan laajuus sen ratkaistessa toimivaltaansa kuuluvia asioita. Viranomaisen harkintavaltaa voi rajoittaa, paitsi laki, asetus, valtioneuvoston päätös tai muu säädös, myös ylempään viranomaisen antama ohje tai virkakäsky. Myöskin tulo- ja menoarvio ja sen soveltamisesta annetut ohjeet muodostavat viranomaisen toimintaa rajoittavan tekijän; sekä

3) Viranomaisen ratkaisun lopullisuus. Voiko ylempi viranomaisen alistuksen tai valituksen johdosta tai muutoin ottaa asian tutkittavakseen ja kumota päätöksen tai muuttaa sitä.

Edellä mainittujen näkökohtien lisäksi on otettava huomioon, mikä on tarkastelun kohteena olevan viranomaisen asema hallintokoneistossa, sen kokoonpano, minkälaista pätevyyttä se edustaa jne. Lisäksi on otettava huomioon, mitä seuraamuksia aiheutuisi asian ratkaisun siirtämisestä ylemmälle tai alemmalle viranomaiselle. Jos tällaisesta siirtämisestä todennäköisesti ei aiheutuisi tehokkuuden lisäystä, voidaan sanoa, että sentralisaation ja desentralisaation välillä vallitsee »oikea tasapaino». Jos tehokkuutta voitaisiin lisätä siirtämällä toimivalta yleemmäksi, on organisaatio liiaksi desentralisoitu. Jos taas toimivallan siirtäminen alemmaksi voisi kohottaa tehokkuutta, on organisaatio liian sentralisoitu.»

goinnilla sitä, että »se, jolle toimivalta kuuluu, itse päättää tämän toimivallan siirtämisestä alaspäin». Komitea puoltaa »delegointijärjestelmää», jonka vallitessa esimies voisi, ottamalla huomioon asianhaarat, harkintansa mukaan delegoida toimivaltaa pidättämällä kuitenkin itselleen oikeuden, kun syytä on, ottaa itse ratkaistavakseen jotkin tai kaikkikin delegoinnin piiriin kuuluvat asiat. Tämän vastakohtaksi komitea asettaa nykyisin meillä vallitsevana olevan »ohjesääntöjärjestelmän», jonka mukaan toimivalta viranomaisen sisäisesti yleensä jaetaan ylemmän organin vahvistamalla yleisluonteisella normilla tai viranomaisen itsensä antamalla työjärjestyksellä.¹⁹

B. KATSAUS ULKOMAISEEN KIRJALLISUUTEEN

Ulkomaiset hallinnon sentralisaatiota ja desentralisaatiota ja muita tähän liittyviä ilmiöitä koskevat esitykset ovat niin moninaiset, että olisi varmaan mahdotonta antaa niistä kaikista edes ylimalkaista kuvaa. Tällaista täydellistä kirjallisuuskatsausta tuskin voidaan pitää tarpeellisenakaan. Seuraavassa on tarkoituksena esitellä eräitä mielestäni huomattavia käsityskantoja, jotka samalla ovat tyypillisiä siinä mielessä, että useimmat muut määritelmät ja esitykset sisältävät samoja aineksia kuin nekin, joskin eri tavoin esitettyinä. Silmiinpistävää on, että sentralisaatio ja desentralisaatio esiintyvät usean eri alan tutkimuksissa — ja tavallisesti myös eri tavoin esitettyinä. Sellaisia tieteenhaaroja, joissa näitä käsitteitä käytetään ja selvitetään, ovat mm. yleinen oikeusteoria, valtioppi ja valtio-oikeus sekä hallinto-oikeus ja hallinto-oppi. Tämä seikka onkin hyvin ymmärrettävissä, koska sentralisaatio ja desentralisaatio ovat käsitteitä, joita joudutaan käyttämään aina, kun tutkimuksen kohteena on jokin organisaatio, olkoonpa tuo organisaatio luotu minkä tavoitteiden toteuttamista varten hyvänsä.²⁰ Viime aikoina on etenkin Yhdysvalloissa alettu kehittää »yleistä organisaatioteoriaa», joka tutkii eri organisaatiomuotojen toiminnassa ja rakenteessa havaittavia invarianttisia piirteitä ja ihmisten käyttäytymistä organisaation piirissä.²¹

¹⁹ Ks. VOK I s. 27—32, erik. s. 27 ja 32.

²⁰ Myös taloudellisten yritysten organisaatio voi olla sentralisoitu tai desentralisoitu. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole mahdollista ryhtyä tarkastelemaan, mitä liiketaloustieteessä on näistä liikeorganisaatioon kuuluvista ilmiöistä esitetty.

²¹ Ks. esim. Simon, Administrative Behavior.

Seuraavassa kiinnitetään päähuomio sellaisiin sentralisaatiota ja desentralisaatiota koskeviin esityksiin, jotka perustuvat oikeudellisiin kriteereihin. Muunlaisilla teorioilla tuskin voikaan olla sanottavaa merkitystä esillä olevan tutkimuksen kannalta.

*Georg Jellinek*²² tarkoittaa sentralisaatiolla sellaista valtion järjestysmuotoa, että kaikkia julkisen oikeuden alaan kuuluvia tehtäviä hoitavat orgaanit, joiden *alueellinen kompetenssi* (räumliche Kompetenz) käsittää valtakunnan koko alueen. Tällainen valtio on kuitenkin vain ideaalityyppi, jota ei nykyaikana enää juuri tavata. Desentralisoidussa valtiossa hoitavat valtion tehtäviä enemmän tai vähemmän itsenäiset valtion orgaanit tai muut yhteisöt, joiden alueellinen kompetenssi käsittää rajoitetun alueen. Käytännössä desentralisoitu valtio on normaalitapaus. Keskustelu voi koskea vain desentralisaation laajuutta.²³ Kaikki valtiovallan funktiot voidaan järjestää sentralisoidusti tai desentralisoidusti. Hallinnollisen desentralisaation ohella voi olla olemassa lainsäädännön ja lainkäytön desentralisaatio.²⁴ *G. Jellinek* erottaa toisistaan hallinnollisen desentralisaation (administrative Dezentralisation) ja itsehallinnollisen desentralisaation (Dezentralisation durch Selbstverwaltung).²⁵ Hallinnollisen desentralisaation äärimmäistä muotoa edustaa provinsiaalijärjestelmä, jolloin kussakin provinssissa on yksi *ylin* viranomainen, kun taas keskushallinnon tehtävät ja valtuudet ovat varsin rajoitetut. Hallinnollisen desentralisaation normaalimuoto on itsenäisen ratkaisuvallan uskomisen paikallisille viranomaisille, jotka ovat keskushallinnon alaisia. Kolmantena desentralisaation muotona *G. Jellinek* pitää eräitä valtiollisia ilmiöitä, joissa desentralisaation tunnusmerkit valtiontoiminnan eri aloilla esiintyvät niin voimakkaina, että jonkin osa-alueen kuuluminen samaan yhtenäisvaltioon on jo kyseenalaista (Dezentralisation durch Länder).²⁶ Näihin ilmiöihin, jotka kuuluvat puhtaasti valtio-oikeuden alaan, ei tässä tutkimuksessa ole syytä puuttua.

Petersin sentralisaatiota ja desentralisaatiota koskevaa monografiaa²⁷

²² Allgemeine Staatslehre s. 625—660.

²³ Op. cit. s. 626—627. *Merkel* s. 321—325 tarkoittaa niinkään desentralisaatiolla lähinnä alueellista desentralisaatiota (Territorialsystem). Sen vastakohtana on toimivallan jakaminen asiallisten kriteerioiden perusteella (Real oder Ressortsystem, Zentralisationssystem).

²⁴ Allgemeine Staatslehre s. 633.

²⁵ Ib. s. 633—647.

²⁶ Ib. s. 647—660.

²⁷ Zentralisation und Dezentralisation.

voidaan pitää aiheen valaisevana yleisesityksenä. Teoksen merkitystä kuitenkin vähentää se seikka, että se on aiheeltaan varsin laaja, käsittäen periaatteessa kaikki valtiovallan toiminnot, siis niinhyvin lainsäädännön, lainkäytön kuin hallinnonkin. Tästä on seurauksena tietty ylimalkaisuus. Niinpä *Peters* toisinaan soveltaa kaikkeen sentralisaatioon ja desentralisaatioon sellaisia näkökohtia, jotka itse asiassa soveltuvat vain johonkin valtiontoimintaan, esim. yksinomaan lainsäädäntöön. Sensijaan itse sentralisaation ja desentralisaation käsitteiden analyysi on selventävä. *Peters* kuvaa sentralisaation ja desentralisaation vastakkaisiksi organisaatio-periaatteiksi, joista sentralisaatio tarkoittaa kaikkia niitä pyrkimyksiä, jotka tahtovat keskittää organisoidun yhteisön toiminnan mahdollisimman suuressa määrin sen keskukseseen. Desentralisaatiotendenssit taas pyrkivät vastakkaiseen suuntaan, siirtämään toimintoja keskuksesta muihin paikkoihin, jotka eivät ole kiinteästi alistettuja keskukselle.²⁸ *Petersin* mukaan sentralisaatio ja desentralisaatio ovat vastakkaiseen suuntaan vaikuttavia *voimia*. *Peters* erottaa toisistaan alueellisen ja asiallisen sentralisaation ja desentralisaation. Alueellisen desentralisaation tunnusmerkkinä on orgaanin alueellisesti rajoitettu kompetenssi. Asialliselle desentralisaatiolle on ominaista, että viranomainen, jonka kompetenssi ei ole alueellisesti rajoitettu, hoitaa keskuksen alaisena, mutta kuitenkin enemmän tai vähemmän itsenäisesti tiettyjä asioita. Tällaisen orgaanin kompetenssi on asiallisesti rajoitettu.²⁹ Toinen jaoitus, joka *Petersin* esityksessä on tärkeällä tilalla, on jako hallinnolliseen ja riippumattomaan desentralisaatioon (administrativer und unabhängiger Dezentralisation). Hallinnollinen desentralisaatio on olemassa silloin, kun alistussuhde keskuksen ja desentralisoidun orgaanin välillä on niin kiinteä, että ensin mainittu voi antaa jälkimmäiselle periaatteellisesti sitovia määräyksiä, mutta kantaa myös vastuun desentralisoidun orgaanin toiminnasta. Tällainen desentralisaatio on hallinnon alalla yleisin ja sitä kutsutaan myös *dekonsentraatioksi* (Dekonzentration). Dekonsentraatio on siis eräs desentralisaation laji. Riippumaton desentralisaatio on olemassa, kun keskuksella ei ole valtaa sitovien määräysten antamiseen ja kun vastaavasti desentralisoitu orgaani on velvollinen kuuliaisuuteen ainoastaan niissä tapauksissa, jotka on nimenomaisesti säännöksellä osoitettu. Desentralisoidut orgaanit ovat tällöin säännöllisesti erillisiä oikeushenkilöitä ja toimivat omalla vastuulla. Hallinnon alalla on

²⁸ Op. cit. s. 4.

²⁹ Ibid. s. 14–16.

silloin kysymyksessä itsehallinto oikeudellisessa merkityksessä.³⁰ *Peters* erottaa toisistaan vielä yksinkertaisen desentralisaation ja moninkertaisen desentralisaation (einfache und potenzierte Dezentralisation). Viimeksi mainittu on olemassa, kun viranomaisen edelleen desentralisoi sille desentralisoituja tehtäviä. Huomattava on myös *Petersin* kanta, jonka mukaan sentralisaatio ja desentralisaatio voivat tulla kysymykseen ainoastaan sellaisten viranomaisten keskinäisissä suhteissa, joiden välillä on olemassa alistussuhde. Tehtävien jaolla keskenään rinnastettujen orgaanien kesken ei ole mitään tekemistä sentralisaation ja desentralisaation kanssa.³¹ Kuten edellä esitetystä jo osittain on käynyt ilmi, *Peters* pitää itsehallintoa oikeudellisessa merkityksessä (Selbstverwaltung im Rechtssinne) eräänä riippumattoman desentralisaation ilmenemismuotona. Toisaalta kaikki desentralisointi ei suinkaan edellytä itsehallintoa oikeudellisessa mielessä.³²

Kelsenin mukaan valtio ei ole muuta kuin oikeusjärjestyksen personifikaatio. Ero sentralisoidun ja desentralisoidun valtion välillä ilmenee sentähden oikeusjärjestyksen erilaisuutena.³³ *Kelsen* erottaa toisistaan staattisen ja dynaamisen sentralisaation ja desentralisaation. Staattiselle sentralisaatiolle on ominaista, että kaikki oikeusjärjestyksen normit (jotka voivat olla yleisiä tai individuaalinormeja) ovat voimassa koko valtion alueella. Desentralisoidulle oikeusjärjestykselle sensijaan on ominaista, että siihen kuuluvilla normeilla on erilainen alueellinen pätevyys (territorial spheres of validity). Sentralisaatio ja desentralisaatio voivat olla eriasteisia. Totaalinen sentralisaatio edellyttää, että kaikki oikeusjärjestykseen kuuluvat normit ovat sentraalisia, totaalinen desentralisaatio taas, että kaikki normit ovat paikallisia. Mutta jos desentralisaatio on totaalinen, niin ettei edes perusnormi (basic norm) ole yhtenäinen, silloin ei enää ole kysymyksessä yhtenäinen valtio eikä yhtenäinen oikeusjärjestys. Käytännössä tunnetaan ainoastaan osittainen sentralisaatio ja desentralisaatio.³⁴ Tässä voidaan huomauttaa, että *Kelsenin* staattinen desentralisaatio näyttää aluksi tarkoittavan jokseenkin samaa

³⁰ Ib. s. 17—18. Myös *Giacometti* s. 52, 244, puhuu hallinnollisesta desentralisaatiosta valtionhallinnon piirissä.

³¹ *Peters*, Op. cit. s. 7. *Petersin* esitys sentralisaation ja desentralisaation käsitteistä on samanlainen myös teoksessa *Lehrbuch der Verwaltung* s. 46—47. Ks. myös *sama*, IRAS 1959 s. 150—154.

³² *Zentralisation und Dezentralisation* s. 22—26.

³³ Ks. *Kelsen*, *General Theory* s. 303—327 sekä *Reine Rechtslehre* s. 315—319, jossa samat näkökohdat on esitetty suppeammassa muodossa.

³⁴ *General Theory* s. 304—308.

kuin alueellinen desentralisaatio. Kuitenkin on *Kelsenin* mukaan staattisen sentralisaation tai desentralisaation kannalta yhdenmukaista, onko normeja luovia orgaaneja yksi tai useampia: ainoastaan normien alueellinen pätevyys on merkitsevä seikka. Dynaaminen sentralisaatio ja desentralisaatio taas määräytyvät sen mukaan, onko normeja luovia orgaaneja yksi vai useampia sekä sen mukaan, miten nämä organit asetetaan. Demokratiaa voidaan pitää desentralisaationa dynaamisessa mielessä, koska enemmistö luo ne normit, jotka ovat voimassa. Autokratia taas edustaa dynaamista sentralisaatiota, koska siinä yksi henkilö, autokraatti, luo tärkeimmät normit. Oikeusnormien luominen tavan tai sopimuksen nojalla edustaa taas dynaamista desentralisaatiota.³⁵ Desentralisaatio on täydellistä (perfect decentralization), jos paikallisten normien luominen on lopullista ja riippumatonta (final and independent). Vastavasti desentralisaatio on epätäydellistä, jos paikalliset normit voidaan kumota ja niiden tilalle asettaa toiset normit tai jos ne sisältönsä puolesta ovat sentraalisten normien sitomia. Hallinnollinen desentralisaatio on epätäydellistä desentralisaatiota toimeenpanovallan alalla. Paikallisessa itsehallinnossa desentralisaatio rajoittuu hallinnon alalle.³⁶ Autonomiset provinssit, liittovaltiot ja valtioliitot ovat taas lainsäädännöllisen desentralisaation ilmenemismuotoja. Ja vihdoin, kansallisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välillä on ainoastaan aste-ero. Kansainvälinen oikeusjärjestys on suhteellisen desentralisoitu, kun taas kansallinen oikeusjärjestys on suhteellisen sentralisoitu.³⁷

*Walter Jellinek*³⁸ on korostanut alistussuhteen kiinteyden merkitystä sentralisaatiota ja desentralisaatiota arvosteltaessa. Pääliikövaltaisuus hallinnossa edustaa sentralisaatiota, kollegisuus desentralisaatiota. Desentralisaatio liittyy usein palkattomien kunniavirkamiesten ja valittujen luottamusvirkamiesten hallintoon. Nämä ovat toiminnassaan riippumattomampia valtiovallasta kuin nimitetyt, palkatut virkamiehet. *W. Jellinek* erottaa lisäksi alueellisen desentralisaation, jota myös kutsutaan dekonsentraatioksi. Desentralisoinnin voimakkainta muotoa edustaa itsehallinto oikeudellisessa merkityksessä.³⁹

³⁵ Op. cit. s. 308—313.

³⁶ Ib. s. 313—316.

³⁷ Ibid. s. 316—327. *Kelsenin* jälkiä kulkee *Rezazadeh*, IRAS 1961 s. 425—430.

³⁸ *Verwaltungsrecht* s. 60—63.

³⁹ Op. cit. s. 62: »Die schärfste Ausprägung aber erhält die Dezentralisation durch die Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne. Während die Selbstverwaltung im tatsächlich-politischen Sinne rechtlich betrachtet Staatsverwaltung ist, allerdings durch Wahlamt und Ehrenamt dezentralisierte, ist die Selbstverwaltung im

Uudemmassa saksankielisessä kirjallisuudessa on — ranskalaisten esikuvien mukaisesti — eron tekeminen toisaalta konsentraation ja dekonsentraation ja toisaalta sentralisaation ja desentralisaation välille saanut kannatusta. Niinpä *Forsthoff* tarkoittaa konsentraatiolla ja dekonsentraatiolla organisaatioperiaatteita, jotka vaikuttavat välittömän valtionhallinnon piirissä. Konsentraatio ja dekonsentraatio voivat olla horisontaalista tai vertikaalista. Horisontaalinen konsentraatio pyrkii keskittämään kaiken saman tason hallintotoiminnan yhteen orgaaniin, kun taas horisontaalinen dekonsentraatio tahtoo jakaa toiminnan useampien viranomaisten kesken. Vertikaalinen konsentraatio ja dekonsentraatio koskevat toimivallan jakoa keskushallinnon ja paikallishallinnon viranomaisten kesken, ja tarkoittavat vastakkaisia tendenssejä siihen nähden, onko toiminnan painopiste oleva keskuksessa (*Verwaltungsspitze*) vaiko keski- ja alemmissa portaissa. Vertikaalista konsentraatiota ja dekonsentraatiota *Forsthoff* kutsuu alueelliseksi, horisontaalista taas asialliseksi konsentraatioksi ja dekonsentraatioksi. Sentralisaatio tarkoittaa pyrkimystä pidättää mahdollisimman suuri osa hallintotehtävistä välittömän valtionhallinnon piirissä, desentralisaatio pyrkimystä uskoa niistä mahdollisimman suuri osa välillisen valtionhallinnon, so. erillisten oikeussubjektien hoidettavaksi valtion valvonnan alaisena. Myös näissä pyrkimyksissä voidaan erottaa horisontaalinen (asiallinen) ja vertikaalinen (alueellinen) suuntaus.⁴⁰

*Ermacora*⁴¹ liikkuu tutkimuksessaan sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta puhtaasti teoreettisella tasolla. Hän on ottanut lähtökohdakseen oikeuslauseen (*Rechtssatz*) käsitteen. Selventävä on *Ermacoran* huomautus, että on erotettava toisistaan toiminta: sentralisoida ja desentralisoida, sekä tämän toiminnan tulos: sentralisaatio ja desentralisaatio. Tämän toiminnan kohteena on oikeusjärjestys. *Ermacora* käsittelee erikseen oikeuslauseen, erikseen valtion ja erikseen valtiovallan funktioiden (lainsäädäntö, lainkäyttö, hallinto) sentralisaatiota ja desentralisaatiota.

rechtlichen Sinne Verwaltung durch besondere vom Staate getrennte juristische Personen des öffentlichen Rechts, die sog. Selbstverwaltungskörper» (Kursivoinnit alkuperäiset). Vrt. myös *Fleiner* s. 101: »In der Selbstverwaltung liegt das vornehmste Mittel einer Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung.»

⁴⁰ *Forsthoff* s. 401—402, 410—411. Ks. myös *sama*, *Verwaltungsorganisation* s. 26. Myös *Adamovich* s. 26 tekee eron toisaalta sentralisaation ja desentralisaation sekä toisaalta konsentraation ja dekonsentraation välillä.

⁴¹ Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, Ein Beitrag zu Hauptproblemen der Staatsrechtslehre, Österr. Zeitschrift für öff. Recht 1953 s. 101—165.

Ermacora määrittelee valtionhallinnon sentralisaation ja desentralisaation niin ahtaasti, että hänen mielestään vain *ylimpien* hallinto-organien järjestely on asiaan vaikuttavaa.⁴²

Hallintovallan *delegoimista* koskevia kysymyksiä on edellä mainituissa saksankielisissä hallinto-oikeuden yleisesityksissä kosketeltu vain ohimennen, jos laisinkaan, ja selvittelemättä siihen liittyviä terminologisia ongelmia. Niinpä *Walter Jellinek* ja *Forsthoff* puhuvat vain toimivallan siirtämisestä (*Übertragung, Weiterübertragung*) ja sen sallittavuudesta.⁴³ Asiasta on kuitenkin ilmestynyt eräitä erikoisteoksia, joita selostetaan lähemmin jäljempänä.

Kuhne on v. 1941 julkaistussa, delegaatiota ja subdelegaatiota koskevassa väitöskirjassaan⁴⁴ tarkastellut delegaatiota ja subdelegaatiota lähinnä teoreettiselta kannalta. Eräät *Kuhnen* huomautukset ovat valaisevia myös hallintovallan siirtämisen kannalta. Delegaatio tarkoittaa, että valtion organa siirtää koko kompetenssinsa tai osan siitä toiselle organille. Subdelegaatio tarkoittaa näin delegoidun toimivallan edelleen siirtämistä.⁴⁵ Delegointi ja subdelegointi ovat toimia, jotka luovat organisaationormeja. Ne merkitsevät voimassaolevan toimivaltaorganisaation muuttamista.⁴⁶ Termi »delegaatio» on alkuperältään siviilioikeudellinen, mistä seikasta *Kuhnen* mukaan on aiheutunut eräitä väärinkäsityksiä. Koska *Kuhne* käsittelee myös lainsäädäntövallan delegoimista, hän tarkastelee teoksessaan valtiovallan kolmijakoa koskevia teorioita. Merkillepantava on *Kuhnen* väite, jonka mukaan se, mikä pitää paikkansa

⁴² »Wie die Verwaltung auch organisiert sei, immer liegt der Ausgangspunkt der Betrachtung bei den letztinstanzlich tätigen weisungsberechtigten Organen. Eine Dezentralisation der Verwaltung liegt dann vor, wenn in einem Staat eine Mehrheit von Organen in letztinstanzlicher Weisungsberechtigung tätig wird. Ob ein Gesetzgeber die Verwaltung nach dem Realsystem, in welchem die so qualifizierten Organe immer für das gesamte Rechtsgebiet tätig sind, oder nach dem Territorialsystem, in welchem die obersten Organe für Teilrechtsgebiete tätig werden, dezentralisiert, ergibt sich aus der historischen Entwicklung und der politischen Bedeutung, die die Verwaltung in einem Staate eingenommen hat. Beide Systeme dezentralisieren die Verwaltungstätigkeit.» Op. cit. s. 141—142.

⁴³ Ks. *W. Jellinek* s. 431; *Forsthoff* s. 395; sama, *Verwaltungsorganisation* s. 18. *Adamovich* s. 115 käsittelee lyhyesti toimivallan *delegoimista*.

⁴⁴ Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenzen der Staatsorgane.

⁴⁵ Op. cit. s. 4.

⁴⁶ Ib. s. 9, 16, 76.

valtiosäännönmukaisen kompetenssin delegoimisesta, koskee kaikkea delegoimista yleensäkin.⁴⁷

*Triepel*⁴⁸ erottaa toisistaan *delegation* ja *mandaatin*, jotka hänen mielestään on usein sotkettu pahasti keskenään. Delegaatio tarkoittaa toimivallan siirtämistä. Se merkitsee delegoivan orgaanin toimivallan vähenemistä ja vastaanottavan orgaanin toimivallan lisäystä. Mandaatti sensijaan ei merkitse toimivallan luovuttamista, vaan ainoastaan *valtuuttusta* valtuuttavan orgaanin toimivallan käyttämiseen valtuuttavan orgaanin nimissä ja tämän vastuulla. Mandaatin saaja ei saa lisää toimivaltaa eikä sen antaja menetä osaakaan toimivallastaan. Delegatarius toimii omissa nimissään ja omalla vastuullaan. Mandaatti on oikeustoimi, delegaatio sensijaan objektiivisen oikeuden vahvistaman toimivaltajärjestyksen muutos ja sellaisena lainsäädäntötoimi (*Akt der Rechtssetzung*). Oikeushistoriassa on mandaatin muuttuminen delegaatioksi ollut hyvin tavallista. Monet tutkijat nimittävät mandaattia erityislaatuiseksi delegaatioksi (*Delegation zur Ausübung*).⁴⁹ »Aidolle» delegaatiolle on nimenomaan ominaista, että delegoiva orgaani luopuu koko kompetenssistaan tai osasta siitä. Jos näin ei ole asianlaita, *Triepel* kutsuu delegaatiota »epäaidoksi» (*unechte Delegation*). Tällaista epäaitoa delegaatiota hän erottaa kolmekin eri lajia. Ensinnäkin delegoiva orgaani voi pidättää itselleen oikeuden käyttää samaa toimivaltaa, joka on delegoitu (*konservierende Delegation*). Tällaisen pidättämisen ei aina tarvitse olla nimenomainen. Toiseksi, usein kutsutaan kaikkea perustuslaissa tai tavallisessa laissa tapahtuvaa viranomaisten toimivallan määräämistä delegaatioksi riippumatta siitä, tapahtuuko siinä mitään varsinaista toimivallan siirtoa (*zuweisende oder geschäftsverteilende Delegation*). Kolmanneksi *Triepel* mainitsee eräät delegaatio-termin puhtaasti fiktiiviset käyttötavat. Niinpä sitä käytetään esim. *Stufenbau*-teoriassa kuvaamaan ylempien ja alempien normien välistä suhdetta. Ja lukuisissa valtio-opillisissa teorioissa ja ideologioissa valtiovallan oikeutus perustetaan jumalalliseen tai inhimilliseen delegaatioon.⁵⁰ Aittoa delegaatiota *Triepel* erottaa useita eri lajeja.⁵¹ Delegaatiota esiintyy valtiotoiminnan kaikilla aloilla, mutta ennen kaikkea hallitus- ja hallintotoiminnassa. Delegaatiota ei esiinny ainoastaan ylhäältä alaspäin, vaan sitä voi tapahtua myös keskenään

⁴⁷ Ibid. s. 17, 77.

⁴⁸ *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*.

⁴⁹ Op. cit. s. 22—38.

⁵⁰ Ib. s. 51—79.

⁵¹ Ibidem s. 80—94 (primäärinen ja sekundäärinen, totaalinen ja partiaalinen, yleinen ja yksittäistapauksellinen delegaatio).

rinnastettujen orgaanien tai subjektien kesken. Vieläpä on ajateltavissa, että hierarkkisessa järjestelmässä alempi subjekti delegoi kompetenssiaan ylemmälle subjektille.⁵² Delegaatio voi tapahtua eri muodoissa, esim. lain tai asetuksen muodossa, jopa konkludenttisesti (stillschweigende Delegation).⁵³ Mandaatit *Triepel* jakaa toimeksiantoihin (Auftrag) sekä valtuutuksiin (Bevollmächtigung).⁵⁴

Ranskalainen oikeustiede ja ranskankielinen hallinto-oikeudellinen kirjallisuus tarjoavat sentralisaation ja desentralisaation ongelman suhteen huomattavasti yhtenäisemmän kuvan kuin saksankielinen kirjallisuus, jota edellä on tarkasteltu. Vanhastaan erotetaan ranskalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa toisistaan toisaalta sentralisaatio ja desentralisaatio ja toisaalta konsentraatio ja dekonsentraatio. Niinpä jo *Fontaine*⁵⁵ tarkoitti desentralisaatiolla ahtaamassa merkityksessä paikallista itsehallintoa, dekonsentraatiolla taas valtionhallinnon paikallisten elinten toimivallan ja tehtävien lisäämistä. Tämä erottelu on edelleen yleisesti hyväksytty.⁵⁶ Desentralisoidussa hallinnossa paikalliset elimet, joilla on lain osoittama toimivaltapiiri, valitaan vaaleissa, sentralisoidussa ne nimitetään. Itsehallintoyhdyskunnat ovat valtion valvonnan alaisia (tutelle administrative), mutta tämä valvonta ei ole yhtä kiinteätä kuin sentralisoidussa hallinnossa (contrôle hiérarchique).⁵⁷

Ranskalaisessa teoriassa siis (alueellinen) desentralisaatio ja (alueellinen) itsehallinto merkitsevät samaa asiaa, ovat synonyymejä. Eri tutkijoiden esittämät alueellisen desentralisaation tunnusmerkit ovat siten alueellisen itsehallinnon tunnusmerkkejä. Alueellisen desentralisaation ohella on alettu puhua myös asiallisesta desentralisaatiosta (décentralisation administrative par services). Asiallinen desentralisaatio tarkoittaa tietyn autonomian antamista jollekin hallinnonhaaralle (service public) myöntämällä sille itsenäisen oikeushenkilön asema, tekemällä siitä julkinen laitos (établissement public). Esimerkkinä tämänkaltaisesta desentralisaatiosta on yliopistojen itsehallinto.⁵⁸

⁵² Ib. s. 96—104.

⁵³ Ibid. s. 104—105.

⁵⁴ Ib. s. 131—151.

⁵⁵ Décentralisation et déconcentration s. 6—8.

⁵⁶ Ks. esim. *Hauriou* s. 21—34, 77—78; *de Laubadère* s. 64—74; *Waline* s. 258—261; *Buttgenbach* s. 98—104; *Duez-Debeyre* s. 11—12, 65.

⁵⁷ *de Laubadère* loc. cit.

⁵⁸ Ks. esim. *de Laubadère* s. 76—78, 551—654; *Buttgenbach* s. 137—140; *Duez-Debeyre* s. 65, 158—173; *Duverger*, *Droit public*, s. 234—236.

Ranskalaisessakin teoriassa on soraääniä. *Eisenman*⁵⁹ ei tunnusta muuta sentralisaation ja desentralisaation kriteeriä kuin valtion orgaanin sentraalinen tai non-sentraalinen luonne, joka määräytyy sen *henkilöpiiriin* mukaan, joka kuuluu orgaanin toimivaltaan. Orgaanit, joiden toimivaltaan kuuluvat kaikki yhteisön jäsenet ilman poikkeusta, ovat sentraalisia, muut ovat non-sentraalisia.⁶⁰ *Eisenmanin* omaksumasta lähtökohdasta johtuu, ettei hän tunnusta mitään asiallista desentralisaatiota (*décentralisation par service*). Hänen mielestään alueellisenkin desentralisaation olennaiseksi tunnusmerkiksi osoittautuu lähemmässä tarkastelussa juuri se, että desentralisoidun orgaanin toimivalta rajoittuu tiettyyn henkilöpiiriin.⁶¹

Homont on väitöskirjassaan⁶² kritisoinut oppia asiallisesta desentralisaatiosta (*décentralisation par service*). Hän tahtoo osoittaa, että useat niistä julkisista laitoksista, joita vallitseva teoria pitää desentralisoituina, ovat dekonsentroituja. Erottavana kriteerinä hän pitää laitoksen päällikön asemaa.⁶³

Hallintovallan delegoimista on Ranskassa käsitelty lukuisissa teoksissa, joista tässä voidaan mainita vain muutama. *Duguit* tahtoo, että koko delegaatio-sanan käyttö julkisoikeudessa lopetettaisiin, koska se viittaa siihen, että kompetenssi olisi subjektiivinen oikeus. Se mitä yleensä kutsutaan delegoinniksi, on itse asiassa *nimitystoimi* (*une nomination*).⁶⁴ Tämän käsityksen — jolla on ilmeisiä heikkouksia — torjuu mm. *Delvolvé* delegaatiota koskevassa tutkimuksessaan.⁶⁵ *Malliavin* huomauttaa, että delegointi edellyttää delegoivan omaa tahdonilmaisua, jolla hän siirtää toimivaltaansa. Siten ei delegoinnista ole kysymys, jos laki tai muu normi määrää, kuka astuu A:n sijaan hänen ollessaan esty-

⁵⁹ Centralisation et décentralisation.

⁶⁰ Op. cit. s. 9.

⁶¹ Ibid. s. 22—42.

⁶² La déconcentration des services publics.

⁶³ Op. cit. s. 115: »La dépendance personnelle du chef d'un service déconcentré peut se resumer dans la proposition suivante: C'est un fonctionnaire public désigné discrétionnairement par les autorités supérieures.» — Toisaalta dekonsentroidun laitoksen päällikkö omaa laajan päätösvallan ja on toiminnassaan itsenäinen, mutta kuitenkin valvonnan alainen. Ks. s. 125—141.

⁶⁴ Ks. *Duguit* III s. 156—159.

⁶⁵ *Delvolvé* s. 87—91. *Delvolvé*n oma määritelmä delegoinnista on seuraava: »La délégation est l'acte par lequel un organe transfère une matière à régler de son propre domaine de décision dans le domaine de décision d'un autre organe.» (s. 95).

nyt tai jos ylempi viranomainen suorittaa sijaisen määräämisen.⁶⁶ Delegointi on erotettava valtuutuksesta (le mandat).⁶⁷ Sekä *Delvolvé* että *Malliavin* käsittelevät teoksissaan niinhysin lainsäädäntövallan kuin hallintovallankin delegoimista.⁶⁸

Englantilaiset eivät useinkaan pohdi valtiosäännön tai hallinnon teoreettisia ongelmia. Heillä on sensijaan kyky ratkaista nämä ongelmat tavalla, joka käytännössä toimii ja jota ulkomaiset teoreetikot sitten tarkastelevat puolelta ja toiselta.⁶⁹ Tämä koskee desentralisointiakin, jota on käytännössä paljon toteutettu, mutta jota teoriassa ei ole kovinkaan paljoa käsitelty. Desentralisaatiolla tarkoitetaan tavallisesti päätösvallan siirtämistä ylemmältä tasolta alemmalle, sentralisaatiolla päinvastaista menettelyä.⁷⁰ Desentralisointia voidaan toteuttaa delegoimalla päätösvaltaa keskushallinnon piirissä tai myös alueellisena desentralisointina, uskomalla päätösvaltaa ministeriöiden piirihallinto- ja paikallisille viranomaisille tai itsehallintoyhdyskunnille. Myös valtiollistettujen tuotannonhaarojen organisaatio (esim. sähkö, kaasu ja kivihili) on desentralisoitu sekä suhteessa hallitukseen että myös näiden suuryritysten (public corporations) sisäisesti.⁷¹ Eräs englantilainen tarkkailija pitää Ruotsin keskusvirastoja esimerkkinä desentralisoinnista ja katsoo näinollen ns. asiallisen desentralisoinnin erääksi desentralisaation lajiksi.⁷² Myös ranskalainen käsitys sentralisaation ja desentralisaation sekä toisaalta konsentraation ja dekonsentraation erottamisesta toisistaan on saanut Englannissa kannatusta.⁷³

Hallinto-oikeustiede on Englannissa verraten myöhään kehittynyt.⁷⁴

⁶⁶ *Malliavin* s. 15—17.

⁶⁷ *Malliavin* s. 154.

⁶⁸ *Malliavin* s. 5—8 selostaa niitä eri merkityksiä, joissa Ranskan perustuslait vuodesta 1791 lukien ovat delegointi-termiä käyttäneet.

⁶⁹ *Sisson* s. 28 kuvaa brittiläisen hallintovirkamiehen suhdetta teoriaan seuraavasti: »... the British administrator travelling abroad is shocked to discover that many countries are administered by men who read books about public administration. This, in the British view, is not only a surprising but a very unfortunate state of affairs, and goes some way to explain the disabilities under which foreigners, in the matter of government, notoriously suffer.»

⁷⁰ Ks. esim. *Simpson*, NAT 1954 s. 283—304; *Robson*, British Government since 1918 s. 108—109, 130.

⁷¹ Ks. *Simpson*, op. cit.

⁷² Ks. *Sisson* s. 102—103.

⁷³ Ks. *S. E. Finer* s. 36, 74.

⁷⁴ Ks. tästä *Robson*, British Government since 1918 s. 85—89.

Delegointikysymyksistä ovat englantilaisia eniten kiinnostaneet ne, jotka koskevat lainsäädäntövallan delegoimista. Näitä ongelmia käsitellään siellä, toisin kuin yleensä mannermaalla, hallinto-oikeuden yhteydessä.⁷⁵ Mutta tämän lisäksi puhutaan myös hallintovallan delegoimisesta sekä subdelegoimisesta.⁷⁶

Tunnettu amerikkalainen julkisen hallinnon tutkija *White* kutsuu desentralisoiduksi hallintojärjestelmää, jossa perustuslaki tai laki myöntää runsaasti hallinnollista valtaa paikallisille viranomaisille, kuten piirikunnille (counties) tai kaupunkikunnille. Jos taas runsaasti hallinnollista valtaa on pidätetty keskushallinnon viranomaisille ja vastaavasti sitä on vähän annettu paikallisille viranomaisille, on kysymyksessä sentralisaatio. Kunkin hallintoportaan (level), kuten liittovaltion, osavaltion, kaupunkikunnan ja piirikunnan sisäinen organisaatio voi olla enemmän tai vähemmän keskitetty (concentrated or dispersed). *White* kutsuu integroiduksi organisaatiota, jossa laki keskittää hallinnollisen vallan toimeenpanovallan johtajalle. Jos taas hallinnollinen valta kuuluu itsenäisille viranomaisille ja komissioille (commissions), on järjestelmä disintegroitu.⁷⁷ Sentralisaation ja desentralisaation käsitteet, niiden tavanomaisessa ja yleisessä merkityksessä, kuuluvat myös vanhemman amerikkalaisen organisaatioteorian käsitevarastoon.⁷⁸ Uudemmassa kirjallisuudessa, jossa kiinnitetään suurta huomiota psykologian ja sosiologian sovellutuksiin julkisen hallinnon alalla, pyritään selvittämään syitä ja voimia, jotka vaikuttavat organisaatiossa sentralisaation ja desentralisaation suuntaan. Mutta itse käsitteiden sisältöön nähden tällöin tuskin esitetään mitään olennaista uutta tai tavanomaisesta poikkeavaa.⁷⁹

Delegointia käsitellään useassakin amerikkalaisessa julkisesta hallintoa koskevassa teoksessa. Kuten Englannissakin, tällöin kiinnitetään

⁷⁵ Ks. esim. *Griffith and Street* s. 26—141; *de Smith*, passim; *Wade* s. 249—279.

⁷⁶ *Griffith and Street* s. 12, 63—69; *de Smith* s. 32, 173—181; *Wade* s. 22, 49—53, 262; *S. E. Finer* s. 69—70, 80; *Simpson*, NAT 1954 s. 290.

⁷⁷ *White* s. 34—36; *David B. Truman* s. 1—3, tarkoittaa hallinnollisella desentralisoinnilla päätösvalan delegoimista saman hierarkkisen organisaation ylemmältä portaalta alemmalle.

⁷⁸ Ks. esim. *Mooney* s. 40, 74—80, 134—136, 178—179.

⁷⁹ Ks. *Simon—Smithburg—Thompson* s. 272—295, jossa tosin käsitellään lähinnä ns. ylläpito- ja esikuntatehtävien (esim. henkilökunta-asiat, budjetti, hankinnat) keskittämistä, s. 305—311. Ks. myös *Simon* s. 35, 38, 234—240, jossa enemmän varsinaisen päätösvalan sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta.

paljon huomiota lainsäädäntövallan delegointiin, josta on olemassa lukuisia tuomioistuinten ratkaisuja.⁸⁰ Mutta sekä kirjallisuudessa että oikeuskäytännössä on hallintovallankin delegointia koskevia kysymyksiä käsitelty. Tällöin esim. *Davis* suuressa hallinto-oikeutta koskevassa tutkimuksessaan puhuu subdelegoinnista (subdelegation of power) ja tarkoittaa sillä lähinnä päätösvallan siirtämistä viraston päälliköltä viraston virkamiehille.⁸¹ *Mooney* puhuu organisaatio-opissaan delegoinnista, ei ainoastaan ylös-alas suunnassa, vaan myöskin ylöspäin (delegation upward), jota voi esiintyä esim. osavaltion ja liittovaltion välisissä suhteissa.⁸² Delegointi-termiä käytetään myös Yhdysvaltain hallintomenetelylaissa.⁸³

Pohjoismaisessa kirjallisuudessa on *Herlitz* perusteellisesti käsitellyt valtionhallinnon organisaatioon liittyviä ongelmia. *Herlitz* erottaa toisistaan kysymykset ylempien ja alempien viranomaisten välisestä toimivallan ja tehtävien jaosta (funktionsfördelning) sekä kysymykset siitä, miten ylempi viranomainen voi vaikuttaa alemman viranomaisen toimintaa ohjaavasti ja määräävästi (subordinationsförhållandet). Hän toteaa, että tehtävien jako ylempien ja alempien viranomaisten kesken tapahtuu pääasiassa käytännöllisten näkökohtien perusteella. Sentralisaation ja desentralisaation käsitteet *Herlitz* määrittelee laajasti ja toteaa, että niitä voidaan käyttää kaikissa yhteyksissä, kun on puhe toimivallan jakamisesta ylempien ja alempien organien kesken. Hän käyttää termejä *konsentraatio* ja *dekonsentraatio* käsitellessään toimivallan jakoa paikallisten yleis- ja erityisviranomaisten kesken.⁸⁴

Ruotsissa ovat hallinnon sentralisaatiota ja desentralisaatiota koskevat kysymykset olleet jokseenkin vilkkaan keskustelun kohteena toisen maailmansodan jälkeisenä aikana.⁸⁵ Vuonna 1947 asetettiin siellä komitea tutkimaan mahdollisuuksia hallinnon yksinkertaistamiseen. Tämä

⁸⁰ Ks. esim. *Millet* s. 413—421; *Davis* I s. 75—158.

⁸¹ *Davis* I s. 616—640.

⁸² *Mooney* s. 17—23, 50—56.

⁸³ Administrative Procedure Act 1946, Sec. 3 (a), jossa käytetään ilmaisua »delegations by the agency of final authority.» Ks. myös Sec. 2 (a): »Nothing in this Act shall be construed to repeal delegations of authority as provided by law.»

⁸⁴ *Herlitz*, *Föreläsningar* II s. 117—121; *sama*, *NOR* III s. 30—34, 96—106, 315—318.

⁸⁵ Ks. esim. *Jacobsson*, *NAT* 1945 s. 136—146. *Jacobsson* näyttää pitävän valtion vallan kasvua sinänsä sentralisaationa. Tosin hän käsittelee erikseen kysymystä, miten tuon vallan käyttö on organisoitava.

komitea, joka otti nimekseen *Decentraliseringsutredningen*, työskenteli parin vuoden ajan ja valmisti alustavan periaatemietinnön, kolmisenkymmentä pienempää muistiota hallinnon eri aloilta sekä yhteenvedon työstään. Mitään tästä aineistosta ei ole painettu.⁸⁶ Komitean työtä selostettiin ja kommentoitiin paitsi sanomalehdistössä myös useissa aikakauslehtiartikkeleissa.⁸⁷ Yhteistä tälle keskustelulle on, että desentralisointi siinä on käsitetty laajassa merkityksessä, jolloin se tarkoittaa päätösvallan siirtämistä ylemmiltä valtion viranomaisilta alemmille tai itsehallintoyhdyskunnille. Desentralisointikomitean oma kanta on tosin jäänyt jonkinverran epäselväksi. *Gunnar Heckscher* toteaa, että erityisesti Ruotsissa, jonka hallintojärjestelmän erikoisuutena ovat erilliset keskusvirastot, on kysymys kuninkaallisen majesteetin ja keskusvirastojen välisistä toimivaltasuhteista desentralisoinnin kannalta yhtä tärkeä kuin kysymys keskushallinnon ja paikallisten viranomaisten välisistä suhteista.⁸⁸ Muutoin on tälle keskustelulle ollut ominaista, että siinä on esitetty runsaasti näkökohtia, jotka puoltavat hallinnon desentralisointia, kun toisaalta on tuotu esiin seikkoja, jotka vastustavat sitä. Näihin luonteeltaan hallinto-opillisiin näkökohtiin ei tässä esityksessä ole syytä puuttua. *Andrén* pitää kaikkea keskushallinnon piirissä tapahtuvaa päätösvallan siirtämistä ylemmältä tasolta alemmalle tasolle delegoimisena.⁸⁹

Poul Andersen erottaa toisistaan desentralisaation ja dekonsentraation. Desentralisaatio tarkoittaa hallintotehtävien uskomista paikallisille viranomaisille, jotka eivät ole keskushallinnon nimittämiä, vaan asukkaiden valitsemia ja jotka vain rajoitetusti ovat keskushallinnon valvonnan alaisia. Desentralisaation tärkein ilmenemismuoto on kunnallinen itsehallinto. Dekonsentraatio taas tarkoittaa hallintotehtävien uskosta valtionhallinnon paikallisille viranomaisille, jotka ovat nimitettyjä ja kuuluvat osana valtionhallinnon hierarkiaan.⁹⁰ *Meyer*, joka on julkaissut julkisen hallinnon organisaatiota koskevan vertailevan teoksen,⁹¹

⁸⁶ Ks. *Decentraliseringsutredningens* sammanfattande redogörelse för företagen översyn ur decentraliseringssynpunkt av den civila statsförvaltningen. Avgiven den 7 september 1949 (moniste).

⁸⁷ Ks. *G. Lindencrona*, FT 1949 s. 1—16; *Gunnar Heckscher*, Studier tillägnade Fredrik Lagerroth s. 155—171; *Thompson*, Människan och Samhället, en bok till Tage Erlander s. 176—189.

⁸⁸ Ks. *Heckscher*, op. cit. s. 156—157.

⁸⁹ *Andrén* s. 123—125, 176.

⁹⁰ *Poul Andersen*, Dansk Forvaltningsret s. 287.

⁹¹ *Meyer*, Administrative Organization.

erottaa toisistaan käsiteparit sentralisaatio ja desentralisaatio sekä konsentraatio ja dekonsentraatio. Desentralisaatio tarkoittaa keskushallinnosta riippumattomien paikallisten viranomaisten toimivallan lisäämistä. Tämä päätösvallan siirtäminen (transference, cession) merkitsee primäärisen kompetenssin siirtämistä paikallisille viranomaisille, jotka eivät ole keskushallinnon määräysvallan alaisia. Dekonsentraatio taas tarkoittaa päätösvallan delegoimista saman hallinnollisen hierarkian piirissä. Dekonsentraatioon kuuluu edelleen Meyerin mukaan, että ylempi viranomainen pidättää itselleen oikeuden johtaa alempien viranomaisten toimintaa ja muuttaa niiden päätöksiä.⁹² Meyer tarkoittaa horisontaalisella desentralisaatiolla keskushallinnon tehtävien uskomista erillisille ja itsenäisille virastoille tai laitoksille ja julkisille liikeyrityksille.⁹³ Miten Meyer määrittelee delegoinnin, selostetaan lähemmin jäljempänä.

Norjassa on hallinnon desentralisointia ja päätösvallan delegointia koskevia kysymyksiä käsitelty useassakin eri yhteydessä viime vuosikymmenien aikana. Kohta toisen maailmansodan jälkeen esitettiin julkisuudessa valituksia siitä, että hallinto monilla aloilla oli liian keskitettyä. Vuonna 1946 asetettiin komitea, *Desentraliseringskomitéen*, jonka tehtäväksi annettiin tutkia kysymystä julkisen toiminnan ja hallinnon laajakantoisesta desentralisoimisesta. Komitea selostaa mietinnössään aluksi, mitä se tarkoittaa sentralisaatiolla ja desentralisaatiolla. Komitea toteaa tällöin, että yleisen kielenkäytön mukaan sentralisaatio tarkoittaa järjestelyä, jonka mukaan asiat ratkaistaan ja käsitellään sellaisten viranomaisten toimesta, joiden toimialana on koko maa. Vastaavasti desentralisaatio tarkoittaa sitä, että paikalliset viranomaiset ovat saaneet valtuudet ratkaista asioita, yleensä keskushallinnon antamien yleisten ohjeiden mukaisesti. Tähän terminologiaan yhtyen komitea katsoi tehtäväkseen tutkia, oliko Norjassa syytä laajentaa paikallisten viranomaisten toimivaltaa ja vastaavasti supistaa keskushallinnon valtuuksia. Desentralisoinnin kannalta oli komitean mielestä samantekevää, siirrettiinkö päätösvaltaa valtionhallinnon paikallisille vaiko kunnallisille elimille.⁹⁴ Komitea korosti erityisesti, että sentralisaatiossa ja desentralisaatiossa on kysymys *toimivallan* jakamisesta keskushallinnon ja paikallisten viranomaisten kesken. Sentähden kysymys keskusvirastojen ja muiden laitosten sijoittamisesta pääkaupungin ulkopuolelle, josta julkisuudessa

⁹² Meyer, op. cit. s. 56—61. Meyerin esitys on useassa kohden hämärä. Ks. sen arvostelua jäljempänä s. 42—43.

⁹³ Ibid. s. 58.

⁹⁴ Innstilling fra desentraliseringskomitéen s. 3—4.

oli paljon keskusteltu, ei oikeastaan kuulunut komitean tutkittaviin. Toisaalta komitea ei kuitenkaan katsonut voivansa kokonaan sivuuttaa tätä kysymystä.⁹⁵ Huomattava on myös komitean kanta, jonka mukaan sen tehtävään ei kuulunut ryhtyä tutkimaan, oliko valtiovalta Norjassa omaksunut itselleen valtuuksia ja tehtäviä, jotka eivät sille kuuluisi.⁹⁶ Komitean kantaan, jonka mukaan desentralisointi hallinnossa tarkoittaa vain alueellista desentralisointia, on *Debes* yhtynyt. Ainakin *Eckhoff* sensijaan lausuu eräässä yhteydessä pitävänsä alueellisen desentralisoinnin ohessa myös asiallista (funktjonell) toimivallan siirtoa desentralisointina.⁹⁷

Päätösvallan delegointia valtionhallinnossa on käsitelty Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 13. kokouksessa Kööpenhaminassa v. 1961, prof. *Torstein Eckhoffin* toimiessa pääalustajana. Hän tarkasteli esityksessään periaatteessa kaikkea hallintoviranomaisten suorittamaa päätösvallan delegoimista, olkoonpa kysymyksessä lainsäädäntö, hallinto- tai lainkäyttövalta. Esityksen ulkopuolelle jäi siten perustuslain suorittama toimivallan jako samoin kuin toimivallan jako, jonka parlamentti suorittaa. Terminologisesti merkittävä on *Eckhoffin* rajoitus, jonka mukaan hän tarkoittaa delegoinnilla vain sellaista toimivallan »jakoa» (tildelning), jonka suorittaa viranomainen, jolla itsellään on se toimivalta, jota se siirtää. Tätä rajoitusta alustaja perusteli vetoamalla yleiseen kielenkäyttöön. Edelleen *Eckhoff* erottaa toisistaan ulkoisen (ekstern) delegoinnin, joka tarkoittaa toimivallan siirtämistä orgaanilta toiselle, sekä sisäisen (intern) delegoinnin, joka tarkoittaa toimivallan siirtämistä toimihenkilöltä toiselle saman orgaanin puitteissa.⁹⁸ Tähän delegoinnin määritelmään on *Herlitz* keskustelussa nimenomaisesti yhtynyt. Muutoin *Herlitz* on, delegointikysymystä tarkastellessaan, erottanut toisistaan kolme eri tapausluokkaa. Ensinnäkin A, jolle kuuluu tietty toimivalta, voi olla oikeutettu siirtämään toimivaltaansa B:lle. Toiseksi, jos tietty toimivalta kuuluu A:lle ja B:lle, mutta se on epätarkasti jaettu näiden kesken, on lähellä oletta-
 mus, että A (ylempi orgaani) on oikeutettu tarkemmin määrää-

⁹⁵ Ibid. s. 4.

⁹⁶ »Komitéen må se på forholdet som det faktisk er og innskrenke seg til å undersøke om de oppgaver som er lagt under offentlig forvaltning bør skjøttes sentralt eller lokalt.» Op. cit. s. 4.

⁹⁷ *Debes* s. 97—98; *Eckhoff*, NAT 1961 s. 510—511.

⁹⁸ *Eckhoff*, NAT 1961 s. 472—474. »Spørsmålet om det er adgang til delegasjon kan formuleres som et spørsmål om hvorvidt og i hvilken utstrekning det foreligger kompetanse til å tildele andre slik kompetanse som man selv har». (s. 475, harvønnukset alkuperäiset.)

mään B:n (alemman orgaanin) toimivallan. Kolmantena mahdollisuutena on, että joidenkin tehtävien osalta on selvä, että ne eivät kuulu A:n toimivaltaan. Tällöin A kuitenkin saattaa olla oikeutettu määräämään, minkä alemman orgaanin, B:n, C:n tai D:n jne. toimivaltaan ne kuuluvat. Ainoastaan ensimmäisessä tapausryhmässä on kysymys delegaatiosta.⁹⁹

Norjan *Forvaltningskomitée*¹⁰⁰ pitää viranomaisen sisäistä toimivallan jakoa »epävarsinaisena delegaationa» (uegentlig delegasjon), jota koskevat erilaiset periaatteet kuin varsinaista delegointia, so. ylemmän viranomaisen suorittamaa toimivaltansa siirtoa alemmalle viranomaiselle. Toisaalta Norjan valtionhallinnon rationalisoimiskomitea (R-komiteén), jonka mietintö valmistui v. 1946, käsitteli saamansa tehtävän mukaisesti delegointikysymystä vain departementtien sisäisen toimivallan jaon kannalta.¹⁰¹ Departementtien sisäisen delegoinnin tarpeellisuutta korostettiin myös hallituksen suurkäräjille v. 1955 jättämässä esityksessä.¹⁰² — Useissa pohjoismaisissa hallinto- ja valtiosääntöoikeuden esityksissä puhutaan hallintovallan delegoimisesta ilman, että käsitettä samalla tarkemmin määriteltäisiin. Voitaneen kuitenkin lähteä siitä, että yleensä tämä käsite ymmärretään siten kuin *Eckhoffin* edellä selostetussa alustuksessa on tehty.¹⁰³ Kuitenkin on tässä mainittava eräitä terminologisia erikoisuuksia, jotka poikkeavat tavanomaisesta kielenkäytöstä. Niinpä *Gunnar Heckscher* puhuu faktillisesta delegoinnista ja tarkoittaa sillä menettelyä, että esimies muodollisesti ratkaisee ja allekirjoittaa päätökset, mutta hän ei perehdy lainkaan itse asiaan, vaan suorittaa ratkaisunsa täysin luottaen alaisensa suorittamaan valmisteluun ja esittelyyn. Tällainen menettely tarjoaa esimiehelle tilaisuuden pistokokein tarkistaa alaisensa työtä.¹⁰⁴ *Debes*¹⁰⁵ pitää delegoinnin käsitteen kannalta samantekevänä, onko toimivallan siirtänyt suurkäräjät, kuningas tai alempi hallintoviranomainen. Hänen mielestään kaikki hallintovalta, jota käyttävät kuninkaan alaiset hallintoviranomaiset, on delegoitua valtaa. *Meyerin* mielestä delegoinnille on

⁹⁹ Ks. *Herlitz*, NAT 1961 s. 523; ks. myös *sama*, *Föreläsningar* II s. 122; *sama*, NOR III s. 32, 401–402.

¹⁰⁰ Ks. *Forvaltningskomitéen* s. 105–113.

¹⁰¹ Ks. *Innstilling fra R-komiteén* s. 23–27, 44–46.

¹⁰² Ks. *Stortingsproposisjon* nr. 121/1955; *Stortingsforhandling* 1955, 6 a s. 639–649, 7b s. 3415–3455.

¹⁰³ Ks. esim. *Poul Andersen*, *Dansk forvaltningsret* s. 289–296; *Castberg*, *Forvaltningsret* s. 20, 53–58.

¹⁰⁴ *Heckscher*, *Svensk statsförvaltning i arbete* s. 158–160.

¹⁰⁵ *Organisasjon* s. 95–96.

olennaista, että delegoiva orgaani tai toimihenkilö voi peruuttaa sen tai muuttaa delegoinnin sisältöä. Jos toimivallan siirto on peruuttamaton, on kysymyksessä desentralisointi eikä delegointi. Menettelytavalle, jota *Gunnar Heckscher* kutsuu faktilliseksi delegoinniksi, on *Meyer* antanut nimen implisiittinen (implicit) delegaatio. Se voi ilmetä myös konkludenttisenä delegaationa.¹⁰⁶ *Ross'in* mielestä on syytä puhua delegoinnista vain silloin, kun delegatariuksen päätöksellä on sama oikeusvaikutus kuin delegoivan orgaanin päätöksellä.^{106a}

Edellä esitettyä katsausta on vielä täydennettävä eräällä huomautuksella. Hallinnon sentralisaatiota ja desentralisaatiota koskevia ongelmia on käsitelty myös kansainvälisissä tieteellisissä kongresseissa. Tällöin on voitu puhua vanhoista asioista, joille on annettu uusi nimi. Niinpä esim. Kansainvälisen Hallintotieteiden Instituutin XI kongressissa Wiesbadenissa v. 1959 käsiteltiin kysymystä vallan *devoluutiosta* autonomisille laitoksille, niiden joukossa ammatilliset järjestöt ja yliopistot.¹⁰⁷

C. OMAN KANNAN KEHITTELYÄ

Edellä on luotu katsaus siihen, millä tavoin merkittävät kotimaiset ja ulkomaiset auktoriteetit käyttävät käsitteitä sentralisaatio ja desentralisaatio, konsentraatio ja dekonsentraatio sekä päätösvallan delegoiminen. Tarkoituksena on seuraavassa, samalla kun eräitä edellä selostettuja mielipiteitä tarkastellaan kriittisesti, esittää oma kanta tähän kysymykseen nähden.

1. Sentralisaatio ja desentralisaatio ¹⁰⁸

Aluksi on syytä esittää eräitä rajoittavia huomautuksia. Sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta oikeudellisessa mielessä puhuttaessa on

¹⁰⁶ *Meyer*, Administrative Organization s. 166—171.

^{106a} *Ross*, Dansk Statsforfatningsret II s. 415. Esitys koskee lähinnä lainsäädäntövallan delegoimista. Kuitenkin *Ross'in* sanonta tässä kohden näyttäisi käsitävän myös hallintovallan delegoimisen.

¹⁰⁷ »Devolution of Powers to Autonomous Institutions, including Professional Bodies and Universities.» Ks. XIth International Congress of Administrative Sciences, Proceedings s. 7—32.

¹⁰⁸ Sentralisaation ja desentralisaation vastineiksi Nykysuomen Sanakirja antaa sanat »keskitys» sekä »hajotus» ja »hajautus.» Näistä sanoista »keskitys» näyttäisi

syitä rajoittaa nämä käsitteet koskemaan vain *toimivallan* eli kompetenssin jakoa. Puhtaasti tosiasiallisten tehtävien organisoimisella keskitetyksi tai hajoitettuksi ei ole oikeudelliselta kannalta samaa mielenkiintoa kuin toimivallan jaolla.¹⁰⁹ Toimivaltaa voidaan hallinnossa siirtää eri tasoissa: ylös-alas suunnassa eli vertikaalisessa tasossa tai sivusuunnassa eli horisontaalisessa tasossa, so. keskenään rinnastettujen elinten kesken.¹¹⁰ Organisatoriselta kannalta katsoen on tällöin kysymys aivan erilaisista asioista. Sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta puhuttaessa on päähuomio kysymyksissä, jotka koskevat ylempien ja alempien viranomaisten suhteita organisaatiossa. Sentralisaatiossa ja desentralisaatiossa on sentähden kysymys hallinnon vertikaalisesta tasosta. Tietysti mikään ei estä puhumasta desentralisoimisesta sellaisessakin tapauksessa, että perustetaan uusi ministeriö, jolle siirretään tehtäviä joltakin entiseltä ministeriöltä. Puolestani en kuitenkaan pidä tällaista terminologiaa tarkoituksenmukaisena. Kolmanneksi on syytä todeta, että virastojen ja laitosten sijoitus eri paikkakunnille ei ole desentralisointia. Tämä johtuu siitä, että kysymyksessä ei ole toimivaltasuhteiden muutos, vaan pelkkä ulkoisten olosuhteiden vaihdos.¹¹¹

Sentralisaation ja desentralisaation tunnusmerkit

Eri hallintojärjestelmien luokitteluun sentralisoituihin ja desentralisoituihin on erittäin vaikeata. Kuten monasti on todettu, ei missään maassa voida toteuttaa puhtaasti sen enempää sentralisaatio- kuin desentralisaatioperiaatettakaan. Jos halutaan lausua joitakin arvostelmia, on ensiksi selvitettävä ne tunnusmerkit, joiden perusteella arvostelu suoritetaan. Alustavasti on jo edellä todettu, että sentralisaatiossa ja desentralisaatiossa on kysymys ylempien ja alempien hallintoviranomaisten välisistä toimivaltasuhteista. Tämä ei kuitenkaan vielä sano paljoa.

hyvin kelpaavan ilmaisemaan samaa kuin sentralisaatio. Sensijaan sanat »hajotus» ja »hajautus» eivät onnistuneesti ilmaise sitä, mistä tässä yhteydessä on kysymys. Ne tuntuvat pikemminkin viittaavan puhtaasti ulkonaiseen hajottamiseen tai hajajohdotukseen. Sentähden tässä teoksessa on luovuttu sentralisaation ja desentralisaation korvaamisesta suomenkielillä vastineilla.

¹⁰⁹ VOK I s. 16.

¹¹⁰ Hallinnon vertikaalisesta ja horisontaalisesta tarkastelusta ks. Meyer, Administrative Organization s. 50; VOK I s. 16.

¹¹¹ Ks. VOK I s. 15; Virastojen ja laitosten sijoituskomitea s. 20 erottaa toisistaan desentralisoinnin ja virastojen siirtämisen pois pääkaupungista.

Tavallisesti pidetään sentralisaationa sitä, että keskushallinnolla on paljon toimivaltaa ja alemmilla viranomaisilla vain vähän, ja vastaavasti desentralisaationa sitä, että alemmille viranomaisille, etenkin paikallisille, on uskottu runsaasti itsenäistä päätösvaltaa. Tosiasia kuitenkin lieenee, että jokaisessa yhtenäisvaltiossa on keskushallinnon sekä oikeudellinen että tosiasiallinen valta suurempi kuin paikallisten hallintoviranomaisten. Ylimalkaisen arvostelun sijasta on, mikäli suinkin mahdollista, yritettävä etsiä kriterioita, joiden avulla voidaan mahdollisimman täsmällisesti arvostella, onko tietty hallintojärjestelmä tai hallinnonhaara sentralisoitu vai desentralisoitu. Tällaisia erotteluperusteita voidaan erottaa ainakin seuraavat viisi.¹¹²

1) On tarkasteltava, minkälaista toimivaltaa organisaatiossa on uskottu eri portaille. Suomen julkisesta hallinnosta puheenollen on tarkastelun kohteiksi otettava tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleisistunto, ministeriöt, keskusvirastot, lääninhallitukset ja muut piirihallintoviranomaiset sekä viimeksi paikalliset viranomaiset ja itsehallintoyhdyshunnat. Tällöin on otettava huomioon, miten laajakantoisia ratkaisuja kussakin portaassa tehdään. Desentralisaatiolle on ominaista, että suhteellisen tärkeitäkin hallintoasioita voidaan päättää alemmissa hallinnon portaissa. Hallintoasioiden laajakantoisuutta ei kuitenkaan voida mitata, vaan se on arvioitava.

2) Minkä verran itsenäistä harkintaa alemmilla viranomaisilla on niiden ratkaistessa toimivaltansa piiriin kuuluvia asioita? Harkintavaltaa voivat rajoittaa laki, asetus, valtioneuvoston päätös ja kenties sitäkin alempiasteinen säädös. Niinikään tulo- ja menoarvio sekä sen soveltamisesta annetut määräykset rajoittavat usein tuntuvasti hallintoviranomaisten harkintavaltaa. Alempien viranomaisten harkintavallan kaventaminen vaikuttaa hallintoa sentralisoivasti. Harkintavallan lisäys taas lisää desentralisaatiota.

3) Minkälainen on ylempien ja alempien viranomaisten välillä valitseva *alistussuhde* ko. hallinnonalalla? Jos alistussuhde on kiinteä, merkitsee se sitä, että ylempi viranomainen voi niinhyvin yleisin ohjein ja määräyksin kuin yksittäistapauksittainkin ohjata alemman viranomaisen toimintaa. Tällaisen kiinteän alistussuhteen olemassaolo on sentralisaatioon kuuluva piirre.¹¹³ Vastaavasti alemman viranomaisen itsenäisyys

¹¹² Vrt. VOK I s. 18.

¹¹³ Ks. Merikoski, *Julkisoikeus* II s. 5—7. Kohdassa 2 ja 3 mainitut harkintavallan rajoitukset on syytä erottaa toisistaan. Sellaisessakin hallintojärjestelmässä, jossa periaatteena on alemman viranomaisen itsenäisyys suhteessa ylempiin hal-

suhteessa ylempiin virkaportaisiin on ilmiö, joka kuuluu desentralisaation tunnusmerkkeihin. Huomattakoon kuitenkin, että tässäkin kohden on kysymys *oikeudellisesta* vallasta eikä tosiasiallisesta vaikutusvallasta, jonka laajuutta useinkin on vaikea luotettavasti selvittää ja joka riippuu erittäin paljon henkilökohtaisista ominaisuuksista ja suhteista.

4) Toimivallan jaon jäykkyys. Voiko ylempi viranomainen pidättää itselleen toimivallan asiassa, joka yleisen normin mukaan kuuluu alemman toimivaltaan? Jos näin on asianlaita, on kysymyksessä sentralisaatioon kuuluva piirre. Yleisesti voitaneen sanoa, että desentralisoidussa järjestelmässä toimivallan siirtäminen ylöspäin ei voi tapahtua pelkästään ylemmän hallintoviranomaisen toimenpitein. Sellainen hallinnonhaara, jolla lääninhallituksen toimivallan siirtämiseen keskushallintoon tarvitaan asetus on siten desentralisoidumpi kuin hallinnonhaara, jossa ao. keskushallinnon elin voi harkintansa mukaan pidättää itselleen toimivaltaa lääninhallitukselta. Mutta asiaa voidaan tarkastella myös toisin päin: voiko viranomainen delegoida toimivaltaansa alemmalle viranomaiselle? Delegointimahdollisuuden olemassaolo on desentralisaatioon viittaava ja sitä edistävä piirre. Delegointimahdollisuuden puuttuminen tekee toimivallan siirrot alaspäin vaikeasti toteutettaviksi.

5) Onko ylemmillä viranomaisilla mahdollisuus muuttaa alemmien hallintoviranomaisten tekemiä päätöksiä? Valitusjärjestelmä, joka muodostaa tärkeimmän osan hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmästä, tarkoittaa sitä, että ylempi viranomainen (valitusviranomainen) voi ja sen tulee asianosaisen vaatimuksesta muuttaa alemman viranomaisen tekemä virheellinen päätös tai kumota se. Valitusjärjestelmää sinänsä ei ainakaan oikeusvalituksen osalta voitane pitää sentralisaatioon kuuluvana piirteenä. Toisin saattaa olla asianlaita tarkoituksenmukaisuusvalitukseen nähden, joka suo valitusviranomaiselle laajemmat mahdollisuudet puuttua valituksenalaiseen päätökseen kuin oikeusvalitus. Toisaalta on myös molempien valitusmuotojen osalta todettava, että valitusmahdollisuuden olemassaolo helpottaa asioiden uskomista alemmien viranomaisten ratkaistaviksi, so. edistää desentralisointia. Jos taas ylempi viranomainen voi *omasta aloitteestaan* kumota alemman viranomaisen tekemän päätöksen tai muuttaa sitä, on kysymyksessä erittäin voimakas sentralisaation tunnusmerkki. Tällainen mahdollisuus on omiansa teke-mään alemmat viranomaiset toiminnassaan epäitsenäisiksi ja riippuvai-

lintoviranomaisiin, sitovat laki, asetus ja muut laillisesti vahvistetut säädökset hallintoviranomaisia. Tällaisten säädösten paljous riippuu, paitsi lainsäätäjän perusteellisuudesta, myös lainsäädännöllisen delegaation ja subdelegaation laajuudesta.

siksi ylempien viranomaisten mielipiteistä. Se on myös yksilön oikeusturvan kannalta erittäin arveluttava ja vaarallinen piirre, jota senvuoksi ei yleensä tavattane oikeusvaltioiksi luettavien valtioiden hallinnossa.

Edellä on esitetty ne kriteerit, joiden perusteella voidaan arvostella, onko jonkin hallintojärjestelmän organisaatio sentralisoitu vai desentralisoitu. Mikään edellä esitetyistä seikoista ei voi olla yksin ratkaiseva, vaan arvostelu on yleensä suoritettava ottamalla huomioon kaikki edellä mainitut tekijät. Näinkin menetellen tuskin voidaan päästä absoluuttisiin tuloksiin. Kuitenkin voitaneen todeta sentralisaation ja desentralisaation aste, joskaan ei täsmällisesti, niin arvioinnin perusteella.

On tuskin realistista tehdä kuten mm. *Peters* menettelee kuvatessaan sentralisaation ja desentralisaation yhteiskunnassa vaikuttaviksi *voimiksi*.¹¹⁴ Tosiasiassa tällaisia voimia ei ole. Sensijaan eri ihmisillä ja heidän muodostamillaan »voimaryhmillä» on erilaisia käsityksiä siitä, mikälainen hallintojärjestelmän tulee kullakin alalla olla. Niinpä on kokemukseni mukaan varsin tavallista, että keskushallinnon johtavassa asemassa oleva virkamies vastustaa desentralisointia — ainakin milloin se merkitsisi hänen oman vaikutusvaltansa vähentämistä. Sensijaan hallinnon alemmat portaat, ja usein myös sivulliset, ovat taipuvaisia kannattamaan hallinnon desentralisoimista. Mutta toisaalta ei pidä kuvitella, että sentralisaation ja desentralisaation välinen suhde hallinnossa olisi ainoastaan eräänlaisen valtataistelun tulos ja muuttuisi aina valtasuhteitten muuttuessa. Kuten eri yhteyksissä on todettu, vaatii desentralisointi tiettyjä edellytyksiä voidakseen onnistua. Tärkein näistä edellytyksistä on, että on käytettävissä riittävä määrä koulutettua työvoimaa, jolle voidaan uskoa itsenäistä harkintavaltaa vaativia tehtäviä.

Edellä esitetystä seuraa, että desentralisointia ja vastaavasti myös sentralisointia voidaan suorittaa myös muilla tavoin kuin toteuttamalla toimivallan siirtoja.

Desentralisaation eri lajeja

Alueellinen desentralisaatio tarkoittaa hallinnon paikallisten viranomaisten toimivallan ja itsenäisyyden lisäämistä. Sentähden kunnallinen itsehallinto on alueellisen desentralisaation tärkein ilmenemismuoto. Tuskin on syytä yhtyä käsitykseen, jota mm. *Eisenman* ja *Debes* sekä Norjan *Desentraliseringskomitée* edustavat ja jonka mukaan vain alueel-

¹¹⁴ Ks. ed. s. 21.

linen desentralisaatio on desentralisaatiota.¹¹⁵ *Asiallinen desentralisaatio*, joka tarkoittaa keskushallinnon sisäistä desentralisaatiota esim. keskusvirastojärjestelmän muodossa, on organisatorisesti erittäin tärkeä ilmiö. Mutta tietystikään sen vaikutukset eivät kauttaaltaan ole samanlaiset kuin alueellisen desentralisaation vaikutukset. Niinpä paikallisten olojen ja asukkaiden tuntemusta voidaan hallinnossa käyttää hyväksi vain, jos toteutetaan tietty määrä alueellista desentralisointia. Asiallinen desentralisointi, sikäli kuin se ilmenee hallintotehtävien ja toimivallan siirtämisenä ministeriöiltä keskusvirastoille, taas luo hyvät edellytykset eri alojen asiantuntijoiden käyttämiselle hallinnossa. Ministeriöt meillä edustavat useimmissa tapauksissa lähinnä poliittista ja yleishallinnollista asiantuntemusta. *Kelsenin* käsitys¹¹⁶, jonka mukaan alueelliselle desentralisaatiolle ei ole ominaista orgaanin rajoitettu toimialue, vaan *normien* alueellisesti rajoitettu pätevyys, on puhtaasti oikeusteoreettinen eikä sillä ole yhteyttä hallinnon käytännöllisten organisaatio-ongelmien kanssa. Sanottua käsitystä ei sentähden voida viimeksi mainitulta kanalta katsoen pitää onnistuneena.

Konsentraatio ja dekonsentraatio

Käsityskanta, joka samaistaa desentralisaation ja itsehallinnon, on peräisin ranskalaisesta oikeustieteestä, mutta on saanut jonkin verran kannatusta muuallakin. Tämän terminologian mukaan toimivallan jako välittömän valtionhallinnon piirissä voi puolestaan olla konsentroidu tai dekonsentroidu.¹¹⁷ Onko sitten tarkoituksenmukaista samaistaa desentralisaatio ja itsehallinto? Tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi useistakin eri syistä. Ensinnäkin on todettava, että sentralisaatio ja desentralisaatio ovat käsitteitä, joita yleisesti käytetään *kaikessa* organisaation tutkimuksessa, ei yksinomaan julkisen hallinnon tutkimuksessa. Tältä kannalta katsoen on tuskin tarkoituksenmukaista, että desentralisaation käsitteelle hallinto-oikeudessa annettaisiin rajoitettu juridinen merkitys: itsehallinto. Itsehallinto on puhtaasti positiivisoikeudellinen käsite, joka Suomen säädännäisessä oikeudessa esiintyy mm. HM 51 §:n 2 momentissa, HM 77 §:n 1 momentissa sekä KunL:ssa, joka tarkemmin osoittaa kunnallisen itsehallinnon sisällyksen. Ei voida saavuttaa mitään

¹¹⁵ Ks. ed. s. 28, 33—34.

¹¹⁶ Ks. ed. s. 22—23.

¹¹⁷ Ks. ed. s. 27.

etua sillä, että positiiviseen oikeuteen kuuluva käsite »itsehallinto» korvataan toisella käsitteellä pelkästään sentähden, että Ranskassa, jossa koko itsehallinto on aivan toisenlaista kuin Suomessa, on vanhastaan käytetty desentralisaatio-nimitystä.¹¹⁸ On tarkoituksenmukaista säilyttää »sentralisaatio» ja »desentralisaatio» yleisinä organisatorisina käsitteinä, jotka eivät ole tiukasti sidotut mihinkään positiivisen oikeuden säännöksiin. Näin ajatellen tullaan siihen, että itsehallinto on eräs, ja myönnettäköön kernaasti, ainakin Suomessa tärkein hallinnon desentralisaation muoto. Mikään ei estä sen ohessa puhumasta konsentraatiosta ja dekonsentraatiosta yksinomaan välittömän valtionhallinnon piiriin kuuluvina ilmiöinä. Mutta tällöin sekä konsentraatio että dekonsentraatio ovat vain eräitä sentralisaation ja desentralisaation ilmenemismuotoja, eivät niiden rinnakkaisilmiöitä.

Erikseen on vielä tarkasteltava *Meyerin* esittämiä tunnusmerkkejä, joiden mukaan desentralisaatiossa on kysymys primäärisen kompetenssin luovuttamisesta (transference, cession) itsehallintoyhdyskunnille, kun taas dekonsentraatiossa on kysymys kompetenssin delegoimisesta.¹¹⁹ Dekonsentraatiolle olisi edelleen tunnusmerkillistä, että ylempi viranomainen, suorittaessaan delegaation, pidättää itselleen oikeuden ohjata alemman viranomaisen toimintaa ja oikaista sen päätöksiä. Desentralisaation kysymyksessä ollessa toimivallan siirto taas on *Meyerin* mukaan peruuttamaton (irrevocable)¹²⁰. — On todettava, että *Meyerin* kriteeriot sisältävät hämääviä kohtia, perusteettomia yleistyksiä ja ovat systemaattisesti epätydyttäviä. Tarkasteltakoon ensin sitä kohtaa, jonka mukaan desentralisaatiossa on kysymys »primäärisen» toimivallan luovuttamisesta peruuttamattomalla tavalla. On ensinnäkin epäselvää, mitä termi

¹¹⁸ *Modeen* lausuu (s. 26): »På grund av den oklaret, som vidlader begreppet självstyrelse (självförvaltning), föredrar vi att använda ordet decentralisation för att beteckna denna särskilda typ av förvaltningsorganisation. Ordet självstyrelse används alltför mycket i en idépolitisk bemärkelse... Decentralisation har däremot, åtminstone i svenskt språkbruk, icke en lika utpräglat idépolitisk klang.» Tähän on sanottava, ettei käsite A, jota tutkija pitää epäselvänä, tule selvennäväksi siitä, että hän sanoo sen merkitsevän samaa kuin käsite B, joka myös on epäselvä ja yleisen kielenkäytön mukaan alaltaan paljon laajempi kuin käsite A. *Modeenin* tutkimuksen kannalta olisi ollut tärkeämpää selvittää, mitkä ovat itsehallinnon tärkeimmät tunnusmerkit Suomen voimassaolevan oikeuden mukaan. Tätä kysymystä ei voida ratkaista pelkästään terminologisilla operaatioilla. Ks. tästä viralisen vastaväittäjän *Olli Ikkalan* lausuntoa, LM 1962 s. 391.

¹¹⁹ *Modeen* s. 26—28, 31, yhtyy tältä osin *Meyerin* kantaan.

¹²⁰ Ks. ed. s. 33 sekä *Meyer*, *Administrative Organization* s. 56—61, 166—171.

»primäärinen» tässä yhteydessä tarkoittaa.¹²¹ Jos se tarkoittaa sitä, että itsehallintoyhdyskunnan toimivalta perustuu lakiin, on todettava, että myös jonkin keskushallinnon viranomaisen toimivalta saattaa perustua lakiin (esim. Suomessa tullihallitus) ja on siten yhtä primäärinen kuin itsehallintoyhdyskunnankin toimivalta. Mitä tarkoittaa sitten, että toimivallan luovuttaminen on peruuttamaton? Itsestään selvää on, että jos toimivalta perustuu tietynasteiseen säädökseen, esim. lakiin, ei sitä voida alempiasteisella säädöksellä hävittää. Mutta toisaalta on selvää, että itsehallintoyhdyskunnalle lailla uskottu toimivalta voidaan lailla siirtää takaisin valtiolle. Periaatteessa on aivan sama, että ministeriön päätöksellä siirretty toimivalta voidaan ministeriön päätöksellä ottaa takaisin. »Peruuttamattomuuskriteerio» desentralisaation ja dekonsentraation välisenä erottavana tunnusmerkkinä on siis epäonnistunut. *Meyerin* kanta, että dekonsentraatiossa on kysymys kompetenssin *delegoimisesta* sulkee dekonsentraation ulkopuolelle kaiken sen toimivallan jaon, jota ei voida pitää delegointina! Voidaanhan lailla siirtää toimivaltaa vaikkapa keskushallinnosta piirihallintoviranomaisille. Tällöin on kysymyksessä hallinnon desentralisoiminen, mutta *Meyerin* terminologian mukaan ei kysymyksessä ole sen paremmin desentralisaatio kuin dekonsentraatiokaan. Tämä osoittaa, ettei hänen luomansa systematiikka sovellu hallinnon organisaatiota koskevien tutkimusten pohjaksi.

2. Päätösvallan delegoiminen

Tämän tutkimuksen kannalta ei ole syytä ryhtyä pohtimaan, mitä tarkoittaa lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimukseni aiheena on päätösvallan siirtäminen valtionhallinnossa. Näinollen on kysyttävä, *minkälaista päätösvallan siirtämistä hallinnossa on syytä kutsua delegoinniksi.*

Nähdäkseni on tarkoituksenmukaista rajoittaa tämän käsitteen käyttö siten kuin esim. *valtionhallinnon organisaatiokomitea*¹²² on tehnyt: päätösvallan delegoiminen tarkoittaa, että orgaani tai orgaanienkilö siirtää päätösvaltaansa alemmalle orgaanille tai orgaanienkilölle tai valtion hallintokoneiston ulkopuoliselle subjektille. Tämän delegointikäsitteen ulkopuolelle jää tapaus, jossa hallintoviranomainen siirtää toiselle viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa kolmannelle viranomaiselle.

¹²¹ Tähän seikkaan on *Olli Ikkala* aliviitassa 118 mainitussa lausunnossa, LM 1962 s. 391, kiinnittänyt huomiota.

¹²² Ks. ed. s. 18—19.

Toisinaan on myös tällaista menettelyä kutsuttu päätösvallan delegoimiseksi. Olen itsekkin eräässä yhteydessä¹²³ puolustanut sanottua terminologiaa, joka kuitenkin tarpeettoman paljon poikkeaa yleisestä kielenkäytöstä. Delegointia voidaan erottaa kahta eri lajia: *ulkoinen* ja *sisäinen*. Edellinen tarkoittaa päätösvallan siirtämistä orgaanilta toiselle, alemmalle orgaanille. Jälkimmäinen taas tarkoittaa päätösvallan siirtämistä orgaanihenkilöltä tai kollegiolta alemmalle orgaanihenkilölle tai kollegiolle saman orgaanin puitteissa. *Subdelegointi* taas tarkoittaa delegoidun toimivallan edelleen delegoimista.

Edellä olevan delegoinnin käsitteen alan ulkopuolelle jää eräitä ilmiöitä, joita on syytä tässä lyhyesti kosketella. Delegoinnista ei ensiksikään ole kysymys, kun laki, asetus tai muu organisaatiosäännös määrää, kuka astuu tietyn orgaanihenkilön sijaan hänen ollessaan estynyt tai esteellinen (lakimääräinen sijaisuus). Niinpä kun tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään HM 25 §:n mukaan hoitaa pääministeri, ei kysymyksessä ole delegointi. Tällaisessa tilanteessa tosin tapahtuu toimivallan siirtyminen sijaiselle, mutta tuo siirtyminen ei perustu tasavallan presidentin tahdonilmaisuun, kuten delegoinnissa on asianlaita. Sijaisuus voi olla myös määräyksenvaraista. Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan ollessa estyneenä virkaansa hoitamasta hoitaa hänen tehtäviänsä valtiovarainministeriön määräämä osastopäällikkö (A valtiontalouden tarkastuksesta 969/1947, § 8). Myöskään tässä tapauksessa ei toimivallan siirtyminen perustu toimivallan varsinaisen haltijan tahdonilmaisuun, joten kysymyksessä ei ole delegointi. Mutta jos orgaanihenkilö esteen sattuessa on organisaatiosäännöksen mukaan oikeutettu itse määräämään sijaisensa, lienee kysymyksessä delegointi. Tällöinhän sijaisen toimivalta perustuu nimenomaan toimivallan haltijan tahdonilmaisuun.¹²⁴ Tällaisessa tapauksessa sijaisuutta koskeva säännös itse asiassa sisältää rajoitetun delegointivaltuutuksen. Saattaa olla, että kysymyksessä onkin ainoa tapaus, jolloin delegointi voi tulla kysymykseen. Mainitunlaisesta valtuutussäännöksestä ei näet voida tehdä johtopäätöksiä siihen nähden, onko ko. orgaanihenkilö *yleensä* oikeutettu delegoimaan toimivaltaansa.

On pidettävä mielessä, että päätösvallan delegoiminen on vain yksi tapa siirtää päätösvaltaa alaspäin hallinnossa. Käytännöllisesti yhtä tärkeä menettelytapa on se, että lainsäätäjä siirtää päätösvaltaa hallintoviranomaiselta toiselle tai se, että tasavallan presidentti asetuksella

¹²³ NAT 1961 s. 512.

¹²⁴ Ks. *Malliavin* s. 15—17.

muuttaa alempien viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita. Näissä tapauksissa ei siis ole kysymys delegoinnista enempää kuin silloinkaan, kun perustetaan uusi hallintoviranomainen, jolle laki antaa tietyn, luonteeltaan *uuden* toimivaltapiirin. Missä määrin hallinto-organisaatiota kehitettäessä voidaan käyttää delegointia ja missä määrin taas muita menettelytapoja on kysymys, jonka järjestely riippuu kokonaan positii-visesta oikeudesta. Voimassaolevan oikeuden kannasta kussakin tapauksessa riippuu myös, onko delegointi peruutettavissa, voiko delegoiva orgaani antaa ohjeita siitä, miten delegoitua toimivaltaa on käytettävä, voiko se muuttaa delegatariuksen tekemiä päätöksiä, sekä kuka kantaa vastuun delegatariuksen tekemistä päätöksistä jne. On siten periaatteessa epätarkoituksenmukaista asettaa jotakin näistä seikoista — esim. delegoinnin peruutettavuutta — delegoinnin käsitteelliseksi tunnusmerkiksi.

Edellä on jo todettu, että delegointi on vain yksi tapa siirtää päätösvaltaa alaspäin organisaatiossa. Ja päätösvallan siirtäminen puolestaan on eräs, muttei suinkaan ainoa tapa desentralisoinnin toteuttamiseen. Kun tarkastellaan sentralisoinnin ja desentralisoinnin oikeudellisia edellytyksiä, muodostaa päätösvallan siirtäminen siten huomattavasti laajemman aihepiirin kuin päätösvallan delegoiminen. Mutta myöskään päätösvallan siirtämistä koskeva tutkimus ei voi selvittää koko sentralisaation ja desentralisaation ongelmaa, joka läheisesti liittyy useihin hallinto-organisaation ja samalla myös oikeusvaltion perusperiaatteisiin.

Delegointi ja valtuutus

Kysymys siitä, voiko A »valtuuttaa» B:n käyttämään A:lle kuuluvaa toimivaltaa hallintotoimien suorittamiseen, lankeaa yhteen kysymyksen kanssa, voiko A delegoida tai muulla tavoin siirtää toimivaltansa. Kysymys ei ole kahdesta erillisestä vaan samasta ongelmasta. Kysymystä, onko B:n edellä tarkoitettussa tapauksessa — jos ajatellaan päätösvallan siirtäminen mahdolliseksi — suoritettava hallintotoimia omassa nimessään tai A:n nimessä, ei ole syytä vielä tässä yhteydessä ottaa selvittelyn kohteeksi. Sensijaan lienee aiheellista esittää eräitä vertailevia näkökohtia edustuksesta ja päätösvallan siirtämisestä yleensä.

Yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa edustus on »omatahtoista toimintaa toisen nimessä».¹²⁵ Kun edustaja suorittaa oikeustoimen edus-

¹²⁵ Kivimäki—Ylöstalo s. 245.

tetun (päämiehensä) nimessä, kohdistuvat toimen oikeusvaikutukset välittömästi päämieheen. Valtuutuksesta varallisuus oikeudellisten oikeustoimien yhteydessä säädetään OikTL 2 luvussa, jonka säännöksiä on katsottu voitavan analogisesti soveltaa mm. prosessi- ja julkisoikeudellisiin valtuutussuhteisiin, mikäli niistä ei ole annettu erityisiä säännöksiä.¹²⁶ Sikäli kuin hallintoviranomaiset suorittavat yksityisoikeudellisia oikeustoimia — esim. solmivat kauppoja — ne voivat tällaisia oikeustoimia suorittaessaan käyttää valtuusmiestä. Monasti esim. sopimuksen allekirjoittaminen olisi erittäin hankalaa, toisinaan jopa mahdotonta, jos se olisi niiden organihenkilöiden itsensä suoritettava, jotka valtion puolesta päättävät sopimuksen hyväksymisestä. Myöskin solmiessaan (valtionsisäisiä) julkisoikeudellisia sopimuksia voivat valtio, kunnat ja muut julkisen oikeuden oikeussubjektit käyttää valtuusmiehiä.¹²⁷ Valtuutusta käytetään myös neuvoteltaessa valtiosopimuksista ja niitä allekirjoitettaessa.¹²⁸ Valtio voi niinkään ainakin rajoitetusti suorittaa prosessitoimia oikeudenkäyntiasiamiehen kautta. Tällaista mahdollisuutta edellyttää OK 15: 4, joka sisältää yleiset säännökset valtakirjan muodosta ja jonka 2 momentissa säädetään mm. seuraavaa:

Jos päämiehenä on valtio, kunta tai muu yhdyskunta tahi julkinen laitos, käyköön valtakirjasta myös asianmukaisessa järjestyksessä annettu kirjallinen määräys tai pöytäkirjanote...

Valtuusmiesedustus on valtion osalta ainakin rikosprosessissa rajoitettu. Niinpä syyttäjän on yleensä ajettava syytetty henkilökohtaisesti ja omassa nimessään. Poikkeukset tästä säännöstä koskevat lähinnä keskinäistä virka-apua ja siinäkin etupäässä toimenpiteitä, jotka eivät sisällä syyttävävallan itsenäistä käyttämistä.¹²⁹ Valtion puhevallan käyttäminen on eräiden hallintoviranomaisten kohdalla erityissäännöksiin järjestetty. Nämä säännökset osoittavat, että useassa tapauksessa on valtion edustus järjestetty virkatehtävänä hoidettavaksi.¹³⁰

¹²⁶ Ibid. s. 252.

¹²⁷ Ks. *Rytkölä*, *Julkisoikeudellinen sopimus* s. 49; *sama*, *Kuntain yhteistoiminta* s. 182—183.

¹²⁸ Ks. *Kaira*, *Suomen valtiosopimukset* s. 99—137.

¹²⁹ Ks. *Tirkkonen*, *Rikosprosessioikeus* I s. 319—320.

