

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA A-SARJA N:o 68

KAUKO SIPPONEN

LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGOIMINEN

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 68

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-SARJA N:o 68

KAUKO SIPPONEN

LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGOIMINEN

TUTKIMUS LAINSÄÄDÄNNÖN TEORIASTA JA
OIKEUSSÄÄNTÖJEN HIERARKIASTA

Der Begriff der Delegation nach dem finnischen Recht
(Fünfter Teil, Zusammenfassung)

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGOIMINEN

TUTKIMUS LAINSÄÄDÄNNÖN TEORIASTA JA
OIKEUSSÄÄNTÖJEN HIERARKIASTA

KIRJOITTANUT

KAUKO SIPPONEN

LAKITIETEEN LISENSIAATTI, VALTIOTIETEEN
KANDIDAATTI, VARATUOMARI

*Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin Yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III
maanantaina toukokuun 31 päivänä 1965 kello 12.*

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

*Tekijä on saanut avustusta Suomalaisen
kirjallisuuden edistämisvaroista*

Vammala 1965, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-830-2 (PDF)

ALKULAUSE

Lainsäädäntövallan delegoimisen tutkiminen on osoittautunut monipuoliseksi ja mielenkiintoiseksi tehtäväksi. Professori *Kaarlo Kaira*, joka kiinnitti huomioni tutkimusaiheeseen, on alun pitäen monin tavoin tukenut työtäni ja jatkuvasti seurannut sen edistymistä. Myöhemmässä vaiheessa olen saanut arvokkaita neuvoja ja apua erityisesti professori *Paavo Kastarilta* sekä myös professori *Erik Castrénilta* ja professori *Olli Ikkalalta*, joille kaikille pyydän esittää parhaat kiitokseni. Olen kiitollinen myös monille asiantuntijoille ja työtovereille, joilta tutkimustyöni kuluessa olen saanut opastusta ja rohkaisua. Tunnen saaneeni uusia virikkeitä ja ajatuksia varsinkin niistä ennakkoluulottomista keskusteluista, joita käydään Porthanian V kerroksen keskusteluryhmissä.

Vasta nyt olen voinut käyttää hyödykseni sitä opetusta, jota sain opiskellessani *British Councilin* stipendiaattina Oxfordissa etenkin Ruskin Collegen rehtorilta *H. D. Hughesilta* ja joukostamme jo poistuneelta professori *G. D. H. Colelta*. Professori *Nils Herlitzin* myöta-mielinen suhtautuminen ja kiinnostus on antanut pitkäjänteiselle tutkimustyölle tarpeellista henkistä tukea.

Kiitollisuudella mainitsen, että *Helsingin yliopiston kansleri* ja *Alfred Kordelinin säätiö* ovat myöntäneet apurahan työtäni varten. *Helsingin Suomalainen Säästöpankki* on auttanut lainoittamalla tutkimuksen taloudellisesti raskaimman vaiheen. Olen kiitollinen myös *Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle* siitä, että teokseni on hyväksytty yhdistyksen julkaisusarjaan.

Käsiteltävän aineiston laajuus ja käytetty tutkimusmetodi ovat johdaneet siihen, että tutkimustyö on kestänyt tavallista kauemmin. Käsikirjoituksen kasvaessa suunnittelin eräässä vaiheessa tutkimuksen jakamista kahteen osaan, mutta itseäni kokeneempien tutkijoiden neuvosta päätin sittenkin yrittää julkaista tutkimustulokset yhdessä osassa.

Vuosien vierieessä tämä tutkimus on tullut ankaraksi rasitukseksi perhe-elämälle ja yleensä ihmissuhteille. Olen erinomaisen kiitollinen

vaimolleni ja muille lähiomaisille, jotka ovat nurkumatta kantaneet osan minulle kuuluvista velvollisuuksista ja uskoneet tämänkin tutkimustyön aikanaan valmistuvan.

Asetuskokoelmaa ja valtiopäiväasiakirjoja on seurattu vuoden 1964 loppuun.

Helsingissä toukokuun 12 päivänä 1965.