¹³⁰ Ks. näistä *Suomen Laki* I OK 15: 5:n kohdalla. Ks. myös *KHO* 1955 II 516: Verotarkastaja ei saanut käyttää asiamiestä valituskirjan jättämiseen. *Merikoski*, *Oikeussuojajärjestelmä* II s. 158—159, lausuu: »Kun valtion virkamies ei yleensä voi itse siirtää toimivaltuuksiaan yksityishenkilölle, ei hän myöskään voi muutoksenhakuasiassa valtuuttaa asiamiestä toimimaan puolestaan valituskirjan allekirjoittajana tai sisäänjättäjänä.»

Voitaneen todeta, että kun valtio käyttää valtuusmiesedustusta yksityisoikeudellisissa oikeustoimissa, julkisoikeudellisissa sopimuksissa, kansainvälisissä sopimuksissa sekä oikeudenkäynnissä, tämä tapahtuu lähinnä käytännöllisistä syistä eikä suinkaan siinä tarkoituksessa, että viranomaisille kuuluvaa päätösvaltaa siirrettäisiin valtuusmiehelle. Kun on esim. julkisoikeudellisista sopimuksista kysymys, on selvää, että varsinaisen sopimustahdon muodostaminen jää niiden tehtäväksi, joille se muutoinkin kuuluu, esim. ministeriölle tai kunnallisvaltuustolle. Valtuutuksen laajuudesta voidaan esimerkiksi ottaa sosiaalilautakunnan toimivalta ja sen puhevallan käyttäminen. Korkein hallinto-oikeus on tehnyt eron päätösvalan käyttämisen ja edustuksen välillä ja katsonut, ettei sosiaalilautakunta tai sosiaalijohtaja voi siirtää valtuusmiehelle valtaa ratkaista, onko esim. korvausta huoltokustannuksista haettava.

KHO 1945 II 191; 1952 II 387 ja 652; 1955 II 925. Huoltolautakunta, joka valtuuttamalla huoltosihteerin, kunnansihteerin, kanslistinsa tai muun asiamiehen oman harkintansa mukaan kussakin tapauksessa ratkaisemaan, oliko korvausta huoltokustannuksista haettava, oli siirtänyt päättämisvaltansa valtuutetulle ja näin menettellen ylittänyt toimivaltansa. Valtuutetulla ei ollut po. päätöksen nojalla oikeutta käyttää lautakunnan puhevaltaa huoltoasioissa.

KHO 1958 II 165. Sosiaalilautakunta ei voinut siirtää lastenvalvojalle oikeutta harkintansa mukaan päättää, oliko esitys elatusvelvollisen työlaitokseen toimittamisesta tehtävä vai ei.

KHO 1958 II 382. Kunnan sosiaalijohtaja oli ylittänyt toimivaltansa siirtämällä yleisvaltakirjalla asianvalvojalle vallan ratkaista, onko asia pantava vireille vai ei.

KunL 34 §:n mukaan kunnan puhevaltaa käyttää sekä sopimukset ja muut oikeustoimet sen puolesta tekee kunnallishallitus, jollei siitä laissa tai asetuksessa taikka ohje- tai johtosäännöllä ole toisin säädetty. *Kuuskoski* selostaa kunnallislain kommentaarissaan kuinka aikaisemman oikeuden mukaan kunnan puhevallan käyttämisen katsottiin kuuluvan kunnallisvaltuustolle. Tältä ajalta on olemassa lukuisia KHO:n ratkaisuja, joissa katsottiin, että kunnallisvaltuusto ei voinut jättää valitsemansa henkilön tai toimikunnan tehtäväksi ratkaista, oliko johonkin päätökseen haettava muutosta vai ei. Jos näin oli menetelty, katsottiin valtuuston luvottomasti delegoineen päätösvaltaansa ja tehtyä valitusta ei tutkittu.¹³¹

Edellä selostetun KHO:n käytännön valossa näyttää siltä, että julkisoikeudellisen subjektin puhevallan käyttämisessä on erotettava kaksi

¹³¹ Ks. *Kuuskoski* s. 66 sekä hänen aliviitassa 3 mainitsemansa oikeustapaukset.

eri puolta: ensiksi ratkaisun tekeminen siitä, esitetäänkö tuomioistuimessa tai viranomaisen luona jokin vaatimus vai ei, sekä toiseksi hallintosubjektin edustaminen tuomioistuimessa tai viranomaisen luona. Jos puhevaltaa käyttää lain mukaan jokin kolleginen elin, kuten esim. kolleginen keskusvirasto, on käytännöllisistä syistä pakko sallia joko valtuusmiesedustus tai virkamiesedustus viranomaisen luona tai tuomioistuimessa. Sensijaan käytännölliset syyt eivät läheskään samassa määrin vaadi, että kolleginen elin voisi »valtuuttaa» jonkun henkilön ratkaisemaan, ryhdytäänkö tiettyihin toimiin vai ei. Juuri tämä puoli puhevallan käyttämisessä on ratkaisevampi: luopuminen oikeudenkäynnistä tai valituksen tekemisestä saattaa sisältää hyvinkin laajakantoisen ratkaisun.

Onko tuomioistuin ja muu viranomainen velvollinen viran puolesta hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tutkimaan, tarkoittaako toisen hallintoviranomaisen antama valtuutus yksinomaan edustusta ahtaammassa merkityksessä vai onko siihen sisältynyt myöskin valtuutus ratkaista, ryhdytäänkö tiettyyn oikeudenkäyntiin tai tehdäänkö tietty valitus jne? Jos »valtuutuksen» luonne selviää jo valtuusmiehen esittämästä valtakirjasta tai pöytäkirjanotteesta tai määräyksestä, on käsittelevän viranomaisen ilman muuta harkittava, onko valtakirjan antanut orgaani liikaa siirtänyt ratkaisuvaltaansa. Jos niin on asianlaita, on valitus tai kanne, kuten KHO:n käytäntö osoittaa, jätettävä tutkimatta. Mutta käytännössä lienee tavallisempaa, että asia ei selviä valtakirjasta, joka saattaa olla ylimalkainen, vaikkapa avoin asianajovaltakirja. Onko käsittelevän tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tällöin aina vaadittava lisäselvitystä? Tuskinpa voidaan lähteä siitä, että näin laaja tutkimisvelvollisuus olisi olemassa. Mutta katsoisin, että milloin asiassa on vastakkain kaksi asianosaista, joista julkinen yhdyskunta esittää toista asianosaista, yksityistä henkilöä kohtaan tietyn, seuraamuksiltaan kenties raskaan vaatimuksen, on asia viran puolesta tutkittava. Näin on asianlaita ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys yksilön vapaudesta (esim. työlaitokseen määrääminen).

III LUKU.

VERTAILEVA KATSAUS ERAISIIN ULKOMAIISIIN JÄRJESTELMIIN

Ennen kuin käymme tarkastelemaan, miten Suomen voimassaoleva oikeus suhtautuu päätösvallan siirtämiseen valtionhallinnossa, on syytä lyhyesti selostaa, millä tavoin vastaavat kysymykset on järjestetty eräiden muiden maiden hallinnossa. Käytännöllisistä syistä on selostus rajoitettu koskemaan Ruotsia, Norjaa, Tanskaa ja Islantia sekä Saksan liittotasavaltaa, Englantia ja Ranskaa.

Ulkomaita koskevat esitykset on pyritty laatimaan niin täydellisiksi kuin käytettävissä olleiden lähteiden avulla on ollut mahdollista. Huomattakoon kuitenkin, että useassa tapauksessa on kirjallisuudesta ja muista lähteistä saatavissa vain tietoja, jotka koskevat päätösvallan delegoimista. Nämä tiedot ovat sinänsä valaisevia, mutta ne koskevat vain osaa päätösvallan siirtämisen ongelmasta. Milloin kirjallisissa lähteissä on aukkoja, ei tämän teoksen kirjoittajan tehtävänä tietenkään ole ollut ryhtyä täyttämään aukkopaiikkoja omin johtopäätöksin ja olettamuksin.

A. RUOTSI

Suomen valtionhallinnossa voidaan edelleenkin havaita useita piirteitä, jotka ovat säilyneet perintönä Ruotsin vallan ajoilta. Niinpä keskushallinnon rakenne, jolle on ominaista keskusvirastojen merkittävä asema, on Ruotsista omaksuttu. Tosin tämä järjestelmä ei meillä esiinny niin puhtaana kuin Ruotsissa.¹ Kun lukuisia muitakin yhteisiä piirteitä voidaan havaita, on selvää, että Ruotsin oikeuden tuntemuksella on Suomen hallinto-oikeudessa tärkeä merkitys.

¹ Ks. *Kastari*, LM 1946 s. 608—626; *VOK I* s. 28—29; *Herlitz*, NOR III s. 84—87. Ministerihallinto- ja keskusvirastojärjestelmistä ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 89—90; *VOK I* s. 33—34; *Kastari*, LM 1946 s. 608—609.

Ruotsin valtionhallinnon omintakeinen piirre on keskusvirastojen erittäin tärkeä asema. Päätösvaltaa keskushallinnossa käyttävät lähinnä kuninkaallinen majesteetti ja keskusvirastot. Ruotsin ministeriöt eli *departementit* ovat virastoja, joiden tehtävänä on pääasiassa kuninkaan päätettävien asioiden valmistelu. Ministerihallintojärjestelmä on siten täysin vieras Ruotsin hallinnolle. Tämän vuosisadan alkupuolella (1912) valmistunut ja aikanaan paljon keskustelua herättänyt komiteanmietintö, jossa ehdotettiin keskusvirastojen siirtämistä ministeriöiden osastoiksi, ei ole johtanut mihinkään käytännöllisiin tuloksiin. Luonnollista kuitenkin on, että departementtien päälliköillä on jonkinverran sellaista päätösvaltaa, joka liittyy virastopäällikön asemaan ja joka koskee vähäisempiä henkilöasioita, työnjakoa ja muita vastaavia departementtien sisäisiä kysymyksiä. Mutta muutoin poikkeukset edellä esitetystä säännöstä ovat vähäpätöisiä ja koskevat lähinnä vain ulkoasiaindepartementtia, oikeusdepartementtia ja sisäasiaindepartementtia.²

Herlitzin mukaan Ruotsin oikeudelle on tunnusomaista ylempien ja alempien orgaanien välisen toimivaltarajan kiinteys. Sääntönä on, että toimivaltasäännöksiä ei voida mitätöidä siten, että ylempi orgaani siirtää sille kuuluvia tehtäviä ja vastuuta alemmalle orgaanille. Vastaavasti ei myöskään alemmalle orgaanille kuuluvia tehtäviä voida siirtää ylemmälle orgaanille sen enempää tuon ylemmän kuin alemmankaan orgaanin toimenpitein. Itsestään selvänä on niinikään pidettävä, ettei alempi orgaani omavaltaisesti voi ryhtyä ylemmän orgaanin toimivaltaan kuuluihin asioihin.³ Tämä toimivallan jaon kiinteys on niin merkittävä tekijä Ruotsin hallinnossa, että *Herlitzin* mukaan on voitu jopa puhua erikoislaatuudesta »vallanjaosta» hallituksen ja hallintokoneiston eri portaiden välillä.⁴

Kuningas ei voi siirtää alemmille hallintoviranomaisille päätösvaltaa, joka perustuslain tai valtiopäivien ja kuninkaan yhteisesti säätämän lain perusteella kuuluu kuninkaalle. Mutta muissa tapauksissa näyttää kuninkaalla Ruotsin hallitusmuodon 4 ja 89 §:n nojalla olevan mahdollisuus siirtää päätösvaltaansa alemmille hallintoviranomaisille.⁵ Se

² Ks. *Malmgren* s. 12—13. *Reuterskiöld* s. 25—26 kuvaa departementtien merkityksen hieman suuremmaksi kuin muut lähteet. Vaikkakin poliittinen ministerihallinto on perustuslain vastainen, on *Reuterskiöldin* mukaan hallinnollinen ministerihallinto mahdollinen.

³ Ks. *Herlitz*, *Föreläsningar* II s. 121—122.

⁴ *Herlitz*, *Likt och olikt* s. 233.

⁵ *Malmgren* s. 13. *Reuterskiöld*, joka erottaa kolmenlaisia keskusvirastoja, katsoo, että tärkeimmän keskusvirastojen ryhmän (rikscentrala styrelseverk) toimi-

seikka, ettei tällaista valtaa — edellä mainituin poikkeuksin — ole siirretty departementeille, johtuu perinteellisestä vastenmielisyydestä ministerihallintojärjestelmää kohtaan, mihin liittyy käsitys, jonka mukaan ministerit ovat tarkoitettut olemaan lähinnä vain kuninkaan neuvonantajia.

Edellä Ruotsin keskushallinnosta annettu kuva perustuu puhtaasti oikeudellisiin tunnusmerkkeihin. Tosiasiassa — kuten mm. *Kastari* on meillä esittänyt — eivät valtasuhteet suinkaan ole sellaiset kuin mitä edellä olevasta saattaisi päätellä. Kuninkaan ratkaisu on säännönmukaisesti esittelyn mukainen. Minkälainen päätösehdotus kuninkaalle esitellään, sen ratkaisee yleensä asianomainen ministeri. Ainoastaan tärkeimmät kuninkaalle esiteltävät asiat käsitellään ministeristön kaikkien jäsenten kokouksessa (allmän beredning), jonka kannanotto merkitsee tosiasiassa asian ratkaisua.⁶ Tämä erittäin vahva oikeusnormien ja todellisen asiantilan välinen eroavaisuus on saanut ruotsalaiset harkitsemaan valtiosäännön tarkistamista tältä kohden. Niinpä Ruotsin valtiosääntökomitea (författningsutredningen) on ehdottanut muutoksia, jotka asiallisesti merkitsisivät selvää siirtymistä kohden ministerihallintojärjestelmää. Näiden ehdotusten tarkempi selostaminen ei tässä yhteydessä liene kuitenkaan paikallaan.⁷

Ruotsin departementtien luonteesta ja niille kuuluvista tehtävistä johtuu, ettei ns. sisäinen päätösvalan delegointi voi siellä tulla kysymykseen. Niissä poikkeustapauksissa, joissa ministerillä on päätösvaltaa, ei hän voi sitä delegoida departementin virkamiehille. Se seikka, että departementtien virkamiehet saattavat itsenäisesti hankkia asioihin selvityksiä, ei oikeastaan merkitse poikkeusta edellä esitetystä säännöstä.⁸

Ruotsin keskusvirastojen tehtävät ja toimivalta ovat tarkoin määritellyt, toisinaan laissa, mutta useimmissa tapauksissa kuninkaan vahvistamassa johtosäännössä (instruktion). Viimemainitut sisältävät hyvin samantapaisia säännöksiä, jotka Suomessa annetaan keskusvirastoja kos-

valta perustuu *delegaatioon*: »Hvarje rikscentralt styrelseverk har af K. M:t delegerad beslutanderätt i alla ärenden rörande viss riksstyrelsens hufvudgren, hvars särskilda handhavande anförtratts verket och icke förbehållits K. M:ts egen pröfning.» (s. 31, harvennukset alkuperäiset.) *Reuterskiöld* ei kuitenkaan selvennä, mitä delegointi-termi tässä yhteydessä tarkoittaa. *Herlitz*, NOR III s. 404—405 ei halua kutsua delegoinniksi kuninkaan suorittamaa, hänen yleiseen organisaatiovaltaansa perustuvaa toimivallan jakoa.

⁶ Ks. *Kastari*, LM 1946 s. 609—611.

⁷ Ks. *SOU* 1958: 14 s. 35—42.

⁸ Ks. *Herlitz*, NOR III s. 261; *Kastari*, LM 1946 s. 609, 613.

kevissa asetuksissa. Eri johtosäännöissä annettuja säännöksiä täydentää Ruotsin 7.1.1955 annettu *allmän verksamhetsstadga*. Lisäksi keskusvirastoja koskevia organisaationormeja sisältyy myös muunnimisiin kuninkaan päätöksiin ja säädöksiin (reglemente, kungörelse, stadga), toisinaan myös sellaisiin kuninkaallisiin kirjeisiin, joita ei ole julkaistu.⁹ Keskusvirastojen sisäinen toimivallan jako on yleensä johtosäännössä tms. tarkoin määrätty. Kolleginen käsittely, joka alunperin oli pääsääntönä, on Ruotsissa väistynyt taka-alalle. Varsinkin 1800-luvun viimeisellä neljänneksellä tapahtui voimakasta kehitystä kohti toimistojärjestelmää. Eri-tyisesti valtiokonttorin uudestiorganisointi v. 1876 merkitsi selvää käännettä kohti päällikkövaltaista organisaatiota. Pääsääntönä keskusvirastoissa on nykyisin päällikkövaltainen käsittely. Mutta kollegistakin käsittelyä esiintyy sen ohessa vaihtelevassa määrin eri keskusvirastoissa. — Keskusviraston sisäisesti ei päätösvaltaa voida vapaasti delegoida. Ainoastaan johtosäännössä olevan valtuutuksen nojalla voi keskusviraston kollegio tai sen päällikkö siirtää ratkaisuvallaa alemmille virkamiehille.¹⁰

Gunnar Heckscherin mukaan on Ruotsin keskusvirastoissa havaittavissa delegoinnin jatkuva lisääntyminen. Tämä johtuu hallinnon kasvavasta työmäärästä. *Heckscher* selostaa myös niitä eri tapoja, joilla delegoitu toimivalta määritellään. Markkamääräiset rajat ovat talousasioissa hyvin tavalliset. Mielenkiintoinen on sellainen käytännössä esiintyvä rajoitus, jonka mukaan delegoitu valtuus on sidottu aikaisemman käytännön noudattamiseen. Jos halutaan siitä poiketa, on asia esiteltävä ylemmälle virkamiehelle. Asian luonnosta jo johtuu, että esimies yleensäkin voi pidättää itsellensä ratkaisuvallan koko delegoidun asiaryhmän tai sen osan kohdalta.¹¹

Kuten keskusvirastoissa, niin myös lääninhallitusten osalta johtosääntö (länsstyrelseinstruktion v. 1958) määrää päätösvalan käyttämisestä. Lääninhallitus voi työjärjestyksessä, jonka se itse vahvistaa, siirtää päätösvaltaa osastopäälliköille, jaostopäälliköille tai alemmillekin virkamiehille. Lukumääräisesti suurin osa lääninhallitusten päätöksistä

⁹ *Herlitz*, NOR III s. 262—265.

¹⁰ *Herlitz*, *Föreläsningar* II s. 83—84; *sama*, NOR III s. 283—284. Usein käytetty delegointivaltuutuksen sanamuoto kuuluu: »Genom arbetsordning eller särskilt meddelat beslut kan åt byråchef eller annan tjänsteman överlämnas att avgöra ärenden eller viss grupp av ärenden som ej utgöra pleniärenden och icke äro av den beskaffenhet att de böra avgöras av generaldirektören. (NOR III s. 287).

¹¹ *Svensk statsförvaltning i arbete* s. 154—158.

tehdäänkin jaostopäällikkö- tai sitä alemmassa portaassa. Sääntönä on, että virkamies, jolle päätösvaltaa on siirretty, tekee päätöksensä esittelystä. Rutiiniluontoisissa asioissa on kuitenkin tavallista, että jaostopäällikkö tai alempi virkamies ratkaisee ne yksin, ilman esittelyä.¹²

B. NORJA

Norjassa on sekä kirjallisuudessa että virallisissa tutkimuksissa käsitelty päätösvalan delegoimista koskevia kysymyksiä. Yleisenä piirteenä on, että aikaisemmat tutkijapolvet ovat suhtautuneet delegointiin kielteisemmin kuin Norjan nykyiset valtiosäännön ja hallinnon tuntijat.^{12a} Seuraavassa esityksessä selostetaan etupäässä vain uudempiä kannanottoja ja selvityksiä, jotka parhaiten kuvastavat Norjan voimassaolevan oikeuden kantaa hallintovalan siirtämistä koskevista kysymyksistä. Eri-tyispiirteenä on mainittava, että Norjassa on toisinaan käsitelty lainsäädäntövalan subdelegaatiota ja hallintovalan delegoimista samoissa yhteyksissä tekemättä eroa, kummasta seikasta kulloinkin on kysymys.

Norjan vuoden 1814 perustuslain (grunnlov) 28 §:n mukaan kuninkaan tulee ratkaista valtioneuvostossa asianomaisen ministerin esittelystä asiat, jotka koskevat virkanimityksiä ja muita tärkeitä asioita.¹³ Perustuslain eräiden muidenkin säännösten mukaan tulee kuninkaan ratkaista niissä mainitut asiat valtioneuvostossa. Näiden perustuslain säännösten katsotaan sisältävän kiellon delegoida päätösvaltaa asioissa, jotka kuninkaan on valtioneuvostossa ratkaistava.¹⁴ Niiden asioiden kohdalla, joita perustuslaki ei vaadi valtioneuvostossa ratkaistaviksi, on vakiintunut käytäntö, jonka mukaan kuningas voi delegoida päätösvaltaansa departementille tai muullekin hallintoviranomaiselle. Delegoitava toimivalta voi perustua perustuslakiin tai tavalliseen lakiin, kunhan vain asiaa ei ole katsottava sellaiseksi, että se on valtioneuvostossa käsiteltävä ja ratkaistava. Toisaalta saattaa tavallinenkin laki määrätä, että kuninkaan on tehtävä ratkaisunsa jossakin asiassa valtioneuvostossa.

¹² *Herlitz*, NOR III s. 354—355.

^{12a} Kehityksestä Norjassa ks. *Herlitz*, NOR III s. 254—258.

¹³ »*Forestillinger om Embeders Besættelse og andre sager af vigtighed*». *Forvaltningskomiteen* s. 106—107 huomauttaa, että mitkä asiat on katsottava »tärkeiksi» perustuslain 28 §:n tarkoittamassa mielessä, on arvioitava kunakin aikana uudestaan ottamalla huomioon asioiden paljous ja hallituksen työtaakka.

¹⁴ Ks. *Castberg*, *Norges Statsforfatning* I s. 328—330; *Eckhoff*, NAT 1961 s. 479—482.

Tällöin tähän säännökseen samalla sisältyy delegointikielto.¹⁵ Mutta erityistä ja nimenomaista lakiin sisältyvää valtuutusta ei delegointiin tarvita.

Norjan perustuslain 13 § oikeuttaa kuninkaan siirtämään päätösvaltaansa valtioneuvostolle hänen ollessaan pääkaupungin ulkopuolella matkalla kotimaassa. Päätöksen tästä tekee kuningas valtioneuvostossa. Kuninkaan poissa ollessa valtioneuvosto hoitaa hallitusta kuninkaan nimissä ja hänen puolestaan.¹⁶

Departementtien ja muiden hallintoviranomaisten päätösvalan delegoimiseen nähden ei tilanne näytä olevan yhtä vakiintunut kuin mitä edellä on kuninkaan päätösvalan osalta esitetty. Käytännössä laki usein valtuuttaa departementin delegoimaan toimivaltaansa alemmille hallintoviranomaisille. Esiintyykö sellaisiakin säännöksiä, jotka valtuuttavat departementin delegoimaan toimivaltaa yksityisluontoisille järjestöille tai toimikunnille.¹⁷ Mutta onko delegointi sallittu ilman lakiin sisältyvää valtuutusta?

Castberg lausuu periaatteena olevan, ettei julkinen viranomainen voi delegoida päätösvaltaa, joka sille kuuluu perustuslain tai tavallisen lain nojalla. Lain tarkoituksena on, että juuri se viranomainen, jolle laki toimivallan uskoo, käsittelee ja ratkaisee asian ja kantaa ratkaisusta koituvan vastuun. Laki edellyttää, että juuri sillä viranomaisella on parhaat edellytykset ratkaisun tekemiseen. Jos päätöksenteko luovutetaan toiselle, ei lain tarkoitus toteudu. *Castberg* toteaa, että käytännössä kaikesta huolimatta esiintyy päätösvalan delegoimista, jolle ei löydy perustetta laista. Eräissä tapauksissa tämä käytäntö on jatkunut niin kauan ja niin säännönmukaisesti, että sitä voidaan pitää tavanomaiseen oikeuteen perustuvana. Joissakin tapauksissa taas delegointiin on olemassa niin pakottava käytännöllinen tarve, että lain on katsottava sallivan delegoinnin, vaikkei se sisälläkään nimenomaista valtuutusta siihen. Mutta muissa tapauksissa delegointi ei ole sallittu ilman lakiin sisältyvää valtuutusta. — *Castbergin* kanta delegointiin nähden on jonkinverran jyrkempi kuin mikä ilmenee eräistä Norjan Korkeimman oikeuden (*Høyesterett*) ratkaisuksista, joita hän ei pidä oikeaan osuneina.¹⁸

¹⁵ *Castberg*, op. cit. s. 338—341; *Eckhoff*, loc. cit.; vrt. kuitenkin *Desentraliseringskomiteen* s. 11, jonka mukaan kuningas ei voi ilman eri valtuutusta delegoida lakiin perustuvaa toimivaltaansa paikallisille hallintoviranomaisille.

¹⁶ *Castberg*, op. cit. s. 342—343.

¹⁷ Ks. *Eckhoff*, NAT 1961 s. 500.

¹⁸ Ks. *Castberg*, *Forvaltningsret* s. 53—58.

Norjan valtionhallinnon rationalisoimiskomitea, *R-komiteen*, jonka mietintö valmistui vuonna 1946, totesi, että departementtien toimivalta perustuu lakiin tai kuninkaan päätökseen (kgl. resolusjon). Tästä seuraa komitean mielestä, ettei departementti itse voi siirtää toimivaltaansa muille hallintoviranomaisille, esim. direktoraatille tai paikalliselle hallintoviranomaiselle. Jotta sanotunlainen ulkoinen toimivallan siirto voisi tapahtua, on ko. lakia tai kuninkaallista päätöstä muutettava. Aivan toisin on komitean mielestä asianlaita departementin sisäiseen toimivallan siirtoon nähden. Kun laki tai kuninkaan päätös uskoo toimivaltaa departementille, kuuluu päätösvalta periaatteessa departementin päällikölle. Tämä ei suinkaan merkitse sitä, että hänen olisi itse ratkaistava kaikki asiat. Se olisi käytännössä aivan mahdotonta, ja ministeri, joka yrittäisi ratkaista kaikki asiat, ei tosiasiassa ratkaisisi niitä itse. Komitea tuli siihen tulokseen, etteivät hallituksen vuodelta 1905 oleva ohjesääntö (regjeringsinstruksen) tai lait tahi kuninkaan päätökset, joissa toimivaltaa oli uskottu departementeille, estäneet departementin päällikköä siirtämästä päätösvaltaa alaisilleen departementin virkamiehille. Sensijaan ministerien vastuunalaisuutta koskevat säännökset, jotka sisältyvät perustuslain 86 §:ään ja erityiseen ministerivastuulakiin (ansvarighetsloven 1932), rajoittavat tietyssä määrin departementin sisäistä toimivallan siirtoa.¹⁹ — *Desentraliseringskomiteen* katsoi mietinnössään, ettei departementti voi ilman eri valtuutusta siirtää paikallisille viranomaisille toimivaltaa, joka lain mukaan kuuluu departementille.²⁰

Forvaltningskomiteen on mietinnössään käsitellyt hallintovallan delegoimista jokseenkin perusteellisesti ja päätynyt siinä toisenlaisiin tuloksiin kuin edellä mainitut kaksi muuta komiteaa. *Forvaltningskomiteen* esittää yleisenä sääntönä, että departementit voivat delegoida hallintovaltaansa, ellei lain nimenomainen säännös sitä estä. Komitea esittää käytännöstä useita esimerkkejä tapauksista, joissa näin onkin menetelty. Eräät uudemmat lait — kuten esim. prisloven — ovat tosin säännelleet delegointikysymyksen niin tyhjentävästi, että niiden tarkoituksena on katsottava olevan, että delegointi on sallittu vain lain osoittamissa asioissa, ei sensijaan muissa. Samalla kannalla kuin *Forvaltningskomiteen* on departementtien delegointimahdollisuuteen nähden ollut Norjan oikeusministeriö 30. 6. 1955 päivätyssä kiertokirjeessään.²¹ *Eckhoff* on kuitenkin esittänyt epäilyksiä siitä onko oikeusministeriön ja em. komi-

¹⁹ *R-komiteen* s. 23—25.

²⁰ *Desentraliseringskomiteen* s. 11.

²¹ *Forvaltningskomiteen* s. 106—108.

tean esittämä kanta departementtien osalta oikeaan osunut.²² Departementtien sisäiseen päätösvallan siirtämiseen nähden *Forvaltningskomiteen* — joka ei tässä yhteydessä halua käyttää nimitystä delegointi — asettuu jokseenkin samalle kannalle kuin *R-komiteen*, tosin sillä erotuksella, että ensin mainitun komitean mielestä ei ministerien vastuunalaisuus muodosta mitään estettä departementin sisäiselle päätösvallan siirtämiselle.²³

Departementtien alaisten erillisten direktoraattien ja muiden keskuhallinnon viranomaisten mahdollisuudet päätösvallan delegoimiseen ovat riippuvaiset erityisestä valtuutuksesta. Tässä kohden myös *Forvaltningskomiteen* yhtyy *Castbergin* kantaan, jonka mukaan delegointi ei periaatteessa ole sallittu. Sisäinen päätösvallan siirto (uegentlige delegasjon) on kuitenkin periaatteessa sallittu sikäli kuin laki tai muu säännös ei sitä estä ja se on tarpeellinen järkeväen työnjaon aikaansaamiseksi. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin kollegiset viranomaiset. Niiden kohdalla on katsottava, että erityiset syyt ovat aikaansaaneet päätösvallan uskomisen kollegiolle. Sentähden on lähtökohdaksi otettava, että päätösvaltaa ei voida delegoida yksityisille virkamiehille, ellei laki anna siihen valtuutusta.²⁴

Forvaltningskomiteen on erikseen selvitelty kysymystä, onko olemassa jotakin toimivaltaa, jota hallintoviranomaiset eivät voi delegoida. Komitea tulee tällöin siihen tulokseen, ettei ole periaatteessa mitään eroa sillä, onko kysymyksessä lainsäädäntövallan subdelegoiminen vai hallintovallan delegoiminen. Sensijaan hallintoviranomaiselle delegoitu valta panna yksityisten kannettavaksi veroja tai maksuja on luonteeltaan sellaista, ettei sen subdelegoimista ole sallittu.²⁵

Castberg on lyhyesti käsitellyt kysymystä siitä, mitä oikeudellisia seuraamuksia aiheutuu virheellisestä päätösvallan siirtämisestä. Jos departementti omin päin ryhtyy asiaan, joka kuuluu kuninkaan toimivaltaan, on departementin asiassa tekemä päätös nulliteetti. Poikkeuksena voi olla, että ulkoasiainministerin lausuma vieraan valtion diplomaatille voi tietyissä rajoissa velvoittaa hänen kotimaataan, vaikka ulkoministeri olisikin ylittänyt kompetenssinsa. Jos taas kuningas delegoi

²² *Eckhoff*, NAT 1961 s. 498—503.

²³ »En betryggende saksbehandling oppnår man bare gjennom en rasjonell arbeidsfordeling. At de underordnede tjenstemenn ikke har konstitusjonelt ansvar for sine avgjørelser er i denne sammenhang uten betydning.» *Forvaltningskomiteen* s. 110—111.

²⁴ *Forvaltningskomiteen* s. 110—113.

²⁵ *Op. cit.* s. 113—115.

toimivaltaansa departementteille asiassa, jossa delegointi perustuslain mukaan ilmeisesti ei ole sallittu, on delegointipäätös vailla oikeusvaikutuksia (rettlig uvirksom). Se on nulliteetti ja nulliteetti on myös päätös, jonka ministeriö tällaisen delegoinnin nojalla tekee.²⁶

C. TANSKA

Kuninkaan valta Tanskassa on — kuten Norjassakin — täysin parlamentarisoitunut. Kuninkaan päätös on, jotta se tulisi päteväksi, ministerin varmennettava. Mitään varmentamisvelvollisuutta ei ole, joten kuningas on estetty ryhtymästä toimiin, joihin hän ei saa ministeriensä vapaaehtoista hyväksymistä.²⁷ Vuoden 1953 perustuslaki ei yleensä usko suoraan ministereille itsenäistä toimivaltaa. Silti on Tanskassa jo vuodesta 1848 alkaen voimassa ministerihallintojärjestelmä ja keskushallinnon painopiste on siten kiistattomasti ministeriöissä, joiden päälliköt ovat hallinnon johtajia alallaan. Ministeriön päätösvalta perustuu useissa tapauksissa suoraan lakiin.²⁸ Kuningas voi yleensä delegoida päätösvaltaansa ministeriöille. Kysymys siitä ei liene kuitenkaan tärkeä, koska kuninkaalle esitellään sangen vähän asioita ja suuri osa niistäkin lienee sellaisia, jotka perustuslain mukaan — kuten esim. lakiesitykset — nimenomaan edellyttävät kuninkaan toimenpidettä.²⁹

Jo melkein tanskalaisen ministerihallintojärjestelmän alkuajoista saakka on lähdetty siitä, ettei ministeri itse voi ratkaista kaikkia asioita, jotka kuuluvat ministeriön toimivaltaan. Täysi yksimielisyyys vallitsee siitä, että ministeri voi delegoida päätösvaltaansa ministeriön virkamiehille (sisäinen delegointi).³⁰ Delegoinnista ei yleensä ole mitään kirjoitettuja säännöksiä olemassa, vaan se perustuu tavanomaiseen oikeuteen ja vanhaan käytäntöön. Järjestelmään kuuluu, että ministerin lähimmät miehet, osastopäälliköt, voivat delegoida päätösvaltaa alaisilleen konttoripäälliköille ja nämä edelleen alaisilleen muille esittelijöille. Useimmat juoksevat asiat ratkaisee yleensä konttoripäällikkö, joka vastannee virka-asemaltaan lähinnä meikäläisen ministeriön toimistopäällikköä.³¹

²⁶ Castberg, Norges statsforfatning I s. 355—356.

²⁷ Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret s. 175—177.

²⁸ Poul Andersen, op. cit. s. 168—169.

²⁹ Ks. Meyer, UR 1954 s. 29—39, erik. s. 35—36; Koch, NAT 1961 s. 540; Ross, Dansk Statsforfatningsret II s. 441—443.

³⁰ Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret s. 78; Herlitz, NOR III s. 248—253; Meyer, UR 1954 s. 29—32.

³¹ Ks. Kastari, LM 1946 s. 616—619; Meyer, UR 1954 s. 31.

Kaikki ministeriön virkamiehet tekevät kuitenkin ratkaisunsa ministerin sijasta (»på ministerens vegne»). Delegointi Tanskan ministeriöissä on niin laaja, että on sanottu ministerin ratkaisevan itse vain häviävän pienen osan ministeriön toimivaltaan kuuluvista asioista. Meyer on kuvannut Tanskan ministeriöissä tehtäviä päätöksiä kutsumalla niitä nimellä »institutionsafgørelse» (institutional decision). Virkamiehen allekirjoitus ministeriön päätöksessä ei suinkaan osoita, että juuri tuo virkamies on harkinnut ja ratkaissut asian. Tanskalaisen käsityksen mukaan ministeriö on ja toimii kokonaisuutena ja siten myös kaikki siellä tehtävät päätökset ovat »ministeriön päätöksiä».³² Tähän katsantotapaan liittyy — kuten mm. Kastari ja Herlitz ovat korostaneet — kiinteä alustussuhde, jonka vallitessa ministeriön virkamiehet ovat velvolliset toimimaan esimiestensä, viime kädessä ministerin antamien ohjeiden mukaisesti.³³

Tanskalaiseen ministerihallintojärjestelmään kuuluu, että ministeri tai muukin virkamiehen esimies voi milloin tahansa pidättää ratkaistavakseen asian, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista.³⁴

Kun ministeriön virkamies päättää asian, se saattaa tapahtua olosuhteissa, joissa puhuminen »delegaatiosta» on enemmän konstruktiota kuin tapahtuneen oikeudellista kuvaamista. Onhan luonnollista, että useasti virkamies, esim. konttoripäällikkö ratkaisee asian, josta osastopäälliköllä tai ministerillä ei ole tietoa ja jonka ratkaisemistakaan he eivät ole erityisesti uskoneet konttoripäällikön tehtäväksi. Kun ministeriön toiminta normaalisti tapahtuu juuri siten, että asiat kulkevat alemmasta portaasta ylempään, kunnes joku virkamies katsoo voitavansa ne ratkaista, lienee sangen tavallista, että mitään nimenomaista delegaatiota ei ole olemassa. On siten makuasia perustetaanko ao. virkamiehen toimivalta konkludenttiseen delegaatioon tai yleiseen delegaatioon tahi tavanomaiseen oikeuteen.³⁵

Tanskan keskushallinnossa vastaavat Ruotsin ja Suomen keskusvirastoja *direktoraatit*, joita on lähinnä kahta eri lajia: ensinnäkin sellaisia, joiden päällikkö voi suoraan esitellä asioita ministerille ja joiden virkamiehet tekevät päätöksiä »på ministerens vegne», sekä sellaisia direktoraatteja, jotka ovat ministeriöstä selvästi erillisiä viranomaisia ja joiden päällikölläkään ei sentähden ole ministeriin suoraa esittely-

³² Meyer, op. cit. s. 29, 38; Herlitz, NOR III s. 253.

³³ Kastari, LM 1946 s. 618; Herlitz, NOR III s. 252—253.

³⁴ Herlitz, NOR III s. 249, VOK I s. 28.

³⁵ Vrt. Herlitz, NOR III s. 249—250.

yhteyttä. Viimeksi mainitut direktoraatit eivät voi myöskään tehdä päätöksiä ministerin sijasta. Raja edellä mainitun kahden eri direktoraattityypin välillä ei kuitenkaan ole aivan selvä, vaan samallakin direktoraatilla voi olla hieman kaksinainen asema, niin sanoakseni toinen jalka ministeriön sisällä, toinen ulkopuolella.³⁶ Sikäli kuin direktoraatin katsotaan kuuluvan ministeriöön, pitää se mitä edellä on lausuttu ministeriön päätösvallan käyttämisestä, paikkansa myös direktoraattiin nähden. Mutta ministeriöistä erillisten direktoraattien osalta on tilanne toinen. Kysymys on tällöin toimivallan siirrosta viranomaiselta toiselle, ei enää saman viranomaisen sisäisesti.

Ulkoisen delegoinnin sallittavuuteen nähden on tanskalaisessa kirjallisuudessa eri mieliä. *Poul Andersen* katsoo, että niitä säännöksiä, joihin viranomaisen toimivalta perustuu, ei periaatteessa voida syrjäyttää delegoimalla toimivaltaa. Organisaatiosäännökset on näet laadittu ottamalla huomioon a.o. viranomaisen organisaatio, henkilökunnan koulutus ja kokemus jne. Toisaalta voidaan myös katsoa, että toimivaltaa vastaa tietty velvollisuus huolehtia toimivaltapiiriin kuuluvista tehtävistä. Velvoitettu ei voi julkisoikeudessa enempää kuin yksityisoikeudessaakaan siirtää velvollisuuksiaan kolmannelle henkilölle. Kuitenkin *Andersen* myöntää, että käytännölliset näkökohdat saattavat oikeuttaa poikkeamaan edellä selostetusta pääsäännöstä.³⁷ *Meyer* sensijaan esittää käytännön esimerkein, että Tanskan hallintokäytäntö ei tunnusta periaatteellista delegointikieltoa. *Meyer* näyttää omasta puolestaan hyväksyvän tämän käytännön. Tosin hän itsekkin toteaa, että tuomioistuimet eivät ole selvästi vielä joutuneet ottamaan kantaa siihen nähden. Hänen mielestään tuomioistuimet todennäköisesti tulisivat harkitsemaan asiaa siltä kannalta, onko delegoitu kompetenssi niin laajakantoinen ja yksilön oikeusturvan kannalta tärkeä, että delegointia ei voida hyväksyä.³⁸

Yksimielisyys vallitsee Tanskassa siitä, että alempi viranomainen ei voi omin päinsä ryhtyä asiaan, joka kuuluu ylemmän toimivaltaan. Kysymys, voiko ylempi viranomainen ottaa itselleen toimivallan asiassa, joka yleisen normin mukaan kuuluu jonkin sen alaisen viranomaisen toimivaltapiiriin, ei ole yhtä selvä. *Poul Andersen* katsoo, että milloin alemman viranomaisen toimivalta perustuu lakiin ja tätä viranomaista ei voida pitää pelkästään ylemmän viranomaisen paikallisena edustajana,

³⁶ Ks. *Herlitz*, NOR III s. 275—276.

³⁷ *Poul Andersen*, Dansk Forvaltningsret s. 289—291.

³⁸ *Meyer*, UR 1954 s. 32—39. Ks. myös *Koch*, NAT 1961 s. 542 ss.

ei toimivallan siirto edellä tarkoitetuin tavoin ole mahdollinen. Sitäkin selvempi on asia, jos alemman viranomaisen päätöksestä on olemassa valitusmahdollisuus. Ylempi viranomainen ei ole oikeutettu riistämään asianosaiselta sitä turvaa, mitä valitusmahdollisuus merkitsee, ottamalla asian välittömästi ratkaistavakseen.³⁹

D. ISLANTI

Islannin oikeudessa on vallitsevana periaate, jonka mukaan hallinto-viranomainen ei yleensä voi vapaasti delegoida päätösvaltaansa. Delegointiin täytyy olla erityinen peruste, jollainen voi tietysti sisältyä lakiin. Delegointi saattaa myös perustua tavanomaiseen oikeuteen, asian luonteeseen tai käytännölliseen tarpeeseen. Käytännössä esiintyykin paljon delegointia, joka ei perustu lakiin. Usein se on jatkunut niin kauan ja niin vakiintuneena, että on syytä puhua tavanomaisesta oikeudesta. Näin on asianlaita eräisiin lupiin ja erivapauksiin nähden, jotka lain mukaan tulisi presidentin myöntää, mutta jotka asianomainen ministeriö käsittelee ja ratkaisee. Päätösvallan delegoiminen ei kuitenkaan ole saavuttanut sellaisia mittasuhteita kuin Tanskassa ja Norjassa, mikä osaksi johtunee Islannin pienemmistä oloista. Vaikuttaa siltä, että käytännössä sisäiseen delegointiin suhtaudutaan hieman vapaamielisemmin kuin ulkoiseen. — Islannin oikeuden kanta delegointiin nähden ei ole aivan selvä. Tuomioistuimet eivät ole kysymyksessä joutuneet ottamaan kantaa puoleen tai toiseen.⁴⁰

E. ENGLANTI

Toimeenpanovalta kuuluu Englannissa muodollisesti »kruunulle» (the Crown), mutta tosiasiallisesti *kabinetille* (the Cabinet), joka on pääministerin johdolla toimiva, ministerien muodostama komitea. Kaikki ministerit eivät kuulu kabinettiin, jonka jäsenten lukumäärä vaihtelee eri hallituksissa. Kuitenkin kabinetin päätös sitoo ehdotto-

³⁹ Andersen, op. cit. s. 284—286. Ks. myös *Kastari*, LM 1946 s. 623.

⁴⁰ Islannin osalta selostus perustuu pääasiassa Ólafur Jóhannessonin Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 13. yleiskokouksessa Kööpenhaminassa v. 1961 esittämään lisäalustukseen, ks. NAT 1961 s. 518—523. Ks. myös *sama*, Det islandske statsstyres organisation og hovedtraek.

masti myös ulkopuolisia ministereitä, joita on tapana kuulla silloin, kun käsitellään heidän alaansa kuuluvia kysymyksiä.⁴¹

Englannin valtiosäännön silmiinpistävin piirre on kirjoitettujen perustuslain säännösten vähäisyys. Valtiollinen elämä noudattaa sensijaan *sovinnaissääntöjä*, joita ei voitane pitää oikeusnormeina, mutta joilla kuitenkin on käytännössä sama tehtävä kuin säädetyillä normeilla muissa maissa. Ne ovat pysyvyudessaan osoittautuneet monia kirjoitettujakin valtiosääntöjä kestävämmiksi.⁴² Toisaalta Englannin valtiosääntö on joustava ja jatkuvasti kehittyvä, kuten voidaan havaita ryhdyttäessä tarkastelemaan eri instituutioiden historiallista taustaa. Tämä joustavuus perustuu siihen, että kun tietty sovinnaissääntö on vanhentunut ja käynyt epätarkoituksenmukaiseksi, se voidaan syrjäyttää ilman lainsäädäntötoimia.

Esillä olevan tutkimuksen kannalta on syytä tarkastella, mitkä asiat ratkaistaan kabinetin kokouksissa, mitkä taas ministeriöissä. Tästä kysymyksestä ei ole olemassa mitään kirjoitettuja säännöksiä. Sellaisethan olisivat vieraita koko brittiläiselle järjestelmälle. Ensi sijassa on asianomaisen ministerin ratkaistava, onko asia niin tärkeä, että se on vietävä kabinetin käsiteltäväksi. Sen ohessa pääministeri tai kabinetti voivat vaatia jonkin kysymyksen käsittelemistä kabinetissa. Muutkin kabinetin jäsenet voivat esittää, että jokin toisen ministeriön alaan kuuluva asia otettaisiin esityslistalle. Käytännössä ei asianomaisen ministerin muutoinkaan tarvitse aina yksin ratkaista, onko asia vietävä kabinettiin vai ei. Hän voi tästä neuvotella, paitsi tietysti alaistensa virkamiesten, myös ministerikollegojensa tai pääministerin kanssa.⁴³

Englannin ministeriöiden työmäärä on niin suuri, ettei voi tulla kysymykseenkään, että ministeri itse ratkaisisi enempää kuin häviävän pienen osan ministeriössä käsiteltävistä asioista. Kuten Tanskankin kohdalla, on delegoinnista puhuminen tässä yhteydessä ymmärrettävä kuvaannollisesti. Todellinen työ ministeriössä tapahtuu »alhaalta ylös»-periaatteen mukaisesti. Kirjoitettuja säännöksiä asioiden käsittelystä

⁴¹ Kabinetista ks. *Morrison* s. 3—69; *Chester*, *British Government since 1918* s. 31—55. *Chesterin* mukaan normaaliaikojen kabinettiin kuuluu yleensä 18—20 jäsentä, *Morrison* pitää 16—18 sopivana lukumääränä rauhan aikana. »Kruunun» ja ministereiden välisistä suhteista ks. *Wade* s. 13—14: »The Crown ... has no political will of its own. The Crown's legal powers, which are manifold, are exercised by ministers who must answer for themselves in Parliament.» Ks. myös *Robson*, *The British System of Government* s. 19—24.

⁴² Sovinnaissäännöistä ks. *Kastari*, *Eduskunnan hajoitus* s. 7; *sama*, *LM* 1956 s. 771—779; *Sipponen*, *Politiikka* 1959 s. 113—125, erik. s. 120—122.

⁴³ *Morrison* s. 14—15.

tuskin on tässäkään portaassa olemassa. Kukin virkamies harkitsee itse, onko esillä oleva asia sen arvoinen, että esimiestä kannattaa vaivata esittelemällä asia hänelle. Tähän liittyy se tärkeä seikka, että kykyä selvittää ja ratkaista asioita itsenäisesti pidetään suuressa arvossa ja se otetaan huomioon, kun harkitaan ehdokkaita ylempiin virkoihin. Mistään persoonallisesta vallankäytöstä ei kuitenkaan voi olla puhuttakaan virkamieskunnan keskuudessa. Ministerien vastuunalaisuus parlamentille käytännöllisesti katsoen kaikesta, mitä hallintokoneisto tekee tai tekemättä jättää, edellyttää sitä, että ministeriöiden virkamiehet toimivat hengessä, joka vastaa vallassa olevan hallituksen yleistä politiikkaa.

Ministeriön korkein virkamies on yleensä kansliapäällikkö (permanent secretary). Seuraavassa portaassa on tavallisesti kaksi tai kolme apulaiskansliapäällikköä (deputy secretaries), heidän alaisinaan osastopäälliköitä (undersecretaries), joiden määrä vaihtelee eri ministeriöissä. Osastopäällikköjen alaisina toimivat jaostot (divisions), joiden lukumäärä saattaa olla yli 40. Nämä puolestaan jakaantuvat vielä kahdessa eri portaassa alamuodostelmiin, nimeltään »executive branches» sekä »offices». Onkin sanottu, että suuren ministeriön tehokas toiminta riippuu ennen kaikkea jaostopäällikköiden kyvystä ja halusta ratkaista asioita ministerin puolesta.⁴⁴

Kun virkamies tekee päätöksen ministerin sijasta, tulee päätöksestä yleensä selvästi ilmetä, että hän on sen nimenomaan siinä ominaisuudessa tehnyt. Tavallinen kirjoitustapa onkin: »I am directed by the Minister...»⁴⁵

Ministerin päätösvallan käyttämisen siihen tapaan kuin edellä on esitetty ovat tuomioistuimet Englannissa nimenomaan hyväksyneet useasakin eri ratkaisussa. Mutta tämä delegoinnin hyväksyminen ulottuu vain niin pitkälle kuin katsotaan virkamiehen toimivan ministerin vastuulla. Tällöin hänen päätöksensä on oikeastaan valtiosäännön kannalta katsottuna ministerin päätös, josta ministeri on parlamentille vastuunalainen. *Mutta jos laki nimenomaan uskoo tietyn toimivallan jollekin muulle viranomaiselle kuin ministeriölle, ei tuo muu viranomainen voi delegoida päätösvaltaansa.* Tuomioistuimet ovat useassa tapauksessa katsooneet pätemättömäksi päätöksen, joka oli tehty delegoinnin nojalla ja ilman, että laista olisi delegoinnille löytynyt perustetta.⁴⁶

⁴⁴ Ministeriöiden toiminnasta ks. *Morrison* s. 311–336; *Simpson*, NAT 1954 s. 283–304; *Campbell* s. 88–101, 334–354; *S. E. Finer* s. 65–72; *Sisson* s. 13–24.

⁴⁵ Ks. *Wade* s. 52–53.

⁴⁶ Ks. *Wade* s. 49–53, jossa selostetaan tapaukset *Ellis v. Dubowski* (1921), *Mills v. London County Council* (1925), *Allingham v. Minister of Agriculture and Fish-*

F. SAKSAN LIITTOTASAVALTA

Laadittaessa Saksan liittotasavallan perustuslakia (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), joka annettiin 23. 5. 1949, tahdottiin ennen kaikkea luoda takeet siitä, ettei Hitlerin vallan tapainen autoritaarinen hallinto ja oikeudettomuuden tila pääsisi toistumaan. Perustuslaki merkitsi palaamista liittovaltiojärjestelmään, jolle vuosien 1919 ja 1871 perustuslait olivat rakentuneet. Samalla pyrittiin kuitenkin välttämään niitä heikkouksia, joita Weimarin tasavallan aika (1919—1933) oli paljastanut vuoden 1919 valtiosäännössä.⁴⁷

Perustuslaissa on useita säännöksiä, jotka suoranaisesti koskevat hallintoa ja hallinto-organisaatiota. Niistä on huomattava ennen kaikkea säännökset, jotka koskevat liittovaltion ja osavaltioiden tehtäviä ja keskinäisiä suhteita hallinnon alalla. Perustuslain 30 artiklan mukaan on valtiollaan tehtävien hoitaminen yleensä osavaltioiden asia, ellei perustuslaki nimenomaan toisin määrää tai salli. Perustuslain 83 artiklan mukaan liittovaltion lainsäädännön toimeenpanosta huolehtivat osavaltiot »omina tehtävinsä», ellei perustuslaki toisin määrää tai salli. Mainitut säännökset jo osoittavat selvästi, että hallinnon painopiste on ratkaisevasti osavaltioiden puolella.

Saksalaisessa kirjallisuudessa⁴⁸ erotetaan hallintosubjektien ja tehtävien laadun mukaan neljää — toisinaan viittäkin — eri lajia hallintoa:

1) Liittovaltio huolehtii liittovaltion lakien toimeenpanosta (86—90 artiklat);

2) osavaltio huolehtii osavaltion lakien toimeenpanosta (30 artikla);

3) osavaltio huolehtii liittovaltion lakien toimeenpanosta »omana tehtävinsä» (als eigene Angelegenheit, 83—84 artiklat), mitä on pidettävä pääsääntönä; sekä

4) osavaltio huolehtii liittovaltion lakien toimeenpanosta liittovaltion ohjeiden mukaan ja sen toimeksiannosta (auf besondere Weisung des Bundes, Bundesauftragsverwaltung, 85 artikla).

ries (1948), Barnard v. National Dock Labour Board (1953) ja Vine v. National Dock Labour Board (1957). Kaikille näille tapauksille on yhteistä, että delegoinnin perusteella tehty päätös julistettiin pätemättömäksi. Wade lausuu lopuksi: »Yet the maxim *delegatus non potest delegare*, like so many of the other rules of administrative law, turns out to be no more than a qualified rule for the interpretation of Parliament's intentions.» Ks. myös *Griffith and Street* s. 63—69; *de Smith* s. 173—181.

⁴⁷ Perustuslain syntyhistoriasta ja taustasta ks. *Maunz* s. 1—10, 41—46.

⁴⁸ Ks. *Maunz* s. 204—218; *Maunz—Dürig* Art. 83.

Toisinaan erotetaan liittovaltion hallinnossa vielä viidenneksi ryhmäksi liittovaltion lakien toimeenpano, josta huolehtivat julkisoikeudelliset yhteisöt tai laitokset liittovaltion tasolla (bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts, 86 artikla).

Perustuslaki puhuu VIII luvun edellä mainituissa artikloissaan lakien toimeenpanosta, mutta tarkoittaa sillä ilmeisesti kaikkea hallintoa yleensä. Tämä voidaan havaita mm. VIII luvun otsikosta, joka kuuluu: »Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung».⁴⁹ — Liittovaltion välitön hallinto käsittää perustuslain mukaan ainoastaan erityisiä hallinnonhaaroja, joista mainittakoon ulkoasiainhallinto, puolustushallinto, liittovaltion finanssihallinto, liittovaltion rautatiet, postilaitos, vesitiet ja merenkulku. Ns. yleishallinto on siten kokonaan osavaltioiden käsissä.⁵⁰

Edellä esitettyä taustaa vastaan on tarkasteltava kysymystä, miten hallintovaltaa voidaan siirtää liittovaltion tasolta osavaltiolle tai päinvastoin. Tällöin on todettava, että perustuslaki on tehnyt toimivallan jaon liittovaltion ja osavaltioiden välillä hallinnon alalla erittäin jäykäksi. Sitä ei yleensä voida edes tavallisella lailla muuttaa suuntaan tai toiseen. Osavaltioilta voidaan hallintovaltaa ottaa liittovaltiolle vain perustuslain muutoksella.⁵¹

Milloin osavaltio huolehtii liittovaltion lakien toimeenpanosta »omana tehtävänä», voi liittovaltio valvoa hallinnon lainmukaisuutta. Kuitenkaan ei valitus liittovaltion hallintoelimille ole mahdollinen eikä liittovaltion hallintoelin voi ottaa mitään osavaltion toimivaltaan kuuluvaa hallintoasiaa ratkaistavakseen. Liittohallitus (Bundesregierung) voi liittoneuvoston (Bundesrat) suostumuksella antaa yleisiä hallintomääräyksiä (allgemeine Verwaltungsvorschriften). Liittovaltion laki, jonka liittoneuvosto on hyväksynyt, voi antaa liittohallitukselle vallan tietyissä tapauksissa antaa yksittäistapauksellisia ohjeita liittovaltion lain toimeenpanosta. Tällaiset ohjeet on aina osoitettava osavaltion ylimmille viranomaisille.⁵²

Niissä tapauksissa, joissa osavaltiot huolehtivat liittovaltion toimeksiannon perusteella liittovaltion lakien toimeenpanosta (Bundesauftragsverwaltung), voi liittohallitus antaa yleisiä hallintomääräyksiä. Sen

⁴⁹ Maunz s. 209.

⁵⁰ Forsthoff, Verwaltungsorganisation s. 22.

⁵¹ Maunz s. 211.

⁵² Maunz—Dürig Art. 84.

ohessa ovat liittovaltion ylimmät asianomaiset viranomaiset oikeutetut antamaan osavaltioiden viranomaisille yleisiä ja yksittäistapauksellisia ohjeita. Hallintoasian ratkaisu voi asianosaisen valituksen johdosta tai liittovaltion ao. viranomaisen toimesta siirtyä liittovaltion viranomaiselle. Liittovaltion harjoittama valvonta koskee sekä hallinnon lainmukaisuutta että sen tarkoituksenmukaisuutta.⁵³

Edellä selostetut periaatteet koskevat pääasiassa hallintovallan jakoa liittovaltion ja osavaltioiden kesken, mistä perustuslaki sisältää hyvinkin yksityiskohtaisia säännöksiä. Toisaalta perustuslaki ei paljoakaan säätele hallintoviranomaisten organisaatiota ja toimintaa. Siitä ei löydy vastausta kysymykseen, voivatko hallintoviranomaiset delegoida päätösvaltaansa. Mainittakoon kuitenkin perustuslain 60 artikla, jonka III momentin mukaan liittopresidentti (Bundespräsident) voi siirtää sanottuun artiklaan perustuvaa virkamiesten nimittämis- ja vapauttamisvaltaansa muille viranomaisille. Liittohallituksen ja liittovaltion ministeriöiden välinen toimivallan jako käy ilmi liittohallituksen 11. 5. 1951 vahvistamasta ja liittopresidentin hyväksymästä työjärjestyksestä (Geschäftsordnung der Bundesregierung). Työjärjestyksen 15 §:n mukaan on liittohallituksen ratkaistavaksi alistettava mm. asiat, jotka perustuslain tai muun lain mukaan kuuluvat liittohallituksen ratkaistaviin, sekä kaikki yleistä merkitystä omaavat sisä- ja ulkopoliittiset-, taloudelliset-, sosiaaliset-, finanssi- ja kulttuurikysymykset. *Maunz* ja *Durig* katsovat perustuslain kommentaarissaan, että epäselvässä tapauksessa oletamus käy siihen suuntaan, että asia kuuluu liittohallituksen kollegisesti ratkaistaviin. Jotta asia voitaisiin ratkaista liittovaltion ministeriössä, on ministeriön toimivallan selvästi perustuttava lakiin.⁵⁴

Päätösvallan siirtämiseen nähden on saksalaisessa kirjallisuudessa vallitsevana kanta, jonka mukaan hallintoviranomainen ei voi delegoida päätösvaltaansa alemmalle viranomaiselle, ellei laki oikeuta päätösvaltaa siirtämään.⁵⁵ Tämä perustuu usein ajatukseen, että toimivaltaa vastaa velvollisuus huolehtia toimivaltapiiriin kuuluvista tehtävistä. Vastavasti ei ylempi viranomainen voi oma-aloitteisesti ryhtyä alemman viran-

⁵³ *Maunz—Durig* Art. 85; *Maunz* s. 213—214.

⁵⁴ *Maunz—Durig* Art. 62; vrt. *Münch* s. 204—208, jossa ei selvästi oteta kantaa kysymykseen nähden.

⁵⁵ *Forsthoff* s. 395—396; *sama*, *Verwaltungsorganisation* s. 18; *Triepel* s. 108—115, 126; *Walter Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 431, jossa tosin käsitellään ainoastaan poliisin toimivallan delegoimista.

omaisen toimivaltaan kuuluviin asioihin (Selbsteintritt).⁵⁶ Näin on asianlaita siitakin huolimatta, että ylemmällä hallintoviranomaisella on valta antaa alaiselleen viranomaiselle ohjeita (Weisungen) hallintotoimien suorittamisesta. Alemman viranomaisen syrjäyttäminen merkitsisi näet asianosaisen kannalta oikeusturvan heikkenemistä, koska häneltä siten riistettäisiin mahdollisuus saada asiansa tutkituksi molemmissa asteissa.⁵⁷ Myöskään ei alempi viranomainen voi omin päinsä ryhtyä asiaan, joka lain mukaan kuuluu ylemmän viranomaisen toimivaltaan.⁵⁸

G. RANSKA

Ranskan uusi perustuslaki 4 päivältä lokakuuta 1958 sisälsi muutoksia, joiden pääpaino on selvästi valtiosääntöoikeuden puolella. Perustuslaki merkitsi tasavallan presidentin aseman huomattavaa vahvistumista. Kun valtionpäämiehen tehtävät vuoden 1946 perustuslain mukaan olivat lähinnä muodolliset laadultaan, ne ovat vuoden 1958 perustuslaissa tarkoitettut todellisiksi valtaoikeuksiksi. Juridisesti mielenkiintoinen uudistus, jolla on vaikutuksensa myös hallinto-oikeudessa, on lain ja asetuksen (règlement) välinen toimivallan jako, jota ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä syytä tarkemmin ryhtyä selostamaan.

Päätösvalan siirtämisestä »kaikkein korkeimmalla tasolla» sisältää vuoden 1958 perustuslaki eräitä säännöksiä, jotka ovat vertailun kannalta mielenkiintoisia. Perustuslain 13 artiklan mukaan tasavallan presidentti nimittää valtion siviilihallinnon ja sotilasvirkoihin. Saman artiklan mukaan laki kuitenkin voi määrätä, millä edellytyksillä tasavallan presidentti voi delegoida nimitysvaltaansa käytettäväksi hänen nimissään. Perustuslain 21 artiklan mukaan on myös pääministeri oikeutettu delegoimaan ministereille tiettyjä valtuuksia.⁵⁹

Ranskan oikeus tuntee useitakin tapauksia, joissa laki tai muu organisaatiosäädös valtuuttaa delegoimaan päätösvaltaa. Yleensä nämä tapaukset näyttävät koskevan ns. sisäistä delegoimista. Niinpä *ministrit* voivat 23.1.1947 annetun dekreetin perusteella delegoida päätösvaltaansa ministeriön virkamiehille (*délégation de signature*). Minis-

⁵⁶ Forsthoff s. 395—396; sama, Verwaltungsorganisation s. 15.

⁵⁷ Forsthoff, Verwaltungsorganisation s. 15.

⁵⁸ Fleiner s. 203 aliv. 70.

⁵⁹ Ks. de Laubadère, Les réformes administratives de 1958—1959 s. 5—8.

teri ei voi kuitenkaan delegoida valtaansa varmentaa tasavallan presidentin tai pääministerin päätöksiä.⁶⁰

Ranskan departementeissa, jotka ovat samalla kertaa sekä valtionhallinnon alueita että ylemmänasteisia itsehallintoyhdyskuntia, on *prefektillä* (le préfet) kaksinainen asema. Prefekti, jonka tasavallan presidentti nimittää, on samalla kertaa sekä valtion keskushallinnon edustaja departementissa että myöskin vastaavan itsehallintoyhdyskunnan toimeenpaneva orgaani.⁶¹ Prefekti voi delegoida päätösvaltaansa prefektinviraston pääsihteerille (secrétaire général de la préfecture), mutta myös muillekin prefektinvirastossa palveleville virkamiehille. Huomattakoon, että mainitut virkamiehet avustavat prefektiä hänen kaikissa tehtävissään, ei siis yksinomaan niissä, jotka koskevat valtionhallintoa. Prefektin tehtävien pääpaino on selvästi valtionhallinnon alalla.⁶²

Ranskassa on n. 38.000 kuntaa (la commune). Kunnallisvaltuusto (le conseil municipal) valitsee keskuudestaan *määrin* (le maire), joka on samalla kertaa sekä itsehallintoyhdyskunnan, kunnan orgaani, että valtiovallan edustaja kunnassa. Pääpaino lankeaa kuitenkin kunnallisille tehtäville. Määri voi delegoida toimivaltaansa apulaismääreille, jotka kunnallisvaltuusto valitsee. Hän ei kuitenkaan milloinkaan saa delegoida kaikkia valtuuksiaan.⁶³

Edellä ministerien, prefektien ja määrien toimivallan delegoimisesta esitetyt periaatteet koskevat ns. sisäistä delegointia. Voiko sitten delegointia — ulkoista tai sisäistä — esiintyä muissa tapauksissa kuin selaisissa, jotka laki nimenomaan edellyttää? Vallitseva kanta Ranskan hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on, että delegointi ei ole sallittu ilman erityistä oikeusperustetta.⁶⁴ Toisella kannalla on *Waline*, jonka mukaan hallintoviranomainen voi yleensä delegoida päätösvaltaansa.

⁶⁰ Ks. *de Laubadère* s. 58; *Waline* s. 262, jossa (aliv. 1) selostetaan eräs *Conseil d'Etat*'n ratkaisu (v. 1956), jonka mukaan ministeri voi suorittaa yleisen delegoinnin (délégation générale) siten, että sen ulkopuolelle jää ainoastaan dekreettien varmentaminen. Vanhemman oikeuden kannalta ks. *Malliavin* s. 74—88.

⁶¹ *Waline* s. 325—340.

⁶² *Waline* s. 332—333; *de Laubadère* s. 100—101, jossa todetaan, että delegoinnin tulee olla kirjallinen. Se ei voi olla suullinen tai konkludenttisesti (tacite) annettu. Vanhemman oikeuden kannalta ks. *Malliavin* s. 89—105.

⁶³ *Waline* s. 319—324; *de Laubadère* s. 119—122; *Malliavin* s. 106—114.

⁶⁴ Ks. *de Laubadère* s. 368; *Vedel* s. 120, 378—379; *Duez—Debeyre* s. 120—121.

Subdelegointi ei kuitenkaan ole sallittu.⁶⁵ Ylempi viranomainen ei Ranskan oikeuden mukaan voi pätevästi ottaa toimittakseen alemmalle viranomaiselle kuuluvia hallintotoimia. Ei myöskään alempi viranomainen voi omin päinsä ottaa itselleen toimivaltaa, joka kuuluu ylemmälle viranomaiselle.⁶⁶

⁶⁵ *Waline* s. 418.

⁶⁶ *Waline* s. 421; *de Laubadère* s. 368.

TOINEN OSA

PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA

IV LUKU.

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

A. TUTKIMUKSEN RAJOITTAMINEN

Tutkimukseni aiheena on päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisoiminen ja desentralisoiminen hallinnossa tapahtuvat useimmiten juuri siten, että päätösvaltaa siirretään ylemmältä tasolta alemmalle tai päinvastoin. Sellaiset päätösvallan siirrot, jotka tapahtuvat samassa tasossa, esim. ministeriöltä toiselle, eivät ole nimenomaan sentralisaation ja desentralisaation kannalta merkityksellisiä, vaikka ne muutoin saattavat hyvinkin olla organisatorisesti tärkeitä. Periaatteessa tällaiset päätösvallan siirrot, jotka tapahtuvat horisontaalissa tasossa, jäävät sentähden tutkimukseni aiheen ulkopuolelle.¹

»Siirtäminen» on sana, joka on arkikielestä lainattu lainopillisten käsitteiden varastoon. Alunperin siirtäminen on tarkoittanut jonkin esineen liikuttamista paikasta toiseen: pöytä voidaan siirtää huoneesta toiseen jne. Kun puhutaan oikeuksien tai toimivallan siirtämisestä, on kysymyksessä sanan figuratiivinen käyttö.² Niinpä toimivallan tai päätösvallan siirtäminen on ymmärrettävä täysin kuvaannollisesti. Päätösvallan siirtäminen voi tapahtua usealla eri tavalla, kuten jäljempänä B-jaksossa tarkemmin esitetään. Arkikielen kannalta on helppo hyväksyä siirtää-sanan käyttö silloin, kun A tavalla tai toisella »siirtää» päätösvaltaansa B:lle. Sensijaan voidaan epäillä, onko siirto-sanan käyttö-

¹ Sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta ks. ed. s. 36 ss.

² Ks. *Hohfeld* s. 30—31.

minen paikallaan esim. silloin, kun ylempi viranomainen ilman muuta ryhtyy alemman viranomaisen päätösvaltaan kuuluvaan asiaan, tai päinvastoin. Nähdäkseni kuitenkin ilmaisu »pätösvalian siirtäminen» on sopivin yhteisnimi kaikille niille tilanteille, jotka kuuluvat tämän tutkimuksen piiriin.

Pätösvaltaa valtionhallinnon piirissä voidaan lailla siirtää hallinto-viranomaiselta toiselle. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä sanotunlaisia päätösvalian siirtoja. *Esillä oleva tutkimus koskee vain sellaisia päätösvalian siirtoja, joita hallintoviranomaiset, ylimpänä tasavallan presidentti, suorittavat.*

Edellä on I luvun C-jaksossa selvitelty toimivallan ja päätösvalian käsitettä. Toimivallan olen määritellyt kelpoisuudeksi suorittaa julkisen vallan käyttämiseen kuuluvia oikeudellisia toimia. Näin määriteltynä toimivalta on huomattavasti laaja-alaisempi käsite kuin päätösvalta, jonka olen määritellyt kelpoisuudeksi suorittaa hallintotoimia.³

Hallintotoimen käsitteestä

Vaikka hallintotoimen käsite on keskeisellä sijalla mannermaisessa ja pohjoismaisessa hallinto-oikeustieteessä,⁴ käyttävät eri tutkijat sanotua käsitettä hyvinkin erilaisissa merkityksissä. Eriäviä mielipiteitä on esitetty, paitsi siitä, onko hallintotoimi luonnehdittava tahdonilmai-

³ Kuten jo s. 9 on esitetty, on virallisen syyttäjän valta nostaa syyte edellä omaksutun terminologian mukaan toimivaltaa, vaan ei päätösvaltaa. Vaikka eräät syyttäjät, kuten nimismiehet, ovat samalla hallintoviranomaisia, ei virallisia syyttäjiä sinänsä voida pitää valtionhallinnon, vaan lähinnä oikeudenhoidon orgaaneina. Ks. *Tirkkonen*, Rikosprosessioikeus I s. 292 ss. Virallisten syyttäjien keskinäisiä toimivaltasuhteita koskevat kysymykset eivät siten kuulu esillä olevan tutkimuksen alaan. Vertailun vuoksi on tässä kuitenkin syytä mainita *substituutioperiaate* ja *devoluutioperiaate*. Näistä substituutioperiaate tarkoittaa sitä, että ylempi syyttävöiranomainen voi antaa syytteen ajamisen muun syyttäjän tehtäväksi kuin sen, jolle syytteen ajaminen yleisten toimivaltasääntöjen mukaan kuuluu. Devoluutioperiaate taas tarkoittaa sitä, että ylempi syyttäjä voi itse ryhtyä ajamaan syytettä, jonka tekeminen yleisten toimivaltasääntöjen mukaan kuuluu alemmalle syyttäjälle. Em. periaatteista ja niiden soveltamisesta Suomessa ks. *Tirkkonen*, op. cit. s. 295 ss. sekä *sama*, Prosessioikeus pääpiirteittäin s. 87—92.

⁴ Anglosaksisessa kirjallisuudessa ei hallintotoimen (administrative act, decision) käsite näytä saaneen kovin suurta merkitystä. Eri asia on, että sielläkin erotetaan toisistaan tarkasti lainsäädäntö ja hallinto. Ks. esim. *Griffith & Street* s. 142 ss. Lukija saa sen käsityksen, että tuomioistuinkontrollin yhteydessä on siellä jouduttu ratkaisemaan pääasiassa samanlaisia ongelmia kuin mannermaallakin, ja usein jopa samanlaisin tuloksin. Käytetyt termit vain ovat kovin erilaiset.

suksi vai ei, myös ja ennen kaikkea kysymyksistä, jotka koskevat hallintotoimen käsitteen tunnusmerkkejä, toisin sanoen käsitteen alan rajoittamista. Onko hallintotoimi tahdonilmaisuuksi vai ei, näyttää olevan etupäässä konstruktiivinen kysymys. Tuskinpa voidaan tehdä käytännöllisiä johtopäätöksiä sen perusteella, kutsutaanko esim. hallintolupaa »tahdonilmaisuuksi» tai »lausumaksi» tai »toimeksi» tms. Vallitseva kanta näkyy olevan se, että hallintotoiminta on pidettävä tahdonilmaisuna.⁵ Tätä käsitystä ovat arvostelleet mm. *Poul Andersen* ja *Ernst von Hippel*.⁶ Tutkimukseni kannalta ei liene syytä ryhtyä syvemmin pohtimaan sanottua kysymystä. Joka tapauksessa on selvää, ettei orgaanisen henkilön tai -henkilöiden tahdolla voi olla julkisoikeudessa lainkaan samaa merkitystä kuin yksityishenkilön tahdolla on yksityisoikeuden piirissä. Kuitenkin hallintotoimilla on tarkoituksensa, niiden avulla pyritään tiettyihin päämääriin, jotka laki asettaa ja joita hallintoviranomaisten tulee toteuttaa lain asettamissa kehyksissä. Kun näin on asianlaita, voidaan katsoa, kuten *Forsthoff*, ettei oikeastaan ole väärin luonnehtia hallintotoiminta tahdonilmaisuuksi. Kuitenkin on tärkeätä pitää mielessä, että kysymys on aivan erilaisesta asiasta kuin »tahdosta» yksityisoikeudellisessa merkityksessä.⁷

Enemmän huomiota osakseen ansaitsevat kysymykset, jotka koskevat hallintotoimen käsitteen alan rajoittamista. Tämän tutkimuksen kannalta katsoen on syytä sanotuista rajanveto-ongelmista kosketella eräitä. Nämä ongelmat voidaan jo tässä vaiheessa tiivistää vastakohtapareiksi: tosiasiallinen — oikeudellinen, yksityisoikeudellinen — julkisoikeudellinen, abstraktinen — konkreettinen, yksipuolinen — kaksipuolinen, sisäinen — ulkoinen. Ennen kuin käymme tarkastelemaan lähemmin näitä hallintotoimen eri »ulottuvuuksia», on syytä lausua muutama sana hallintotoimen käsitteestä yleensä.

Erittäin laaja-alaisella hallintotoimen käsitteellä saattaa olla oikeuksensa sikäli, että se peittää suurimman osan siitä, mitä hallintoviranomaiset toimittavat. Usealla tutkijalla lienee ollut rinnastuksena yksi-

⁵ Meillä luonnehtivat hallintotoimen tahdonilmaisuuksi mm. *Willgren* s. 84; *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 20. *Ståhlberg*, *Yleinen osa* s. 336 katsoo vain oikeustoimiset hallintotoimet tahdonilmaisuuksi. Ulkomaisessa kirjallisuudessa ovat »tahdoteorian» kannalla mm. *Castberg*, *Forvaltningsret* s. 139; *Kormann* s. 15—22, jossa oikeustoimisen hallintotoimen käsitteestä (*rechtsgeschäftliche Verwaltungsakte*); *Otto Mayer* I s. 92—96; *Fleiner* s. 185; *W. Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 246; *Antoniolli* s. 196.

⁶ Ks. *Andersen*, *Ugyldige Forvaltningsakter* s. 13—22; v. *Hippel* s. 22—41.

⁷ Ks. *Forsthoff* s. 189—191.

tyisoikeuden oikeustoimi-käsite.⁸ Systemaattisesti maailma näyttää olevan järjestyksessä, kun yksityiset henkilöt suorittavat oikeustoimia ja hallintoviranomaiset taas omalla tahollaan hallintotoimia. Mutta kun joudutaan tarkastelemaan niitä erilaisia oikeudellisia tilanteita, joita »hallintotoimet» synnyttävät, näyttävät laaja-alaiset käsitteet hajoavan pirstaleiksi. Silloin havaitaan, ettei monilla erilaisilla toimilla, jotka ovat käyneet samalla nimellä, ole juuri muuta yhteistä kuin se, että ne ovat kaikki hallintoviranomaisen toimia. Käytännöllisten tapausten ratkaisu edellyttää selvästikin suppeampia käsitteitä.

Tavallista on suorittaa hallintotoimien systematisointi ottamalla lähtökohdaksi kaikki se, mitä hallintoviranomaiset siinä ominaisuudessaan tekevät. Tästä kokonaisuudesta eliminoidaan sitten ensin »tosiasialliset hallintotoimet», kuten laivojen luotsaaminen ja teiden rakentaminen, sekä »yksityisoikeudelliset hallintotoimet», joita ovat esim. kiinteistöjen ostaminen ja myyminen ja hankintasopimusten tekeminen.⁹ Mutta vaikka näin tehdään, jää sittenkin jäljelle sangen kirjava joukko erilaisia toimia, joita ei voida käsitellä yhtenäisesti olkoonpa kysymyksessä esim. valitusoikeus, asianosaisen kuuleminen, esteellisyys, hallintotoimen pätevyys ja pätemättömyys, hallintotoimen lainvoima ja oikeusvoima jne.

Hallintotoimen käsitettä muodostettaessa on syytä lähteä siitä, mikä yksilön kannalta katsottuna on tärkein ja tavanomaisin hallintoviranomaisen toimi. Jos tämä otetaan lähtökohdaksi ja samalla jätetään lainkäyttötoimet käsittelyn ulkopuolelle, saadaan hallintotoimelle seuraava määritelmä: *hallintotoimi on julkiseen valtaan perustuva viranomaisen konkreettinen ja yksipuolinen ratkaisu, joka välittömästi vaikuttaa tietyn tai tiettyjen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan.*

Edellä esitetty määritelmä vaatii muutamia perusteluita. Ensiksikin näyttää siltä, että määritelmä on riittävän laaja sisältääkseen sen, mikä muodostaa oikeudelliselta kannalta katsoen keskeisen osan hallintotoiminnassa. Toisaalta määritelmä taas on siksi suppea, että sen alaan kuuluvia toimia voidaan käsitellä jokseenkin yhtenäisesti, kun ryhdytään pohtimaan esim. valitusoikeutta, hallintomenettelyä, lainvoimaa, oikeusvoimaa tai vaikkapa päätösvallan siirtämistä. Tosin näinkin menetellen joudutaan hallintotoimia käsiteltäessä usein turvautumaan erilaisiin jaotteluihin. Kuitenkin välttyään siltä hankaluudelta, että esitetäessä esim. jokin hallintomenettelyä koskeva sääntö on samalla

⁸ Ks. esim. Kormann s. 8 ss.

⁹ Ks. esim. Ståhlberg, Yleinen osa s. 315 ss.

todettava, että ko. sääntö koskee »vain julkisoikeudellisia, yksipuolisia, yksittäistapauksellisia, oikeustoimisia, ulkoisia, velvoittavia hallintotoimia». Lukija joutuu helposti sen käsityksen valtaan, että ko. sääntöä voidaan varmaankin vain harvoin soveltaa, vaikka tosiasiaassa on kysymys kaikkein tavallisimpiin kuuluvista hallintotoimista (esim. verotuspäätöksistä)!

Hallintoviranomaisten toiminnasta vain osa käsittää hallintotoimien suorittamista sanan teknillisessä merkityksessä. Kysymys, millä yhteisnimellä voidaan kutsua *kaikkia* niitä toimia, jotka kuuluvat hallintoviranomaisen tehtäviin, ei ole vaikea. HM 92 §:n 1 momentin mukaan on kaikessa *virkatoinnassa* laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Virkatoinnasta puhutaan myös RL 40:1:ssä. Nimitystä *viranomaistoimi* voitaneen myös pitää sopivana.¹⁰

Toisinaan hallintotoimen käsite määritellään niin laajasti, että siihen kuuluvat — paitsi julkisoikeudelliset — myös ns. tosiasialliset hallintotoimet ja yksityisoikeudelliset hallintotoimet.¹¹ Kuten jo edellä on esitetty, tällaista terminologiaa puoltavat lähinnä vain eräät systemaattiset näkökohdat. Kysymyksessä ovat oikeudellisesti siinä määrin erilaiset ilmiöt, ettei niitä ole syytä rinnastaa toisiinsa käyttämällä samaa nimitystä.

Erityistä perustelua kaipaava edellä omaksuttu kanta, jonka mukaan hallintotoimiksi on luettava vain *konkreettiset* toimet vastakohtana *abstraktisille* toimille. Jos hallintoviranomainen säätää abstraktisia normeja (käyttäytymisnormeja), jotka velvoittavat ulkopuolisia oikeussubjekteja, on kysymyksessä (delegoidun) lainsäädännön alaan kuuluva toimi. Jos viranomainen vahvistaa noudatettavaksi hallintokoneistoa koskevia abstraktisia organisaationormeja, riippuneen lähinnä asian laadusta, onko ko. toimi luonteeltaan hallintoa vai (delegoitua) lainsäädäntöä. Seuraavana asteena voidaan mainita yleismääräykset (virkakäskyt), jotka on tarkoitettu »vain» hallintoviranomaisia sitoviksi. Tällaiset yleismääräykset eivät ole oikeudelliselta kannalta kovinkaan ongelmallisia niin kauan kun niissä annetaan määräyksiä asioista, jotka koskevat esim. asiakirjojen kirjaamista, kirjanpitoa, virkapuhelimien käyttöä tms. seikkoja, jotka eivät koske suoritettavien hallintotoimien

¹⁰ Ks. esim. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 56—57, jossa käytetään termiä »sisäiset viranomaistoimet.»

¹¹ Ståhlberg, Yleinen osa s. 315 ss., puhuu hallintotoimista laajemmassa ja ahtaammassa merkityksessä. Varsinaisia hallintotoimia eli hallintotoimia ahtaamassa merkityksessä ovat hänen mukaansa vain julkisoikeudelliset hallintotoimet. Ks. myös Imboden s. 13—25.

sisältöä tai varsinaista hallintomenettelyä. Sensijaan on jo ongelmallista, voiko hallintoviranomainen yleismääräyksellä antaa alemmalle viranomaiselle osoitettuja sitovia ohjeita siitä, mikä sisältö alemman viranomaisen hallintotoimilla on oleva. Sama koskee myös hallintomenettelyä, esim. asianosaisen kuulemisesta annettavia yleismääräyksiä. Eikö tällaisten määräysten antaminen tietyissä tapauksissa ole tunkeutumista lainsäädännön alalle? Ja jos tarkastellaan hallintoviranomaisen mahdollisuutta antaa alaisilleen viranomaisille sitomattomia yleisohjeita, voidaan vain todeta, ettei tälläkään kysymyksellä ole paljoa yhteyttä niiden kysymysten kanssa, jotka koskevat konkreettisia hallintotoimia sanan varsinaisessa merkityksessä. Tavallisista hallintotoimista eroavat huomattavasti myös erilaiset ohje- ja johtosäännöt, joita voidaan antaa vankiloissa, sairaaloissa, oppilaitoksissa ja muissakin vastaavissa tapauksissa laitoksen toiminnan järjestämiseksi. — Edellä esitetystä voitaneen todeta, että hallintoviranomaisten *abstraktiset viranomaistoimet* muodostavat oman probleemiryhmänsä, jossa keskeisenä ongelmana näyttää olevan toisaalta toimivallan jako eduskunnan ja toimeenpanovallan välillä sekä toisaalta kysymys ylempien ja alemmien hallintoviranomaisten välillä vallitsevan alistus- eli käskyvaltasuhteen sisällöstä. Konkreettisten hallintotoimien kohdalla ovat muunlaiset kysymykset etualalla. Kun erot ovat näin suuret, on mielestäni ilmeistä, ettei ole syytä pitää abstraktisia viranomaistoimia hallintotoimina.¹²

¹² Ståhlberg, Yleinen osa s. 318—319 jakaa varsinaiset hallintotoimet yleisiin ja yksityistapausta koskeviin hallintotoimiin. Hän toteaa, että »verrattomasti enimmäkseen hallintotoimet» ovat juuri yksityistä tapausta koskevia toimia 1. määräyksiä. Merikoski, Julkisoikeus II s. 45—46 jakaa hallintotoimet yleismääräyksiin ja yksittäistapausta koskeviin. Niistä ulkomaisista tutkijoista, jotka lähtevät siitä, että hallintotoimi ainakin periaatteessa on aina konkreettinen toimi, mainittakoon Otto Mayer I s. 93; W. Jellinek, Verwaltungsrecht s. 246; Andersen, Ugyldige Forvaltningsakter s. 27—28; sama, Forvaltningsret s. 242; Castberg, Forvaltningsret s. 138; Forsthoff s. 184; Antonioli s. 195—196. Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, lukee myös abstraktiset toimet (förvaltningsförordningar) hallintotoimiksi. Abstraktiset toimet lukee hallintotoimiksi myös de Laubadère s. 159 ss. Antti Suviranta, Juhla-julkaisu Kaira—Castrén s. 263 ss. kutsuu yksittäisten hallintoasioiden ratkaisuja hallintopäätöksiksi, joiden vastakohtana ovat hallintosäädökset eli yleismääräykset. Suvirannan mielestä olisi sellaiset yleismääräykset, jotka ovat »pelkästään lain soveltamista» luettava hallintopäätöksiin, joihin voidaan hakea muutosta, ellei toisin ole säädetty. HM 92 §:n 2 mom. ei lainkaan koskisi tällaisia yleismääräyksiä. Suvirannan kanta perustuu siihen hänen käsitykseensä, että myös hallintosäädösten antaminen on joko sidottua tai vapaaharkintaista toimintaa. Puolestani en yhdy Suvirannan kantaan, mutta sen arvosteleminen ei kuulune tähän

Selvän eron tekeminen hallintoviranomaisten konkreettisten ja abstraktisten toimien välillä vastannee myös käytännön tarpeita. Edellä esitetty hallintotoimen määritelmä näyttää vastaavan HValL 3 §:ssä tarkoitettua »pääöstä», joka voi olla valituksen kohteena. Mutta tässä ei suinkaan ole tarkoituksena tulkita HValL:ia, vaan luoda teorianmuodostukseen sovelias käsite. Mainittakoon myös, että Norjan *Forvaltningskomiteen*, joka on perusteellisesti tutkinut valtionhallinnon oikeusturvakysymyksiä, käsittelee mietintönsä hallintomenettelyä koskevassa osassa kokonaan erikseen menettelyä konkreettisissa asioissa (individuelle vedtak) sekä menettelyä abstraktisissa toimissa (generelle vedtak). Komitean ehdottama »Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker» jakautuu kymmeneen lukuun, joista luvut V—VIII koskevat ainoastaan yksittäisiä hallintotoimia sekä luku IX ainoastaan hallintosäädöksiä (administrative lovforskrifter). Ruotsissa on *Herlitz* virallisesta toimeksiannosta laatinut hallintomenettelyä koskevan selvityksen, joka rajoittui koskemaan päätöksiä, jotka sisältävät sitovia, yksityisen oikeutta koskevia ratkaisuja.¹³ Myös Yhdysvaltain Administrative Procedure Act vuodelta 1946 erottaa toisistaan abstraktiset toimet (rules) ja konkreettiset päätökset (orders) ja käsittelee niitä erikseen. Laki tosin — samoin kuin em. norjalainen lakiehdotuskin — sisältää myös molemmille ryhmille yhteisiä säännöksiä.¹⁴

On myönnettävä, että rajanveto abstraktisten ja konkreettisten toimien välillä ei ole helppoa. Monasti on sangen tulkinnanvaraista, onko tietty toimi katsottava konkreettiseksi hallintotoimeksi vaiko abstraktiseksi säädökseksi tai yleismääräykseksi. Se seikka, että rajanveto on vaikeata ja että on olemassa tulkinnanvaraisia rajatapauksia, ei kuitenkaan vähennä sitä periaatteellista ja myös käytännöllistä eroa, mikä on olemassa hallintoviranomaisten abstraktisten ja konkreettisten ratkaisujen välillä. Viranomaistoimen abstraktisuutta ja konkreettisuutta arvosteltaessa on syytä kiinnittää huomiota neljään eri ulottuvaisuuteen, jotka ovat toimen (tai normin) *alueellinen, ajallinen, henkilöllinen ja*

yhteyteen. Kuitenkin on syytä todeta, että *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 3—4 rajoittaa esityksensä sidotusta ja vapaasta harkinnasta koskemaan lähinnä »ns. hallintoalalaisiin kohdistuvia yksittäistapauksellisia hallintotoimia.»

¹³ *Forvaltningskomiteen* s. 148—310 (individuelle vedtak), 310—338 (generelle vedtak), sekä lakiteksti s. 455—460; *Herlitz*, *Förvaltningsförfarandet* s. 11—12 jättää selvittelyn ulkopuolelle valtionhallinnon sisäiset toimet sekä hallintosäädökset (abstraktiset toimet).

¹⁴ Ks. *Davis* IV s. 397—408.

asiallinen pätevyys. Hallinto-oikeuden kannalta näyttää erityisesti toimen henkilöllinen pätevyys olevan tärkeä seikka. Hallintotoimi koskee välittömästi tiettyä tai tiettyjä henkilöitä. Abstraktinen toimi koskee henkilöpiiriä, joka on ainoastaan yleisin tunnusmerkein (esim. »jokainen tiellä kulkeva») tai sitten epäsuorasti ilmaistu. Jos esim. terveydenhoitolautakunta määrää, että kotieläimet on toimitettava pois talonomistaja A:n karjasuojasta, on kysymyksessä konkreettinen toimi. Mutta jos lautakunta — kuten on sattunut — kieltää kotieläinten pidon kaupungin asemakaavoitetulla alueella, on toimi luonteeltaan abstraktinen.¹⁵

Ns. *sisäisillä viranomaistoimilla*, jotka eivät välittömästi vaikuta ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan, ei ole hallinto-oikeuden kannalta samaa mielenkiintoa kuin »ulkoisilla» toimilla. Sisäisten viranomaistoimien sisällyttäminen hallintotoimen käsitteeseen voi aiheuttaa sekaannuksia. Yleensä hallintotoimia ja hallintomenettelyä koskevat esitykset eivät koskekaan mainittuja toimia, mikä seikka toisinaan on selvästi todettu, mutta toisinaan selviää ainoastaan asiayhteydestä ja kannanotoista.¹⁶ Erityisesti on mainittava, että asiat, jotka koskevat valtion virkamiesten virkaan nimittämistä, virkasuhteen katkaisemista,

¹⁵ *Suviranta*, Juhlajulkaisu Kaira—Castrén s. 263 ss. katsoo yleismääräykseksi mm. valtioneuvoston päätöksen virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta. Itse asiassa kysymyksessä ei ole abstraktinen toimi, vaan konkreettinen; sehän koskee *tiettyjä* kuntia, ts. jokaisen kunnan kielellinen asema selviää *välittömästi* ko. päätöksestä. Siltä osin taas kuin päätös koskee valtion virka-alueiden kielellistä jaotusta, lienee kysymyksessä lähinnä valtion hallintokoneiston *sisäinen*, konkreettinen päätös.

Konkreettisen ja abstraktisen toimen välisestä rajasta ks. *Forsthoff* s. 119—120, 184—185; *Antoniolli* s. 66—67, 72—73; *Andersen*, Ugyldige Forvaltningsakter s. 27—28.

¹⁶ *Andersen*, Ugyldige Forvaltningsakter s. 29—30, sulkee *sisäiset* toimet kokonaan hallintotoimen käsitteen ulkopuolelle. Samoin *Castberg*, Forvaltningsret s. 138; *Antoniolli* s. 195. Vrt. *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 22—23; *sama*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 56—57; *sama*, Vapaa harkinta s. 3—4: esitys sidotusta ja vapaasta harkinnasta koskee vain *ulkoisia* hallintotoimia. *Ahtee*, LM 1953 s. 298 ss. käsittelee johtoa ja valvontaa hallinto-oikeudessa. Kysymyksessä, missä määrin ylempi viranomais voi antaa alaiselleen viranomaiselle määräyksiä ja ohjeita, *Ahtee* erottaa jyrkästi toisistaan asiat, jotka välittömästi koskevat yksilön oikeutta, sekä muut asiat. — Englannissa ei hallinnon tuomioistuinkontrolli ulotu hallinnon sisäisiin kysymyksiin. Ks. *Griffith & Street* s. 147: »Like any private business the Administration is allowed to keep its own house in order, subject only to the ubiquitous parliamentary question.»

lakimääräistä palkkausta, eläkettä ja muuta *oikeusasemaa* ovat ns. ulkoisia hallintoasioita ja niitä koskevat ratkaisut ovat hallintotoimia.¹⁷ Sen sijaan esimiehen alaiselleen antamat virkakäskyt ovat yleensä hallintokoneiston sisäisiä asioita.

Vain yksipuoliset hallintoviranomaisten toimet on syytä luonnehtia hallintotoimiksi.¹⁸ Tätä näkökantaa puoltaa ennen kaikkea se seikka, että julkiselle vallalle on ominaista juuri *kyky yksipuolisesti velvoittaa*. Kun siis valtio toimii tekemällä ns. *julkisoikeudellisia sopimuksia*, se ei voi sopimuksen alaan kuuluvassa asiassa yksipuolisella ratkaisulla velvoittaa toista sopijapuolta. Eri asia on, että hallintoviranomaisen ratkaisulta saattaa olla riippuvainen toisen viranomaisen suostumuksesta. Tällaisessa tapauksessa on päätösvalta itse asiassa jaettu eri organien kesken. Edelleen on olemassa hallintotoimia, jotka edellyttävät yksityisen suostumusta.¹⁹ Myös sanotuissa tapauksissa, kuten virkaan nimittämisessä, on kuitenkin kysymyksessä yksipuolinen ratkaisu: valtio nimittää tai ei nimitä virkamieheksi henkilöä, joka on antanut suostumuksensa.

Päätösvallan siirtäminen valtionhallinnon ulkopuolisille oikeussubjekteille ja orgaaneille

Jo nimensä mukaan tutkimukseni koskee vain päätösvallan siirtämistä valtionhallinnossa. Tätä rajoitusta voitaneen pitää aiheellisenä, koska kysymykset päätösvallan siirtämisestä valtionhallinnolta muille oikeussubjekteille ja orgaaneille muodostavat kokonaan erillisen ongel-

¹⁷ Ks. Merikoski, *Julkisoikeus* II s. 22—23; Andersen, *Ugyldige Forvaltningsakter* s. 31—34.

¹⁸ Ks. Forsthoff s. 183—184. Toisin Ståhlberg, *Yleinen osa* s. 318. Tosin hänkin toteaa, että puhuttaessa hallintotoimista yleensä tarkoitetaan tavallisesti *yksipuolisia* hallintotoimia. Vrt. myös Merikoski, *Julkisoikeus* II s. 47—48, jossa erotetaan yksipuolisesti hallintotoimet ja hallinto-oikeudelliset sopimukset. Rytkölä, *Julkisoikeudellinen sopimus* s. 38—40, ei pidä julkisoikeudellista sopimusta hallintotoimena, mutta hallintotoimissa hän erottaa toisistaan suostumusta edellyttävät hallintotoimet ja kaksipuoliset hallintotoimet. Samoin tekee W. Jellinek, *Verwaltungsrecht* s. 249—254. Aattonen, *LM* 1950 s. 414—423, katsoo, ettei Suomen oikeus tunne kaksipuolisia hallintotoimia.

¹⁹ Ks. O. Mayer I s. 98 (*Verwaltungsakte auf Unterwerfung*); Merikoski, *Julkisoikeus* II s. 48.

maryhmänsä. Jos ryhdytään selvittämään sanottuun alaan kuuluvia kysymyksiä, ollaan tekemisissä ns. *välillisen valtionhallinnon* kanssa, jota toistaiseksi on meillä ja muissakin pohjoismaissa vain puutteellisesti tutkittu.²⁰

B. ERI TAPAUSTEN RYHMITTELYÄ

Päätösvallan siirtämistä voi valtionhallinnossa esiintyä moninaisissa muodoissa ja tilanteissa. Kuten edellä jo on todettu, tässä tutkimuksessa tullaan lähemmin tarkastelemaan vain sellaista päätösvallan siirtämistä, joka vaikuttaa hallinnon sentralisaatioon ja desentralisaatioon ja joka siis tapahtuu ylös-alas suunnassa valtionhallinnon piirissä. Kun jäljempänä käytetään termejä »alempi» ja »ylempi», tarkoitetaan *viranomaisia, joiden välillä vallitsee alistussuhde*. — Käytännössä esiintyvät tapaukset voitaneen sopivasti ryhmitellä siten kuin seuraava asetelma osoittaa.

1) Viranomainen siirtää päätösvaltaansa alaiselleen viranomaiselle (delegointitapaus).

2) Viranomainen pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka yleisen toimivaltanormin mukaan kuuluu alemman viranomaisen toimivaltaan. Tällöin voidaan ajatella kahta eri menettelytapaa: päätösvallan pidättämisestä tehdään eri »päätös» tai sitten ylempi viranomainen *suoraan* ratkaisee alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvan asian.

3) Alempi viranomainen ratkaisee asian, joka yleisen toimivaltanormin mukaan kuuluu ylemmän viranomaisen ratkaistaviin ja jota ylempi viranomainen ei ole siirtänyt alemman ratkaistavaksi.

4) Alempi viranomainen siirtää päätösvaltaansa ylemmälle viranomaiselle (alistamistapaus).

5) Viranomainen siirtää päätösvaltaa alaiseltaan viranomaiselta toiselle alaiselleen viranomaiselle. Tämä siirto voi tapahtua joko ylös- tai alaspäin.

Edellä olevassa asetelmassa puhutaan päätösvallan siirtämisestä viranomaiselta toiselle. *Vastaava asetelma saadaan, jos ajatellaan päätösvallan siirtoa jonkin viranomaisen sisäisesti*, joskin silloin on puhut-

²⁰ Ks. Tarjanne, LM 1937 s. 507—519; Merikoski, Julkisoikeus I s. 240—247; sama, Valtionapujärjestelmä s. 1 ss. Välillisen valtionhallinnon kysymyksiä selvittää Merikoski myös teoksessaan Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Ks. myös Herlitz, Föreläsningar II s. 281—330; sama, NOR III s. 620—672.

tava päätösvallan siirtämisestä orgaanihenkilöltä toiselle tai esim. kollegiolta orgaanihenkilölle taikka toiselle kollegiolle jne.

Erikseen on lausuttava muutama sana *alistamisesta* hallinnon alalla. Milloin laki velvoittaa viranomaisen alistamaan tietyn asian ylemmälle viranomaiselle, ei kysymyksessä ole päätösvallan siirtäminen. Oikeinta lienee katsoa — kuten *Merikoski* — että tällaisessa tapauksessa alemmalta viranomaiselta puuttuu kokonaan toimivalta asian ratkaisemiseen.²¹ Alempi viranomainen tekee asiassa ainoastaan päätösehdotuksen. Edellä sanotusta seuraa, että *lakimääräinen alistus* lankeaa tämän tutkimuksen aiheen ulkopuolelle. Sensijaan tapaukset, joissa laki tai muu säädös *oikeuttaa* alemman viranomaisen alistamaan asian ylemmälle viranomaiselle, edellyttävät todellista toimivallan siirtymistä. Tämän tutkimuksen alaan kuuluu niinkään kysymys, voiko alempi viranomainen *erityissäännöksen puuttuessa*kin alistaa jonkin sen päätösvaltaan kuuluvan asian ylemmälle viranomaiselle.

Todettakoon vielä, että *valitusinstituutti* jää kokonaisuudessaan esillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle. *Laillisuusvalituksen* osalta ei voine tulla kysymykseen sen rinnastaminen päätösvallan siirtämiseen siinä merkityksessä kuin tässä tutkimuksessa tarkoitetaan. Valitusviranomaisen tehtävänä näet ei ole ratkaista sitä asiaa, jonka alempi viranomainen jo on valituksenalaisella päätöksellään ratkaissut, vaan valitusviranomaisen on tutkittava alemman viranomaisen päätöksen laillisuus. Sensijaan on *tarkoituksenmukaisuusvalitus* saatettu luonnehtia toimivallan siirroksi alemmalta hallintoviranomaiselta ylemmälle.²² Huomattakoon kuitenkin, että tällainen »siirto» tapahtuu aina valittamaan oikeutetun asianosaisen vaatimuksen (valituksen) perusteella. Niille tapauksille, joita esillä oleva tutkimus koskee, on sensijaan ominaista, että toimivallan siirto tapahtuu hallintoviranomaisen tahdosta ja sen toimenpiteen johdosta. Tällainen päätösvallan siirto tapahtuu säännönmukaisesti myös *ennen* kuin alunperin toimivaltainen viranomainen on asian ratkaissut. Valitusinstituutti ja päätösvallan siirtäminen poikkeavat toisistaan myös tarkoituksperiltään. Oikeusvalituksen yhteiskunnallisena tehtävänä on oikeussuojan antaminen. Tarkoituksenmukaisuusvalitus taas lähinnä on hallinnon valvontaa palveleva järjestelmä. Päätösvallan

²¹ *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 146—150; *sama*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 188—198.

²² Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 8—12; *sama*, Julkisoikeus II s. 152—154.

siirtämisessä, silloin kun se sallitaan, on tavoitteena lähinnä organisaation tehokkuus.²³ Voidaan siten todeta, että päätösvallan siirtäminen ja valitusinstituutti ovat toisillensa vieraita ilmiöitä, joita ei voida sopivasti käsitellä samassa tutkimuksessa.

C. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMISEN SALLITTAVUUDESTA SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN

Kysymys siitä, voiko hallintoviranomainen siirtää päätösvaltaansa toiselle hallintoviranomaiselle tai ryhtyä toisen hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan siten kuin edellisessä B-jaksossa on esitetty, saa vastauksensa positiivisesta oikeudesta. Mutta kysymyksen vaikeus piilee siinä, että monasti laki tai muu organisaatiosäädös vaikenee päätösvallan siirtämisen sallittavuudesta. Tällaisissa tapauksissa on haettava johtoa niistä yleisistä periaatteista, joille Suomen valtionhallinto rakentuu. Seuraavassa esitetään yleisiä näkökohtia, joiden pohjalta ratkaisu voitaneen tehdä niissä tapauksissa, joissa asianmukaisesti vahvistettu organisaationormi ei sisällä suoraa tai edes tulkinnan avulla johdettavissa olevaa vastausta päätösvallan siirtämistä koskeviin kysymyksiin.

Eräitä systemaattisia näkökohtia

Teoriassa voidaan ajatella positiivisen oikeuden suhtautuvan päätösvallan siirtoon lähinnä kahdella eri tavalla. Ensinnäkin voidaan olettaa, että lainsäätäjä pitää siirtämistä periaatteessa sallittuna. Niissä tapauksissa, joissa tahdottaisiin kieltää päätösvallan siirtäminen, poikkeus yleisestä säännöstä olisi lausuttava julki laissa tai muussa säädöksessä. Sen sijaan kaikkia niitä tapauksia, joissa päätösvallan siirtäminen olisi sallittu, ei olisi syytä enää erikseen osoittaa. Toiseksi voidaan olettaa, että lainsäätäjän kanta päätösvallan siirtämisen sallittavuuteen nähden on kielteinen. Tässä tapauksessa olisi syytä erityissäännöksiin osoittaa kaikki ne tapaukset, joissa siirtäminen sallitaan ja jotka siis merkitsevät poikkeuksia yleisestä säännöstä.

On heti kiiruhdettava lisäämään, että edellä oleva vaihtoehtoinen asetelma on liian kaavamainen. »Lainsäätäjä» ei ole mikään yksityinen

²³ Tehokkuuden ja oikeusturvan välisistä suhteista ks. *Uotila*, LM 1960 s. 806—823.

henkilö, vaan kuvaannollinen ilmaisu, personifikaatio. Eivät edes kaikkein järkevimmat yksityiset henkilöt ole aina johdonmukaisia kannanotoissaan. Vielä vähemmän voidaan olettaa, että »lainsäätäjän» tarkoitus jossakin erityisessä kysymyksessä olisi aina sama. Tosiasia on, että kovin monessa tapauksessa ei koko kysymykseen ole kiinnitetty mitään huomiota.

Lienee todettava, ettei edellä esitetyn kaltaisin vastakohtaisjohtopäätöksiin voida selvittää »yhdellä iskulla» Suomen oikeuden kantaa siihen nähden, minkälaiset päätösvallan siirrot ovat sallittuja, mitkä eivät. Sensijaan on mahdollista, että *tiettyä viranomaista* koskevista organisaationormeista voidaan tuollaisia johtopäätöksiä juuri sen viranomaisen osalta tehdä. Jos päätösvallan siirtämisestä on organisaatiosäädöksiin otettu säännöksiä, saattaa näiden säännösten sisällöstä ja yksityiskohtaisuudesta kenties päätellä, että sääntely on ainakin joiltakin osin (esim. delegoinnin osalta) tarkoitettu tyhjentäväksi. Jos näin voidaan päätellä, silloin on myös *e contrario*-johtopäätös oikeutettu. Mutta milloin sitten voidaan katsoa, että päätösvallan siirtäminen on kirjoitetuissa organisaationormeissa tyhjentävästi säännelty? Tähän ei voida antaa mitään yleistä vastausta, vaan kysymys on selvitettävä kunkin viranomaisen tai viranomaisyhmän osalta erikseen.

Oikeusteoreettisia näkökohtia

Edellä on teoksen I luvussa tarkasteltu oikeusnormien luonnetta ja omaksuttu kanta, jonka mukaan organisaationormit ovat oikeusnormeja. Ne on kuitenkin erotettava ns. käyttäytymisnormeista. Tätä taustaa vastaan voidaan tarkastella päätösvallan siirtämisen ongelmaa. Jos abstraktisen organisaationormin mukaan päätösvalta tietyssä asiassa kuuluu A:lle, mutta A siirtääkin päätösvallan B:lle, on kysymyksessä *poikkeaminen organisaationormista*. Suomen oikeudessa on sääntönä, että hallintoviranomaisen toimivalta perustuu lakiin tai asetukseen tai joskus asetusta alempiasteiseen säädökseen. Näyttäisi olevan oikeusjärjestyksen rakenteen vastaista, että alempi orgaani voisi poiketa ylemmän orgaanin vahvistamasta normista. Tältä kannalta katsoen voidaan tulla siihen tulokseen, että viranomainen ei voi sivuuttaa ylemmän viranomaisen vahvistamaa organisaationormia. Juuri tällä perusteella eräät ulkomaiset teoreetikot ovatkin suhtautuneet periaatteessa kielteisesti

delegoinnin sallittavuuteen.²⁴ Kieltämättä Suomenkin oikeusjärjestys rakentui eriasteisten normien hierarkian varaan. Perustuslakia voidaan muuttaa vain perustuslain säätämisen järjestyksessä (VJ 67 §). Asetukseen ei saa ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen (HM 28 §). Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, alkoon tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako (HM 92 §:n 2 mom.). Viimeksi mainitun säännöksen on katsottu koskevan myös kaikkia asetusta alempiasteisia hallintosäädöksiä.²⁵ Nähdäkseni on niinkään selvää, että HM 92 § tarkoittaa perustuslailla, lailla ja asetuksella yhtähyvin niihin sisältyviä organisaatio- kuin käyttäytymisnormejakin. Ei voida ajatella, että HM:oon sisältyviä organisaatio-normeja — sellaisiahan ovat tärkeimmät HM:n osat — voitaisiin mitätöidä asetuksella. Jos niin olisi asianlaita, olisi koko valtiosääntö savi-jaloilla.²⁶

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. Tällaista johtopäätöstä ei kuitenkaan kaikessa jyrkkyydessään voida tehdä. Oikeuselämä ei joka kohdassa noudata loogisen ristiriidattomuuden vaatimusta. Koskaan ei voida saavuttaa sellaista ihannetilaa, että oikeusjärjestyksen eri tasot muodostaisivat täysin ristiriidattoman kokonaisuuden. Siitä voidaan esimerkkinä mainita, etteivät tuomioistuimet vallitsevan kannan mukaan voi tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.²⁷ Jopa konkreettinenkin hallintotoimi, joka on lainvastainen, voi saada lainvoiman ja eräin edellytyksin oikeusvoiman, ellei tointa muutoksenhaun johdosta kumota. Tämäkään asiantila ei ole sopu-soinnussa loogisen ristiriidattomuusvaatimuksen kanssa.

Edellä esitetyn johdosta voitaneen todeta, ettei kysymystä päätösval-

²⁴ Ks. *Triepel* s. 110—111. *Triepel* kuitenkin myöntää, että käytännölliset syyt voivat vaatia poikkeamaan säännöstä. Ks. myös *Kuhne* s. 106—119.

²⁵ Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 112—113; *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 15—16, jossa tosin eräitä varauksia. Vrt. *sama*, Julkisoikeus I s. 79. Ks. myös *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 118, jossa todetaan, että alemmanasteinen poliisiasäätös on ylemmänasteisella sidottu. Normien hierarkiasta puhuu myös *Lahtinen* s. 117—119, joskin eri merkityksessä kuin tekstissä.

²⁶ Ks. myös ed. s. 6—7.

²⁷ *Hakkila*, s. 341 ss. ja siinä main. kirjallisuus; toisin *Puhakka*, Laki ja asetus s. 142. *Kaira*, Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1948 s. 320 ss. katsoo, että tietyt lain julkaisemisessa ja säätämisessä sattuneet ilmeiset ja olennaiset virheet saattavat tehdä lain mitättömäksi. Silloin ei tuomioistuin voi sitä soveltaa.

lan siirtämisen sallittavuudesta voida ratkaista pelkästään oikeusteoreettisten näkökohtien perusteella. Tosin nekin saattavat antaa johtoa kysymyksen ratkaisemisessa.

Virkamiesoikeudellisia näkökohtia

Virkamiehen²⁸ velvollisuus toimittaa virkaansa on Suomen oikeuden mukaan henkilökohtainen velvollisuus. Virkamies ei voi panna toista sijaansa.²⁹ Virantoimitusvelvollisuuden henkilökohtaisesta luonteesta ei tosin välittömästi voida päätellä, etteikö virkamies voisi siirtää päätösvaltaansa tietyissä tai tietyissä asioissa toiselle virkamiehelle. Toimivalta ei näet ole sama asia kuin velvollisuus. Myöskään päätösvalta ei sinänsä sisällä velvollisuutta päätösvallan käyttämiseen. Käytännössä virkavelvollisuus ja toimivalta ovat kylläkin hyvin lähellä toisiaan. Ne voivat toisinaan perustua samaan säännökseen. Esim. VirkamL 7 § säättää siitä, mikä viranomaisella on toimivaltainen valtakirjavirkamiehen kurinpidollista viraltapanaa koskeissa asioissa. Lienee katsottava, että sanottu lainkohta samalla säättää ao. viranomaiselle *velvollisuuden* käsitellä ko. kurinpitoasioita. Niissä tapauksissa, joissa toimivaltanormi samalla ei sisällä velvoitusta, voidaan velvollisuus yleensä perustaa muihin säännöksiin. Mainittakoon esim., että LHA 7 §:n 8-kohdan mukaan lääninhallituksen tehtävänä on »suorittaa ne muut tehtävät, jotka lääninhallitukselle lakien, asetusten ja muitten säännösten mukaan kuuluvat tai jotka on katsottava sille läänin yleisenä hallintoviranomaisena kuuluvan». Tästä seuraa, että jossakin erityislaissa ei tarvitse *velvoittaa* lääninhallitusta suorittamaan tiettyjä tehtäviä; riittää kun lausutaan, että lääninhallitus ratkaisee jonkin asian, myöntää tietyn luvan tai että tietty asia kuuluu lääninhallituksen toimivaltaan. Lääninhallituksen asemasta yleishallintoviranomaisena on myös katsottava johtuvan, että lääninhallitus saattaa olla sekä toimivaltainen että velvollinen käsittelemään tietyn hallintoasian, joka ei kuulu muun viranomaisen tehtäviin ja josta ei ole annettu mitään toimivaltasäännöksiä.

²⁸ »Virkamiehellä» tarkoitetaan tässä *valtion* virkamiehiä, ks. lähemmin Ryt-kölä, Virkamiesoikeus s. 9—13; Merikoski, Julkisoikeus I s. 123, 262—264.

²⁹ Ståhlberg, Yleinen osa s. 170; Merikoski, op. cit. s. 263; Ryt-kölä, op. cit. s. 49: »Virantoimitusvelvollisuus on virkamiehelle kuuluva henkilökohtainen velvollisuus. Sitä ei voida sellaisenaan toiselle siirtää. Tämä ei tietenkään estä esimiestä yksityistapauksissa uskomasta tiettyjen tehtävien suorittamista alaiselleen, mikä on kuitenkin kokonaan eri asia.»

Se seikka, että laki tai asetus velvoittaa tietyn *viranomaisen* suorittamaan määrättyjä tehtäviä, ei tarkoita sitä, että ko. viranomainen voisi olla oikeuksien ja velvollisuuksien subjekti. Valtion hallintoviranomaisilta säännönmukaisesti puuttuu oikeuskelpoisuus, joka on valtiolla itsellään sekä tietyillä valtion laitoksilla, joille laki nimenomaan myöntää oikeuskelpoisuuden.³⁰ Sentähden viranomaiselle säädetty velvollisuus kohdistuu niihin virkamiehiin ja muihin orgaanihenkilöihin, jotka muodostavat ko. viranomaisen. Millä tavoin laissa viranomaiselle säädetyt »velvollisuudet» jakautuvat virkamiesten kesken, selviää ao. viranomaisen järjestysmuotoa koskevista organisaationormeista. Eräät viranomaiset kuitenkin ovat ns. *yksihenkilöisiä viranomaisia* eli *yksinäisviranomaisia*, kuten mm. nimismies ja henkikirjoittaja. Tämä tarkoittaa sitä, että laissa tai asetuksessa yksinäisviranomaiselle asetetut velvollisuudet kohdistuvat välittömästi ko. viran haltijoihin.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, ettei virantoimitusvelvollisuuden henkilökohtaisesta luonteesta yleensä voida tehdä johtopäätöstä, että kaikki päätösvallan siirrot olisivat kiellettyjä. Vielä on huomattava, etteivät tasavallan presidentti ja valtioneuvoston jäsenet ole virkamiehiä. Heihin nähden ei virkamiesoikeudellisia näkökohtia voida lainkaan soveltaa.

Käytännöllisiä näkökohtia

Mitkä seikat ovat ratkaisevia, kun toimivaltaa valtionhallinnossa sijoitetaan organisaation eri tasoille? Tähän ei voida aivan lyhyesti vastata. Kuitenkin on syytä esittää joitakin yleisiä näkökohtia asiasta. Valtionhallinnon organisaatio rakentuu sille periaatteelle, että tärkeimmät ratkaisut tehdään organisaation ylimmällä tasolla, vähemmän tärkeät alemmissa toimielimissä, kunnes tullaan puhtaasti tosiasialliseen toimeenpanoon, joka on organisaation alimman portaan tehtävänä.³¹ Tämä periaate on ikivanha eikä suinkaan mikään teorianmuodostuksen tulos. Mutta toimivallan sijoittaminen tarkoituksenmukaisella tavalla ei silti ole kovin yksinkertaista. Siitä on osoituksena, että hallinto-organisaation uudistamisen tarvetta näyttää olevan useimmissa maissa.

Voitaneen lähteä siitä, että valtionhallinnon organisaatio suurin piirtein vastaa eduskunnan ja hallituksen käsitystä siitä, mikä on toimival-

³⁰ Willgren s. 21 ss.; Merikoski, Julkisoikeus I s. 244; Tarjanne, Kirjoituksia ja lausuntoja s. 191–193.

³¹ Ks. VOK I s. 14.

lan tarkoituksenmukainen jako valtionhallinnon eri viranomaisportaiden kesken. Tällaista jakoa harkittaessa otetaan yleensä huomioon kysymyseen tulevien ratkaisujen tärkeys ja luonne. Niinpä on luonnollista, ettei sellaisia ratkaisuja, joilla on huomattava poliittinen merkitys, uskota tehtäväksi muille kuin niille elimille, jotka muodostavat valtion poliittisen johdon. Mutta kun tullaan tavallisiin hallintoasioihin, on liikkumala laajempi. Vaikka onkin havaittavissa tiettyä sattumanvaraisuutta siinä, miten tehtäviä ja toimivaltaa jaetaan eri viranomaisten ja viranomaisportaiden kesken, voitaneen kuitenkin todeta, että pyrkimyksenä on uskoa kussakin tapauksessa ratkaisu sellaiselle viranomaiselle, jonka katsotaan parhaiten voivan ratkaista tietyntylaiset asiat. Tällöin otetaan huomioon, paitsi ko. asiaryhmän luonne, myös ao. viranomaisen asema ja tehtävät organisaatiossa, sen sisäinen organisaatio ja virkamiesten pätevyys.³² Joskus voivat virkamiesten tiedossa olevat erikoisominaisuudetkin vaikuttaa organisaatiokysymyksen ratkaisuun.

Kysymys päätösvalan siirtämisen sallittavuudesta on oikeastaan kysymys siitä, sitovatko organisaationormit ehdottomasti niitä viranomaisia, joiden toimintaa ne koskevat. Yleiseltä yhteiskunnalliselta kannalta katsoen ei voida tulla muuhun tulokseen kuin siihen, että organisaationormien tulee olla sitovia. Koko valtionhallinto ja sen mukana muukin yhteiskuntaelämä kärsisi vakavia häiriöitä, jos hallintoviranomaiset organisaationormeista riippumatta ryhtyisivät mielin määrin siirtämään päätösvaltaa vaikkapa vain ylös-alas suunnassa, mistä tässä tutkimuksessa on kysymys. HM 92 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava, koskee niinhyvin käyttäytymis- kuin organisaationormeja.³³

Edellä esitetyn, jonkinverran kärjistetyn asetelman vastakohdaksi on asetettava toinen näkökohta. Nopeasti kehittyvässä yhteiskunnassa saattavat vanhentuneet organisaationormit olla erittäin haitallisia ja vahingollisia. Pahimmassa tapauksessa ne voivat johtaa hallintokoneiston eräänlaiseen lamaannustilaan. Erityisesti on olemassa se vaara, että liiallinen sentralisaatio johtaa asioiden ruuhkautumiseen keskushallinnon ylimpiin portaisiin, jotka lopulta eivät kykene hoitamaan muuta kuin

³² Ks. lähemmin *Uotila*, *Politiikka* 1960 s. 1—14 sekä mainitun kirjoituksen liitteenä (s. 15) oleva VvM:n kirjelmä 28. 1. 1960 N:o 24/00/60, joka sisältää valtioneuvoston vahvistamat yleisohjeet, joita on noudatettava suunniteltaessa ja toteutettaessa valtion hallintokoneiston organisaation muutoksia.

³³ Ks. myös ed. s. 6—7, 82.

aivan tärkeimmät juoksevat asiat muiden ratkaisemattomien kysymysten saadessa turhaan vuodesta toiseen odottaa ratkaisuaan. Tälle tilalle on siten ominaista hallintokoneiston johtavan osan keskittyminen rutiiniluontoiisiin asioihin, luovan suunnittelun puuttuminen ja yhteiskunnallisen kehityksen pysähtyminen. Aletaan kulkea noidankehässä: kuta suuremmaksi uudistusten tarve kasvaa, sitä pienemmäksi käy kyky suunnitella ja toteuttaa niitä.³⁴ Ei siis voida kieltää, etteikö ole olemassa jatkuvaa ja vakavaa tarvetta koko ajan kehittää hallinto-organisaatiota. Kuten meilläkin on todettu, tuo kehitys edellyttää kasvavassa ja kehittyvässä yhteiskunnassa nimenomaan toimivallan siirtoja ylemmiltä organisaation tasoilta alemmille, siis desentralisoinnista.³⁵ Tästä seikasta johtuneen, että eräissä maissa — kuten Tanskassa ja Englannissa — on käytäntö juuri päätösvallan delegoimiseen nähden laajoilla aloilla murtanut padot.³⁶ Sen sijaan ei liene juuri missään todettu, että hallintokoneiston toiminta olisi vakavasti häiriintynyt sentähden, että desentralisoinnissa on menty liian pitkälle. Aivan eri asia on, että joskus tietyn hallintotoimen merkitys saattaa ajan mittaan kasvaa ja että sentähden on syytä siirtää päätösvalta ylempään portaaseen. Tällaiset ilmiöt näyttävät kuitenkin olevan yksittäisiä poikkeustapauksia.

Edellä esitetty osoittanee, että yhteiskunnallista tarvetta vastaisivat parhaiten organisaationormit, jotka periaatteessa ovat sitovia, mutta jotka olisivat siinä määrin joustavia, että nimenomaan päätösvallan delegoiminen olisi sallittu painavien käytännöllisten syiden nojalla. Jäljempänä tarkastellaan lähemmin kysymystä, missä määrin voimassaolevan oikeuden mukaan voidaan ottaa huomioon edellä selostetun kaltaisia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia, jotka vaatisivat poikkeamaan vahvistetusta toimivallan jaosta.

Eri tapausryhmien tarkastelua

Seuraavassa on tarkoituksena eri tapausryhmien osalta erikseen tarkastella kysymystä päätösvallan siirtämisen sallittavuudesta voimassaolevan oikeuden kannalta.

1. *Päätösvallan delegoiminen.* Kuten edellä II luvun C-jaksossa on esitetty, on päätösvallan delegoiminen eräs tapa toteuttaa hallinnon

³⁴ Ks. *David B. Truman* s. 1—12: »It has been repeatedly shown that a centralised administration, heaping on itself an intolerable measure of responsibility, invites collapse in periods of stress.» (s. 4).

³⁵ Hallinnon desentralisoinnin tarpeellisuudesta ks. *VOK I* s. 14—32.

³⁶ Ks. ed. s. 57—62.

desentralisointia. Harkittaessa delegoinnin sallittavuutta Suomen oikeuden kannalta on sentähden syytä tarkastella, mitä sellaisia näkökohtia voidaan esittää hallinnon desentralisoinnin puolesta ja sitä vastaan, jotka soveltuvat myös päätösvallan delegoimiseen. Koska esillä oleva tutkimus kuitenkin on luonteeltaan oikeustieteellinen, ei tässä ole paikallaan ryhtyä kovin laajalti käsittelemään kysymyksiä, jotka ovat selvästi hallinto-opillisia.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea on periaatemietinnössään tarkastellut jokseenkin perusteellisesti hallinnon sentralisaatiota ja desentralisaatiota koskevia näkökohtia. Sentralisaation puolesta voidaan komitean mielestä esittää sellaiset seikat kuin ylemmän viranomaisen laajempi näkemys, koordinaation tarve, ratkaisujen yhdenmukaisuuden vaatimus, erityisen asiantuntemuksen tarve, virkamiesten erikoistuminen, mahdollisuus konetyövoiman käyttämiseen, keskushallinnon riippumattomuus paikallisista intresseistä sekä säästäväisyys julkisten varojen käytössä. Toisaalta desentralisoinnin etuina mainitaan, että se vähentää asioiden moninkertaista käsittelyä ja siitä aiheutuvaa kirjeenvaihtoa, nopeuttaa hallintotoimintaa sekä suo ylemmille viranomaisille entistä paremmat mahdollisuudet omistautua oman hallinnonhaaransa tärkeimpiin ja laajakantoisimpiin tehtäviin. Alueellisen desentralisaation etuihin kuuluu, että voidaan käyttää hyväksi viranomaisten paikallistunteudesta, mikä vähentää hallinnon kaavamaisuutta. Alueellinen desentralisaatio lähentää valtiovaltaa ja kansalaisia toisiinsa. Hallinnon sentralisaatio taas edistää maan talouselämän ja kulttuurin yksipuolista keskittymistä pääkaupunkiin. Alueellisen desentralisaation puolesta puhuvat voimakkaasti myös maanpuolustukselliset näkökohdat. Desentralisoitu hallinto on omiansa lisäämään alempien viranomaisten vastuuntunnetta, elvyttämään aloitteisuutta ja lisäämään työtehoa. Se suo myös entistä parempia mahdollisuuksia tulevan johtavan virkamieskunnan kouluttamiseen. Komitean mielestä ei Suomessa ole kiinnitetty riittävää huomiota siihen seikkaan, että hallintokoneiston kasvu, joka johtuu osaksi väkiluvun lisäyksestä ja osaksi valtionhallinnon tehtävien suhteellisestakin lisääntymisestä, edellyttää jatkuvaa toimivallan siirtämistä alaspäin. Näin komitea päätyi suosittelemaan hallinnon laajakantoista desentralisoinnista. Komitea piti myös erittäin tärkeänä, että mahdollisuudet päätösvallan sisäiseen delegoimiseen, etenkin ministeriöissä ja keskusvirastoissa, pikaisesti järjestettäisiin.³⁷

³⁷ Ks. VOK I s. 14—32.

Päätösvallan delegointia vastaan esitetään usein se huomautus, että delegointi vaarantaa oikeusturvaa.³⁸ Tällä arvostelulla on tietty oikeuksensa, mutta sitä ei missään tapauksessa voida pitää yleispätevänä sääntönä. Kuten jo edellä on todettu, muodostaa ratkaisemattomien asioiden ruuhkautuminen vakavan ongelman liiaksi keskitetyssä hallinnossa. *Tosiasiassa päätösvallan liiallinen keskittäminen hallinnon ylimpiin portaisiin on juuri oikeusturvan ja tehokkuuden kannalta yleensäkin haitallista.* Ratkaisemattomien asioiden kasaantumisesta on seurauksena, että päätösvaltaa käyttävä henkilö tai kollegio ei ehdi kunnolla perehtyä mihinkään asiaan, vaan toimii käytännöllisesti katsoen esittelijöiden ehdotuksiin luottaen. Jos tilanne on tämä, voidaan oikeusturvaa ja tehokkuutta parantaa juuri siirtämällä päätösvaltaa sellaiseen portaaseen, jolla on riittävä kyky ja myös aikaa perehtyä ratkaistaviin asioihin.³⁹

Kollegion päätösvallan delegoiminen yksityiselle virkamiehelle on toimenpide, joka saattaa todella vaarantaa oikeusturvaa. Päällikkövaltaisesta ratkaisusta puuttuu monia sellaisia piirteitä, jotka kollegisessa käsittelyssä muodostavat takeen asioiden monipuolisesta ja objektiivisestä harkinnasta. Kuitenkin on pidettävä mielessä, että kolleginenkin järjestelmä voi toimia hyvin vain sillä edellytyksellä, että kollegion työ määrä pysytetään inhimillisten kykyjen edellyttämässä rajoissa. Ainoastaan tällä edellytyksellä kollegisen käsittelyn hyvät puolet pääsevät esiin, kun jäsenet voivat esittää ratkaistavista kysymyksistä eri näkökantoja sekä siten yhdessä pyrkivät parhaaseen ratkaisuun.⁴⁰ Jos kollegion käsiteltävä asiamäärä paisuu liian suureksi, eivät jäsenet voi riittävästi perehtyä kaikkiin esille tuleviin asioihin, vaan joutuvat kokonaan luottamaan esittelijän ehdotuksiin ja selvityksiin. Varsinaiseen käsittelyyn ei enää jää aikaa. Hyvällä syyllä on kysyttävä, eikö tällainen asiantila ole oikeusturvallisuuden kannalta vaarallisempi kuin se, että ratkaisun tekisi virkamies toisen esittelystä. Silloinhan ainakin vastuu selvästi kohdistuisi sanottuihin virkamiehiin eikä jakaantuisi kaikkien kollegion jäsenten kesken. Yleinen käsitys, jonka mukaan kolleginen käsittelytapa on omiansa lisäämään oikeusturvaa hallinnossa, pitää siis vain tietyissä

³⁸ Ks. esim. Halvar G. F. Sundberg, ST 1957 s. 1—31, erik. s. 16—17.

³⁹ Ks. *Forvaltningskomiteen* s. 117, jossa korostetaan, että juuri oikeusturvallisuuden kannalta on tärkeätä, että hallintoasiat ratkaistaan sellaisessa portaassa, jolla on aikaa käsitellä asiat kunnollisesti ja kohtuullisen nopeasti. Ks. myös Uotila, LM 1960 s. 806 ss., erik. s. 822—823.

⁴⁰ Liiallisen asiamäärän vaikutuksesta kollegiseen käsittelyyn ks. *Valtioneuvoston rationalisoimiskomitea* s. 47—48.

rajoissa paikkansa. Tämän rajan muodostaa kollegion työkykyä vastaava asiamäärä. Kuta enemmän sanottua rajaa ylitetään, sitä enemmän oikeusturvallisuus kärsii. — Edellä esitetystä voitaneen tehdä se johtopäätös, ettei oikeusturvanäkökohta sellaisenaan puhu päätösvallan delegoimista vastaan edellyttäen, että delegointia suoritetaan järkevästi ja todellisen tarpeen vaatimassa laajuudessa.

Edellä esitetyt tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat osoittanevat, että valtionhallinnossa tarvittaisiin jokseenkin runsaasti delegointimahdollisuuksia. Mutta tästä ei suinkaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että delegointi — olkoonpa laadultaan ulkoista tai sisäistä — olisi voimassaolevan oikeuden mukaan sallittu. Kun otetaan huomioon kaikki ne seikat ja näkökohdat, joita edellä tässä jaksossa on käsitelty, on tultava siihen tulokseen, ettei delegointi Suomen oikeuden mukaan ole sallittu ilman erityistä oikeusperustetta.⁴¹ Missä määrin tällaisia perusteita eri viranomaisten tai viranomaisryhmien ja asialaatujen kohdalla on olemassa, on kysymys, johon yritetään vastata jäljempänä.

Subdelegointi eli delegoidun päätösvallan edelleen delegoiminen ei Suomen hallinto-oikeudessa näytä muodostavan erityistä ongelmaa. Se mitä edellä on esitetty delegoimisesta yleensä, pitää paikkansa myös subdelegoinnin osalta, jota siis ei myöskään voida pitää sallittuna ilman erityistä perustetta. Ja jos joissakin tapauksissa delegointia on pidettävä sallittuna, koska esim. laki tai asetus sisältää siihen valtuutuksen, ei tätä valtuutusta voida ilman muuta tulkita siten, että myös subdelegointi olisi sallittu.⁴²

2. *Päätösvallan pidättäminen.* Pääkysymys alemmalta viranomaiselta ylemmälle tapahtuvan päätösvallan pidättämisen kohdalla on oikeusturvakysymys. Suomen oikeudessa, joka rakentuu valitusoikeuden yleisyyden periaatteelle, päätösvallan pidättämisellä olisi yksityisen asianosaisen kannalta mitä vakavimmat seuraamukset. Häneltä riistettäisiin mahdollisuus käyttää valitusta sen viranomaisen päätöstä vastaan, joka tulisi sivuutetuksi päätösvallan pidättämisellä. Suomen oikeudessa on katsottu, ettei ylempi viranomainen voi ryhtyä alemman viranomai-

⁴¹ Samoin VOK I s. 27.

⁴² Tekstissä esitetyn tueksi saattaisi joku tutkija viitata myös roomalaisesta oikeudesta peräisin olevaan periaatteeseen »*delegata potestas non potest delegari*», jonka alkuperäinen tarkoitus näyttää kuitenkin olevan kiistanalainen. Ks. *Triepel* s. 122—126. Nähdäkseni ei tuollaisiin vierasperäisiin, vaikkakin komealta kalskautaviin periaatteisiin ole syytä nojautua Suomen voimassaolevaa oikeutta tulkittaessa. Samoin Ruotsin oikeuden kannalta *Herlitz*, NOR III s. 403—404 sekä Englannissa *Wade* s. 53.

sen toimivaltaan kuuluvaan asiaan.⁴³ Tähän kantaan on varauksitta yhdyttävä, koska vastakkaisen kannan omaksuminen olennaisesti heikentäisi oikeusturvaa hallinnon alalla. On yhdyttävä *Herlitzin*, joka lausuu, että tarkka vallanjako eri viranomaisten välillä on oikeusvaltiossa tärkeä. Hän huomauttaa myös, että Ruotsissa ja Suomessa pidetään yllä — enemmän kuin useimmissa muissa maissa — kiinteätä toimivallan jakoa ylempien ja alempien viranomaisten välillä.⁴⁴ Jos kuitenkin

⁴³ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 60—61 sekä s. 110: »Ylempi viranomainen ei yleensä voi, niinkuin suuressa määrin muissa maissa, itse ryhtyä alaisensa viranomaisen tehtäviin eikä käyttää sen toimivaltaa.»

KHO:n käytännöstä voidaan mainita seuraavat oikeustapaukset, joita selostetaan tarkemmin kutakin eri viranomaisporrasta koskevan esityksen yhteydessä jäljempänä: *KHO 1937 II 1219; 1941 II 264; 1945 II 447; 1957 II 255; 1958 II 204.*

Eräät *KHO:n* tapaukset koskevat kunnallisten elinten *keskinäisiä* toimivaltasuhteita, mutta niitä voitaneen pitää osoituksena yleisestä, koko Suomen julkisessa hallinnossa voimassa olevasta periaatteesta.

KHO 1937 I 9. Kun köyhäinhoidon ohjesäännön mukaan kunnalliskodin johtajattaren vaalin toimittaa köyhäinhuoltolautakunta sitten kun se on julistanut toimen haettavaksi muun muassa määräämällä irtisanomisajan, ei kunnalliskodin johtajattaren irtisanominen toimestaan kuulu kunnanvaltuuston vaan köyhäinhuoltolautakunnan toimivaltaan. *KHO* kumosi ja poisti kunnanvaltuuston päätöksen.

KHO 1941 II 432. Kunnanvaltuuston toimivaltaan ei kuulunut kunnalliskodin maatilanhoitajan irtisanominen, koska kodin toimihenkilöjen ottaminen ja erottaminen kunnan huolto-ohjesäännön mukaan kuului huoltolautakunnalle.

KHO 1951 II 520. Kauppalanhallituksen ohjesäännön mukaan kuului kauppalan omistamien rakennusten vuokralle antaminen kauppalanhallituksen tehtäviin. Kun kauppalanhallitus ei ollut alistanut huoneiston vuokraamista kauppalanvaltuuston päätettäväksi, kumottiin kauppalanvaltuuston asiassa tekemä päätös.

KHO 1952 II 726. Kunnan eläkesäännön mukaan oli kunnanhallituksen asiana tutkia ja ratkaista kysymys, oliko kunnan toimihenkilöllä oikeus saada kunnallsäännössä tarkoitettua eläkettä. Kunnanvaltuusto oli, antaessaan ratkaisun hakemukseen eläkkeen saamisesta, ylittänyt toimivaltansa. *KHO KunL 175 §:n* nojalla kumosi ja poisti *LH:n* ja kunnanvaltuuston v.a. päätökset ja siirsi asian kunnanhallituksen edelleen käsiteltäväksi.

KHO 1953 II 226. Hakemus eläkesäännön mukaisen eläkkeen myöntämisestä oli ensi asteessa kauppalanhallituksen eikä kauppalanvaltuuston ratkaistava. *KHO*, nojautuen kauppalan eläkesäännön määräykseen ja *KunL 175 §:n* nojalla, kumosi ja poisti kauppalanvaltuuston päätöksen tältä osin ja siirsi asian kauppalanhallituksen käsiteltäväksi.

Ks. myös *OKa 1923 s. 38—39; 1941 s. 39—40.*

⁴⁴ *Herlitz*, *Rule of Law s. 170—171.* Toimivallan itsenäisyydestä ks. myös *Ahtee*, *LM 1953 s. 298 ss.* Tanskan oikeuden mukaan ei ylempi viranomainen voi ryhtyä alemman toimivaltaan, ellei jälkimmäistä ole pidettävä vain ylempien viranomaisten paikallisena edustajana. Ks. *Poul Andersen*, *Ugyldige Forvaltningsakter s. 70—73.*

päätösvallan pidättäminen perustuu laissa tai muussa päteväksi katsottavassa säädöksessä olevaan valtuutukseen, on pidättäminen laillinen. Valtuutuksen tulee kuitenkin olla nimenomainen.

Viranomaisen sisäisesti tapahtuvaan päätösvallan pidättämiseen nähdessä eivät epäilykset oikeusturvan kannalta katsoen ole yhtä suuret kuin ulkoisen pidättämisen osalta on asianlaita. Mitään yleistä valtuutusta päätösvallan pidättämiseen viranomaisen sisäisesti ei Suomen oikeus kuitenkaan tunne.

3. *Ryhtyminen ylemmän viranomaisen toimivaltaan.* Alemman viranomaisen ryhtymistä ylemmän viranomaisen toimivaltaan ei voida Suomen oikeuden mukaan pitää sallittuna. Kun päätösvalta jossakin asiassa on uskottu vaikkapa ministeriölle eikä keskusvirastolle, siihen on ollut tietyt perusteet. Edellä on todettu, että päätösvallan delegoimista voidaan monessa tapauksessa puoltaa tehokkuuden ja nimenomaan oikeusturvankin kannalta. Delegointitilanteelle on kuitenkin ominaista, että ylempi viranomainen harkitsee, onko alemmalla viranomaisella edellytyksiä itsenäisesti ratkaista aiotun delegoinnin piiriin kuuluvia asioita. Mitään tällaista kontrolloivaa harkintaa ei ole, jos alempi viranomainen itse katsoo olevansa pätevä ryhtymään ylemmän toimivaltaan kuuluviin asioihin. Tällaisen ryhtymisen salliminen merkitsisi oikeusturvan takeiden heikkenemistä. Valitusmahdollisuus ei voi korvata vahinkoa, jonka epäpätevän elimen ryhtyminen hallintotoimeen saattaa aiheuttaa. Ja jos kysymystä tarkastellaan organisaationormien hierarkian kannalta, havaitaan, että ryhtyminen aina merkitsee ylemmänasteisen normin loukkauksista kuin sen, minkä toimivallan »anastava» viranomainen voi itse vahvistaa.⁴⁵

Viranomaisen sisäisestikään ei voida pitää sallittuna, että orgaaninen henkilö ryhtyy omin päinsä esimiehensä päätösvaltaan kuuluviin asioihin.

⁴⁵ Tekstissä esitetty vastaa KHO:n johdonmukaista käytäntöä. Tapauksista, joita selostetaan tarkemmin jäljempänä ao. viranomaista koskevan esityksen yhteydessä, mainittakoon KHO 1937 II 727, 960, 3960; 1938 II 1721; 1939 II 315, 534; 1941 II 17; 1946 II 256; 1947 II 195; 1948 II 98; 1951 II 378; 1952 II 123, 228; 1958 II 22, 162.

Lisäksi voidaan mainita seuraavat tapaukset, joista toinen on kunnallisoikeuden alalta.

KHO 1947 II 240. Perhelisää koskevan oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen ei PalkkaA 9 §:n säännöksen mukaan kuulunut poliisilaitokselle. KHO, kumoten poliisilaitoksen v.a. päätöksen, siirsi asian LH:lle.

KHO 1960 II 179. Kunnanhallituksen päätös olisi tullut alistaa kunnanvaltuuston käsiteltäväksi kunnanhallituksen ohjesäännön mukaan. KHO kumosi ja poisti kunnanhallituksen ja LO:n päätöksen ja palautti asian kunnanhallitukselle.

Tilanne ei kuitenkaan ole aivan samanlainen kuin viranomaisten välisen suhteiden kannalta. Saattaa olla, että tapaus, joka näyttää omavaltaiselta ryhtymiseltä ylemmän toimivaltaan, on itse asiassa tulkittavissa *konkludenttiseksi delegoinniksi*. Kuten Tanskaa ja Englantia koskevasta esityksestä havaittiin, perustuu ministeriöiden virkamiesten päätösvalta noissa maissa usein juuri tuollaiseen konkludenttiseen tai konstruoituun delegointiin, jota oikeastaan ei ole jokaisen asiaryhmän kohdalla erikseen suoritettu.⁴⁶

4. *Alistaminen*. Alistaminen, so. päätösvallan siirtäminen alemman viranomaisen toimenpiteellä ylemmälle viranomaiselle, voi teoriassa tapahtua lähinnä kolmenlaisessa tilanteessa. Laki tai muu säädös voi ensinnäkin *velvoittaa* toimittamaan alistuksen; säädös voi *valtuuttaa* suorittamaan alistuksen. Kolmantena on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisempi tapaus: laki tai muu säädös *vaikenee* alistamisesta.

HVaL 7 §:n mukaan tehdään valitus alistettavissa asioissa samalle viranomaiselle, jonka tutkittavaksi tai tarkastettavaksi päätös on alistettava. Sanottu säännös edellyttää, että kysymys on pakollisesta alistuksesta tai ainakin sellaisesta alistuksesta, joka perustuu nimenomaiseen valtuutukseen. Edelleen sanottu säännös edellyttää, että alistava viranomainen on tehnyt asiassa *päätöksen* ennen alistamista. Vaikka tätä päätöstä — kuten edellä jo on todettu — tuskin voidaan pitää muuna kuin päätösehdotuksena, on sillä kuitenkin asianosaisen kannalta huomattava merkitys. Hän voi alistavan viranomaisen päätöstä vastaan esittää valituskirjelmässä huomautuksensa, jotka näin tulevat sen viranomaisen tietoon, joka lopullisesti ratkaisee asian.

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on yleensä katsottu, että alistaminen voidaan toimittaa vain erityissäännöksen osoittamissa tapauksissa.⁴⁷ Tähän kantaan on yhdyttävä. Lakiin tai muuhun säännökseen perustumatonta alistusta vastaan voidaan esittää aivan samat yleiset näkökohdat, jotka puhuvat perusteetonta päätösvallan pidättämisestä vastaan. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että viranomainen, jonka toimivaltaan asia kuuluu, tekee ratkaisunsa itsenäisesti eikä vetäydy vastuusta. Jos päätös loukkaa asianosaisen oikeutta, hän voi säännönmukaisesti valittaa ja saa siten asiansa harkituksi ainakin kahdessa, toisistaan riippumattomassa, itsenäisesti toimivassa viranomaisportaassa. Ja vaikka jätettäisiin nimenomaan valitus-

⁴⁶ Ks. ed. s. 57 ss. Suomen oikeuden osalta ks. OKa 1935 s. 99—100.

⁴⁷ Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä I s. 188—189; sama, Julkisoikeus II s. 146—147; Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 214, 290—291; Herlitz, Föreläsningar II s. 122.

mahdollisuus pois tarkastelusta, olisi epäilemättä vierasta Suomen hallinnon yleisille periaatteille, että viranomainen voisi vetäytyä ratkaisemasta asiaa, joka yleisen säännön mukaan kuuluu sen päätösvaltaan. Se seikka, että ylempi viranomainen mahdollisesti »suostuu» ottamaan ratkaistavakseen virheellisesti alistetun asian, ei muuta asiaa, kuten havaitaan KHO:n käytännöstä. Tämä on ymmärrettävä sitä taustaa vasten, että kysymys on nimenomaan asianosaisen oikeusturvasta, josta viranomaiset eivät ole oikeutetut disponoimaan.⁴⁸ Alistamisen salminen ilman siihen velvoittavaa tai oikeuttavaa säännöstä johtaisi ennen pitkää vaikeiden ja epämiellyttävien asioiden kasaantumiseen hallinnon ylimpiin portaisiin, jossa ne kenties joutuisivat kohtuuttoman kauan odottamaan ratkaisuaan. Tällainen järjestelmä olisi oikeusturvan kannalta erittäin vaarallinen.⁴⁹

Mitä edellä on lausuttu, ei sellaisenaan sovellu viranomaisen sisäiseen alistukseen. Siinä ei asianosaisen oikeusturva ole samalla tavoin kysymyksessä kuin ulkoisessa alistuksessa. Periaatteena lienee kuitenkin pidettävä, että alistaminen myös viranomaisen sisäisissä suhteissa vaatii erityisen perusteen.⁵⁰

Niinhyvin ulkoinen kuin sisäinenkin alistaminen voinee tapahtua, jos ylempi viranomainen tai esimies olisi oikeutettu pidättämään päätösval-

⁴⁸ Ks. KHO 1946 II 203; 1957 II 264, joista tarkemmin VIII luvussa. Kunnallis-oikeudesta voidaan esittää seuraavat tapaukset:

KHO 1951 II 531. Kunnanvaltuusto oli ylittänyt toimivaltansa ottamalla käsiteltäväkseen kunnanhallitukselle kuuluneen nimitysasian, jonka kunnanhallitus oli alistanut kunnanvaltuustolle. LH kumosi ja poisti kunnanvaltuuston päätöksen, KHO pysytti LH:n päätöksen.

KHO 1955 I 6. Kun kaupungin eläkesäännön mukaan eläkkeen myöntäminen oli kaupunginhallituksen asia, valtuusto ei saanut päättää eläkkeen suuruudesta. KHO kumosi ja poisti kaupunginvaltuuston v.a. päätöksen. (Kaupunginhallitus oli siirtänyt asian kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi).

Edellä esitetyn perusteella en voi yhtyä *Kastarin* esittämään kantaan, jonka mukaan keskusviraston, jolle ei ole varattu siihen nimenomaista oikeutta, alistaessa toimivaltansa kuuluvan asian ministeriöön, tämä voi suostua ratkaisemaan asian. Ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa s. 107, erik. aliv. 20. Samaan suuntaan kuin *Kastari* käy KHO 1945 I 25 (äänestys), joka koski rautatiehallituksen sisäistä alistamista.

⁴⁹ Ks. myös OKa 1930 s. 50—51, jonka mukaan VirkamA 4 §:n säännöstä ei saa tulkita laajentavasti. Vertailun vuoksi voidaan myös mainita, että oikeuskansleri on eri yhteyksissä korostanut sitä, että virallisen syyttäjän tulee itsenäisesti harkita, onko syyte nostettava sekä onko oikeuden päätökseen haettava muutosta vai ei. Ks. OKa 1931 s. 32; 1933 s. 42, 46—47.

⁵⁰ Toisin kuitenkin aliv. 48 main. KHO 1945 I 25.

lan itselleen. Tällöin päätösvalan siirto kuitenkin edellyttää, että ylempi viranomainen tai esimies suostuu ottamaan asian päätettäväkseen. Alempi viranomainen tai organihenkilö ei siten voi tässäkin tapauksessa saada aikaan päätösvalan siirtymistä yksipuolisella toimenpiteellä.

5. *Viranomainen siirtää päätösvaltaa alaiseltaan viranomaiselta toiselle alaiselleen viranomaiselle.* Tähän ryhmään kuuluvista tapauksista on mainittava ennen kaikkea VNRatkL 3 §:n 4 momentin mukainen toimenpide, jolla tasavallan presidentti määrää, kenelle tai keille ministeriön esittelijöistä annetaan valtuus ratkaista omalla vastuullaan ministeriössä päätettäviä asioita. Lääkintöhallituksesta annetun asetuksen (188/1944) 13 §:n 3 momentin mukaan lääkitöhallitus voi tarvittaessa siirtää osastopäällikön päätettäviä asioita muun viranhaltijan ratkaistaviksi. — Esitetyt esimerkkitapaukset koskevat *sisäistä* päätösvalan siirtämistä, mutta vastaavia siirtoja voidaan tietysti edellytyksin suorittaa myös viranomaiselta toiselle.

Harkittaessa kysymystä, voiko A siirtää B:lle kuuluvaa päätösvaltaa C:lle, on erotettava erilaisia tapauksia. Jos B:n päätösvalta perustuu A:n vahvistamaan toimivaltanormiin, voitaneen yleensä lähteä siitä, että A voi myös muuttaa toimivaltanormia siten, että B:n päätösvalta siirretään C:lle. Niinpä tasavallan presidentti voi hänelle kuuluvaa asetuksenantovaltaa käyttäessään siirtää viranomaiselta toiselle päätösvaltaa, joka perustuu asetukseen. Valtuutus tällaisiin toimivallan siirtoihin perustuu HM 28 §:ään, joka samalla rajoittaa organisaatiovaltaa siten, että asetukseen ei voida ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Jos sensijaan toimivaltanormi, johon B:n päätösvalta perustuu, on A:ta ylemmän viranomaisen vahvistama, ei A:lla ole kelpoisuutta suorittaa päätösvalan siirtoa, ellei ylemmänasteinen toimivaltanormi nimenomaan sisällä valtuutusta tällaisen siirron suorittamiseen. Jos ajatellussa tapauksessa siirto suoritetaan ilman siihen valtuuttavaa säännöstä, on siirtoa pidettävä virheellisenä.

V LUKU.

TASAVALLAN PRESIDENTTI

A. TASAVALLAN PRESIDENTIN TOIMIVALLASTA
YLEENSA

Tämän tutkimuksen kannalta ei ole syytä ryhtyä laajemmalti tarkastelemaan tasavallan presidentin asemaa valtionpäämiehenä. HM määrittelee yksityiskohtaisesti tasavallan presidentin valtuudet. Näitä valtuuksia on seuraavassa syytä lähemmin selostaa. Sensijaan esitykseni ulkopuolelle jää kokonaan sen selostaminen, millaisiksi valtionpäämiehen ja valtioneuvoston tai presidentin ja eduskunnan väliset valtasuhteet käytännön politiikassa ovat muodostuneet. Näistä kysymyksistä on ilmestynyt useitakin tutkimuksia.¹

HM 2 §:n 3 momentin mukaan ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille. Samassa lainkohdassa säädetään kuitenkin, että »sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto». Presidentin osuus lainsäädäntövallan käyttämisessä käy ilmi lähinnä HM 2 §:n 2 momentin sekä 18 ja 19 §:n ja 20 §:n 2 momentin säännöksistä. Erityisesti on syytä tässä yhteydessä mainita HM 28 §, joka koskee presidentin valtuuksia ns. taloudellisen lainsäädännön alalla. Sanottu pykälä on kokonaisuudessaan seuraavan sisältöinen:

Presidentillä on oikeus, mikäli ei tässä hallitusmuodossa toisin säädetä taikka sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu, antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt, niin myös asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytän-

¹ Ks. *Tarkiainen*, Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä; *Kastari*, Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia, LM 1960 s. 675—709; *sama*, Tasavallan presidentin asema; *Teljo*, Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356; *Suontausta*, TfR 1950 s. 63—72; *Nousiainen* s. 150—168; *Jyränki*, Poliitiikka 1962 s. 208—244.

Presidentin asemaa puhtaasti oikeudelliselta kannalta tarkastelee *Puhakka*, LM 1923 s. 1—29.

töönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Asetukseen alköön otettako säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen.

Asetukset annetaan ja julkaistaan niinkuin laeista 20 §:n 2 momentissa on säädetty.

Presidentti kutsuu eduskunnan ylimääräisille valtiopäiville ja antaa määräyksen edustajanvaalien toimittamisesta. Hän voi määrätä uudet vaalit toimitettavaksi ja hajottaa eduskunnan (HM 27 §). Presidentti voi yksityisissä tapauksissa, saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta, armoa antamalla kumota rangaistuksen tai lieventää sitä (HM 29 §). Presidentillä on valta antaa vieraan maan kansalaiselle Suomen kansalaisoikeus sekä vapauttaa Suomen kansalaisuudesta (HM 31 §). Presidentillä on HM 30 §:n mukaan Suomen sotavoiman ylin päällikkyys, mutta hän voi sen sodan aikana toiselle luovuttaa. HM 32 §:n mukaan presidentti valvoo valtion hallintoa ja voi sitä varten virastojen ja yleisten laitosten päälliköiltä tai hallituksilta vaatia tietoja sekä toimeenpanna tarkastuksia.² Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella (HM 33 §). Presidentti nimittää valtioneuvoston jäsenet, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta (HM 36 §).³ Presidentti nimittää kaikki tärkeimmät siviilihallinnon virkamiehet (HM 87 §) sekä armeijan ja laivaston upseerit (HM 90 §:n 2 mom.).

Yhteenvedona edellä esitetystä voidaan todeta, että HM yksityiskohdaisesti määrittelee presidentin toimivallan. Tämä toimivalta on siten rajoiltaan määrätty. Se ei ole yleistä toimivaltaa enempää lainsäädännön kuin hallinnonkaan alalla.⁴

² Ko. säännös lienee käytännössä jäänyt jokseenkin merkityksettömäksi. Ks. Merikoski, Julkisoikeus I s. 93; Kastari, Tasavallan presidentin asema s. 35.

³ Täysin vakiintuneen käytännön mukaan presidentin toimivaltaan kuuluu myös valtioneuvoston jäsenten vapauttaminen toimistaan. Sanottua käytäntöä vastaan ei liene esitetty huomautuksia.

⁴ Ks. Björkstén s. 130—135; Hermanson s. 6; Kastari, VY 1947 s. 94; vrt. Tarkiainen s. 93—94. Tarkiainen s. 339—340, esittää yhteenvedona tasavallan presidentin asemaa koskevasta tarkastelustaan mm. seuraavaa: »Verrattaessa esillä olevassa tutkielmassa toisiinsa kysymyksiä, mitä presidentillä on oikeus tehdä ja mitä hänellä on mahdollisuus tehdä, on... voitu tulla siihen lopputulokseen, että molempien kysymysten vastaukset lankeavat yhteen. Tämä ei tietysti merkitse sitä, että parlamentaarinen hallitusjärjestelmä ei suuressa määrin tasoittaisi presidentin

B. VOIKO TASAVALLAN PRESIDENTTI DELEGOIDA PÄÄTÖSVALTAA, JOKA HÄNELLE KUULUU PERUSTUSLAIN NOJALLA?

Ennen kuin ryhdytään vastaamaan otsikossa esitettyyn kysymykseen, on syytä todeta, että kysymys on itse asiassa siitä, voiko presidentti päätöksellään muuttaa perustuslakiin sisältyviä organisaationormeja. Edellä on tämän teoksen I luvussa todettu, että pääosa HM:n säännöksistä on luonteeltaan juuri organisaationormeja, jotka tässä teoksessa omaksutun käsityksen mukaan käyttäytymisnormien ohella muodostavat oikeusnormien kaksi pääryhmää.

HM:n lainsäädäntövaltaa koskevista säännöksistä (HM 2 §:n 2 mom., 18 ja 19 §, 20 §:n 2 mom.) voidaan päätellä, että ns. kompetenssi-kompetenssi eli valta määrätä valtionelinten toimivalta, kuuluu eduskunnalle. Eduskunta voi, jos se niin tahtoo, järjestää valtiokoneiston uudestaan säätämällä sitä koskevan lain siinä järjestyksessä kuin perustuslain säätämisestä on säädetty. Tällaista uudestiorganisointia, joka voi koskea myös tasavallan presidentin asemaa, ei presidentin suspensiivinen veto voi estää (HM 19 §).⁵ Toisaalta valtionpäämiehelle vanhan, monarkian ajalta peräisin olevan käsityksen mukaan kuuluu tietty määrä *organisaatiovaltaa* (Organisationsgewalt).⁶ Suomen oikeuden kannalta lienee hyödytöntä ryhtyä pohdiskelemaan, kuuluisiko valtionpäämiehelle jo »asian luonnosta johtuen» tietty määrä organisaatiovaltaa.⁷ HM on tahtonut tyhjentävästi säännellä valtionpäämiehen organisaatiovallan laa-

itsenäistä vallankäyttöä ... Mutta toisaalta todistaa Suomen parlamenttarismin tähänastinen kehitys, että olosuhteiden vaatiessa presidentin valtaoikeuksien käyttöä rajoittavat ainoastaan oikeussäännökset.» (harvennukset alkuperäiset). *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 10 toteaa, että tasavallan presidentin tosiasiallinen valta »vuosien vierissä on osoittanut pikemminkin kasvun kuin vähenevän merkkejä.» Ks. myös s. 36, 57, 79—80.

⁵ Ks. *Erich*, Kompetenssförordning s. 83—89; *Tarkiainen* s. 92.

⁶ Kuninkaan organisaatiovallasta v. 1772 HM:n sekä vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan mukaan ks. *Björkstén* s. 64—65, 91. Saksassa kuului Weimarin tasavallan aikana presidentille laaja organisaatiovalta, joka vastasi aikaisemmin keisarille kuulunutta, tavanomaisoikeudellisella pohjalla ollutta organisaatiovaltaa. Ks. *Pohl*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts s. 482 ss., erik. s. 493—494.

⁷ Esim. *Forsthoff* s. 378 katsoo, että ylimmän toimeenpanovallan haltijalle ilman muuta kuuluu tietty organisaatiovalta riippumatta siitä, onko asiasta valtiosäännössä nimenomaista säännöstä vai ei. *Richter* puolestaan on pyrkinyt todistamaan, että kaikki organisaationormit kuuluvat periaatteessa lainsäätäjän toimivaltaan. *Maunz—Dürig* Art. 84, katsovat, että itsenäinen organisaatiovalta on hävinnyt monarkian mukana: »Man spricht von einer besonderen Organisationsge-

juuden. Siitä on osoituksena HM 28 §, joka edellä on siteerattu *in extenso*. Ja vaikka katsottaisiinkin, että valtionpäämiehellä sen lisäksi olisi jotakin hänen asemastaan johtuvaa organisaatiovaltaa, ei kuitenkaan voitane ajatella, että tämä organisaatiovalta saattaisi koskea hänen omaa asemaansa. Valtionpäämiehen aseman järjestely kuuluu kaikkialla juuri tärkeimpiin valtiosääntökysymyksiin. Sentähden ei valtionpäämiehen organisaatiovalta voi sitä koskea, vaan rajoittuu lähinnä hallintoviranomaisten organisaation sääntelemiseen.

HM 28 § valtuuttaa tasavallan presidentin, mikäli ei HM:ssa toisin säädetä tai sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu, asetuksella antamaan säännöksiä *hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta*. Saman tien sanottua valtaa kuitenkin HM 28 §:ssä rajoitetaan siten, että asetukseen ei saa ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Edelleen on luonnollista, että eduskunnan budjettivalta rajoittaa käytännössä huomattavasti presidentin organisaatiovaltaa. Tämä seikka saa ilmauksensa mm. HM 65 §:ssä, jonka mukaan virastojen ja yleisten laitosten uusien menosääntöjen perusteista sekä entisten perusteiden muuttamisesta ja kumoamisesta säädetään lailla. Uusia virkoja ja virastoja voidaan saman pykälän mukaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa.⁸ HM 28 § ei ole ainoa säännös, joka oikeuttaa presidentin säätämään organisaationormeja. Tässä yhteydessä on syytä lyhyesti tarkastella eräitä muitakin HM:n säännöksiä, jotka koskevat presidentin toimivaltaa organisaatiokysymyksissä. Niinpä HM 38 §:n 2 momentin mukaan ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistetaan lailla, mutta tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan asetuksella.⁹ HM 40 §:n mukaan valtioneu-

walt dann, wenn die aufgezählten Befugnisse der Exekutive zustehen. Es ist klar, dass es sich hierbei um einen Überrest konstitutionellen Denkens (Prärogative der Krone!) handelt, dem keine Bedeutung mehr zukommen kann.»

⁸ HM 65 §:ää sovelletaan käytännössä siten, että vakinaisten virkojen osalta *virkatyyppit*, muttei virkojen lukumäärää, vahvistetaan lailla. Varsinainen virkojen perustaminen tapahtuu asetuksella eduskunnan myönnettyä tulo- ja menoarviossa tarpeelliset varat. Ks. *Hakkila* s. 265—269; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 53—55; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 11. Ylimääräiset toimet perustaa valtiovarainministeriö eduskunnan myönnettyä tarvittavat varat, ks. YlimääräisA 1 §.

⁹ HM 38 §:n 2 momentti ei ole estänyt ottamasta tavalliseen lakiin säännöksiä jonkin osaston perustamisesta ministeriöön. Ks. esim. L eläinlääkintöosaston perustamisesta maatalousministeriöön 21. 12. 1929/400; Palolaki 2. 12. 1960/465, § 2; L metsä- ja uittotöissä suoritettavasta palkkauksesta 28. 12. 1962/681, § 3. Tämä vastaa sitä oikeana pidettävää käsitystä, jonka mukaan taloudellisella lainsä-

vostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuista asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi. Kuten jäljempänä VI luvussa valtioneuvostoa koskevan esityksen kohdalla osoitetaan, on tämän säännöksen alkuperäinen tarkoitus jäänyt epäselväksi. Sen tarkoittama toimivallan siirtäminen valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriölle on tarkemmin säännöstelty VNRatKL:ssa, jota kosketellaan lähemmin niinkään valtioneuvostoa koskevan esityksen yhteydessä. HM 41 §:ään sisältyy säännös valtioneuvoston toimivallasta. Lisäksi siihen sisältyy säännös, jonka mukaan presidentti voi asetuksella pidättää ratkaistavakseen asian, joka muutoin kuuluisi valtioneuvoston toimivaltaan. Sanottua säännöstä tarkastellaan lähemmin jäljempänä D-jaksossa. Jos valtioneuvosto johonkin asiaan nähden katsoo olevan epäselvyyttä siitä, onko valtioneuvosto oikeutettu sen lopullisesti päättämään, ratkaisee kysymyksen tästä presidentti (HM 42 §). Tähän säännökseen ei ole katsottava sisältyvän valtuutusta mihinkään toimivallan siirtoihin. Se oikeuttaa ainoastaan presidentin ratkaisemaan, kuuluuko jokin asia valtioneuvoston vaiko presidentin toimivaltaan. Periaatteessa presidentti on tässä ratkaisussaan sidottu voimassaoleviin toimivaltanormeihin.¹⁰

Edellä on jo todettu, ettei presidentillä ole yleistä, asian luonteesta tai valtionpäämiehen asemasta johtuvaa organisaatiovaltaa, vaan hänen toimivaltansa on perustuslaissa tarkoin määrätty. Tätä taustaa vastaan on tarkasteltava kysymystä, voiko tasavallan presidentti siirtää muille hallintovaltaa, joka perustuslain nojalla kuuluu hänelle. Hallitusmuodon laatijat ovat pyrkineet luomaan hallitusjärjestelmän, joka on luonteeltaan parlamentaarinen, mutta johon kuuluu — historiallisten perinteiden mukaisesti — valtionpäämiehen erittäin itsenäinen asema ja merkittävät valtuudet.¹¹ Sentähden on presidentille valtiosäännössä taattu

dännöllä vanhastaan on toissijainen luonne. Ks. *Erich*, *Kompetensfördelning* s. 93—94. Lain ja asetuksen välisistä suhteista organisaatiokysymyksissä ks. myös *sama*, LM 1938 s. 227—235.

¹⁰ Ks. *Erich*, *Kompetensfördelning* s. 140; *Björkstén* s. 216.

¹¹ *Kysymys presidentinvallan ja parlamentarismien välisestä suhteesta on vaikea. Ståhlberg*, *Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä* s. 21 katsoo, ettei valtionpäämiehen oikeus itsenäisesti päättää »tärkeistä hallitusasioista» parlamentille vastuunalaisten neuvonantajien myötävaikutuksella ole soveltumaton parlamentaariseen hallitusjärjestelmään. Päinvastoin, juuri parlamentarismien turvin on valtionpäämiehelle voitu antaa »verrattain itsenäinen asema ja laaja toimivalta» (s. 46). *Suontausta*, TFR 1950 s. 63 ss. toteaa, että Suomen hallitusjärjestelmässä vallitsee tietty tasapaino eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston välillä. Presi-

vaikutusvalta, joka on suurempi kuin yleensä perustuslaillisissa monarkioissa valtionpäämiehelle kuuluva valta ja myöskin merkittävämpi kuin useimpien tasavaltojen presidenteille kuuluvat valtaoikeudet. Jos presidentti voisi delegoida valtuuksiaan valtioneuvostolle tai yksityisille ministereille, tietäisi tämä itse asiassa valtiosäännön muutosta. Näin merkittävää organisaatiovaltaa ei HM ole tahtonut presidentille antaa. Vastaus kysymykseen on sentähden selvästi kielteinen.¹² Presidentti ei voi delegoida hänelle perustuslain mukaan kuuluvaa päätösvaltaa, ellei perustuslaki nimenomaan sisällä valtuutusta siihen. Ainoa tällainen valtuutussäännös sisältyy nykyisin HM 30 §:ään, jonka mukaan presidentti voi sodan aikana luovuttaa toiselle Suomen sotavoiman ylimmän päällikkyyden. Kahden viimeksi käydyin sodan aikana vuosina 1939—1945 oli ylipäällikkyyys tämän säännöksen nojalla delegoitu Suomen marsalkalle C. G. Mannerheimille.¹³ Erikaisuutena on mainittava, että kun Mannerheim 4. 8. 1944 annetulla ja perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla (508/1944) asetettiin presidentin virkaan ilman vaalia, sanotun lain 4 § oikeutti presidentti Mannerheimin kokonaan tai

dentinvalta ja parlamentarismi on siten onnistuttu sovittamaan yhteen. *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 10 toteaa, että presidentin valta on vuosien kuluessa osoittanut lisääntymisen merkkejä etenkin ulkopoliitiikan alalla (s. 35—36, 55—58). Kuitenkin *Kastarin* mukaan on järjestelmä ytimeltään säilyttänyt selvästi parlamentaarisen luonteensa. *Teljo*, *Suomalainen Suomi 1937* s. 353—356 katsoo, että Suomen hallitusjärjestelmä on sangen kaukana alkuperäisestä englantilaisesta parlamentarismista.

Tuskin voidaan päästä mihinkään siitä tosiasiaista, että valtiosääntöämme rasittaa presidentinvallan ja parlamentarismin välinen ristiriita. Kysymyksessä on kaksi toisilleen periaatteessa vastakkaista järjestelmää. Ks. *Teljo*, op. cit. sekä *Loewenstein* s. 91—92, jossa hän — selostettuaan lyhyesti Suomen järjestelmää — lausuu: »Auf diese Weise ist die Quadratur des Zirkels zwischen präsidentiellem und parlamentarischem Vertrauen, an welcher Weimar scheiterte, in Finnland wenigstens bisher gelungen.»

¹² Ks. *R. Erich*, *Kompetensfördelning* s. 111—112; *sama*, *Valtio-oikeus II* s. 33—34; *Kaira*, *Suomen valtiosopimukset* s. 130; *Tarkiainen* s. 94. Ks. myös *Puhakka*, *Laki ja asetus* s. 126—127.

¹³ Toisen maailmansodan aikana oli mm. Englannissa ja Yhdysvalloissa sodanjohto keskitetty poliittisen johdon käsiin, ks. *Killinen* s. 191—219. Sodan jälkeen on kehitys — totaalisen sodankäynnin luonteen vuoksi — johtanut eri maissa yhä selvempään sotilasjohdon alistamiseen poliittisen johdon alaiseksi, ks. *Killinen* s. 227—273. Kuvaavana esimerkkinä voidaan mainita Saksan Liittotasavallan perustuslain 65 a artikla: »Der Bundesminister für Verteidigung hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte.

Mit der Verkündung des Verteidigungsfalles geht die Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler über.»

osittain siirtämään pääministerille ne tehtävänsä, jotka koskivat asetusten antamista, armahdusvalan käyttämistä, erivapauden myöntämistä, Suomen kansalaiseksi ottamista ja kansalaisuudesta vapauttamista sekä virkaan nimittämistä ja virasta vapauttamista.¹⁴

HM ei vastaa kysymykseen, mitkä ratkaisut presidentti suorittaa ylipäällikön ominaisuudessaan. HM 30 § säättää vain sen, että presidentillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyys, mutta että hän voi sen sodan aikana toiselle luovuttaa. HM 34 §:n 4 momentin mukaan sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen. HM ei sisällä myöskään lähempiä säännöksiä siitä, mitä on ymmärrettävä *sotilaskäskyasioilla*. Sanottua kysymystä, jota mm. *Hermanson* ja *Björkstén* ovat käsitelleet perusteellisissa tutkielmissaan, ei liene tässä syytä ryhtyä enemmälti tarkastelemaan. Kiistatonta on, että sotilaskäskyasiat presidentti ratkaisee nimenomaan ylipäällikön ominaisuudessaan.¹⁵ Sen sijaan näyttää olevan jossakin määrin epäselvää, ratkaiseeko presidentti ylipäällikkönä HM 90 §:n 2 momentissa tarkoitetut sotilaalliset nimitysasiat. HM:n em. säännösten sanamuoto ja rakenne näyttävät viittaavan siihen, että upseerien nimitykset presidentti ratkaisee nimenomaan valtionpäämiehenä, kuten myös HM 87 §:ssä tarkoitetut nimitysasiat. Tästä näyttäisi seuraavan, ettei HM 30 §:n mukaan määrätylle sodanaikaiselle ylipäällikölle kuuluisi upseerien nimitysvalta.¹⁶ Sotilaskäskyasioiden ja sotilaallisten nimitysasioiden ohella on olemassa *muita sotilashallintoasioita*, jotka presidentin on ratkaistava valtioneuvostossa HM 34 §:n

¹⁴ Presidentin toimivallan osittainen delegoiminen pääministerille toteutettiin 9. 8. 1944 annetulla asetuksella (518/1944), joskaan ei aivan niin laajalti kuin tekstissä mainittu laki olisi sallinut. Asian, joka kuului pääministerille delegoitujen tehtävien piiriin, saattoi presidentti asetuksen 4 §:n nojalla ottaa päätettäväkseen. — Näin syntyneestä erikoislaatuudesta tilanteesta ks. *Kaira*, Juristen 1948 s. 75—76.

¹⁵ Ks. *Hermanson*, *Utlåtanden och betänkanden* s. 176—213; *Björkstén*, *JFT* 1929 s. 9—41, 111—145; *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 99—101.

¹⁶ Samoin *Björkstén*, op. cit. s. 123; *Kaira*, *SvJT* 1941 s. 692. Toisin *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 100. Myös *Hermanson*, op. cit. s. 194 näyttää rinnastavan toisiinsa sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat. *Kaira*, loc. cit. huomauttaa nähdäkseni aiheellisesti, että nimitysasiat, jotka ylipäällikkyyden luovuttamisesta huolimatta jäävät presidentin ratkaistaviksi, on käsitettävä ahtaasti, jolloin niihin eivät sisälly ylennykset ja tehtäviin määräämiset.

Tuntemistani lähteistä en ole saanut vastausta kysymykseen, minkälainen käytäntö on viime sotien aikana ollut upseerien nimitysasioissa. Selvityksen saaminen tähän seikkaan nähtävästi edellyttäisi melkoisia arkistotutkimuksia, joihin ei tämän tutkimuksen puitteissa ole ollut mahdollisuutta, eikä oikeastaan aihettakaan.

1 momentin säännöksen mukaisesti. Ylipäällikkyyden siirtäminen HM 30 §:n mukaan on eräs tällainen asia.¹⁷

Sotilaskäskyasioista *Kastari* toteaa, että niistä on presidentti pidättänyt ratkaistavikseen vain muutamat, muiden kuuluessa puolustusvoimain komentajalle.¹⁸ Puolustuslaitos A 6 § edellyttää selvästi, että presidentti voi ylipäällikkönä määrätä, mitkä asiat on hänelle esiteltävä ja mitkä taas on puolustusvoimain komentajan tai hänen alaisensa ratkaistava. Sotilaskäskyasioihin nähden voitaneen muutoin todeta, etteivät ne yleensä käsitä hallintotoimien suorittamista siinä merkityksessä kuin edellä IV luvun A-jaksossa on esitetty.

HM 33 § antaa presidentille erittäin laajat valtuudet *ulkopolitiikan* alalla. Presidentin asemaa maan ulkopoliitiikan johtajana on valtiollinen käytäntö viime sotien jälkeisenä aikana erityisesti korostanut.¹⁹ Esillä olevan tutkimuksen kannalta on todettava, että Suomen ja ulkomaiden suhteiden hoitaminen poliittisella, taloudellisella ja kulttuurisuhteiden alalla on toimintaa, jossa hallintotoimilla sanan varsinaisessa merkityksessä on häviävän pieni osuus. Oikeudelliselta kannalta katsoen ulkopoliitiikka ja ulkoasiainhallinto ovat valtaosaltaan tosiasiallista toimintaa, ja siltä osin taas kuin tuo toiminta johtaa esim. valtiosopimusten solmimiseen tai käsittää sellaisten valmistelua, se lankeaa tutkimukseni aiheen ulkopuolelle.²⁰ Hallintotoimina sanan varsinaisessa merkityksessä on kuitenkin pidettävä ulkoasiainhallinnon nimitysasioita. Niiden osalta on — edellä esitetyn perusteella — selvänä pidettävä, ettei presidentti voi delegoida HM 87 §:ään perustuvaa nimitysvaltaansa myöskään lähettiläiden ja nimitettyjen konsulien kohdalla.

Jos siis jätetään syrjään ylipäällikölle kuuluvat sotilaskäskyasiat sekä toimivalta, joka presidentillä on maan ulkopoliitiikan johtajana, voidaan sääntöä, jonka mukaan presidentti ei voi delegoida perustuslain mukaista päätösvaltaansa, pitää poikkeuksettomana. Ei voida ajatella, että presidentti voisi delegoida joitakin »vähemmän tärkeitä» hallintoasioita. Raja presidentin ja muiden hallintoviranomaisten toimivallan välille on

¹⁷ *Erich*, op. cit. s. 100; *Björkstén* ib. s. 123.

¹⁸ *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 35.

¹⁹ *Kastari*, op. cit. s. 54—58.

²⁰ *Erich*, Valtio-oikeus II s. 46 on todennut pakottavien käytännöllisten syiden johtavan siihen, ettei presidentti itse voi ratkaista kaikkia asioita, jotka koskevat maan suhteita ulkovaltoihin. Ks. myös *Kaira*, Suomen valtiosopimukset s. 99—137, erik. s. 128—130, jossa todetaan, että presidentin vallan delegoimista tapahtuu josakin määrin sopimuksentekomenettelyn yhteydessä.

vedetty HM:ssa eikä tuota rajaa voida muuttaa muutoin kuin muuttamalla itse hallitusmuotoa tai säätämällä asiaa koskeva laki siinä järjestyksessä kuin perustuslaista on säädetty.

C. VOIKO PRESIDENTTI DELEGOIDA LAKIIN TAI ASETUKSEEN PERUSTUVAA PÄÄTÖSVALTAANSAA?

Edellä on tarkasteltu kysymystä, voiko presidentti delegoida päätösvaltaa, joka kuuluu hänelle HM:n tai muiden perustuslain luontoisten säädösten nojalla. Erikseen on vastattava kysymykseen, onko delegointi mahdollinen hallintoasioissa, joissa presidentin päätösvalta perustuu tavalliseen lakiin tai asetukseen.

Siltä osin kuin on kysymyksessä lakiin perustuva päätösvalta, on kysymykseen vastattava kielteisesti.²¹ HM 28 § rajoittaa presidentin organisaatiovalan nimenomaan siten, että asetukseen ei saa ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Ei ole mitään syytä olettaa, etteikö tämä kielto koskisi myös lakiin sisältyviä organisaationormeja. Kuten jo edellä B-jaksossa on todettu, ei presidentin organisaatiovalta voi periaatteessa koskea hänen omaa asemaansa valtionpäämiehenä. Tosin voidaan huomauttaa, että HM 28 § koskee vain säännöksiä, jotka annetaan asetuksina. Tähän on todettava, ettei HM edellytä, että presidentti muulla tavalla kuin asetuksella ratkaisisi organisaatiokysymyksiä. Menettely, että presidentti tavallisella hallintopäätöksellä delegoisi hallintovaltaa, joka hänelle kuuluu lain nojalla, olisi perustuslain vastainen.

Jos presidentin päätösvalta perustuu asetukseen,²² lieene pidettävä luonnollisena, että hän voi muuttamalla ko. asetusta siirtää päätösvaltaansa esim. valtioneuvostolle tai ministeriölle. Muulla tavoin ei päätösvalan siirtäminen sitävastoin voine tapahtua, ellei asetus nimenomaan edellytä, että päätösvaltaa voidaan siirtää tavallisella hallintopäätöksellä.

²¹ Ks. *Erich*, *Kompetensförordning* s. 111—112; *sama*, *Valtio-oikeus* II s. 33—34; *Kaira*, *Suomen valtiosopimukset* s. 130. Esimerkkinä tapauksesta, jossa presidentin toimivalta perustuu tavalliseen lakiin, mainittakoon Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenten nimittäminen (Suomen Pankin OS 21. 12. 1925/365, § 23).

²² Tapaukset, joissa presidentin päätösvalta perustuu »pelkästään» asetukseen, näyttävät olevan jokseenkin harvinaisia. Ks. esim. A kauppakorkeakoulun kanslerin vaalin ja professorin nimityksen vahvistamisesta 15. 2. 1950/641, jossa varsinaisen toimivaltasäännöksen antaminen on delegoitu valtioneuvoston päätöksellä suoritettavaksi.

Käsitys, jonka mukaan presidentti voi vain asetuksella delegoida asetukseen perustuvaa päätösvaltaansa, ellei asetus nimenomaan salli toisenlaista menettelyä, kaipaa erityistä perustelua, semminkin kun sama kysymys koskee periaatteessa kaikkia hallintoviranomaisten vahvistamia ja asetuskokoelmassa julkaistuja organisaatiosäädöksiä. Voidaan ensiksikin todeta, että aikaisemmin jokseenkin yleisesti omaksutun, mutta nyttemmin kiistanalaisen käsityksen mukaan presidentti voi yksittäistapauksissa myöntää *erivapauksia* asetuksen säännöksistä, vaikkei asetus sisälläkään siihen nimenomaista valtuutusta.²³ Vaikka sanottu käsityskanta olisikin oikea, ei siitä suinkaan ilman muuta voitaisi tehdä sitä johtopäätöstä, että samalla tavoin voidaan toimivaltanormeistakin yksittäistapauksittain poiketa. Tällaista menettelyä vastaan puhuu ensiksikin se seikka, että HM 28 § edellyttää presidentin käyttävän asetuksella organisaatiovaltaansa. Painavampana perusteena lienee kuitenkin pidettävä sitä, että asetuskokoelmassa julkaisemattomalla päätöksellä suoritettu päätösvalan delegoiminen, jolle ei löydy asetuksesta perustetta, olisi omiansa aiheuttamaan oikeudellista epävarmuutta. Jos näet alempi hallintoviranomainen, esim. ministeriö, tuollaisen delegoinnin perusteella suorittaisi jonkin hallintotoimen, olisi sanotun hallintotoimen pätevyys kyseenalainen, koska julkaistuista organisaatiosäädöksistä ei voitaisi havaita, että ministeriö oli toimivaltainen suorittamaan ko. hallintotoimen. Onpa olemassa sekin vaara, että jokin kolmas viranomainen pitäisi ministeriön antamaa päätöstä suorastaan mitättömänä, koska se näyttäisi ilmeisesti jäävän ministeriön toimivallan ulkopuolelle. Se seikka, että todellinen asiantila selviäisi myöhemmin, ei muuta sitä tosiasiaa, että tällaiseen menettelyyn liittyisi ilmeisiä oikeudellisia haittoja.

D. PRESIDENTIN VALTA PIDÄTTÄÄ RATKAISTAVAKSEEN ASIOITA

Presidentin valta pidättää itselleen tiettyjä asioita perustuu HM 41 §:n säännökseen, jonka päätarkoituksena on valtioneuvoston toimivallan määrittäminen. Sanotun pykälän mukaan valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hal-

²³ Ks. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 440—441; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 345—346; *Merikoski*, Erivapauden käsite s. 53—55; toisin *sama*, Julkisoikeus I s. 92—93, II s. 8—9.

litus- ja hallintoasiat, joita ei ole hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle.

Miten laaja on HM 41 §:ään perustuva presidentin valta pidättää ratkaistavakseen valtioneuvostolle kuuluvia asioita? Tuskin mitkään perusteet puoltavat sellaista tulkintaa, että presidentti voisi pidättää itselleen asioita, jotka HM:n tai muun perustuslain nojalla kuuluvat valtioneuvostolle. Samat näkökohdat, jotka puhuvat presidentin delegointivaltaa vastaan, puhuvat myös sitä vastaan, että presidentti voisi toiseen suuntaan ryhtyä muuttamaan HM:n vahvistamaa toimivallan jakoa hänen ja valtioneuvoston välillä. Tämän tulkinnan puolesta puhuu sekin seikka, että HM 40 §:n säännöstä asioiden uskomisesta asetuksella ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi ennen VNRatkL:n säätämistä — ja vielä senkin jälkeen — tulkittiin siten, ettei asetuksella voitu ministerin päätettäväksi siirtää asioita, joissa valtioneuvoston toimivalta perustui perustuslakiin tai tavalliseen lakiin. Vasta VNRatkL 2 §:n muutoksella vuonna 1931 (49/31) kävi selväksi, että asetuksella voidaan ministeriölle siirtää valtioneuvostolle kuuluvaa toimivaltaa myös asioissa, joissa valtioneuvoston toimivalta perustuu perustuslakiin tai tavalliseen lakiin (ks. VI luvun C-jakso). Edelleen on syytä katsoa, ettei presidentti asetuksella voi pidättää itselleen toimivaltaa asiassa, joka lain mukaan on valtioneuvoston päätettävä.²⁴ Tällainen tulkinta vastaa HM 41 §:n 1 momentin sanamuotoa ja on sitäpaitsi ilmeisesti sopusoinnussa HM 28 §:n kanssa, joka sisältää perussäännökset presidentin organisaatiovallasta. Mitään käytännöllistä tarvetta tuollaiseen pidättämiseen tuskin esiintyykään.