Kauko Sipponen

SISÄLLYSLUETTELO

<i>Alkulause</i>	V
<i>Sisällysluettelo</i>	VII
<i>Lähdekirjallisuus</i>	XIV
<i>Lyhennyksiä</i>	XXXVIII

JOHDANTO

1. Mitä lainsäädäntövallan delegaatiolla tarkoitetaan	1
Delegaation työmääritelmä s. 1. Esimerkkejä lainsäädännöllisestä valtuutuksesta s. 2.	
2. Miksi delegaatiota tarvitaan	3
A. Lainsäädäntömenettelyn yksinkertaistaminen	3
Lakien lukumäärä kasvaa s. 3. Parlamentin työtapojen uudistamistarve s. 5. »Väljästi» kirjoitetut lait ja määräaikaislait s. 8. Yksinkertaistettu lainsäädäntömenettely s. 9.	
B. Lainsäädäntömenettelyn nopeuttaminen	11
Milloin nopeaa lainsäädäntömenettelyä tarvitaan? s. 11. Valtuuksien myöntäminen kaiken varalta s. 13.	
C. Kokemuksen hyväksikäyttö ja lainsäädännön sopeuttaminen erilaisiin oloihin	16
D. Säädösten teknillisyyden aiheuttamat vaatimukset	18
E. Pyrkimys poliittiseen kompromissiin	19
3. Delegaatio on pysyvä ilmiö	21
A. Delegaatio on ominaista 1900-luvulle	21
B. Delegaatio on periaatteessa hyväksytty	24
C. Delegaatio on vilkkaan tieteellisen tutkimuksen kohteena	25
4. Tutkimustehtävän asettaminen	28
Tutkimustehtävän asettaminen ja arvoarvostelmat s. 28. Tutkimustehtävän rajoittaminen s. 33.	

I LUKU.

TUTKIMUSMETODIA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ	35
1. Eräitä käsitteiden muodostamista koskevia näkökohtia	35
A. Käsitteellisen selkeyden tarve	35
Käsitteiden määrittelyn merkitys s. 35. Käsitteiden täsmentäminen s. 37.	

B. Aksiomaattisista käsitteistä	39
C. Kielipelistä	41
D. Käsitteiden valinnan tarkoituksenmukaisuuden kriteerioista	45
2. Muita tietoteoreettisia näkökohtia	48
A. Oikeustosisiikaston ymmärtäminen suhteena	48
Kysymyksen asettelun muuttuminen s. 48. Funktio ja substanssi s. 49.	
Oikeudellisen ilmiön olemus s. 50.	
B. Esikysymyksistä	53
3. Tiedon kommunikaatiosta	55
Päätelyn julkisuus s. 55. Tuomioistuimen ratkaisun perusteleminen s. 56.	
4. Oikeusvertailusta	60
5. Yhteenvedo	61

II LUKU.

LAINSAADÄNNÖSTÄ	65
1. Lainsäädännön historiaa	65
Tapaoikeus ja kirjoitettu oikeus s. 65. Kansansuvereniteetti ja vallan-jako s. 71. Säädösten hierarkia s. 78.	
2. Oppi lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteistä	79
A. Opin synty ja merkitys saksalaisella kielialueella	79
Lainsäädäntövallan jako Saksassa 1800-luvulla s. 79. Labandin oppi s. 83.	
Uusia kehityssuuntauksia s. 91.	
B. Lain ja asetuksen kaksinaiskäsitettä koskevan opin soveltaminen saksa-laisen kielialueen ulkopuolella	99
Ranska s. 99. Englanti s. 101. Skandinavian maat s. 103.	
3. Laki	109
A. Aineellisen lain ja oikeussäännön samaistaminen	109
B. Oikeussäännön eli ei-muodollisen lain tunnusmerkkejä	110
Yleisyys s. 110. Abstraktisuus s. 115. Yleisyys on oikeussäännön naturale, muttei essentiale s. 118. Oikeussäännön imperatiivisuus s. 121. Muita oikeussäännön tunnusmerkkejä s. 124.	
C. Muodollinen laki	126
Mitä muodollisella lailla tarkoitetaan s. 126. Muodollinen ja aineellinen lainvoima s. 127. Perustuslaki ja valtiosääntö s. 132. Valtiosäännön kompetenssi ja merkitys s. 134.	
4. Asetus	140
A. Aineellinen asetetus	140
B. Muodollinen asetetus	141
C. Asetus säädösten hierarkiassa	144
D. Muodollisen asetuksen oikeusperuste	146
Asetuksen oikeusperusteena on prerogatiivi s. 146. Asetuksen oikeus-perusteena on laki tai asetetus s. 160. Asetuksen oikeusperuste on sää-dännäisen oikeuden ulkopuolella s. 161. Asetusten riippuvuus muista oikeuslähteistä s. 161.	