Edellä esitetyn nojalla on tultava siihen tulokseen, että presidentin valta pidättää ratkaistavakseen valtioneuvostolle kuuluvia asioita rajoittuu tapauksiin, joissa valtioneuvoston toimivalta perustuu asetukseen tai valtioneuvoston päätökseen tai joissa valtioneuvoston toimivalta, kirjoitetun säädöksen puuttuessa, perustuu siihen, että valtioneuvostolla

²⁴ Tämän käsityksen tueksi voidaan viitata mm. *Perustuslakikomitean* mietintöön N:o 7 v. 1917. Komitean ehdottama HM 35 §:n 1 momentti oli näet tältä osin samansisältöinen kuin voimassaoleva HM 41 §:n 1 momentti (s. 11). Perusteluissaan (s. 32) komitea lausuu tästä mm. seuraavaa: »Presidentin valtiopiiri sopisi Komitean käsityksen mukaan määrätä siten, että olennaisimmat siihen kuuluvat asiat mainittaisiin hallitusmuodossa tai muussa eduskunnan myötävaikutuksella syntyneessä laissa, minkä ohessa presidentti saisi hallinnollista lainsäädäntötietä varata itselleen oikeuden ratkaista sellaisia asioita, jotka lain mukaan eivät ole valtioneuvoston tai muun viranomaisen päätettäviä.» (35 §).

periaatteessa on hallinnon alalla yleinen toimivalta. Viimeksi mainitussa tapauksessa on taas pidettävä selvänä, että presidentti voi asetuksella pidättää itselleen päätösvallan vain tietyn tai tiettyjen asioiden osalta. Sensijaan presidentti ei voi asetuksella pidättää itselleen valtioneuvostolle kuuluvaa *yleistä toimivaltaa*, sillä sanottu toimivalta nojautuu hallitusmuotoon (HM 2 §:n 3 mom., 41 §:n 1 mom.).

HM 41 §:n 1 momentin sanamuodosta jo käy ilmi, että presidentin tulee asetuksella käyttää oikeuttaan pidättää ratkaistavakseen valtioneuvostolle kuuluvia asioita. Presidentti ei siten voi tavallisella hallintopäätöksellä suorittaa pidättämistointa. Vielä vähemmän hän voi menettellä siten, että hän ilman muuta ottaisi ratkaistavakseen asian, joka kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan.²⁵

Mitä edellä on esitetty presidentin oikeudesta pidättää ratkaistavakseen valtioneuvostolle kuuluvia asioita, pitäneen suurelta osin paikkansa myös hänen oikeudestaan pidättää itselleen muiden viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Tällainen oikeus voi olla olemassa ainoastaan silloin, kun alemman viranomaisen — esim. keskusviraston — päätösvalta perustuu asetukseen. Tällöin päätösvallan pidättäminen voisi tapahtua asetusta muuttamalla, ei sensijaan hallintopäätöksellä. Jos taas alemman viranomaisen päätösvalta perustuu esim. valtioneuvoston vahvistamaan organisaatiosäädökseen, ei presidentti voine pidättää itselleen päätösvaltaa muulla tavoin kuin antamalla asetuksen, joka kumoaa valtioneuvoston vahvistaman organisaatiosäädöksen.

E. MUITA PÄÄTÖSVALLAN SIIRTOJA

Suomen hallintojärjestelmälle on ominaista piirre, jonka mukaan päätösvallan siirrot valtioneuvostolta ministeriölle suoritetaan asetuksella, siis tasavallan presidentin ratkaisulla. Miten tämä tapahtuu, lie nee sopivinta selostaa valtioneuvoston yleisistuntoa koskevan esityksen yhteydessä seuraavassa eli VI luvussa. Myöskin ministeriöiden sisäisissä päätösvallan siirroissa tarvitaan Suomen oikeuden mukaan tasavallan presidentin ratkaisuja. Tästä tehdään sopivimmin selkoa teoksen VII ministeriöitä koskevassa luvussa.

Missä määrin tasavallan presidentti muutoin voi siirtää päätösvaltaa viranomaiselta toiselle, esim. ministeriöltä lääninhallitukselle, riippuu ratkaisevasti niiden organisaationormien luonteesta, joihin ko. päätös-

²⁵ Ks. *Erich, Kompetensfördelning* s. 111.

valta perustuu. Jos päätösvalta perustuu asetukseen, ei ole estettä sille, että päätösvaltaa myös asetuksella siirretään. Jos taas alemman viranomaisen päätösvalta perustuu lakiin, on HM 28 §:n säännöksen nojalla selvää, ettei päätösvaltaa voida asetuksella siirtää. Merkittävän poikkeuksen tästä normien hierarkiaan nojautuvasta periaatteesta sisältää VNRatkL 2 §:n 3 momentti, jota selostetaan tarkemmin VI luvussa. Myös tavallinen laki saattaa nimenomaan valtuuttaa presidentin suorittamaan päätösvallan siirtoja hallintoviranomaiselta toiselle.²⁶

²⁶ Ks. esim. AtomienenergiaL 25. 10. 1957/356, § 2.

VI LUKU.

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNTO

A. VALTIONEUVOSTON TOIMIVALLASTA YLEENSÄ

Valtioneuvosto-nimityksen merkitys vaihtelee lakitekstissä, kirjallisuudessa ja yleisessä kielenkäytössä. Suppeammassa merkityksessä se tarkoittaa valtioneuvoston yleisistuntoa, jossa ministerit pääministerin puheenjohtolla kollegisesti käsittelevät ja ratkaisevat asioita. Laajemmassa merkityksessä se tarkoittaa valtioneuvoston kanslian, ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston muodostamaa kokonaisuutta.¹ Tosin oikeuskansleri ei kuulu jäsenenä valtioneuvostoon suppeammassa merkityksessä. Valtioneuvoston eri toimintamuodot on sattuvasti ilmaistu VNOS 50 §:ssä, jonka mukaan asiat esitellään laatunsa mukaan joko tasavallan presidentille valtioneuvostossa tai valtioneuvostolle yleisistunnossa taikka ministerille asianomaisessa ministeriössä, mikäli ministeriössä päätettävää asiaa ei ratkaise esittelijä omalla vastuullaan.

HM 2 §:n 3 momentin mukaan ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille. »Sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä». Pääsäännös valtioneuvoston toimivallasta sisältyy HM 41 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään ole uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle. Missä määrin oikeushallintoa, Helsingin yliopistoa ja sotalaitosta koskevat asiat ovat valtioneuvoston käsiteltävistä poiserotetut, näkyy erityisistä säännöksistä (HM 41 §:n 2 mom.).

¹ Ks. *Björkstén* s. 129—138; *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 94—95.

Edellä selostetuista HM:n säännöksistä käy ilmi, että valtioneuvoston toimivalta hallintoasioissa² on yleinen. Siihen kuuluvat kaikki hallintoasiat, joita ei nimenomaan ole osoitettu jonkin toisen viranomaisen toimivaltapiiriin.³ Tässä kohden on siis olemassa periaatteellisesti tärkeä erotasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä, sillä presidentin toimivalta hallintoasioissa ei ole yleinen, vaan käsittää ainoastaan ne asiat, jotka nimenomaan on säädetty presidentin toimivaltaan kuuluviksi. Edelleen on syytä todeta, että valtioneuvoston toimivalta ei, kuten Venäjän vallan aikana senaatin toimivalta suurelta osin, perustu valtionpäämiehen suorittamaan delegointiin, vaan suorastaan perustuslakiin.⁴ Vielä on todettava, että valtioneuvoston yleinen toimivalta koskee vain hallintoasioita. Lainsäädännön ja lainkäytön alalla valtioneuvosto on toimivaltainen vain erityisen säännöksen perusteella tai asianmukaisen valtuutuksen nojalla.⁵

HM 38 §:n 2 momentin mukaan ministeriöiden lukumäärä ja yleinen toimiala vahvistetaan lailla, mutta tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan asetuksella. Tässä tarkoitettut säännökset on annettu kahdella

² »Hallitusasioilla» ja »hallintoasioilla» ei Suomen julkisoikeudessa ole mitään selvää oikeudellista eroa, vaikka HM esim. IV luvun otsikossa ja 41 §:ssä erottaa nämä asiaryhmät toisistaan. Tämän eron tekevät myös *Erich*, Valtio-oikeus II s. 3—12; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 83, 95; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 3. *Björkstén* s. 182 ja *Hakkila* s. 212 toteavat, että koska valtioneuvoston toimivalta käsittää sekä hallitus- että hallintoasiat, on meidän oikeutemme kannalta toisarvoinen kysymys, missä niiden välisen rajan on katsottava kulkevan. Tämä vastaa myös kirjoittajan kantaa. Sentähden tässä teoksessa käytetään käsitteitä »hallinto» ja »hallintoasia» laajassa merkityksessä, jolloin ne peittävät sekä »hallituksen» että »hallinnon» ja vastaavasti »hallitusasiat» sekä »hallintoasiat».

³ *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 97—98; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 59—62. *Erichin* luonnehdintaa (Valtio-oikeus II s. 7), jonka mukaan »yleensä valtioneuvoston yksin ratkaistaviksi jäävät merkitykseltään verrattain toissijaiset asiat...» tuskin voidaan pitää kovin onnistuneena. Vrt. kuitenkin s. 9.

⁴ Ks. *Björkstén* s. 86—112, 129—135. *Björkstén* toteaa, että käytännössä ei ero senaatin ja valtioneuvoston toimivallan välillä ole kovin suuri: »Det torde cum grano salis kunna påstås, att de befogenheter senaten förr utövade på grund av delegation från monarkens sida nu utövas av statsrådet direkt på grund av RF. RF har med andra ord ersatt delegation.» (s. 133). Myös eräät muut tutkijat ovat todenneet, että toimivallan jaossa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä on havaittavissa piirteitä Venäjän vallan ajalta. Ks. *Seitkari*, VY 1954—55 s. 25—34; *Lindman* s. 18; *Philip*, RISA 1956 s. 147—179, erik. s. 159.

⁵ *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 97—98; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 59—62.

eri lailla, jotka ovat MinisteriöL (L valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30. 3. 1922/78) sekä VNRatkL (L asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922/79). Näistä laeista ensin mainittu on tavallinen laki, VNRatkL sensijaan on säädetty perustuslain säätämisen järjestyksessä. Sanottujen lakien syntymävaiheita ja sisältöä selostetaan tarkemmin jäljempänä. Yksityiskohtaiset säännökset valtioneuvoston toiminnasta sisältyvät 17. 12. 1943 asetuksena annettuun valtioneuvoston ohjesääntöön (VNOS 995/43).

Kirjallisuudessa on aikaisemmin keskusteltu siitä, tarkoittaako sääntö, jonka mukaan valtioneuvostolla on hallinnon alalla yleinen toimivalta, valtioneuvostoa suppeammassa vai laajemmassa merkityksessä. Niinpä *Erich* on asettunut ensinmainitun vaihtoehdon kannalle. *Hyvönen* puolestaan on esittänyt käsityksen, jonka mukaan valtioneuvosto on toimivaltasäännösten yhteydessä käsitettävä laajemmassa merkityksessä.⁶ — Lienee todettava, että HM 40 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta on *periaatteessa* ensisijainen. VNRatkL, joka on muuttanut HM 40 ja 41 §:ää sikäli kuin ne ovat ristiriidassa mainitun lain kanssa, on edelleenkin säilyttänyt tämän periaatteellisen rakennelman, vaikka lain 2 §:n 3 momentissa onkin valtuutettu asetuksella siirtämään toimivaltaa yleisistunnolta ministeriöille. *Käytännössä* ei siitä seikasta, että jokin asia kuuluu »valtioneuvoston toimivaltaan», voida tehdä mitään johtopäätöksiä siihen nähden, onko asia ratkaistava valtioneuvoston yleisistunnossa vaiko asianomaisessa ministeriössä. Vastaus tähän kysymykseen löydetään tutkimalla VNRatkL:n ja VNOS:n asianomaisia säännöksiä.

B. TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VÄLISET TOIMIVALTASUHTEET HALLINTOASIOISSA

Edellä on V luvussa selvitetty, missä määrin ja miten tasavallan presidentti voi siirtää valtioneuvostolle päätösvaltaansa tai päinvastoin pidättää ratkaistavakseen valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvia hallintoasioita. On miltei itsestään selvää, ettei valtioneuvosto yksipuolisesti voi kaventaa tasavallan presidentin toimivaltaa hallintoasioissa. HM luettelee yksityiskohtaisesti ne hallintoasiat, jotka on tasavallan pre-

⁶ Ks. *Erich*, *Kompetensfördelning* s. 111; *Hyvönen*, *JFT* 1930 s. 340—354, erik. s. 349—350.

sidentin päätettävä. Valtioneuvoston ryhtyminen tuollaisiin asioihin merkitsisi perustuslain rikkomista ja yritystä olennaisessa kohden muuttaa valtiosääntöä. Sanotunlainen päätösvallan siirtäminen olisi oikeudenvastaista, mikä tässä yhteydessä tarkoittaa HM:oon sisältyvien organisaationormien loukkaamista. Sama sääntö pätee hyvällä syyllä myöskin niihin asioihin nähden, joissa tasavallan presidentin toimivalta perustuu tavalliseen lakiin tai asetukseen. Tämän kannan perusteluksi voitaneen tyytyä viittaamaan niihin näkökohtiin, jotka on esitetty edellä IV luvun C-jaksossa.

Voiko valtioneuvosto sitten yksipuolisesti siirtää (alistaa) tasavallan presidentin ratkaistavaksi asian, joka yleisen normin mukaan kuuluu valtioneuvoston päätettäviin? Kieltävän vastauksen puolesta puhuvat tässäkin ne yleiset näkökohdat, jotka on tuotu esiin IV luvun C-jaksossa. Erityisesti on kuitenkin vielä korostettava sitä seikkaa, että päätösvallan siirtäminen valtioneuvoston yleisistunnolta tasavallan presidentille hallintoasiassa merkitsisi yksityisen kannalta sitä, että hän menettäisi oikeuden valittaa päätöksestä, jolla asia ratkaistaan. HVaL 4 §:n mukaan voi valtioneuvoston päätöksestä tehdä oikeusvalituksen KHO:een. Säännönmukainen valitus tasavallan presidentin päätöksestä ei sitävastoin ole sallittu.⁷ Painavat oikeusturvanäkökohdat tukevat siten edellä esitettyä sääntöä, jonka mukaan valtioneuvosto ei voi siirtää päätösvaltaansa tasavallan presidentille.

Tässä kohden on syytä palauttaa mieliin HM 41 §, jonka mukaan presidentillä on tietty valta asetuksella pidättää ratkaistavakseen asioita, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Edellä on V luvun D-jaksossa tultu siihen tulokseen, että sanottu presidentin pidättämisvalta rajoittuu asioihin, joissa valtioneuvoston toimivalta perustuu asetukseen tai valtioneuvoston päätökseen tai joissa valtioneuvoston toimivalta, kirjoitetun säädöksen puuttuessa, perustuu siihen, että valtioneuvoston toimivalta hallinnon alalla on yleinen. Jos valtioneuvosto tällaisessa, presidentin pidättämisvallan piiriin kuuluvassa asiassa haluaisi siirtää päätösvaltaansa presidentille, voisi se valmistuttaa ja presidentille esitellä päätösvallan siirtoa koskevan asetusehdotuksen. Jos presidentti puolestaan päättäisi antaa esitetyn asetuksen, tulisi siirto sillä toteutetuksi. Kielteisessä tapauksessa asia raukeaisi.

⁷ Ks. *Kastari*, Juhlajulkaisu T. M. Kivimäki s. 176–177.

C. PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN VALTIONEUVOSTON
YLEISISTUNNOLTA MINISTERIÖILLE TAI MUILLE
VIRANOMAISILLE

1. Katsaus kehitykseen

Venäjän vallan aikana, keisarillisessa Suomen senaatissa oli asioiden kolleginen käsittely alunperin sääntönä. Senaatin talousosaston toimituskuntien päälliköillä, senaattoreilla, ei ollut itsenäistä päätösvaltaa. Käytännössä oli kuitenkin pakko vähitellen siirtää asioita toimituskuntien ratkaistaviksi, mikä sai ensi kerran muodollisen vahvistuksen 21. 4. 1841 annetulla manifestilla, joka kuitenkin oikeutti toimituskunnat tekemään vain senaatin aikaisempien päätösten toimeenpanoa koskevia ratkaisuja. Toimituskuntien valtaa ratkaista asioita lisättiin vuosina 1859, 1863, 1869 ja 1887 annetuilla asetuksilla. Näiden muutosten kautta Suomessa *Björkstenin* mukaan itse asiassa omaksuttiin eräänlainen ministerihallintojärjestelmä (administrativ ministerstyrelse ex analogia). Niinpä viime vuosisadan lopulla jo melkoinen määrä asioita ratkaistiin senaatin talousosaston toimituskunnissa, jossa päätösvaltaa käytti toimituskunnan päällikkönä oleva senaattori. Senaatin ohjesäännön muutoksella 8. 11. 1917 omaksuttiin tähän kehitykseen liittyen ns. luettelojärjestelmä. Ohjesäännön 18—20 §:ssä lueteltiin ne asiat, jotka oli käsiteltävä senaatin talousosaston täysistunnossa tai jaostossa. Ohjesäännön 20 §:n mukaan oli kaikki ne asiat, joita ei 18 ja 19 §:ssä nimenomaan mainittu, ratkaistava asianomaisessa toimituskunnassa.⁸ Sanottu muutos oli periaatteellisesti erittäin tärkeä. Siinä ensimmäistä kertaa sovellettu järjestelmä omaksuttiin sittemmin v. 1922 annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (1922 VNOS) ja edelleen voimassaolevassa VNOS:ssä.

HM ei noudattanut valtioneuvoston ja ministeriöiden väliseen toimivallan jakoon nähden sitä menetelmää, jota 8. 11. 1917 lukien oli ryhdytty soveltamaan. HM 40 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuksia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi. Tämän säännöksen mukaan yleisistunnon toimivalta on selvästi tarkoitettu ensisijaiseksi.⁹

⁸ *Rauhala* I s. 279—281, 377—378, II s. 95—96, 133—140, 441—445; *Björksten* s. 100, 104—105, 116—117; *Kastari*, LM 1947 s. 32—33.

⁹ *Perustuslakikomitea* s. 33—34, korostaa kollegisen käsittelyn etuja valtioneuvostossa: »Valtioneuvostolle kuuluvain asiain käsittelyyn nähden katsoo Ko-

On selvää, että maan itsenäistymisen jälkeinen kehitys antoi valtioneuvostolle paljon uusia tehtäviä, jollaisia senaatilla ei aikaisemmin ollut. Sentähden tuli kysymys valtioneuvoston organisaation kehittämistä pian ajankohtaiseksi. Hallitus antoi vuoden 1921 valtiopäivillä eduskunnalle esityksen (Hall. es. N:o 7) laiksi valtioneuvostosta sekä laiksi valtiosihteerien asettamisesta valtioneuvostoon ja esittelijäin oikeudesta lopullisesti ratkaista eräitä asioita. Esitys sisälsi säännökset, joita edellytetään HM 38 §:n 2 momentissa. Edelleen haluttiin selvittää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivaltarajaa. Tämän ohessa oli desentralisointi eräänä lakiehdotusten päätarkoituksena. Siitä lausuttiin hallituksen esityksen perusteluissa mm. seuraavaa:

»Suomen tultua riippumattomaksi valtioksi on valtioneuvoston asema muuttunut olennaisesti toiseksi kuin mikä senaatilla oli Suomen ollessa Venäjän yhteydessä. Valtioneuvosto on saanut tehtäviä, joista senaatin ennen ei tarvinnut huolehtia. Runsaan osan sen työajasta vie nyt yleispolitiikan hoitaminen, jonka vuoksi juoksevia asioita varten jää verrattain rajoitettu aika. On sentähden tarpeellista valtioneuvoston työtaakan huojentamiseksi tuntuvasti lisätä niiden asiain lukua, jotka voidaan lopullisesti ratkaista eri ministeriöissä.»

Tarkasteltaessa hallituksen esitykseen sisältyvää kahta lakiehdotusta on todettava, että niiden mukaan jäi avoimeksi *miten* aiottu toimivallan siirtäminen valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriöille toteutettaisiin. Hallituksen esitykseen oli tosin liitetty eduskunnalle tiedoksi luonnos asetukseksi, joka sisälsi valtioneuvoston ohjesäännön ja josta vastaus sanottuun kysymykseen kävi ilmi. Luonnoksen 1 §:ssä oli näet lueteltu kaikki ne asiat, jotka olisi käsiteltävä valtioneuvoston yleisessä

miten olevan puoltaminen, että se yleensä, samaten kuin nykyään talousosastossa, järjestetään kollegiseksi (34 §), koska sellainen järjestys tarjoo suurempaa varmuutta siitä, että harkinta tulee kaikinpuolinen, mikä etu Komitean käsityksen mukaan painaa tuntuvasti enemmän kuin se haitta, että asiain ratkaisu käy hitaammin kuin jos, niinkuin eräissä maissa on laita, päätösvalta olisi uskottu yksityisille ministeriöille. Mainittua haittaa voi muuten melkoisesti vähentää, jos, niinkuin ehdotuksessa on tehty, varataan mahdollisuus jättää osaston päällikkönä olevan ministerin ratkaistaviksi vähemmän tärkeät asiat, ja kävisihän sen ohessa eräänlaatuiset asiat suuremman desentralisatsionin aikaansaamiseksi siirtäminen keskusvirastoihin. Niin sanotun ministerihallituksen voimaan saattamisen Suomessa ei Komitean mielestä pitäisi tulla kysymykseen, koska sellainen asiain käsittelyjärjestys ei olisi tšekäläisten olojen mukainen.» Kuten havaitaan, komitea nimitti ehdotuksessaan ministeriöitä »osastoiksi» (ks. ehdotuksen 32 §).

istunnossa. Luonnoksen 2 §:n mukaan asiat, joita ei oltu mainittu 1 §:ssä, ratkaistiin asianomaisessa ministeriössä. — Sensijaan hallituksen esitys sisälsi jokseenkin yksityiskohtaisia säännöksiä ministeriölle kuuluvan päätösvalan siirtämisestä edellä tarkoitetuille valtiosihteereille. Tätä kysymystä selostetaan tarkemmin jäljempänä VII luvussa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ei hallituksen esitykseen oltu tyytyväisiä, vaan se muokattiin perusteellisesti uudelleen.¹⁰ Valiokunta oli sitä mieltä, että HM:n edellyttämä laki ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta oli säädettävä erikseen sisällyttämättä siihen säännöksiä, jotka olisi käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja jollaisia hallitus oli sisällyttänyt molempiin lakiehdotuksiin. Valiokunnan mielestä oli säännökset tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eri ministeriöiden toimivallan rajoista sekä esittelijäin valtuuttamisesta ministeriön päällikön puolesta ratkaisemaan erinäisiä asioita siirrettävä eri lakiin asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä, joka laki olisi käsiteltävä (vuoden 1906) VJ 60 §:n säätämässä järjestyksessä. Ensimmäinen lakiin kuuluivat hallituksen edellisestä lakiehdotuksesta 1—4 §, jälkimmäiseen lakiin valiokunta sijoitti edellisen lakiehdotuksen 5 ja 6 §:n sekä esityksen koko jälkimmäisen lakiehdotuksen.

Perustuslakivaliokunnan ajatus tuli eduskunnassa hyväksytyksi. Eduskunta kuitenkin teki suuren valiokunnan ehdotuksen mukaisesti lakiin asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä eräitä muutoksia, joilla tuli olemaan tärkeä merkitys ja jotka nähtävästi vaativat myöhemmin muuttamaan VNRatkL:a. Perustuslakivaliokunnan ehdottamassa muodossa VNRatkL 2 §:n 2 momentti kuului seuraavasti:

Valtioneuvoston tulee ratkaista kaikki hallitus- ja hallintoasiat, joita ei hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa ole pidätetty tasavallan presidentille taikka laissa tai asetuksessa ole uskottu ministeriölle tahi muulle viranomaiselle.

Suuren valiokunnan mietinnössä sanottu kohta sai kuitenkin seuraavan sanamuodon, joka jäi lopulliseksi:

Valtioneuvoston tulee ratkaista kaikki hallitus- ja hallintoasiat, joita ei hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa ole pidätetty tasavallan presidentille tai uskottu ministeriölle tahi muulle viranomaiselle.

¹⁰ Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 7/1921 Vp.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä oli VNRatkL:n 3 §:n 1 momentti näin kuuluva:

Ministeriössä lopullisesti ratkaistavia ovat hallitus- ja hallintoasiat, jotka lailla tai asetuksella niiden ratkaistaviksi uskotaan *taikka joita ei valtioneuvoston ohjesäännössä ole pidätetty valtioneuvoston yleisessä istunnossa käsiteltäviin.*
(Kursivointi kirjoittajan)

Suuri valiokunta kuitenkin poisti edellä kursivoituina olevat sanat. Eduskunnan vastaus oli suuren valiokunnan mietinnön mukainen.

Tämän muutoksen kautta kävi epäselväksi, *miten* toimivallan siirtäminen valtioneuvostolta ministeriölle tai muulle viranomaiselle oli tapahtuva. Tarkoituksena lieenee alunperin ollut, että se voisi tapahtua asetuksella. Tähän viittaa selvästi 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan ministeriön ratkaistaviksi »älköön kuitenkaan asetuksella siirrettäkö nimitysasioita...» Käytännössä kysymys ratkaistiin hallituksen alunperin suunnittelemalla tavalla. Samana päivänä kuin Ministeriöl ja VNRatkL vahvistettiin ja allekirjoitettiin, eli 30. 3. 1922, annettiin uusi valtioneuvoston ohjesääntö (1922 VNOS). Sanotun ohjesäännön 1 §:ään sisältyi 15 kohtaa käsittävä luettelo asioista, jotka oli valtioneuvoston lopullisesti päätettävä. Viimeinen eli 15-kohta käsitti »asiat, joista valtioneuvosto on päättänyt, että ne ovat ratkaistavat yleisessä istunnossa». Ohjesäännön 2 §:n 1 momentin mukaan asiat, joita ei mainittu 1 §:ssä, ratkaistiin lopullisesti asianomaisessa ministeriössä. Jos ministeri katsoi, että joku hänen päätösvaltaansa kuuluva asia on niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, ettei hänen yksin tulisi sitä ratkaista, tuli hänen alistaa valtioneuvoston päätettäväksi, onko asia yleisessä istunnossa ratkaistava (2 §:n 2 momentti).

Kysymys 1922 VNOS 1 ja 2 §:n laillisuudesta herätti aikanaan keskustelua. *Erich* katsoi, että ohjesäännön 1 ja 2 § tosin näyttivät olevan ristiriidassa HM 40 §:n kanssa, jonka mukaan asiain ratkaisu yleisistunnossa oli sääntö ja ratkaisu ministeriössä poikkeus. Tämä ristiriita oli *Erichin* mukaan kuitenkin vain muodollinen. Oli näet helpompi luetella ne asiat, jotka ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa, kuin kaikki ne vähempimerkitykselliset asiat, jotka ratkaistiin ministeriöissä. Hallitusmuodon omaksuman kollegisen periaatteen prioriteetti oli katsottava tunnustetuksi edellä selostetulla 1922 VNOS 2 §:n 2 momentin säännöksellä.¹¹ Eräässä toisessa yhteydessä *Erich* puhuu »lainsäädän-

¹¹ *Erich*, Kompetensfördelning s. 120—121.

nöllisestä epäjohdonmukaisuudesta», jonka hän kuitenkin näyttää tarkoituksenmukaisuussyistä hyväksyvän.¹² *Hyvönen* puolestaan totesi, että VNRatkL 5 §:n mukaan oli nimenomaan tarkoituksena muuttaa HM 40 ja 41 §:ää sikäli kuin ne olivat ristiriidassa VNRatkL:n kanssa. VNRatkL ja 1922 VNOS, jonka 1 ja 2 §:n säännösten laillisuudesta ei ollut epäilystä, olivat tehneet asioiden ratkaisemisesta ministeriössä säännön. Sensijaan niiden ratkaisu valtioneuvoston yleisistunnossa oli katsottava ohjesäännön 1 §:ssä mainittuihin tapauksiin rajoittuvaksi poikkeukseksi. *Hyvönen* mukaan *Erichin* tulkinta oli lisännyt epävarmuutta siitä, missä on valtioneuvoston kollegion ja eri ministeriöiden ratkaisuvaltan raja.¹³ Niinpä oli käytännössä syntynyt epätietoisuutta siitä, voitiinko toimivallan siirto valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriölle suorittaa yksinkertaisesti vain poistamalla jokin asia 1922 VNOS 1 §:ään sisältyvästä luettelosta.

Hallitus antoi vuoden 1930 II valtiopäivillä eduskunnalle esityksen asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain muuttamisesta (N:o 45/1930 II Vp.). Esityksen perusteluissa todetaan, että HM 40 §:n 1 momentin ja 41 §:n 1 momentin säännöksiä oli tulkittu siten, ettei katsottu voitavan asetuksella siirtää ministeriön ratkaistavaksi asioita, jotka perustus- tai muun lain mukaan kuuluvat valtioneuvostolle. Asiain lukumäärän yhä kasvaessa oli kuitenkin käynyt tarpeelliseksi siirtää ministeriöiden päätettäväksi myöskin perustus- tai muussa laissa mainittuja vähempiarvoisia asioita, jotka liiaksi rasittivat yleistä istuntoa »ja mutkallisen lainsäädäntömenettelyn välttämiseksi se pitäisi voida tehdä asetuksella». Jotta tämä kävisi selvästi mahdolliseksi, hallitus ehdotti siitä otettavaksi nimenomaisen säännöksen VNRatkL 2 §:ään.¹⁴ Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen perustuslain säätämisyjärjestyksessä muuttamattomana. Laki vahvistettiin ja allekirjoitettiin 6.2.1931 (49/31). Näin tuli selvästi säädetyksi, että lakiin, jopa perustuslakiinkin sisältyviä toimivaltasäännöksiä voidaan asetuksella muuttaa, kun on kysymyksessä valtioneuvostolle kuuluvien hallitus- ja hallintoasioiden siirtäminen ministeriön ratkaistavaksi. VNRatkL 2 §:n 3 momenttiin sisältyy kuitenkin luettelo asioista, joita ei voida asetuksella siirtää valtioneuvostolta ministeriölle. Siten ei ministeriölle saada uskoa hallinnollisen, oikeudellisen ja kirkollisen jaoituksen muuttamista

¹² Valtio-oikeus II s. 42.

¹³ *Hyvönen*, JFT 1930 s. 340—348.

¹⁴ Hallituksen esitys perustui lainvalmistelukunnan laatimaan ehdotukseen. Ks. *Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1930: 2*.

koskevia asioita, ei nimitysasioita eikä valituksia virkaehdotuksista niissä nimitysasioissa, jotka tasavallan presidentti tai valtioneuvosto ratkaisee, ei myöskään valituksia keskusvirastojen ja lääninhallitusten virkanimityksistä eikä erivapauden myöntämistä asetuksella säädetyistä, yliopistossa tai teknillisessä korkeakoulussa suoritettavaa tai siihen verrattavaa tutkintoa edellyttävistä kelpoisuusehdoista valtion virkaan tai toimeen.

2. Eräitä tulkintakysymyksiä

Kysytään, voidaanko *muulla tavoin kuin lailla tai asetuksella* siirtää valtioneuvostolle kuuluvaa toimivaltaa ministeriölle? Voitaisiinko se tehdä esim. valtioneuvoston päätöksellä, jolloin kysymyksessä olisi hallintovallan delegoiminen sanan varsinaisessa merkityksessä? Kun ottaa huomioon HM 40 ja 41 §:n sekä VNRatkL 2 ja 3 §:n säännökset, on kysymykseen selvästi vastattava kielteisesti. Sanotuissa säännöksissä on aivan ilmeisesti säännelty kaikki ne tavat, joilla toimivallan siirtäminen voi tapahtua. Kuitenkin voitaneen lailla valtuuttaa valtioneuvosto siirtämään toimivaltaansa tietyissä asioissa ministeriölle. Mutta tällainen valtuus voinee käsittää vain tarkoin rajoitetun asiaryhmän eikä se voi sisältää *yleistä* valtuutusta. Jos valtioneuvostolle tahdottaisiin antaa yleinen valtuus delegoida toimivaltaansa, olisi sitä koskeva laki ilmeisesti säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valtioneuvostolle perustus- tai muun lain tai asetuksen nojalla kuuluvan päätösvallan siirtäminen *muulle hallintoviranomaiselle kuin ministeriölle* voi tapahtua vain muuttamalla ko. toimivaltasäännöksiä samassa järjestyksessä kuin ne on säädettykin. VNRatkL 2 §:n 3 momentti, jonka tarkoituksena on helpottaa valtioneuvostolle perustus- tai muun lain mukaan kuuluvan toimivallan siirtämistä ministeriölle, ei koske muita toimivallan siirtoja.¹⁵

Mitä edellä on lausuttu, ei tarkoita sitä, etteikö valtioneuvosto voisi antaa ministeriölle tai muullekkin viranomaiselle tehtäviä, jotka liittyvät valtioneuvoston tekemien päätösten toimeenpanoon ja niiden noudattamisen valvontaan. Itse asiassa tällainen menettely, joka kuuluu osana

¹⁵ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietinnössä II ehdotetaan, että päätösvallan siirtämistä koskeva valtuutus laajennettaisiin koskemaan myös tekstissä esitettyä tapausta, jolloin päätösvaltaa tahdotaan siirtää valtioneuvostolta jollekin ministeriötä alemmalle hallintoviranomaiselle. K. VOK II s. 5–6.

hallinnon johtoon ja valvontaan, ei ole päätösvallan siirtämistä. Sitä koskeva valtuus voitaneen johtaa HM 2 §:n 3 momentista ja 44 §:n 2 momentista.

VNRatkL 2 §:n 3 momenttiin sisältyvä luettelo asioista, joita ei voida asetuksella siirtää ministeriön ratkaistaviksi, on käytännössä aiheuttanut eräitä tulkintavaikeuksia. Luettelossa mainitaan mm. *nimitysasiat*. Tämän vuoksi on eräissä tapauksissa katsottu, ettei nimitysvaltaa voitaisi asetuksen muutoksella siirtää valtioneuvostolta ministeriölle edes sellaisessa tapauksessa, jossa tuo nimitysvalta ennestään perustuu asetukseen.¹⁶ Tällaista johtopäätöstä on kuitenkin pidettävä virheellisenä. VNRatkL 2 §:n 3 momentin kiellon tarkoituksena on ollut estää siirtämisestä HM:oon tai muuhun lakiin perustuvaa nimitysvaltaa asetuksella valtioneuvostolta ministeriölle. HM 88 §:n 2 momentin 2-kohta sekä saman pykälän 3 momentti eivät edellytä, että valtioneuvosto olisi tasavallan presidentin ohella ainoa viranomainen, jolla on toimivaltaa nimitysasioissa. Päinvastoin, sanotuista säännöksistä käy ilmi, että myös lääninhallituksilla, »virastojen hallituksilla» ja »muilla viranomaisilla» voi olla nimitysvaltaa. Käytännössä tuo nimitysvalta useimmiten perustuu asetukseen eikä lakiin, puhumattakaan perustuslaista. VNRatkL 2 §:n 3 momentin tarkoituksena ei tietenkään ole ollut kieltää muuttamasta asetuksella johonkin asetukseen sisältyviä toimivaltasäännöksiä! — Edellä sanotusta voidaan nähdäkseni tehdä se johtopäätös, että milloin valtioneuvoston nimittämisvalta perustuu pelkästään asetukseen, sanottu nimittämisvalta voidaan asetuksella siirtää ministeriölle tai muullekkin viranomaiselle sen mukaan kuin on tarkoituksenmukaista. Mitään oikeudellista estettä ei tuollaiselle siirrolle ole olemassa.¹⁷

VNOS 12 §:n 1 momentin 19-kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa on päätettävä *asiat, jotka vuonna 1931 tai myöhemmin annetun lain tai asetuksen mukaan kuuluvat valtioneuvostolle*, mikäli niitä

¹⁶ Näin on asianlaita suurimmalta osalta niihin virkoihin nähden, joihin nimittämisestä HM ei sisällä toimivaltasäännöksiä. Vain harvoissa tapauksissa näyttää nimitysvalta perustuvan tavalliseen lakiin. Ks. VOK III, johon sisältyy selvitys toimivaltasäännöksistä nimitysasioissa.

¹⁷ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea on II mietinnössään ehdottanut, että VNRatkL 2 §:n 3 momenttiin sisältyvä kiello tiettyjen asioiden siirtämisestä asetuksella valtioneuvostolta ministeriölle kumottaisiin. Tätä ehdotustaan komitea perustelee sillä, että ko. asiaryhmät eivät ole kauttaaltaan luonteeltaan niin laajakantoisia, ettei mikään desentralisointi voisi niiden osalta tulla kysymykseen. Komitean mielestä olisi desentralisoinnin tarpeellisuus myös tässä tarkoitettujen asioiden osalta voitava harkita kussakin tapauksessa erikseen.

ei ole uskottu ministeriön ratkaistaviksi. Vuoden 1931 joutuminen »vedenjakajan» asemaan johtuu nähtävästi pelkästään siitä käytännöllisestä syystä, että 1922 VNOS 1 §:ään sisältyvä luettelo asioista, jotka on valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistava, tarkistettiin 6. 2. 1931 annetulla asetuksella, jolloin toimivallan jako yleisistunnon ja ministeriöiden välillä toteutettiin sellaisena kuin se silloisen lainsäädännön ja vallitsevien olojen kannalta näytti tarkoituksenmukaiselta. Luettelon 17-kohtaan otettiin tällöin »uuden lain tai asetuksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei uskota ministeriön ratkaistaviksi». Kun valtioneuvoston ohjesääntö vuonna 1943 uudistettiin, tyydyttiin tämä kohta jättämään asiallisesti ennalleen. Selostetusta säännöksestä on saattanut käytännössä aiheutua, että milloin ennen vuotta 1931 annettu laki tai asetus on uusittu ja jokin siihen sisältynyt toimivaltasäännös, joka on määrännyt asian valtioneuvoston toimivaltaan, on jätetty entiselleen, on seurauksena ollut asian siirtyminen ministeriön toimivallasta valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Tällainen muutos on saattanut tapahtua aivan huomaamatta ja ilman että mitkään asialliset syyt olisivat vaatineet toimivallan siirtämistä ylöspäin. Johtopäätös on kuitenkin nähdäkseni selvä. Pelkästään sillä perusteella, että VNOS aikaisemmin on siirtänyt toimivallan ministeriölle, ei voida syrjäyttää lakiin sisältyvää toimivaltasäännöstä siten, että toimivalta edelleenkin kuuluisi asianomaiselle ministeriölle.¹⁸ On siten olemassa se mahdollisuus, että kuta kauemmaksi ajassa tullaan vuodesta 1931, sitä enemmän asioita siirtyy takaisin valtioneuvoston toimivaltaan!

D. PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN ALEMMALTA VIRANOMAISelta VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOLLE

VNRatKL säädettiin, jotta helpotettaisiin tarpeelliseksi osoittautunutta desentralisointia, so. lähinnä päätösvallan siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriöille. Saattaa kuitenkin käydä tarpeelliseksi siirtää ministeriölle tai muulle hallintoviranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa valtioneuvostolle. Miten tuollainen päätösvallan siirtäminen voi tapahtua? Kun ottaa huomioon ne periaatteet ja näkökohdat, jotka on

¹⁸. Samalla kannalla näyttää olevan KHO 1952 II 228. Asia koski eläkeoikeuden palauttamista, josta sisältyy säännöksiä virkamieseläkkeistä 30. 9. 1950 annetun lain (459/50) 12 §:ään. Aikaisemmin vastaavat, mutta jossakin määrin asiallisesti poikkeavat säännökset sisältyivät valtion viran- tai toimenhaltijan oikeudesta eläkkeeseen 30. 12. 1924 annettuun lakiin.

esitetty edellä IV luvun C-jaksossa, tullaan siihen tulokseen, ettei valtioneuvosto voi ilman erityistä lakiin tai asetukseen sisältyvää valtuutusta ottaa ratkaistavakseen ministeriölle kuuluvaa asiaa.

Esimerkin päätösvallan pidättämiseen valtuuttavasta säännöksestä tarjoaa VNOS, jonka 12 §:n 1 momentin 18-kohdan mukaan yleisistunnossa on ratkaistava asiat »jotka valtioneuvosto on määrännyt yleisistunnossa käsiteltäviksi». VNOS 13 §:n 2 momentin mukaan tulee ministerin, joka katsoo, että jokin ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia on niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, ettei ministeriön tulisi sitä ratkaista, alistaa valtioneuvoston päätettäväksi, onko asia yleisistunnossa ratkaistava.

Saatetaan kysyä, voiko valtioneuvosto ainoastaan ministerin aloitteesta ottaa ratkaistavakseen ministeriön päätösvaltaan kuuluvan asian?¹⁹ Nähdäkseni näin ei ole asianlaita. Jos olisi tarkoitettu, että valtioneuvosto voi pidättää ratkaistavakseen ministeriön toimivaltaan kuuluvan asian ainoastaan ministerin VNOS 13 §:n 2 momentin mukaisesti tekemän alistuksen perusteella, olisi tämä tarkoitus ollut helposti ilmaistavissa. VNOS 12 §:n 1 momentin 18-kohta ei kuitenkaan sisällä mitään tähän viittaavaa rajoitusta. Valtioneuvoston oma-aloitteisen pidättämisvallan puolesta puhuu sekin, että valtioneuvoston toimivalta HM:n 40 ja 41 §:n mukaan on yleinen. Pidätysvaltaansa voinee valtioneuvosto käyttää niinhyvin yksittäistapauksissa kuin myös vahvistamalla päätösvallan siirtoa koskevan abstraktisen organisaatiosäännöksen.

Vielä on kysyttävä, minkälalaisia asioita valtioneuvoston yleisistunto voi VNOS 12 ja 13 §:n edellä selostettujen säännösten nojalla pidättää ratkaistavakseen? Asioita, joissa ministeriön päätösvalta nojaa suoraan perustuslakiin tai lakiin, ei valtioneuvosto voine VNOS:n perusteella ottaa ratkaistavakseen. Tämän kannan puolesta puhuu se seikka, että VNOS on luonteeltaan asetus, jollaiseen HM 28 §:n mukaan ei saa ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Lienee pidettävä selvänä, että asetus, joka valtuuttaisi valtioneuvoston poikkeamaan lain säännöksestä, olisi HM 28 §:n vastainen. Edellä sanotusta seuraa, että valtioneuvoston pidättämisvalta rajoittuu asioihin, jotka kuuluvat ministeriöiden päätösvaltaan asetuksen tai sitä alempiasteisen organisaatiosäädöksen perusteella. Edelleen pidätysvalta koskee asioita, jotka perustus- tai muun lain nojalla ovat olleet yleisistunnon ratkaistavia, mutta jotka VNRatkL 2 §:n 3 momentin nojalla on VNOS:llä tai muulla asetuksella

¹⁹ Tällä kannalla näyttää *Erich* olevan selostaessaan 1922 VNOS 1 ja 2 §:n täysin vastaavia säännöksiä. Ks. *Kompetensfördelning* s. 120–121.

siirretty ministeriön ratkaistavaksi. Vielä voitaneen katsoa, että valtioneuvoston pidätysvalta ulottuu asioihin, jotka pelkästään käytännössä, siis oikeastaan tavanomaisen oikeuden perusteella, kuuluvat ministeriön ratkaistaviin. Tällaiset asiat lienevät kuitenkin harvinaisia.

Edellä on kosketeltu valtioneuvoston valtaa pidättää ratkaistavakseen ministeriön päätösvaltaan kuuluvia asioita. Onko valtioneuvostolla (yleisistunnolla) valta pidättää ratkaistavakseen asia, joka kuuluu esim. keskusviraston tai lääninhallituksen päätösvaltaan? Sen mukaan, mitä edellä IV luvun C-jaksossa on esitetty, ei mitään yleistä oikeutta siihen ole olemassa.²⁰ Tuollainen pidätysvalta vaatii erityisen valtuutuksen, joka on annettava ainakin samanasteisella normilla kuin se normi, johon ko. alemman viranomaisen toimivalta ennestään perustuu.

Missä määrin ns. ennakollisen finanssivalvonnan alaan kuuluvissa asioissa tapahtuu päätösvaltan siirtymistä ministeriöiltä tai alemmilta viranomaisilta valtioneuvoston yleisistunnolle, tarkastellaan lähemmin seuraavassa E-jaksossa.

E. VALTIONEUVOSTON RAHA-ASIAINVALIOKUNTA. ENNAKOLLISEN FINANSSIVALVONNAN JÄRJESTELY

Voidaan hyvällä syyllä kysyä, onko tässä tutkimuksessa aihetta käsitellä ennakollisen finanssivalvonnan²¹ alaan kuuluvia kysymyksiä. Finanssivalvonnan järjestelylle on näet ominaista, että on jokseenkin tulkinnanvaraista, millä viranomaisella on päätösvalta asioissa, jotka on saatettu finanssivalvonnan alaiseksi. Vastaavasti on myös kysymyksenalaista, sisältyykö finanssivalvontaan mitään päätösvaltan siirtoa. Edelleen on jo tässä todettava, että useimmat niistä ratkaisuksista, jotka on saa-

²⁰ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 60—61, toteaa, ettei valtioneuvosto voi ottaa toimittaakseen erityisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita.

OKa 1941 s. 39—40. Oikeuskanslerin esityksestä KHO purki ja poisti valtioneuvoston 17. 7. 1941 antaman päätöksen, jolla yksityiselle verovelvolliselle oli myönnetty oikeus määrättyinä vuosina verotuksessa tehdä ylimääräisiä poistoja verotettavasta tulosta arvonvähennyksinä. (Esitystä perusteltiin mm. sillä, että »verolautakunnan asiana on... voimassaolevien yleisten säännösten nojalla vahvistaa arvonvähennykset...») Ks. *KHO 1942 I 21*.

OKa 1923 s. 38—39. Valtioneuvostolla ei ole valtaa puuttua virka-avun luontoihin asioihin. Sellainen toimenpide kuului ao. ulosotonhaltijalle.

²¹ *Ennakollisella finanssivalvonnalla* tarkoitetaan tässä esityksessä ainoastaan VNOS 46 ja 47 §:ssä säänneltyä valvontaa. Valtiontalouden valvonnan eli finanssivalvonnan eri lajeista ks. *Purhonen*, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus s. 1—4, hallinnon sisäisestä finanssivalvonnasta erik. s. 159—175.

tettu finanssivalvonnan alaisiksi, eivät lainkaan sisällä päätösvalan käyttämistä siinä merkityksessä kuin edellä IV luvun A-jaksossa on esitetty. Finanssivalvonta koskee näet pääasiassa hallintokoneiston sisäisiä ratkaisuja tai ainakin ratkaisuja, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttämistä sillä tavalla, joka on ominaista hallintotoimien suorittamiselle. Mutta tämä sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton, kuten seuraavasta esityksestä havaitaan.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaa ja ennakollista finanssivalvontaa koskevan esityksen sijoittaminen lukuun, joka koskee valtioneuvoston yleisistuntoa, johtuu ensinnäkin siitä, että valtioneuvosto antaa ne lähemmät säännökset, joista finanssivalvonnan laajuus riippuu (VNOS 47 §:n 2 ja 3 mom.), sekä siitä, että eräissä tapauksissa on finanssivalvonnan piiriin saatettu asia alistettava valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi (VNOS 47 §:n 4 mom.).

Ennakollisen finanssivalvonnan järjestely

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaa ja ennakollista finanssivalvontaa koskevat pääsäännökset sisältyvät VNOS 46 ja 47 §:ään. Raha-asiainvaliokunta on kuitenkin paljon vanhempaa perua, sillä jo v. 1917 muodostettiin senaattiin pysyvä valiokunta raha-asiain käsittelyä varten.²² Sitä koskeva säännös otettiin sittemmin 1922 VNOS 39 §:ään. Vuoden 1922 VNOS:n mukaan raha-asiainvaliokunta käsitteli valmistavasti valtioneuvostolle esiteltäviä asioita. Tärkeä muutos valiokunnan tehtävissä tapahtui 6. 2. 1932, jolloin annetulla asetuksella (53/32) muutettiin 1922 VNOS 39 § siten, että valiokunnan tehtäväksi tuli käsitellä myös tietyt ministeriön toimivaltaan kuuluvat asiat ennen kuin ne ratkaistiin ministeriössä. Samalla lisättiin sanottuun pykälään uusi 3 momentti, jonka mukaan asia oli alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi, jos valiokunta ei hyväksynyt ministeriön ehdotusta ja jos joku valiokunnan jäsen alistamista vaati.

Raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä jäseninä valtiovarainministeri ja kaksi muuta ministeriä, joista toisen määrää pääministeri ja toisena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa voi pääministeri määrätä vielä yhden ministerin jäseneksi valiokuntaan. Milloin valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on kutsuttu toinenkin ministeri, on myös hän raha-asiainvaliokunnan jäsen (VNOS 46 §).

²² Ks. *Kastari*, VY 1947 s. 93.

VNOS 47 § sisältää säännökset siitä, mitä asioita on raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävä. Sanotun pykälän 1 momentin mukaan on valiokunnassa *valmistavasti* käsiteltävä asiat, joilla on huomattava taloudellinen merkitys tai jotka koskevat:

1) valtion tulo- ja menoarviota tai siihen tehtäviä lisäyksiä tai muutoksia;

2) ehdollisten määrärahojen hyväksymistä; sekä

3) määrärahan ylittämistä, milloin se menoarvion mukaan on sallittua. Saman pykälän 2 momentin mukaan on valiokunnassa valmistavasti käsiteltävä muut asiat, jotka valtioneuvoston päätöksellä on määrätty valiokunnassa käsiteltäviksi.

VNOS 47 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi määrätä, ettei sanotun pykälän 1 momentin 3 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettua ministeriön päätösvaltaan kuuluvaa asiaa ole tarpeen käsitellä raha-asiainvaliokunnassa, jos valtiovarainministeriö on asianomaisen ministeriön aikomasta ratkaisusta antanut kirjallisesti lausuntonsa, johon ministeriö katsoo voivansa yhtyä. Tämä säännös, joka teki mahdolliseksi raha-asiainvaliokunnan työtaakan keventämisen siirtämällä osan valiokunnan tehtävistä valtiovarainministeriölle, sai nykyisen sisältönsä 9. 4. 1954 annetulla asetuksella (191/54). Muutos perustui valtioneuvoston *rationalisoimiskomitean* mietinnössä tehtyyn ehdotukseen.²³ Käytännössä toimivallan siirto raha-asiainvaliokunnalta valtiovarainministeriölle suoritettiin valtioneuvoston 10. 7. 1958 tekemällä päätöksellä (ks. VvM:n yleiskirje N:o 4000/10. 7. 1958). Tämän päätöksen mukaan, joka on tarkistettu viimeksi 11. 1. 1962 (VvM:n yleiskirje N:o 25/11. 1. 1962) ei raha-asiainvaliokunnalle tarvitse esitellä määrärahan ylittämistä koskevaa asiaa, mikäli on kysymys määrärahan ylittämisestä enintään 500.000 markalla, eikä sellaista VNOS 47 §:n 2 momentissa tarkoitettua ministeriön päätösvaltaan kuuluvaa asiaa, *jolla ei ole huomattavaa taloudellista merkitystä*, jos valtiovarainministeriö on ao. ministeriön aikomasta ratkaisusta antanut kirjallisen lausuntonsa, johon ministeriö katsoo voivansa yhtyä. Jos taas ao. ministeriö ei voi yhtyä valtiovarainministeriön kantaan, eikä ministeriö siitä luovu, on asia esiteltävä raha-asiainvaliokunnalle.

Erityisen tärkeä on tässä yhteydessä VNOS 47 §:n 4 momentti, jonka mukaan *asia on alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi*, ellei raha-asiainvaliokunta sen käsiteltäväksi saatetussa, ministeriön päätösvaltaan

²³ Valtioneuvoston *rationalisoimiskomitea* s. 69—75 sekä komitean ohjesääntöluonnoksen 35 §.

kuluvassa asiassa yhdy ministeriön aikomaan ratkaisuun eikä ministeri siitä luovu. Tällaisessa tapauksessa näyttää olevan kysymyksessä todellinen päätösvallan siirto, joka voi koskea mitä tahansa finanssivalvonnan alaista asiaa. Tällaista päätösvallan siirtymistä tarkastellaan erikseen jäljempänä.

Edellä esitetystä havaitaan, että ennakollisen finanssivalvonnan organisaatio on porrastettu siten, että valvontaa suorittavat valtiovarainministeriö, valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta sekä valtioneuvoston yleisistunto. Työn käytännöllinen painopiste on valtiovarainministeriössä, lähinnä sen tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosastossa, jonka päällikkö myös toimii raha-asiainvaliokunnan sihteerinä ja asiantuntijana.

Ennakollisen finanssivalvonnan luonne

Niiden asioiden osalta, jotka *tasavallan presidentti tai valtioneuvosto ratkaisee*, ei raha-asiainvaliokunnan käsittelyn oikeudellinen luonne ole epäselvä. Käsittelyllä on pelkästään valmisteleva luonne. Raha-asiainvaliokunnan kanta ei tietystikään sido valtioneuvostoa tai presidenttiä. Tässä tarkoitettuja asioita ovat esim. tulo- ja menoarvioesityksen valmistelu, kysymys ehdollisen määrärahan vahvistamisesta, sellaisten laki- ja asetusehdotusten käsittely, jotka niiden valtiontaloudellisen merkityksen vuoksi käsitellään raha-asiainvaliokunnassa sekä kysymykset valtioneuvoston käytettävissä olevien työllisyysmäärärahojen käytöstä.

Kun ryhdytään tarkastelemaan finanssivalvonnan luonnetta muiden asioiden osalta, on heti syytä todeta, että kysymyksessä on ilmiö, jonka tutkimisessa puhtaasti oikeudelliset näkökohdat on erotettava tosiasiallisten valtasuhteiden kuvailemisesta.²⁴ Näyttää olevan syytä ensin kohdistaa huomio viimeksi mainittuihin seikkoihin.

Valtioneuvoston piirissä on valtiovarainministeriöllä ja valtioneuvos-

²⁴ Normin ja realiteettien välistä eroa nimenomaan finanssikontrollin alalla korostaa *Kastari*, VY 1947 s. 105. Tosiasiallisia valtasuhteita finanssivalvonnan alaisissa asioissa kuvaa *Korte* s. 12—20. — Finanssivalvonnan näkyy kaikkialla, missä sitä harjoitetaan, olevan ominaista tietty jännitystila valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden välillä. Yleisesti valitetaan, että finanssivalvonta helposti kangistuu jäykkiin kaavoihin. Ks. *Burkhead* s. 340—356. Erikoisasemassa on Englannin kuuluisa *Treasury*, jota eräät tutkijat pitävät esimerkkinä siitä, kuinka muodollinen *toimivalta* on kehittynyt tasa-arvoisuuden pohjalla olevaksi *vaikutusvallaksi* (power of influence), ks. *Beer* s. 107 ss.; *Gérard Wolff* s. 157—158. Kuitenkaan ei edes *Treasury* ole voinut välttää arvostelulta, ks. *Sampson* s. 270—291.

ton raha-asiainvaliokunnalla sangen keskeinen asema. Valtiovarainministeriö joutuu tulo- ja menoarvion valmistelun yhteydessä sekä finanssivalvontaa suorittaessaan osallistumaan kaikkien muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvien asioiden käsittelyyn ja vaikuttamaan niiden ratkaisuun, sikäli kuin nämä ratkaisut aiheuttavat valtiolle lisämenoja tai muutoin koskevat valtiontaloutta. Valtiovarainministeriö on edustettuna lukuisissa komiteoissa ja toimikunnissa, joissa laaditaan sellaisia suunnitelmia, jotka vaikuttavat valtiontalouteen.²⁵ Ei ole lainkaan liioittelua sanoa, että valtiovarainministerin ja valtiovarainministeriön johtavien virkamiesten vaikutusvalta tuntuu kaikilla hallinnon aloilla. Tästä asemasta johtuu toisaalta, että muiden ministeriöiden eli ammattiministeriöiden valtuudet omalla alallaan ovat vastaavasti rajoitetut. Mitään merkittävämpiä uudistuksia ei näet voida toteuttaa ilman uusia määrärahoja tai ainakin tulo- ja menoarvion perusteluiden muutoksia. Muut ministeriöt ovat sentähden yleensä käytännössä omaksuneet sen kannan, että on parasta ajoissa saada valtiovarainministeriön kannatus sellaisille hankkeille, jotka myöhemmässä vaiheessa voivat kaatua sen vastustukseen.

Jos siirrytään tarkastelemaan asian oikeudellista puolta, voidaan tilannetta kenties parhaiten luonnehtia siten, että finanssivalvonnan alaiseksi saatetuissa asioissa on *ratkaisuvalta jaettu asianomaisen ministeriön ja valtiovarainministeriön tai asianomaisen ministeriön ja raha-asiainvaliokunnan kesken*. VNOS 47 §:n 3 ja 4 momentissa puhutaan »ministeriön päätösvaltaan kuuluvasta» asiasta ja »ministeriön aikomasta ratkaisusta». Kuitenkin ministeriö on päätöksessään sidottu valiokunnan tai valtiovarainministeriön kannanottoon sikäli, ettei ministeriö voi tehdä asiassa päätöstä, joka tietäisi valtiolle suurempaa menoa kuin se päätös, jonka raha-asiainvaliokunta tai valtiovarainministeriö on hyväksynyt. Sensijaan valiokunnan tai valtiovarainministeriön puoltava kannanotto ei suinkaan estä esittelevää ministeriötä kokonaan luopumasta aikomastaan ratkaisusta. Valiokunnan ja valtiovarainministeriön kannanotolla on siten *negatiivisesti sitova vaikutus*.²⁶ Ammattiministeriön on, ennenkuin se tekee ratkaisunsa, hankittava siihen valiokunnan tai valtiovarainministeriön *hyväksyminen*. Periaatteessa valtiovarainministeriön ja raha-asiainvaliokunnan toimivalta on siten rajoitettu, etteivät ne voi oma-aloitteisesti ottaa jotakin finanssivalvonnan alaan kuuluvaa asiaa käsiteltäväkseen ja päätyä siinä tietynlaiseen ratkaisuun. Edelleen

²⁵ Ks. VOK VIII s. 4.

²⁶ Ks. VOK VIII s. 17.

valiokunnan ja valtiovarainministeriön tehtävä rajoittuu esille tulevien asioiden harkitsemiseen nimenomaan finanssivalvonnan tarkoituksien kannalta. Finanssivalvonnan tavoitteet, joita mm. *valtionhallinnon organisaatiokomitea* ²⁷ on pyrkinyt selvittämään, eivät tosin käytännössä ole kovin tarkkarajaiset.

Finanssivalvonnassa on usein kysymys siitä, kenelle kilpailevista yrityksistä annetaan jokin urakka tai hankinta. Jos kilpailevia yrittäjiä on useampia (esim. A, B ja C), joista ministeriö esittää sopimuksen tehtäväksi A:n kanssa, voi valiokunta tai valtiovarainministeriö ilmoittaa, ettei se hyväksy aiottua ratkaisua, mutta että se kylläkin hyväksyy sopimuksen tekemisen B:n kanssa. Jos ministeriö aikoo jakaa harkinnanvaraisia valtionapuja, joihin on käytettävissä 10000 nmk, siten että A saa 3000 nmk, B 5000 nmk ja C 2000 nmk, voi valiokunta tai valtiovarainministeriö päätyä esim. sellaiseen kannanottoon, että esitys A:n osalta hyväksytään, B:n osalta alennetaan 4000 nmk:aan ja C:n osalta hylätään kokonaan. Sen sijaan ei liene ajateltavissa, että raha-asiainvaliokunta tai valtiovarainministeriö ilmoittaisi hyväksyvänsä jonkin hakijan osalta suuremman valtionavun kuin mitä asianomainen ministeriö on esittänyt. Hyväksyessään jonkin sopimuksen voi valiokunta tai valtiovarainministeriö antaa hyväksymisensä sillä ehdolla, että sopimukseen lisätään tietty valtion edun turvaamista tarkoittava sopimuskohta. Sen sijaan ei liene finanssivalvonnan tarkoituksien kannalta perusteltavissa, että raha-asiainvaliokunta tai valtiovarainministeriö muuttaisi sopimusta valtion kannalta epäedullisemmaksi kuin esittelevä ministeriö on ehdottanut. Jos käsiteltävänä on jokin ministeriön päätösvaltaan kuuluva säännösluonnos, voi raha-asiainvaliokunta tai valtiovarainministeriö vaatia sanamuotoa ja sisältöä muutettavaksi. Ellei muutos ole yksinkertainen, johtaa tällainen vaatimus raha-asiainvaliokunnassa tavallisesti asian pöydälle panemiseen.

Edellä on esitetty näkökohtia, jotka osoittavat, että vaikka finanssivalvontaa suorittavien organien toimivalta periaatteessa on laadultaan negatiivista, siihen käytännössä kuitenkin liittyy piirteitä, jotka antavat aiheen kysyä, kenelle päätösvalta finanssivalvonnan alaisissa asioissa oikeastaan kuuluu. *Kastari* on ministerivaliokuntia koskevassa tutkielmassaan katsonut, että »todellisuudessa varsinainen ratkaisuvallta kuuluu raha-asiainvaliokunnalle ja ministeriön päätös on miltei pelkkä juriidinen muodollisuus». Tällöin *Kastari* ilmeisesti on tahtonut kuvata juuri todellisia valtasuhteita, koska hän toisaalta samassa tutkielmassaan

²⁷ Ks. VOK VIII s. 32–33.

osoittaa, että meidän valtiosääntömme mukaan voidaan lopullisia päätöksiä tehdä vain joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä.²⁸

VNOS 47 § edellyttää selvästi, että finanssivalvonnassa on kysymyksessä asianomaisen ministeriön päätös, johon tosin on ennakolta hankittava valtiovarainministeriön tai raha-asiaivaliokunnan suostumus. Ilmeisesti on myös HM:n kannalta tultava samaan tulokseen. HM 40 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi. HM ei lainkaan tunne ministerivaliokuntia. Sentähden varsinaisen päätösvallan antaminen ministerivaliokunnalle olisi vastoin HM:n kirjainta ja tarkoitusta. Jos sellainen organisaatiomuutos haluttaisiin toteuttaa, edellyttäisi se, kuten *Kastari* on todennut, perustuslainsäädäntöjärjestyksessä tehtäviä lainmuutoksia.²⁹ Myöskään HM 38 §:n 2 momentin säännöstä, joka valtuuttaa antamaan asetuksella tarkempia säännöksiä valtioneuvoston »muusta järjestysmuodosta», ei näet voida ymmärtää siten, että asetuksella voitaisiin perustaa kokonaan uusi instituutio: päätösvaltaa käyttävä ministerivaliokunta. Niiden asioiden osalta, joissa finanssivalvonta on uskottu valtiovarainministeriölle, on pidettävä selvänä, ettei päätösvalta kuulu valtiovarainministeriölle, vaan asianomaiselle ministeriölle. MinisteriöL 3 §, joka sisältää pääsäännökset eri ministeriöiden toimialoista, olisi ilmeisesti esteenä järjestelylle, joka tarkoittaisi sitä, että muiden ministeriöiden päätösvaltaa asetuksella (VNOS 46 ja 47 §) ja asetuksen nojalla annettulla valtioneuvoston päätöksellä siirrettäisiin valtiovarainministeriölle.

Edellä esitetty kanta, jonka mukaan päätösvalta ministeriöiden toimivaltaan alunperin kuuluvissa, finanssivalvonnan piiriin saatetuissa asioissa edelleenkin kuuluu asianomaiselle ministeriölle, vastaa valtioneuvostossa käytännössä olevaa kirjoitustapaa: »X-ministeriö on tänään, asian oltua valmistavasti valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsiteltävänä, päättänyt...» Mitään epäilystä ei ole siitäkään, että muutok-

²⁸ *Kastari*, VY 1947 s. 96, 104.

²⁹ *Kastari*, op. cit. s. 96. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle v. 1953 antamissaan lausunnoissa ovat sekä *Kaiva* että *Puhakka* todenneet, ettei meidän valtiosääntömme mukaan ministerivaliokunta voi tehdä lopullisia päätöksiä. *Puhakka* luonnehtii tilannetta siten, että raha-asiaivaliokunnassa käsiteltävät asiat on vain *ehdollisesti* uskottu asianomaisten ministeriöiden ratkaistaviksi. Jollei asetettu ehto — raha-asiaivaliokunnan hyväksyminen — täyty, ei ministeriö voi tehdä aikomaansa ratkaisua. Sen on joko luovuttava ehdottamastaan ratkaisusta tai sitten saatettava asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Ks. Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 14/1953 Vp., liitteet 7 ja 8.

senhaun tullessa kysymykseen muutosta haetaan valittamalla juuri ao. ministeriön eikä valtiovarainministeriön tai raha-asiainvaliokunnan päätökseen. Myöskään HVall ei edellytä, että jonkin ministerivaliokunnan päätös voisi olla valituksen kohteena (4 §:n 1 mom.).

Edellä ei vielä ole käsitelty sitä tapausta, että ministeriö finanssivalvonnan alaan kuuluvassa asiassa ei luovu aikomastaan ratkaisusta, jota valtiovarainministeriö tai raha-asiainvaliokunta puolestaan ei hyväksy. VNOS 47 §:n 3 ja 4 momentissa on järjestetty toimivallan siirtyminen tämän tapauksen varalle siten, että toimivalta siirtyy ensin valtiovarainministeriöltä raha-asiainvaliokunnalle. Jos ministeri ei luovu aikomastaan ratkaisusta, jota valiokunta ei hyväksy, on asia alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi. Kysytään, onko valtioneuvoston toimivalta näin alistetussa asiassa samalla tavoin rajoitettu kuin raha-asiainvaliokunnan ja valtiovarainministeriön toimivalta, vai voiko valtioneuvosto ottaa koko asian ratkaistavakseen ja tehdä siinä päätöksen? Käytännössä asian alistaminen valtioneuvostolle on erittäin harvinaista. Sentähden on vaikeata selvittää, onko tähän kysymykseen nähden vakiintunut jotakin käytännön kantaa.

VNOS 12 §:n 1 momentissa luetellaan asiat, jotka on valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä ja jotka *valtioneuvoston on lopullisesti päätettävä*. Luettelon 17-kohdassa mainitaan nimenomaan asiat, jotka VNOS 47 §:n 3 momentin (nykyisin 4 momentin) mukaan on alistettava valtioneuvoston ratkaistaviksi. Nämä ohjesäännön kohdat näyttävät sisältävän sen, että kysymyksessä on todella ratkaisuvallan siirtyminen ministeriöltä valtioneuvostolle eikä pelkästään raha-asiainvaliokunnalle kuuluvan negatiivisen toimivallan siirtyminen. Tätä kantaa tukee myös VNOS 12 §:n 1 momentin 18-kohta, joka tarjoaa valtioneuvostolle mahdollisuuden ottaa päätettäväkseen ministeriön toimivaltaan kuuluvan asian ja jota olen lähemmin käsitellyt edellisessä D-jaksossa. Olisi epäilemättä periaatteellisestikin outoa, jos ylempi orgaani, so. valtioneuvoston yleisistunto, käsittelee *valmistavasti* alemman orgaanin, so. ministeriön päätösvaltaan kuuluvia asioita. Raha-asiainvaliokunnan osalta tällainen asetelma on ymmärrettävissä, koska valiokunta ei ole päätösvaltaa käyttävä orgaani.

Teoriassa tosin voitaneen pitää mahdollisena, että valtioneuvosto sille alistetussa asiassa tekisi luonteeltaan samanlaisen, vain negatiivisesti sitovan ratkaisun, jollaisen raha-asiainvaliokuntakin voi tehdä. Mutta edellä esitetyn nojalla on todettava, että tällainen menettely ei näytä hyvin soveltuvan yhteen sen aseman kanssa, joka valtioneuvostolle Suomen valtionhallinnossa kuuluu.

Ennakollisen finanssivalvonnan laajuus

Finanssivalvonnan alaiseksi saatettujen asioiden piiri riippuu valtioneuvoston päätöksestä, joka perustuu VNOS 47 §:n 2 momenttiin. Mainitun säännöksen mukaan raha-asiainvaliokunnassa on, saman pykälän 1 momentissa tarkoitettujen asioiden lisäksi, »valmistavasti käsiteltävä muut asiat, jotka valtioneuvoston päätöksellä on määrätty valiokunnassa käsiteltäväksi». Käytännössä valtioneuvosto tekee tässä tarkoitettua päätöksen vahvistaessaan valtion tulo- ja menoarvion soveltamista koskevat yleismääräykset, jotka sitten valtiovarainministeriön yleiskirjelmällä saatetaan asianomaisten virastojen ja laitosten tietoon. Viime vuosina on tullut tavaksi vahvistaa erikseen pysyväisiksi tarkoitettua yleismääräykset ja erikseen kutakin varainhoitovuotta varten tarkoitettua erityismääräykset.³⁰ Finanssivalvonnan laajuus on eri aikoina vaihdellut riippuen lähinnä valtiontalouden kulloisestakin kehitysvaiheesta. Tämän kehityksen lähempi kuvaaminen ei kuitenkaan kuulu esillä olevan tutkimuksen piiriin.

Minkälaituisia asioita voidaan valtioneuvoston päätöksellä asettaa finanssivalvonnan alaisiksi? Niitä periaatteita, jotka on edellä D-jaksossa esitetty valtioneuvoston vallasta pidättää ratkaistavakseen ministeriön tai muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita, ei voida suoranaisesti soveltaa ainakaan kaikkiin sellaisiin asioihin, jotka tulevat kysymykseen finanssivalvonnan kohteina. Käytännössä suurin osa finanssivalvonnan alaisista asioista on luonteeltaan hallinnon sisäisiä kysymyksiä, jotka eivät koske hallintotoimien suorittamista siinä merkityksessä kuin edellä IV luvun A-jaksossa on esitetty. Tuollaiset sisäiset hallintoasiat koskevat esim. määrärahojen irroittamista, valtion maa- ja vesirakennus- tai huonerakennustöiden suorittamista, hankinta- ja urakkasopimusten tekemistä, luvan myöntämistä ulkomaisen virkamatkan suorittamiseen jne. Sellainen käytäntö, että sisäinen hallintoasia, joka edellyttää menoarvion määrärahojen käyttämistä, voidaan valtioneuvoston päätöksellä asettaa finanssivalvonnan alaiseksi, näyttää olevan vakiintunut. Eikä finanssivalvonta tällaisissa asioissa suinkaan rajoitu kysymyksiin, jotka kuuluvat jonkun ministeriön ratkaisuvaltaan, vaan se ulottuu myös

³⁰ Nykyisin voimassa olevat pysyväismääräykset on valtioneuvosto antanut 11. 1. 1962 (VvM:n yleiskirje N:o 25/11. 1. 1962). Vuotta 1963 varten on valtioneuvosto 10. 1. 1963 vahvistanut erityismääräykset (VvM:n yleiskirje N:o 60/10. 1. 1963).

asioihin, jotka muutoin olisivat esim. keskusvirastojen ratkaistavissa.³¹ Tähän käytäntöön tuskin on oikeudelliselta kannalta katsoen huomautettavaa. Oikeusturvanäkökohdat, jotka nimenomaan puhuvat alempien viranomaisen toimivallan itsenäisyyden puolesta ja joita on tarkasteltu edellä IV luvun C-jaksossa, eivät näet lainkaan sovellu hallinnon sisäisiin asioihin.

Toiseksi muuttuu asia, jos finanssivalvonnan alaiseksi saatetaan ratkaisu, jonka suorittaminen käsittää hallintotoimen siinä merkityksessä kuin edellä IV luvun A-jaksossa on esitetty. Tällöin on, tässä teoksessa omaksutun kannan mukaan, kysymyksessä julkiseen valtaan perustuva viranomaisen konkreettinen ja yksipuolinen ratkaisu, joka välittömästi vaikuttaa tietyn tai tiettyjen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan. Edellä on finanssivalvonnan luonnetta tarkasteltaessa tultu siihen tulokseen, että finanssivalvonta joka tapauksessa merkitsee päätösvallan jakamista asianomaisen ministeriön ja valtiovarainministeriön tai asianomaisen ministeriön ja raha-asiaivaliokunnan kesken. Ja kaikissa finanssivalvonnan alaisissa asioissa *saattaa* tapahtua VNOS 47 §:n 4 momentissa tarkoitettu ratkaisuvallan siirtyminen valtioneuvoston yleisistunnolle. Näyttäisi sentähden perustellulta soveltaa päätösvallan siirtämistä koskevia periaatteita kysymykseen, milloin ns. ulkoinen hallintoasia voidaan saattaa finanssivalvonnan alaiseksi.

Jos *ministeriön päätösvalta perustuu asetukseen tai sitä alempiasteeseen säädökseen*, voidaan asia valtioneuvoston päätöksellä VNOS 47 §:n 2 momentin mukaisesti saattaa finanssivalvonnan alaiseksi. Tätä tukee se seikka, että VNOS, johon finanssivalvonta perustuu, on luonteeltaan asetus. Finanssivalvonnan alaiseksi voidaan valtioneuvoston päätöksellä niinikään saattaa asia, joka perustus- tai muun lain nojalla on ollut valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistava, mutta joka VNRatKL 2 §:n 3 momentin nojalla on VNOS:llä tai muulla asetuksella siirretty ministeriön päätettäväksi. Jos sensijaan *ministeriön päätösvalta perustuu välittömästi lakiin*, ei asiaa voitane valtioneuvoston päätöksellä saattaa finanssivalvonnan alaiseksi. Vastakkainen kanta sisältäisi oikeastaan sen, että VNOS, joka on luonteeltaan asetus, olisi valtuuttanut valtioneu-

³¹ Ks. esim. VvM:n yleiskirje N:o 50/11. 1. 1962, jossa ilmoitetaan valtioneuvoston päättäneen, että niitä valtion huonerakennustöitä, joiden aloittamista varten on osoitettu varat vuoden 1962 tulo- ja menoarviossa 19 ja 20 pääluokissa, ei yleensä ole aloitettava ennen kuin syyskaudella. »Mikäli rakennustyön aloittamista jo kevätkaudella kuitenkin pidetään välttämättömänä, on asia jo ennen urakkatarjousten pyytämistä siirrettävä asianomaisen ministeriön ratkaistavaksi ja siitä pyydyttävä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan lausunto.»

voston päätöksellään muuttamaan lakiin sisältyviä organisaationormeja. Tällainen valtuutus ei ole mahdollinen (HM 28 §). Palautettakoon mieleen, että VN RatkL, jonka 2 §:n 3 momentti oikeuttaa asetuksella siirtämään ministeriön ratkaistavaksi asioita, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan perustus- tai muun lain nojalla, on säädetty perustuslain säätämisen järjestyksessä (ks. lähemmin C-jakso).

Valtioneuvoston päätöksellä ei finanssivalvontaa voida ulottaa sellaisiin ulkoisiin hallintoasioihin, jotka *kuuluvat keskusviraston tai muun viranomaisen päätösvaltaan lain perusteella*. Tämä johtopäätös perustuu edellä IV luvun C-jaksossa esitettyihin, päätösvallan pidättämistä koskeviin yleisiin näkökohtiin ja on sopusoinnussa esillä olevan luvun D-jaksossa esitetyn kanssa. Epäselvempi on tilanne, jos tässä tarkoitettu ulkoinen hallintoasia *kuuluu keskusviraston tai muun viranomaisen päätösvaltaan asetuksen tai sitä alempiasteisen organisaationormin perusteella*. Oikeammalta näyttää kanta, jonka mukaan näissä tapauksissa ei voida valtioneuvoston päätöksellä saattaa asiaa finanssivalvonnan piiriin. VNOS 47 §:n 3 ja 4 momentit edellyttävät näet jokseenkin selvästi, että asia, joka on finanssivalvonnan alainen, kuuluu ministeriön päätösvaltaan. Edellä esitetty johtopäätös on myös oikeutettu sillä perusteella, että VNOS yleensäkin periaatteessa koskee vain niiden asioiden käsittelyä, jotka kuuluvat valtioneuvoston (laajassa merkityksessä) päätösvaltaan. Se seikka, että finanssivalvonta ns. sisäisissä hallintoasioissa ulottuu myös valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisten viranomaisten päätösvaltaan kuuluviin asioihin, on poikkeus, jota ei voida laajentaa sellaisiin hallintoasioihin, jotka koskevat hallintokoneiston ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaa.³²

Edellä esitetty vastannee käytännön nykyistä kantaa. Poikkeuksena on kuitenkin mainittava, että valtioneuvoston 11. 1. 1962 vahvistamissa yleismääräyksissä (kohta 2.B.) määrätään, että PalkkaL 11 §:n 2 momentissa tarkoitettusta asiasta, joka koskee palkkauksen suorittamista virkamiehelle opintoja varten myönnetyn virkavapauden ajalta, on hankittava raha-asiainvaliokunnan lausunto. Sanotun lainkohdan mukaan asian päättää asianomainen ministeriö *harkintansa mukaan*. Tosin on huomattava, että valtion ja virkamiehen välinen suhde on osaksi ns.

³² Ks. KHO 1952 II 103. Kysymys valtionavun myöntämisestä kaupunkien tuberkuloositoimistojen ylläpitämiseen oli LääkH:n eikä SisM:n ratkaistava. Apulaisoikeuskanslerin esityksestä KHO 1. 10. 1948 annetun Tuberkuloosiasetuksen 42 §:n säännökseen viitaten purki ja poisti SisM:n 13. 12. 1950 tekemät päätökset. Asia lähetettiin LääkH:lle. (LääkH oli tehnyt esityksen SisM:lle, asia oli käsitelty raha-asiainvaliokunnassa. Valtionapuanomukset oli osoitettu LääkH:lle).

sisäinen ja osaksi ulkoinen hallinto-oikeudellinen suhde. Lakimääräisen palkkauksen osalta virkasuhdetta lienee pidettävä ulkoisena suhteena (ks. ed. s. 76). Jos sen sijaan tietty palkkausetu, kuten esillä olevassa tapauksessa, on viranomaisen harkinnan varassa, näyttäisi virkamiehen ja valtion välinen suhde tältä osin olevan sisäisen ja ulkoisen hallinto-oikeudellisen suhteen rajamailla.

VII LUKU.

MINISTERIÖT.

A. SISÄINEN PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN

1. Vuoden 1922 lainsäädännön syntyvaiheet

Senaatin toimituskunnissa kuului kaikki päätösvalta toimituskunnan päällikölle l. senaattorille. Ratkaisuvalltaa ei voitu delegoida senaatin virkamiehille.¹ Hallitusmuoto omaksui asiassa saman kannan. HM 40 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi. Myös HM 41 §:n 1 momentissa edellytetään, että päätösvaltaa ministeriössä käyttää »ministeriön päällikkönä oleva ministeri».²

On luonnollista, että Suomen itsenäistyttyä ja olojemme kehittämisen päästyä vauhtiin työmäärä ministeriöissä alkoi lisääntyä. Sen tähden alettiin tuntea käytännöllistä tarvetta päätösvaltan uskomiseen ministeriöiden esittelijöille vähemmän tärkeissä asioissa. Edellä VI luvun jaksossa C selostettu hallituksen esitys n:o 7/1921 Vp. sisälsi kaksi lakiehdotusta: ehdotuksen laiksi valtioneuvostosta ja ehdotuksen laiksi valtiosihteerien asettamisesta valtioneuvostoon ja esittelijäin oikeudesta lopullisesti ratkaista eräitä asioita. Ministeriöiden sisäisen desentralisoinnin tarpeellisuudesta lausuttiin hallituksen esityksessä seuraavaa:

»Koska kuitenkin on katsottava välttämättömäksi, että ministeriöiden päälliköillä on riittävästi aikaa ja tilaisuutta kyllin perehtyä hallinnonhaaransa johtoon, on asioiden ratkaisuun nähden ministeriöissä saatava aikaan sellainen järjestys, että asianomainen ministeri henkilökohtaisesti ratkaisee ainoastaan tärkeämmät ja laajakantoi-

¹ Björkstén, s. 207; Kastari, LM 1947 s. 32—34.

² Perustuslakikomitean ehdotuksessa Suomen hallitusmuodoksi sisältyi 34 §:n 1 momenttiin aivan samansisältöinen säännös kuin HM 40 §:n 1 momenttiin. Erona oli vain se, että komitea kutsui ministeriöitä »osastoiksi». Komitea ei selvästikään edellyttänyt, että »osastojen» virkamiehille uskottaisiin mitään päätösvaltaa.

semmat asiat. Sitävastoin olisi juoksevain asiain ja muiden vähemmän tärkeiden asiain ratkaisu järjestettävä siten, ettei ministerin aika kuluisi niiden käsittelemiseen.»

Edelleen hallitus kertoi ryhtyneensä jo tämän suuntaiseen toimenpiteeseen antamalla valtioneuvoston päätöksen 9.3.1920 valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävistä. Tällä toimenpiteellä oli tosin lisätty jatkuvaisuutta ja yhtenäisyyttä ministeriöiden toiminnassa, mutta sillä ei oltu voitu vapauttaa ministereitä ottamasta osaa vähemmän tärkeiden asiain ratkaisuun. Tämän uudistuksen hallitus aikoi toteuttaa siten, että kuhunkin ministeriöön perustettaisiin valtiosihteerin virka, jonka haltija kansliapäällikölle kuuluvien tehtävien lisäksi oikeutettaisiin itsenäisesti ja omalla vastuullaan ratkaistaan joukon asioita. Nämä asiat olivat luetellut eduskunnalle tiedoksi annetun valtioneuvoston ohjesääntöluonnoksen 20 §:ssä. Vielä hallitus katsoi, että koska edellä tarkoitettujen oikeuksien antaminen käsitti HM 40 ja 41 §:n muuttamisen, ko. valtiosihteereitä koskeva laki olisi säädettävä siinä järjestyksessä, mikä on voimassa perustuslain muuttamisesta.

Voimassaolevan VNRatKL 3 §:n tulkittamisen kannalta näyttää tarpeelliselta tässä kohden lähemmin selostaa hallituksen esitystä sekä sen käsittelyä eduskunnassa. Hallituksen valtiosihteerien asettamista koskeva lakiehdotus sisälsi kaksi pykälää, jotka kuuluivat seuraavasti:

1 §

Valtioneuvoston kansliassa ja jokaisessa ministeriössä on oleva valtiosihteerin virka, joka ministerin sijasta lähinnä valvoo ministeriön työtä sekä käsittelee asiat, jotka uskotaan hänen lopullisesti ja omalla vastuullaan ratkaistaviksi, sen mukaan kuin siitä on valtioneuvoston ohjesäännössä säädetty.

2 §

Milloin sellainen järjestely ministeriön alaan kuuluviin tehtäviin nähden havaitaan tarpeelliseksi, määrätköön tasavallan presidentti, valtioneuvoston esityksestä, ministeriön muun esittelijän samalla valtuudella kuin valtiosihteerin ratkaistavien eräät asiat.

Ohjesääntöluonnoksen 20 § sisälsi luettelon valtiosihteerin ratkaistavista asioista. Sanotun pykälän 1 momentin 1 kappale ja 2 momentti kuuluivat seuraavasti:

20 §

Ellei asianomainen ministeri ole pidättänyt itselleen päättämistä, ratkaisee valtiosihteerin, ministerin sijasta, lopullisesti ja omalla vastuullaan asiat:

— — — — —

Tämän lisäksi on valtiosihteeri oikeutettu lopullisesti ratkaistamaan myös ne ministeriössä päätettävät asiat, joiden päättämisen asianomainen ministeri pitemmäksi tai lyhemmäksi ajaksi uskoo valtiosihteerille.

Ohjesääntöluonnoksen 21 §:n mukaan sellaisen esittelijän toimivalta, joka oli määrätty ministeriössä ratkaistamaan eräänlaatuisia asioita samalla vallalla kuin valtiosihteeri, käsitti ne asiat, jotka olivat mainittu hänelle annetussa määräyksessä.

Tarkasteltaessa hallituksen esitystä voidaan panna merkille se seikka, että valtiosihteerin valta ratkaista asioita olisi perustunut lakiin ja sen nojalla annettavan ohjesäännön kohtaan. Mitään erityistä tasavallan presidentin antamaa valtuutusta ei olisi tarvittu. Ohjesääntöluonnoksen 20 §:n 2 momentin mukaan olisi ministeri voinut uskoa valtiosihteerille muidenkin kuin 1 momentissa mainittujen, ministeriön päätösvaltaan kuuluvien asioiden ratkaisemisen. Tältä osin olisi siis ollut kysymyksessä päätösvalan delegoiminen sanan varsinaisessa merkityksessä. Muun esittelijän päätösvalta sitävästoin olisi aina perustunut tasavallan presidentin antamaan määräykseen.

Edellä on jo VI luvun C-jaksossa selostettu, kuinka eduskunnan perustuslakivaliokunta perinpohjin muokkasi hallituksen esityksiä. Perustuslakivaliokunnassa VNRatKL 3 §:n 2—4 momentit saivat sen sisällön ja muodon, jonka eduskunta sitten lopullisesti hyväksyi ja jotka tulivat lakina voimaan:

Ne asiat, jotka päätetään ministeriössä, ratkaisee ministeri päällikkönä taikka, omalla vastuullaan, ministeriön kanslian tai osaston päällikkö tai muu esittelijä.

Mitkä asiat voidaan uskoa ministeriön kanslian tai osaston päällikön tai muun esittelijän ratkaistaviksi, määrätään asetuksella.

Tasavallan presidentti määrää valtioneuvoston esityksestä, kenelle tai keille ministeriön edellämäinuituista virkamiehistä tällainen valtuus annetaan.

Eduskunta lisäsi suuren valiokunnan ehdotuksen mukaisesti pykälään vielä 5 momentin, jonka mukaan se, mitä pykälässä ministeriöstä säädetään, on soveltuvilta kohdin voimassa myös valtioneuvoston kansliaan nähden. VNRatKL 3 § sai nykyisen sanamuotonsa laissa 20. 9. 1939/283. Ainoa tässä yhteydessä tehty asiallinen muutos oli se, että asiat, jotka päätetään ministeriössä, ratkaisee »ministeriön päällikkö tai muu valtioneuvoston jäsen, jonka toimialaan asia kuuluu...» Säännökset esittelijän oikeudesta ratkaista asioita jäivät asiallisesti ennalleen. Ministeriön kanslian päälliköstä tehtiin tässä laissa kansliapäällikkö ja osaston päälliköstä osastopäällikkö.

Perustuslakivaliokunnan mietintö sekä eduskunnan pöytäkirjat valaisevat jokseenkin hyvin niitä syitä, joiden vuoksi hallituksen esitys N:o 7/1921 Vp. muuttui valiokunnassa niin suuresti kuin edellä on selostettu. Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään N:o 7/1921 Vp. yhtyvänsä hallituksen kantaan siinä, että on tähdellistä voida uskoa toiselta puolen vähemmän tärkeitä ja toiselta puolen erityistä ammattitunte-musta kysyviä asioita ministeriöiden esittelijäin omalla vastuullaan ratkaistaviksi. Valiokunta lausui kuitenkin suuresti epäilevänsä, oliko kysymys ratkaistava siten, että yksi ministeriön esittelijä valtiosihteerinä eli »jonkunlaisena apulaismministerinä» ratkaisisi asiat. Valiokunta piti parempana sitä menettelyä, että ministeriö jakautuisi osastoihin ja kun-kin osaston päällikkö saisi omalla alallaan puheenalaisen toimivallan. Etenkin jos suunnitelma keskusvirastojen yhdistämisestä ministeriöihin toteutettaisiin, näytti tämä järjestelmä valiokunnan mielestä ainoalta luonnolliselta. Valiokunta huomautti edelleen, että sen ehdottama sana-muoto ei estäisi käytännössä toteuttamasta järjestelyä, jonka mukaan päätösvaltaa siirrettäisiin vain yhdelle ministeriön esittelijälle, nimit-täin kansliapäällikölle.

Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään (s. 3) julki epäilyksensä valtioneuvoston ohjesääntöluonnoksen edellä selostetun 20 §:n 2 momen-tin johdosta, joka olisi oikeuttanut ministerin delegoimaan päätösval-taa valtiosihteerille:

»Näyttää nimittäin täten käyvän mahdolliseksi, että ministeri uskomalla myös tärkeitä periaatteellisia ratkaisuja ministeriön virka-miehelle hänen omalla vastuullaan suoritettaviksi saattaisi vähentää sitä vastuuta, jossa valtioneuvoston jäsen on eduskunnalle virkatoi-mistaan.»³

³ Valiokunnalta lienee jäänyt huomaamatta, että päätösvalan delegoiminen olisi sekin ollut virkatoini, josta valtioneuvoston jäsen olisi eduskunnalle vastuussa. (Ks. XI luvun C-jakso sekä XIII luku). Kuinka eri tavoin »vastuu» voidaan käsittää, sitä valaisee eräs Valtiotieteellisen Yhdistyksen kokouksessa v. 1961 eng-lantilaisen julkisen hallinnon erikoistuntijan prof. W. A. Robsonin läsnä ollessa käyty keskustelu, jossa kosketeltiin päätösvalan delegoimista. Tällöin prof. Rob-son ihmetteli sitä, kuinka ministeriä voidaan pitää vastuunalaisena hallinnon-haaransa hoitamisesta, jos hänellä ei ole oikeutta delegoida päätösvaltaa. Edelleen vieras oudoksui sitä, että »delegoimiseen» tarvitaan valtioneuvoston ja presidentin myötävaikutus. Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan mielestä vastuun pää-paino on niissä päätöksissä, joita ministeri tekee. Brittiläisen käsityksen mukaan näyttäisi pääpaino taas olevan siinä, että asiat tulevat hoidetuiksi. Ministerin asiana on huolehtia siitä, että hallinto toimii. Perustuslakivaliokunnan peruste-

Jo lakiehdotuksen lähetekeskustelussa kansanedustajat *Nevanlinna* ja *Laherma* hyökkäsivät kiivaasti hallituksen »valtiosihteerilinjaa» vastaan.⁴ Hallituksen esitystä puolustivat mm. ed. *R. Erich*, jonka pääministerikaudella esitys oli eduskunnalle annettu, ed. *Procopé* ym. Perustuslakivaliokunnan mietinnön puolesta puhui täysistunnossa mm. valiokunnan puheenjohtaja, ed. *Setälä*. Veisi kuitenkin liian pitkälle selostaa kaikkia eri mielipiteitä ja näkökohtia, jotka on talletettu eduskunnan pöytäkirjoihin.⁵ Eräisiin keskustelussa esitettyihin näkökohtiin on kuitenkin syytä toisessa yhteydessä palata.

Valtioneuvostolle hallitusmuodon tai muun lain mukaan kuuluvaan asiaan, joka asetuksella on uskottu ministeriön lopullisesti päätettäväksi, ei saada soveltaa, mitä VNRatKL 3 §:ssä säädetään ministeriön kanslian tai osaston päällikön taikka muun esittelijän oikeudesta omalla vastuullaan ratkaista asioita (VNRatKL 2 §:n 4 momentti). Sanottu säännös estää ns. »subdelegaation», mikä tässä tapauksessa on kuvaannollinen termi, koska alunperinkään ei ole kysymyksessä delegointi, vaan muu desentralisointi. Toimeenpanovallalle ei ole haluttu antaa mahdollisuuksia uskoa esittelijän ratkaistaviksi asioita, jotka hallitusmuodon tai muun

luiden heikkoudesta tällä kohdin huomautti ed. *Procopé* lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä (1921 Valtiopäivät, Pöytäkirjat I s. 682—683). Ks. myös ed. *Voionmaan* perustuslakivaliokunnan mietintöön liittämä vastalause.

⁴ Ed. *Nevanlinna* lausui mm.: »Meidän vähäisissä oloissamme kuuluu luullakseni useimpien korvaan tämä mahtavuudessaan pöyhkeilevä tai pöyhkeileväsyydessänsä mahtava nimi, kuinka tahtoo sanoa, suoraan naurettavalta, ja se on huonoimpia kohtaloita, mitä yleensä asian tai henkilön osaksi voi tulla... Tiedän kyllä, että meillä on erinomainen tarve jäljitellä Ruotsia kaikessa, missä ikinä voidaan. Me olemme sieltä kopioineet yksin painovirheitäkin, ainakin yhden tiedän sieltä merilakiin kopioidun.» Ed. *Laherma* puolestaan luki tekstiä, jota ei tarvitse hävetä prof. *C. N. Parkinsonin* rinnalla: »Sensijaan, että nykyisin hallituksen jäsenet vielä ovat olleet velvoitettuja positiiviseenkin työhön, syventymään varsinaisiin hallitustehtäviin ja unohtamaan hetkeksi puolueintriiginsä, nyt koetaan järjestää uusi tapa, jonka mukaan hallituksen jäsenet vapautuvat jokapäiväisistä »turhamaisista», »pieniksi käyneistä» hallitustehtävistä ja heidän asiakseen jätetään vain kullissien takainen suunnittelu ja sen mukana seuraavat ulkonaiset edut. Itse asiain hoito koetetaan järjestää ammattiministereiden ns. valtiosihteeriden huostaan... yksityiset virkamiehet, joista useat nimitetään luultavasti nykyisistä aikansa eläneistä ja byrokraattisiin kaavoihin kangistuneista esittelijäsihteereistä, saavat tehtäväkseen ratkaista sängen tärkeitäkin asioita... Mitä tämä kaikki lopulta tulee maksamaan, siitä ei ole laskelmia mukaan liitetty, mutta arvata sopii, että ne eivät supistu kovin vähiin.» (Valtiopäivät 1921, Pöytäkirjat I s. 31—32).

⁵ Ks. Valtiopäivät 1921, Pöytäkirjat I s. 31—32, 681 ss.

lain mukaan oikeastaan on ajateltu ratkaistaviksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Tämän rajoituksen *Hakkila* katsoo tehdyksi »oikeusturvallisuuden kannalta». ⁶ Nähdäkseni asian ydin on kuitenkin toisaalla. Oikeusturvallisuuden kannalta katsoen tuskin voidaan pitää kokeneen virkamiehen suorittamaa ratkaisua arveluttavampana kuin ministerin, so. poliitikon ratkaisuja. Toimivallan siirtämisen kielto voidaan pareminkin ymmärtää siten, että ratkaisu on haluttu pidättää siinä piirissä, joka on virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalainen. Tähän viittaa edellä selostettu perustuslakivaliokunnan mietintökin.

2. Valtioneuvoston ohjesäännön säännökset päätösvallan siirtämisestä

Samana päivänä kuin MinisteriöL ja VNRatKL annettiin eli 30. 3. 1922, annettiin myös valtioneuvoston ohjesäännön sisältävä asetus (1922 VNOS). Ohjesäännön 21 §:n mukaan tasavallan presidentti määräsi valtioneuvoston esityksestä valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden kanslia- ja osastopäälliköt sekä ne muut esittelijät, joille annetaan valtuus ratkaista ministeriössä päätettäviä asioita omalla vastuullaan. Ohjesäännön 22 §:n mukaan sellaisen esittelijän toimivalta, joka oli määrätty ministeriössä ratkaisemaan asioita omalla vastuullaan, käsitti ne asiat, jotka olivat mainitut hänelle annetussa määräyksessä. Ohjesäännön 23 §:n 1 momentin 1 kappale kuului seuraavasti:

Ellei asianomainen ministeri ole pidättänyt itselleen päättämisvaltaa, ratkaisee kanslia- tai osastopäällikkö tahi siihen määrätty esittelijä, ministerin sijasta, lopullisesti ja omalla vastuullaan asiat:

— — — — —
Tämän jälkeen seurasi luettelo ko. asioista.

Voidaan todeta, että 1922 VNOS varsin huomattavassa määrin siirsi ratkaisuvalltaa ministeriöiden virkamiehille. Säännöksen soveltaminen käytäntöön oli kuitenkin horjuvaista, kuten ilmenee mm. *Björkstenin*, *Hyvösen* ja *Hakkilan* asiaa koskevista esityksistä. Niinpä *Björksten* toteaa, että ko. säännöksiä sovellettiin eri ministeriöissä hyvin eri tavoin. Eräissä ministeriöissä katsottiin, että kanslia- ja osastopäälliköt saattoivat vasta tasavallan presidentin valtakirjan saatuaan ratkaista ohjesäännön 23 §:ssä mainittuja asioita, kun taas toisissa ministeriöissä oltiin sillä kannalla, että kanslia- ja osastopäälliköt ilman eri valtuutustakin olivat oikeutetut ratkaisemaan 23 §:ssä tarkoitettut asiat. Myös säännöstä minis-

⁶ *Hakkila* s. 842—843.

terin oikeudesta pidättää itselleen ratkaisulta tulkittiin eri ministeriöissä eri tavoin. Niinpä sisäasiainministeriössä katsottiin, että ministeri vasta antamalla kanslia- tai osastopäällikölle erityisen määräyksen luopui pidättämästä ratkaisultaan itselleen, kun taas oikeusministeriössä edellytettiin, että ministeri pidätti ratkaistavakseen vain ne asiat, jotka hän nimenomaan ilmoitti haluavansa ratkaista.⁷ *Hyvönen* puolestaan toteaa, että kun tietää valtioneuvostossa ja sen eri ministeriöissä vallitsevan asioiden käsittelytavan sekä yksityisten virkamiesten tavallaan perinnöllisen arkuuden ottaa kannettavakseen omaa, yksin tekemäänsä ratkaisua seuraavan vastuun, niin tuntuu suorastaan yllättävältä lukea edellämainittuun valtioneuvoston ohjesääntöön sisältyvä pykälä.» *Hyvösen* havaintojen mukaan 1922 VNOS 23 §:ää oli sovellettu verrattain ahtaissa rajoissa eikä läheskään siinä laajuudessa kuin pykälän tarkoitus näyttäisi edellyttävän. Tähän *Hyvönen* esittää mm. historiallisen selityksen viitaten Venäjän vallan aikaan, jolloin ilmeni pyrkimys keskittää yhä useampia asioita kaikkein ylimpien viranomaisten lopullisesti päätettäväksi.⁸ *Hakkilan* selostus siitä, miten säännöksiä on käytännössä sovellettu, nojautuu *Björksténin* ja *Hyvösen* esityksiin.⁹

Voimassaolevan VNOS:n säännökset päätösvallan siirtämisestä ministeriöiden esittelijöille ovat pääpiirteissään samanlaiset kuin 1922 VNOS:öön sisältyneet. Joitakin järjestelmän eroja on kuitenkin havaittavissa. Määräyksen esittelijälle ratkaista ministeriössä päätettäviä asioita omalla vastuullaan antaa valtioneuvoston esityksestä tasavallan presidentti. Sellaisen esittelijän toimivalta käsittää ne asiat, jotka ovat mainitut hänelle annettussa määräyksessä (33 §). Pääsäännös päätösvallan siirtämisestä sisältyy ohjesäännön 35 §:ään, joka lienee syytä tähän jäljentää *in extenso*:

35 §

Esittelijälle omalla vastuullaan ratkaistavaksi voidaan uskoa asiat: joiden ratkaiseminen käsittää ainoastaan lain tai asetuksen tahi valtioneuvoston tai ministeriön aikaisemman päätöksen soveltamista, mikäli epäilystä niitten soveltamisesta ei ilmene;

jotka koskevat ministeriön menoarvioon otettujen määrärahojen jakamista ja niistä annettavien apurahojen myöntämistä, sitten kun valtioneuvosto tai ministeriö on vahvistanut ne perusteet tai ehdot, joitten mukaan määrärahat on jaettava tai avustukset annettava;

jotka koskevat vuokra- ja muitten sopimusten hyväksymistä ja vahvistamista, mikäli ne on tehty voimassa olevien säännösten tahi

⁷ *Björkstén* s. 209.

⁸ *Hyvönen*, *Mietintö virasto- ja virkamiesoloista* s. 12—13.

⁹ *Hakkila* s. 866.

valtioneuvoston tai ministeriön aikaisemmin antamien päätösten mukaan ja niitä varten ehkä tarvittavat määrärahat on ministeriön menoarvioon otettu;

jotka koskevat tilinpoistoja, takaisinmaksuja ja ennakkojen korvaamista, mikäli ne ovat ministeriön päätettävät;

jotka koskevat lainmukaisen eläkkeen myöntämistä valtion viran tai toimen haltijalle; sekä

jotka koskevat konekirjoittajien ja muiden toimistohenkilökuntaan kuuluvien sekä ylimääräisten toimen haltijain ja vahtimestarien ottamista ministeriöön, niin myös eron antamista ja, milloin siitä ei johdu valtiolle lisämenoja, virkavapauden myöntämistä heille.

Muiden asiain uskomisesta esittelijäin ratkaistaviksi määrätään asetuksella.

Ohjesäännön 34 § sisältää säännöksiä ministeriöiden kansliapäälliköiden yleisistä tehtävistä. Sanotun pykälän 2 momentin mukaan kansliapäällikkö ratkaisee omalla vastuullaan 35 §:n 1 momentissa mainitut asiat, mikäli niitä ei ole uskottu muun esittelijän ratkaistaviksi. Huomattava on myös 36 §:n säännös, jonka mukaan ministeri voi pidättää itselleen päättämisvallan asiassa, jonka esittelijä muutoin saisi ratkaista.

3. Päätösvallan siirtäminen suoraan asetuksella

Käytännössä on säännöksiä päätösvallan siirtämisestä ministeriöiden esittelijöille sovellettu hyvin epäyhtenäisesti. Tämä johtunee ainakin osaksi siitä, että päätösvallan siirtämistä koskevat säännökset alunperin laadittiin jokseenkin epäkäytännöllisiksi ja monimutkaisiksi. Eri käsityksiä on esiintynyt siitä perustavaa laatua olevasta kysymyksestä, *voidaanko päätösvalta siirtää suoraan asetuksella tietyssä virka-asemassa olevalle virkamiehelle vai tarvitaanko siihen asetuksen lisäksi tasavallan presidentin antama valtakirja*. Tarkoitukseni ei ole vielä tässä kohden esittää vastausta tuohon kysymykseen. Näyttää aiheelliselta ensin luoda katsaus siihen, miten kysymys on käytännössä ratkaistu.

Käytännössä on useissa tapauksissa siirretty suoraan asetuksella ministeriölle kuuluvaa päätösvaltaa tietyssä virka-asemassa olevalle esittelijälle, yleensä ministeriön osastopäällikölle. Seuraavassa selostetaan lyhykäisesti tällaisia voimassaolevia säännöksiä. Samalla on katsottu tarpeelliseksi mainita eräs nytemmin jo menneisyyteen kuuluva, maatalousministeriön asutusasiainosaston kohdalla voimassa ollut järjestely, joka on usealtakin kannalta mielenkiintoinen.

Vankeinhoitolaitoksesta 17. 2. 1950 annetussa asetuksessa (86/50) on vankeinhoito-osaston päällikkönä toimivalle ylijohantajalle annettu run-

saasti ratkaisuvalltaa. Asetuksen 3 §, joka määrää ylijohtajan tehtävät, sisältää yksityiskohtaisen luettelon asioista, jotka ylijohtajan tulee ratkaista. Sanotun pykälän 23-kohdan mukaan ylijohtajan tulee oikeusministerille esitellä ministeriöille sekä tärkeimmät lääninhallituksille tai keskusvirastoille menevät lausunnot ja esitykset sekä muut tärkeimmät ministerin ratkaistavat vankeinhoitolaitosta koskevat asiat, ilmoittaa ministerille huomattavimmista tapahtumista vankeinhoitoalalla ja yleensä tehdä hänelle selkoa asiain tilasta vankeinhoidossa. Toisaalta saman pykälän 22-kohdan mukaan ylijohtajan tulee mm. »ratkaista ne muut vankeinhoitolaitosta koskevat asiat, jotka eivät kuulu muulle viranomaiselle». Näyttää siltä, että viimeksi mainitulla säännöksellä on ylijohtajan toimivalta tehty yleiseksi. Ts. sääntö, jonka mukaan ministeri päättää ne asiat, joita ei ole virkamiehelle siirretty, on käännetty asetuksella päinvastaiseksi. Myös vankeinhoidontarkastajille on asetuksen 4 §:ssä ja ylilääkärille 8 §:ssä uskottu itsenäistä ratkaisuvalltaa. Niinikään on huomattava, että asetuksen 17 §:n 1 momentissa luetellaan ne virat ja toimet, joihin valtioneuvosto tai oikeusministeriö nimittää. Saman pykälän 2 momentin mukaan »kaikki muut vankilahallinnon viran ja toimen haltijat nimittää oikeusministeriön vankeinhoito-osasto viran tai toimen oltua haettavana kolmenkymmenen päivän aikana». Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan ottaa ylimääräisen toimen haltijoista oikeusministeriön vankeinhoito-osasto viranhaltijoihin verrattavat; myös 4 momentti antaa vankeinhoito-osastolle toimivaltaa viransijaisten ottamiseen nähden. Asetuksen 18 §:n 1 momentin mukaan »vankilahallinnon toimen haltijan voi vankeinhoito-osasto ilman hänen suostumustaan siirtää toiseen toimeen pakottavan syyn sitä vaatiessa». — Selostetuissa kohdissa asetus siten pitää vankeinhoito-osastoa ministeriöstä erillisenä viranomaisena, jolle kuuluu oma toimivaltansa. Tätä toimivaltaa käyttää vankeinhoitolaitoksen ylijohtaja asetuksen 3 §:n nojalla. Tämän kanssa on sopusoinnussa oikeusministeriöstä 28.12.1962 annetun asetuksen (686/62) 19 §:n 1 momentti, jonka mukaan »vankeinhoito-osaston toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee osaston päällikkö asianomaisen virkamiehen esittelystä». Niissä tapauksissa taas, joissa asia asetuksen mukaan on oikeusministeriön ratkaistava, esitellään asia ministerin päätettäväksi.

Jo aikaisemmin oli vankeinhoitolaitoksesta 7.10.1936 annettu asetus (316/36) uskonut ylijohtajalle runsaasti ratkaisuvalltaa.¹⁰

¹⁰ Ks. Kastari, LM 1947 s. 57 aliv. 7, jossa selostetaan vankeinhoitolaitoksen aseman kehitystä ja siitä käytyä keskustelua.

*Sisäasiainministeriön poliisiasia*in osaston virkamiehille on sanostusta osastosta 6. 9. 1944 annetulla asetuksella (598/44) uskottu ratkaisuvaltaa. Asetuksen 11 §:n 1 momentin mukaan on sisäasiainministerille esiteltävä, paitsi valtioneuvostolle kuuluvia asioita, jotka asetuksella on uskottu ministeriön lopullisesti päätettäväksi, anomusasiat sekä asiat, joilla on poliittinen tai muutoin laajakantoinen merkitys taikka jotka erikseen on ministerin ratkaistavaksi määrätty taikka jotka hän on ratkaistavakseen pidättänyt. Saman pykälän 2 momentin mukaan niistä poliisiasiain osastossa käsiteltävistä asioista, joita ei esitellä ministerille, ratkaisee ylipoliisipäällikkö ne, jotka hän on ratkaistavikseen pidättänyt, sekä poliisiylitarkastaja ja ministeriön esittelijöinä toimivat jaostopäälliköt ja toimistopäälliköt, kukin toimialallaan, muut asiat. Sisäasiainministeriö on 23. 10. 1961 vahvistanut tarkemmat määräykset siitä, mitä asioita osaston virkamiehet saavat ratkaista em. asetuksen puitteissa. Vielä voidaan mainita, että asetuksen 15 §:n 2 momentin mukaan poliisiylitarkastaja on oikeutettu antamaan poliisiviranomaisille yksityistapauksissa ohjeita ja määräyksiä. Niinikään poliisiylitarkastajan virasta 17. 1. 1936 annetun asetuksen (41/36) 4 §:n mukaan maan poliisiviranomaiset ovat velvolliset noudattamaan niitä ohjeita ja määräyksiä, joita poliisiylitarkastaja tarkastuksia toimittaessaan katsoo tarpeelliseksi heille antaa. Poliisiasiain osastosta annetun asetuksen 16 §:n 2 momentin mukaan jaostopäälliköt ovat oikeutettuja, kukin toimialallaan, antamaan poliisiviranomaisille yksityistapauksissa ohjeita ja määräyksiä.¹¹

*Sisäasiainministeriön rajavartioasia*in osasto toimii samalla kertaa sekä ministeriön osastona että rajavartiolaitoksen esikuntana. Osaston asema perustuu rajavartiolaitoksesta 22. 12. 1944 annettuun lakiin (980/44), lähinnä sen 2 §:ään. Sanotun pykälän 2 momentin mukaan rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen, mikäli ei johonkin sen osaan nähden asetuksella toisin määrätä. Rajavartiolaitoksesta 30. 6. 1947 annetun asetuksen (581/47) 3 §:n mukaan rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön alainen. Saman pykälän mukaan »rajavartiolaitoksen käskyvallan haltijana toimii rajavartiostojen päällikkö apunaan rajavartiostojen esikunta, joka samalla toimii sisäasiainministeriön rajavartioasiain osastona». Lisäksi asetuksen 8 §, 13 §:n 2 ja 3 momentti,

¹¹ VOK VII s. 23 luonnehditaan osastoa seuraavasti: »Poliisiasiainosastoa voidaan pitää sellaisena ministeriön osastona, joka tehtäviensä puolesta on rinnastettavissa keskusvirastoon. Lisäksi osastolle antaa erityisen leimansa poliisin puoliosotilaallinen organisaatio sekä se seikka, että ylipoliisipäälliköllä ja poliisiylitarkastajalla on maan poliisiviranomaisiin nähden henkilökohtaista käskyvaltaa.»

sekä 24 §:n 1 momentti antaa rajavartiostojen päällikölle päätösvaltaa virkamiesten sijoittamista, nimittämistä sekä virkavapauden myöntämistä koskevilla asioilla.

Kuten mm. *valtionhallinnon organisaatiokomitea* on todennut, osasto toimii käytännössä päällikkövirastoksi muodostetun keskusviraston tapaan siten, että päätösvaltaa osastolla käyttää rajavartiostojen päällikkö. Ministerille esitellään osastolta lähinnä vain nimitysasioita ja raha-asioita, minkä lisäksi tärkeimmät rajatapahtumat luonnollisesti selostetaan ministerille. Valtioneuvoston sisäisesti on rajavartioasiain käsittely siten suurella määrällä desentralisoitu.¹²

Edellä selostettua sisäasiainministeriön rajavartioasiain osaston organisaatiota ei voida pitää esimerkkinä VNRatkL 3 §:n soveltamisesta. Kuten rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen johdantolauseestakin ilmenee, organisaatio perustuu rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin (980/44), jonka 2 §:n säännökset jo näyttävät antavan perusteen edellä selostetulle päätösvallan järjestelylle. Koska osasto kuitenkin tarjoaa sopivan vertailukohteen tarkasteltaessa muita ministeriöiden piirissä havaittavia järjestelyitä, olen pitänyt sen selostamista tässä yhteydessä tarpeellisena.

Sisäasiainministeriön väestönsuojeluasiainosastosta 20. 1. 1961 annetulla asetuksella (127/61) on osastolla toteutettu päätösvallan siirto virkamiehille tavalla, joka muistuttaa läheisesti poliisiasiain osastoa. Asetuksen 12 §:n mukaan osaston toimialaan kuuluvista asioista on sisäasiainministerille esiteltävä, paitsi valtioneuvostolle lain mukaan kuuluvia asioita, jotka asetuksella ovat uskotut sisäasiainministeriön lopullisesti päätettäväksi, hakemusasiat, mikäli ne eivät koske helpotusten saamista väestönsuojille asetetuista vaatimuksista, sekä asiat, joilla on laajakantoinen merkitys tai jotka erikseen ovat ministerin ratkaistaviksi määrättyt taikka jotka hän on ratkaistavikseen pidättänyt. Muut osaston toimialaan kuuluvat asiat ratkaisee osastopäällikkö, väestönsuojelun ylitarkastaja tai toimistopäällikkö, sen mukaan kuin osaston työjärjestyksessä määrätään. Asetuksen 10 §:n mukaan osaston työjärjestyksen vahvistaa osastopäällikön esityksestä sisäasiainministeri. Erityisesti on huomattava, että johdantolauseensa mukaan asetus on annettu MinisteriöL:n sekä VNRatkL 3 §:n nojalla.

Sisäasiainministeriön paloasiainosastosta, joka perustettiin 2. 12. 1960 annetun palolain (465/60) 2 §:n perusteella, annettiin 29. 6. 1961 asetus (375/61). Erikoista on, että asetuksen johdantolauseessa viitataan

¹² VOK VII s. 24—25.

ainoastaan MinisteriöL:iin ja VN RatkL 3 §:ään, ei sitävastoin em. palolain 2 §:ään. Päätösvallan siirto toteutettiin tälläkin osastolla samaan tapaan kuin saman ministeriön poliisiasia- ja väestönsuojeluasiainosaston kohdalla. Asetuksen 6 §:n mukaan on osaston toimialaan kuuluvista asioista sisäasiainministerille esiteltävä, paitsi valtioneuvostolle lain mukaan kuuluvat asiat, jotka asetuksella on uskottu sisäasiainministeriön lopullisesti päätettäväksi, hakemusasiat sekä asiat, joilla on laajempaa merkitystä tai jotka erikseen ovat ministerin ratkaistaviksi määrättyt taikka jotka hän on ratkaistavikseen pidättänyt. Muut osaston toimialaan kuuluvat asiat ratkaisee osastopäällikkö tai palotoimen ylitarkastaja, sen mukaan kuin osaston työjärjestyksessä määrätään. Työjärjestyksen vahvistaa osastopäällikön esityksestä sisäasiainministeri.

Valtiovarainministeriön ylimääräisestä järjestelyosastosta 14. 3. 1947 annetun asetuksen (219/47) 11 §:n mukaan valtiovarainministerille on esiteltävä, paitsi valtioneuvostolle lain mukaan kuuluvia asioita, jotka asetuksella ovat uskotut valtiovarainministeriön lopullisesti päätettäväksi, anomusasiat sekä asiat, joilla on laajakantoinen merkitys, tai jotka erikseen ovat ministerin ratkaistaviksi määrättyt, taikka jotka hän on ratkaistavikseen pidättänyt. Muut järjestelyosaston toimialaan kuuluvat asiat ratkaisee virastovaltuutettu, joka toimii osaston päällikkönä. Osastopäällikön itsenäistä ratkaisuvaltaa korostaa myös asetuksen 15 §. Mikäli rationalisoimistehtävä valtion virastossa tai laitoksessa on annettu määrätylle viran tai toimen haltijalle tai erityiselle elimelle, virastovaltuutetulla on oikeus antaa tälle sanotun tehtävän suorittamisesta tarpeellisiksi katsomiaan ohjeita ja määräyksiä.

Valtiovarainministeriön järjestelyosasto on rationalisointielin ja se toimii suorittaen selvityksiä ja tutkimuksia sekä antaen muille viranomaisille lausuntoja ja tehden tutkimustensa tarpeellisiksi osoittamia ehdotuksia. Osasto toimii siten hallinnon ns. esikuntaelimenä.¹³ Senthden asetuksen määräykset eivät merkitse sitä, että osastopäälliköllä olisi valtaa tehdä päätöksiä ns. ulkoisissa hallintoasioissa, jotka koskevat hallintokoneistoon kuulumattomien oikeussubjektien oikeuksia ja velvollisuuksia. Tässä kohden osaston asema eroaa muiden sellaisten ministeriöiden osastojen asemasta, joiden päälliköille on asetuksella uskottu päätösvaltaa.

Maatalousministeriön eläinlääkintöosasto perustettiin 21. 12. 1929 annetulla lailla (400/29), jolloin uudelle osastolle siirrettiin lääkintöhallitukselle kuuluneet, eläinlääkintölaitosta koskevat asiat. Tarkemmat

¹³ Esikuntatehtävistä valtionhallinnossa ks. VOK I s. 16—17; Langrod, RISA 1952 s. 562—572.

säännökset osastosta sisältyvät maatalousministeriöstä 19. 6. 1953 annettuun asetukseen (267/53). Sanotun asetuksen 14 §:n mukaan kansliapäällikkö ja eläinlääkintöosaston osastopäällikkö ratkaisevat ministerin sijasta lopullisesti ja omalla vastuullaan osaston toimialaan kuuluvat VNOS 35 §:n 1 momentissa mainitut asiat, mikäli niitä ei ole uskottu muun esittelijän ratkaistavaksi. Kansliapäällikön osalta selostettu säännös oikeastaan rajoittaa hänelle VNOS 34 ja 35 §:n mukaan kuuluvaa päätösvaltaa siirtämällä sanotun vallan eläinlääkintöosaston kohdalla sen osastopäällikölle. Asetuksen 11 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan eläinlääkintöosaston osastopäällikön tulee johtaa ja valvoa eläinlääkintölaitoksen toimintaa sekä huolehtia ja vastata sanotun laitoksen hallinnosta ja taloudesta, niin myös rahavarojen käytöstä ja tilityksestä. Saman momentin 4-kohdan mukaan osastopäällikön tulee *ratkaista* toimistopäällikköiden esittelystä ne osastonsa asiat, jotka eivät ole ministerin tai valtioneuvoston ratkaistavia.

Eläinlääkintöosaston itsenäinen toimivalta näkyy myös eläinlääkintötointa koskevassa lainsäädännössä.¹⁴

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön ilmailutoimiston asema on organisatorisesti rinnastettavissa edellä selostettujen ministeriön osastojen asemaan, vaikkakin se perustuu eri lainsäädäntöön ja asetukseen. Ilmailulain (25. 5. 1923/139) 4 §:n 4 momentin mukaan ilma-alusten rekisteriä pitää se viranomainen, joka asetuksella määrätään. Ilmailuasetuksen (127/37) 1 §:n mukaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä on ilmailutoimisto, jonka päällikkönä on ilmailuviranomaisena toimiva ilmailuasioiden esittelijä. Ilmailuviranomaisen toimivallasta sisältää Ilmailuasetus lukuisia säännöksiä. Huomattava on, että Ilmailuasetus on johdantolauseensa mukaan annettu Ilmailulain 14 §:n nojalla. Selostettu järjestely ei siten perustu VNRatKL:n säännöksiin.

Sosiaaliministeriön väliaikainen hintaosasto, josta on annettu asetus 11. 8. 1950/405, hoitaa hintojen säännöstelyä ja siihen liittyviä asioita. Osastopäällikkö ratkaisee sanotun asetuksen 5 §:n mukaan omalla vastuullaan ne osastolle kuuluvat, ministeriössä päätettävät asiat, joiden päättämisvaltaa ministeri ei ole pidättänyt itselleen. Osastopäälliköllä ei kuitenkaan ole valtaa ratkaista lain mukaan valtioneuvostolle kuuluvia, asetuksella ministeriön päätettäväksi uskottuja asioita.¹⁵

¹⁴ Ks. esim. L eläinlääkärintoimen harjoittamisesta 13. 6. 1941/423, § 1, 2, 4, 11, 12, 13 ja 17.

¹⁵ Asetuksen johdantolauseesta ei, enempää kuin sen muistakaan säännöksistä selviä, millä perusteella asetus on annettu. Puuttumatta asian taustaan laajem-

Maatalousministeriön asutusasiainosastosta 9. 2. 1945 annetun asetuksen (145/45) 18 §:ssä oli lueteltu ne asiat, jotka oli osastolta esiteltävä ministerin ratkaistavaksi. Saman asetuksen 20 §:n mukaan osastopäällikkö ratkaisi osaston toimivaltaan (oik. toimialaan) kuuluvat asiat, jollei asiasta päättäminen kuulunut »ylemmälle viranomaiselle». Samassa pykälässä oli myös osaston toimistopäälliköille annettu itsenäistä ratkaisuvaltaa. Asian, joka muutoin oli toimistopäällikön ratkaistava, saattoi osastopäällikkö 20 §:n 5 momentin nojalla ottaa ratkaistavakseen, jos hän katsoi asian laadun sitä vaativan. Osastopäällikön esityksestä saattoi maatalousministeriö oikeuttaa toimistopäällikön ratkaisemaan osastopäällikön sijasta määrättyjä, 20 §:n 1 momentin mukaan osastopäällikön ratkaistaviin kuuluvia asioita. Saman pykälän 4 momentin mukaan jaostopäällikkö ratkaisi lopullisesti ne asiat, jotka toimistopäällikkö osastopäällikön suostumuksella hänen ratkaistavakseen antoi.

Edellä esitetystä havaitaan, että asutusasiainosastossa on päätösvalan siirtäminen virkamiehille ollut toteutettuna jokseenkin laajassa mitassa. Onpa ollut voimassa erityiset säännökset siitäkin, miten osastopäällikölle kuuluvaa päätösvaltaa on siirretty toimistopäälliköille ja vastaavasti toimistopäälliköiltä jaostopäälliköille. Johdantolauseensa mukaisesti oli vuoden 1945 asetus säädetty asutusasiainosaston perustamisesta maatalousministeriöön 6. 11. 1936 annetun lain (337/36) nojalla. Sanottu laki ei kuitenkaan sisältänyt mitään sellaisia organisatorisia säännöksiä, joihin edellä selostetun asetuksen päätösvaltaa koskevat säännökset olisivat voineet perustua. Senjälkeen, kun asutushallitus on uudestaan perustettu 23. 12. 1958 annetulla lailla (537/58) 1 päivästä maaliskuuta 1959 lukien, jolloin asutusasiainosasto samalla lakkautettiin, on edellä selostettu järjestelmä siirtynyt historiaan.

Ministeriöiden kansliapäällikköjen yleisistä tehtävistä sisältyy säännöksiä VNOS 34 §:ään. Sanotun pykälän 2 momentin mukaan kansliapäällikkö ratkaisee omalla vastuullaan VNOS 35 §:n 1 momentissa mainitut asiat, mikäli niitä ei ole uskottu muun esittelijän ratkaistaviksi. Verrattaessa 34 §:n 2 momentin sanamuotoa 33 ja 35 §:ään käy ilmeiseksi, että asetus on tarkoittanut uskoa kansliapäällikölle suoraan päätösvaltaa, ilman että siinä tarvittaisiin tasavallan presidentin antamaa

malti, voitaneen pitää mahdollisena, että asetus nykyisin perustuu poikkeuslakina voimassa olevaan lakiin hintatason turvaamisesta 30. 12. 1957/444, joka on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Toisaalta voitaisiin myös katsoa, että asetus perustuu VNRatkL 3 §:n säännökseen, vaikkei sitä nimenomaan ole tullut lausutuksi. Tätä tulkintaa näyttäisi tukevan A kansanhuoltoministeriön lakkauttamisesta ja sille kuuluneiden asiain käsittelemisestä 22. 12. 1949/807, § 3.

valtakirjaa. Saamistani haastattelutiedoista on käynyt ilmi, että tuskin missään ministeriössä kansliapäällikkö täysin käyttää koko laajuudessaan VNOS 34 ja 35 §:ään perustuvaa päätösvaltaa, joka itse asiassa olisi hyvinkin laaja ja merkittävä, jos sitä kirjaimellisesti sovellettaisiin. Toisaalta kansliapäälliköllä eräissä tapauksissa on tasavallan presidentin valtakirja sellaisten asioiden ratkaisemiseen, jotka hän nähtävästi voisi ratkaista jo VNOS:n edellä mainittujen säännösten nojalla.

Edellä esitetystä havaitaan, että käytännössä on jatkuvasti katsottu voitavan suoraan asetuksella siirtää ministeriölle kuuluvaa päätösvaltaa tietyssä virka-asemassa olevalle ministeriön virkamiehelle, lähinnä osastopäällikölle, eräissä tapauksissa alemmillekin virkamiehille. Myös kirjallisuudessa on kysymystä käsitelty. *Björkstén* katsoo, että tasavallan presidentin määräystä on pidettävä tarpeettomana siinä tapauksessa, että asetuksessa jo on säädetty, että tietyn viran haltijalla on valta ratkaista tietyt asiat. Saman mielipiteen esittää myös *Hakkila*.¹⁶ Tosin kumpikaan heistä ei nimenomaan aseta kysymystä, voidaanko päätösvaltaa siirtää välittömästi asetuksella. Ilmeisesti *Björkstén* ja *Hakkila* edellyttävät, että vastaus tähän kysymykseen on myönteinen. *Valtioneuvoston ohjesääntökomitea* totesi mietinnössään v. 1943 tulkinnan vakiintuneen siinä kohden, että oikeus määräytyjen asiain ratkaisemiseen voidaan asetuksella välittömästi liittää johonkin esittelijän virkaan.¹⁷ *Kastari* toteaa niinkään v. 1947 ilmestyneessä tutkielmassaan, että sanottu, tosin »ilmeisesti lain alkuperäisen sisällön vastainen käytäntö» on katsottava vakiintuneeksi.¹⁸ Saman käsityksen omaksui myös *valtioneuvoston rationalisoimiskomitea*, joka luonnehti ko. käytäntöä lain sanamuodosta poikkeavaksi.¹⁹

Myös toisenlaisia käsityksiä on kuitenkin esitetty. *Lääkintähallintokomitea* mietinnössään lääkintäalan ylimmän johdon uudelleen järjestelystä v. 1954 käsitteli tätä, komitean työn kannalta tärkeitä kysymystä. Komitea selosti mietinnössään maatalousministeriön asutusasiainosaston, oikeusministeriön vankeinhoito-osaston ja sisäasiainministeriön poliisiasiainosaston organisaatiota. Periaatteessa komitea oli sillä kannalla, että sen perustettavaksi ehdottama sisäasiainministeriön lääkintäosasto olisi tarkoituksenmukaisimmin järjestettävissä em. itsenäisten ministeriön osastojen tapaan. »Komitean tietoon on kuitenkin tullut, että

¹⁶ *Björkstén* s. 209; *Hakkila* s. 866—867.

¹⁷ *Valtioneuvoston ohjesääntökomitea* s. 32—33, 49.

¹⁸ *Kastari*, LM 1947 s. 34.

¹⁹ *Valtioneuvoston rationalisoimiskomitea* s. 51.

tällaista järjestelyä ei nykyään pidetä hyväksyttävänä.»²⁰ Komitea ei tosin mainitse, kenen kannanotosta oikeastaan on kysymys. *Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea* on käsitellyt kysymystä v. 1958 valmistuneessa periaatemietinnössään. Komitea näyttää yhtyvän *lääkintähallintokomitean* selostamaan käsitykseen, jota organisaatiokomitea piti »kiistattomasti lain sanamuodon mukaisena». Samalla kannalla on komitea myös v. 1959 valmistuneessa II mietinnössään, jossa komitea esittää tuon pitkäaikaisen, lain sanamuodon vastaisen käytännön »lailistettavaksi» VNRatkL 3 §:n muutoksella.²¹ Kai Korte lausuu 3. 5. 1961 päivätyssä muistiossa, että nykyinen käytäntö noudattaa tulkintaa, jonka mukaan delegointia ei voida suorittaa pelkällä asetuksella ilman presidentin antamaa valtakirjaa.²²

Jos pyritään luonnehtimaan nykyistä tilannetta, on todettava, että viimeaikaisin käytäntö edelleenkin on sillä kannalla, että päätösvaltaa voidaan siirtää suoraan asetuksella. Tästä ovat tuoreimpina esimerkkeinä edellä selostetut kaksi asetusta: A sisäasiainministeriön väestönsuojeluasiainosastosta 20. 1. 1961/127 sekä A sisäasiainministeriön paloasiainosastosta 29. 6. 1961/375. Käsitys, jonka mukaan päätösvaltaa ei voida välittömästi asetuksella siirtää, on kylläkin saanut kannatusta, mutta se ei kuitenkaan ole tullut siinä määrin vallitsevaksi, että käytäntö olisi tässä kohden kokonaan luopunut aikaisemmalta linjaltaan. Tosin on tiettävästi eräissä tapauksissa jätetty järjestämättä jonkin ministeriön osaston asema edellä selostettujen ministeriön itsenäisten osastojen tapaan, koska tuollaisen järjestelyn laillisuutta on pidetty

²⁰ *Lääkintähallintokomitea* s. 13—14. Komitea selostaa tämän jälkeen delegoinnista voimassa olevia säännöksiä sekä lausuu: »Tämän mukaisesti on katsottava, että jostakin ministeriöstä annettavalla asetuksella ei tiettyjä asioita voida määrätä virkamiehen ratkaistavaksi, vaan että tällainen oikeus voi virkamiehelle syntyä vain tasavallan presidentin hänelle henkilökohtaisesti antaman valtuutuksen perusteella. Tämän tulkinnan huomioon ottaen komitean on ollut pakko luopua esittämästä suunnittelemaalleen ministeriön osastolle sellaista muutoin sopivampana pitämäänsä järjestysmuotoa, että asetuksessa oikeutettaisiin osastopäällikkö tai alempi virkamies ratkaisemaan kaikki ne osastolla käsiteltävät asiat, joita ei nimenomaisesti ole pidätetty ministerin ratkaistaviksi.» (s. 15).

²¹ VOK I s. 38—40; saman komitean mietintö II s. 9. Komitea lausui käsityksenään, että päätösvalan siirtäminen suoraan asetuksella, jota käytännössä jo aikaisemmin oli sovellettu mutta jota vastaan oli esitetty huomautuksia, kaipaisi nimenomaisen lakiin perustuvan valtuutuksen. Komitean ehdotuksessa on VNRatkL 3 §:n 4 momentti näin kuuluva:

Asetuksella voidaan ministeriön kanslia- tai osastopäällikkö tai muu esittelijä oikeuttaa ratkaisemaan ministeriössä päätettäviä asioita.

²² Korte s. 7—9.

kyseenalaisena. Kulloisenkin oikeuskanslerin kannanotto on saattanut ratkaisevasti vaikuttaa siihen, mitä linjaa on noudatettu.

Tiedossani ei ole tapausta, että jonkin ministeriön esittelijän suorittaman hallintotoimen pätevyys olisi kiistetty sillä perusteella, että esittelijän toimivalta on perustunut pelkästään asetukseen ja ettei hänellä ole ollut presidentin valtakirjaa. Tällaisia ratkaisuja tehdään vuosittain tuhansia. Mahdollisuus, että ne olisivat kaikki nulliteetteja, on ilman muuta pois suljettu. Sensijaan voidaan tietysti kysyä, ovatko tuollaiset päätökset kumottavissa olevia. Tiedossa ei myöskään ole tapauksia, joissa KHO olisi kumonnut jonkin päätöksen tällä perusteella. Vastaus tähänkin kysymykseen on käsitykseni mukaan kielteinen. Kun käytäntö on jo vuosikymmeniä ollut edellä selostetulla kannalla, olisi oikeusturvallisuuden kannalta arveluttavaa lähteä sille tielle, että kaikilta ministeriöiden »itsenäisten» osastojen suorittamilta hallintotoimilta putoaisi oikeudellinen perusta. On siten todettava, että *pitkäaikaisen käytännön mukaan voidaan ministeriön päätösvaltaa siirtää välittömästi asetuksella ministeriön osastopäällikölle tai kansliapäällikölle tai muullekin esimiesasemassa olevalle virkamiehelle. Tällä hallintokäytännöllä on tekijän käsityksen mukaan tavanomaisen oikeuden voima.*²³

Edellä esitetystä huolimatta olisi epäilemättä aiheellista uudistaa VNRatkL siten, ettei lain sanamuotokaan enää asettaisi estettä päätösvallan siirtämiselle suoraan asetuksella. Hallinnon tehokkuuden kan-

²³ Tekstissä esitettyä kantaa tukee etenkin se seikka, että virheelliseen päätösvallan siirtämiseen liittyy säännönmukaisesti haitallisia oikeusseuraamuksia, kuten jäljempänä XII ja XIII luvuissa osoitetaan. Päätösvallan siirtämiseen suoraan asetuksella ei tiettävästi ole liittynyt mitään tuollaisia oikeusseuraamuksia. Niemenomaan KHO:n käytäntöä ajatellen on kuitenkin todettava, että kysymyksessä on »virheellisyys», joka tuomioistuimen on tutkittava *viran puolesta* (ks. s. 228). Kun näin on asianlaita, voidaan pitää erittäin todennäköisenä, että KHO on jo lukuisissa valitusasioissa joutunut harkitsemaan kysymystä päätösvallan siirtämisestä suoraan asetuksella, mutta KHO ei ole pitänyt menettelyä ainakaan sillä tavoin virheellisenä, että se olisi aiheuttanut päätöksen kumoamisen ja poistamisen. Kun näin on asianlaita, joudutaan kysymään, mitä sisältöä sitten jää lausumalle, että päätösvallan siirtäminen suoraan asetuksella on »virheellistä» tai »lainvastaista». Nähdäkseni sille ei jää muuta sisältöä kuin se tosiseikka, että selostettu menettely todellakin on lain sanamuodon vastainen.

On myönnettävä, että edellä on esitetty vain yksi mahdollinen tulkinta siitä, mitä normin — tässä tapauksessa organisaationormin — *voimassaolo* itse asiassa merkitsee. Asian syvällisempi pohtiminen johtaisi oikeusteoreettisiin kysymyksenasetteluihin, jotka eivät enää kuulu tämän teoksen puitteisiin. Ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa s. 101—106, etenkin s. 104 aliv. 17, jossa on käsitelty vastaavanlaisia ongelmia.

nalta ja ottaen huomioon nimenomaan myös oikeusturvanäkökohdat on epäilemättä asetettava etusijalle käytännön jo omaksuma yksinkertaistettu menettely. Sillähän on puolellaan paitsi muuta, sekin etu, että suoritettu päätösvallan siirto tulee *julkiseksi*.

4. *Pätösvallan siirtäminen erityisellä määräyksellä*

Yleistä

Edellä on selostettu käytäntöä, jonka mukaan ministeriön päätösvaltaa voidaan välittömästi asetuksella siirtää määrätyssä virka-asemassa olevalle ministeriön virkamiehelle. Tämä käytäntö ei suinkaan ole kokonaan syrjäyttänyt VN RatkL 3 §:ssä tarkoitettua menettelyä, jonka mukaan päätösvallan siirtämiseen tarvitaan *asetus ja tasavallan presidentin valtioneuvoston esityksestä tekemä eri päätös*. Tätä päätöstä VNOS 33 § kutsuu määräykseksi. Tarkoituksena on seuraavassa lähemmin tarkastella tuollaiseen määräykseen liittyviä oikeuskysymyksiä.

VNOS 33 §:ssä tarkoitettua määräystä on pidettävä luonteeltaan hallinnon sisäisenä toimenä. Varsinaisena hallintotoimenä sitä ei tässä teoksessa omaksutun terminologian mukaan voida pitää (ks. IV luvun jaksoa A). Päätösvallan siirtämistä koskeva ratkaisu sisältää organisaatio-normin, joka yleensä on osaksi konkreettinen ja osaksi abstraktinen. Se sisältää konkreettisen, virkamiehen nimen avulla tapahtuvan määräyksen siitä, kenelle päätösvaltaa siirretään. Mitä taas siirrettäviin asioihin tulee, määräys on tältä osin yleensä luonteeltaan abstraktinen. Määräyksellä ei, vaikka se olisi abstraktinenkin luonteeltaan, ole välittömästi hallintokoneiston ulkopuolisten oikeusasemaan ulottuvia vaikutuksia.

VNOS 33 §:ssä tarkoitettua määräystä voidaan tarkastella myös siltä kannalta, kuinka paljon harkintaa määräyksen antamisessa on. Näyttää ilmeiseltä, että tässä tarkoitettua päätöstä on pidettävä luonteeltaan lähinnä vapaaharkintaisena toimenä. Määräystä annettaessa ovat pääkysymyksiä, joihin harkinta kohdistuu, kysymys siitä, halutaanko ryhtyä päätösvallan siirtämiseen, kenelle päätösvaltaa siirretään, sekä kysymys siitä, mitä asioita tai asiaryhmiä päätösvallan siirtäminen koskee. Kaikissa näissä kysymyksissä on lainsäätäjä ilmeisestikin halunnut jättää ratkaisijalle laajan harkintavallan. Eri asia tosin on, että harkinnalla tässäkin tapauksessa on tietyt rajansa, joiden puitteissa määräyksen

tulee pysyä. Niinpä määräyksen on pysyteltävä niissä rajoissa, jotka VNOS 35 § tai muu asetus päätösvallan siirtämiselle asettaa.

Käsitykseni mukaan ei päätösvallan siirtämiseen kuuluvia ilmiöitä ole syytä ryhtyä tarkastelemaan sidotun ja vapaan harkinnan välisten ongelmien kannalta. Oppi sidotusta ja vapaasta harkinnasta, jota meillä etenkin *Merikoski* on kehittänyt, soveltunee lähinnä vain ns. ulkoisiin hallintoasioihin, joissa on kysymyksessä hallintokoneiston ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasema.²⁴

Kysymys päätösvallan siirtämisestä esitellään asianomaisesta ministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnossa. Asian esittelee joko kansliapäällikkö tai muukin ministeriön esittelijä. Sitä esittelijää, jolle päätösvaltaa aiotaan siirtää, on pidettävä esteellisenä asiaa esittelemään. VNOS 33 §:ssä tarkoitetun määräyksen antaa tasavallan presidentti »valtioneuvoston esityksestä». Tästä seuraa, että jos valtioneuvoston yleisistunto ei puolla ehdotettua päätösvallan siirtämistä, asia jää sillensä. Presidentti ei siten voi antaa määräystä päätösvallan siirtämisestä, ellei asiassa ole olemassa VNRatkL 3 §:n 4 momentissa ja VNOS 33 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston esitystä. Asianomainen ministeri ei voi yksin eikä myöskään valtioneuvoston vähemmistö voi saattaa asiaa tasavallan presidentin käsiteltäväksi. Tasavallan presidentillä ei toisaalta ole mitään velvollisuutta antaa VNOS 33 §:ssä tarkoitettua määräystä, vaikka valtioneuvosto sitä esittääkin.

Kenelle päätösvaltaa voidaan siirtää

Henkilökysymykseen nähden VNRatkL ja VNOS antavat laajan harkintavallan päätösvallan siirtämisessä. VNRatkL 3 §:n 4 momentti ja VNOS 33 § edellyttävät ilmeisesti, että ao. esittelijä mainitaan nimeltä, jolloin määräys koskee vain häntä henkilökohtaisesti. Tämän puolesta puhuu, paitsi mainittujen säännösten sanamuoto, myös se seikka, että päätösvallan siirtäminen edellyttää yleensä luottamusta ao. henkilön kykyyn itsenäisesti ratkaista asioita. Säännöllisesti määräyksessä mainitaan myös esittelijän virka-asema. Tätä onkin pidettävä välttämättömänä. Luonnollista on, että määräyksen voimassaolo jatkuu vain niin

²⁴ Sidotusta ja vapaaharkintaisesta hallintotoiminnasta ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta, passim.; *sama*, Julkisoikeus I s. 85–88; *sama*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 49–74. *Merikoski* itse huomauttaa, Vapaa harkinta s. 3–4, että hänen esityksensä koskee lähinnä ns. »hallintoalamaisiin kohdistuvia yksittäistapauksellisia hallintotoimia».

kauan, kun ko. henkilö on määräyksessä mainitussa virassa. Jos hän eroaa tai siirtyy toiseen virkaan, määräys lakkaa olemasta voimassa.²⁵ Tätä sääntöä ei kuitenkaan voitane pitää poikkeuksettomana. Jos esim. hallitussihteerin virka muutetaan hallitusneuvoksen viraksi tehtävien pysyessä ennallaan ja siten, että entisen hallitussihteerin viran haltija siirtyy suoraan lain ja sen nojalla annetun asetuksen perusteella uuteen hallitusneuvoksen virkaan, voinee määräys ilman muuta jatkua. Jos sen sijaan myös tehtävät muuttuvat toiseen virkaan siirtymisen johdosta, on määräys katsottava rauenneeksi. Tuollaista raukeamista ei käytännössä todeta eri päätöksellä.

Ketkä ovat »esittelijöitä» VNRatkL 3 §:n tarkoittamassa merkityksessä? Vastaus tähän saadaan VNOS 31 ja 32 §:stä. VNOS 31 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ovat esittelijöinä hallitusneuvokset, vanhemmat ja nuoremmat hallitussihteerit sekä ne muut ministeriöiden viran haltijat, jotka tasavallan presidentti nimittää. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi tarvittaessa määrätä ylimääräiseksi esittelijäkseen pätevän henkilön. Mikään ei estäne siirtämästä päätösvaltaa myös valtioneuvoston ylimääräiselle esittelijälle. VNOS 32 §:n 1 momentin mukaan ministeriössä esittelevät asioita 31 §:n 1 momentissa mainitut ministeriön viran haltijat sekä ne viran tai toimen haltijat, joiden tehtäviin se erikseen on säädetty kuuluvaksi, niin myös ne muut ministeriön viran tai toimen haltijat ja ylimääräisten tointen haltijat, jotka ministeriö siihen on määrännyt. Mikään ei viittaa siihen, etteikö päätösvaltaa voitaisi siirtää virkamiehelle, joka VNOS 32 §:n 1 momentin mukaan on ministeriön esittelijä, mutta joka ei ole oikeutettu esittelemään asioita valtioneuvostossa. VNOS 32 §:n 2 momentin mukaan ministeriö voi määrätä ministeriön alaisen viraston päällikön, jäsenen tai muun viran tai toimen haltijan valmistelevaan ja ministeriössä esittelemään ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, joko yleensä tai erityistä asiaa, etupäässä niitä, joita hän virastossaan on käsitellyt. Voidaanko ministeriön päätösvaltaa siirtää myös tällaiselle esittelijälle, joka ei ole ministeriön virkamies? Sama kysymys koskee myös sellaista valtioneuvoston ylimääräistä esittelijää, joka ei ole minkään ministeriön virkamies. Vastaus tähän kysymykseen on nähdäkseni kieltevä. Tämän puolesta puhuu jo VNRatkL 3 §:n 4 momentin sanamuoto. Siinä lausutaan, että »tasavallan presidentti määrää valtioneuvoston esityksestä, kenelle tai keille ministeriön edellämämainituista virkamiehistä tällainen valtuus annetaan». Edelleen voidaan pitää ilmeisenä, että

²⁵ Ks. Björkstén s. 209.

VNRatkL on tarkoittanut järjestää vain päätösvallan käytön ministeriöissä. Olisi selvästi lain tarkoituksen vastaista, jos siihen vedoten siirrettäisiin päätösvaltaa ministeriöltä vaikkapa ministeriön alaisen keskusviraston päällikölle.²⁶

Edellä on jo koetettu selventää sitä virkamiesten piiriä, joka voi tulla kysymykseen ministeriön päätösvallan käyttäjänä. On kysyttävä, voidaanko päätösvaltaa siirtää kenelle tahansa ministeriön virkamiehelle riippumatta ministeriön osastojaosta ja virkamiesten välisestä, organisaationormein vahvistetusta työnjaosta? Kansliapäällikön osalta asia on sikäli selvä, että hänelle voidaan siirtää päätösvaltaa mille hyvänsä ministeriön osastolle kuuluvissa asioissa. Hänenhän edellytetään toimivan ministerin lähimpänä apuna ministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa (VNOS 34 §). VNOS 40 §:n mukaan viran ja toimen haltijain tehtävät määrätään tarkemmin eri ministeriöitä koskevissa asetuksissa sekä niissä työjärjestyksissä, jotka valtioneuvosto ja ministeriöt itselleen laativat. Saman pykälän 2 momentin mukaan tulee viran ja toimen haltijain muutoin suorittaa ne tehtävät, jotka heidän hoidettavikseen on annettu. Organisaatioasetuksia ja työjärjestyksiä laadittaessa pyritään usein tiettyyn joustavuuteen. Niinpä esim. valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen (42/1949) 27 §:n mukaan valtiovarainministeri voi hallitusneuvoksen, toimistopäällikön tai hallitussihteerin valmisteltavaksi ja esiteltäväksi antaa sellaisenkin asian, jonka käsittely sanotun asetuksen mukaan kuuluu toiselle osastolle tai toimistolle tahi työjärjestyksen mukaan toiselle viran tai toimen haltijalle. Asetuksen 23 §:n mukaan työjärjestyksen vahvistaa valtiovarainministeri. Maatalousministeriöstä annetun asetuksen (267/1953) 13 §:n mukaan maatalousministeriö vahvistaa itselleen työjärjestyksen. Sanotun pykälän 3 momentin mukaan on kukin viran ja toimen haltija vahvistetusta työnjaosta huolimatta velvollinen tarvittaessa suorittamaan ne tehtävät, jotka ministeri, kansliapäällikkö tai asianomainen osasto- tai toimistopäällikkö määrää. Kauppa- ja teollisuusministeriöstä annetun asetuksen (93/1961) 10 ja 11 § sisältävät säännöksiä kansliapäällikön ja osasto- sekä toimistopäälliköiden tehtävistä. Tarkemmat määräykset työnjaosta toimistojen sekä niiden viran ja toimen haltijain kesken annetaan ministeriön työjärjestyksessä (13 §:n 2 mom.). Tarvittaessa tulee ministeriön viran ja toimen haltijan suorittaa ministerin tai kansliapäällikön määräyksestä muidenkin osastojen tehtäviä (13 §:n 1 mom.). Edellä esitetyt asetusten kohdat ovat tyypillisiä

²⁶ Tällainen päätösvallan siirto voisi myös merkitä keskusvirastossa noudatettavan asioiden käsittelyjärjestyksen syrjäyttämistä.

siä esimerkkejä. Vastaavia tai vastaavanlaisia säännöksiä sisältävät mm. sisäasiainministeriöstä annetun asetuksen (909/1944) 18 §, puolustusministeriöstä annetun asetuksen (357/1952) 20 §, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä annetun asetuksen (184/1946) 11 §, sekä sosiaaliministeriöstä annetun asetuksen (579/1951) 15 §.

Edellä esitetystä havaitaan, että useimpien ministeriöiden osalta on jo asetuksessa säännös, joka oikeuttaa ministeriön päällikön, eräissä tapauksissa myös esimiesasemassa olevan virkamiehen antamaan viran ja toimen haltijoille tehtäviä, jotka poikkeavat asetuksella tai työjärjestyksellä vahvistetusta tai muutoin vakiintuneesta työnjaosta. Näillä säännöksillä tahdotaan taata organisaation joustavuus ja estää sen kangistuminen kaavoihinsa. Sanamuotonsa mukaan tuollaiset »joustavuusklausulit» koskevat lähinnä asioiden valmistelua ja esittelemistä ja muita niihin verrattavia tehtäviä. Nähdäkseni niitä voidaan kuitenkin tulkita siten, että ne sallivat myös päätösvallan siirtämisen virkamiehelle asioissa, jotka vahvistetun työnjaon mukaan eivät hänelle kuulu. Mutta tietysti tällaisissa poikkeamisissa täytyy noudattaa objektiivista harkintaa, kuten hallinnossa yleensäkin. Sentähden tässä tarkoitettu menettely voinee tulla kysymykseen ainoastaan harvinaisissa poikkeustapauksissa. Jos taas ministeriötä koskevassa asetuksessa tai sen nojalla annettussa työjärjestyksessä ei ole mitään säännöstä, joka oikeuttaisi poikkeamaan vahvistetusta työnjaosta, ei siitä voitane poiketa myöskään päätösvaltaa siirrettäessä. Kuten edellä jo on osoitettu, päätösvallan siirtämistä koskeva määräys on luonteeltaan hallinnon sisäinen toimi. Tasavallan presidentti on tällaista tointa suorittaessaan sidottu yleiseen normiin, jonka valtioneuvosto tai vaikkapa ministeriö on laillisen valtuutuksen perusteella antanut. Hän ei voi ratkaisua suorittaessaan sivuuttaa tuollaista normia. Eri asia on sitten, että presidentti mahdollisesti voi asetuksella antaa asiasta uudet säännökset, jotka kumoavat aikaisemmin annetut alemmanasteiset normit.²⁷ Tämän jälkeen hän on hallintotoimia suorittaessaan sidottu sanotussa asetuksessa vahvistettuihin säädöksiin.

Mitä edellä on esitetty, tarkoittaa lähinnä tapauksia, joissa poikkeaminen vahvistetusta työnjaosta tapahtuisi horisontaalisessa tasossa, esim. osastolta toiselle. Mitään estettä ei ole sellaiselle päätösvallan siirrolle, että päätösvalta asioissa, joita esittelijä A valmistelee ja esittelee, siirretään A:n esimiehelle, esim. osasto- tai toimistopäällikölle. Tällaisessa tapauksessa ei olekaan kysymyksessä mikään poikkeaminen vahvistetusta organisaatiosta, vaan ko. tapausta on pidettävä päätösvallan siir-

²⁷ Ks. tästä V luvun jaksoa D.

tämisen normaalitapauksena. Selvennykseksi on kuitenkin mainittava, että osasto- tai toimistopäällikköporras voidaan päätösvaltaa siirrettäessä sivuuttaa siten, että päätösvalta siirretään suoraan asian esittelijälle.

Asetus voi toisinaan rajoittaa niiden virkamiesten piiriä, joille päätösvaltaa voidaan siirtää. Niinpä valtiovarainministeröstä annetun asetuksen (42/1949) 24a §:n (muut. 249/1960) 2-kohdan mukaan voidaan veroasiainosaston osastopäällikölle uskoa omalla vastuullaan ratkaistavaksi asiat, jotka koskevat verotoimistojen virkojen ja toimien täyttämistä samoin kuin niiden haltijoiden virkavapautta ja virkaeroa, verojohtajien nimittämistä lukuunottamatta. Tällaisessa tapauksessa ei henkilökysymykseen nähden jää mitään harkintaa. Harkinta rajoittuu lähinnä siihen, ryhdytäänkö ko. säännöksessä tarkoitettuun päätösvallan siirtoon vai ei, sekä myönteisessä tapauksessa, kysymykseen siirrettävän päätösvallan laajuudesta.

VNRatKL 3 §:n 4 momentin mukaan tasavallan presidentti määrää valtioneuvoston *esityksestä*, kenelle ministeriön virkamiehistä annetaan valtuus ratkaista asioita omalla vastuullaan. Kysytään, onko presidentti henkilökysymykseen nähden sidottu valtioneuvoston esitykseen? Vastaus on nähdäkseni kielteinen. Presidentti voi antaa määräyksen muulle virkamiehelle kuin sille, jota valtioneuvosto esittää, kunhan vain tämä muu virkamies sen mukaan, mitä edellä on esitetty, saattaa tulla kysymykseen päätösvallan käyttäjänä. Käyttäessään sanaa esitys on lainsäätäjä ilmeisesti tarkoittanut antaa tälle sanalle saman merkityksen kuin sillä virkamiesoikeudessa on.²⁸ Täysin kiistatonta on, että valtioneuvoston esitys virkanimitysasiassa ei sido presidenttiä.²⁹ Mikään ei anna aihetta olettaa, että lainsäätäjä olisi tässä kohden tarkoittanut toisenlaista järjestelyä. Toisaalta on myös selvää, ettei valtioneuvostokaan henkilökysymyksessä ole sidottu siihen, mitä asianomainen ministeriö ehdottaa. — Käytännössä ei henkilökysymyksissä tietävästi yleensä esiinny erimielisyyksiä päätösvaltaa siirrettäessä. Useimmissa tapauksissa valtioneuvosto ja presidentti ratkaisevat asian esittelevän ministeriön ehdotuksen mukaisesti.

Siirrettävän päätösvallan laajuus

VNRatKL 3 §:n 3 momentti edellyttää, että asetuksella määrätään, mitkä asiat voidaan uskoa ministeriön kanslia- tai osastopäällikön tai

²⁸ Ks. HM 87 ja 89 §.

²⁹ Ks. esim. *Hakkila* s. 330; *Rytikölä*, Virkamiesoikeus s. 19; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 289—290.

muun esittelijän ratkaistavaksi. Toisaalta saman lain 2 §:n 4 momentti sisältää päätösvallan siirtämistä koskevan rajoituksen. Valtioneuvostolle hallitusmuodon tai muun lain mukaan kuuluvaan asiaan, joka asetuksella on uskottu ministeriön lopullisesti päätettäväksi, ei saada soveltaa, mitä lain 3 §:ssä säädetään ministeriön kanslian tai osaston päällikön taikka muun esittelijän oikeudesta omalla vastuullaan ratkaista asioita. Tämä kielto muodostaa ehdottoman esteen päätösvallan siirtämiselle. Kuten edellä on VI luvun C-jaksossa esitetty, on VNRatkL 2 §:n 3 momentin järjestely sikäli erikoinen, että se oikeuttaa — eräin poikkeuksin — *asetuksella* siirtämään ministeriölle päätösvaltaa valtioneuvostolta, vaikka valtioneuvoston päätösvalta perustuisikin perustuslakiin tai tavalliseen lakiin. Kysymyksessä on eräänlainen valtuuslaki, joka huomattavalla tavalla laajentaa asetuksen toimivaltaa siitä, mikä se on HM 28 §:n mukaan. Tätä taustaa vasten on täysin ymmärrettävää, että on tahdottu saada takeet siitä, että päätösvalta tällaisissa asioissa pysytetään valtioneuvoston jäsenten käsissä.

Yleisiä säännöksiä siitä, mitä asioita voidaan uskoa esittelijälle omalla vastuullaan ratkaistavaksi, sisältää VNOS 35 §.³⁰ Tämän pykälän säännökset koskevat valtioneuvoston kansliaa ja kaikkia ministeriöitä. Eri ministeriöitä koskevissa asetuksissa tavataan lukuisia säännöksiä siitä, mitä asioita *voidaan* uskoa esittelijän ratkaistavaksi. Erityisen laajaa päätösvallan siirtoa edellyttää sosiaaliministeriöstä annetun asetuksen (579/1951) 21 §, joka luettelee 23 eri asiaryhmää, jotka voidaan uskoa ministeriön osastopäällikön tai muun esittelijän ratkaistavaksi. Mikään ei myöskään estä antamasta *erillistä* asetusta, jossa säädetään, että tietyt asiat voidaan uskoa ministeriön esittelijän ratkaistaviksi.³¹

Siirrettävän päätösvallan laajuuteen nähden ei presidentti ole sidottu valtioneuvoston esitykseen sen enempää kuin henkilökysymyksenkään osalta, kunhan vain annettava määräys pysyttelee VNOS 35 §:n tai muun vastaavan asetuksen puitteissa. Samoin ei myöskään valtioneuvoston voida katsoa olevan sidottu siihen, mitä asianomainen ministeriö esittää.

³⁰ Ks. ed. s. 139. VNOS 35 §:n sen kohdan, jossa mainitaan lainmukaisen eläkkeen myöntäminen valtion viran- tai toimenhaltijalle, on katsottava kumoutuneen eläkkeiden myöntämisen tultua 11. 12. 1959 annetulla asetuksella (452/59) siirretyksi valtiokonttorille. Ks. A virkamieseläkkeistä 30. 9. 1950/460, § 7 (muut. 452/59).

³¹ Esimerkkejä: A eräiden sisäasiainministeriössä käsiteltävien asiain uskomisesta esittelijän ratkaistavaksi 27. 4. 1944/277; A eräiden kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä käsiteltäviin asiain uskomisesta esittelijän ratkaistaviksi 30. 7. 1943/640.

Kun päätösvaltaa on siirretty ministeriön esittelijälle, käsittää esittelijän toimivalta ne asiat, jotka ovat mainitut hänelle annetussa määräyksessä (VNOS 33 §). Esittelijän toimivalta voidaan määräyksessä ilmaista eri tavoin. Niinpä voidaan ministeriön osastopäällikkö valtuuttaa ratkaisemaan osaston toimialaan kuuluvat, VNOS 35 §:ssä tarkoitettut asiat. Tällöin esittelijän päätösvallan laajuus on suorastaan riippuvainen siitä, miten VNOS 35 §:ää kussakin tapauksessa on tulkittava. Mutta esittelijän ratkaistavaksi tarkoitettut asiat voidaan ilmaista myös tarkemmin yksilöityinä. Tällainen yksilöinti tapahtuu luonnollisesti usein helpoimmin mainitsemalla lainkohta, johon siirrettävä toimivalta perustuu, esim. siten, että esittelijä oikeutetaan ratkaisemaan asiat, jotka koskevat moottoriajoneuvoasetuksen (330/1957) 66 ja 75 §:ssä tarkoitettua luvan myöntämistä. Sama asia voidaan ilmaista toisinkin sanomalla, että esittelijä oikeutetaan omalla vastuullaan ratkaisemaan asiat, jotka koskevat luvan myöntämistä ammattimaisen autoliikenteen harjoittamiseen. Käytetyt sanonnat vaihtelevat melkoisesti.

Käytännössä huolehditaan yleensä siitä, ettei samaa päätösvaltaa siirretä kahdelle tai useammalle virkamiehelle. Joskus saattaa jonkin asiar ryhmän laajuus kuitenkin johtaa siihen, että annetaan päällekkäisiä valtakirjoja. Tällaiseen menettelyyn liittyy se haitta, että päällekkäisestä toimivallasta voi aiheutua sekavuutta ja toimivaltaristiriitoja. Käytännössä tämä haitta on vältettävissä jakamalla jo päätösvaltaa siirrettäessä toimivalta tiettyjen perusteiden mukaan tai toimittamalla jako ministeriön työjärjestyksessä taikka muulla ministeriön sisäisellä virkakäskyllä. Mitään estettä ei ole siihen, että esittelijä A saa määräyksen ratkaista B:n estyneenä ollessa asiat, jotka B on määrätty ratkaisemaan. Tällaisia määräyksiä, jotka takaavat hallinnon säännöllisen ja nopean kulun, esiintyy käytännössä ainakin eräissä ministeriöissä.

5. Päätösvallan siirtäminen muilla tavoin

Edellä on tehty selkoa päätösvallan siirtämisestä, joka tapahtuu asetuksella sekä siirtämisestä, joka suoritetaan antamalla ministeriön esittelijälle erityinen VNOS 33 §:ssä tarkoitettu määräys. On vielä kysyttävä, voidaanko mahdollisesti muillakin tavoin siirtää virkamiehille päätösvaltaa, joka kuuluu ministeriön päällikölle? Voisiko tällainen siirtäminen kenties tapahtua vapaamuotoisesti siten, että ministeri ilmoittaa siitä ao. esittelijälle vain suullisesti? Jos mennään vielä pitemmälle, saatetaan kysyä, voisiko ministeriön esittelijä ministeriön puolesta rat-

kaista jonkin asian, koska hän arvelee tuntevansa sen riittävän hyvin ja koska hän myös tuntee ministeriön samanlaatuissa asioissa noudattaman, kenties vakiintuneen käytännön? Näihin kysymyksiin on epäilyksittä vastattava kieltävästi ainakin siltä osin kuin kysymyksessä ovat *hallintotoimet* eli toimet, joilla on hallintokoneiston ulkopuolisiin oikeussubjekteihin ulottuvia oikeusvaikutuksia. On jokseenkin selvää, että VNRatkL on tarkoittanut tyhjentävästi säädellä ne tavat, joita on noudatettava päätösvaltaa siirrettäessä. Ei voida tulla muuhun kuin siihen tulokseen, että kaikki vapaamuotoiset päätösvallan siirtämiset ovat oikeudellisesti virheellisiä.

Hallinnon sisäisten toimien osalta lienee asianlaita toinen. Onhan selvää, ettei minkään suuren viraston päällikkö voi henkilökohtaisesti ratkaista kaikkia viraston toimintaan liittyviä, sisäistä laatua olevia kysymyksiä. Käytännössä on muodostunut jokseenkin joustava menettelytapa, joka lähtee yksinkertaisesti siitä, että tärkeimmät asiat esitellään viraston päällikölle, vähemmän tärkeät ratkaistaan alemmissa portaissa. Tämä pitää omien havaintojeni mukaan paikkansa myös ministeriöihin nähden. Jos esim. ministeriön konekirjoittaja haluaa siirtää ruokatuntinsa myöhemmäksi käydäkseen kampaajalla, ei asiaa esitellä ministerin ratkaistavaksi, vaan luvan antaa tai sen epää jokin muu esimies. Kun *Kastari* v. 1947 esittää eräillä tahoilla päädytyn siihen, että esimies voi täysin muotovapaasti alaiselleen luovuttaa päätettäväksi tai päinvastoin itselleen pidättää ne asiat tai asiaryhmät, jotka hän kulloinkin harkitsee tarkoituksenmukaiseksi, lienee hänen esityksensä ainakin osaksi perustunut poikkeusajan hallinnosta tehtyihin havaintoihin ja osaksi taas sisäisissä hallintoasioissa noudatettuun käytäntöön. Joka tapauksessa *Kastari* leimaa tällaisen menettelyn lainvastaiseksi.³²

Omakohtaisten kokemusteni ja suorittamieni haastatteluiden perusteella olen tullut siihen käsitykseen, ettei vapaamuotoista päätösvallan siirtoa ministeriöissä nykyisin esiinny, lukuunottamatta eräitä poikkeuksellisia pidettäviä tapauksia. Mitä nimenomaan ulkoasiainministeriöön tulee, jossa vapaamuotoista delegointia on alunperin esiintynyt ja edelleenkin esiintyy, on todettava sanotun ministeriön olevan erityisasemassa muihin verrattuna. Varsinaisia hallintopäätöksiä tehdään siellä vähän ja suurin osa toiminnasta on sellaista, mikä jää hallintotoimien suorittamisen ulkopuolelle. Tämä johtuu jo ministeriön tehtävien luonteesta.³³

³² *Kastari*, LM 1947 s. 34—35.

³³ Ks. myös ed. s. 102.

6. Päätösvallan pidättäminen

VNOS 36 §:n mukaan »ministeri voi pidättää itselleen päättämisvalan asiassa, jonka esittelijä muutoin saisi ratkaista». Tämä säännös ei perustu VN RatkL:iin, jolle se on kokonaan tuntematon. Säännöksen on siten lähinnä katsottava perustuvan HM 28 §:ään, jonka mukaan tasavallan presidentillä on oikeus asetuksella antaa säännöksiä mm. hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta.

Ministerin pidättämisvalta käsittää ilman muuta kaikki ne tapaukset, joissa päätösvaltaa on siirretty ministeriön esittelijälle tasavallan presidentin antamalla määräyksellä. Tämähän on se päätösvallan siirtämisen normaalimuoto, jota VNOS lähinnä pitää silmällä. Pidättämisvallan olemassaolo on riippumaton siitä, onko esittelijälle annettu määräyksessä sitä koskevaa mainintaa. Käytännössä on eräissä tapauksissa tällainen päättämisvallan rajoitus ilmaistu määräyksessä.

Vaikeampaa on sensijaan vastata kysymykseen, koskeeko ministerin pidättämisvalta myös sellaisia asioita ja asiaryhmiä, joissa päätösvaltaa on suoraan asetuksella siirretty ministeriön tiettyssä virka-asemassa olevalle virkamiehelle, edellyttäen, ettei ao. erityisasetus sisällä nimenomaista säännöstä siitä, että ministerillä on tällainen valta. Tuollainen nimenomainen säännös sisältyi 1922 VNOS 23 §:n 1 momenttiin: »Ellei asianomainen ministeri ole pidättänyt itselleen päättämisvaltaa, ratkaise kanslia- tai osastopäällikkö tahi siihen määrätty esittelijä, ministerin sijasta, lopullisesti ja omalla vastuullaan asiat...» Tällaisessa tapauksessa ministerin pidättämisvalta sekä kanslia- tai osastopäällikön ratkaisulta perustuivat *samaan* asetukseen. Näin on nykyisinkin asianlaita ministeriön kansliapäällikön päättämisvaltaan nähden, joka perustuu VNOS 34 §:n 2 momenttiin. Lienee pidettävä selvänä, että ministerin pidättämisvalta käsittää myös sellaiset asiat, jotka kansliapäällikkö VNOS 34 §:n 2 momentin nojalla — ilman erityistä määräystä — on oikeutettu ratkaisemaan. Nyt onkin vain kysyttävä, muuttuuko asia toiseksi sen johdosta, että esim. ministeriön osastopäällikön päätösvalta perustuu *erilliseen* asetukseen. Näin ei nähdäkseni ole asianlaita. VNOS sisältää valtioneuvoston kansliaa ja kaikkia ministeriöitä koskevat yleisluonteiset organisaationormit. Niitä on noudatettava sellaisissakin tapauksissa, joissa jonkin ministeriön tietystä osastosta on annettu erityisasetus, sikäli kuin tuo erityisasetus ei nimenomaan toisin säädä. Säännös ministerin pidättämisvallasta ei ole ristiriidassa sen kanssa, että esittelijälle on jol-

lakin alalla suoraan asetuksella siirretty päätösvaltaa. Mutta jos erityisasetuksessa säädetään, että VNOS 36 §:ää ei ole sovellettava, on asia tietysti toinen. Sellaisessa tapauksessa erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen. Edellä esitetty perustelu on lähinnä laintulkinnallinen. Samaan tulokseen johtavat nähdäkseni myös periaatteelliset näkökohdat. Meidän valtiosääntömme perusteisiin kuuluu parlamentarismien periaate, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset. On selvää, että vastuunalaisuuden merkitys vesittyy sitä enemmän, kun vähemmän sananvaltaa ministerillä on ministeriossaan. Toisaalta voidaan sanoa, että uskomalla asetuksella esittelijälle itsenäistä ratkaisovaltaa on tahdottu taata tietyn alan toiminnan jatkuvuus ja johdonmukaisuus, jota ministerin asioihin puuttuminen voisi häiritä. Nämä vastakkaiset näkökohdat liikkuvat kuitenkin eri tasoilla. Lienee lähdeittävä siitä, että valtiosääntöoikeuden keskeiset periaatteet kulkevat käytännöllis-hallinnollisten näkökohtien edellä. Toisaalta on kyllä myönnettävä, että tätä taustaa vastaan on outoa, että ministerin pidättämisvalta perustuu pelkästään asetukseen. Pidättämisvallasta olisi ehkä ollut syytä ottaa säännös VN RatkL:iin.

Edellä on kosketeltu ministerin valtaa pidättää ratkaistavakseen asioita, jotka on uskottu ministeriön virkamiesten päätettäväksi. Nähdäkseni ei ole olemassa estettä sille, että VNOS 33 §:n tarkoittamassa määräyksessä valtuutetaan asianomaisen esittelijän *esimies*, lähinnä osastopäällikkö pidättämään ratkaistavakseen määräyksen piiriin kuuluvia asioita. Tällaista pidättämisvaltaa on organisatorisesti pidettävä tarkoituksenmukaisena järjestelynä ja se on omiansa tehostamaan esimiesasemassa olevan virkamiehen johtoa ja valvontaa, joka nykyisin monissa ministeriön osastoissa on erittäin heikko.³⁴

Päätösvallan pidättäminen ministeriön sisäisesti perustuu kokonaisuudessaan — kuten edellä on esitetty — VNOS 36 §:n säännökseen, siis asetukseen. Sentähden ei pidättämisvaltaa ole ministerillä enempää kuin muullakaan esittelijän esimiehellä, jos esittelijän itsenäinen toimivalta poikkeuksellisesti perustuu lakiin. Tällainen tapaus on kysymyksessä esim. Leimaverol 72 §:n tarkoittamassa tapauksessa. Sanotun pykälän mukaan tulee toimituskirjan varmentajan määrätä, paljonko toimituskirjasta on leimaveroa suoritettava.

³⁴ Johdon ja valvonnan kehittämisen tarpeellisuutta valtioneuvoston piirissä on erityisesti valtioneuvoston rationalisoimiskomitea korostanut, ks. mietinnön s. 53—58.

B. ULKOINEN PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN

Edellä on tarkasteltu erilaisia tilanteita, joille on ollut yhteistä, että päätösvaltaa niissä siirretään ministeriön sisäisesti, so. saman viranomaisen piirissä. Tämän jälkeen on tarkasteltava kysymystä, voiko ministeriö siirtää päätösvaltaansa ylemmälle tai alemmalle hallintoviranomaiselle sekä voiko se ryhtyä ylemmän viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa asiaan tai pidättää itselleen jollekin alemmalle hallintoviranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa. Enempää HM kuin muukaan lainsäädäntö ei sisällä mitään yleisluonteista säännöstä, joka oikeuttaisi ministeriön suorittamaan edellä tarkoitettuja toimivallan siirtoja.³⁵

Päätösvallan siirtäminen ylemmälle viranomaiselle voidaan ajatella tapahtuvaksi lähinnä kahdella eri tavalla: joko siten, että alempi porras siirtää asian ylemmälle esittämättä omaa ratkaisuehdotustaan tai siten, että alempi porras tekee asiassa päätöksen, jonka se alistaa ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi. Tapaukset, joissa alistamisvelvollisuus on säädetty, eivät muodosta tutkimuksen kannalta erityistä ongelmaa. Ministeriöiden osalta alistamisvelvollisuus lienee kuitenkin sangen harvinaista, ellei ota lukuun asioita, jotka on määrätty ennakollisen finanssivalvonnan alaisiksi. Koska valtioneuvoston piirissä suoritettavaa ennakollista finanssivalvontaa on jo erikseen tarkasteltu VI luvun E-jaksossa, ei siihen ole enää tässä yhteydessä aihetta palata.

VNOS 13 §:n 2 momentissa säädetään:

Jos ministeri katsoo, että jokin ministeriön päätäntövaltaan kuuluva asia on niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, ettei ministeriön tulisi sitä ratkaista, alistakoon valtioneuvoston päätettäväksi, onko asia yleisistunnossa ratkaistava.

Säännöksen sanamuoto on sikäli selvä, ettei ministeriö itse voi päättää päätösvallan siirtämisestä, vaan siitä päättää valtioneuvoston yleisistunto. Ko. säännöstä on lähemmin kosketeltu edellä valtioneuvoston yleisistuntoa koskevan esityksen yhteydessä VI luvun D-jaksossa. Sanottu säännös ilmaisee selvästi, ettei ministeriöllä ole mitään valtuutta yksipuolisesti siirtää toimivaltaansa valtioneuvoston yleisistunnolle. Jotta tällainen siirto tai alistus voisi tapahtua, täytyy olla olemassa siihen oikeuttava säännös. Tätä periaatetta on pidettävä myös

³⁵ Termejä »ylempi» ja »alempi hallintoviranomainen» käytetään tässä osoittamaan sitä, että ko. viranomainen on hallinto-organisaatiossa ministeriötä ylemmpi tai alempi viranomaisporras eikä suinkaan sitä, että kysymyksessä olisi »ylempi» tai »alempi» hallintoviranomainen HVall 2 §:n tarkoittamassa merkityksessä.

käytännön kannalta oikeana. Jos ministeriö voisi itse mielensä mukaan siirtää toimivaltaansa valtioneuvostolle, voisi tästä olla seurauksena organisaation kieroutuminen ja asioiden ruuhkautuminen valtioneuvoston portaaseen, varsinkin milloin ministeriössä olisi havaittavissa pyrkimystä vastuun karttamiseen. Valtiokoneisto ei yleensäkään voisi toimia tehokkaasti, jos alemmille viranomaisille myönnettäisiin oikeus harkintansa mukaan siirtää niiden toimivaltaan kuuluvia ratkaisuja ylempiin portaisiin. Eri asia on, että tällainen valtuus voi toisinaan olla paikallaan, milloin tiettyyn asiaryhmään kuuluvien kysymysten laatu sitä edellyttää. Mutta tällaisissa tapauksissa voidaan valtuutus toimivallan siirtämiseen yleensä pukea joustavan oikeusnormin asuun.

Kysymys, voiko ministeriö siirtää päätösvaltaansa tasavallan presidentille, on lähinnä vain teoreettinen. Samat periaatteelliset syyt, jotka kieltävät tällaisen valtuuden olemassaolon suhteessa valtioneuvostoon, puhuvat tässä tapauksessa vieläkin voimakkaammin kielteisen vastauksen puolesta. Ulkoasiainhallinnon alalla voinee kuitenkin ratkaisuvallan siirto ministeriöltä presidentille tapahtua, mutta tällöin eivät kysymyksessä yleensä ole hallintotoimet, vaan muunlaiset ratkaisut. Jos tasavallan presidentti haluaa ottaa alistetun asian ratkaistavakseen, hän voi sen tehdä HM 33 §:n säännöksen nojalla.³⁶

Ministeriöllä ei ole valtuutta ilman muuta *ryhtyä asiaan, joka kuuluu ylemmän viranomaisen, esim. valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan*. HM 40 § sekä VNRatkL sisältävät säännökset siitä, millä tavoin ministeriölle voidaan siirtää päätösvaltaa valtioneuvostolle kuuluvissa hallitus- ja hallintoasioissa. Sanottujen säännösten merkitys jäisi olemattomaksi, jos katsottaisiin, että ministeriö voisi oma-aloitteisesti ottaa ratkaistavakseen asian, joka kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. Lisäksi voidaan viitata edellä IV luvun C-jaksossa esitettyihin yleisiin näkökohtiin, jotka johtavat samaan tulokseen.³⁷

³⁶ Tasavallan presidentin asemasta maan ulkopoliitiikan johtajana ks. *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 35—36, 57—58. Ks. myös ed. s. 102.

³⁷ KHO 1951 II 378. Ulkoasiainministeriön kurinpitoasiassa antama päätös, jonka antaminen ei kuulunut ulkoasiainministeriön toimivaltaan, purettiin oikeuskanslerin esityksestä. (Oikeuskanslerin esitys perustui VNOS 12 §:n 1 momentin 16-kohtaan).

KHO 1952 II 228. Hakemus eläkeoikeuden palauttamisesta kuului valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäviin. KulkM:n päätös sentähden poistettiin ja asia palautettiin ministeriölle.

Jälkimmäisessä oikeustapauksessa oli oikeastaan kysymys VNOS 12 §:n oikeasta tulkinnasta. KHO omaksui sen kannan, että asia kuului valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviin. Tästä voitaneen päätellä, että jos ministeriö väärin tul-

Kysymykseen, *voiko ministeriö ilman valtuuttavaa säännöstä pitää itselleen päätösvaltaa*, joka kuuluu alemman viranomaisen, esim. keskusviraston tai lääninhallituksen toimivaltaan, on vastattava kielteisesti niiden yleisten näkökohtien perusteella, jotka on esitetty edellä IV luvun C-jaksossa. Tälle kannalle on KHO asettunut eräissä julkaistuissa ratkaisuisaan, eikä vastakkaiseen suuntaan käyviä ratkaisuja ole tiedossa.³⁸

Voiko ministeriö delegoida päätösvaltaansa alemmalle viranomaiselle? Kysymykseen on edellä IV luvun C-jaksossa esitettyjen yleisten näkökohtien perusteella vastattava kielteisesti edellyttäen, ettei laki tai asetus sisällä valtuutusta päätösvallan delegoimiseen. Ministeriöiden osalta voidaan lisäksi viitata siihen näkökohtaan, että päätösvallan ulkoisen delegoiminen näyttäisi vähentävän sitä vastuuta, joka ministereillä on parlamentaarisen hallitustavan mukaan. Edellä on jo (s. 136) havaittu, kuinka eduskuntapiireissä nimenomaan parlamentarismien kannalta katsoen on suhtauduttu kielteisesti jo ministeriöiden *sisäiseenkin* päätösvallan delegoimiseen.

Delegointikielto koskee myös päätösvallan siirtämistä jollekin valtioneuvoston tai ministeriön asettamalle *komitealle tai toimikunnalle tai*

kitsee VNOS 12 §:n 1 momentin säännöksiä ja ratkaisee asian, joka KHO:n tulkinnan mukaan kuuluisi valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviin, seurauksena on tai voi olla päätöksen kumoaminen ja poistaminen, mikäli asia valituksen johdosta joutuu KHO:n käsiteltäväksi. Kysymystä päätösvallan virheellisen siirtämisen oikeusvaikutuksista käsitellään varsinaisesti kuitenkin vasta tämän teoksen III osassa.

³⁸ KHO 1937 II 1219. KulkM oli päätöksellään hylännyt valtionrautateillä vaunusiivoojana palvelleen H. R:n eläkehakemuksen. KHO: Koska R:n siihen nähden, että hänen oli katsottava hakeneen vakinaista eläkettä, olisi, säännökseen nähden 17. 6. 1925 valtion työssä olevien työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen annetun asetuksen 9 §:ssä, pitänyt antaa hakemuksensa sille keskusvirastolle, jonka alainen R:n työpaikka oli ollut, eikä KulkM:n siis olisi tullut ottaa hakemusta tutkittavakseen, KHO, kumoten ja poistaen ministeriön päätöksen, jätti asian sil-lensä.

KHO 1945 II 447. Koska postiljoonin nimittäminen kuului PostiH:n pääjohtajalle eikä KulkM:n toimivallassa sen vuoksi ollut valtion viran tai toimen haltijain oikeudesta eläkkeeseen 12. 2. 1943 annetun asetuksen 11 §:n 3 momentin säännöksen mukaan ratkaista postiljoonin eläkehakemusta, KHO kumosi ja poisti KulkM:n valituksenalaisen päätöksen sekä palautti asian KulkM:lle. (KulkM:n hylkäyspäätös 14. 11. 1944).

KHO 1957 II 255. Koska hakemus tarkoitti henkilöauton käyttämistä alue-liikenteessä eikä sellaisen hakemuksen ratkaiseminen kuulunut KulkM:n toimivaltaan, KHO kumosi ja poisti ministeriön valituksenalaisen päätöksen. (Ks. AutoA 349/48, § 54).

muulle vastaavalle elimelle. Tällaisessa tapauksessa delegointia vastaan puhuvat samat näkökohdat kuin muulloinkin sekä lisäksi se seikka, ettei yksityisellä ole eikä hänelle ministeriön päätöksellä voida järjestää valitusoikeutta tuollaisen komitean tai toimikunnan tms. päätöksestä.³⁹

³⁹ KHO 1952 II 289. (Äänestys 4—1). SisM, jonka hoidossa oli Paatsjoen kolt-talappalaisten hyväksi perustettu rahasto, ei ollut oikeutettu siirtämään rahaston varojen jakamista asettamansa toimikunnan tehtäväksi ja järjestämään toimikunnan päätöksestä valitusoikeutta. (KHO näyttää pitäneen toimikunnan päätöstä nolliteettina). Ks. HValL 2 §.

VIII LUKU.

KESKUSVIRASTOT

A. KESKUSVIRASTOISTA YLEENSÄ

Käsitettä »keskusvirasto» voidaan käyttää lähinnä kahdessa eri merkityksessä. Ensinnäkin sitä käytetään osoittamaan niitä viranomaisia, joita Suomen voimassaoleva oikeus pitää keskusvirastoina. Käsite esiintyy lukuisissa positiivisen oikeuden säännöksissä, hallitusmuodosta alkaen.¹ Keskusvirastokäsitteen määrittelevä kuuluu siten osana sanottujen säännösten tulkintaan. Edellä tarkoitettua oikeudellista keskusviraston käsitettä on Suomen oikeuden osalta perusteellisesti tutkinut *Tapio Tarjanne*,² jonka tutkimuksen tuloksia tarkastellaan lähemmin jäljempänä. *Organisatorinen tai hallinnollinen keskusviraston käsite* poikkeaa edellä tarkoitettusta sikäli, että keskusvirastona pidetään jokaista välittömästi jonkin ministeriön alaista hallinto-iranomaisista, jonka toiminta-alueena on koko maa. Tässä merkityksessä on keskusviraston käsitettä käyttänyt mm. valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea.³

Tarjanne esittää oikeudelliselle keskusvirastokäsitteelle neljä eri tunnusmerkkiä, joiden perusteella hän erottaa keskusvirastot muista viranomaisista: 1) Keskusvirasto on koko maalle yhteinen viranomainen. 2) Keskusvirasto on valtioneuvoston alainen, so. välittömästi jonkun ministeriön alainen, itsenäinen viranomainen. 3) Keskusvirasto on erikoista hallinnonhaaraa hoitava viranomainen. Tämä ei estä lukemasta

¹ Tärkeimmät ko. säännöksistä ovat HM 87 §:n 5-kohta, HM 89 §, VNRatkL 2 §:n 3 mom., HValL 2 §:n 1 mom., VNOS 12 §:n 1 momentin 2 ja 3-kohdat, VirkamL 1 §:n 2 mom., VirkamA 2 ja 4 §, PalkkaA 9 §, VNp valtion viran- tai toimen haltijan oikeudesta olla muussa palkatussa toimessa (201/1943) 1 §. Mo- nissa keskusvirastoja koskeissa asetuksissa lausutaan nimenomaan, että ko. vi- ranomainen on keskusvirasto.

² Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa, LM 1933 s. 21—52.