III LUKU.

LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGOIMISESTA ULKOMAISEN OIKEUDEN MUKAAN	165
1. Delegaation käsitteestä	165
A. Aito delegaatio	165
B. Valtaa säilyttävä delegaatio	173
C. Delegaatio toimivallan siirtona	176
D. Rollandin delegalisaatioteoria	178
E. Rossin käsitys delegaatiosta	180
F. Olisiko delegaation oltava nimenomainen?	185
2. Delegaatio ja valtiojärjestys	185
A. Delegata potestas-maksimin merkitys	185
B. Vallanjako ja delegaatio	186
C. Muut ns. valtiosääntöperiaatteet ja delegaatio	189
D. Delegaatiokiello valtiosäännössä	191
E. Onko delegaatio oikeudellisesti sallittu	194
F. Hätäoikeus lainsäädäntövallan käyttämisen oikeusperusteena	202
3. Lainsäädännöllinen valtuutus	206
A. Valtuutuksen ala	206
B. Valtuutuksen päämäärien ja toteuttamiskeinojen osoittaminen	210
4. Delegoitu lainsäädäntö	218
A. Voimassaolo	218
B. Oikeudellinen vaikutus	220
C. Subdelegaatio	223
5. Delegoidun lainsäädännön tarkastaminen	225
A. Parlamentti tarkastaa delegoitua lainsäädäntöä	225
B. Tuomioistuinten suorittama tarkastus	229
6. Vertailevia näkökohtia	232

IV LUKU.

LAKI, ASETUS JA OIKEUSSÄÄNTÖ SUOMEN OIKEUDESSA	234
1. Lain ja asetuksen käsitteet	234
A. Lainsäädäntö Ruotsin vallan aikana	234
Maanlakien aika s. 234. Vapauden aika s. 236. Kustaa III aikaiset perustuslait s. 239.	
B. Lain ja asetuksen käsitteellisen merkityksen selveneminen	243
C. Laki- ja asetus-termien merkitys voimassa olevissa perustuslaeissa	247
D. Lain ja asetuksen kaksinaiskäsitys Suomen oikeudessa	250
2. Mitä Suomen oikeustieteessä tarkoitetaan oikeussäännöllä	254
A. Hermanson	254
B. Erich	260
C. Ståhlberg	262
D. Puhakka	264
E. Merikoski	269

F. Purhonen	270
G. Muita tutkijoita	273
H. Yhteenvedo	277
3. Mitä tarkoitan oikeudella ja oikeussäännöllä	278
A. Käsitelmärittelyn lähtökohdat	278
B. Erilaisia käsityksiä oikeudesta	280
C. Oikeusnormien porrastus (Stufenbau)	282
Normipyramidi s. 282. Perusnormi (Grundnorm) s. 283. Toimeenpano s. 285. Tapaoikeus s. 286.	
D. Oikeus on imperatiivista	288
E. Oikeussäännön yleisyys	290
Mitä oikeussäännön yleisyydellä tarkoitetaan? s. 290. Kuuluuko yleisyys oikeussäännön käsitteeseen? s. 294.	
F. Eräistä oikeussäännön muista ominaisuuksista	296
Sisältö s. 296. Sanktio s. 298. Ristiriitaiset oikeusnormin käsitteen tunnusmerkit s. 300.	
4. Oikeussäännön määrittelystä aiheutuvia johtopäätöksiä	301
A. Käyttäytymis- ja organisaationormit	301
B. Yksityisautonomia	305
C. Hallintokoneiston sisäiset säännökset	311
D. Vallanjako	314
5. Julkis- ja yksityisoikeuden erosta	321
6. Terminologian täsmentäminen	322
A. Laki	323
B. Lakien ryhmittelyä	326
Poikkeuslaki s. 326. Valtuuslaki s. 330. Blankettilaki, puite- eli kehyslaki, avolaki s. 335.	
C. Asetus	337

V LUKU.

SÄÄDÖSTEN HIERARKIA SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN	342
1. Säädösten hierarkiasta	342
A. Valtiosäännön mukainen säädösten hierarkia	342
B. Säädöksen soveltamisalaa koskevat säännökset	344
2. Perustuslaki	351
A. Mitä perustuslailla tarkoitetaan	351
B. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki	355
3. Perustuslakien tulkinnasta ja periaatteista	364
A. Perustuslakien tulkinnasta	364
B. Perustuslakien joustavuudesta	371
C. Valtiosääntöoikeudellisista periaatteista	374
Valtiosäännön periaatepykälät s. 374. Valtiosäännön henki ja periaatteet s. 375. Oikeusvaltiokäsitys s. 377. Hätäoikeus s. 381.	
4. Laki	387
5. Asetus ja valtioneuvoston päätös	394

A. Asetus ja valtioneuvoston päätös säädösten hierarkiassa	394
B. Asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen oikeusperuste on perustuslaissa Asetus s. 399. Valtioneuvoston päätös s. 414.	399
C. Asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen oikeusperuste on laissa	418
Asetus s. 418. Valtioneuvoston päätös s. 424.	
6. Ministeriön päätökset ja muut hierarkkisesti alempiasteiset oikeussäännöt (a)	425
A. Ministeriön päätökset	425
B. Ministeriön päätöstä hierarkkisesti alempiasteiset julkisten viranomaisten antamat oikeussäännöt (a)	427
7. Täytäntöönpano ja soveltaminen	429
A. Positiivisoikeudelliset säännökset	429
Mitä täytäntöönpano- ja soveltamissäännökset sisältävät s. 430.	
B. Oikeudellisessa teoriassa esitettyjä käsityksiä	435
C. Käsityksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta	438
8. Lainsäädäntövallan delegaation ja lainsäädännöllisen valtuutuksen käsitteen täsmentäminen	443
A. Mitä oikeustieteessämme tarkoitetaan delegaatiolla	443
B. Delegaation käsitteen tarkentaminen	449
Delegaatio tarkoittaa muutosta tai täsmennystä perustuslakien mukaiseen toimivaltahierarkiaan s. 449. Mitä tarkoitetaan määriteltäessä delegaatio toimivallan siirroksi s. 454. Eräitä muita delegaation ominaisuuksia s. 457.	

VI LUKU.

LAINSÄÄDÄNNÖN JA LAIN ALASTA SUOMEN PERUSTUSLAKIEN MUKAAN	460
1. Hallitusmuodon 2 §:n tulkintaa	460
A. Olisiko vallanjako ymmärrettävä ainoastaan organisatoris-funktionaalisesti toimintojen jakona?	460
B. Miten tiukasti vallanjako on tulkittava?	463
Oikeustieteessä esitettyjä käsityksiä s. 463. Eduskunnan kompetenssi-kompetessi s. 466.	
C. Valtion päätehtävien erottaminen käytännössä toisistaan	469
Lainsäädäntö s. 469. Lainkäyttö s. 477. Hallinto s. 479. Johtopäätöksiä s. 482.	
D. HM:n 2 § ja lainsäädäntövallan delegaatio	483
Poliittinen vallanjako s. 483. Mitä lainsäädännöllä HM:n 2 §:ssä tarkoitetaan s. 485. Missä kysymyksissä delegointi on HM:n 2 §:n perusteella kielletty s. 488.	
2. Hallitusmuoto määrää asiasta säädettäväksi lailla	490
A. Hallitusmuodon 16 §	490
B. Hallitusmuodon 61 §	498
Historiikka s. 498. HM:n 61 §:ää koskevia tulkintoja s. 500. Tähtitullit s. 501. Verolait s. 506. HM:n 61 §:n tulkinnan tiukkeneminen s. 513. Vertailevia näkökohtia s. 525.	