³ VOK I s. 33.

keskusvirastoksi viranomaista, jonka toiminta on luonteeltaan liiketoimintaa tai tieteellistä toimintaa. 4) Keskusvirasto on »keskusvirastoksi järjestetty viranomainen». Tämä tarkoittaa mm. sitä, että »keskusviraston on oltava sellainen vakinainen virasto, jossa on päällikkönä tai jäsenenä vakinaisia viran haltijoita, siis säännönmukaisesti peruspalkkaisia virkamiehiä — joskus kyllä sopimuspalkkaisia, mutta tällöinkin sellaisia, joilla on virka päätehtävänään.»⁴ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vain kollegiset viranomaiset voivat olla keskusvirastoja. Mainittujen tunnusmerkkien pohjalta *Tarjanne* selvittää yksityiskohtaisesti, mitä viranomaisia Suomen hallinto-oikeudessa on pidettävä keskusvirastoina.⁵

Keskusvirastokäsitettä on selvitetty myös eräissä muissa kotimaisissa tutkimuksissa, vaikkakaan ne eivät ole yhtä perusteellisia kuin *Tarjanteen* edellä selostettu tutkielma. *Virastokomitea* piti keskusviraston tunnusmerkkinä sitä, että kullakin niistä on hoidettavanaan jokin hallinnonhaara ja että niiden toimintapiirinä on koko maa. Siten on keskusvirastoja vain yksi kutakin hallinnonhaaraa varten. Komitea erotti toisistaan *varsinaiset keskusvirastot* ja *rajoitettuja erikoistehtäviä hoitavat viranomaiset*.⁶ Virastokomitean harkittavana oli mm. kysymys, olisiko Suomessa siirryttävä keskusvirastojärjestelmästä ministerihallintojärjestelmään. Tätä kysymystä selvittäessään komitea jakoi keskusvirastot kolmeen eri ryhmään:

⁴ *Tarjanne*, LM 1933 s. 26—40.

⁵ Viranomaisina, joiden keskusviraston luonne on riidaton, *Tarjanne* mainitsee seuraavat 14: 1) lääkintöhallitus; 2) Suomen valtiokonttori (nyk. valtiokonttori); 3) tullihallitus; 4) valtion revisiolaitos, sen päätösvaltaa käyttävä revisioneuvosto (nyk. valtiontalouden tarkastusvirasto ja tarkastusneuvosto); 5) kouluhallitus; 6) maataloushallitus; 7) maanmittaushallitus; 8) asutushallitus; 9) metsähallitus; 10) rautatiehallitus; 11) tie- ja vesirakennushallitus; 12) posti- ja lennätinhallitus; 13) yleisten rakennusten ylläpito (nyk. rakennushallitus); sekä 14) merenkulkuhallitus. Tekstissä esitettyjen tunnusmerkkien pohjalta suoritettua tarkastelun jälkeen *Tarjanne* pitää keskusvirastoina lisäksi seuraavia 10 viranomaista: 15) tilastollinen päätoimisto; 16) postisäästöpankin hallitus; 17) valtion kirjastotoimikunta; 18) vakuutusneuvosto (nyk. vakuutusosasto); 19) Suomen valtionarkisto (nyk. valtionarkisto); 20) pankkitarkastusvirasto; 21) geologinen toimikunta (nyk. geologinen tutkimuslaitos); 22) merentutkimustoimikunta ja sen johtama merentutkimuslaitos; 23) geodeettinen komissio (nyk. geodeettinen toimikunta) ja sen johtama geodeettinen laitos; 24) meteorologinen toimikunta ja sen johtama valtion meteorologinen keskuslaitos (nyk. ilmatieteellinen toimikunta ja ilmatieteellinen keskuslaitos).

⁶ *Virastokomitea* s. 5—6.

»1. keskusvirastoihin, joiden toiminta on laadultaan puhtaasti hallinnollista, ja jollaisia useimmat keskusvirastot ovat;

2. keskusvirastoihin, joiden toiminta on osaksi hallinnollista, osaksi liikeluontoista tai ainakin tuloa tuottavaa, kuten metsähallitus, väliaikainen lennätinhallitus, postihallitus, rautatiehallitus ja tullihallitus, sekä

3. keskusvirastoihin, joilla on suoritettavana jokin rajoitetumpi erikoistehtävä kuten meteorologinen keskuslaitos, muinaistieteellinen toimikunta y.m.»⁷

Mietinnössään virasto- ja virkamiesoloista⁸ näyttää *Hyvönen* suurin piirtein omaksuvan keskusvirastojen jaon varsinaisiin ja rajoitettuihin erikoistehtäviin hoitaviin keskusvirastoihin. Myös *Ståhlberg* erottaa toisistaan varsinaiset keskusvirastot ja keskusvirastot erikoistehtäviä varten.⁹ *Merikoski* pitää keskusvirastolle tunnusmerkkillisenä, että se on valtioneuvoston ja lähinnä jonkin sen ministeriön alainen erityishallintoviranomainen, jonka toimialueena on valtakunnan koko alue. Hän mainitsee myös keskusvirastojen jaon tieteellisluontoisiin ja hallinnollisiin keskusvirastoihin.¹⁰

Kysymys siitä, mitkä virastot ovat oikeudellisessa merkityksessä keskusvirastoja ja mitkä eivät, ei kuulu hallinto-oikeuden keskeisiin ongelmiin. Myöskään esillä olevan tutkimuksen kannalta ei rajankäynnillä oikeudellisen ja hallinnollisen keskusvirastokäsitteen välillä ole mainittavaa merkitystä. Kysymystä voidaan pitää tärkeänä lähinnä vain virkamiesoikeuden kannalta, koska eräät nimityskirjoja ja nimitysvaltaa sekä eräitä muita virkamiesasioissa tehtäviä ratkaisuja koskevat säännökset edellyttävät eron tekemistä keskusvirastojen ja muiden viranomaisten välillä. Päätösvallan siirtämistä koskevan tutkimuksen kannalta voitaneen ainakin alustavasti lähteä siitä olettamuksesta, että kaikki keskusvirastot ovat samassa asemassa, olkootpa sitten keskusvirastoja oikeudellisessa tai vain hallinnollisessa merkityksessä. Seuraavassa tarkoitetaan siten keskusvirastolla jokaista välittömästi jonkin ministeriön tai valtioneuvoston kanslian alaista hallintoviranomaista, jonka toimialueena on koko maa. Tämä ns. hallinnollinen keskusviraston käsite on selvästikin niin laaja, että sen alaan kuuluvat kaikki ne viranomaiset, joita voidaan pitää keskusvirastoina oikeudellisessa merkityksessä, sekä lisäksi useita muita.

⁷ Ibid. s. 14.

⁸ *Komiteanmietintö 1928: 15 s. 27.*

⁹ *Ståhlberg, Yleinen osa s. 51, 66—77.*

¹⁰ *Merikoski, Julkisoikeus I s. 125—126.*

Keskusvirastojen merkitys Suomen valtionhallinnossa on huomattava, joskaan ei läheskään niin suuri kuin Ruotsissa¹¹, jonka esikuvan mukaisesti Suomen keskushallintoa ryhdyttiin vuoden 1809 jälkeen kehittämään perustamalla senaatin alaisia keskusvirastoja. Niitä perustettiin etenkin vuosina 1811—1824, 1860—1869, sekä 1875—1892.¹² Kun uusi keskusvirasto perustettiin, siirrettiin sille joukko tehtäviä senaatin talousosastolta. Erityisesti on mainittava yleinen toimivallan siirto, joka toteutettiin 20. 8. 1887 annetulla asetuksella.¹³

Viellä itsenäisyyden ajan alussa perustettiin joitakin keskusvirastoja. Mutta 1920-luvulla kehityksen suunta kääntyi. Keskusvirastoja ryhdyttiin lakkauttamaan ja yhdistämään asianomaisiin ministeriöihin. Eduskunta lausui vastauksessaan hallituksen esitykseen tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1920 mm. sen toivomuksen, että hallitus ryhtyisi yksinkertaistuttamaan virkakoneistoa yhdistämällä ylihallitukset ministeriöihin, poistamalla tarpeettomat virkamiehet ja lisäämällä virkamiesten työaikaa ja työtehoa. Valtioneuvosto oli jo sitä ennen 30. 12. 1919 asettanut komitean suunnittelemaan tarpeellisia muutoksia virastojen järjestelyyn ja niiden toimintatapaan. Sanottu komitea, joka tunnetaan *virastokomitean* nimellä, ehdotti ensimmäisessä mietinnössään siirryttäväksi osittain ja asteittaisesti keskusvirastojärjestelmästä ministeriöjärjestelmään ottaen kuitenkin huomioon, kummanko järjestelmän oli katsottava parhaiten soveltuvan kunkin eri hallinnonhaaran tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen. Periaatemietintönsä jälkeen komitea valmisti vuosina 1922—1925 yhdeksän muuta keskushallinnon uudestijärjestämistä koskevaa mietintöä, joita ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä syytä käydä selostamaan. Virastokomitean ehdotusten mukaisesti sosiaalihalitus yhdistettiin sosiaaliministeriöön v. 1922, vankeinhoitohallitus oikeusministeriöön v. 1922, kauppa- ja teollisuushallitus kauppa- ja teollisuusministeriöön v. 1925 ja asutushallitus maatalousministeriöön v. 1938. Kalastushallitus yhdistettiin maataloushallitukseen v. 1923. Lennätinhallitus yhdistettiin postihallitukseen v. 1927.

Edellä selostettu kehitys ei kuitenkaan ole jatkunut johdonmukaisena. Viime vuosikymmeninä ovat ratkaisut keskusvirastokysymyksissä menneet eri suuntiin, mistä voidaan mainita esimerkkeinä valtion hankintakeskuksen ja liikevaihtoverokonttorin perustaminen v. 1941, valtion teknillisen tutkimuslaitoksen ja patentti- ja rekisterihallituksen

¹¹ Ruotsin hallintojärjestelmästä ks. ed. s. 49 ss.

¹² Ståhlberg, Yleinen osa s. 27—28.

¹³ Rauhala II s. 439—448.

perustaminen v. 1942, asuntotuotantotoimikunnan (ARAVA) perustaminen v. 1949, asutushallituksen perustaminen v. 1959, sekä toisaalta poliisiasiainosaston perustaminen sisäasiainministeriöön v. 1926, eläinlääkintöosaston perustaminen maatalousministeriöön v. 1930 sekä ammattikasvatusosaston perustaminen kauppa- ja teollisuusministeriöön v. 1942.¹⁴

Edellä kuvatun historiallisen kehityksen tuloksena Suomen keskus hallinto on muodostunut eräänlaiseksi ministerihallinto- ja keskusvirastojärjestelmän yhteensulautumaksi, jossa havaitaan piirteitä molemmista järjestelmistä. Kumpaan suuntaan keskushallinnon organisaatio tulee lähiaikoina kehittymään, ei ole selvästi nähtävissä.

B. SISÄINEN PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN

Keskusvirastojen organisaatio vahvistetaan Suomessa yleensä asetuksella sen jälkeen, kun laissa on ensin säädetty keskusviraston perustamisesta sekä viroista, joita siihen voidaan perustaa. Tämä menettelytapa perustuu HM 65 §:n säännökseen, jonka mukaan virastojen ja yleisten laitosten uusien menosääntöjen perusteista sekä entisten perusteiden muuttamisesta ja kumoamisesta säädetään lailla. Eräissä tapauksissa laki tosin sisältää keskusviraston organisaatiosta yksityiskohtaisempiakin säännöksiä kuin mitä HM 65 § sinänsä vaatisi.¹⁵ HM 28 § sisältää valtuutuksen myös keskusvirastoja koskevien organisaationormien antamiseen asetusteilse. Säännökset päätösvallan jakamisesta keskusviraston sisäisesti annetaankin yleensä asetuksella. Luonnollista on, että sanottuja säännöksiä voidaan myös asetuksella muuttaa, mihin ei kuitenkaan tutkimukseni kannalta sisälly sanottavia ongelmia. Mielenkiintoisia ovat sensijaan säännökset, joilla annetaan nimenomainen valtuutus päätösvallan siirtämiseen keskusviraston sisäisesti.

Suomen keskusvirastoissa on kolleginen käsittelytapa säilynyt sitkeämmin kuin Ruotsissa, josta kollegiset keskusvirastot on meidän hallintojärjestelmäämme omaksuttu.¹⁶ Kollegista keskusvirastoa koskeva

¹⁴ Edelläolevan katsauksen johdosta ks. VOK I s. 33 ss., jossa yksityiskohtaisempia tietoja ja ajankohtaisia kysymyksiä.

¹⁵ Ks. esim. L valtiontalouden tarkastuksesta 23. 12. 1947/967. HM 65 §:n tulokinnasta ks. ed. s. 98.

¹⁶ Ks. esim. VOK I, s. 40—41, missä ehdotetaan asioiden kollegista käsittelyä keskusvirastoissa tuntuvasti vähennettäväksi. *Herlitz, Föreläsningar* II s. 76—84

asetus sisältää poikkeuksetta säännökset siitä, mitkä asiat on käsiteltävä kollegisesti keskusviraston päällikön ja jäsenten kokouksessa, jota kutsutaan yleiseksi istunnoksi tai vain istunnoksi.¹⁷ Asetukseen sisältyy usein säännös, jonka mukaan istunnossa on käsiteltävä luettelossa mainittujen lisäksi muut asiat, joilla on periaatteellinen tai laajakantoinen merkitys ja jotka viraston päällikkö määrää istunnossa käsiteltäviksi. Käytetyt sanonnat luonnollisesti vaihtelevat.¹⁸ Yleisen istunnon ohessa voi keskusvirastossa olla erityiskollegioita, joiden käsiteltäviin kuuluvat asetuksella määrätyt asiat.¹⁹ Keskusviraston päällikön päätösvalta kollegisessa virastossa perustuu yleensä suoraan asetukseen²⁰, mutta toisinaan on kollegiolla valta delegoida päätösvaltaa pääjohtajalle tai osastopäälliköille.²¹ Myös viraston osastopäällikköjen päätösvalta voi perustua välittömästi asetukseen.²² Eräissä keskusvirastoissa on pääjohtajalla valta tehdä väliaikaisia päätöksiä kiireellisissä tapauksissa. Tällöin on asia, jos se kuuluu viraston istunnon päätösvaltaan, ensi tilassa esiteltävä istunnon käsiteltäväksi.²³ Kysymyksessä ei tällöin oikeastaan ole päätösvallan siirtäminen sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan pysyväinen järjestely, joka perustunee lähinnä siihen seikkaan, ettei kiireellistä parannusta vaativia epäkohtia aina voida kollegista käsittelytapaa noudattaen korjata riittävän nopeasti.

Varsinaista päätösvallan delegoimistakin esiintyy keskusvirastoissa.

selostaa, kuinka kollegiset keskusvirastot klassillisessa muodossaan ovat Ruotsissa jo hävinneet. Kollegista käsittelytapaa voidaan Ruotsissa nykyisin pitää poikkeusilmiönä; *sama*, Likt och olik s. 232.

¹⁷ Ks. esim. A lääkintöhallituksesta (188/1944) 10 §; A tullihallinnosta (26/1940) 31 §; A asutushallituksesta (76/1959) 25 §.

¹⁸ A asutushallituksesta 25 §:n 19-kohta; A tie- ja vesirakennushallinnosta (64/1925) 9 §:n 5-kohta; A tullihallinnosta 31 §:n 1 mom.; A merenkulkuhallinnosta (299/1925) 9 §:n 10-kohta.

¹⁹ A lääkintöhallituksesta 11 ja 11 a §; A kouluhallituksesta (65/1957) 10 ja 15 §, jossa erotetaan kolme eri istuntopuotoa: osastoistunto, yhteisistunto ja yleisistunto; A tie- ja vesirakennushallinnosta 10 §.

²⁰ A asutushallituksesta 30 §; A valtionrautateiden hallinnosta (398/1932) 23 §; A tie- ja vesirakennushallinnosta 12 §.

²¹ A lisenssivirastosta (615/1961) 4 §.

²² A kouluhallituksesta 12 §; A asutushallituksesta 31 §; A metsähallinnosta (167/1921) 22 §.

²³ Ks. A valtionrautateiden hallinnosta 35 §. Ko. valtuutus koskee vain »täytäntöönpanotoimenpiteitä». Vastaava toimivalta on ylijohtajalla ja, osaston asioissa, johtajalla virkamatkalla ollessaan. Ks. myös A lääkintöhallituksesta 21 §; A tullihallinnosta 43 §.

Se näyttää perustuvan useimmiten suoraan asetukseen²⁴, joka toisinaan rajoittaa niiden asioiden laatua ja merkitystä, joissa delegointia voi tapahtua.²⁵

Jos asetus valtuuttaa antamaan johtosäännöllä tai työjärjestyksellä lähempiä säännöksiä asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta keskusvirastossa, voidaan tuollaisella alempiasteisella organisaationormilla yleensä toteuttaa *päätösvallan siirtoja*, kunhan vain johtosääntö tai työjärjestys ei joudu ristiriitaan asetuksessa olevien säännösten ja niiden tarkoituksen kanssa. Asetuksessa olevan valtuutuksen nojalla on suuressa keskusvirastossa saatettu toteuttaa laajakantoinen päätösvallan desentralisointi. Niinpä esim. posti- ja lennätinhallituksen pääjohtajan 20.10.1960 vahvistamassa työjärjestyksessä, joka käsittää 137 pykälää, on päätösvaltaa siirretty esittelijäportaaseen saakka. Maatalousministeriön 31.1.1961 vahvistamassa asutushallituksen työjärjestyksessä, joka perustuu asutushallituksesta annetun asetuksen (76/1959) 38 §:ään, on asutushallituksen toimistopäälliköille siirretty päätösvaltaa, joka asetuksen mukaan muutoin kuuluisi pääjohtajalle tai osastopäällikölle.

Edellä esitetty, työjärjestyksen merkitystä koskeva kanta on ristiriidassa erään KHO:n julkaistun ratkaisun kanssa, joka oli seuraavanlainen:

KHO 1959 II 174 (äänestys 3—2). Lennätinvirkamiehen palkkietuja koskeva asia oli ratkaistava posti- ja lennätinhallituksessa eikä asian käsittelyä oltu voitu työjärjestyksellä siirtää osastonjohtajalle. PostiH:n lennätinliikenneosaston johtaja hylkäsi 26.7.1958 antamallaan päätöksellä anomuksen, joka koski saamatta jääneen vuosiloman korvaamista. KHO kumosi päätöksen, viitaten PalkkaA 9 §:n säännökseen, ja palautti asian PostiH:lle.

Asian selvittämiseksi on syytä tähän ottaa myös posti- ja lennätinlaitoksesta annetun asetuksen (211/37) 10 ja 12 §, joista viimeksimainittu on muutettu 20.12.1957 annetulla asetuksella (437/57):

²⁴ Ks. esim. A tullihallinnosta 33 §, jonka mukaan pääjohtaja voi siirtää päätösvaltaansa osasto- ja toimistopäälliköille. Hänen on kuitenkin, saman pykälän mukaan, ilmoitettava delegoinnista valtiovarainministeriölle. Ks. myös A merenkulkuhallinnosta 11 §.

²⁵ Ks. esim. A kouluhallituksesta 11 §:n 3 mom., jonka mukaan delegointivaltuutus koskee tarkoin rajoitettuja asiaryhmiä (kouluhallituksen tarve-, painatus-, vuokra-, lämmitys- sekä valaistus- ja kirjastomäärärahojen käyttö sekä kouluhallituksen jäsenien ja virkamiesten matkalaskujen hyväksyminen). Näissä asioissa voi pääjohtaja »sopivaksi katsomassaan laajuudessa» siirtää päätösvaltaansa konttoripäällikkönä toimivalle kouluneuvokselle. Ks. myös A valtion rakennushallinnosta (157/1954) 12 §:n 2 mom.

10 §

Posti- ja lennätinhallitus ratkaisee posti- ja lennätinlaitosta koskevat asiat, mikäli ei toisin ole säädetty.

Posti- ja lennätinhallitukselle kuuluvat asiat käsittelee ja ratkaisee:

posti- ja lennätinhallitus istunnossaan;

pääjohtaja; taikka

johtaja, toimistopäällikkö tai muu viran ja toimen haltija, jolle on sellainen toimivalta annettu.

12 §

Työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset osastoissa, toimistoissa ja jaostoissa käsiteltävistä asioista, niiden käsittelymenetelystä sekä siitä, kenelle asian esitleminen ja ratkaiseminen kuuluu.

Työjärjestyksen vahvistaa kansliaosaston esittelystä pääjohtaja.

Asetuksen 11 §:ssä on lueteltu ne asiat, jotka on käsiteltävä istunnossa, eikä siitä saada mitään tukea sille käsitykselle, että ko. asia olisi pitänyt istunnossa käsitellä. PalkkaA 9 §, johon KHO ratkaisussaan viittasi, kuuluu asiaan vaikuttavilta osin seuraavasti:

9 §

Ikälisän myöntää ja viran tai toimen haltijalle lain mukaan tulevaa palkkausta koskevan muun asian ratkaisee

muiden viran tai toimen haltijain osalta asianomainen keskusvirasto, lääninhallitus, hovioikeus taikka muu näihin verrattava viranomainen.

KHO:n kanta näyttää perustuvan siihen käsitykseen, että jos lain tai asetuksen mukaan jonkin asian ratkaisee keskusvirasto, säännös on ymmärrettävä siten, että kollegisessa keskusvirastossa asia on kollegion ratkaistava. Tällainen kanta johtaa käytännössä mahdottomiin tuloksiin. Olen saanut käytettäväkseni erään PostiH:ssa laaditun muistion, jossa osoitetaan, että kaikkien laitokseen virkasuhteessa olevien henkilöiden palkkausta koskevien asioiden käsittely istunnossa »vaatisi vuodessa 250—330 kuusituntista työpäivää, vaikka yhden asian esittelyä ja ratkaisemista varten ei lasketa aikaa enempää kuin 5 minuuttia». — Tämä asian käytännöllisestä puolesta, jota harkittaessa on muistettava, että keskusviraston päätehtävänä ei ole henkilökunta-asioiden hoitaminen. Säädettyäessä aineellisia lakeja tai asetuksia, joihin myös on otettava joitakin organisaationormeja, ei yleensä voida ryhtyä harkitsemaan, miten päätösvallan käyttäminen kussakin keskusvirastossa on järjestettävä. Tämähän olisi jo lainsäädäntöteknillinenkin mahdottomuus. Oikeinta on lähteä siitä, että jos jokin laki tai asetus säättää, että

tietty asia on keskusviraston ratkaistava, tuota säännöstä on pidettävä pelkästään *ulkoisena* organisaationormina, joka osoittaa, että ko. asia on päätettävä keskusvirastossa eikä esim. ministeriössä tai lääninhallituksessa. Miten päätösvallan käyttäminen keskusvirastossa järjestetään, on kysymys, jota koskevat normit ovat luonteeltaan *sisäisiä* organisaationormeja. Eikä voida suinkaan vaatia, että sisäiset normit olisivat aina samanasteisia kuin edellä tarkoitettut ulkoiset organisaationormit. Presidentin toimivalta organisaatioasetusten antamiseen perustuu HM 28 §:ään. Se käsitys, että asetuksella voidaan tätä organisaatiovaltaa ainakin osittain delegoida valtioneuvostolle, ministeriölle tai keskusvirastolle itselleen, on käytännössä täysin vakiintunut, kuten voidaan havaita tarkasteltaessa eri keskusvirastoja koskevia asetuksia sekä niiden nojalla annettuja alempiasteisia organisaationormeja.

Voidaanko alemmanasteiseen organisaationormiin, jonka antaminen perustuu asetukseen, ottaa säännös, joka *valtuuttaa delegoimaan* päätösvaltaa? Kysymykseen on vaikea vastata yleispätevästi, sillä vastaus on viime kädessä riippuvainen lähinnä ko. asetuksen sanamuodosta ja tarkoituksesta. Hallinnon tehokkuuden ja joustavuuden kannalta katsoen näyttäisi myönteinen vastaus kylläkin olevan paikallaan. Silti kysymykseen tuskin voidaan ainakaan yleistäen vastata myöntävästi. Keskusvirastojen organisaatio Suomessa rakentuu sille periaatteelle, että päätösvallan käyttäminen virastossa järjestetään yksityiskohtaisesti asetuksella tai asetuksella ja sitä täydentävällä alemmanasteisella organisaationormilla. Kuten edellä jo on todettu, eräisiin asetuksiin sisältyy säännöksiä, jotka valtuuttavat delegoimaan päätösvaltaa. Jollei asetus anna tukea toisenlaiselle käsitykselle, lieene lähdeittävä siitä, ettei alemmanasteiseen organisaationormiin voida sisällyttää delegointivaltuutusta. Vastakkainen kanta johtaisi siihen, että työjärjestys tms., joka yleensä on tarkoitettu toissijaiseksi ja asetusta täydentäväksi, tulisi sisältämään laajakantoisempia säännöksiä kuin mitä asetuksella on tarkoitettu siirtää työjärjestyksen tms. toimialaan. — Edellä esitetty lopputulos näyttäisi olevan riippumaton siitä, vahvistaako alemmanasteisen organisaationormin valtioneuvosto, ministeriö, keskusviraston kollegio tai viraston päällikkö.

Päätösvallan pidättämisestä keskusviraston sisäisesti sisältävät erät asetukset säännöksiä, jotka oikeuttavat pääjohtajan käyttämään pidätysvaltaa.²⁶ »Pidätysklausulin» ottaminen asetusta alemmanasteiseen organisaationormiin on nähdäkseni sallittu, mikäli asetus valtuuttaa toteut-

²⁶ Ks. esim. A kouluhallituksesta 11 §:n 2 mom.

tamaan päätösvallan siirtoja tuollaisella alemmanasteisella organisaatio-normilla. Pidättämisvaltuutuksen ottaminen työjärjestykseen tms. on omiansa edistämään päätösvallan siirtämistä alaspäin. Samalla se luo edellytykset johdon ja valvonnan tehostamiselle sekä edistää ratkaisujen yhdenmukaisuutta.²⁷

Edellä esitetystä havaitaan, että päätösvallan käyttäminen Suomen keskusvirastoissa on yleensä järjestetty yksityiskohtaisin organisaatio-normein, jotka sisältyvät pääasiassa asetuksiin, mutta myös asetusta täydentäviin alempiasteisiin organisaationormeihin, kuten ohjesääntöön, johtosääntöön tai työjärjestykseen. Kun asetetaan vastattavaksi kysymys, *voidaanko päätösvaltaa keskusvirastossa siirtää ilman siihen valtuuttavaa organisaationormia*, on tähän vastattava kieltävästi. Tätä vastausta tukevat, paitsi edellä IV luvun C-jaksossa esitetyt yleiset näkökohdat, juuri se seikka, että käytäntö on selvästi omaksunut toisen järjestelmän, jonka mukaan kaikkien siirtojen tulee periaatteessa perustua abstraktiseen *organisaationormiin*.²⁸ Voidaanko tätä tulosta organisaation tarkoituksenmukaisuuden ja nimenomaan joustavuuden kannalta pitää onnistuneena, on eri kysymys, johon tässä yhteydessä ei ole syytä puuttua.

C. ULKOINEN PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN

Jo edellä IV luvun C-jaksossa esitettyjen näkökohtien perusteella voidaan todeta, ettei keskusvirastolla ole valtaa ryhtyä asiaan, joka kuuluu ylemmän viranomaisen, esim. ministeriön toimivaltapiiriin. Tämä

²⁷ Esim. valtioneuvoston vahvistamaan lääkintöhallituksen johtosääntöön (515/1947) sisältyy tällainen pidättämisvaltuus (29 §). Myös posti- ja lennätinhallituksen 20. 10. 1960 annetun työjärjestyksen 13 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan pääjohtaja ratkaisee mm. »periaatteellista laatua olevat, taloudellisesti laajakantoiset ja muut asiat, jotka pääjohtaja pidättää ratkaistavakseen.»

²⁸ Ks. kuitenkin KHO 1945 I 25. (täysist. äänestys). Kun RautatieH:n liikenneosaston johtaja oli alistanut toimen haltijan toiseen toimeen siirtämistä tarkoittavan päätöksensä RautatieH:n vahvistettavaksi, menettely hyväksyttiin. (ks. A valtion-rautateiden hallinnosta 58 §).

Mainittakoon, että päätösvallan siirtämisestä valtion tapaturmatoimiston sisäisesti päättää sosiaaliministeriö. (L valtion tapaturmatoimistosta 9. 2. 1934/76, 3 §:n 2 mom.) Lääkintöhallitus voi tarvittaessa siirtää osastopäällikön päätettäviä asioita muun viranhaltijan ratkaistaviksi. (A lääkintöhallituksesta 13 §:n 3 mom.). Maataloushallituksesta annetun asetuksen (300/1941) 10 §:n 3 momentin mukaan voidaan pääjohtajan vahvistamalla työnjaolla siirtää osastopäällikön päätösvaltaa osaston jonkun muun viran haltijalle.

kanta käy ilmi useistakin KHO:n ratkaisuksista.²⁹ Keskusvirastolla ei myöskään ole valtaa *alistaa* sen päätösvaltaan kuuluvaa asiaa ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi. Tässäkin kohden voitaneen viitata IV luvun C-jaksossa esitettyihin näkökohtiin ja perusteisiin, joita ei liene syytä ryhtyä toistamaan.³⁰ Tällaista oikeutta keskusvirastolla ei ole, vaikka organisaationormi, joka osoittaa ministeriön ja keskusviraston välisen toimivaltarajan, olisi tulkinnanvarainenkin.³¹

²⁹ KHO 1938 II 1721. Kun eläkettä oli haettu työkyvyttömyyden perusteella, oli RautatieH:n siirrettävä asia ministeriön ratkaistavaksi. KHO kumosi ja poisti RautatieH:n v.a. päätöksen sekä palautti asian RautatieH:lle uudelleen käsiteltäväksi. (Ks. A 17. 6. 1925 valtion työssä olevien työntekijäin eläkkeestä, § 2 ja 12). Vastaavanlaisia ovat myös KHO 1937 II 960, 3960.

KHO 1939 II 534. Maanmittaushallituksen toimivaltaan ei kuulunut kolmannen luokan maanmittausinsinöörin pidättäminen virasta. KHO kumosi ja poisti maanmittaushallituksen v.a. päätöksen. (Ks. VirkamL 11 §, A maanmittaushallinnosta 237/1928, § 61).

KHO 1948 II 98. Koska palkkauksen pidätystä koskeva asia puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 3. 5. 1947 annetun A:n 4 §:n 2 momentin mukaisesti oli PuolM:n ratkaistava, niin ja kun puolustusvoimain pääesikunnan hallinnollisen osaston niin ollen ei olisi tullut ratkaista K:n hakemusta, vaan toimittaa se edelleen PuolM:lle, KHO palautti asian hallinnolliselle osastolle.

KHO 1952 II 123. MaatH oli ratkaissut asian, joka valtion työssä olevien työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen 17. 6. 1925 annetun A:n 12 §:n mukaan olisi pitänyt saattaa ministeriön päätettäväksi. KHO, asian käsittelyssä tapahtuneen virheellisen menettelyn johdosta kumosi MaatH:n v.a. päätöksen ja palautti asian MaatH:lle.

KHO 1958 II 22. LääkH oli 2. 5. 1952 annetun mielisairaslain 42 ja 43 §:n nojalla päättänyt, ettei se tullut esittämään SisM:lle tietyn valtionavun ottamista valtionapua koskevaan yleiseen suunnitelmaan. KHO: koska perustamistyön ottamisesta valtionapua koskevaan suunnitelmaan mielisairaslain 43 §:n mukaan päätti LääkH:n esityksestä SisM eikä asiaa niin ollen ole voitu ratkaista, niin kuin on tapahtunut, LääkH:n päätöksellä, vaan LääkH:n olisi tullut esittää se SisM:n ratkaistavaksi, KHO palautti asian LääkH:lle.

³⁰ KHO 1946 II 203. Kysymys eläkkeen myöntämisestä kunnan kättilölle oli LääkH:n eikä SisM:n ratkaistava. Apulaisoikeuskanslerin esityksestä KHO purki SisM:n 26. 8. 1944 antaman päätöksen, jolla SisM, LääkH:n alistettua asian sen ratkaistavaksi, oli myöntänyt R:lle vuotuisen eläkkeen, mikä vastasi 23/30 täyden eläkkeen määrästä. KHO siirsi asian LääkH:lle.

KHO 1957 II 264. Koska vuosilomakorvausta koskeva asia kuului PostiH:n ratkaistaviin eikä PostiH:n olisi pitänyt vetäytyä sitä päätöksellään ratkaisemasta, palautettiin asia PostiH:lle, jonka tuli ottaa se uudelleen käsiteltäväkseen. PostiH oli kirjelmällään, nojautuen valtioneuvoston kanslian päätökseen 12. 2. 1954/32 alistanut asian KulkM:lle, joka hylkäsi anomuksen. (Kysymyksessä oli ns. eroamiskorvaus).

³¹ Tekstissä esitetty kanta keskusviraston ja sitä ylempien viranomaisten välisestä toimivaltasuhteista on sopusoinnussa sen *Kastarin* korostaman periaatteen

Ryhdyttyäessä tarkastelemaan kysymystä, voiko keskusvirasto ilman eri valtuutusta *delegoida* sille kuuluvaa päätösvaltaa, voidaan todeta, että tällainen delegointi ei ole omiansa ainakaan ensi silmäyksellä herättämään yhtä suuria epäilyksiä kuin edellä tarkastellut päätösvalan siirrot. Käytännöllistä tarvettaakin saattaa esiintyä päätösvalan delegoimiseen keskusviraston alaisille piiri- ja paikallishallintoviranomaisille. On kuitenkin huomattava, että useissa tapauksissa voidaan delegointimahdollisuus järjestää ottamalla sitä koskeva valtuutus keskusvirastoa koskevaan asetukseen tai asetuksen nojalla annettuun alempiasteiseen organisaationormiin. Ottaen huomioon tämän seikan sekä keskusvirastojen luonteeltaan sidotun organisaatiomuodon samoin kuin IV luvun C-jaksossa esitetyt yleiset näkökohdat on tultava siihen tulokseen, ettei delegointi ole sallittu ilman asianmukaista valtuutusta.

Päätösvalan pidättämiseen ilman eri valtuutusta on edellä IV luvun C-jaksossa lähinnä oikeusturvanäkökohtien vuoksi suhtauduttu kielteisesti. Tämä tulos pitää paikkansa myös keskusvirastojen osalta. Erityisesti on huomattava, että keskusvirastot HVall 2 §:n mukaan luetaan ylempiin hallintoviranomaisiin, jotka saman lain 6 §:n mukaan käsittelevät alempien hallintoviranomaisten päätöksistä tehtävät valitukset, jollei laissa tai asetuksessa ole toisin säädetty. Niissä tapauksissa, joissa valitusmahdollisuus on olemassa, tietäisi päätösvalan pidättäminen sitä, että yksityiseltä riistettäisiin mahdollisuus saada asiansa tutkituksi kahdessa eri portaassa. Kun ei näytä aiheelliselta, että pidättämismahdollisuus olisi erilainen riippuen siitä, onko päätöksestä oikeus valittaa vai ei, on pidättämiskieltoa pidettävä yleisenä. Eri asia on sitten, että riittävän korkea-asteisella organisaationormilla voidaan päätösvaltaa siirtää keskusviraston alaiselta viranomaiselta keskusvirastolle. Tällainen organisaationormi ei voine olla alempiasteinen kuin se normi, joka on päätösvalan uskonut keskusviraston alaiselle viranomaiselle. Niinpä on katsottava, ettei esim. asetuksella tai sitä alempiasteisella normilla voida liikevaihtoverokonttorille siirtää liikevaihtoverotoimiston päätösvaltaa, joka perustuu lakiin.³²

kanssa, jonka mukaan toimivaltaraja keskusviraston ja ministeriön välillä on *jäykkä*. Ks. *Kastari*, LM 1947 s. 56—57; *sama*, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa s. 85—90. *Kastari* tosin esittää m.t.s. 107 aliv. 20, että ministeriö voisi »suostua» ottamaan ratkaistavakseen asian, jonka keskusvirasto sille alistaa ilman alistamiseen valtuuttavaa säännöstä. Kuten ed. aliviitassa mainitut oikeustapaukset osoittavat, eivät keskusvirasto ja ministeriö voi edes yhdessäkään siirtää ministeriön toimivaltaan asiaa, joka yleisen normin mukaan kuuluu keskusviraston toimivaltapiiriin.

³² Ks. LiikevaihtoveroL 22. 12. 1950/605, § 17.

IX LUKU.

LÄÄNINHALLITUKSET

A. YLEISTÄ

HM 50 §:n 1 momentin mukaan on Suomi yleistä hallintoa varten edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin¹ ja kuntiin. HM 51 §:n 1 momentin mukaan läänin hallintoa johtaa maaherra. Yksityiskohtaiset lääninhallituksen organisaatiota koskevat säännökset sisältyvät 29. 4. 1955 annettuun lääninhallitusasetukseen (LHA), josta myös yleispiirteittäin selviävät lääninhallituksen tehtävät. Lääninhallituksen toimivalta eri hallinnonhaarojen alalla perustuu lähinnä erityislainsäädäntöön, joka on tavattoman laaja ja jota ei tässä ole syytä ryhtyä selostamaan.

Lääninhallitus on *yleishallintoviranomainen*. Sen toimivalta läänisään on yleinen, siihen kuuluvat kaikki sellaiset hallintotehtävät, joita ei lakien, asetusten tai muitten säännösten nojalla ole annettu muiden viranomaisten suoritettavaksi.² Kun keskusvirastot suorittavat rajoitettuja erikoistehtäviä valtakunnan koko alueella, voidaan lääninhallituksista sanoa, että ne suorittavat monipuolisia hallintotehtäviä kukin omalla rajoitetulla alueellaan. Lääninhallituksen asema yleishallintoviranomaisena käy ilmi, paitsi LHA 1 §:stä, myös saman asetuksen 6 §:n 1 momentista, jonka mukaan lääninhallituksen on huolehdittava läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin koetettava edistää läänin kehitystä ja sen väestön parasta. LHA 7 §:n 8-kohdan mukaan lääninhallituksen tulee suorittaa *ne muut tehtävät . . . , jotka on katsottava sille läänin yleisenä hallintoviranomaisena kuuluvan*. Lääninhallituksen erityistehtävistä on tässä syytä mainita toiminta läänin ylimpänä poliisi-

¹ Kruununvoutien virkojen tultua lakkautetuiksi 1. 1. 1945 lukien eivät kihlakunnat enää ole varsinaisia yleishallintoalueita. Ks. L kruununvoudin ja apulaishallintovoutien virkojen lakkauttamisesta 22. 12. 1944/989.

² Lääninhallituksen tehtävistä ja asemasta ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 82—87; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 132—138, II s. 169; *Koskimies* s. 48—51; *VOK I* s. 46 ss.

viranomaisena, itsehallintoyhdyskuntien toiminnan valvonta ja tarkkailu, toiminta valtiovarainhallinnon lääninviranomaisena, toiminta ulosotonhaltijana, vuodesta 1955 alkaen toiminta yleisenä alemmanasteisena hallintotuomioistuimena, sekä läänin alueella toimivien erityishallintoviranomaisten toiminnan yhteensovittaminen eli koordinointi.

Lääninhallitusten perinteet ulottuvat vuoden 1634 hallitusmuotoon ja vuoden 1635 maaherrain johtosääntöön saakka, osaksi vielä paljon sitäkin kauemmaksi.³ Viime vuosikymmenien voimakas kehitys yhteiskunnan eri aloilla on johtanut yhä useampien erityishallinnonhaarojen erottamiseen lääninhallinnosta, minkä johdosta lääninhallitusten asema läänin johtavana hallintoviranomaisena on jonkin verran heikentynyt. Tämä on nähty epäkohdaksi, jota on pyritty korjaamaan mm. antamalla 23. 1. 1953 asetus läänin- ja piirihallintoviranomaisten yhteistoiminnasta (54/1953). On myös tutkittu mahdollisuuksia kytkeä eri hallinnonhaarojen piirihallinto nykyistä kiinteämmin lääninhallituksen yhteyteen. Erityisesti tähän tavoitteeseen tähtää ns. *lääninhallintokomitean* mietintö vuodelta 1955.⁴ Toisena suurena ongelmana on viime aikoina pidetty kysymystä läänijaon uudistamisesta, josta v. 1953 valmistui *aluejakokomitean* perusteellinen ehdotus.⁵ Komitean ehdottamista, kaikkiaan 15 läänistä on vielä kolme perustamatta. Sen jälkeen kun läänien luvusta 2. 3. 1962 annetussa laissa (201/1962) tarkoitetut Satakunnan ja Tampereen läänit on perustettu, tulee Suomi jakautumaan neljään toista lääniin.

B. SISÄINEN PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN

Kysymys toimivallan jakamisesta lääninoikeuden ja toiselta puolen lääninhallituksen yleisen osaston tai lääninkonttorin kesken koskee lääninhallituksen sisäistä, *asiallista* toimivallan jakoa. Tämä ongelma on siis luonteeltaan toinen kuin tutkimukseni aiheena oleva kysymys päätösvallan asteellisesta siirtämisestä. Kuitenkin on vertailun vuoksi syytä todeta, mitä seuraamuksia aiheutuu siitä, että asia on ratkaistu lääninoikeudessa, vaikka se olisi pitänyt käsitellä toimistojärjestelmän mukaisesti, tai päinvastoin. KHO:n vakiintuneen käytännön mukaisesti

³ Brotherus s. 19—20; Komiteamietintö 1953: 4 s. 10—12; Lihtonen, Siviilitoimituskuunta — Sisäasiainministeriö s. 39 ss.

⁴ Komiteamietintö 1955: 1.

⁵ Komiteamietintö 1953: 4.

on kerrotunlaisesta sisäisestä toimivaltavirheestä seurauksena, että valituksenalainen päätös kumotaan ja poistetaan samalla, kun asia palautetaan lääninhallitukselle. Toisinaan KHO kuitenkin, asiaa palauttamatta, itse välittömästi tutkii ja ratkaisee asian.⁶ Tästä käytännöstä voitaneen saada johtoa siihen nähden, mitä seuraamuksia sisäisten toimivaltarajojen loukkaamisesta yleensä hallintolainkäytössä aiheutuu. Toisaalta on tietysti todettava, että lääninoikeusmenettelyn syrjäyttäminen on laajakantoisempi virhe kuin esim. se, että toimistojärjestelmän mukaisessa menettelyssä virheellisesti delegoidaan päätösvaltaa.

Mitä seuraavassa esitetään päätösvallan siirtämisestä, ei koske lääninoikeutta. Kolleginen käsittely lääninoikeudessa perustuu lääninoikeudesta 29. 1. 1955 annettuun lakiin (LOL). On siten selvää, ettei lääninoikeuden päätösvallan käyttämisestä voida lakia alemmanasteisella säädöksellä antaa LOL:n vastaisia säännöksiä. Eri asia on, että asetuksella voidaan LOL 1 §:n nojalla supistaa ja laajentaa niiden asioiden piiriä, jotka lääninoikeudessa on käsiteltävä. Mainittakoon vielä LOL 5 §:n 2 momentti, jonka mukaan esittelijäjäsen on oikeutettu, asiaa esittelemättä, lääninoikeuden puolesta vaatimaan selityksiä ja lausuntoja sekä ryhtymään muihin välitoimenpiteisiin. Tällainen välitoimenpide ei saa sisältää mitään, mikä kuuluu lopulliseen ratkaisuun (vrt. LHA 18 §).

Lääninhallituksen päätösvallan käyttämisestä niissä asioissa, joita ei käsitellä lääninoikeudessa, säädetään lähinnä LHA 16 §:ssä. Pääsääntö on, että lääninhallituksen ratkaistavat asiat on esiteltävä maaherralle. LHA 17 § sisältää säännöksiä asiain ratkaisemisesta siinä tapauksessa, että maaherranvirka on avoinna tai maaherralle on myönnetty virkavapautta viransijaista määräämättä taikka hän on virkamatkalla tai virkalomalla tahi muusta syystä ei voi tehtäviään hoitaa taikka on jäävin vuoksi estynyt jotakin asiaa päättämästä. Koska ko. pykälän säännökset eivät koske päätösvallan delegoimista tai muutakaan siirtämistä, vaan ns. lakimääräistä sijaisuutta,⁷ ei niitä ole syytä tässä laajemmalti selostaa.

Päätösvallan siirtämisessä on tärkeä merkitys *lääninhallituksen työjärjestyksellä*, joka on luonteeltaan alemmanasteinen organisaationormi. Työjärjestyksen laatii lääninhallitus noudattaen sisäasiainministeriön antamia ohjeita. Siltä osin kuin työjärjestys koskee lääninoikeutta tai toimiston perustamista sekä sen kokoonpanoa, tehtävää ja noudatettavaa

⁶ Ks. Aarne Nuorvala, LM 1958 s. 688—710, erik. s. 695—699.

⁷ Ks. ed. s. 44.

käsittelyjärjestystä, on se alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi (LHA 28 §).^{7a}

Työjärjestyksessä voidaan erikseen mainitut asiat määrätä esiteltäviksi maaherran sijasta osastopäällikölle, lääninasessorille tai vanhemmalle lääninsihteerille (LHA 16 §:n 2 mom.). Työjärjestyksessä voidaan esittelijä määrätä yksinkin omalla vastuullaan käsittelemään ja ratkaisemaan toimitusluontoisia ja työjärjestyksessä erikseen mainittuja asioita, joiden esittelemistä maaherralle tai 16 §:n 2 momentissa mainituille virkamiehille ei katsota tarpeelliseksi (LHA 16 §:n 3 mom.). Samoin voidaan, milloin lääninhallituksessa on perustettu toimistoja, toimiston päällikkö määrätä ratkaisemaan toimiston tehtäviin kuuluvia asioita (LHA 16 §:n 4 mom.). Työjärjestyksessä voidaan lääninneuvos, jonka päätehtävänä on toimia lääninoikeuden puheenjohtajana, oikeuttaa omalla vastuullaan ratkaisemaan työjärjestyksessä mainittuja asioita (LHA 16 §:n 5 mom.).

Edellä tarkoitetut päätösvallan siirrot vaativat säännöksen ottamista työjärjestykseen. Myös muulla tavoin voidaan toteuttaa eräitä, tosin vähemmän merkittäviä päätösvallan siirtoja. LHA 16 §:n 6 momentin mukaan lääninhallitus voi määrätä lääninkirjanpitäjän, lääninkanslistin, lääninkonttoristin ja niihin verrattavan ylimääräisen toimenhaltijan omalla vastuullaan ratkaisemaan toimitusluontoisia sekä, milloin hänellä on lääninhallituksen esittelijältä vaadittava pätevyys, muitakin yksinkertaisia asioita.

LHA 16 §:n 3 ja 6 momentissa käytetään tietyistä asioista, joita päätösvallan siirto voi koskea, attribuuttia »toimitusluontoinen». Se seikka, ettei tällöin tarkoiteta yksinomaan selityksien vaatimista tai lausuntojen ja tietojen hankkimista tai muita välitoimenpiteitä, käy ilmi LHA 18 §:n säännöksestä, joka yleisesti valtuuttaa esittelijän ryhtymään tuollaisiin välitoimenpiteisiin. Tästä voitaneen epäsuorasti tulla siihen tulokseen, että toimitusluontoinen asia saattaisi käsittää varsinaisen päätöksenkin. Etsittäessä vastausta kysymykseen, mitä »toimitusluontoisilla» asioilla on ymmärrettävä, kiinnittyy huomio lääninhallitusten työjärjestyksiin. Asia ei kuitenkaan niiden pohjalta näytä tulevan paljoa selvemmäksi, sillä useissa työjärjestyksissä on sana »toimitusluontoinen» toistettu määrittelemättä sitä sen tarkemmin. Esimerkkinä voidaan mainita Uudenmaan lääninhallituksen 31. 12. 1962 vahvistetun työjärjestyksen 4 §, jonka 1 mom. on näin kuuluva:

^{7a} Vuoden 1937 LHA:lla (85/1937) otettiin lääninhallitusten työjärjestykset käytäntöön. Sanotun asetuksen 31 §:n mukaan työjärjestyksen vahvisti LH:n esityksestä SisM. Ks. Lihtonen, Siviilitoimituskunta — Sisäasiainministeriö s. 49—51.

Esittelijän on lääninhallitusasetuksen 16 §:n 3 momentin säännöksen nojalla yksin omalla vastuullaan käsiteltävä ja ratkaistava

1) alaansa kuuluvat toimitusluontoiset asiat; sekä

2) jäljempänä kunkin asiaryhmän esittelijän kohdalla erittäin mainitut asiat, jollei maaherra erityistapauksessa määrää jotakin niistä hänelle esiteltäväksi taikka esittelijä katso erityisen syyn vaativan asian maaherralle esittelemistä tahi hänen poissaollessaan lääninhallitusasetuksen 17 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä.

Asiallisesti samansisältöisiä ovat Lapin LH:n 25.9.1962 päivätyn työjärjestyksen 3 §:n 1 mom. sekä Pohjois-Karjalan LH:n työjärjestyksen (antamispäivää ei ole merkitty) 2 §:n 1 mom. Keski-Suomen LH:n 30.4.1962 päivätyn työjärjestyksen 3 §:n 1 momentti eroaa edellä selostetuista sikäli, että esittelijän tulee sen mukaan *huolehtia* alaansa kuuluvista toimitusluontoisista asioista, kun taas saman pykälän 2 momentin mukaan esittelijän tulee käsitellä ja *ratkaista* jäljempänä erittäin mainitut asiat.

Edellä esitetystä voitaneen tehdä se johtopäätös, että »toimitusluontoinen» asia on merkitykseltään vähäisempi kuin ne asiat, jotka lääninhallitusten työjärjestyksissä on erikseen lueteltu esittelijöiden ratkaistaviin kuuluvina. Näin ajatellen tullaan tulokseen, että toimitusluontoisten asioiden joukkoon tosin voi kuulua myös varsinaisia hallintopäätöksiä, mutta että ne ovat merkitykseltään vähäisiä rutiiniasioita, joissa ei vaadita sanottavasti harkintaa. Mitään hylkäyspäätöstä ei voitane pitää toimitusluontoisena asiana.

Voidaanko lääninhallituksen työjärjestyksessä jokin lääninhallituksen virkamies, esim. maaherra tai lääninneuvos, *valtuuttaa delegoimaan* päätösvaltaa sellaiselle virkamiehelle, jolle 16 §:n mukaan yleensä voidaan päätösvaltaa siirtää? Kysymykseen lienee vastattava kieltävästi lähinnä sillä perusteella, että LHA 16 §:ssä on ilmeisesti pyritty yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi säännöstelemään ensinnäkin se, kenelle päätösvaltaa voidaan siirtää, sekä toiseksi myös se, *miten* päätösvaltaa on siirrettävä. LHA on selvästi omaksunut ns. *ohjesääntölinjan*, jolla tarkoitetaan sitä, että toimivallan jako virastossa perustuu yleisluonteiseen, alempiasteiseen organisaationormiin.⁸ Lääninhallituksessa juuri työjärjestys muodostaa tällaisen organisaationormin. Ne tapaukset, joissa päätösvaltaa voidaan siirtää ilman työjärjestyksen määräystä ja jotka on mainittu 16 §:n 6 momentissa, ovat selvästi vähemmän merkittäviä ja niidenkin osalta on päätösvallan siirtäminen pidätetty lääninhallitukselle, mikä tarkoittanee lähinnä sitä, että päätös siirtämisestä on tehtävä 16 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä.

⁸ Vrt. VOK I s. 32.

Päätösvallan *pidättämiseen* nähden voitaneen pitää periaatteena, että työjärjestykseen voidaan ottaa säännös päätösvallan pidättämisestä. Kaikkiin edellä mainittuihin työjärjestyksiin sisältyykin säännös, jonka mukaan maaherra voi pidättää ratkaistavakseen asian, joka työjärjestyksessä on siirretty esittelijän päätettäväksi. Tällainen viraston sisäinen pidättämisvaltuus on omiansa lisäämään organisaation joustavuutta ja toiselta puolen sitä vastaan tuskin voidaan esittää mitään painavia näkökohtia. Jos katsottaisiin, ettei pidättämissäännöstä voida työjärjestykseen ottaa, tämä kanta olisi omiansa johtamaan siihen, että käytännössä luovuttaisiin suorittamasta sellaisia päätösvallan siirtoja, jotka sinänsä olisivat sallittuja ja työtehon kannalta hyvinkin tarpeellisia.

Eräs päätösvallan siirtoa ja pidättämisvaltaa koskeva säännös sisältyy 30. 12. 1949 annettuun asetukseen kansanhuoltoasiain hoitamisesta lääninhallituksessa (849/1949). Sanotun asetuksen 5 §:n mukaan on lääninhallituksen kansanhuoltoasiain esittelijällä oikeus yksin omalla vastuullaan ratkaista ostokorttien jakelua, uuden ostokortin antamista kadonneen tilalle ja kauppaliikkeiden säännöstelyjen tarvikkeiden perusvarastoja koskevat asiat, mikäli maaherra ei ole pidättänyt itselleen asian ratkaisua.

Edellä esitetyn valossa lieene selvänä pidettävä, ettei lääninhallituksessa voida suorittaa mitään vapaamuotoisia päätösvallan siirtoja. Jos sellaisia esiintyy, on niitä pidettävä virheellisinä.⁹ Yleensäkin LHA 16 § asettaa päätösvallan siirtämiselle ahtaat rajat, joiden ylittäminen tekee siirron virheelliseksi.

C. ULKOINEN PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN

Lääninhallitus on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, lähinnä sisäasiainministeriön alainen viranomainen (LHA 1 §). Sääntö, *ettei lääninhallitus voi ryhtyä valtioneuvoston tai ministeriön toimivaltaan kuuluvaan asiaan*, olisi ilmeisesti jo IV luvun C-jaksossa esitettyjen seikkojen perusteella periaatteessa selvä. Lisäksi on vielä tämän periaatteen tueksi mainittava, että asioiden jako toisaalta valtioneuvoston ja ministeriöiden ja toisaalta lääninhallitusten kesken tapahtuu ottamalla huomioon niiden

⁹ Ks. OKa 1935 s. 99—100. Lääninhallituksen esittelijä menetellyt virheellisesti siinä, että oli asiaa maaherralle esittelemättä »viran puolesta» allekirjoittamallaan päätöksellä siirtänyt lainhakuasian riitaiseksi käyneenä asianomaisen oikeuden käsiteltäväksi. (Hovioikeus tuomitsi esittelijän saamaan varoituksen).

erilaiset tehtävät ja pätevyys. Valtioneuvosto edustaa maan ylintä hallinnon johtoa ja sen toimialana on koko maa. Myös ministeriöiden toimiala käsittää koko maan, minkä ohessa ne ovat kukin erikoistuneet omalle alalleen. Niihin verrattuna lääninhallitus edustaa lähinnä paikallista asiantuntemusta. Vaikka kenties voidaankin perustellusti olla sillä kannalla, että lääninhallitusten toimivaltaa olisi lisättävä, ts. olisi suoritettava alueellista desentralisointia, on kuitenkin selvää, ettei se voi tapahtua siten, että lääninhallitus omavaltaisesti ryhtyisi valtioneuvoston tai ministeriön toimivaltaan kuuluvaan asiaan.¹⁰

Edellä IV luvun C-jaksossa esitettyjen näkökohtien valossa on myös selvää, ettei lääninhallitus ilman valtuuttavaa säännöstä voi *ministeriölle tai valtioneuvostolle alistaa* asiaa, joka kuuluu lääninhallituksen päätehtäviin. Tällaista oikeutta ei ole silloinkaan, kun tapaukseen soveltuva toimivaltanormi on tulkinnanvarainen. Lääninhallituksen tulee ts. itse harkita, kuuluuko asia sen toimivaltaan vai ei. Jos se tulee harkinnassaan kielteiseen tulokseen, sen tulee jättää asian tutkimatta.

LHA 5 §:n 1 momentin mukaan ovat lääninhallituksen *käskynalaisia*¹¹ henkikirjoittajat, nimismiehet ja apulaisnimismiehet sekä heidän alaisensa toimenhaltijat, kaupunkien poliisilaitokset, eräpoliisit, vanginkuljettajat ja, sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty, liikkuvan poliisin lääninosasto. Saman pykälän 2 momentin mukaan ovat lääninhallituksen *alaisia*, sikäli kuin laeissa tai asetuksissa niin säädetään taikka erityisissä johto- tai ohjesäännöissä niin määrätään, itsehallintoyhdyskunnat ja niiden viranomaiset, lääninmaanmittausinsinööri, läänin-

¹⁰ KHO 1937 II 727. Kruununvoudin pidättäminen virantoimituksesta ei kuulunut LH:n toimivaltaan. KHO kumosi ja poisti maaherran v.a. päätöksen. (VirkamL 11 §:n ja 29. 12. 1894 annetun johtosäännön 37 §:n 3 momentin mukaan asia kuului valtioneuvoston toimivaltaan).

KHO 1939 II 315. Ehdollisesti työlaitoksesta päästetyn henkilön palauttaminen työlaitokseen ei kuulunut LH:n toimivaltaan. KHO kumosi ja poisti LH:n päätöksen. (Ks. IrtolaisL 10 §:n 3 mom. sekä 27 §). Ks. myös KHO 1941 II 17; 1946 II 256.

KHO 1947 II 195. Kun kaupungin ja poliisilaitoksen välillä oli erimielisyyttä autotallin hankkimisesta poliisilaitoksen autoja varten, ei LH:n asiana ollut velvoittaa kaupunkia sellaista hankkimaan, vaan asia oli alistettava SisM:n ratkaistavaksi. KHO kumosi ja poisti LH:n v.a. päätöksen. (Ks. A kaupunkien osanotosta poliisilaitoksen menoihin 29. 10. 1931/291, § 7).

KHO 1958 II 162. Kihlakunnantuomarin palkkausta koskevan oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen kuuluu oikeusministeriölle. KHO kumosi ja poisti LO:n päätöksen.

¹¹ »Käskynalaisista» ja »alaisista» ks. *Hermanson* s. 161 ss.; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 52, 175—176; *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 5.

arkkitehti, piiri-insinöörit, maanviljelysinsinöörit, sosiaalihuollon piiri-tarkastajat, vakaajat, valtion virassa olevat lääkärit ja eläinlääkärit, vankein- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa varten perustettujen valtion ja muiden yleisten laitosten johtajat samoin kuin muut yleistä taloutta, liikennettä, kaavoitusta sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta varten lääniin asetetut viranomaiset.

Huomautettakoon tässä ohimennen, että mitä LHA 5 §:n 2 momentissa säädetään lääninhallituksen *alaisista* viranomaisista, on useimmissa tapauksissa pelkkä fraasi ilman todellista sisältöä.¹² Jos jätetään itsehallintoyhdyskunnat tarkastelun ulkopuolelle, voidaan havaita, että kaikki ko. säännöksessä luetellut viranomaiset ovat eri ministeriöiden tai keskusvirastojen alaisia piirihallintoviranomaisia tai laitoksia. Niiden alistussuhde lääninhallitukseen on hyvin muodollinen, lukuunottamatta kuitenkin lääninarkkitehtia, jonka osalta lääninhallintokomitean ehdottama niveltäminen lääninhallitukseen on toteutettu.¹³ Sikäli kuin lääninhallintokomitean ehdottama ja valtioneuvoston periaatteessa hyväksymä lääninhallinnon »keskittäminen» lääninhallitukseen edistyy, voi tässä tarkoitettu alistussuhdekin saada enemmän todellista sisältöä.

Jos otetaan ensin tarkasteltavaksi ne viranomaiset, jotka ovat lääninhallituksen käskynalaisia, kiinnittyy niistä huomio lähinnä *nimismiehiin ja kaupunkien poliisilaitoksiin*. Mitä päätösvalan siirtoja lääninhallitus voi suorittaa suhteessaan näihin viranomaisiin? Tästä kysymyksestä on tarkoin erotettava kysymys, joka koskee poliisin kuuliaisuusvelvollisuutta.

Harkittaessa kysymystä, *voiko lääninhallitus delegoida päätösvaltaansa* alaiselleen nimismiehelle tai poliisilaitokselle, on edellä IV luvun C-jaksossa esitetyn lisäksi otettava huomioon, että lääninhallitus edustaa näihin verrattuna huomattavasti monipuolisempaa pätevyyttä ja asiantuntemusta. Sentähden olisi yleiseltä kannalta sangen arveluttavaa, jos lääninhallitus voisi harkintansa mukaan delegoida sanotuille viranomaisille päätösvaltaa, joka lain tai asetuksen tai muun organisaationormin nojalla kuuluu lääninhallitukselle. Kieltävä vastaus on sentähden paikallaan ja se soveltunee samoin perustein kaikkiin lääninhallituksen käskynalaisiin nähden.¹⁴ Muuhun tulokseen tuskin voidaan

¹² LHA 8 §:n mukaan lääninhallitus voi antaa käskynalaisilleen ja alaisilleen viranomaisille yleiskirjeellä ohjeita. Alaisten viranomaisten osalta on sanotulla säännöksellä ollut vain vähäinen merkitys viime aikoina.

¹³ Ks. A valtion rakennushallinnosta (157/1954), 4 luku.

¹⁴ LHA 29 §:n 1 c-kohdassa puhutaan poliisiviranomaisen päätöksestä »asiassa, jossa lääninhallitus on siirtänyt ratkaisuvaltansa poliisiviranomaiselle.» Mainittu

tulla niihinkään valtion erityisviranomaisiin nähden, jotka ovat lääninhallituksen alaisia. Lääninhallitukseen verrattuna kukin niistä edustaa omaa, jokseenkin suppeata erityisalaansa. Mitään sanottavaa yleishallinnollista ja oikeudellista pätevyyttä ei näillä viranomaisilla yleensä ole.

Päätösvallan pidättämiseen nähden on nimenomaan nimismiesten ja poliisilaitosten osalta todettava, että muutosta niiden päätöksiin yleensä haetaan juuri lääninhallitukselta. Tämän vuoksi on pidättämismahdollisuuteen nähden suhtauduttava, kuten jo IV luvun C-jaksossa on esitetty, kielteisesti.¹⁵ Kun päätösvallan pidättäminen alemmalta viranomaiselta ylemmälle yleensä merkitsisi oikeusturvan takeiden heikkenemistä, ei sitä voida pitää laillisena, ellei laki tai, joissakin tapauksissa, asetus sitä salli. Sama sääntö koskee — ja samoin perustein — muitakin lääninhallituksen käskynalaisia. Lääninhallituksen alaisiin valtion viranomaisiin nähden taas on todettava, ettei pidättämisvaltaa voitaisi pitää asiallisesti perusteltuna jo senkään vuoksi, että lääninhallituksen suhde sanottuihin viranomaisiin on, kuten edellä esitettiin, jokseenkin muodollinen. Yleisen pidättämisvaltuuden olemassaolo ei voisi aikaansaada muuta kuin sekaannusta hallinnossa. — Pidättämisvalta on siis tässäkin tapauksessa olemassa vain, milloin laki tai asetus sen nimenomaan myöntää. Asetuksen osalta on sitäpaitsi edellytettävä, ettei se ole ristiriidassa lakiin sisältyvän toimivaltanormin kanssa.

säännös ei sinänsä sisällä mitään delegointivaltuutusta, vaan se edellyttää, että sellainen löytyy muualta laista tai asetuksesta. Tällainen delegointivaltuutus sisältyi nyttemmin jo kumottuun, 18. 2. 1938 annettuun asetukseen majoitus- ja ravitsemisliikkeistä (85/1938, § 20). Vastaavaa valtuutusta ei sisälly uuteen, 20. 2. 1960 annettuun asetukseen (108/1960).

¹⁵ Lääninhallitus ei muutoinkaan voi ensi asteena ryhtyä asiaan, jossa se toimii valitusviranomaisena.

KHO 1941 II 264. LH:n toimivaltaan ei kuulunut välittömästi ensi asteena luvan myöntäminen illanviettoon, jonka ohjelmaan ei kuulunut poliittisia puheita eikä esitelmää. KHO kumosi ja poisti LH:n päätöksen. (Ks. A julkisista huveista kaupungeissa ja kauppaloissa 23. 1. 1931/33 sekä A sisältävä eräitä säännöksiä kokous- ja huvitilaisuuksista 1. 8. 1940/409).

KHO 1958 II 204. Huoltoapua koskeva pyyntö on esitettävä sosiaalilautakunnalle eikä suoraan LH:lle. Lääninoikeuden ei olisi pitänyt ottaa suoraan LH:lle tehtyä hakemusta tutkittavaksi. Sosiaalilautakunnan valituksen johdosta KHO kumosi ja poisti LO:n päätöksen.

X LUKU.

NIMISMIEHET

A. YLEISTÄ

Nimismiehet ovat lääninhallituksen käskynalaisia valtionhallinnon paikallisia viranomaisia. Nimismiesten tehtävät ovat moninaiset ja ne voidaan sopivasti jaotella seuraaviin pääryhmiin: 1) toiminta yleishallintoviranomaisena, 2) toiminta poliisipäällikkönä, 3) toiminta virallisena syyttäjänä sekä 4) toiminta täytäntöönpanoviranomaisena. Päättösvallan siirtämisen kannalta katsoen on toiminta yleishallintoviranomaisena selvästi etualalla.¹

Yleishallintoviranomaisina nimismiesten tulee piirissään huolehtia kaikista sellaisista valtiolle kuuluvista hallintotehtävistä, jotka eivät kuulu jonkin erityishallintoviranomaisen tai ylemmän yleishallintoviranomaisen toimivaltaan. Asian luonteesta jo johtuu, ettei yleishallintoviranomaisen tehtäviä voida tyhjentävästi luetella. Nimenomaan yleishallintoviranomaisen ominaisuudessaan nimismiehet tekevät runsaasti ratkaisuja, jotka käsittävät hallintotoimen suorittamisen siinä merkityksessä kuin edellä IV luvun A-jaksossa on esitetty. Erityisesti on syytä

¹ Nimismiehen asemaa ja tehtäviä koskevat säännökset ovat puutteellisia ja suurelta osalta vanhentuneita. Ks. lähinnä JS Suomenmaan kruununnimismiehille 28. 11. 1898; A lääninvirkakunnan maalla olevista virka- ja palvelusmiehistä 10. 8. 1898; PoliisiA, joka on kumonnut em. asetuksen ja johtosäännön siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa PoliisiA:n kanssa; L kruununvoudin ja apulaiskruununvoudin virkojen lakkauttamisesta 22. 12. 1944/989; A nimismiehen toimen kelpoisuusehdoista 18. 4. 1952/177.

Kihlakunnan hallinnosta ja nimismiehistä historialliselta kannalta ks. *Lihtonen*, Siviilitoimituskunta — Sisäasiainministeriö s. 57—60. Ks. myös *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 99—102; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 138—140, 152—153; *Koskimies* s. 52. *Mielonen* ja *Wenelius*, Nimismiesten käsikirja, antaa kuvan nimismiesten monipuolisista tehtävistä. Teos on kuitenkin jo suureksi osaksi vanhentunut. Tätä lukua kirjoittaessani olen suurelta osalta turvautunut nimismiehiltä ja muilta hallintovirkamiehiltä saamiini haastattelutietoihin.

mainita moninaiset *hallintoluvat*, joita nimismiehet antavat eri lakien ja asetusten perusteella. Käytännöllisesti tärkeitä tällaisia lupia ovat esim. ajokortit, passit, huviluvat, aseenkantoluvat ja ampumatarpeiden hankkimisluvat. Eräitä edellä tarkoitetuista luvista kutsutaan myös »*poliisiluviksi*».² Tällaisten lupien erottaminen muista hallintoluvista ei kuitenkaan näytä esillä olevan tutkimuksen kannalta olevan tarpeen, joten siitä on tässä yhteydessä luovuttu.

Päätösvallan siirtämisen kannalta nimenomaan lupa-asiat ovat keskeinen tutkimuksen kohde. Mutta tietysti myös muunlaiset hallinto-toimet, kuten esim. käskyt ja kiellot, on periaatteessa otettava tarkastelussa lukuun.

Kukin nimismiespiiri on poliisihoidollisesti eri hallintoalue eli poliisi-piiri (PoliisiA 18 §).^{2a} Nimismies toimii poliisiipiirinsä *poliisipäällikkönä* ja on sellaisena vastuussa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisestä hallintoalueellaan. Poliisitoimeen kuuluu osana myös rikos-tutkinta. Poliisihoitoon nähden on läänin poliisitarkastaja nimismiehen lähin esimies (A poliisitarkastajista 30.12.1943/1068, § 20).

Nimismiehen toiminta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi käsittää vain pieneltä osalta sellaisten päätösten tekemistä, jotka ovat tämän tutkimuksen kohteena. Nimismiehellä on RVpA 22 §:n 2 momen-tin nojalla valta omalla vastuullaan vangita tai vangituttaa henkilö, joka on tavattu tai jota epäillään rikoksen tekemisestä niinkuin RVpA 20 §:ssä sanotaan. Tässä tarkoitettu vangitseminen on luonteeltaan ns. rikosprosessuaalinen pakkokeino,³ eikä sitä, enempää kuin muitakaan prosessuaalisia pakkokeinoja, ole syytä tässä esityksessä ryhtyä käsit-telemään.

Nimismiehen toiminta *virallisena syyttäjänä* ei ole senlaatuista, että sitä olisi tässä tutkimuksessa käsiteltävä. Syyttäjänä hänen on itsenäi-sesti harkittava ja ratkaistava, onko olemassa edellytykset syytteen nos-tamiselle. Tällainen ratkaisu ei ole hallintotoimi eikä syyttäväviranomai-sia muutenkaan yleensä lueta hallintoviranomaisiin, vaan lainkäytön orgaaneihin kuuluviksi (ks. ed. s. 70 aliv. 3).

Täytäntöönpanoviranomaisena nimismies toimii sekä siviilitäytän-töönpanon eli ulosoton että rangaistusten täytäntöönpanon alalla. Nimis-

² Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 122—124, jossa poliisiluvan käsitettä on käytetty erittäin laajassa merkityksessä siten, että sen alaan kuuluu esim. sähkö-laitoksen perustamiseen vaadittava lupa.

^{2a} Poliisi-käsitteestä ks. erik. Ståhlberg, op. cit. s. 83—105; Ahtee, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto s. 135—150.

³ Ks. Tirkkonen, Rikosprosessioikeus II s. 1 ss.; Ahtee, op. cit. s. 14—15.

miehet huolehtivat myös verorästien ja muiden julkisoikeudellisten saatavien ulosotosta. Koko tässä tarkoitettu toimintapiiri jää esillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle. Sama koskee periaatteessa myös muuta täytäntöönpanoa hallinnon alalla, josta mainittakoon esim. teettäminen laiminlyöjän kustannuksella (PoliisiA 14 §). Hallinnon täytäntöönpanokeinoja koskevat kysymykset liikkuvat hallinto- ja prosessioikeuden rajamailla ja muodostavat sellaisina erityislaatuisten tutkimuskohteen.⁴ Yleishallinto-oikeudellisia periaatteita ei ainakaan ilman muuta voitane tällä alalla soveltaa.

Monasti saattaa olla tulkinnanvaraista, missä ominaisuudessa nimismies suorittaa tietyn virkatoimen. Kysymys ei ole luonteeltaan pelkästään teoreettinen, vaan siihen voi liittyä käytännöllisiäkin seuraamuksia. Niinpä valitustie ulosottoasiassa käy lääninhallitukseen ja sieltä hovi-oikeuteen, ja valitusaikakin on erilainen kuin hallintovalituksessa (UL 9 ja 10 luku). Syyttäjän ominaisuudessaan nimismiehet, kuten muutkin syyttäjät, ovat oikeuskanslerin johdon ja valvonnan alaisia.⁵

Nimismies yksinäisviranomaisena

Nimismiestä voitaneen pitää *yksinäisviranomaisena* eli *yksihenkilöisenä* viranomaisena.⁶ Tämä ei suinkaan ainakaan nykyisin tarkoita sitä, että nimismiehen tulisi tosiasiassa yksin huolehtia kaikista tehtävistä, jotka hänelle piirissään kuuluvat. Useissa piireissä on apulaisnimismiehiä, suurimmissa useitakin. Nimismiespiireissä on myös poliisikonstaapeleita, jotka toimivat nimismiehen apuna. Yhä useampiin nimismiespiireihin on viime vuosina palkattu kanslistejä toimistotöiden suorittamista varten. Nimismies tekee kaikki päätökset ilman esittelyä sanan oikeudellisessa merkityksessä, ja hän allekirjoittaa yksin päätöksensä. Eri asia on, että tosiasiallisesti saattaa joku konstaapeli tai kanslisti »esitellä» asian nimismiehelle. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymyksessä esittely HM 93 §:n 1 momentissa tarkoitettussa merkityksessä.

Saattaisi olla lähellä ajatus, että koska nimismies on yksinäisviranomainen, hän ei voi siirtää päätösvaltaansa kenellekään alaiselleen virka-

⁴ Ks. *Tauno Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla s. 9—14. Täytäntöönpanon ja ulosoton käsitteistä yleensä ks. *sama*, Ulosotto-oikeuden yleiset opit s. 3—7. Ks. myös *Voitto Oksanen*, Suomen Nimismiesyhdistys 25-vuotisjuhlajulkaisu s. 131—137.

⁵ OKa:n OS 12. 12. 1957/416, § 7—8.

⁶ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 123. Yksinäisviranomaisista ks. *Willgren* s. 140; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 9.

miehelle. Tällainen johtopäätös olisi kuitenkin pelkkä kehäpäätelmä eikä sillä olisi esillä olevan tutkimuksen kannalta mitään todistusarvoa. Kysymys päätösvalan siirtämisen sallittavuudesta onkin ratkaistava muiden kuin pelkästään muodollisten näkökohtien perusteella.

Apulaisnimismies

Suuremmissa nimismiespiireissä on yksi tai useampia apulaisnimismiehiä. On silmiinpistävää, että apulaisnimismiehen tehtävistä ei ole annettu mitään yleisiä säännöksiä samaan tapaan kuin nimismiehen tehtävistä. Sensijaan apulaisnimismiehen kelpoisuusvaatimukset on vahvistettu 15. 2. 1929 annetulla asetuksella (83/29).

Työnjaosta nimismiehen ja apulaisnimismiehen välillä ei ole annettu yleisiä säännöksiä. Käytännössä työnjaon vahvistaa lääninhallitus, jonka toimivalta tässä kohden näyttää perustuvan lähinnä esimiesasemaan ja vakiintuneeseen, jo vuosikymmeniä noudatettuun käytäntöön. UL 1 luvun 5 § tosin nimenomaan valtuuttaa lääninhallituksen määräämään apulaisnimismiehen olemaan omalla vastuullaan ulosottomiehenä nimismiehen sijasta (ks. lähemmin s. 193). Varsinkin aikaisemmin oli *aluejako* tavallinen. Se sisältää lähinnä sen, että apulaisnimismies on hänelle määrätyn toimipiirin sisäpuolella toimivaltainen suorittamaan kaikki nimismiehelle kuuluvat tehtävät. *Asiajako*, joka nykyisin jo on tavallisempi, tarkoittaa sitä, että lääninhallitus määrää asiaryhmittäin nimismiehen ja apulaisnimismiehen tehtävät. Sangen tavallista on, että apulaisnimismies hoitaa syyttäjän tehtävät ja rikosasiat, sikäli kuin nimismies ei ole itse velvollinen ajamaan syytettä, ja nimismies muut tehtävät. Käytännössä on apulaisnimismiehille työnjakopäätöksessä uskottu eri piireissä muitakin tehtäviä. Lääninhallitus vahvistaa työnjaon nimismiespiireittäin, ja sitä tarkistetaan tarvittaessa, esim. nimismiehen tai apulaisnimismiehen vaihtuessa.

Kysymys apulaisnimismiehen toimivallasta on ollut eräitä kertoja oikeuskanslerin harkittavana. Kirjelmässään sisäasiainministeriölle 21. 12. 1921 lausui oikeuskansleri *Charpentier* mm. seuraavaa:

»... koska apulaisnimismiehet virkapiirissään ovat katsottavat asianomaisiksi toimittamaan kaikki nimismiehen virkatehtävät, ellei apulaisnimismiehen toimi ole perustettu ainoastaan määrättyjä erikoistehtäviä varten, niin ovat apulaisnimismiehet mielestäni sekä oikeutetut että velvolliset esiintymään myöskin virallisina syyttäjinä, kuten yleisesti tapahtuukin, samassa laajuudessa kuin nimismiehet.»⁷

⁷ OKa 1921 III s. 30—31.

Myöhemmin näyttää oikeuskanslerinvirastossa syntyneen epäilyksiä siitä, onko apulaisnimismies ilman muuta toimivaltainen suorittamaan erityisiä tehtäviä, jotka laissa säädetään nimismiehen tehtäväksi. Vuodelta 1937 tavataan oikeuskanslerin esitys apulaisnimismiesten tehtävien määrittämisestä yleensä.⁸ Esitys ei kuitenkaan ole, kuten edellä esitetystä jo havaittiin, vielä johtanut tulokseen.

Laki tai asetus saattaa suoraan vastata kysymykseen, mikä kuuluu apulaisnimismiehen toimivaltaan. Niinpä esim. RVpA 22 §:n 2 momentti mainitsee apulaisnimismiehenkin niiden viranomaisten joukossa, joilla on vangitsemisoikeus. Majoitus- ja ravitsemisliikkeistä 20. 2. 1960 annetun asetuksen (108/60) 68 §:n mukaan poliisiviranomaisella tarkoitetaan sanotussa asetuksessa poliisilaitosta sekä nimismiestä ja apulaisnimismiestä. Vastaava säännös sisältyy 7. 6. 1945 annetun kiinteistönvälittäjäasetuksen (538/45) 22. §:ään, niin myös käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppaliikkeistä 28. 3. 1941 annetun asetuksen (218/41) 25 §:ään. Samantapaisia esimerkkejä löytynee muitakin, mutta on ilmeistä, etteivät ne peitä kuin osan siitä, mikä kuuluu nimismiehen tehtäviin ja toimivaltaan. Voidaan ajatella tapauksia, joissa lääninhallituksen vahvistaman työnjaon mukaan apulaisnimismiehelle eivät kuulu jotkin sellaiset asiat, joihin nähden laki tai asetus nimenomaan säättää hänet toimivaltaiseksi (esim. ravintola-asiat). Tällaisessa tapauksessa lienee sääntönä pidettävä, että apulaisnimismiehen vastoin työnjakoa suorittama hallintotoimi on virheellinen. Varsinaisista hallintotoimista on kuitenkin erotettava tehtävät, joiden suorittaminen ei käsitä päätösvalan käyttämistä ja joista voidaan esimerkkinä mainita julkiselle notaarille kuuluvat tehtävät. Julkisesta notaarista 9. 6. 1960 annetun lain (287/60) 1 §:n 3 momentin mukaan ovat mm. nimismies ja apulaisnimismies virkansa puolesta julkisia notaareja. Nähdäkseni ei voida ajatella, että apulaisnimismiehen julkisena notaarina suorittama toimi olisi virheellinen pelkästään sillä perusteella, ettei työnjaossa ole tällaisia tehtäviä apulaisnimismiehelle osoitettu.

Apulaisnimismiehen suorittama hallintotoimi on ilman muuta virheellinen, jos hänen toimivaltansa ei perustu sen paremmin lakiin tai asetukseen kuin vahvistettuun työnjakoonkaan. Minkälaisia seuraamuksia edellä tarkoitettulla toimivaltavirheellä saattaa olla, ei voi tässä yhteydessä tulla selvittelyn kohteeksi, vaan sanottua kysymysryhmää tarkastellaan erikseen teoksen III osassa.

⁸ OKa 1937 s. 49—51.

Erityissäännöksen puuttuessa lienee lähdettävä siitä, että apulaisnimismies on pelkästään lääninhallituksen vahvistaman työnjaon perusteella toimivaltainen suorittamaan työnjaossa hänelle osoitettuja, nimismiehen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Tämä tiettävästi vastaa myös käytännön kantaa asiassa. Saattaa tosin näyttää oudolta, että lääninhallituksen vahvistama työnjako, joka on luonteeltaan alemmanasteinen organisaationormi, voi saada näinkin huomattavia oikeusvaikutuksia. Tällainen tilanne on kuitenkin ymmärrettävissä sitä taustaa vastaan, että alan lainsäädäntö on hajanaista ja vanhentunutta. Kun käytännössä ei tulla toimeen ilman välttämättömiä säännöksiä, on lääninhallituksen työnjakopäätös saanut täyttää tehtävän, joka oikeastaan kuuluisi asetuksen alaan.

B. PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMINEN

Suhde ylempiin hallintoviranomaisiin

Jos tarkastellaan ensiksi lääninhallituksen ja nimismiehen välisiä toimivaltasuhteita, on jo IV luvun C-jaksossa esitettyjen yleisten näkökohtien perusteella selvänä pidettävä, ettei nimismies voi ryhtyä lääninhallituksen päätösvaltaan kuuluvaan asiaan. Erityisesti on tässä todettava, että lääninhallitus edustaa nimismieheen nähden huomattavasti monipuolisempaa pätevyyttä. Sääntönähan on, että asiat on lääninhallituksessa jaettu eri kysymyksiin erikoistuneiden esittelijöiden käsiteltäviksi. Toimistojärjestelmän mukaan tehtävä päätös, josta kaksi virkamiestä on vastuussa ja joka on hallinnon alalla tavanomainen lääninhallituksen toimintatapa, tarjoaa niinikään asian oikeasta ratkaisusta suurempia takeita kuin »yhdenmiehen» ratkaisu. Käytännössä tosin saattaa esiintyä tilanteita, joissa nimenomaan asian kiireellisyys vaatisi nimismiehen toimenpiteitä ja joissa lääninhallituksen ratkaisu voi tulla liian myöhään. Toisaalta on todettava, että lainsäätäjä on monissa tapauksissa ottanut tuollaiset kiiretilanteet huomioon joko antamalla nimismiehelle lääninhallituksen toimivallan kanssa rinnakkaisen toimivallan tai valtuuttamalla nimismiehen ryhtymään tiettyihin väliaikaisiin toimenpiteisiin. Esimerkkinä voidaan mainita, että RVpA 22 §:n mukaan nimismiehellä ja apulaisnimismiehellä on samanlainen vangitsemisoikeus kuin lääninhallituksellakin. IrtolaisL 29 §:n 3 momentin nojalla on poliisipäällikön tietyin edellytyksin vangittava irtolaiseksi katsottava henkilö »ja viipymättä toimitettava asia maaherran käsiteltäväksi».

Alistamiseen nähden voidaan edellä IV luvun C-jaksossa esitetyillä perusteilla pitää sääntönä, ettei nimismies ilman siihen valtuuttavaa

säännöstä voi siirtää päätösvaltaansa kuuluvaa asiaa lääninhallituksen ratkaistavaksi. Tällaista oikeutta ei ole, vaikka toimivaltaraja lääninhallituksen ja nimismiehen välillä olisi tulkinnanvarainenkin.

Mitä edellä on lausuttu nimismiehen ja lääninhallituksen välisistä toimivaltasuhteista, pitää paikkansa myös nimismiehen ja lääninhallitusta ylempien viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin nähden.

Nimismiehen ja apulaismiesnimismiehen väliset toimivaltasuhteet

Edellä on apulaismiesnimismiehiä koskevan esityksen kohdalla todettu, että laki tai asetus rinnastaa useasti apulaismiesnimismiehen ja nimismiehen toimivallan toisiinsa. Voidaan myös sanoa, että mainitut säännökset monessa kohden antavat apulaismiesnimismiehelle *itsenäisen orgaaniaseman*. Kysymystä, voiko nimismies siirtää päätösvaltaansa apulaismiesnimismiehelle tapauksissa, joissa tuolle päätösvaltallem ei löydy muuta perustetta (laki, asetus tai lääninhallituksen vahvistama työnjako), ei siten voida tarkastella aivan samalla tavoin kuin kysymyksiä päätösvalan siirtämisestä viranomaiselta sen alaiselle viranomaiselle (ulkoinen siirto) tai viranomaisen sisäisesti, esim. viraston päälliköltä jollekin esittelijän asemassa olevalle virkamiehelle (sisäinen siirto).

Apulaismiesnimismiehen pätevyysvaatimukset eivät ole yhtä suuret kuin nimismiehen, jonka toimeen vuodesta 1952 lukien on kelpoisuusehtona lainopin kandidaatin tutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto sekä perehtyneisyys hallintotehtäviin tai poliisitoimintaan. Kelpoisuusehtona apulaismiesnimismiehen toimeen sensijaan on yliopistossa suoritettu lainopillinen tutkinto taikka päästötodistus valtion poliisikoulun päällystöluokalta tai aikaisemmalta II luokalta. Selostetut erot pätevyysvaatimuksissa, joita käytännössäkin vastaavat huomattavat eroavaisuudet tosiasiallisessa pätevyudessa, näyttävät puhuvan päätösvalan siirtämisen sallittavuutta vastaan. Toisaalta on kyllä todettava, että käytännöllinen tarve päätösvalan delegoimiseen saattaa usein olla jopa suorastaan pakottava.

Toisinaan laki nimenomaan sallii toimivallan siirtämisen tiettyyn rajaan saakka, mutta kieltää sen muilta osin. Niinpä UL 1 luvun 4 §:n mukaan:

Nimismies saa erityistä asiaa varten panna sijaansa ulosottomieheksi apulaismiesnimismiehen tai jonkun muun, lääninhallituksen siihen toimeen määräämän henkilön; älköön nimismies kuitenkaan panko toista myymään ulosmitattua kiinteätä omaisuutta, laivaa tai laivassa

olevaa tavaraa, ilma-alusta taikka linja-autoa eikä jakamaan niiden hintaa, eikä myöskään jakamaan muun ulosmitatun omaisuuden hintaa, milloin 6 luvun 3 §:n mukaan eri jakomenettely on tarpeen.

Tässä yhteydessä on myös huomattava UL 1 luvun 5 §, jonka mukaan:

Lääninhallitus saa erityistä asiaa tai erityistä laatua olevia asioita tahi toimituksia taikka nimismiespiiriä tai siihen kuuluvaa aluetta varten määrätä apulaisnimismiehen tahi muun sopivan henkilön olemaan omalla vastuullaan ulosottomiehenä nimismiehen sijasta.

Ulosottolain edellä selostetut säännökset noudattavat sitä esillä olevan teoksen aikaisemmista luvuista jo tunnettua kaavaa, jonka mukaan esimiesasemassa oleva viranomainen suorittaa toimivallan siirtämisen virkamieheltä hänen alaiselleen tai jonka mukaan laki tai asetus toisinaan valtuuttaa virkamiehen itse, joskin rajoitetusti, siirtämään päätösvaltaansa alaiselleen virkamiehelle. Tosin on todettava, että selostetut UL:n säännökset eivät koske varsinaista päätösvallan siirtämistä siinä merkityksessä kuin tässä teoksessa on kysymys. Vertailun kannalta ne kuitenkin ovat mielenkiintoisia, koska ulosottoasioissa ulosottomies joka tapauksessa joutuu tekemään ratkaisuja, jotka oikeudelliselta merkitykseltään usein ovat hyvinkin rinnastettavissa varsinaiseen päätösvallan käyttämiseen hallintoasioissa.

Kun edellä asettamaani kysymystä tarkastellaan sitä taustaa vastaan, jonka edellä tässä tutkimuksessa selvitetty periaatteet ja sovellutukset muodostavat, *tullaan siihen tulokseen, ettei nimismies voi siirtää apulaisnimismiehelle päätösvaltaansa, ellei laki tai asetus sisällä siihen valtuutusta. Myös lääninhallitus voinee, vahvistaessaan työnjaon, valtuuttaa nimismiehen siirtämään päätösvaltaa apulaisnimismiehelle tietyissä asioissa, joiden osalta laki tai asetus ei nimenomaan tällaista järjestelyä estä.*

Päätösvallan pidättämiseen nähden lienee katsottava, että lääninhallitus voi työnjaossa valtuuttaa nimismiehen pidättämään ratkaistavakseen asian, joka muutoin kuuluisi apulaisnimismiehen ratkaistaviin. Tällainen pidättämisvaltuutus on ilman muuta olemassa, jos nimismies on voinut sen mukaan, kuin edellä on esitetty, delegoida päätösvaltaa apulaisnimismiehelle. Mutta sellaisessa tapauksessa pidättämisvaltuus rajoittuu delegoinnin piiriin kuuluviin asioihin. Jos taas nimismiehen ja apulaisnimismiehen päätösvalta vahvistetun työnjaon mukaan on rinnakkainen, lienee lähdettävä siitä, että nimismies voi esimiesasemansa perusteella harkintansa mukaan ottaa ratkaistavakseen tällaisen rinnakkaisen toimivallan piiriin kuuluvan asian. Muissa tapauksissa ei pidättämisvaltuutta sensijaan voitane katsoa olevan olemassa.

Poliisikonstaapelit ja kanslistit

Poliisikonstaapelien kohdalta on tilanne päätösvallan siirtämiseen nähden selvempi kuin apulaisnimismiehen osalta. Laki tai asetus ei aseta poliisikonstaapelia asemaan, joka olisi nimismiehen asemaan nähden rinnastettu, kuten apulaisnimismieheen nähden useissa laeissa tai asetuksissa on asianlaita. Poliisikonstaapelit ovat nimismiehen johdon ja valvonnan alaisia virkamiehiä, joilla ei ole itsenäistä orgaaniasemaa.⁹ Tämän vuoksi ja IV luvun C-jaksossa esitetyillä perusteilla on tultava siihen tulokseen, ettei nimismies voi siirtää mitään päätösvaltaa alaisilleen poliisikonstaapeleille. Tämä tulos vastaa myös käytännön kantaa asiassa. Sama koskee myös nimismiespiirien kanslistejä.

Edellä esitetty kanta ei kenties rutiiniluontoisia asioita ajatellen ole käytännön kannalta paras mahdollinen. Sentähden on käytännössä kehitetty tavallisuudesta poikkeava päätösvallan käyttämisen muoto, jota selostetaan lähemmin seuraavassa C-jaksossa.

C. BLANKOPÄÄTÖS

Otsikossa esiintyvä käsite »blankopäätös» on muodostettu pitäen esikuvana lähinnä vekseli- ja shekkioikeudesta tunnettua termiä. Tyypillisenä blankopäätöksenä on pidettävä tapausta, että asian ratkaisija allekirjoittaa joukon lupalomakkeita, joille ei ole merkitty luvan saajan nimeä eikä muita lupapäätöksen sisältöön kuuluvia yksityiskohtia kuin painetut standardiehdot. Tähän rinnastettavana voitaneen pitää tapausta, että lupapäätökseen ei tule asian ratkaisijan omakätistä allekirjoitusta, vaan se merkitään siihen jonkun apulaisen hallussa olevalla leimasimella (tavallisesti faksimileleimasin).¹⁰ Päätöksen varsinainen täydentäminen, kuten luvan saajan nimen merkitseminen yms. seikat jäävät jonkun apulaisen suoritettavaksi.

Huomattakoon, että tässä tutkimuksessa ei voida esittää täsmällisiä

⁹ Poliisikonstaapelin asemasta ja tehtävistä sisältää säännöksiä JS maalla oleville poliisikonstaapeleille 28. 11. 1898.

¹⁰ Kysymys siitä, tekeekö leimasimella merkitty »allekirjoitus» päätöksen virheelliseksi, koskee hallintotoimen muotoa eikä siten kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Ks. OKa 1957 s. 50—51: nimileimasinta ei saada käyttää valtion tapaturmatoimiston toimituskirjojen varmentamiseen. Ks. myös VNp paperin käyttämisestä viranomaisissa sekä kirjeenvaihdon yksinkertaistamisesta 30. 12. 1942/1118, § 17, jonka mukaan »viran tai toimen haltijan nimikirjoitus asiakirjassa on selvin kirjaimin joko konekirjoituksella, leimasimella tai muuten selvennettävä.»

tietoja siitä, kuinka yleisiä ns. blankopäätökset nimismiespiireissä ovat. Tällaisen seikan selvittäminen vaatisi laajoja kenttätutkimuksia, joiden ei voida katsoa kuuluvan esillä olevan tutkimuksen piiriin. Niinhyvin oman kokemukseni kuin saamieni haastattelutietojen pohjalta olen kuitenkin tullut siihen tulokseen, että blankopäätökset ovat käytännössä melko tavallisia. On sentähden syytä tarkastella tällaisten päätösten merkitystä oikeudelliselta kannalta. Tähän on sitäkin enemmän aihetta, kun vastaavanlaisia ilmiöitä esiintyy tiettävästi myös muissa virastoissa, kuten esim. lääninhallituksissa ja verotoimistoissa.

Blankopäätösten aluetta ovat rutiinimaiset lupa-asiat sekä erilaiset todistukset¹¹, joissa yleensä käytetään painettuja lomakkeita. Tällaisia »massa-asioita» ovat mm. aseenkantoluvat, ampumatarpeiden hankkimisluvat, huviluvat, väkijuomien hallussapitoluvat, passit, MoottoriajoneuvoA:n mukaiset väliaikaistodistukset sekä eräissä tapauksissa jopa ajokortitkin. Tällä ei suinkaan tarkoiteta, että kaikki em. asiat ratkaistaisiin blankopäätöksillä. Mutta tosiasia on, että em. asioissa esiintyy tässä tarkoitettua menettelyä vaihtelevassa määrin eri nimismiespiireissä.

Miten blankopäätöstä on oikeudelliselta kannalta katsoen arvosteltava? Nähdäkseni kysymyksessä on eräänlainen tosiasiallinen delegointi sille tai niille kanslisteille tai poliisikonstaapeleille, joiden hallussa allekirjoitetut lomakkeet tai nimileimasin on. Oikeudellisessa mielessä ei tässä tarkoitettua menettelyä kuitenkaan voitane pitää delegointina (ks. ed. s. 43 ss.). Kysymyksessä on epäilemättä tulkinnanvarainen rajatapaus. Annettava päätös on edelleenkin nimismiehen päätös. Kysymyksessä ei tosiasiasakaan yleensä ole mikään sanottavan laajan harkintavallan »delegoiminen», koska sääntönä lienee, että nimismies antaa ohjeet siitä, miten kussakin asiassa on meneteltävä ja mitä asiakirjoja hakijan on esitettävä jne. Epäselvät tapaukset alistettaneen yleensä nimismiehen itsensä ratkaistavaksi. Ja tärkeä seikka on, että hylkäys-

¹¹ Raja hallintoluvan ja hallintoviranomaisen antaman todistuksen tms. välillä ei ole aivan selvä. Laki tai asetus saattaa käyttää termiä todistus, kuitti tms., vaikka kysymyksessä itse asiassa on hallintolupa. Luvaksi oikeudellisessa mielessä lienee katsottava jokainen viranomaisen annettava todistus tai muu asiakirja, jonka antamiselle on asetettu joitakin lakimääräisiä, mahdollisesti harkinnanvaraisiakin edellytyksiä ja jonka saaminen ja jatkuva omaaminen on edellytyksenä tietyn oikeuden syntymiselle tai käyttämiselle. Lupana on siten pidettävä esim. riistanhoitomaksun suorittamisesta annettavaa *kuittia*. Ks. MetsästysL 13. 4. 1962/290, § 49—50, 64. Tätä käsityskantaa tukee sanotun lain 49 §:n 3 momentti, jonka mukaan »asetuksella voidaan määrätä, minkälainen metsästyslain ja metsästystä koskevien määräysten tuntemus riistanhoitomaksun suorittajan on osoitettava.» ...

päätöstä ei koskaan tehtäne blankopäätöksenä, vaan kirjallinen hylkäys-päätös on nimismiehen itsensä allekirjoittama.

Harkintavallan siirtymistä, joka tapahtuu blankopäätöksen yhteydessä, voitaneen verrata ns. faktilliseen delegointiin, jolla on tarkoitettu sitä, että esimies tosin itse allekirjoittaa ratkaisut, mutta ei lainkaan perehdy asiakysymyksiin.¹² Tässäkään tapauksessa ei ole kysymyksessä delegointi sanan varsinaisessa merkityksessä. Erona näiden menettelytapojen välillä on mm. se, että faktillinen delegointi ilmeisesti tarjoaa esimiehelle paremmat mahdollisuudet pistokokein suoritettaviin tarkistuksiin kuin blankopäätös. Näyttää siltä, että väärinkäytösmahdollisuudet blankopäätöstä käytettäessä muutoinkin ovat jokseenkin suuret. Blankopäätös on — kuten edellä jo todettiin — oikeudellisesti katsoen nimismiehen päätös. Tämä seikka vaikuttanee myös vastuukysymyksen arvostelemiseen, jota ei kuitenkaan ole tarkoituksena tässä yhteydessä suorittaa.

Edellä omaksuttu kanta, jonka mukaan kysymyksessä ei ole varsinainen delegointi, ei sisällä vielä arvostelua siitä, onko blankopäätös oikeudelliselta kannalta virheetön. Sellaisena sitä ei voida pitää. Toimen virheellisyys on sitä suurempi, kun tärkeämmästä ratkaisusta on kysymys. Eri asia on, että tuollaisesta virheellisyydestä ei käytännössä yleensä aiheudu mitään oikeusseuraamuksia, mikä johtuu mm. siitä, että blankopäätös on hakijalle myönteinen. Lisäksi on otettava huomioon, että selostetun menettelytavan omaksumiseen lienee käytännössä ollut suorastaan pakottava tarve. Nimismiespiirien nykyisellä työvoimalla ei nähtävästi voitaisi noudattaa menettelyä, jonka mukaan nimismies itse allekirjoittaisi kaikki lupapäätökset vasta sen jälkeen, kun asia on täysin tutkittu ja päätös valmiiksi kirjoitettu.¹³ Tällainen menettely tietäisi yleisön palvelun huomattavaa hidastumista ja samalla työmäärän lisääntymistä. Hakija voisi vain harvoin saada asiansa nimismiehen toimistossa yhdellä käynnillä toimitetuksi.

Blankopäätöstä voitaneen pitää osoituksena siitä, että yleisön palvelua hoitavat viranomaiset, joiden työvoima on työmäärään nähden ilmeisesti vähäinen, joutuvat kehittämään työskentelylleen ja päätöksenteolle muotoja, jotka eivät ole aivan virheetömiä, mutta jotka käytännössä toimivat tyydyttävästi. Tällainen käytäntö saattaa edeltää myöhemmin ehkä toteutettavia virallisia organisaatiomuutoksia.

¹² Ks. *Heckscher*, *Svensk statsförvaltning i arbete* s. 158.

¹³ Eräässä nimismiespiirissä on tekstissä tarkoitettujen massapäätösten ja -todistusten lukumäärä n. 12.000—13.000 vuodessa. Tähän lukuun sisältyy tosin myös sellaisia todistuksia, joita ei voida pitää hallintolupina.

KOLMAS OSA

PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄMISEN

OIKEUSVAIKUTUKSET

XI LUKU.

PÄÄTÖSVALLAN VIRHEETÖN SIIRTÄMINEN

Teoksen edellisessä osassa on tarkasteltu kysymystä, missä tapauksissa päätösvallan siirtämistä voidaan pitää Suomen voimassaolevan oikeuden sallimana sekä minkälaisin muodoin siirtäminen on suoritettava. Siirtämistä, joka on sallittu ja oikealla tavalla suoritettu, voidaan pitää *virheettömänä*. Jos taas siirto ei ole sallittu tai se on tehty väärässä muodossa — esim. suullisesti vaikka se olisi pitänyt tehdä kirjallisesti — on kysymyksessä *virheellinen*¹ siirto. Tutkimuksen tässä osassa ei yleensä enää puututa kysymykseen, milloin päätösvallan siirtäminen on virheelinen, milloin virheetön. Tarkoituksena on sensijaan tarkastella päätösvallan siirtämisen oikeusvaikutuksia. Tämä tarkastelu on syytä suorittaa erikseen virheettömän ja erikseen virheellisen siirtämisen osalta. Esillä olevassa luvussa käsitellään päätösvallan virheettömän siirtämisen oikeusvaikutuksia.

A. SIIRRON PERUSTEELLA SUORITETUT HALLINTOTOIMET

Päätösvallan virheetön siirtäminen on pätevä, so. sillä on tarkoitettu oikeusvaikutus. Viranomainen tai organihenkilö, jolle päätösvaltaa on siirretty, tulee toimivaltaiseksi päättämään asian. Hallintotoimi, jonka

¹ Vrt. Merikoski, Julkisoikeus II s. 52 ss., jossa puhutaan virheellisistä ja virheettömistä hallintotoimista sekä käsitellään kysymystä, mitä oikeusvaikutuksia hallintotoimen virheellisyydestä aiheutuu. Ks. myös Herlitz, Föreläsningar III s. 412 ss., jossa esiintyy vastaava kysymyksenasettelu.

mainittu orgaani tai orgaanihenkilö suorittaa, on niinkään virheetön, ellei muuta perustetta sen virheellisyydelle ole olemassa.² Kaikki muut virheellisyyssperusteet jäävätkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

1. Sisäinen päätösvallan siirtäminen

Kun toimivalta perustuu viranomaisen sisäiseen päätösvallan siirtoon, on siirron perusteella suoritettua hallintotoimintaa, so. tehtyä päätöstä, pidettävä ao. viranomaisen päätöksenä. Näin on asianlaita siinäkin tapauksessa, että päätöksen on tehnyt vaikkapa vain yksi virkamies, jolle päätösvaltaa on siirretty. Suoritetulla hallintotoimella on samat oikeusvaikutukset kuin ko. viranomaisen suorittamalla hallintotoimilla yleensäkin, ei enempää eikä vähempää. Päätös on tehtävä asianomaisen viranomaisen nimissä, mutta tähän vaatimukseen ei sisälly mitään sellaista, mikä erityisesti liittyisi päätösvallan siirtämisen ongelmiin. Yleinen sääntöhän on, että orgaanihenkilöiden tulee toimia nimenomaan siinä ominaisuudessaan, jotta toimilla olisi tarkoitettu oikeusvaikutus.³ Muutoksenhaku päätöksestä järjestyy samalla tavoin kuin ko. viranomaisen päätöksestä yleensä. Jos siis päätöksen ministeriön toimivaltaan kuuluvassa asiassa on tehnyt esittelijä, jolle päätösvaltaa on siirretty, on päätökseen haettava muutosta kuten ministeriön päätökseen yleensä.⁴ Toisin saattaa olla asianlaita sellaisissa, periaatteessa

² Hallintotoimen virheettömyyden edellytyksiin luetaan mm. juuri se seikka, että hallintotoimen tulee olla oikean viranomaisen toimivaltansa puitteissa suoritettava. Ks. esim. *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 52—53. Ne tutkijat taas, jotka tarkastelevat erityisesti pätemättömiä hallintotoimia, ryhmittelevät tavallisesti esityksensä pätemättömyysperusteen mukaan, jolloin yhtenä perusteena säännöllisesti on toimivallan puute. Ks. esim. *Poul Andersen*, *Ugyldige Forvaltningsakter* s. 58—87 (*Kompetencemangler*). — Pätevän siirron oikeusvaikutuksista ks. *KHO* 1930 II 329, 554—5. Kun asia oli alistamiseen velvoittavan säännöksen perusteella siirretty ministeriön ratkaistavaksi, ei ministeriö voinut vetäytyä asiaa päättämästä.

³ Ks. *Imboden* s. 100: Jos päätöksestä ei selviä, mikä viranomainen on sen antanut, on päätös mitätön.

Käytännössä ministeriöiden ns. itsenäiset osastot, joiden päälliköille on suoraan asetuksella siirretty päätösvaltaa, kirjoittavat päätöksensä tavallisesti siten, että päätöksen tekijänä esiintyy niissä x-ministeriön x-osasto (esim. »oikeusministeriön vankeinhoito-osasto») eikä »ministeriö». Viimeksi mainittua kirjoitustapaa taas käytetään lähinnä vain silloin, kun asia on esitelty ministerin ratkaistavaksi. Selostettua käytäntöä on nähdäkseni pidettävä asianmukaisena ja se kuvastaa hyvin sanottujen ministeriöiden osastojen itsenäistä orgaaniasemaa (ks. s. 140 ss.).

⁴ Oikeuskäytännöstä voidaan mainita eräitä, tosin kunnallisoikeuden alaan kuuluvia ratkaisuja, joita kuitenkin voitaneen pitää asiaa valaisevina: *KHO* 1940

tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävissä tapauksissa, joissa esittelijän toimivalta perustuu lakiin. Tällöin näet laki toisinaan osoittaa hakemaan oikaisua virkamiehen toimenpiteeseen ao. viranomaiselta eikä ainakaan ensi asteessa ylemmältä viranomaiselta.⁵

Voiko asianosainen saada asiansa uudestaan samassa viranomaisessa tutkituksi (asianosaisaloitteinen itseoikaisu)? Ja voidaanko päätös viranpuolesta ottaa uudestaan käsittelyyn ja päätyä siinä toisenlaiseen ratkaisuun kuin mihin alunperin oli johduttu (viranomaisaloitteinen itseoikaisu)? Voiko tuollaisen itseoikaisun suorittaa eri orgaani tai orgaaninen henkilö kuin se, joka päätöksen oli alunperin tehnyt? Viimeksi mainitulla kysymyksellä on käytännöllistä merkitystä lähinnä delegointitapauksessa. Voitaneen näet pitää itsestään selvänä, ettei virkamies voi mennä oikaisemaan esimiehensä tekemää päätöstä.

Tässä ei ole syytä ryhtyä käsittelemään, millä edellytyksillä viranomaisen yleensä saa tai on velvollinen toimittamaan itseoikaisun. Tältä osin voitaneen viitata *Merikosken*, *Rytkölän* ja *Tammion* asiaa koskeviin esityksiin.⁶ Sensijaan on vastattava kysymykseen, onko itseoikaisu saman tai samojen orgaanien suoritettava, jotka olivat tehneet aikaisemman päätöksen.

Lainsäädäntömme tuntee eräitä tapauksia, joissa oikaisua viranomaisen tai viranomaiseen kuuluvan virkamiehen päätökseen on haettava samalta viranomaiselta ja joissa uusintakäsittely tapahtuu tavallisesti korkeammassa portaassa kuin missä alkuperäinen päätös oli tehty. PalkkaL 24 §:n mukaan tulee sen, joka katsoo, että asianomainen viranomaisen on kieltänyt häneltä sanotun lain tai sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevan palkkauksen, esittää kirjallinen oikaisuvaatimuksensa tälle viranomaiselle, jonka tulee antaa asiasta päätös. Vasta tähän päätökseen saadaan valituksella hakea muutosta KHO:lta. MoottoriajoneuvoveroL 11 §:n 1 momentin

II 15. Kaupunginhallituksen jaosto voinut ratkaista eläkeasian. Jaoston päätöksestä valitettiin niinkuin kaupunginhallituksen päätöksestä. Samoin KHO 1939 II 4297; 1942 I 1; 1944 II 730. Ks. *Kuuskoski* s. 79—80. Kunnallislain 21. 12. 1962 toteutetulla muutoksella (616/62), joka tuntuvasti laajensi päätösvallan siirtämisen mahdollisuuksia, on sanottu periaate nimenomaisesti vahvistettu (ks. 11 §:n 2—3 mom., 178 §:n 2 mom. sekä 179 §:n 2 mom.).

⁵ Ks. esim. MoottoriajoneuvoveroL 11 §:n 1 mom. ja 13 §:n 1 mom. sekä AsiakJulkL 7 §:n 3 mom. ja 8 §. Ks. myös KHO 1948 II 159.

⁶ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 89, II s. 59—60, 141—144; *sama*, *Oikeussuojajärjestelmä* I s. 172—182; *sama*, *Laillisuusvalvonta* s. 57—63; *Rytkölä*, *Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys* s. 686—693; *Tammio*, *JFT* 1944 s. 113—119.

mukaan moottoriajoneuvoveron maksuunpanon toimittaa ja siitä vastaa se viran- tai toimenhaltija, joka lääninhallituksessa pitää moottoriajoneuvorekisteriä tai jonka lääninhallitus on siihen määrännyt. Saman lain 13 §:n mukaan on asianomaisella lupa hakea veron maksuunpanoon oikaisua asianomaiselta lääninhallitukselta. AsiakJulkL 7 §:n 3 momentin mukaan on asiakirjan saatavana pitäminen arkistossa tai virastossa sen virkamiehen velvollisuutena, jolle tämä tehtävä on uskottu. Saman lain 8 §:n mukaan tulee hakijan, jos asianomainen virkamies kieltäytyy antamasta virallista asiakirjan jäljennöstä tai otetta taikka antamasta asiakirjaa nähtäväksi tai jäljennettäväksi, saada asia viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen ratkaisusta on hakijalla sitten oikeus valittaa siinä järjestyksessä, jossa sen viranomaisen päätökseen yleensä haetaan muutosta.⁷

Voidaan ajatella eräitä tilanteita, joissa oikaisumenettelyssä asian saattaisi ratkaista ylempi orgaani tai orgaanihenkilö kuin se, joka on asian alunperin ratkaissut. Niinpä lienee katsottava, että delegoinnin suorittanut orgaani tai virkamies voi ratkaista itseoikaisua koskevan kysymyksen asiassa, jossa alkuperäinen päätös oli annettu delegoinnin perusteella. Sama sääntö näyttäisi koskevan myös orgaania tai virkamiestä, jolla on pidättämisvalta, mutta joka ei ollut sitä käyttänyt ennen alkuperäisen päätöksen antamista.⁸ Ja jos virastopäälliköllä on valta siirtää päätösvaltaa A:lta tämän esimiehelle B:lle, voinee hän suorittaa siirron myös vasta uusintakäsittelyn yhteydessä.

Jos sensijaan viranomaisen sisäinen päätösvallan siirto on toteutettu ylemmänasteisella normilla kuin minkä sama viranomainen voi vahvistaa, ei tästä organisaationormista voitane poiketa edes itseoikaisumenettelyssä, ellei organisaationormi sisällä siihen valtuutusta. Jos siis kes-

⁷ Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä I s. 181, katsoo, että MoottoriajoneuvoveroL 13 §:ssä ja AsiakJulkL 8 §:ssä säädetyt oikaisumenettelyt muistuttavat luonteeltaan *valitusta* juuri siinä, että uusintakäsittelyn edellytetään tapahtuvan »ikäänkuin ylemmässä portaassa kuin ensimmäinen käsittelyvaihe.» Hän toteaa kuitenkin: »Tosin ei itseoikaisun suhteen voida asettaa ehdottomaksi vaatimukseksi, että juuri samojen virkamiesten, jotka ovat tehneet alkuperäisen päätöksen, olisi käsiteltävä myös oikaisuasia. Mutta periaatteessa on itseoikaisua kyllä pidettävä uusintakäsittelyn luonteisena.» (s. 181).

⁸ Tekstissä omaksutun kannan mukaan voi ministeri — jos itseoikaisun yleiset edellytykset ovat olemassa — oikaista päätöksen, jonka ministeriön esittelijä on hänelle annetun valtuutuksen perusteella tehnyt. VNOS 36 §:n mukaan ministeri voi näet pidättää itselleen päättämismvallan asiassa, jonka esittelijä muutoin saisi ratkaista.

kusviraston sisäinen päätösvallan siirto on vahvistettu esim. valtioneuvoston antamalla johtosäännöllä, johon ei sisälly pidättämislauseketta, ei pidättämistä voida toimittaa myöskään uusintakäsittelyssä.

2. Ulkoinen päätösvallan siirtäminen

Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimivalta on perustunut ulkoiseen päätösvallan siirtoon, on päätöstä pidettävä sen viranomaisen päätöksenä, joka päätöksen on tehnytkin. Jos siis ministeriö on delegoinut päätösvaltaa alaiselleen keskusvirastolle, ovat päätökset, joita keskusvirasto tekee, keskusviraston päätöksiä. Niihin haetaan muutosta siinä järjestyksessä kuin keskusviraston päätöksiin nähden on säädetty. Päätöksen oikeusvaikutukset ovat samat kuin keskusviraston päätösten oikeusvaikutukset yleensäkin. Ainakaan Suomen oikeuden kannalta ei voida katsoa, että em. delegointitapauksessa delegatariuksen päätökset saisivat saman hierarkkisen aseman kuin delegoivan viranomaisen päätökset.⁹ Päätöstä ei siten edellä tarkoitetussa tapauksessa voida tehdä ministeriön nimissä. Eri asia on, että päätöksen perusteluissa saattaa olla syytä mainita, paitsi ao. lainkohta, myöskin päätöksen perustuminen suoritettuun toimivallan siirtoon.

Voidaanko ajatella, että delegointitapauksessa delegoinnin suorittaneella viranomaisella olisi valta muulloinkin kuin säännönmukaisen muutoksenhaun johdosta oikaista alemman viranomaisen tekemää päätöstä? Esim. Norjassa on kysymykseen tietyin varauksin vastattu myöntävästi.¹⁰ Suomen oikeuden kannalta on kieltävää vastausta pidettävä oikeana. Ellei ylemmällä viranomaisella nimenomaan lain nojalla ole oikeutta muuttaa tai kumota alemman viranomaisen päätöksiä, ei delegointi voine perustaa siihen oikeutta. Tuollaisen oikeuden tunnustaminen johtaisi oikeusturvallisuuden kannalta vaikeisiin ongelmiin ja olisi muutoinkin huonosti sopusoinnussa viranomaisten itsenäisyyttä korostavan järjestelmän kanssa, jonka katsotaan olevan Suomelle ominaisen. — Se seikka, ettei alempi viranomainen voi muuttaa tai kumota ylemmän viranomaisen päätöstä, joka perustuu toimivallan siirtämiseen, ei kaivanne erityistä perustelua.

⁹ Ross, Dansk Statsfortfatningsret II s. 412 määrittelee delegoinnin siten, että delegatariuksen päätöksillä on sama oikeusvaikutus kuin delegoivan organin päätöksillä. Jos niin ei ole, on kysymyksessä »tavallinen valtuutus» (simpel be-myndigelse).

¹⁰ Forvaltningskomiteen s. 239, 241; Castberg, Forvaltningsret s. 179—182.

B. SIIRRON PERUUTTAMINEN. POIKKEAMINEN YKSITÄISTAPAUKSISSA

Edellä IV luvun A-jaksossa omaksutun terminologian mukaan ei ratkaisu, joka koskee päätösvallan siirtämistä valtionhallinnon sisäisesti, ole luonteeltaan hallintotoimi. Päätösvallan siirtäminen on hallintokoneiston *sisäinen* toimi eikä sellaisena voi välittömästi vaikuttaa ulkopuolisen oikeussubjektin oikeudelliseen asemaan. Eri asia tietysti on, jos otetaan tarkastelun kohteeksi ratkaisut, joilla päätösvaltaa siirretään valtionhallinnolta välillisen valtionhallinnon subjekteille tai muulta ulkopuoliselta subjektilta toiselle. Tällaiset tapaukset eivät, kuten jo edellä on todettu, kuulu tämän tutkimuksen alaan. Mutta vaikka päätösvallan siirto pysyttelee välittömän valtionhallinnon piirissä, saattaa silti sattua, että ulkopuolinen henkilö katsoo siirtämisen itselleen epäedulliseksi. Hän kenties arvelee toisen viranomaisen ratkaisevan asian hänelle edullisemmalla tavalla kuin toisen. Ulkopuolista henkilöä koskeva hallintotoimi syntyy kuitenkin vasta sitten, kun siirron perusteella toimivaltaiseksi tullut viranomainen on antanut asiassa päätöksensä. Mikään muutoksenhaku ei voi vielä päätösvallan siirtämisen johdosta tulla kysymykseen.¹¹

Edellä esitettyä taustaa vastaan on tarkasteltava kysymystä siirron peruuttamisesta. Koska siirtämistoimenpide sinänsä, tapahtuipa se abstraktisella tai konkreettisella toimella, ei ole luonteeltaan ulkoisen henkilön oikeusasemaa koskeva ratkaisu, ei toimi voi saada oikeusvoimaa. Päätösvallan siirtäminen on organisatorinen ratkaisu, jota voidaan tarpeen mukaan muuttaa.¹² Oikeusvoimaisiksi voivat tulla vain hallintotoimet — tai jos käytetään laajempaa hallintotoimen käsitettä — vain julkisoikeudelliset, yksittäistapaukselliset, oikeustoimiset, ulkoiset hallintotoimet.¹³

Kysymykseen, voidaanko päätösvallan siirtäminen peruuttaa, on vastattava myönteisesti. Tapaukset, joissa päätösvallan siirtäminen on sallittu, ovat näet osoituksena siitä, että on pyritty järjestämään hallinnon organisaatio joustavaksi. Sanotun pyrkimyksen kanssa olisi jyrkästi

¹¹ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 56—57: viranomaiskoneiston sisäisistä toimista ei voi valittaa. Ks. myös HValL 3 § sekä KHO 1952 II 363, 525; 1956 II 200, joista tarkemmin s. 220 aliv. 42.

¹² Ks. Westerberg s. 25—32; Castberg, Forvaltningsret s. 163: »Rent interne beslutninger må... utvilsomt fritt kunne omgjøres.»

¹³ Ks. Merikoski, Julkisoikeus II s. 63—64.

ristiriidassa sääntö, jonka mukaan kerran suoritettua päätösvallan siirtämistä ei voitaisikaan peruuttaa. Pääsääntö on siis, että siirto voidaan peruuttaa.¹⁴ Tämä koskee niinhyvin delegoimista kuin päätösvallan pidättämistäkin. Kuitenkin lienee alistamistapaukseen nähden tehtävä se varaus, että jos ylempi orgaani tai virkamies on ottanut asian ratkaistavakseen, ei alempi orgaani tai virkamies enää voi yksipuolisesti ottaa asiaa takaisin. Tällainen päätösvallan takaisin siirtäminen voinee tapahtua ainoastaan yhteisymmärryksessä ko. viranomaisportaiden kesken.

Siirron peruuttaminen ei voine tulla kysymykseen enää senjälkeen, kun siirron perusteella toimivallan saanut viranomainen tai virkamies on päätöksellä ratkaissut asian. Mutta *milloin* päätös sitten tulee sillä tavoin lopulliseksi, ettei siirtoa enää voida peruuttaa? Ilman muuta voitaneen pitää selvänä, ettei siirtoa voida peruuttaa enää senjälkeen, kun päätös on asianosaiselle annettu tiedoksi tai muulla tavoin tullut julkisuuteen. Näyttää siltä, että ajankohta olisi määriteltävä vieläkin aikaisemmaksi. Sellaiseksi olisi sopiva, jos asia on päätetty päällikkövaltaisesti, se ajankohta, jolloin toimituskirja on allekirjoitettu ja, jos päätös oli tehty esittelystä, myös varmennettu. Tätä kantaa voitaneen tukea sillä, että käytännössä asianosainen, joka odottaa ratkaisua jossakin tärkeässä ja kiireellisessä asiassa, usein voi jo tässä vaiheessa epävirallisesti saada esittelijältä ilmoituksen, että »asia on selvä», tai muun tiedon päätöksen sisällöstä. Jos asia on kollegisesti päätetty, lienee itse päätöksen ajankohta ratkaiseva. Tätä voitaneen perustella sillä käytännöllisellä näkökohdalla, että kollegisesta käsittelystä voivat ulkopuoliset usein saada tietoja kollegion jäseniltä, esittelijältä tai sihteeriltä.

Oikeusturvallisuuden kannalta olisi arveluttavaa, jos katsottaisiin, että edellä selostetuin tavoin jo tehty päätös voidaan mitätöidä peruuttamalla toimivallan siirto.¹⁵ Eri asia on sitten, että jo tehty päätös ken-

¹⁴ Heckscher, Svensk statsförvaltning i arbete s. 155 pitää asian luonnosta johtuvana, että delegointi voidaan peruuttaa.

¹⁵ AsiakJulkL 3 §:n mukaan pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se on tarkistettu. Tätä ajankohtaa on esillä olevan ongelman ratkaisun kannalta pidettävä ehdottomasti liian myöhäisenä.

Tammio, JFT 1944 s. 113—119 käsittelee kysymystä, mihin ajankohtaan saakka hallintoviranomainen voi peruuttaa päätöksensä. Hän katsoo, että peruuttaminen on toimi, joka kussakin yksityistapauksessa vaatii erityisen oikeudellisen perusteen. Joka tapauksessa hallintopäätöksen tiedoksitulo muodostaa rajapyykin, jonka jälkeen peruuttamista ei voida suorittaa. (Huomattakoon, että Tammio puhuu peruuttamisesta kahdessa eri merkityksessä).

ties voidaan oikaista, kuten edellä A-jaksossa on esitetty. Raja oikaisemisen ja peruuttamisen välillä ei kuitenkaan ole yhdentekevä, koska peruuttamisvalta on periaatteessa rajaton, kun taas itseoikaisua rajoittavat monet tekijät.

Peruuttamistoimen muotoon nähden voitaneen yleisenä sääntönä pitää, että se on suoritettava samassa muodossa kuin itse päätösvallan siirtokin oli suoritettu. Jos siirto on suoritettu kirjallisesti, on peruuttaminenkin kirjallisesti toimitettava jne.

Peruuttamisesta on erotettava *yksittäistapauksessa tapahtuva poikkeaminen suoritetusta siirrosta*. Käytännössä sitä esiintyy useimmiten delegointitapauksessa. *Viranomaisen sisäisissä suhteissa* voitaneen pitää sääntönä, että delegoinnin suorittanut voi erityissäännöksen puuttuessaakin pidättää yksittäisissä tapauksissa ratkaistavakseen delegoinnin piiriin kuuluvan asian.¹⁶ Tällaisen pidättämisen ei tarvitse noudattaa samaa muotoa kuin itse delegoinnin, vaan se voinee aina tapahtua suullisesti tai vaikkapa siten, että delegoinnin suorittanut esimies pidättää itsellään asiakirjat asiassa, jonka hän ottaa ratkaistavakseen. Tietysti on mahdollista, että ohje- tai johtosääntö tai työjärjestys sisältää määräyksiä siitä, miten pidättäminen on toimitettava

Ulkoisissa päätösvallan siirroissa on jo asian luonteesta johtuen suhtauduttava pidättämiseen varovaisemmin. Milloin ylempi viranomainen on suorittanut delegoinnin abstraktisella säännöksellä, esim. ohje- tai johtosäännöllä, on pidättämisoikeuden olemassaolo riippuvainen siitä, onko säännökseen otettu sitä koskeva lauseke. Jos näin ei ole asianlaita, voi pidättäminen tapahtua vain säännöstä muuttamalla. Pidättämisen muotoon nähden on viranomaisten välisissä suhteissa yleisenä sääntönä pidettävä, että pidättäminen on toimitettava kirjallisesti.

C. ERAITA VASTUUKYSYMYKSIÄ

Jos päätösvallan siirtäminen on virheetön, ei mitään *oikeudellista vastuuta* itse siirtotoimenpiteen johdosta voi syntyä.¹⁷ Voidaan sensijaan ajatella, että valtioneuvoston jäsenet joutuisivat *poliittiseen vastuuseen* jostakin päätösvallan siirtämisestä, joka sinänsä on ollut täysin lailli-

¹⁶ Ks. *Heckscher*, op. cit. s. 115.

¹⁷ Esillä olevassa C-jaksossa suoritettava vastuukysymyksen tarkastelu ei koske tasavallan presidenttiä. (HM 47 §:n 2 mom.)

nen.¹⁸ Kysymykseen ei kuitenkaan liity sanottavaa oikeudellista mielenkiintoa, koska poliittisen vastuun rajoja ei voida oikeudellisin termein kartoittaa. Jos eduskunta haluaa ilmaista epäluottamuksensa koko hallitukselle tai jollekin yksityiselle ministerille, voi se perustella kannanottonsa melkein millä tahansa. Mikäli päätösvallan siirtäminen joskus muodostaisi aiheen epäluottamuslauseen antamiselle, voitaisiin sitä ajatella perusteltavaksi esim. siten, että hallitus tai yksityinen ministeri on delegoinut virkamiesten suoritettavaksi liian tärkeitä ja laajakantoisia asioita tai että henkilöt, joille päätösvaltaa on siirretty, on huonosti valittu tai ettei heidän toimintaansa ole asianmukaisesti valvottu.

HM 92 §:n 1 momentin mukaan on kaikessa virkatoiminnassa laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. HM 93 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa toimenpiteestä, johon hän on ryhtynyt taikka jota hän kollegisen viraston jäsenenä on kannattanut. Myös esittelijä on siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eroavaa mielipidettä. On siten selvää, että virkamies, jolle päätösvaltaa on siirretty, on täysin vastuussa suorittamistaan hallintotoimista. Tämän vastuunalaisuuden laajuus on periaatteessa sama kuin muidenkin virkatoimien osalta, joten sitä ei tässä ole syytä ryhtyä tarkemmin käsittelemään. Lähinnä delegointitapauksessa voi sensijaan nousta esiin kysymys, voiko *delegoinnin suorittanut* joutua vastuuseen sillä perusteella, että delegatarius on huonosti valittu tai että hänen toimiaan ei ole asianmukaisesti valvottu (*culpa in eligendo vel custodiendo*).

Mitä ensinnäkin tulee delegatariuksen valintaan, on sitä pidettävä tyypillisesti vapaaharkintaisena toimenä niissä rajoissa, jotka päätösvalan siirtämistä koskevat säännökset kulloinkin asettavat. Monissa tapauksissa ei henkilöön tai viranomaiseen nähden ole valinnan varaa. Milloin joudutaan valitsemaan useammasta virkamiehestä yksi, jolle päätösvaltaa siirretään, olisi lähinnä kiinnitettävä huomiota asianomaisten kykyyn itsenäisesti harkita käsiteltävänä olevia asioita. Voitaneen myös todeta, että mahdollisuutta päätösvallan delegoimiseen ei käytetä hyväksi, ellei esimiehen ja alaisen välillä vallitse tiettyä *luottamusta*, puuttumatta enemmälti siihen, mistä kaikista seikoista luottamuksen saavuttaminen ja sen menettäminen riippuu. Ei voitane ajatella, että siir-

¹⁸ Poliittisella vastuunalaisuudella tarkoitetaan sitä HM 36 §:ssä julkilausuttua sääntöä, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Ks. *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 184 ss.; *Hakkila* s. 183 ss.

ron suorittanut tai suorittaneet voisivat joutua oikeudelliseen vastuuseen tästä henkilövalinnastaan.¹⁹

Hieman vaikeampi saattaa olla vastata kysymykseen, voiko *valvontavelvollisuuden laiminlyömisestä* aiheutua oikeudellinen vastuu. Jos *erityinen valvontavelvollisuus* on ollut olemassa, saattaa valvonnan laiminlyömisestä aiheutua virkamiehen oikeudellinen vastuu.²⁰ Periaatteessa ei liene mahdotonta, etteikö erityisen valvontavelvollisuuden laiminlyöminen voisi olla myös MinisterivastuuL 7 §:ssä tarkoitettua »selvästi lainvastaista menettelyä», josta valtioneuvoston jäsen voidaan tuomita rangaistukseen.²¹

Voiko päätösvallan siirtäminen sinänsä perustaa erityisen valvontavelvollisuuden? Tähän lienee vastattava kielteisesti. Missä määrin esimiesasemassa oleva virkamies tai viranomainen on velvollinen valvomaan alaistensa virkamiesten tai viranomaisten toimintaa, ilmenee tarkemmin kutakin viranomaista tai hallinnonhaaraa koskevista säännöksistä.²² Ellei erityisestä säännöksestä nimenomaan muuta johdu, ei pää-

¹⁹ Henkilövalintaa delegointitapauksessa saattaisi kenties ajatella rinnastettavaksi siihen harkintaan, jota käyttäen useasta virkaan kelpoisesta henkilöstä valitaan yksi. Lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että näiden tapausten välillä on huomattavia eroja. Delegointi on hallinnon sisäinen toimi, kun taas virkanimitys on hallintotoimi, joka vaikuttaa ulkopuolisen tai ulkopuolisten henkilöiden oikeusasemaan ja johon on sentähden sovellettava ankarampia oikeudellisia vaatimuksia kuin hallinnon sisäisiin toimiin nähden (ks. esim. HM 86 §). Harkintavallasta virkanimitysasioissa ks. *Merikoski*, Juhlaulkaisu T. M. Kivimäki s. 229—250; *sama*, Vapaa harkinta s. 174—191; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 28—35.

²⁰ Ks. esim. valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/1947) 10 §, jonka mukaan tilivelvollinen on mm. jokainen, jolla on erityinen velvollisuus valvoa valtion varallisuus oikeudellisia etuja tai valtion rahavarojen tai muun omaisuuden hoitoa tahi sitä koskevaa tilinpitoa. Ks. myös valtiokonttorista annetun lain (190/1940) 6 ja 7 §. Maistraatin vastuunalaisuudesta kaupunginvoudin puolesta ks. *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 156—160. Laiminlyönneistä rikosoikeuden kannalta ks. *Forsman*, Straffrättens allmänna löror s. 161—166; *Honkasalo*, Suomen rikosoikeus, Yleiset opit I s. 126—127, 141—151.

²¹ Vrt. *Hakkila* s. 664—671. *Valtakunnanoikeus* on tuomiossaan 14. 12. 1961 katsonut ministeri F. V. V:n selvästi lainvastaiseksi menettelyksi mm. sen, että hän oli virkavelvollisuuksiensa vastaisesti jättänyt vaatimatta asian esittelijältä eräitä tarpeellisia selvityksiä.

²² Ks. esim. UL 1:4 ja 1:5, joissa on säädetty valvontavelvollisuus, jonka laiminlyönnistä aiheutuu vastuu.

Yleensä Suomen hallinto-oikeudessa ei juuri korosteta esimiehen johtoa ja valvontaa sekä siihen liittyvää vastuuta. Tämä seikka on saatettu nähdä puutteeksi. Niinpä esim. *valtioneuvoston rationalisoimiskomitea* (s. 51, 53—58) on pi-

tösvallan siirtäminen sinänsä voi perustaa erityistä valvontavelvollisuutta, jonka laiminlyöminen aiheuttaisi oikeudellisen vastuunalaisuuden.

Päätösvallan virheetön siirtäminen ei voi aiheuttaa sitä, että siirron suorittanut tulisi vastuunalaiseksi toisen henkilön tai viranomaisen, eli toimivallan saaneen henkilön tai viranomaisen suorittamista hallinto-toimista. Näin laaja vastuu sotisi niitä peruseriaatteita vastaan, joille Suomen oikeusjärjestys rakentuu. Niinpä on nähdäkseni selvää, ettei pelkkä yleisestä alistussuhteesta johtuva valvontavelvollisuus, joka esim. ministeriöillä on alaisiinsa viranomaisiin nähden (HM 44 §:n 2 mom.), voi perustaa oikeudellista vastuuta alaisen suorittamista virheellisistä hallintotoimista. Tässä yhteydessä lienee syytä mainita PoliisiA 20 §, jonka mukaan

poliisipäällikkö vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisestä hallintoalueellaan sekä valvoo ja johtaa alaistensa toimintaa, ollen hän vastuunalainen niistä toimenpiteistä, joihin hänen alaisensa hänen käskystään ryhtyvät.

Mainitun vastuusäännöksen ymmärtämiseksi on viitattava poliisiorganisaatiolle ominaiseen tehostettuun kuuliaisuusvelvollisuuteen (PoliisiA 8 §). Asetuksen 20 §:n säännös koskee sanamuotonsa mukaisesti nimenomaan järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi annettuja käskyjä sekä niiden täyttämiseksi suoritettuja toimenpiteitä. PoliisiA 20 §:ää ei nähdäkseni voida ymmärtää siten, että se perustaisi poliisipäällikölle vastuun hänen alaistensa mahdollisesti suorittamista varsinaisista *hallintotoimista*.²³ Koska hallinnossa vallitseva alistus- eli käskyvaltasuhde kuitenkin jää esillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle, ei tässä ole syytä enemmälti ryhtyä pohtimaan vastuuta, joka läheisesti liittyy juuri johtoon ja valvontaan.

Jos virheettömästi suoritettuun päätösvallan siirtoon liittyy *virkakäsky*, voi laittomasta virkakäskystä sen antajalle seurata oikeudellinen vastuu.²⁴ Vastuun perusteena ei tällöin ole toimivallan siirto sinänsä. On myös todettava, ettei päätösvallan siirto yksistään ole mikään virkakäsky. Tosin saattaa esiintyä tilanteita, joissa siirtoon samalla on katsottava liittyvän käskyn ryhtyä huolehtimaan saadun toimivallan piiriin

tänyt johdon ja valvonnan tehostamista valtioneuvoston piirissä tarpeellisenä. Ks. myös *Kastari*, LM 1947 s. 39—47.

²³ Vrt. *Ahtee*, LM 1953 s. 311, jossa katsotaan, ettei ylempi poliisiviranomainen saa virkakäskyin puuttua alempien päätöksiin sellaisissa yksilön oikeutta koskevissa asioissa, joissa on olemassa valitusmahdollisuus.

²⁴ Laittomasta virkakäskystä ks. *Rytkölä*, LM 1960 s. 596—598, 609.

kuuluvista asioista.²⁵ Mutta jos edellytetään, kuten tässä luvussa tehdään, että päätösvallan siirto sinänsä on virheetön, ei tuollainen konkludenttinen virkakäskykään voi antajalleen aiheuttaa mitään oikeudellista vastuuta.

²⁵ Ks. *Poul Andersen*, *Forvaltningsret* s. 295, jossa hän toteaa, että ylemmän viranomaisen alemmalle suorittamaan delegaatioon on yleensä samalla katsottava sisältyvän *virkakäskyn* ryhtyä käyttämään delegeoitua toimivaltaa. Alemman viranomaisen kuuliaisuusvelvollisuus määräytyy tällaisessa tilanteessa yleisten periaatteiden mukaisesti.

XII LUKU.

PÄÄTÖSVALLAN VIRHEELLINEN SIIRTÄMINEN. SIIRRON PÄTEVYYS JA PÄTEMÄTTÖMYYS. SIIRRON PERUSTEELLA SUORITETUN HALLINTOTOIMEN PÄTEVYYS JA PÄTEMÄTTÖMYYS

A. HALLINTOTOIMIENTEN PÄTEVYYDESTÄ JA PÄTEMÄTTÖMYYYDESTÄ YLEENSÄ

Hallintotoimen virheellisyydestä aiheutuvat oikeudelliset seuraamukset voidaan jakaa pääpiirteittäin kolmeen ryhmään. Ensinnäkin virheellisestä hallintotoimesta saattaa aiheutua sen suorittajalle vastuu. Virkamiehen osalta tämä vastuu voi olla luonteeltaan rikosoikeudellinen, kurinpidollinen tai vahingonkorvausvastuu. Toisen pääryhmän seuraamukset koskevat suoritettua hallintotoimen pätevyyttä. Pätevä on hallintotoimi, jolla on tarkoitettu oikeusvaikutus. Jos oikeusvaikutus jää saavuttamatta, on kysymyksessä hallintotoimen pätemättömyys. Kolmanneksi saattaa kysymykseen tulla valtion vastuu virkamiehen aiheuttamasta vahingosta. Viimeksi minittuun ryhmään kuuluvat oikeusseuraamukset jäävät kuitenkin tutkimukseni ulkopuolelle.

Esillä olevassa luvussa on tarkoituksena ensin käsitellä hallintotoimen pätemättömyyttä yleensä. Senjälkeen otetaan tarkasteltavaksi kysymys päätösvallan siirron pätevydestä ja pätemättömyydestä sekä viimeksi — tärkeimpänä kysymyksenä — kysymys siirron perusteella suoritettua hallintotoimen pätevyydestä ja pätemättömyydestä.

1. Katsaus teorian kehitykseen

Kotimaisessa kirjallisuudessa on kysymystä hallintotoimien pätevyydestä käsitelty lähinnä hallinto-oikeuden yleisesityksissä. *Ståhlbergin* mukaan pätevältä hallintotoimelta vaaditaan, että se on asianomaisen

viranomaisen suorittama toimivaltansa piirissä, oikeassa muodossa toimitettu sekä sisällykseltään lainmukainen ja tarkoituksenmukainen. Jos jokin näistä edellytyksistä puuttuu, on hallintotoimi epäpätevä. Tällöin se saattaa olla »joko kokonaan mitätön, olemattomana pidettävä (nichtig) taikka moitteenalainen (anfechtbar), jolloin se kyllä on kumotavissa, mutta pysyy voimassa kunnes kumotaan».¹ Myös *Willgren* erottaa toisistaan hallintotoimien mitättömyyden (absolut ogiltighet eller nullitet) sekä moitteenvараaisuuden (angriplighet). Jos hallintotoimi on mitätön, ei sitä tarvitse kumota, ja jos kumoaminen suoritetaan, on kumoamistoimella vain deklaratorinen merkitys.² Tutkielmassaan, joka koskee kantelua oikeusturvakeinona, on *Tapio Tarjanne* lyhyesti koskettellut myös hallintotoimien pätemättömyyttä, jota hän erottaa mitättömyyden ja moitteenalaisuuden. Mitättömyys on *ipso iure* vaikuttavaa, sen toteamiseksi ei tarvita edes kantelua. Mutta jos hallintotoimeen myöhemmin vedotaan taikka sitä yritetään panna täytäntöön, voi asianomainen väiteteitse saada mitättömyyskysymyksen ennakkokysymyksenä viranomaisen ratkaistavaksi.³ Hallintotoimia koskevassa esityksessään *Merikoski* erottaa toisistaan kysymykset hallintotoimien virheettömyydestä ja virheellisyydestä sekä kysymykset virheellisyyden oikeusvaikutuksista. Jos hallintotoimessa oleva virhe on »huomattava, ilmeinen ja olennainen», on toimi mitätön eli nulliteetti. Tällaista tointa pidetään kokonaan olemattomana eikä sitä ole tarpeen kumota. Jos hallintotoimi virallisesti todetaan mitättömäksi, on kumoamistoimi ainoastaan deklaratiivinen toimenpide. Jos taas hallintotoimessa on vähäisempi virhe, toimi tulee sen johdosta kumottavissa olevaksi. Tällainen hallintotoimi pysyy voimassa siihen saakka, kunnes se on kumottu.⁴

Ulkomaisesta hallintotoimien pätemättömyyttä koskevasta kirjallisuudesta on syytä mainita eräitä tutkimuksia, joilla on ollut teorian kehityksen kannalta huomattava merkitys. Tällaisia ovat v. 1908 ilmestynyt *Walter Jellinekin* teos »Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen» sekä *Karl Kormannin* tutkimus »System der rechtsge-

¹ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 327 ss.

² *Willgren* s. 87—88.

³ *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja s. 82—84.

⁴ *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 55—58.

Kuuskoski s. 112 ja 434 käsittelee tapauksia, jolloin kunnallisviranomaisen päätös on mitätön. Tällaisissa tapauksissa voidaan tehdä *mitättömyysvalitus*, joka ei tarkoita päätöksen kumoamista tai muuttamista, vaan »mitättömän päätöksen virallista toteamista vaikutuksettomaksi». Tällainen valitus ei ole sidottu määrään eikä kunnallisvalituksen muotoihin.

schäftlichen Staatsakte» (1910). Näitä tutkimuksia on metodiltaan kutsuttu käsitteellis-dogmaattisiksi, eikä suotta. *W. Jellinekin* mukaan kaikki hallintotoimet ja lainkäyttötoimet ovat kolmen eri psykologisen elementin — havaitsemisen, ajattelemisen ja tahtomisen — kombinaatioita. Näiden elementtien mukaan hän luokittelee hallintotoimia. Virhe-seuraamukset jaetaan hänen esityksessään kolmeen eri pääryhmään: absoluuttinen mitättömyys (absolute Unwirksamkeit), kumottavuus (Vernichtbarkeit) sekä peruutettavuus (Zurücknehmbarkeit).⁵ *Kormann* pyrkii tietoisesti mahdollisimman paljon omaksumaan vaikutteita siviilioikeudesta.⁶ Hallintotoimen virheellisyys (Mangelhaftigkeit) voi aiheuttaa, että toimi on mitätön (nichtig), mikä tarkoittaa sitä, että koko tointa ei oikeudellisessa mielessä ole olemassakaan, se on »ein rechtliches Nichts». Mitätöntä tointa ei voida kumota. Mitättömyys ei voi korjaantua. Toiseksi toimi voi olla relatiivisesti tehoton (relative Unwirksamkeit), mikä on samanlaista kuin mitättömyys, erona kuitenkin se, että suhteelliseen tehottomuuteen voi vedota vain se, jonka hyväksi tehottomuus on olemassa. Kaikkea sellaista pätemättömyyttä, joka ei ole joko mitättömyyttä tai suhteellista tehottomuutta, kutsuu *Kormann* moitteenalaisuudeksi (Anfechtbarkeit).⁷ *Jellinekin* ja *Kormannin* teorioille on ominaista käsitys, että kutakin virheperustetta vastaa tietty pätemättömyysseuraamus. Samanlainen peruskatsomus on ominainen muillekin vanhemman saksalaisen hallinto-oikeuden esityksille, joskin käytetty terminologia ja johtopäätökset yksittäistapauksissa ovat melkoisesti vaihtelevia.⁸

Vuonna 1924 ilmestyi — toisistaan riippumatta — kaksi huomattavaa hallintotoimien pätemättömyyttä koskevaa tutkimusta. Ne olivat *Poul Andersenin* »Om ugyldige Forvaltningsakter», joka sittemmin vuonna 1927 julkaistiin saksankielisenä käännöksenä, sekä *Ernst von Hippelin* teos »Untersuchungen zum Problem des fehlerhaften Staatsakts». Viimeksi mainitusta teoksesta on v. 1960 ilmestynyt uusi painos. *Andersenin* tutkimukselle on luonteenomaista realistinen ja nyansoitu intressivertailu, jonka perusteella hän pyrkii kussakin tapauksessa, kysymyksessä olevan virhelaadun mukaan sekä muiden seikkojen perusteella

⁵ *W. Jellinek*, tekstissä main. teos s. 5—28; ks. myös *sama*, *Verwaltungsrecht* s. 262—288, jossa teoria esiintyy kehittyneemmässä muodossa, mutta perusteiltaan entisenä.

⁶ Ks. tekstissä main. teos s. 8 ss.

⁷ *Kormann* s. 203—216. *Kormannin* metodia kuvastaa seuraava lause: »Wir ziehen die wichtigsten Folgerungen aus unserem Nichtigkeitsbegriff.» (s. 106).

⁸ Ks. esim. *Fleiner* s. 203—209; *Otto Mayer* I s. 94—96.

ratkaisemaan, onko pätemättömyys (Ugyldighed) mitättömyyttä (Nullitet) vai moitteenalaisuutta (Anfaegtelighed).

E. v. Hippel selvittelee teoksessaan vanhemman, loogillis-dogmaattiseksi kutsumansa suuntauksen alkulähteitä, joiden hän osoittaa olevan mm. kuuluisan sivilistin *Windscheidin* tuotannossa.⁹ *v. Hippel* kritisoi voimakkaasti siviilioikeudellisten oppien liiallista soveltamista julkisoikeuteen. Hän arvostelee myös *W. Jellinekin* psykologisia perusteita. Omaa metodiaan *v. Hippel* kutsuu teleologisen tulkinnan metodiksi.¹⁰ Hänen käsityksensä mukaan on kussakin tapauksessa, ottamalla huomioon konkreettinen tilanne, oikeudelliset arvot ja konkreettiset normit, tulkinnan avulla selvitettävä virheellisen hallintotoimen vaikutukset lähemmäksi mistään abstraktisesta kaavasta, joka osoittaa, minkälaiset seuraamukset virheellisellä toimella on.¹¹ *v. Hippelin* esityksellä on voimakkaasti positivismia vastaan tähdätty luonne ja sitä voidaan pitää pohjaltaan luontaisoikeudelliselle ajattelulle rakentuvana.¹² Tosin on huomautettava, ettei konkreettisen intressivertailun metodi välttämättä vaadi perustakseen luontaisoikeudellista käsityskantaa, kuten *v. Hippel* väittää.

Andersenin ja *von Hippelin* viitoittamia teitä kulkee sveitsiläinen *Max Imboden* huomattavassa teoksessaan »Der nichtige Staatsakt» (1944). Toisaalta uudemmassa saksalaisessa kirjallisuudessa mm. *Forsthoff* varoittaa liiallisesta kasuistiikasta, johon teleologinen suuntaus saatataa johtaa. *Forsthoff* itse erottaa toisistaan mitättömyyden (Nichtigkeit) ja kumottavuuden (Aufhebbarkeit).¹³ Virheellisistä hallintotoimista on erotettava ei-virkamiehen suorittamat »valeyhallintotoimet», jotka eivät ole mitään hallintotoimia, vaan lähinnä rikosoikeudelliset tunnusmerkit täyttäviä yksityisiä tekoja (das Handeln des Nichtbeamten).¹⁴ Viimeksi mainituista käytetään myös nimitystä *Nichtakte*.¹⁵

Uudemmassa ranskalaisessa kirjallisuudessa ja lainkäytössä erotetaan toisistaan mitättömyys (l'inexistence) sekä kumottavuus (la nul-

⁹ *v. Hippel* s. 10 ss.

¹⁰ Op. cit. s. 63 ss. Ks. myös *Jägerskiöld* s. 59.

¹¹ Ibid. s. 66—68. Ks. esim. s. 124: »Man sieht, es sind Gesichtspunkte der Billigkeit und nicht der Logik, welche die Verschiedenartigkeit der Entscheidungen rechtfertigen.»

¹² Ib. s. 182 ss.

¹³ *Forsthoff* s. 203 ss. »Der Ausdruck Aufhebbarkeit empfiehlt sich deshalb, weil er offenlässt, ob die Aufhebung durch Einlegung eines Rechtsmittels veranlasst wird oder einseitig durch Rücknahme erfolgt» (s. 208).

¹⁴ Op. cit. s. 210. Ks. myös *v. Hippel* s. 107—108.

¹⁵ Ks. esim. *Hans J. Wolff* s. 259.

lité). Huomattakoon, että nulliteetti-sanalla on siis ranskalaisessa hallinto-oikeudessa täysin toinen merkitys kuin ruotsinkielessä, jossa *nullitet* tarkoittaa nimenomaan mitättömyyttä. Kumottavuus (nullité) on kahta lajia: *absoluuttista*, johon kuka tahansa voi vedota, sekä *relatiivista*, johon voi vedota vain se, jonka suojaksi hallintotoimi on pätemätön.¹⁶

Uudemmassa skandinaavisessa kirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja selostetaan jäljempänä sopivissa yhteyksissä.

2. Erinäisiä näkökohtia

Seuraavan tarkastelun ulkopuolelle voidaan jättää toimet, joihin on ryhtynyt joku sellainen, jolla ei ole mitään julkista toimivaltaa. Tällaiset tapaukset (*Nichtakte*) on syytä erottaa kokonaan eri ryhmäkseen, koska niissä ei ole kysymyksessä hallintotoimi (esim. opiskelija A myöntää liikemies B:lle veronhuojennuksen). Suoritettu toimi on nulliteetti, oikeudellisesti katsoen olematon, se ei sido eikä oikeuta ketään yksityistä ja sen mitättömyys on viranomaisten otettava *ex officio* huomioon.¹⁷

Perinteellinen käsitys on, että tietynlaiset vakavat ja olennaiset virheet aiheuttavat hallintotoimen mitättömyyden. Sitä ei ole tarpeen kumota eikä yksityinen ole velvollinen sitä noudattamaan. Se ei voi perustaa kenellekään mitään oikeutta. Tällainen sääntö on kuitenkin liian kaavamainen ja sisältää perusteetonta yleistämistä. Kuten *v. Hippel*, *Andersen* ja *Imboden* ovat osoittaneet, tulee kysymyksen käsittelyn tapahtua tutkimalla konkreettisia tilanteita ja niihin soveltuvia normeja, sekä suorittamalla ratkaisu intressivertailun pohjalta. Tällaisessa ratkaisussa on siten otettava huomioon monia tekijöitä, joista yksi on hallintotoimessa oleva virheellisyys ja sen laatu.

Kuten *Herlitz* on huomauttanut, on hallintotoimien pätevyyttä koskeva kysymys läheisessä yhteydessä siihen, minkälainen on eri viranomaisten toimivalta suhteessa toisiinsa ja toisten viranomaisten suorittamiin hallintotoimiin.¹⁸ Kysymys ei ole siitä, että tietyllä virheellä ilman muuta olisi tietty seuraus, vaan siitä, että hallintoviranomaisilla ja yleisillä tuomioistuimilla on eri oikeusjärjestyksissä erilainen toimivalta virheiden toteamiseen ja oikaisemiseen. Tästä johtuu, ettei jossakin ulkomailla kehitettyä teoriaa hallintotoimien pätevyydestä ja pätemättömyy-

¹⁶ *de Laubadère* s. 209—213; *Waline* s. 410—414.

¹⁷ Ks. esim. *v. Hippel* s. 107; *Hans J. Wolff* s. 259.

¹⁸ *Herlitz*, *Föreläsningar* III s. 415—416; samoin *Strömberg*, FT 1955 s. 115, 125.

destä voida ilman muuta soveltaa esim. Suomessa. Jo viranomaisten väliset hierarkkiset suhteetkin vaikuttanevat asiaan: lääninhallituksella on suurempi mahdollisuus todeta nimismiehen päätös mitättömäksi kuin päinvastoin, vaikka virheellisyyden aste olisikin sama. Huomattakoon, että hallintotoimen mitättömyyden toteaminen ei tapahdu ainoastaan siten, että esim. valitusviranomainen päätöksellään toteaa mitättömyyden, kumooa päätöksen tai selittää sen olevan »vailla voimaa ja vaikutusta». Varsinkin muotoamispäätösten osalta (esim. toimilupa) joutuvat monet viranomaiset eri yhteyksissä *esikysymyksenä* ottamaan kannan mahdolliseen mitättömyyteen nähden. Tällöin on olemassa vaara, että eri viranomaiset ratkaisevat esikysymyksen eri tavoilla.¹⁹

Mitä nimenomaan *mitättömyyteen* (nulliteettiin) tulee, on jokseenkin mahdotonta oikeuskäytännöstä saada johtoa siihen, mitkä virheet tekevät hallintotoimen mitättömäksi. Hallintoviranomaiset, lääninoikeudet tai KHO eivät perusteluissaan yleensä ilmaise, että päätös, jonka laillisuus oli tutkittavana, oli »mitätön» tai »kumottavissa oleva» tms. Onkin ymmärrettävää, ettei niin tehdä, kun kerran raja mitättömyyden ja kumottavuuden välillä on niin epäselvä kuin se on. Huomio kiinnittyy tapauksiin, joissa hallintoviranomaisen lainvoiman saanut päätös on purettu KHO:ssa.²⁰ Voidaan kysyä, onko lainvoiman saaneen päätöksen purkamista pidettävä osoituksena siitä, että päätös oli mitätön l. nulliteetti? Kysymykseen on vastattava kieltävästi: KHO:n purkamat päätökset eivät ole sellaisia, joita kuka tahansa olisi voinut jättää noudattamatta ja joita viranomaiset olisivat *ex officio* käsitelleet olemattomina. Nähtävästi on erotettava kumottavuuden alalajiksi tapaukset, joissa lainvoiman saanut virheellinen hallintotoimi voidaan KHO:ssa purkaa.²¹ Hallintotoimen mitättömyydestä näyttää siten olevan syytä puhua ainoastaan silloin, kun hallintotoimen pätemättömyys on laadultaan sellaista, että viranomaisen on otettava se viran puolesta huomioon, ja kun yksi-

¹⁹ *Imboden* s. 21–22.

²⁰ Esimerkkejä purkupäätöksistä: KHO 1954 II 475, 476; 1955 II 18, 234, 272, 521, 583, 659, 711, 712, 800; 1956 II 14, 15, 45, 46, 47, 236; 1957 II 259, 467; 1958 II 390; 1959 II 285, 293, 517; 1960 II 178, 270, 406.

²¹ *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja s. 83 korostaa sitä, että muutoksenhakukeinot on otettava huomioon hallintotoimen pätemättömyyttä tutkittaessa. »Kun kerran on olemassa erikoinen muutoksenhakukeino, kantelu, joka määräajassa on käytettävänä määrätyistä mitättömyyssyistä usein niissäkin tapauksissa, joissa varsinainen valitus ei ole luvalinen, niin täytyy vastaavasti ipso iure mitättömien hallintotoimen joukkoon jäädä vain ne mitättömyystapaukset, joissa virheellisyys on niin ilmeinen, ettei sen toteamiseksi tarvita edes kantelua.» Ks. myös *sama*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 31–33.

tyinen voi pätemättömyyteen vedota vapaamuotoisesti, noudattamatta määrämuotoon ja määräaikaan sidottua menettelyä.

Mitätön hallintotoimi on harvinainen poikkeusilmiö. Tämä sääntö on hyvin ymmärrettävissä, kun verrataan toisiinsa yksityisoikeutta ja julkisoikeutta. Yksityisoikeudessa ei ole olemassa takeita esim. siitä, ettei holhouksenalainen ryhdy suorittamaan oikeustoimia. Toiselta puolen lainsäädäntö pyrkii monin tavoin ennakolta ehkäisemään, ettei tehtäisi virheellisiä hallintotoimia. Virkamiesten pätevyydelle asetetaan vaatimuksia, useista tarjolla olevista henkilöistä pyritään virkaan valitsemaan pätevin ja sopivin, hallintomenettely on sidottu tiettyihin muotoihin ja periaatteisiin jne. Kun näin on asianlaita, on perusteltua yleensä lähteä olettamuksesta, että hallintotoimi on virheetön ja pätevä.²² Koko yhteiskunnan toiminta pysähtyisi, jos viranomaisten olisi joka kerta joutuesaan tekemisiin toisen viranomaisen tekemän päätöksen kanssa ryhdyttävä viran puolesta tutkimaan, ettei tointa rasita mikään olennainen virhe.²³

Uudemmassa kirjallisuudessa on yhä enemmän alettu kiinnittää huomiota siihen, että mitättömyystapauksissa hallintotoimien virheellisyyden tulee olla *ilmeinen*.²⁴ Se seikka, että tointa rasittaa jokin *olennainen* virhe, esim. erehdys, ei voi yleensä vielä sinänsä aiheuttaa mitättömyyttä. Toisaalta ei voida yleisellä säännöllä ilmaista, kuinka pitkälle viranomaisten tutkimisvelvollisuus ulottuu. Erityissäännöksellä (esim. HM 45 §) voidaan tutkimisvelvollisuus ulottaa laajemmalle kuin mitä yleensä on asianlaita.

On silmiinpistävää, että lainsäätäjä välttää julkisen oikeuden alalla käyttämästä ilmaisuja »mitätön» tai muuta vastaavaa. Kun esim. L välimiesmenettelystä (46/1928) luettelee 21 §:ssä tapaukset, jolloin välitustuomio on mitätön, tapahtuu tämä ilmeisesti juuri siitä syystä, että välimiesmenettely ei tarjoa samanlaisia takeita menettelyn ja lopputuloksen laillisuudesta kuin oikeudenkäynti tuomioistuimessa.²⁵ Todelli-

²² Ks. Poul Andersen, Ugyldige Forvaltningsakter s. 53—54.

²³ Esim., että kunnallisvaltuusto tai keskusviraston kollegio on ollut päätösvaltainen. Tauno Ellilä, Ulosotto-oikeuden yleiset opit s. 203 ss. korostaa sitä, että ulosottoviranomaisen ei tarvitse eikä se saakaan ryhtyä tutkimaan ulosotto-perusteen »takana» olevaa aineellista vaadetta. »Valtiontoimintona ulosotto lamaan-tuusi, jos vielä ulosottoa pyydetäessä sen saaminen olisi tehty riippuvaksi aineellisen vaateen kaikissa suhteissa uudelleen tutkimisesta.» (s. 205—206).

²⁴ Andersen, op. cit. s. 56; Imboden s. 83—86; Herlitz, Föreläsningar III s. 433—434; Tarjanne, Kirjoituksia ja lausuntoja s. 83.

²⁵ Ks. Tirkkonen, Välimiesmenettely s. 273—280; Granfelt, Välimiesmenettely s. 57—59.

nen mitättömyystapaus näyttäisi olevan käsillä, jos tasavallan presidentti tekisi perustuslain vastaisen päätöksen. HM 35 §:n mukaan on ministeri velvollinen kieltäytymään varmentamasta tällaista päätöstä. Toisaalta HM 34 §:n 2 momentin mukaan päätös on »voimaan tullaksensa» presidentin allekirjoitettava ja ministerin varmennettava. Mutta jos ministeri kuitenkin varmentaa päätöksen, on valtioneuvoston menetteltävä HM 45 §:ssä säädetyllä tavalla ja ilmoitettava, ettei päätöstä voida täytäntöön saattaa. HM 45 §:n mukaan voidaan katsoa, että jokainen presidentin lainvastainen päätös, joka on valtioneuvoston täytäntöön pantava, on mitätön.²⁶ Jos kuitenkin valtioneuvosto laiminlyö HM 45 §:n mukaisen velvollisuutensa, näyttää mitättömyys korjautuvan, ellei kysymyksessä ole HM 92 §:n 2 momentissa tarkoitettu asetus. Se seikka, että presidentin hallintopäätös mahdollisesti voidaan purkaa KHO:ssa, ei tietenkään ole samaa kuin mitättömyys.²⁷

Arvosteltaessa kysymystä tapahtuneen virheen oikeusvaikutuksista on syytä ottaa huomioon, paitsi muuta, myös kysymyksessä olevan *hallintotoimen luonne ulkopuolisen oikeussubjektin kannalta katsottuna*. Niinpä esim. *Andersen* ja *v. Hippel* kiinnittävät kautta linjan huomiota siihen, onko kysymyksessä *edun suova* (*begunstigende, begunstigend*) tai *velvoittava* (*bebyrdende, belastend*) hallintotoimi.²⁸ Velvoittavan hallintotoimen kohdalla on yksityisen oikeussuojan tarve suurempi ja vastaavasti hallintotoimessa oleva virhe saa laajemmat vaikutukset kuin silloin, kun on kysymyksessä *edun suova* hallintotoimi. Viimeksi mainittujen osalta on hallinto-oikeudessaakin alettu kiinnittää huomiota vilpit-

²⁶ Ks. *Björkstén* s. 174—175; *Hakkila* s. 219—220.

²⁷ Vrt. *Kastari*, *Juhlajulkaisu T. M. Kivimäki* s. 173 ss. Presidentin päätöstä, jota valtioneuvosto kieltäytyy panemasta täytäntöön, *Kastari* kutsuu *tehottomaksi*. »Itse asiassa voitaneen sanoa, että presidentin päätös on lopullinen vasta läpäistyään tämän täytäntöönpanovaiheen ja vasta silloin ovat siitä seurauksena olevat oikeusvaikutukset lopullisesti syntyneet.» (s. 174).

²⁸ Ks. *Andersen*, *Forvaltningsret* s. 282 ss., jossa tähän eroon kiinnitetään enemmän huomiota kuin teoksessa »Om Ugyldige Forvaltningsakter»; *v. Hippel* s. 97—132; *Strömberg*, FT 1955 s. 115. *Merikoski*, *Oikeussuojajärjestelmä I* s. 174 ss. erottaa itseoikaisua koskevan esityksensä yhteydessä toisistaan etuja suovat ja oikeuksia perustavat sekä toiselta puolen velvoituksia luovat hallintotoimet.

Tekstissä käytetään lyhyiden vuoksi nimityksiä »*edun suova*» ja »*velvoittava*» hallintotoimi, tietoisena siitä, että nimitykset eivät ole aivan täsmällisiä. On syytä todeta, että esiintyy myös sekamuotoisia hallintotoimia: esim. hallintolupaan liittyvät ehtoja ja velvoituksia. Tällaisissa tapauksissa saattaa lupa olla pätevä mutta siihen liitetty laiton ehto mitätön. Ks. esim. *KHO 1959 II 428*: liikennelupapäätökseen pantu ehto, että lupa raukesi, jos liikenne keskeytettäisiin yli 3 kk:n ajaksi, oli asetuksen vastaisena vailla voimaa ja vaikutusta.

töman mielen suojaan.²⁹ Yksityisen, jolle hallintoviranomainen on myöntänyt tietyn edun, täytyy yleensä voida luottaa siihen, että päätös on pysyvä. Hakijan syyksi luettava viranomaisen erehdyttäminen, pakottaminen, lahjominen tms. voivat kuitenkin aiheuttaa sen, että edun suova hallintotoimi kumotaan tai puretaan.³⁰ Mutta nämä perusteet eivät suinkaan voi selittää kaikkia niitä tapauksia, joissa KHO on viranomaisen esityksestä purkanut lainvoiman saaneen hallintopäätöksen, jolla yksityiselle oli myönnetty tietty etu.³¹ Ratkaisu lieene näissäkin tapauksissa tehtävä intressivertailun perusteella. KHO:n käytännön pohjalta voitaisiin todennäköisesti kehittää erilaisia tapausluokkia, mihin ei kuitenkaan tässä yhteydessä ole aihetta. Varmuudella voidaan kuitenkin todeta, ettei velvoittavia ja edun suovia hallintotoimia voida käsitellä saman kaavan mukaan, kun on kysymyksessä hallintotoimen virheellisyydestä aiheutuvat oikeusseuraamukset.

Hallintotoimien jakoa edun suoviin ja velvoittaviin muistuttaa *Imbodenin* jako hallintotoimiin, jotka voivat olla täytäntöönpanon perusteina (vollstreckbare Verwaltungsakte) sekä muotoaviin hallintotoimiin (gestaltende Verwaltungsakte).³² Täytäntöönpantavaksi soveltuvat hallintotoimet ovat juuri velvoittavia hallintotoimia. Niiden osalta mahdollisen nulliteetin toteaminen keskittyy täytäntöönpanoviranomaisten

²⁹ Ks. KHO 1959 I 9. Virheellisesti myönnettyä valtionavustusta ei voitu peria takaisin vilpittömässä mielessä olleelta avustuksen saajalta, kun tämä ei ollut käyttänyt avustusta muuhun tarkoitukseen kuin se oli myönnetty, eikä valtioneuvoston päätöksessä, johon avustuksen myöntäminen perustui, ollut avustuksen takaisin perimistä koskevaa säännöstä. Ks. myös v. Hippel s. 116 ss. Vrt. Merikoski, LM 1959 s. 25 ss., jossa hän, käsitellessään liikaa maksetun virkamiespalkan takaisin perimistä kuittausteitse, kiinnittää huomiota, joskin rajoitetusti, myös palkansaajan vilpittömään tai vilpilliseen mieleen.

³⁰ Ks. v. Hippel s. 122. Oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 1957 II 259. Arvioimislautakunnan ja arvioimistarkastuslautakunnan lainvoiman saaneet päätökset purettiin VvM:n esityksestä.

KHO 1955 II 659. Merenkulkuhallituksen päätös, jolla hakijalle oli väärin tietojen perusteella annettu ylihyörykonemestarin kirja, purettiin merenkulkuhallituksen esityksestä. Ks. myös KHO 1956 II 45–46. Vrt. KHO 1957 II 325, jossa kysymys erehdyksestä liian aikaisin myönnetyn ikälisän takaisin perimisestä. Kautpunginhallituksen päätös ikälisän takaisin perimisestä kumottiin ja poistettiin.

³¹ Viimeaikaisesta käytännöstä ks. esim. KHO 1959 II 285, 517; 1960 II 178, 406.

Voidaan kysyä, miten edun suovan hallintotoimen purkaminen sopii yhteen hallintotoimien oikeusvoimaa koskevien periaatteiden kanssa. Tämän kysymyksen selvittäminen veisi kuitenkin liian kauaksi esillä olevan tutkimuksen pääteemasta, minkä vuoksi siihen ei enemmälti puututa.

³² *Imboden* s. 19–22.

tehtäväksi: jos päätös on mitätön, sitä ei saada panna täytäntöön. *Muotoamispäätökset* eli konstitutiiviset hallintotoimet ovat vaikutukseltaan laajakantoisempia. Tällaiseen toimeen, esim. kansalaiseksi ottamiseen, toimiluvan myöntämiseen tai virkanimitykseen, liittyy jatkuvia oikeusvaikutuksia. Muotoamistoimet luovat perustan lukuisille oikeuksille ja velvollisuuksille ja useat eri viranomaiset joutuvat esikysymyksenä³³ tutkimaan muotoamispäätösten mitättömyyttä. *Imboden* on havainnut, että oikeuskäytäntö on haluton katsomaan muotoamispäätöstä mitättömäksi, vaikka sitä rasittaisikin olennainen virhe.³⁴

Ankaran johdonmukaisesti ajatellen ei mitätöntä hallintotointa voida kumota, koska toimi alunperin on oikeudellisesti katsoen olematon. Koska kuitenkin asianosaisen oikeussuojan tarve usein kiistattomasti vaatii mitättömyyden auktoritatiivista toteamista, on hänelle yleisesti omaksutun ja oikeana pidettävän kannan mukaan myönnettävä oikeus muutoksenhakukeinojen käyttämiseen mitätöntäkin hallintotointa vastaan.³⁵ Tällöin on kysymyksessä vahvistuskanne.³⁶ Käytännössä ei liene mitään epäilyksiä siitä, etteikö mitätöntä päätöstä vastaan saisi käyttää varsinaisia muutoksenhakukeinoja. Kun valitusviranomaiset eivät yleensä totea, oliko päätös, joka kumotaan, mitätön tai kumottavissa oleva, lienee turhaa ryhtyä hakemaan oikeustapauksia, joissa mitätön päätös on kumottu säännönmukaisessa valitusmenettelyssä.

Hallintotoimen kumottavuus on suorastaan riippuvainen siitä, onko toimesta muutoksenhakumahdollisuutta vai ei.³⁷ Tapauksissa, joissa muutoksenhaku on nimenomaisella säännöksellä kielletty, ei hallintotoimessa oleva virhe yleensä voi aiheuttaa samanlaisia oikeusseurauksia kuin niissä tapauksissa, joissa valitus on sallittu. Tämäkin seikka osoittaa, ettei toimen »kumottavuus» ole mikään ominaisuus, joka ilman muuta seuraa tietynlaisesta virheellisyydestä, vaan kumottavuus on

³³ Ks. *Aarne Rekola*, LM 1958 s. 613—630, erik. s. 624—625; *Strömberg*, FT 1955 s. 113—114.

³⁴ *Imboden* s. 89—91. Ks. myös *Herlitz*, *Föreläsningar* III s. 431.

³⁵ *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 58; *Forsthoff* s. 208—209; *Menger* s. 184 ss. Ks. myös *KHO* 1954 II 628.

³⁶ *Kormann* s. 207. Länsi-Saksan nykyisen oikeuden kannalta näyttää olevan kiistanalaista, milloin mitätöntä hallintotointa vastaan käytettävissä oleva hallintokanne on luonteeltaan »Anfechtungsklage», milloin taas »Feststellungsklage», ks. *Menger* s. 184—192; *Forsthoff* s. 496—497; *Ule* s. 85 ss. *Tauno Ellilä*, *Juhlajulkaisu Kaira—Castrén* s. 54 ss., erik. s. 61—70, pitää vahvistuskannetta lääninoikeusmenettelyssä tietyin edellytyksin mahdollisena ja viittaa mm. juuri hallintotoimen mitättömyyden toteamistapauksiin.

³⁷ Tästä huomauttaa *Ståhlberg*, *Yleinen osa* s. 328—329.

useiden eri tekijöiden funktio. Mutta voidaan kenties ajatella, että tapauksissa, joissa muutoksenhaku on kielletty, oltaisiin taipuvaisia helpommin kuin muulloin purkamaan päätös KHO:ssa siitä syystä, että purku olisi ainoa keino, jolla voitaisiin antaa oikeusturvaa selvää laittomuutta vastaan.³⁸ Toisissa tapauksissa taas, joissa säännöllisen muutoksenhaun mahdollisuudet ovat laajat ja hyvin järjestetyt, näyttää mitättömyydelle jäävän vähän tilaa. Näin on asianlaita esim. VerotusL:n mukaisessa verotusmenettelyssä. Huomattakoon, että VerotusL 94 §:n mukaan perustevalituksen edellytykset ovat osaksi sellaiset (»ilmeinen olennainen asiallinen erehdys»), että monen yleishallinto-oikeuden esityksen mukaan tuollainen verotuspäätös olisi oikeastaan *mitätön*. Kuitenkin todelliset mitättömyystapaukset verotuksessa lienevät niin harvinaisia, ettei sellaisista tahdo löytää mitään esimerkkejä.

Edun suovan hallintopäätöksen kumottavuus on nähtävästi sängen rajoitettu. Viranomaisaloitteiselle itseoikaisulle on meikäläisessä kirjallisuudessa yleensäkin asetettu hyvin ahtaat rajat. Nimenomaan etuja suovien ja oikeuksia perustavien toimien kohdalla *Merikoski* lausuu, *ettei oikaisu yleensä voi tulla kysymykseen asianosaisen vahingoksi vastoin hänen tahtoansa*.³⁹ Jos julkisyhteisön edustajalla erityissäännöksen perusteella tai muutoin on valitusoikeus⁴⁰ päätöksestä, voi virheellinen päätös tällaisen valituksen johdosta muuttua yksityiselle epäedulliseen suuntaan. Myös edun suovan hallintotoimen »kumottavuus» näyttää siten suuresti olevan riippuvainen valitusoikeuden olemassaolosta. Jos julkisen edun valvontaa ei ole järjestetty suomalla valtion edustajalle valitusoikeutta, voi KHO:n suorittama purku useinkin olla ainoa tie, jolla esim. erehdyksen vallassa suoritettu hallintotoimi saadaan oikaistuksi.

³⁸ Vrt. HM 92 §:n 2 mom., joka tarkoittaa, että asetuksessa oleva säännös, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, on *mitätön*. Ks. tästä lähemmin jäljempänä B-jaksossa. Ks. myös KHO 1959 II 293, jossa osakkeiden verotusarvoa koskeva VvM:n päätös, purettu tietyn osakeyhtiön osalta perustein, jotka tuskin johtaisivat tavallisessa verotusmenettelyssä annetun, lainvoiman saaneen päätöksen purkamiseen. Purkutapauksista ks. myös KHO 1955 II 711–712.

³⁹ *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 174–175. Ks. myös *sama*, LM 1959 s. 1–30, erik. s. 13 ss.

⁴⁰ Ks. KHO 31. 5. 1961 *taltio* 2213 (täysist., äänestys), jossa lääninasiamiehen valitus LO:n antamasta ikälisäpäätöksestä tutkittiin (LM 1962 s. 129). Kysymyksessä oli tosin *lainkäyttöpäätös*, eikä tavallinen hallintopäätös. Valtionasiamiesjärjestelmästä ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 28, 34–35, II s. 90, 119–120. Ks. myös A. K. *Ikkala*, LM 1960 s. 285–328, edun suovista hallintotoimista s. 303 (korvauslainsäädäntö), 304–305, 313–314.

B. SIIRRON PÄTEVYYDESTÄ JA PÄTEMÄTTÖMYYDESTÄ

Kysymystä siirron pätevyydestä ja pätemättömyydestä voidaan tarkastella erillään siirron perusteella suoritetun hallintotoimen pätevyyttä ja pätemättömyyttä koskevasta kysymyksestä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa siirtäminen ja hallintotoimi suoritetaan ulkonaisesti katsoen eri toimilla. Näinhän on asianlaita lähinnä delegointitapauksessa, alistamistapauksessa sekä tilanteessa, jolloin ylempi orgaani A siirtää alaisensa B:n päätösvaltaa C:lle. Voidaan niinkään ajatella, että ylempi orgaani *eri* päätöksellä pidättää itselleen päätösvallan tietyissä asioissa. Mutta tällainen pidättäminen voi tapahtua myös suoraan siten, että ylempi orgaani välittömästi ratkaisee asian, joka kuuluu alemman toimivaltaan.

Edellä on jo A-jaksossa todettu, että hallintotoimen kumottavuudesta sanan tavanomaisessa merkityksessä voidaan oikeastaan puhua vain niissä tapauksissa, joissa on olemassa valitusoikeus päätöksestä. Päätösvallan siirtäminen *ei* ole hallintotoimi, vaan se on hallinnon sisäinen toimi.⁴¹ Aivan riippumatta siitä, halutaanko tuollaisia sisäisiä viranomaistoimia kutsua hallintotoimiksi vai ei, on Suomen oikeuden kannalta selvää, ettei valitusoikeutta ole hallinnon sisäisiin toimiin nähden. Tämä sääntö käy ilmi HVall 3 §:stä sekä siihen perustuvasta KHO:n käytännöstä.⁴²

Virheellinen siirto on pätemätön, so. sillä ei ole tarkoitettua oikeusvaikutusta.⁴³ Pätemättömyys on viranomaisen otettava huomioon viran puolesta. Tämä seuraa ilman muuta siitä säännöstä, että hallintomenettelyn edellytykset, joihin kuuluu myös viranomaisen toimivaltaisuus,

⁴¹ Ks. myös ed. s. 202.

⁴² KHO:n käytännöstä on tässä yhteydessä syytä erikseen mainita seuraavat: KHO 1952 II 363. Tullihallituksen kiertokirjeestä ei voitu valittaa.

KHO 1952 II 525. Valtiontalouden tarkastusviraston päätös, jossa määrätään kaupunginvoudin virkavarojen säilyttämisestä, tilinpidosta ja korkojen tilittämisestä valtiolle, ei sisältynyt sellaista ratkaisua, johon voitiin hakea KHO:ssa muutosta.

KHO 1956 II 200. Valitusta ei voitu tehdä KulkM:n katsastusmiesten esimiehelle antamasta muistutuksesta ja virkakäskystä.

⁴³ Tätä väitettä on tässä vaiheessa vaikeata perustella. Itse asiassa sen oikeutus käy selville vasta C-jaksosta, jossa käsitellään siirron perusteella suoritetun hallintotoimen pätevyyttä ja pätemättömyyttä. Systemaattisesti on kuitenkin näytännyt aiheelliselta käsitellä ensin kysymystä siirron pätevyydestä ja pätemättömyydestä sekä vasta sitten kysymystä siirron perusteella suoritetun hallintotoimen pätevyydestä ja pätemättömyydestä.

on *ex officio* tutkittava.⁴⁴ Näinollen virheellisen siirron pätemättömyys olisi luonnehdittava lähinnä *mitättömyydeksi*. Tätä tukee sääntö, joka koskee *abstraktisten viranomaistoimien* pätemättömyyttä. Päätösvallan siirtohan tapahtuu usein abstraktisella toimella, esim. asetuksella, valtioneuvoston vahvistamalla johto- tai ohjesäännöllä, tai työjärjestyksellä. *Abstraktisen toimen pätemättömyys on ensisijaisesti mitättömyyttä*. Tämä väite, joka saattaa näyttää yllättävältä, on vankasti perusteltavissa. Tärkeimpänä perusteena mitättömyysseuraamuksen puolesta on se seikka, ettei Suomen oikeus yleensä tunne abstraktista normivalitusta, jota käyttämällä hallintoviranomaisten vahvistamien säädösten laillisuus voisi tulla harkittavaksi. Lainsäätäjä onkin selvästi tärkeässä kohden valinnut toisen tien, joka ilmenee HM 92 §:n 2 momentista:

Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.

Tämän säännöksen on katsottu — ja täysin oikeutetusti — koskevan myös asetusta alemmanasteisia normeja.⁴⁵ Ja olen edellä (s. 85) koettanut osoittaa, että HM 92 § ei tee mitään eroa käyttäytymisnormien ja organisaationormien välillä. Myös KHO:n käytännöstä saadaan tukea käsitykselle, jonka mukaan abstraktisten viranomaispäätösten pätemättömyys on mitättömyyttä.⁴⁶ Ulkomaisessa kirjallisuudessa on mm. *Im-*

⁴⁴ Merikoski, Julkisoikeus II s. 111, 115; *sama*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 85—87. Samoin on ns. muutoksenhakuvedellytykset hallinnollisessa lainkäytössä viran puolesta tutkittava, ks. *Aarne Rekola*, Hallinto-oikeudellisia harjoitustapauksia s. 9—13.

⁴⁵ Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 112—113; *Kaira*, Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898—1948 s. 326. *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 16 katsoo, että sääntöön olisi kenties »hallintovirkamiesten tottelemisvelvollisuudesta johtuen tehtävä varauksia asetusta alemmanasteisten säädösten osalta.» Vrt. *sama*, Julkisoikeus I s. 79.

Normikontrollista Suomessa ks. *Kastari*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart s. 198—229, asetuksista erik. s. 217—218; *Kuuskoski*, LM 1953 s. 442.

⁴⁶ Asetuksen mitättömyydestä voidaan esimerkkinä mainita KHO 1948 II 298. (täysistunto, äänestys). Asetuksella ei ollut voitu lisätä niiden viranomaisten lukua, jotka mainittiin oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse 31. 1. 1930 annetun lain 3 §:ssä. Postitse KHO:een saapunut valitus jätettiin tutkittavaksi ottamatta. (Ks. A toisen korvauslain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 5. 5. 1945, § 29). Ks. myös KHO 1928 I 50.

KHO 1949 I 33. Maistraatin Elinkeinolain 22 §:n nojalla moottorilla varustetun ajoneuvon kuljettajille antamissa järjestyssäännöissä ei ole voitu antaa määräyksiä, joiden nojalla poliisilaitos voisi evätä oikeuden toimia kuljettajana henkilöauto-liikenteessä henkilöltä, jolla Autoasetuksen 27 §:n nojalla oli siihen oikeus, sillä perusteella, ettei hänen harkita soveltuvan autonkuljettajaksi tällaisessa liiken-

*boden*⁴⁷ kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että abstraktiset normit käytännössä katsotaan helpommin mitättömiksi kuin konkreettiset toimet. Tosin mitättömyys ei tarkoittane tässä tapauksessa sitä, että yksityinen kansalainen yleensä voisi jättää noudattamatta asetusta tai muuta hallintosäädöstä. Mutta viranomaiskoneiston sisäisesti on tällaisten säädösten mitättömyys viran puolesta tutkittava.

Käytännöllinen johtopäätös edellä esitetystä on, että jos päätösvallan siirto on virheellinen, viranomaisen tai organihenkilön, jolle päätösvaltaa on siten siirretty, tulee kieltäytyä ottamasta asiaa ratkaistavakseen. Mitään varsinaista päätöstä ei asiassa tarvitse tehdä, ellei myöskin hakemusta tai valitusta ole osoitettu samalle — ja siis väärälle — viranomaiselle. Tässä tapauksessa on hakemus tai valitus jätettävä tutkittavaksi ottamatta. Erityistapauksissa voi myös asian siirtäminen oikealle viranomaiselle tulla kysymykseen. Saattaa olla tarpeellista, jopa välttämätöntäkin, että siirron suorittaneelle ilmoitetaan siitä, ettei toinen viranomainen tai organihenkilö katso siirtoa päteväksi. Saatetaan tosin kysyä, onko virkamiehellä valtaa tutkia esimiehensä suorittaman delegoinnin ja vastaavasti, onko alemmalla viranomaisella valtaa tutkia ylemmän suorittaman delegoinnin tai muun siirron pätevyyttä? Tähän on HM 92 §:stä ilmenevän periaatteen mukaisesti vastattava myönteisesti. Vastakkaisen kannan puolesta puhuvat lähinnä vain syyt, jotka tähtäävät esimiehen arvovalan säilyttämiseen. Oikeusturvallisuuden kannalta ei ole puolustettavissa käsitys, jonka mukaan alempi viranomainen ei olisi oikeutettu tutkimaan ylemmän viranomaisen suorittaman siirron pätevyyttä. Tuloksena tutkimisvelvollisuuden ja -oikeuden puuttumisesta olisi se, että muutoksenhakumenettelyssä valitusaste joutuisi kumoamaan ja poistamaan toimivaltaa vailla olevan viranomaisen tai virkamiehen tekemän päätöksen, kuten C-jaksossa lähemmin esitetään.

teessä. KHO kumosi ja poisti poliisilaitoksen antaman päätöksen. (Perusteluissa KHO lausui mm.: »... eikä poliisilaitoksen olisi pitänyt soveltaa tuota määräystä...»).

KHO 1957 II 126: Terveystoimilautakunnalla ei ollut voimassa olleiden säännösten nojalla valtaa yleisesti kieltää kaikkea kotieläinten pitoa asemakaavoitetulla alueella, minkä vuoksi lautakunnan päätöstä oli pidettävä voimaa ja vaikutusta vailla olevana.

KHO 1960 II 157. Ministeriön vahvistama menettelytapaohje katsottiin olevan voimaa ja vaikutusta vailla. Vastoin sen säännöksiä jätetty hakemus katsottiin tulleen laillisesti perille toimitetuksi.

Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 118 lausuu, että poliisisäännös, joka ei ole toimivaltaisen viranomaisen antama tai joka on lainvastainen, on mitätön. Ks. myös *KHO 1919 I 97*.

⁴⁷ *Imboden s. 25, 87—89.*

C. SIIRRON PERUSTEELLA SUORITETUN HALLINTO- TOIMEN PÄTEVYYS JA PÄTEMÄTTÖMYYS

1. Yleisiä huomautuksia

Sanottaessa, että hallintotoimi suoritetaan »siirron perusteella», tarkoitetaan tässä ainoastaan sitä, että kysymyksessä on jokin niistä tilanteista, jotka kuuluvat tämän tutkimuksen piiriin ja joita on lähemmin ryhmitelty IV luvun C-jaksossa. Sisältönsä puolesta hallintotoimi tietysti perustuu kuhunkin tapaukseen sovellettaviin aineellisiin normeihin ja periaatteisiin.

Hallintotoimen käsitettä käytetään tässä luvussa siinä merkityksessä kuin edellä IV luvun A-jaksossa on esitetty. Lienee syytä vielä korostaa, että käsittelyn ulkopuolelle, tässä teoksessa omaksutun terminologian mukaisesti, jäävät hallinnon sisäiset toimet sekä abstraktiset viranomais-toimet.

Kun edellisessä eli B-jaksossa on esitetty sääntö, jonka mukaan virheellinen siirto sinänsä on mitätön, ei tästä vielä voida suinkaan mennä tekemään sitä johtopäätöstä, että myös siirron perusteella suoritettu hallintotoimi olisi ilman muuta mitätön. A-jaksossa esitetyn kannan mukaisesti on hallintotoimen pätevyyttä ja pätemättömyyttä koskevaa kysymystä tutkittava lähinnä silmälläpitäen konkreettisia tilanteita, ottamalla huomioon hallintotoimessa olevan virheen laatu, tapaukseen soveltuvat normit, toimen laatu sinänsä, sekä intressivertailu. Tästä aiheutuu teoreettiselle tutkimukselle eräitä vaikeuksia. On luovuttava ajatuksesta, että voitaisiin esittää ehdottomasti paikkansapitävät säännöt siitä, milloin hallintotoimi on mitätön, milloin taas kumottavissa oleva. Seuraavassa kuitenkin yritetään kysymystä mahdollisuuksien mukaan valaista. Tällöin on tehtävä se varaus, että järempänä esitettävät periaatteet voivat koskea vain sellaisia tapauksia, joiden osalta ei ole toisin säädetty. Erityistapauksissa saattaa viranomaisella olla laaja tutkimisvalta jonkin toisen viranomaisen suorittamien toimien pätevyyteen nähden.

2. Eräitä mitättömyystapauksia

Edellä on A-jaksossa esitetty käsitys, jonka mukaan mitätön hallintotoimi on harvinainen poikkeusilmiö. Tähän on lisättävä, että se on nimenomaan käytännössä poikkeusilmiö. Niinpä ei KHO:n käytännöstä voida saada juuri mitään tukea hallintotoimen mitättömyyttä koskeville teo-

rioille. Jos siis mitättömät hallintotoimet ovatkin käytännössä kovin harvinaisia ^{47a}, ei tämä kuitenkaan estä ajattelemasta tilanteita, joissa hallintotointa on pidettävä mitättömänä.

Jos on kysymyksessä *velvoittava* hallintotoimi, on mitättömyysseuraamus lähempänä kuin jos hallintotoimi on laadultaan *edun suova*. Tämä periaate, jota edellä A-jaksossa on kosketeltu, johtuu yksilön oikeussuojan tarpeesta. Jako edun suoviin ja velvoittaviin hallintotoimiin on otettava huomioon aina, kun harkitaan hallintotoimen virheellisyydestä aiheutuvia oikeusseuraamuksia. Rajatapauksissa lienee lähettävä siitä, että edun suova hallintotoimi ei ole mitätön.

Ulkoiset päätösvallan siirrot

Jos *alempi viranomainen omavaltaisesti ottaa ratkaistavakseen asian, joka kuuluu ylemmän viranomaisen toimivaltaan*, on päätöstä pidettävä mitättömänä ainoastaan siinä tapauksessa, että toimivallan puute on *ilmeinen*.⁴⁸ Tätä voitaneen pitää kaikista selvimpänä tapauksena, jossa asteellisen toimivaltajärjestyksen rikkominen aiheuttaa mitättömyysseuraamuksen. Jos toimivaltanormi on tulkinnanvarainen, ei toimi voi käydä mitättömäksi. Jos esim. ministeriö tulkitsee väärin VNOS 12 §:n säännöksiä ja ryhtyy asiaan, joka oikeastaan kuuluu valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan, ei suoritettu hallintotoimi ole mitätön. Se on sensijaan kumottavissa oleva. Mutta jos ministeriö ryhtyisi hallintoasiaan, joka HM:n mukaan kuuluu tasavallan presidentin ratkaistaviin, näyttäisi mitättömyysseuraamus olevan paikallaan. Jos esim. keskusvirasto ottaa ratkaistavakseen asian, joka toimivaltanormin mukaan kuuluu ministeriön ratkaistaviin, voinee tästä sangen harvoin olla seurausena hallintotoimen mitättömyys. Mutta jos nimismies myöntäisi toimiluvan (esim. linjaliikenneluvan), jonka myöntäminen kuuluu ministeriölle, olisi tointa pidettävä mitättömänä, koska toimivallan puute

^{47a} Ks. esim. KHO 1951 I 8, 1952 II 289, 1954 II 628.

⁴⁸ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 328, pitää mitättömyysperusteena mm. sitä, että viranomainen on ryhtynyt toimeen »ilmeisesti toimivaltansa ulkopuolella». Esi-merkkinä hän kuitenkin mainitsee ainoastaan asiallisen tai alueellisen toimivallan ylittämisen, ei sitävastoin asteellista toimivallan ylitystä. *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 56 katsoo mitättömäksi viranomaisen toimen, joka »ilmeisesti jää sen tehtäväpiiriin ulkopuolelle». Myöskään *Merikoski* ei nimenomaisesti viittaa *asteelliseen* toimivallan ylittämiseen. Ks. myös *Andersen*, Forvaltningsret s. 296; *Imboden* s. 105, 109.

Ks. myös KHO 1954 II 628.

on ilmeinen kaikille niille, jotka suoritetun toimen pätevyyttä yleensä joutuvat arvostelemaan.

Harkittaessa toimen mitättömyyttä lienee lähdeittävä siitä, että toimivallan puutteen, aiheuttaakseen mitättömyyden, tulee olla ilmeinen siläläkin tavoin, että on rikottu toimivaltanormeja, jotka on saatettu julkisuuteen. Tässä mielessä julkisuuteen saatettuina voitaneen pitää ainoastaan sellaisia toimivaltasäädöksiä, jotka on julkaistu Suomen asetuskokoelmassa.^{48a} Jos on rikottu esim. ministeriön vahvistamia toimivaltanormeja, joita ei ole tällä tavoin julkaistu, ei voida edellyttää, että toisen hallinnonhaaran viranomaiset tuntisivat tuollaiset toimivaltanormit. Ja jos organisaationormien mukaan on olemassa delegointimahdollisuus, jo tämän mahdollisuuden olemassaolokin estänee usein mitättömyysseuraamuksen aiheutumisen, vaikka delegointi tosiasiaassa puuttuukin. Tämäkin perustuu siihen, ettei voida katsoa muiden viranomaisten olevan velvollisia tutkimaan, missä määrin delegointimahdollisuuksia todella on käytetty hyväksi.

Jos *viranomaisen delegoi virheellisesti päätösvaltaa* alemmalle viranomaiselle, lienee säännöksi asetettava, että virheestä aiheutuva pätemättömyys ei yleensä ole mitättömyyttä. Näin on asianlaita varsinkin edun suoviin hallintotoimiin nähden. Sensijaan velvoittava hallintotoimi lienee katsottava mitättömäksi, jos delegoinnin virheellisyys on ollut ilmeinen.⁴⁹

Seuraavaksi voidaan tarkastella tapausta, jossa *ylempi viranomaisen virheellisesti pidättää itselleen alemmalle viranomaiselle kuuluvan päätösvalan*. Kysymystä arvosteltaessa on otettava huomioon, että päätösvalan pidättäminen useinkin merkitsee oikeusturvan heikkenemistä, koska pidättämisestä on tavallisesti seurauksena, ettei yksityinen saa asiaansa tutkituksi niin monessa asteessa kuin valitusastejärjestelmä edellyttää. Sääntönä onkin pidettävä, että ainakin *velvoittava* hallintotoimi, jonka suorittaa *ilmeisesti* toimivaltaa vailla oleva ylempi viranomaisen — esim. ministeriö verolautakunnan sijasta — on mitätön. Täsäkin kohden on kuitenkin tehtävä se rajoitus, että jos toimivaltasäännös on tulkinnanvarainen, ei toimi ole mitätön. Niinikään, jos ministeriöllä yleisen organisaationormin mukaan on valta tietyssä järjestyksessä pidättää itselleen ko. viranomaisen päätösvaltaa, mutta se suorittaa pidättämisen virheellisesti, aiheuttaa jo pelkkä pidättämisen valan ole-

^{48a} Asetuskokoelmassa julkaisemisen merkityksestä ks. Kaira, JFT 1961 s. 360—369.

⁴⁹ Vrt. Andersen, Forvaltningsret s. 295.

massaolo sen, että toimi ei voi olla mitätön, vaan enintään kumottavissa oleva. *Edun suova* hallintotoimi, jonka ylempi viranomainen suorittaa alemman toimivaltaa loukaten, ei yleensä voine olla mitätön.⁵⁰

Jos alempi viranomainen *virheellisesti alistaa asian ylemmälle viranomaiselle*, näyttäisi tapausta olevan arvosteltava samalla tavoin kuin edellä käsiteltyä tilannetta, jossa ylempi viranomainen omasta aloitteestaan puuttuu alemman toimivaltaan. Alemman viranomaisen virheellinen toimenpide ei voine sanottavasti vaikuttaa asiaan. Tässäkin tapauksessa käy velvoittava hallintotoimi mitättömäksi, jos virhe on ilmeinen eikä toimivaltaraja ole tulkinnanvarainen. Niinikään jo pelkkä alistamismahdollisuuden olemassaolo sulkee pois mitättömyysseuraamuksen, vaikka alistaminen olisikin virheellisesti suoritettu, esim. alistettu asia, joka ei kuulu alistettavien asioiden piiriin. *Edun suova* hallintotoimi voinee tuskin olla mitätön, vaikka toimivallan puute olisi ilmeinenkin.

Käsittelemättä on vielä tapaus, jossa *ylempi viranomainen virheellisesti siirtää päätösvaltaa alemmalla viranomaiselta toiselle*. Tuollaisen toimenpiteen perusteella suoritettu hallintotoimi voinee käydä mitättömäksi ainoastaan siinä tapauksessa, että siirron suorittaneella viranomaisella ei ole ollut minkäänlaista valtuutusta puheena olevan siirtotoimen suorittamiseen. Jos sensijaan valtuutus siirron suorittamiseen on ollut olemassa, mutta valtuutus on ylitetty tai muutoin toimittu virheellisesti, eivät hallintotoimet tämän johdosta voi käydä mitättömiksi, vaan enintään kumottavissa oleviksi.

Sisäiset päätösvallan siirrot

Edellä esitetyt tapaukset ovat koskeneet ulkoisia toimivallan siirtoja. *Sisäisten päätösvallan siirtojen osalta on todettava, että mitättömyysseuraamukselle asetettava edellytys, virheellisyyden ilmeisyys yleensä puuttuu*. Kaikissa suuremmissa virastoissa, kuten ministeriöissä, keskusvirastoissa ja lääninhallituksissa, voidaan toteuttaa tietyssä järjestyksessä päätösvallan siirtoja (ks. edellä VII—IX luvut). Missä järjestyksessä tuollaiset päätösvallan siirrot on toteutettava, mitä asioita ne voivat koskea ja missä määrin niitä on todella suoritettu, ovat seikoja, jotka yleensä ovat tunnettuja vain asianomaisen viraston tai laitoksen virkamiehille. Ei voida ajatella, että muiden viranomaisten ja yksityisten kansalaisten aina saadessaan käteensä esim. keskusviraston

⁵⁰ Vrt. Andersen, op. cit. s. 284—286. Ks. KHO 1942 I 21 (purkutapaus).

osastopäällikön ja esittelijän allekirjoittaman päätöksen, olisi tutkittava ao. keskusvirastoa koskevaa asetusta ja hankittava käsiinsä viraston työjärjestys. Huomattakoon, ettei toimituskirja yleensä selvästi osoita, onko asia ratkaistu keskusvirastossa kollegisesti vai ei. Myös esiintyy tapauksia, joissa päätöksen allekirjoittaa eri virkamies kuin se, joka on asian päättänyt. Sääntönä on sentähden pidettävä, että *viranomaisen sisäinen päätösvallan siirto, joka on virheellinen, ei aiheuta mitättömyyttä. Siitä aiheutuva seuraamus on enintään kumottavuutta*.⁵¹ Mitättömyys voinee tulla kysymykseen ainoastaan siinä tapauksessa, että asian on ratkaissut ja toimituskirjan allekirjoittanut joku sellainen virkamies — esim. ministeriön vahtimestari — joka ilmeisesti ei voi tulla kysymykseen päätösvallan käyttäjänä.

3. Muita tapausryhmiä. Erityisesti kumottavuudesta

Edellä on asetettu hallintotoimen mitättömyydelle jokseenkin ahtaat rajat. Nyt on käytävä tarkastelemaan tapauksia, joissa päätösvaltaa on virheellisesti siirretty, mutta joissa virheellisyydestä ei kuitenkaan ole katsottava aiheutuvan mitättömyyttä. *Sääntönä on pidettävä, että virhe, joka ei ole kyllin ilmeinen aiheuttaakseen mitättömyyden, tekee hallintotoimen kumottavissa olevaksi.* Mutta mitä sitten sisältyy siihen, että hallintotoimi on kumottavissa?

Edellä on A-jaksossa todettu, että hallintotoimen kumottavuus ilmenee lähinnä vain niissä tapauksissa, joissa asianosaisella on muutoksenhakuoikeus. Vakiintunut kanta tieteisopissa ja oikeuskäytännössä on se, että jos valituksenalaisen päätöksen antaneelta viranomaiselta on puuttunut toimivalta, hallintotoimi »kumotaan» tai »kumotaan ja poistetaan» muutoksenhakemuksen, so. säännönmukaisesti valituksen johdosta.⁵² KHO näyttää useimmissa tapauksissa käyttävän sanontaa »kumotaan ja poistetaan».⁵³ Tämän ohessa esiintyy joitakin tapauksia, joissa päätös on pelkästään kumottu.⁵⁴ Jos KHO katsoo, että väärän viranomaisen olisi tullut siirtää asia oikealle viranomaiselle, asia tavallisesti

⁵¹ Ks. *Imboden* s. 126—127.

⁵² Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 445; *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 222—223.

⁵³ Ks. KHO 1937 II 727, 1219; 1938 II 1721; 1939 II 315, 534; 1941 II 17, 264; 1945 II 447; 1946 II 256; 1947 II 195; 1957 II 255, 264; 1958 II 162, 204.

⁵⁴ KHO 1947 II 240; 1952 II 123.

palautetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle.⁵⁵ Joskus on asia »palautettu» tai siirretty suoraan oikealle viranomaiselle.⁵⁶ Virheellisestä, viranomaisen sisäisestä päätösvallan siirrosta on niinkään seurauksena päätöksen kumoaminen tai kumoaminen ja poistaminen.⁵⁷ Tällaiset virheet voitaneen kuitenkin rinnastaa menettelytapavirheisiin tai suoraan pitää niitä menettelytapavirheinä. Tällöin voidaan katsoa, että jos sisäinen toimivaltavirhe on vähäinen eikä ilmeisesti ole vaikuttanut lopputulokseen, ei päätöstä sen johdosta tarvitse kumota. Jos kysymyksessä on viranomaisen sisäinen menettelyvirhe, liittyy kumoamiseen tavallisesti asian palauttaminen uutta, laillista käsittelyä varten.⁵⁸

Edellä on jo B-jaksossa todettu, että viranomaisen toimivaltaisuus on hallintomenettelyn edellytys, joka on viran puolesta otettava huomioon. Sama koskee myös sisäistä toimivallan jakoa. Käytännössä saattaa esiintyä tapauksia, joissa valitus perustuu muihin seikkoihin kuin siihen, että päätösvaltaa on virheellisesti siirretty. *Onko valitusviranomaisen viran puolesta otettava virhe huomioon ja — mikäli virheen laatu sitä edellyttää — kumottava päätös?* Kysymys liittyy tältä osin myös *reformatio in pejus*-kieltoon, jonka yleensä katsotaan olevan voimassa myös hallintolainkäytössä. Periaatteessa on kirjallisuudessa oltu sillä kannalla, että valitusviranomaisen on viran puolesta tutkittava kaikki alemmassa portaassa suoritetun hallintomenettelyn edellytykset.⁵⁹ Tätä kantaa onkin pidettävä oikeana, joskin se saattaa joskus johtaa päätöksen muuttu-

⁵⁵ KHO 1938 II 1721; 1941 II 17; 1945 II 447; 1948 II 98; 1952 II 123, 228; 1958 II 22.

⁵⁶ KHO 1947 II 240; 1957 II 264.

⁵⁷ Ks. KHO 1959 II 174. Tässä yhteydessä voitaneen viitata myös KHO:n vaikiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan lääninhallituksen päätös valitusasiassa kumotaan ja poistetaan, jos asia on virheellisesti ratkaistu lääninoikeudessa, vaikka se olisi ollut ratkaistava päällikkövaltaisesti, tai päinvastoin. Ks. Aarne Nuorvala, LM 1958 s. 688 ss.

⁵⁸ Toisinaan KHO kuitenkin sisäisestä toimivaltavirheestä huolimatta enempien mutkallisuuksien välttämiseksi on, asiaa palauttamatta, sen välittömästi tutkinut ja ratkaissut. Ks. Nuorvala, ib. s. 699—700, sekä KHO 1959 II 96, 116. Huomautettakoon, ettei LH:n osalta näissä tapauksissa ole kysymyksessä *asteellinen*, vaan pikemminkin *asiallinen*, sisäinen toimivallan jako. Samaa periaatetta voitaneen kuitenkin soveltaa myös asteellisiin, sisäisiin toimivaltavirheisiin.

⁵⁹ Merikoski, Julkisoikeus II s. 194; sama, Oikeussuojajärjestelmä II s. 231—232. *Reformatio in pejus*-kiellosta ks. myös Ståhlberg, Yleinen osa s. 447, jossa ei tehdä poikkeusta prosessuaalisin perustein tapahtuvaan kumoamiseen nähden. Reinikainen s. 36—38 katsoo, että muutoksenhakutuomioistuin »saa muutoksenhaun rajoittuneisuudesta huolimatta kumota alemman instanssin ratkaisun niin laajalti kuin alemman instanssin olisi pitänyt jättää kanne tutkittavaksi ottamatta.» Re-

miseen valittajan vahingoksi. Saattaa siten sattua, että toimivaltaa vailla olleen viranomaisen *edun suova* päätös kumotaan ja poistetaan, vaikka valittaja perustaa valituksensa siihen, että hän oli saanut ainoastaan osan siitä, mihin hän katsoo olevansa oikeutettu.

Edellä tässä luvussa on todettu, ettei *edun suovia* ja velvoittavia hallintotoimia voida hallintotoimen virheseuraamusten osalta käsitellä samalla tavoin. *Edun suova* hallintotoimi ei ole mitätön läheskään niin helposti kuin esim. velvoittava hallintotoimi. Mutta mitä sitten tarkoittaa se, että *edun suova* hallintotoimi on »kumottavissa oleva»? Useimmiten lopputulos lienee se, että toimi jää pysyväksi, koska asianosaisen intressissä ei ole valittaa ja koska julkisen vallan edustajalla yleensä ei ole valitusoikeutta. Jos taas valtion edustajalle on valitusoikeus erityissäänönsin varattu, voidaan myös *edun suova* hallintotoimi valtion puolelta tehdyn valituksen johdosta kumota yksityisen vahingoksi. Milloin taas valitusoikeutta ei ole, kiinnittyy huomio lähinnä itseoikaisun suorittamisen mahdollisuuteen, joka nimenomaan *edun suovien* hallintotoimien osalta on vallitsevan kannan mukaan hyvin pieni.⁶⁰

Vaikka siis tullaankin siihen tulokseen, että *edun suova* hallintotoimi toimivaltavirheestä huolimatta usein jää pysyväksi, ei tätä lopputulosta voida pitää oikeusvaltion aatteen kannalta epäonnistuneena. Oikeuskäytännössä tavataan jokseenkin runsaasti KHO:n päätöksiä, joissa lainvoiman saanut päätös, joka oli *edun suova* laadultaan, on viranomaisen esityksestä purettu.⁶¹ Ja jos jollakin alalla valtiolle uhkaa aiheutua suuria taloudellisia vahinkoja sen johdosta, että etuja myönnetään virheellisesti, voidaan asiaan puuttua lainsäädäntöteitse esim. järjestämällä julkisen vallan edustajalle valitusoikeus *edun suovista* päätöksistä.

formatio in pejus-kiellon ei, toteaa *Reinikainen*, voida katsoa ulottuvan sellaisiin seikkoihin, jotka eivät ole asianosaisten määrättävissä.

KHO 1955 II 40. (äänestys). Leimaveron palautusta on voinut hakea vain osakekirjojen antaja. Lääninhallitus hyväksyi puhevaltaa vailla olevien hakijoiden hakemuksen osittain. Hakijoiden valitettua KHO, kumoten lääninhallituksen päätöksen, jätti hakemuksen tutkittavaksi ottamatta.

KHO 1959 II 123. KHO:n palautettua asian taksoituslautakunnalle ei aikaisempi taksoitus sitonut taksoituslautakuntaa.

Reformatio in pejus-kysymykseen liittyy myös *KHO 1946 II 203.* Tässä tapauksessa valitus johti »kiertoteitse» *edun suovan* päätöksen purkamiseen apulaisoikeuskanslerin esityksestä.

⁶⁰ Ks. ed. s. 219 sekä *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 172—175; *sama*, Julkisoikeus II s. 142. Valituksesta, kun asianosaiselle on myönnetty jokin etu, ks. myös *Kuuskoski*, LM 1953 s. 445.

⁶¹ Ks. ed. s. 217 aliv. 30 ja 31 mainittuja oikeustapauksia.

4. *Ratihabition mahdollisuus.*

Kysytään, voiko hallintotointa rasittava, virheellisestä päätösvallan siirtämisestä aiheutunut virheellisyys korjaantua siten, että toimivaltainen viranomaisen jälkeensä hyväksyy eli ratihabeeraa näin suoritettua hallintotoimen. *Merikoski* on katsonut, että virheellinen hallintotoimi — jopa mitätönkin hallintotoimi — voidaan tehdä vaikutusvoimaiseksi siten, että asianomainen viranomaisen sen jälkeensä hyväksyy.⁶²

On todettava, ettei oikeuskäytännöstä saada tukea käsitykselle, jonka mukaan toimivallan puutteesta aiheutunut virheellisyys voitaisiin korjata asianomaisen viranomaisen suorittaman ratihabition kautta. Tällainen mahdollisuus näyttäisikin olevan ristiriidassa hallintolainkäytölle ominaisen *oikaisupakon* kanssa. Suomen oikeuden mukaan *hallintomenettelyn edellytykset ovat absoluuttisia*. Jos valitusviranomaisen havaitsee, että valituksenalainen päätös menee päätöksen tehneen viranomaisen toimivaltaa ulommaksi, on päätös kumottava ja poistettava. Kokonaan eri asia on, että kumoamiseen saattaa erityistapauksissa liittyä asian siirtäminen oikealle viranomaiselle. Ja jos valitusviranomaisen olisi itse oikea viranomaisen käsittelemään asian ensi asteessa, olisi valituksenalainen päätös nähdäkseni siinäkin tapauksessa kumottava.

Edellä esitetyn nojalla katson pääsääntönä olevan, ettei Suomen hallinto-oikeudessa ole mahdollisuutta päätösvallan virheellisestä siirtämisestä aiheutuvan hallintotoimen virheellisyyden korjaamiseen ratihabition kautta. Vastakkainen kanta voisi ennen pitkää johtaa siihen, että toimivaltanormit menettäisivät suuren osan merkityksestään.

⁶² Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 73. *Imboden* s. 59—60 katsoo, että hallintotoimi, joka on mitätön toimivaltavirheen tähden, voi parantua päteväksi vain siten, että se suoritetaan uudestaan (*Neuerlass*). Ranskassa *de Laubadère* katsoo, ettei toimivaltavirhe voi korjaantua toimivaltaisen viranomaisen hyväksymisen kautta. Samoin Itävallan oikeuden osalta *Antonioli* s. 214.

XIII LUKU.

PÄÄTÖSVALLAN VIRHEELLINEN
SIIRTAMINEN.
VASTUUKYSYMYKSIÄ

Edellisessä luvussa tarkasteltiin kysymystä virheellisen siirron sekä sen perusteella suoritettun hallintotoimen pätevyydestä ja pätemättömyydestä. Esillä olevassa luvussa, joka on teoksen viimeinen, ryhdytään käsittelemään kysymyksiä, jotka koskevat virheellisestä siirrosta aiheutuvaa vastuuta. Tällöin on erikseen tarkasteltava itse siirtotoimesta aiheutuvaa vastuuta sekä erikseen vastuuta toimista, jotka suoritetaan siirron perusteella.

A. VASTUU VIRHEELLISESTÄ PÄÄTÖSVALLAN SIIRTÄ-
MISESTÄ

Esillä olevassa jaksossa on tarkoituksena tarkastella vastuuta, joka voi aiheutua siirtotoimesta sinänsä ja riippumatta siitä, minkälaisia hallintotoimia toimivallan saanut viranomainen tai virkamies suorittaa. Vastuukysymystä on erikseen käsiteltävä tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja virkamiesten kohdalla, koska vastuuperiaatteet kaikissa näissä tapauksissa ovat olennaisesti erilaiset. Virheellinen päätösvallan siirtäminen voi olla virheellistä päätösvallan delegoimista, virheellistä päätösvallan pidättämistä, virheellistä ryhtymistä ylemmän viranomaisen toimivaltaan, virheellistä alistamista tai muuta virheellistä päätösvallan siirtämistä (viranomainen siirtää päätösvaltaa toiselta alaiseltaan viranomaiselta toiselle).

1. *Tasavallan presidentti*

HM:n mukaan presidentti ei yleensä ole vastuunalainen virkatoimistaan. HM 47 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti voidaan

eduskunnan päätöksellä, joka on tehtävä kolmen neljäosan enemmistöllä, asettaa syytteeseen valtiopetoksesta tai maanpetoksesta. Syytettyä, jonka käsittelee korkein oikeus, ajaa oikeuskansleri. Saman lainkohdan mukaan ei presidentin virkatoimesta muussa tapauksessa saada syytettyä nostaa.¹ Kun siis presidentin vastuu on rajoitettu käsittämään vain valtiopetoksen ja maanpetoksen, voisi vastuu päätösvalan siirtämisestä tulla kysymykseen ainoastaan siinä onnettomassa tapauksessa, että presidentin olisi katsottava luovuttamalla toimivaltansa tai esim. ottamalla itselleen valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan syyllistyneen valtiopetokseen.

2. Valtioneuvoston jäsenet

Valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuu virkatoimista määräytyy MinisterivastuuL:n mukaan. Ministeri voi syyllistyä sanotun lain 7 §:n tarkoittamaan lainvastaiseen menettelyyn, ministeririkokseen, nimenomaan *virkatoimessaan*. Ministerin virkatoimia ovat, paitsi yksityiselle ministerille kuuluvat tehtävät, myös osallistuminen valtioneuvoston yleisistuntoon ja ministerivaliokuntien kokouksiin sekä osanotto istuntoon tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa, presidentin päätöksen varmentaminen sekä osallistuminen sen täytäntöönpanemiseen.

MinisterivastuuL:n tarkoitus ei ole, että valtioneuvoston jäsenet pantaisiin valtakunnanoikeudessa syytteeseen joistakin pienistä rikkeistä, muotovirheistä tai muista vähäpätöisistä seikoista. Toimen laittomuuden tulee olla ilmeinen ja laadultaan vakava.² Mitä nimenomaan päätösvalan siirtämiseen tulee, näyttää siltä, että asteellisen toimivaltajärjestyksen karkea loukkaaminen saattaisi olla teko, joka täyttää MinisterivastuuL 7 §:n säätämät tunnusmerkit. Jos esim. ministeri ryhtyisi järjestelmällisesti ratkaisemaan asioita, jotka ilmeisesti kuuluvat keskusviraston toimivaltaan, olisi kysymyksessä selvä ja vakava laittomuus, joka voisi aiheuttaa MinisterivastuuL:n mukaisen syytteen. Toisaalta on selvää, ettei jokin yksittäinen poikkeaminen asteellisesta toimivallan jaosta, varsinkaan tulkinnanvaraisissa asioissa, ole sellaista menettelyä, josta syyte voitaisiin nostaa. Niinikään on ilmeistä, ettei pelkkä muoto-

¹ Presidentin vastuusta ks. *Erich*, Valtio-oikeus² II s. 23—25; *Hakkila* s. 228—229. Valtiopetoksesta ja maanpetoksesta ks. *Forsman*, De sårskilda brotten III s. 22 ss.; *Serlachius*, Suomen rikosoikeuden oppikirja II s. 312—325; *Honkasalo*, Suomen rikosoikeus, Erityinen osa III s. 3—38; *sama*, Erinäiset rikokset s. 114—118.

² Ks. esim. *Hakkila* s. 661—662.

virhe päätösvalan siirrossa voi olla riittävä syyteperuste. Eri asia on sitten, että jokin laitton päätösvalan siirto, joka ei vielä sinänsä olisi riittävä aihe syytteen nostamiseen, saattaa liittyä renkaana kokonaiseen tekojen sarjaan, jonka katsotaan muodostavan ministeririkoksen.

Kaikista niistä virkatoimista, joita ministeri suorittaa, on hän HM 43 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalle vastuunalainen. HM 43 §:n 2 momentin mukaan jokainen valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa asian käsittelyyn valtioneuvostossa, on vastuunalainen päätöksestä, jollei hän ole, pöytäkirjaan merkittäväksi, ilmoittanut eriävää mieltä. Säännös tarkoittaa ensinnäkin valtioneuvoston yleisistuntoa, jossa valtioneuvosto kollegisena elimenä käsittelee ja ratkaisee asioita. Sanottu HM:n säännös koskee myös tapauksia, jolloin tasavallan presidentti ratkaisee asioita valtioneuvostossa.³ Epäselvyyttä ministerivas-
tuunalaisuuden laajuudesta nimenomaan presidentin päätöksiä kohdalla on aiheuttanut VNOS 52 §, joka on samansisältöinen kuin 1922 VNOS 45 §. Sanotun ohjesääntöpykälän mukaan ministerin, joka tasavallan presidentin esittelyssä ei anna lausuntoa, katsotaan yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen. Selostetun säännöksen on katsottu olevan ristiriidassa HM 43 §:n 2 momentin kanssa.⁴ Nähdäkseni on kui-

³ Ks. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 70—71; *Björkstén* s. 227—228; *Hermanson—Kaira* s. 65, 166—167; *Hakkila* s. 215—216; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 253. Epäilevällä kannalla on *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 60—61.

⁴ *Björkstén* s. 228—229; *Hakkila* s. 215—216; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 253. Lievemmin *Erich*, Valtio-oikeus II s. 71. *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 13 omaksuu eräissä virkanimitysasiassa antamassaan lausunnossa yllättävän suoraviivaisen kannan asiassa: »... valittaja väittää ... ministerin, joka laiminlyö presidentin esittelyssä ilmoittaa eroavan mielipiteensä pöytäkirjaan merkittäväksi, joutuvan vastuunalaiseksi presidentin päätöksestä, vaikka valtioneuvoston 30 p. maalisk. 1922 annetun ohjesäännön 45 §:n mukaan ministerin, joka sellaisen asian käsittelyssä ei anna lausuntoaan, katsotaan yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen, ja hän siis on vapaa vastaamasta presidentin päätöksestä, jos tämä on siitä poikkeava.» *Kastari*, VY 1941 s. 39 ss. lausuu, ettei ministeri voi »pelkällä läsnäolollaan esittelyssä joutua vastuunalaiseksi päätöksestä, joka menee yllättäen hänen kannastaan poikkeavaan suuntaan» (s. 42). Edelleen *Kastari* toteaa, ettei ministereillä käytännössä ole tilaisuutta presidentin saneleman ratkaisun jälkeen saada pöytäkirjaan vastalauseitaan tai eriävää mielipidettään. Tästä *Kastari* johtuu siihen, että jos presidentti tekee päätöksen, joka poikkeaa kaikkien ministereiden ilmaistusta tai presumoidusta mielipiteestä, ei päätöksestä ole kukaan vastuussa. Koska kuitenkin perustuslakimme rakentuu sille ajatukselle, että kaikista toimenpiteistä täytyy jonkun olla vastuussa, on tällainen presidentin päätös lainvastainen, jopa perustuslainvastainen. Johtopäätös siitä on, että »valtioneuvosto voi kieltäytyä sitä täytäntöönpanemasta ja myös asianomainen ministeri varmentamasta, eikä mi-

tenkin kyseenalaista, onko ristiriitaa olemassa. HM 43 §:n 2 momentti sisältää säännöksen siitä, millä edellytyksellä valtioneuvoston jäsen on vastuunalainen valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksestä. Säännöksen tarkoituksena on, että valtioneuvoston jäsenen velvollisuus on heti reagoida laitonta päätöstä vastaan, vaikkei HM käytäkään samanlaista sanontaa kuin Ruotsin hallitusmuodon 9 §.⁵ Laiminlyömällä eriyvän mielipiteensä ilmaisemisen säädetyllä tavalla ministeri joutuu vastuunalaiseksi tasavallan presidentin päätöksestä. Säännöstä kenties voidaan pitää kohtuuttoman ankarana. Toisaalta on otettava huomioon MinisterivastuuL:n säännökset, joiden mukaan ministeri yleensä voi joutua vastuuseen vain ilmeisistä ja vakavista laittomuuksista. VNOS 52 § taas ei sisällä enempää kuin presumtion siitä, mille kannalle ministerin, joka asian käsittelyssä ei anna lausuntoa, on katsottava asettuneen.⁶ Tämä presumtio ei HM 43 §:n 2 momentin mukaan näytä vaikuttavan asiaan. Tuskinpa voidaan katsoa, että edes esittelevä ministeri vapautuisi vastuusta pelkästään sillä perusteella, että hän on esittänyt toisenlaista päätöstä kuin minkä presidentti on tehnyt. Esittelijä ei näet voine *etukäteen* ilmoittaa päätökseen eriyvää mielipidettään (vrt. HM 93 §:n 1 mom.). Huomattakoon kuitenkin, ettei HM 43 §:n 2 momentti enempää kuin VNOS 52 §:kään voi estää eduskuntaa päättämästä esim., että syyte nostetaan vain asian esitellyttä ministeriä vastaan tai vain häntä ja niitä ministereitä vastaan, jotka VNOS 12 §:n 1 momentin mukaisessa käsittelyssä, jossa kenties on äänestetty, ovat

nistereitten ole siis tarvis edes pyytää eroa niistä välttyäkseen.» Jos kuitenkin ministeri varmentaa päätöksen ja valtioneuvosto päättää panna sen täytäntöön, korjautuu päätöksen lainvastaisuus. Tällöin ministerit myös joutuvat päätöksestä vastuunalaisiksi. — Tämä kanta johtaa tulokseen, jonka mukaan presidentti ei voi tehdä päätöksiä, jotka poikkeavat valtioneuvoston enemmistön kannasta, mikäli valtioneuvosto ei halua ottaa vastatakseen presidentin päätöksistä.

⁵ »Skulle någonsin den oförmodade händelse inträffa, att Konugens beslut vore uppenbarligen stridande mot rikets grundlag eller allmän lag, åligge det då statsrådets ledamöter att kraftiga föreställningar däremot göra. Den, som ej särskild mening till protokollet anfört, vare för beslutet ansvarig, såsom hade han styrkt Konungen att det beslut fatta.» Tämän säännöksen tulkinnasta ks. *Malmgren*, Sveriges grundlagar s. 15–16.

⁶ *Björkstén* s. 229 perustelee kantaansa, jonka mukaan 1922 VNOS 45 § oli itse asiassa muuttanut HM 43 §:n 2 momenttia, erikoislaatusella tavalla: »Den omständigheten, att framstående jurister varit med om att avfatta ifrågavarande stadgande och att det fått stå oanmärkt, gör emellertid, att det knappast numera kan betraktas som inkonstitutionellt, trots RF § 92: 2.» Siteerattu lausunto ilmaisee kirjoittajansa auktoriteettiuskoa. Tieteellisenä perusteluna se ei ole paljon arvoisen.

asettuneet laittoman ratkaisun kannalle, jonka tasavallan presidentti on hyväksynyt. — Kysymys valtioneuvoston jäsenten vastuusta HM 43 §:n 2 momentin mukaan vaatisi laajemman käsittelyn kuin mihin tässä yhteydessä on tilaisuus. Käsitykset parlamentarismista ja presidentinvallostasta antavat kysymykselle taustaväriä.

Voidaan ajatella mahdollisuutta, että tasavallan presidentin päätös jossakin toimivallan siirtämisestä koskevassa asiassa olisi vastoin perustuslakia tai tavallista lakia. Jos päätös olisi vastoin perustuslakia, on ministeri HM 35 §:n mukaan velvollinen kieltäytymään päätöstä varmentamasta. Jos taas päätös on vastoin lakia, tulee valtioneuvoston menettellä HM 45 §:ssä säädetyllä tavalla, ja jos presidentti kuitenkin pysyy päätöksessään, tulee valtioneuvoston ilmoittaa, ettei päätöstä voida täytäntöön saattaa.

Edellä on käsitelty lähinnä oikeudellista ministerivastuunalaisuutta. Tämän ohessa saattaa valtioneuvosto kokonaisuudessaan tai yksityinen ministeri joutua poliittiseen vastuuseen virheellisestä päätösvallan siirtämisestä. Kuten edellä (s. 204) jo on huomautettu, on poliittisen ministerivastuun rajoja erittäin vaikea oikeudellisin termein selvittää. Poliittisen vastuunalaisuuden lähempi tutkiminen ei kuulukaan tämän teoksen puitteisiin.

3. Virkamiehet

HM 92 §:n 1 momentin mukaan on kaikessa virkatoiminnassa laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. HM 93 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa toimenpiteestä, johon hän on ryhtynyt taikka jota hän kollegisen viraston jäsenenä on kannattanut. Myöskin esittelijä on siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eroavaa mielipidettä. Sanotuissa säännöksissä on ilmaistu Suomen oikeuteen kuuluva virkamiesten vastuunalaisuuden periaate. Vastuunalaisuus voi ilmetä erilaisina oikeudellisina seuraamuksina, jotka ovat: 1) rikosoikeudellinen rangaistus, 2) kurinpitorangaistus sekä 3) vahingonkorvausvelvollisuus.

Oikeudellisen vastuun ohella voitaisiin puhua virkamiehen »hallinnollisesta vastuusta», joka tarkoittaa lähinnä vastuuta esimiehelle. Tällainen vastuu ilmenee mm. esimiehen epävirallisesti antamina moitteina, esimiehen luottamuksen menettämisenä, ylenemismahdollisuuksien vähenemisenä jne. Kysymyksessä on — kuten edellisestä havaitaan — puhtaasti tosiasiallinen ilmiö, jonka tarkempi tutkiminen ei kuulu esillä olevan teoksen alaan. Tämä ei tietenkään merkitse sitä,

etteikö tuollaisella faktillisella vastuulla olisi käytännössä hyvinkin tärkeä merkitys.

Päätösvallan siirtämisen virheellisyys voi olla laadultaan vakavampaa tai lievempää. Yleisen periaatteen mukaan voi virkamies sovittaa vähäisemmät rikkomuksensa kurinpitorangaistuksella, kun taas törkeämmistä rikkomuksista ja laiminlyönneistä seuraa rikosoikeudellinen rangaistus. Käytetäänkö asiassa kurinpitotoimenpidettä vai ilmoitetaan rangaistus viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten, riippuu yleensä esimiesasemassa olevan viranomaisen harkinnasta.⁷ Milloin virheellinen päätösvallan siirtäminen on katsottava siinä määrin vakavaksi virheeksi, että siitä seuraa rikosoikeudellinen rangaistus, milloin se taas aiheuttaa pelkästään kurinpitorangaistuksen, ei voida tässä yksityiskohtaisesti selvittää.

Rikosoikeudellinen vastuu

Virkarikoksia⁸ koskevat säännökset on rikoslaissa kerätty 40 lukuun. Eri rangaistuslajeja koskevat säännökset sisältyvät RL 2 lukuun. Virkarikoksesta saattaa seurata yleistä lajia olevana rangaistuksena *kuritus-huone*-, *vankeus*- tai *sakkorangaistus* sekä virkarikosta seuraavana erityisenä rangaistuksena *varoitus*, *virantoimitusero* ja *viraltapano*. Erityisenä lisärangaistuksena voidaan tuomita *maan palvelukseen kelvottomaksi*. RL 40 luvun säännöksistä ei mikään nimenomaan edellytä asteellisen toimivaltajärjestyksen omavaltaista rikkomista. Milloin sellaisesta toimesta olisi rangaistus tuomittava, tapahtuisi se ilmeisesti RL 40 luvun 20 tai 21 §:n nojalla ja riippuen lähemmin siitä, oliko teko tehty tahallisesti vai »huolimattomuudesta, laiminlyömisestä tai varomattomuudesta» tai kenties »ymmärtämättömyydestä tai taitamattomuudesta». Tässä yhteydessä ei ole syytä ryhtyä selvittämään, mitä näihin erilaisiin syyksiluettavuuden asteisiin sisältyy.

RL 16 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan on rangaistava sitä, joka »ilman laillista oikeutta on ryhtynyt toimeen, jonka ainoastaan asianomainen virkamies saa tehdä». Tekoa kutsutaan rikosoikeustieteessä *virravallan anastukseksi*. Ensisijaisesti säännös on varmaan tarkoitettu

⁷ Ståhlberg, Yleinen osa s. 194—196; Merikoski, Julkisoikeus I s. 329; Rytkölä, Virkamiesoikeus s. 59; sama, LM 1960 s. 604—606.

⁸ Virkavelvollisuuden rikkomista kutsutaan yleensä *virravirheeksi*. Virkarikos on sellainen virravirhe, josta on säädetty rangaistus. Ks. Merikoski, Julkisoikeus I s. 322; Rytkölä, Virkamiesoikeus s. 54.

sovellutettavaksi tapauksiin, joissa yksityinen henkilö ryhtyy toimeen, jonka ainoastaan toimivaltainen virkamies saa tehdä. Kirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että myös virkamies voi olla ko. rikoksen tekijänä.⁹ Subjektiivisessa suhteessa teko edellyttää tahallisuutta, so. tietoisuutta siitä, että toimi kuuluu muun virkamiehen kuin tekijän toimipiiriin.¹⁰ *Honkasalo* huomauttaa vielä, että jos tekijä on virkamies, voi rikos olla ideaalikonkurrenssissa myös virkarikoksen kanssa.¹¹ Käytännöllisesti tärkein tapaus, jossa RL 16 luvun 14 §:n 2 momentti voisi tulla virkamiehen tekoon sovellettavaksi, lienee se, että alempi virkamies omavaltaisesti suorittaa toimen, joka kuuluu ylemmän virkamiehen tai viranomaisen toimivaltaan. Mutta asianhaaroista riippuen voitaneen virkavallan anastuksesta tuomita myös virkamies, joka laittomasti ryhtyy alemman virkamiehen tai viranomaisen toimivaltapiiriin kuuluvaan asiaan.

Kurinpidoollinen vastuu

Yleisiä kurinpitorangeistuksia Suomen valtionhallinnossa ovat *varoitutus*, *sakko*, *virantoimitusero* ja *viraltapano*. Erityisiin kurinpitorangeistuksiin, jotka tässä voitaneen sivuuttaa maininnalla, luetaan mm. alentaminen, vapaapäivien menettäminen ja eräät muut niihin verrattavat seuraamukset.¹² Kurinpitorangeistuksista on vain viraltapano lainsäädännössä yhtenäisesti järjestetty. Säännökset siitä sisältyvät VirkamL:iin, jonka 6 §:n mukaan sanotussa laissa säädettyä kurinpitomenettelyä noudattaen voidaan valtakirjalla muuhun kuin tuomarinvirkaan asetettu viran haltija panna viralta, kun hän toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tai virkatehtäviensä laiminlyömisellä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää. VirkamL 2 §:n 3 momentin mukaan sama koskee myös pysyväisen toimen haltijoita. Aivan vastaavin perustein voidaan ylimääräisen toimenhaltijan ja valtion tilapäisen toimihenkilön määräys irtisanomisaikaa noudattamatta peruuttaa YlimääräisA 10 §:n 4 momentin ja saman asetuksen 17 §:n 3 momentin nojalla.

⁹ *Forsman*, De särskilda brotten III s. 191; *Serlachius*, Suomen rikosoikeuden oppikirja II s. 353—355; *Honkasalo*, Suomen rikosoikeus, Erityinen osa III s. 135.

¹⁰ *Forsman*, op. cit. s. 192; *Honkasalo* ibid. s. 135.

¹¹ *Honkasalo*, loc. cit.

¹² *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 56; *sama*, LM 1960 s. 606. *Palme* s: 166 ss. pitää ainoastaan varoitusta, sakkoo ja virantoimituseroa yleisinä kurinpitorangeistuksina.

Voidaan ajatella tapauksia, joissa laitton päätösvallan siirto olisi käytäytymistä, josta VirkamL 6 §:n nojalla voidaan panna kurinpidollisesti viralta. Tällöin laittomuuden, ottaen huomioon seuraamuksen vakavuuden, nähdäkseen kuitenkin tulisi olla ilmeinen. Erityisesti voidaan ajatella, että täysin perusteeton, vastuuntunnon ja arvostelukyvyn puutetta osoittava toimivallan delegoiminen saattaisi olla riittävä aihe kurinpidolliseen viraltapanoon. Sellaisena teko voisi samalla olla »virkatehtävien laiminlyömistä», joka VirkamL 6 §:n mukaan voi johtaa viraltapanoon. Huomattava kuitenkin on, että toiminnan tai laiminlyömisestä, voidakseen aiheuttaa kurinpidollisen viraltapanon, tulee osoittaa, ettei asianomainen enää ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää. Jos virheellinen toimivallan siirto on suoritettu pakottavien käytännöllisten syiden vuoksi ja siinä vilpittömässä tarkoituksessa, että valtiolle kuuluvat tehtävät siten tulisivat hyvin hoidetuiksi, teko tuskin voinee täyttää VirkamL 6 §:ssä säädettyjä tunnusmerkkejä.^{12a}

Muita yleisiä kurinpitovirheellisiä kuin viraltapanoa koskevat säännökset sisältyvät eri virastoja ja laitoksia koskeviin asetuksiin ja ovat sisällöltään hyvinkin kirjavat. Mitään yleisiä sääntöjä siitä, milloin virheellinen päätösvallan siirto voisi aiheuttaa esim. varoituksen antamisen, milloin sakkorangaistuksen, ei voida esittää. Ratkaisu on kussakin tapauksessa löydettävä ottamalla huomioon rikkomuksen laatu, voimassaolevat kurinpitovirheelliset ja käyttämällä objektiivista harkintaa.

Erityisesti on huomautettava, ettei suinkaan jokaisen virheellisen päätösvallan siirron vuoksi ole tarkoituksenmukaista ryhtyä kurinpitotoimenpiteisiin. Sellaisiin ryhtyminen olisi, ottaen huomioon toimivalta-rajoiden tulkinnanvaraisuuden, monasti kohtuutonta. Käytännössä esiintyvät vähäisemmät rikkeet selvitetäänkin epävirallisin muodoilla oikaisemalla tehdyt virheet, jotka eivät ole ehtineet vaikuttaa hallinto-koneiston ulkopuolisten asemaan.

Vahingonkorvausvastuu

Esillä olevassa A-jaksossa on tarkasteltavana vastuu, jonka virheellinen päätösvallan siirto sinänsä voi aiheuttaa, ottamatta huomioon niitä hallintotoimia, joita päätösvallan siirron nojalla ehkä suoritetaan. Voi-

^{12a} Viraltapanon asiallisista edellytyksistä ks. Tarjanne, Virkasuhteen lakkaaminen s. 108–119.

daan helposti havaita, ettei päätösvallan siirrosta sinänsä saata aiheutua vahingonkorvausvelvollisuutta enempää valtiota kuin yksityistäkään asianosaista kohtaan. Tämä johtuu siitä, ettei tuollainen siirto voi aiheuttaa mitään taloudellista vahinkoa. Jos kuitenkin *siirtoon liittyy virkavelvollisuuden laiminlyönti*, on luonnollista, että tästä laiminlyönnistä saattaa yleisten periaatteiden mukaan syntyä valtiolle tai yksityiselle vahingonkorvausvaade. Näin voidaan ajatella käyvän esim., jos A virheellisesti delegoi B:lle tietyn päätösvallan ja laiminlyö huolehtia siitä, että päätösvallan käyttämiseen kuuluvat määräaikaisten tehtävien tulevat suoritetuiksi. Samoin voi käydä, jos A siirtää ylemmälle organille B:lle toimivaltaansa ja seurauksena on, että A:n laiminlyönnin johdosta valtiolle tai yksityiselle aiheutuu vahinkoa.

Vahingonkorvausvastuuseen nähden on huomattava, että VirkamL 16 §:n mukaan on virkavirheeseen perustuva vahingonkorvausvaatimus tehtävä asianomaisessa tuomioistuimessa siitä kurinpitomenettelystä riippumatta, joka VirkamL:n mukaan mahdollisesti pannaan viran haltijaa vastaan vireille. Kurinpitomenettelyssä ei tässä ilmaistun ja yleisenä pidettävän periaatteen mukaan voida vaatia ja tuomita vahingonkorvausta enempää valtiolle kuin yksityisellekään.¹³ Valtio voi kuitenkin, jos korvausvelvollinen on valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/1947) 10 §:ssä tarkoitettu tilivelvollinen, toteuttaa korvausvaatimuksensa sanotun lain mukaisessa tilimuistutusmenettelyssä.¹⁴ Yksityisen asianosaisten on sensijaan vaadittava vahingonkorvausta kanteella tuomioistuimessa, mihin hänellä HM 93 §:n 2 momentin ja KKO:n omaksuman kannan mukaan on itsenäinen oikeus.¹⁵

B. VASTUU SIIRRON PERUSTEELLA SUORITETUISTA HALLINTOTOIMISTA

Edellä on XII luvun B-jaksossa osoitettu, että päätösvallan virheelinen siirto on *mitätön*. Siirrolla ei ole tarkoitettua oikeusvaikutusta ja sen pätemättömyys on viran puolesta otettava huomioon. Jos kuitenkin viranomainen tai organihenkilö, jolle päätösvaltaa on virheellisesti siirretty, suorittaa siirron perusteella hallintotoimia, tuollaiset toimet

¹³ Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 201—204; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 329—330.

¹⁴ Ks. lähemmin *Paalanen* s. 101—112.

¹⁵ Ks. KKO 1927 I 31 (täysist.) ja 1928 II 321. Virkamiehen lainvastaisen toimipiteen kautta kärsinyt oli oikeutettu itsenäisesti (ilman virkasyytettä) ajamaan sekä rangaistus- että korvausvaatimusta virkamiestä vastaan.

ovat joka tapauksessa *virkatomia*. Niinpä niihin on sovellettava HM 92 §:n 1 momentista ilmenevää periaatetta, jonka mukaan kaikki virkatoiminta tapahtuu »laillisen seuraamuksen uhalla».¹⁶ On siten selvää, että hallintotoimen tekijä on vastuussa toimistaan. Tämä vastuu voi virkamiehen kohdalla olla laadultaan rikosoikeudellista, kurinpidollista tai vahingonkorvausvastuuta, joihin nähden voitaneen viitata edellä A-jaksossa esitettyihin näkökohtiin ja periaatteisiin.

Jos orgaaninen henkilö virheellisesti ryhtyy ylemmän tai alemman viranomaisen toimivaltaan, ei ole tarvis asettaa kysymystä, voiko virheellisen siirtämisen suorittanut joutua vastuuseen *toisen* henkilön teoista tai laiminlyönneistä. Muiden tapausryhmien osalta on sitävastoin tällainen kysymys asetettava. Niinpä saattaa tulla ratkaistavaksi, onko virheellisen delegoinnin suorittanut vastuussa delegatariuksen suorittamista virheellisistä toimista. Vastaavasti on kysyttävä, onko virheellisen alistamisen suorittanut vastuussa siirron perusteella suoritetuista toimista. Saman kysymyksen eteen voidaan joutua, jos A on virheellisesti siirtänyt B:n päätösvaltaa C:lle.

Edellä asetetut kysymykset kuuluvat rikosoikeuden alaan. Niihin vastaaminen edellyttäisi perehtymistä mm. yllytystä, avunantoa ja välillistä tekemistä koskeviin periaatteisiin ja teorioihin. Esillä olevan tutkimuksen puitteissa ei sanottuihin kysymyksiin voida vastata.

¹⁶ Esillä olevassa B-jaksossa käsiteltävät vastuukysymykset eivät koske tasavallan presidenttiä (HM 47 §:n 2 mom.). Tekstissä on lähinnä pidetty silmällä virkamiesten oikeudellista vastuuta, mutta samoja kysymyksiä saatettaisiin joutua pohtimaan myös Ministerivastuun kannalta.

DIE ÜBERTRAGUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT IN DER STAATSV ERWALTUNG FINNLANDS

UNTERSUCHUNG ÜBER DEN RECHTLICHEN HINTERGRUND VON ZENTRALISATION UND DEZENTRALISATION

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden theoretische Fragen erörtert. Im zweiten Teil wird die Übertragung der Entscheidungsgewalt nach dem finnischen Recht untersucht, wobei die Gruppierung der Organisation entspricht. Im dritten Teil werden schliesslich die Rechtswirkungen der Übertragung der Entscheidungsgewalt betrachtet.

ERSTER TEIL

I. KAPITEL. EINIGE GRUNDBEGRIFFE.

Der Verfasser stellt sich auf den Standpunkt, dass die Rechtsnormen in Verwaltungsnormen und Verfassungsnormen bzw. Organisationsnormen eingeteilt werden müssen. Er verweist besonders auf die Untersuchungen von *Walther Burckhardt* und *Alf Ross*. Die Organisationsnormen kann man in drei Gruppen einteilen: a) Normen über Einsetzung und Zusammensetzung der Organe der öffentlichen Gewalt, b) Normen über die Kompetenz dieser Organe und c) Normen über das Verfahren der Behandlung von Angelegenheiten seitens dieser Organe.

Unter Kompetenz wird die Zuständigkeit verstanden, Rechtsakte auszuführen, die zur Ausübung der öffentlichen Gewalt gehören. *Unter Entscheidungsgewalt versteht der Verf. die Zuständigkeit, Verwaltungsakte auszuführen.* Auch der Begriff des Organs und der Behörde werden kurz betrachtet.

II. KAPITEL. ZENTRALISATION UND DEZENTRALISATION. DELEGIERUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT.

Der Verf. untersucht ziemlich ausführlich die Begriffe von Zentralisation und Dezentralisation, von Konzentration und Dekonzentration sowie den Begriff der Delegation. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über das, was in der einheimischen sowie in der deutschen, französischen, angelsächsischen und skandinavischen Literatur über diese Begriffe dargelegt worden ist. Der Verf. verzichtet darauf, Zentralisation und Dezentralisation zu definieren. Dagegen bringt er Kriterien, aufgrund deren man beurteilen kann, ob irgendein System zentralisiert oder dezentralisiert ist. Derartige Kriterien sind die folgenden:

1) Wie gross ist die Tragweite der Angelegenheiten, die auf jeder Stufe der Verwaltungsmaschinerie entschieden werden?

2) Wieviel selbständiges Ermessen steht den Behörden zu, wenn sie Angelegenheiten entscheiden, die in ihren Kompetenzbereich gehören? Das freie Ermessen kann durch Gesetz oder Verordnung und auch durch Normen niedrigerer Stufe eingeschränkt sein.

3) Wie ist das Unterstellungsverhältnis zwischen oberen und unteren Behörden? Kann eine obere Behörde durch allgemeine Anweisungen und Vorschriften und vielleicht auch in Einzelfällen die Tätigkeit einer unteren Behörde lenken?

4) Ist die Kompetenzverteilung starr? Kann eine obere Behörde in eine Sache eingreifen, die in den Kompetenzbereich einer unteren Behörde fällt? Kann eine Behörde ihre Entscheidungsgewalt delegieren?

5) Haben die oberen Behörden die Befugnis, Beschlüsse unterer Behörden abzuändern? *Das Beschwerdesystem* kann die Zentralisation steigern, wenn Beschwerden aufgrund von Zweckmässigkeitsgesichtspunkten erlaubt sind. Kann eine obere Behörde *aus eigener Initiative* den Beschluss einer unteren Behörde abändern oder aufheben?

Unter *Delegierung* wird gemäss dem allgemeinen Sprachgebrauch verstanden, dass ein Organ oder eine Organperson ihre Entscheidungs-

gewalt einem ihr unterstellten Organ oder einer ihr unterstellten Organperson überträgt. Das Verhältnis zwischen Delegation und Bevollmächtigung wird ebenfalls in diesem Kapitel untersucht.

III. KAPITEL. VERGLEICHENDER ÜBERBLICK ÜBER EINIGE AUSLÄNDISCHE SYSTEME.

In diesem Kapitel wird die Organisation der Staatsverwaltung Schwedens, Norwegens, Dänemarks, Islands, Englands, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Übertragung der Entscheidungsgewalt betrachtet. Besonders das englische und das dänische System unterscheiden sich von den anderen durch ihre sehr ausgedehnten Delegationsmöglichkeiten. Dem finnischen Recht am nächsten steht das schwedische System, für das die wichtige Stellung der Zentralbehörden in der Verwaltung und die feste Kompetenzverteilung unter die verschiedenen Stufen der Behörden kennzeichnend sind.

ZWEITER TEIL. DIE ÜBERTRAGUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT IN DER FINNISCHEN STAATSVERWALTUNG.

IV. KAPITEL. ALLGEMEINE GESICHTSPUNKTE.

Die Untersuchung befasst sich nicht mit solchen Übertragungen der Entscheidungsgewalt, die zwischen gleichgestellten Organen erfolgen, sondern lediglich mit solchen in vertikaler Richtung. Auch beschäftigt sich die Untersuchung nur mit solchen Übertragungen, die die Verwaltungsbehörden, an höchster Stelle der Präsident der Republik, selbst vornehmen.

Dieses Kapitel enthält Ausführungen über den Begriff des Verwaltungsaktes. Verwaltungsakte sind auf der öffentlichen Gewalt fussende, von Behörden gefällte einseitige Entscheidungen, die unmittelbar auf die Rechtsstellung eines bestimmten oder mehrerer bestimmter aussenstehender Rechtssubjekte einwirken.

In der Übertragung der Entscheidungsgewalt kann man fünf verschiedene Situationen unterscheiden:

1) Eine Behörde überträgt ihre Entscheidungsgewalt einer ihr unterstellten Behörde (Delegation).

2) Eine Behörde behält sich die Entscheidungsgewalt vor, die nach der allgemeinen Kompetenznorm einer unteren Behörde zusteht.

3) Eine untere Behörde greift in eine Sache ein, die nach der allgemeinen Kompetenznorm in den Kompetenzbereich einer oberen Behörde fällt.

4) Eine untere Behörde überträgt ihre Entscheidungsgewalt einer oberen (Unterstellung bzw. Unterbreitung).

5) Eine Behörde überträgt die Entscheidungsgewalt einer ihr unterstellten Behörde einer anderen, ihr ebenfalls unterstellten Behörde.

In dieser Aufzählung ist die Rede von der Übertragung der Entscheidungsgewalt von einer Behörde auf die andere, also von *äusserer* Übertragung. Ganz entsprechende Situationen ergeben sich bei der *inneren* Übertragung der Entscheidungsgewalt in einer Behörde.

Über die Zulässigkeit von Übertragung der Entscheidungsgewalt werden in diesem Kapitel einige systematische, rechtstheoretische, beamtenrechtliche und praktische Gesichtspunkte dargelegt. In der finnischen Verwaltung herrscht das Prinzip des allgemeinen Beschwerderechts. Solche Übertragungen der Entscheidungsgewalt dürfen nicht vorgenommen werden, die einer Privatperson die Möglichkeit rauben würden, ihre Sache in verschiedenen behördlichen Instanzen gemäss dem Beschwerdeinstanzensystem untersuchen zu lassen.

V. KAPITEL. DER PRÄSIDENT DER REPUBLIK.

Die finnische Verfassung vom 17. 7. 1919 legt die Befugnisse des Präsidenten, die recht ausgedehnt sind, genau fest. Die Kompetenz des Präsidenten auf dem Gebiet der Verwaltung ist jedoch nicht allgemein, sondern sie umfasst die ihm in der Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Vollmachten. Dem Präsidenten steht nach der Verfassung ein gewisses Mass an Organisationsgewalt zu. So ist er berechtigt, durch Verordnung genauere Bestimmungen über Organisation und Tätigkeit der Verwaltungsbehörden zu erlassen (§ 28 der Verfassung). Der Präsident kann seine Entscheidungsgewalt nicht delegieren, die ihm nach der Verfassung, nach einem anderen Grundgesetz oder nach einem gewöhnlichen Gesetz zusteht. Eine Ausnahme von dieser Regel ist, dass nach § 30 der Verfassung der Präsident, der Oberbefehlshaber der finnischen Streitkräfte ist, im Kriege den Oberbefehl einem andern übertragen kann. Angelegenheiten, die in den Kompetenzbereich des Staatsrats (d.h. der Regierung) fallen, kann der Präsident lediglich dann

entscheiden, wenn die Kompetenz des Staatsrats auf einer Verordnung beruht, nicht aber, wenn diese Kompetenz auf einem Grundgesetz oder einem gewöhnlichen Gesetz beruht. Das gleiche gilt für die Möglichkeiten des Präsidenten, sich Angelegenheiten vorzubehalten, die in den Kompetenzbereich unterer Behörden fallen.

VI. KAPITEL. DIE VOLLSITZUNG DES STAATSRATS.

Der Staatsrat (d.h. die Regierung) hat nach der Verfassung auf dem Gebiet der Verwaltung allgemeine Kompetenz. Er kann jedoch in keine Angelegenheit eingreifen, die in den Kompetenzbereich des Präsidenten gehört, und er kann auch keine in seinen Kompetenzbereich fallende Sache dem Präsidenten zur Entscheidung unterbreiten. Der Staatsrat arbeitet in Finnland kollegial und entscheidet die in seinen Kompetenzbereich gehörenden Angelegenheiten in offiziellen Sitzungen. Wegen des Wachsens der Arbeitslast des Staatsrats hat man jedoch immer mehr Angelegenheiten, die ursprünglich kollegial entschieden wurden, den Ministerien übertragen müssen. Das Gesetz über die Entscheidung der Angelegenheiten im Staatsrat und dessen Ministerien wurde am 30. 3. 1922 erlassen. Im Jahre 1931 wurde § 2 Abs. 3 dieses Gesetzes dahingehend geändert, dass eine in den Kompetenzbereich des Staatsrats fallende Sache — mit einigen Ausnahmen — *durch Verordnung einem Ministerium zur Entscheidung übertragen* werden kann, auch wenn die Kompetenz des Staatsrats auf einem Grundgesetz oder einem gewöhnlichen Gesetz beruht. Die geltende Geschäftsordnung des Staatsrats ist durch Verordnung vom 17. 12. 1943 erlassen. In § 12 Abs. 1 dieser Verordnung werden alle die Angelegenheiten aufgezählt, die in der Sitzung des Staatsrats zu verhandeln sind. Nach § 13 der Geschäftsordnung werden alle die Sachen, die nicht in dieser Aufzählung erwähnt sind, in dem betreffenden Ministerium entschieden.

Der Staatsrat kann seine Entscheidungsgewalt nicht delegieren, wenn nicht ein Gesetz oder eine Verordnung es ausdrücklich gestattet. Eine Angelegenheit, die in den Kompetenzbereich eines Ministeriums gehört, kann der Staatsrat sich nur dann vorbehalten, wenn die Kompetenz des Ministeriums nicht auf einem Grundgesetz oder einem gewöhnlichen Gesetz fusst. In Sachen, die zum Kompetenzbereich anderer, dem Staatsrat unterstellter Behörden gehören, kann dieser nicht eingreifen.

VII. KAPITEL. DIE MINISTERIEN.

Nach der Verfassung steht in jedem Ministerium die ganze Entscheidungsgewalt dem Minister zu, der das Ministerium leitet. Das oben erwähnte Gesetz vom 30. 3. 1922 über die Entscheidung der Angelegenheiten im Staatsrat und dessen Ministerien hat die Übertragung der Entscheidungsgewalt auf die Referenten der Ministerien ermöglicht. Der Minister kann jedoch nicht selbst seine Entscheidungsgewalt delegieren, sondern die Übertragung geschieht so, dass zuerst durch Verordnung bestimmt wird, was für Angelegenheiten einem Ministerialreferenten zur Entscheidung anvertraut werden können. Die eigentliche Bevollmächtigung zur Entscheidung der betreffenden Sachen erhält der Referent vom Präsidenten der Republik auf Antrag des Staatsrats. In der Praxis hat man jedoch ständig ein einfacheres Verfahren angewandt, indem die Entscheidungsgewalt gleich in der Verordnung einem in bestimmter Dienststellung befindlichen Beamten des Ministeriums übertragen wird, im allgemeinen einem Abteilungsleiter. Diese Praxis, deren Gesetzmässigkeit man allerdings bezweifelt hat, wird vom Verf. als so eingebürgert angesehen, dass sie seiner Meinung nach die Kraft des Gewohnheitsrechts hat.

Formfreie Übertragungen der Entscheidungsgewalt können in den Ministerien nicht vorgenommen werden, wenn man von den inneren Fragen der Verwaltung absieht, die grundsätzlich nicht ins Gebiet der vorliegenden Untersuchung gehören. Das Ministerium kann keine äusseren Übertragungen der Entscheidungsgewalt vornehmen, wenn nicht ein Gesetz oder eine Verordnung es dazu bevollmächtigt.

VIII. KAPITEL. DIE ZENTRALBEHÖRDEN.

Für das finnische Verwaltungssystem ist die bemerkenswerte Stellung der Zentralbehörden in der Verwaltung charakteristisch. Diese Besonderheit der Organisation hat sich in Finnland als Erbe aus den Zeiten der schwedischen Herrschaft erhalten. Das finnische Verwaltungssystem ist jedoch kein reines Zentralbehördensystem wie das schwedische, sondern man kann es als eine Verschmelzung von Ministerialverwaltungs- und Zentralbehördensystem betrachten.

Die Bestimmungen über die Organisation der Zentralbehörden werden in Finnland im allgemeinen auf dem Verordnungswege erlassen. Die Verordnung bestimmt gewöhnlich auch, welche Sachen kollegial zu

behandeln sind und welche der Generaldirektor oder die ihm unterstellten Abteilungsleiter oder andere Beamte entscheiden dürfen. Auch kann die Verordnung die Vollmacht geben, die Entscheidungsgewalt zu delegieren und sonstige Übertragungen vorzunehmen. In vielen Zentralbehörden werden die Vorschriften der Verordnung durch eine Dienstanweisung oder Geschäftsordnung ergänzt, die entweder vom Staatsrat, vom Ministerium oder von der Behörde selbst, zuweilen von ihrem Leiter erlassen ist. Nach der Auffassung des Verf. können durch solche Organisationsnormen unterer Stufe Übertragungen der Entscheidungsgewalt vorgenommen werden, falls der Erlass der Norm auf einer Verordnung beruht. Das Oberste Verwaltungsgericht hat sich jedoch in einem seiner Urteile (1959 II 174) auf einen anderen Standpunkt gestellt, der die Kritik des Verf. herausfordert. Formfreie Übertragungen der Entscheidungsgewalt können in den Zentralbehörden nicht vorgenommen werden. Auch die äusseren Übertragungen der Entscheidungsgewalt setzen eine besondere Bevollmächtigung voraus.

IX. KAPITEL. DIE REGIERUNGSBEZIRKSVERWALTUNGEN.

Die Regierungsbezirksverwaltungen sind allgemeine Verwaltungsbehörden, die dem Staatsrat und den Ministerien unterstehen. Seit 1955 fungieren sie auch als *Verwaltungsgerichte* unterer Instanz. Angelegenheiten, die zur verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung gehören, entscheidet das aus drei Mitgliedern bestehende *Regierungsbezirksgericht*. Bei anderen Sachen, d.h. bei gewöhnlichen Verwaltungssachen ist es dagegen die Regel, dass die Entscheidungsgewalt dem Regierungspräsidenten zusteht, der auf Antrag seine Entscheidung trifft. Es können jedoch auch innerhalb der Regierungsbezirksverwaltung Übertragungen der Entscheidungsgewalt vorgenommen werden. Nach § 16 der im Jahre 1955 erlassenen Verordnung über die Regierungsbezirksverwaltungen werden Übertragungen der Entscheidungsgewalt vorgenommen, indem eine Bestimmung in die *Geschäftsordnung* der Regierungsbezirksverwaltung aufgenommen wird, die — mit einigen Ausnahmen — von der Regierungsbezirksverwaltung selbst festgelegt wird. Formfreie Übertragungen der Entscheidungsgewalt sind in der Regierungsbezirksverwaltung nicht möglich. Äussere Übertragungen der Kompetenz kann die Regierungsbezirksverwaltung nur aufgrund einer Bevollmächtigung durch Gesetz oder Verordnung vornehmen.

X. KAPITEL. DIE BEZIRKSAMTMÄNNER.

Die Bezirksamtänner sind den Regierungsbezirksverwaltungen unterstellte lokale Beamte. Ihre Aufgaben gliedern sich in vier Hauptgruppen: 1) Tätigkeit als allgemeine Verwaltungsbehörden, 2) Tätigkeit als Polizeichefs, 3) Tätigkeit als öffentliche Ankläger und, 4) Tätigkeit als Vollstreckungsbehörden. Vom Standpunkt dieser Untersuchung steht die Tätigkeit als allgemeine Verwaltungsbehörde in Vordergrund. Der Bezirksamtmann ist eine monokratische Behörde, d.h. eine aus nur einer Person bestehende Behörde, er trifft die Entscheidungen ohne Vortrag anderer Beamter. Er kann nicht in Angelegenheiten eingreifen, die in den Kompetenzbereich der Regierungsbezirksverwaltung gehören, und er kann auch nicht ohne eine Bestimmung, die ihn dazu bevollmächtigt, irgendeine in seinen Kompetenzbereich fallende Sache der Regierungsbezirksverwaltung unterbreiten. In grösseren Bezirken hat der Bezirksamtmann auch einen Gehilfen; die Gesetze und Verordnungen geben diesen Gehilfen eine in gewissem Umfang selbständige Kompetenz. In der vorliegenden Untersuchung werden die Kompetenzverhltnisse zwischen dem Bezirksamtmann und seinem Gehilfen betrachtet. Delegierung der Entscheidungsgewalt ist in diesem Fall nicht gestattet. Der Verf. befasst sich auch mit Entscheidungen in typischen »Massensachen«, die er »Blankoentscheidungen« nennt, weil sich darin der persönliche Anteil des Bezirksamtannes oft darauf beschränkt, dass er eine Menge von offenen Erlaubnisscheinen unterschreibt und das übrige seinen Untergebenen überlässt, die allerdings nach seinen Anweisungen handeln.

DRITTER TEIL. DIE RECHTSWIRKUNGEN DER ÜBERTRAGUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT.

XI. KAPITEL. DIE FEHLERLOSE ÜBERTRAGUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT.

Eine erlaubte und in richtiger Form vorgenommene Übertragung der Entscheidungsgewalt hat die beabsichtigte Rechtswirkung. Wenn es sich um eine innere Übertragung in einer Behörde handelt, sind die aufgrund der Übertragung ausgeführten Verwaltungsakte solche der

betreffenden Behörde und müssen in ihrem Namen vorgenommen werden. Die Einlegung von Rechtsmitteln gegen solche Akte geht in derselben Ordnung vor sich wie die gegen Entscheidungen derselben Behörde im allgemeinen. Beim Berichtigungsverfahren kann die Sache jedoch unter gewissen Voraussetzungen in derselben Behörde einer höheren Instanz vorgelegt werden als der, die ursprünglich die Entscheidung getroffen hatte. Handelt es sich um äussere Übertragung der Entscheidungsgewalt, so ist der Verwaltungsakt rechtlich gesehen ein Akt derjenigen Behörde, die die Entscheidung gefällt hat.

Die Übertragung der Entscheidungsgewalt ist an und für sich kein Verwaltungsakt, sondern ein innerer Akt der Verwaltung. Deshalb ist sie im Prinzip immer widerruflich. Der Verf. untersucht die Frage, nach welchem Zeitpunkt die Übertragung nicht mehr widerrufen werden kann. Vom Widerruf zu unterscheiden ist die Abweichung in Einzelfällen.

Wenn die Übertragung der Entscheidungsgewalt fehlerlos ist, kann sich daraus keine rechtliche Verantwortung ergeben. Es ist jedoch möglich, dass die Mitglieder des Staatsrats wegen einer rechtlich tadellosen Übertragung der Entscheidungsgewalt vom Parlament *politisch zur Verantwortung* gezogen werden.

XII. KAPITEL. DIE FEHLERHAFTE ÜBERTRAGUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT. GÜLTIGKEIT UND UNGÜLTIGKEIT DER ÜBERTRAGUNG SOWIE GÜLTIGKEIT UND UNGÜLTIGKEIT DER DARAUFHIN Vorgenommenen VERWALTUNGSÄKTE

Der Verf. behandelt zuerst die Entwicklung der Theorie über die Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten und verweist in diesem Zusammenhang besonders auf die Untersuchungen von *Kormann, Walter Jellinek, Ernst v. Hippel, Poul Andersen, Max Imboden* und *Nils Herlitz*. Damit ein Verwaltungsakt nichtig ist, muss die darin vorhandene Fehlerhaftigkeit nicht nur wesentlich, sondern auch offenkundig sein. Nachdem der Verf. die finnische Rechtspraxis betrachtet hat, gelangt er zu dem Ergebnis, dass ein nichtiger Verwaltungsakt eine seltene Ausnahmeerscheinung ist. Welche Folgen die Fehlerhaftigkeit hat, hängt nicht ausschliesslich von der Art des Fehlers ab, sondern auch von der konkreten Lage, von den darauf anwendbaren Normen, vom

Vorhandensein des Beschwerderechts, von der Art des Verwaltungsaktes (ob er belastend oder begünstigend ist), von Interessenvergleich wie auch davon, welcher Art das Untersuchungsrecht und die Untersuchungspflicht verschiedener Behörden hinsichtlich der von anderen Behörden ausgeführten Akte sind.

Die Übertragung der Entscheidungsgewalt, die ein innerer Akt der Verwaltung ist, muss entweder gültig oder nichtig sein. Sie kann nicht aufhebbar oder anfechtbar sein, weil das finnische Recht kein Beschwerderecht gegen innere Akte der Verwaltung zulässt.

Danach untersucht der Verf. im einzelnen, welche Folgen die fehlerhafte Übertragung der Entscheidungsgewalt für die Gültigkeit der aufgrund dieser Übertragung ausgeführten Verwaltungsakte nach sich zieht. Nichtigkeit kann lediglich dann die Folge sein, wenn das Fehlen der Kompetenz offenkundig ist, z.B. wenn ein Bezirksamtmann einen Verwaltungsakt ausführt, der deutlich in den Kompetenzbereich eines Ministeriums gehört. In anderen Fällen ist die Folge des Fehlens der Kompetenz nur Aufhebbarkeit. Wenn aber ein begünstigender Verwaltungsakt aufhebbar ist, bleibt er meistens bestehen, falls nicht dem Vertreter des Staates das Beschwerderecht zugestanden ist. Handelt es sich um innere Übertragung der Entscheidungsgewalt in einer Behörde, so ist der Kompetenzfehler im allgemeinen nicht offenkundig. Man kann nicht die Ansicht vertreten, dass andere Behörden oder Privatpersonen verpflichtet wären, die inneren, unveröffentlichten Organisationsnormen irgendeiner Behörde, z.B. eines Ministeriums oder einer Zentralbehörde, zu prüfen. Somit ist in der Regel die Folge innerer Kompetenzfehler nur Aufhebbarkeit, nicht aber Nichtigkeit des vorgenommenen Verwaltungsaktes.

XIII. KAPITEL. DIE FEHLERHAFTE ÜBERTRAGUNG DER ENTSCHEIDUNGSGEWALT. VERANTWORTUNGSFRAGEN.

Die Verantwortung für fehlerhafte Übertragung der Entscheidungsgewalt ist verschieden je nachdem, ob diese Übertragung der Präsident der Republik, ein Staatsratsmitglied oder ein Beamter vorgenommen hat. Der Präsident der Republik kann nach der Verfassung nur für Hochverrat und Landesverrat zur Verantwortung gezogen werden. Die Verantwortung der Minister dagegen ist entweder politischer oder rechtlicher Art. Über die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister

bestimmt ein Gesetz vom 25. 1. 1922. Es lässt sich denken, dass mit dem in diesem Gesetz erwähnten »offenkundig gesetzwidrigen« Verfahren, für das ein Minister vor einem Sondergericht, dem Staatsgerichtshof, angeklagt werden kann, die fehlerhafte Übertragung der Entscheidungsgewalt gemeint sein könnte. Für Beamte dagegen kommen strafrechtliche, disziplinarische oder Schadenersatzhaftung in Frage. Die Bestimmungen über die strafrechtliche Haftung finden sich im Strafgesetzbuch, und das allgemeine Gericht verhängt die dementsprechende Strafe. Zu einer Disziplinarstrafe wird der Beamte dagegen in einem Verwaltungsdisziplinarverfahren verurteilt. In einem Disziplinarverfahren kann jedoch nicht auf Schadenersatz erkannt werden, sondern es gilt die Hauptregel, dass der Anspruch auf diesen vor dem allgemeinen Gericht zu erheben ist.

ASIAHAKEMISTO

Abstraktiset viranomaistoimet 73, 221
Aineellinen oikeus 4
Alainen 183
Alistaminen 78, 79, 92, 111, 161, 175, 183, 191, 203, 220, 226, 240
Alistussuhde 38
Alueellinen desentralisaatio
 — kotimaisessa kirjallisuudessa 13
 — tekijän mukaan 40
 — ulkomaisessa kirjallisuudessa 19
Apulaisnimismies 189, 192
Asetuskokoelma 104
Asiallinen desentralisaatio
 — kotimaisessa kirjallisuudessa 13
 — tekijän mukaan 41
 — ulkomaisessa kirjallisuudessa 19
Asutusasiainosasto 146
Asutushallitus 169, 171

Blankopäätös 194
Budjettivalta 98

Culpa in eligendo vel custodiendo 205

Dekonsentraation käsite
 — kotimaisessa kirjallisuudessa 14
 — tekijän mukaan 41
 — ulkomaisessa kirjallisuudessa 21
Delegoiminen
 — esiintyminen ja oikeusvaikutukset 86, 97, 103, 117, 163, 170, 173, 176, 179, 181, 184, 192, 194, 195, 201, 203, 204, 205, 220, 222, 225, 238, 240
 — käsite 13, 25, 28, 30, 34, 43, 78
Desentralisaatio
 — edut ja haitat 87
 — kotimaisessa kirjallisuudessa 13
 — tekijän mukaan 36
 — tunnusmerkit 37
 — ulkomaisessa kirjallisuudessa 19
Devoluutioperiaate 70 aliv. 3

Edustus 45
Eläinlääkintöosasto 144
Englannin järjestelmä 60
Ennakollinen finanssivalvonta
 — järjestely 121
 — laajuus 129
 — luonne 124
Erehdyttäminen, viranomaisen 217

Erivapaus 104, 117, 118
Eriävä mielipide 233
Esikysymys 214, 218
Esittelijä
 — ministeriön 133, 151
 — vastuu 235
Esitys 155

Finanssivalvonta, ks. ennakollinen finanssivalvonta

Hallinto, hallintoasia 10, 108, 109 aliv. 2
Hallintolupa 187, 195 aliv. 11
Hallintomenettely 4, 74
Hallintomenettelyn edellytykset 220, 228, 230
Hallintotoimi
 — edun suova 216, 219, 224, 229
 — kumottavuus 210
 — käsite 70
 — mitättömyys 210
 — moitteenalaisuus 210
 — muotoamistoimi 218
 — määritelmä 72
 — pätevyys ja pätemättömyys 209
 — velvoittava 216, 224
Hallitus, hallitusasia 108, 109 aliv. 2
Hankintasopimus 126
Hintaosasto 145

Ilmailutoimisto 145
Islannin järjestelmä 60
Itsehallinto ja desentralisaatio
 — kotimaisessa kirjallisuudessa 13
 — tekijän mukaan 41
 — ulkomaisessa kirjallisuudessa 19
Itseoikaisu 199, 219

Johtosääntö 74
Julkinen notaari 190
Julkisoikeudellinen sopimus 77

Kaksipuoliset hallintotoimet 77
Kansliapäällikkö, ministeriön 134, 138, 146
Kelpoisuus 3
Keskusvirasto
 — käsite 165
 — merkitys 168

- sisäinen päätösvallan siirtäminen 169
- ulkoinen päätösvallan siirtäminen 174
- Keskusvirastojärjestelmä
 - Ruotsissa 49
 - Suomessa 168
- Kolleginen käsittely
 - Ruotsissa 52
 - Suomen keskusvirastoissa 169
 - yleensä 88
- Komitea 163
- Kompetenssi 3
- Kompetenssi-kompetenssi 97
- Konkreettiset viranomaistoimet 72
- Konsentraation käsite
 - kotimaisessa kirjallisuudessa 14
 - tekijän mukaan 41
 - ulkomaisessa kirjallisuudessa 19
- Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö 145
- Kumoaminen, päätöksen 227
- Kumoaminen ja poistaminen, päätöksen 227
- Kumottavuus, ks. hallintotoimi
- Kunnan toimiala 1. toimivalta 8
- Kurinpitorangaistus 237
- Kuuliaisuusvelvollisuus 184, 207
- Käskynalainen 183
- Käyttätymisnormi 2
- Lahjominen 217
- Lainsäädäntövalta 97
- Lainsäätäjä 80
- Laki muodollisessa ja aineellisessa merkityksessä 4
- Legaalinen definitio 2
- Läänijako 178
- Lääninhallitus
 - sisäinen päätösvallan siirtäminen 178
 - toimivalta 177
 - ulkoinen päätösvallan siirtäminen 182
 - yleishallintoviranomaisena 83, 177
- Lääninoikeus 179
- Maatalousministeriö 144, 146
- Mandaatti 26
- Ministerihallintojärjestelmä 50, 57, 112
- Ministerivaliokunta 127
- Ministerivastuu
 - oikeudellinen 232
 - poliittinen 204, 235
- Ministeriö
 - sisäinen päätösvallan siirtäminen 133
 - ulkoinen päätösvallan siirtäminen 161
- Mitättömyys, ks. abstraktinen viranomaistoimi, hallintotoimi
- Moitteenalaisuus, ks. hallintotoimi
- Muodollinen oikeus 4
- Nimileimasin 194
- Nimismies
 - päätösvallan siirtäminen 191
 - tehtävät 186
 - yksinäisviranomaisena 188
- Nimitysasiat 96, 117
- Norjan järjestelmä 53
- Normien hierarkia 82, 107
- Normivalitus 221
- Ohjesääntö 74
- Oikeuskansleri 108
- Oikeusministeriö 140
- Oikeusnormi 2
- Oikeustiede 1
- Oikeusturva 88
- Oikeusvalitus 39, 79
- Oikeusvoima 202
- Orgaani 11
- Orgaanihenkilö 11, 198
- Organisaationormi 2, 11, 81, 85, 98, 173
- Organisaatiovalta 97
- Osastopäällikkö, ministeriön 136, 138
- Pakottaminen, viranomaisen 217
- Palauttaminen, asian 228
- Parlamentarismi 99, 160, 235
- Peruuttaminen, siirron 202
- Poliisiasiaain osasto 142
- Poliisikonstaapeli 194
- Poliisilupa 187
- Poliisipäällikkö 186, 207
- Positiivisoikeudelliset käsitteet 1
- Posti- ja lennätinhallitus 171
- Presidentinvalta 99 aliv. 11, 233 aliv. 4
- Presidentti, ks. tasavallan presidentti
- Prosessioikeus 4
- Puhevallan käyttäminen 46
- Purkaminen, lainvoiman saaneen päätöksen 214, 219
- Päätösvallan jakaminen 77, 125
- Päätösvallan pidättäminen 78, 89, 104, 119, 159, 163, 173, 176, 182, 185, 193, 203, 220, 225, 232, 240
- Päätösvallan siirtäminen
 - eri tilanteita 78
 - merkitys 69
 - peruuttaminen 202
 - poikkeaminen yksittäistapauksessa 202
 - pätevyys ja pätemättömyys 220
 - sallittavuus 80
 - sisäinen 78, 198, 226
 - ulkoinen 78, 201, 224
 - virheellinen 220
 - virheetön 197
 - ks. myös alistaminen, delegoiminen, päätösvallan pidättäminen, päätösvallan siirtäminen erityistapauksissa, ryhtyminen ylemmän toimivaltaan

Päätösvalan siirtäminen erityistapauksissa 78, 94, 106, 116, 140, 150, 171, 176, 191, 193, 220, 226, 240
Päätösvalta 9

Raha-asiainvaliokunta, valtioneuvoston 121

Rajavartioasiain osasto 142

Ranskan järjestelmä 66

Ratihabitio 230

Reformatio in pejus 228

Ruotsin järjestelmä 49

Ryhtyminen ylempään toimivaltaan 78, 91, 110, 162, 182, 191, 224, 240

Sakko

— kurinpidollinen 237

— rikosoikeudellinen 236

Saksan Liittotasavallan järjestelmä 63

Senaatti 109, 112, 133

Sentralisaatio

— edut ja haitat 87

— kotimaisessa kirjallisuudessa 13

— tekijän mukaan 36

— tunnusmerkit 37

— ulkomaisessa kirjallisuudessa 19

Siirtäminen, ks. päätösvalan siirtäminen

Sisäasiainministeriö 142

Sisäiset hallintoasiat 122, 129, 131

Sisäiset viranomaisiimet 76

Sodanjohto 100

Sosiaaliministeriö 145

Sotilaallinen nimitysasia 101

Sotilashallintoasia 101

Sotilaskäskyasia 101

Sovinnaisäännöt 61

Subdelegointi 44, 89

Substituutioperaate 70 aliv. 3

Syyttäjä 9, 70 aliv. 3, 187

Tahdonilmaisu 70

Taloudellinen lainsäädäntö 95

Tanskan järjestelmä 57

Tarkoituksenmukaisuusvalitus 39, 79

Tasavallan presidentti

— delegoiminen 97

— muut päätösvalan siirrot 106

— organisaatiovalta 98

— osuus lainsäädäntövalan käyttämisessä 95

— toimivalta yleensä 95

— valta pidättää ratkaistavakseen asioita 104

— vastuu virkatoimista 231

Tehokkuus 88

Terminologiset käsitteet 1

Toimeenpano 10

Toimiala 8

Toimikunta 163

Toimituskunta, ks. senaatti

Toimitusluontoinen asia 180

Toimivalta 3, 7

Toimivaltanormi 4, 7

Tosiasialliset hallintotoimet 72

Ulkoasiainhallinto 102

Ulkoiset hallintoasiat 76, 131

Ulkopolitiikka 102

Ulosotto 187, 192

Urakkasopimus 126

Vahvistuskanne 218

Vaikutusvalta 11

Valitusjärjestelmä 39

Valta 3, 11

Valtionapu 126

Valtioneuvosto

— laajemmassa merkityksessä 108

— suppeammassa merkityksessä 108

— ks. myös valtioneuvoston yleisistunto

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta 121

Valtioneuvoston yleisistunto

— presidentin ja yleisistunnon väliset toimivaltasuhteet 110

— päätösvalan siirtäminen alemmalta viranomaiselta yleisistunnolle 119

— päätösvalan siirtäminen ministeriöille tai muille viranomaisille 112

— toimivalta yleensä 108

Valtios sihteeri 113, 133

Valtiosääntöoikeus 3

Valtiovarainministeriö 123, 144

Valtuutus 45

Valvontavelvollisuus 206

Vankeinhoito-osasto 140

Vapaa harkinta 150

Varoitus

— kurinpidollinen 237

— rikosoikeudellinen 236

Vastuu, ks. ministerivastuu, virkavastuu

Vilpitön mieli 216

Viraltapano

— kurinpidollinen 237

— rikosoikeudellinen 236

Viranomainen 11, 84

Viranomaistoimi 73

Virantoimitusero

— kurinpidollinen 237

— rikosoikeudellinen 236

Virka 12

Virkakäsky 207

Virkamies 12, 83, 235

Virkarikos 236

Virkatoiminta 73

Virkavallan anastus 236

Virkavastuu

— kurinpidollinen vastuu 235, 237

— rikosoikeudellinen vastuu 235, 236

— vahingonkorvausvastuu 235, 238

— yleensä 205, 209

Virkavirhe 236 aliv. 8

Väestönsuojeluasiainosasto 143

Välillinen valtionhallinto 77

Yksihenkilöinen viranomainen, ks.
yksinäisviranomainen

Yksinäisviranomainen 84, 188

Yksipuoliset hallintotoimet 77

Yksityisoikeudelliset hallintotoimet 72

Yleishallintoviranomainen 83, 109, 177,
186

Yleismääräys 73

Ylipäällikkö 100