VII LUKU

LAINSAADÄNNÖLLINEN VALTUUTUS JA DELEGOITU LAINSÄÄDÄNTÖ SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN	528
1. Valtuuslait	528
2. Muut valtuuttavat lait	533
A. Valtuuslakien ja muiden valtuuttavien lakien rajankäyntiä	533
B. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetty erityisvaltuutus	534
3. Delegationi ja säännöstely	537
A. Säännöstelyjärjestelmä	537
B. Teon kriminalisointi ja delegoiminen	548
C. Elinkeinon harjoittaminen ja delegoiminen	552
D. Ulkomaankaupan säännöstely ja delegoiminen	558
Tuonnin ja viennin rajoitukset I maailmansodan aikana ja sen jälkeen s. 560. Tuonnin ja viennin rajoitukset 1930-luvulla s. 599. Tuonnin ja viennin säännöstely II maailmansodan aikana ja sen jälkeen s. 575.	
E. Havaintoja säännöstelyvaltuuksien säätämisyjärjestyksestä	583
4. Lainsäädännöllisen valtuutuksen sisällöstä	586
A. Valtuutuksen edellytykset, päämäärät ja toteuttamiskeinot	586
B. Minkä asteista normia olisi sääntelyssä käytettävä	590
Yleisiä havaintoja s. 590. Rangaistuksesta määrääminen s. 592.	
C. Valtuuksien keskinäinen suhde	595
5. Delegationi lainsäädäntö	596
A. Suhde valtuuttavaan lakiin	596
B. Delegoidun lainsäädännön julkaiseminen	602
C. Mille viranomaisille lainsäädäntövaltaa delegoidaan	607
6. Subdelegationi	611
A. Teoreettiset lähtökohdat	611
B. Subdelegationi käytännössä	614
C. Johtopäätöksiä	620

VIII LUKU.

DELEGOIDUN LAINSÄÄDÄNNÖN VALVONTA SUOMESSA	622
1. Eduskunnan harjoittama valvonta	622
A. Delegationi lainsäädäntö vahvistetaan lailla	622
Tuonti- ja vientikiellot tullilainsäädännön mukaan s. 622. Sotatilalaki s. 624.	
B. Delegationi lainsäädäntö tarkastetaan eduskunnassa	627
Tarkastusmenettely s. 627. Tarkastussäännöksiä tulkintaa s. 641.	
C. Muita valvontatapoja eduskunnassa	650
Tarkastaminen ennen säädöksen antamista s. 650. Valtuuksien käyttö ja eduskunnan koossaolo s. 652. Eräiden muiden valtioelinten osallistu- minen tarkastukseen s. 653. Eduskuntakeskustelu s. 655. Kysymykset ja välikysymykset s. 656. Aloitteet s. 658.	
D. Eduskunnan harjoittaman valvonnan merkitys	661

Arvostelua s. 661. Uudistusehdotuksia s. 664.	
2. Viranomaisten harjoittama valvonta	666
Valvonnan yleinen luonne s. 666. Asetuksen perustuslain- tai lain- vastaisuus s. 672. HM:n 92.2 §:n mukaisen tarkastuksen sitovuuden ala s. 674. HM:n 92 §:n mukaisen tarkastusmenettelyn tarkoituksenmukai- suus s. 676. Virheellisen asetuksen mitättömyys s. 678. Normivalitus s. 679	
3. Loppusanat	682
<i>Der Begriff der Delegation nach dem finnischen Recht. Fünfter Teil:</i>	
<i>Zusammenfassung</i>	684
<i>Asiahakemisto</i>	695

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Aattonen, Toivo*: Lain ja asetuksen raja oppikoululainsäädännössä. Kasvatusopillinen aikakauskirja 89 (1952) s. 169 ss.
- » — Harkintavallan väärinkäytöstä hallintotoiminnassa. Lm 47 (1949) s. 27 ss.
- Adamovich, L.*: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts (Rechts- und Staatswissenschaften 3. Fünfte Auflage bearbeitet und ergänzt von Hans Spanner. Wien 1957. (Adamovich & Spanner).
- Ahla, Eino J.*: Asetukseen perustuvan viran palkkauksen huomioon ottaminen tulo- ja menoarviossa. Lm 26 (1928) s. 1 ss.
- » — P.M. Voidaanko hallituksen esitykseen n:o 72/1959 sisältyvä ehdotus tullitariffilaiksi käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä? Liite perustuslakivaliokunnan 27. 10. 1959 antamaan lausuntoon numero 6 (HEs 72/1959 Vp tullitariffilaiksi).
- Ahlander, Björn*: Är juridiken en vetenskap? Uppsala 1950.
- Ahtee, Aaro*: Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. Lm 51 (1953) s. 298 ss.
- Akzin, Benjamin*: Analysis of State and Law Structure. Law, State and International Order. Essays in Honor of Hans Kelsen ed. by Salo Engel & Rudolf A. Metall. Knoxville 1964 s. 1 ss.
- Alanen, Aatos*: Eräitä laintulkintaopillisia näkökohtia. Lm 24 (1926) s. 97 ss.
- » — Yleinen oikeustiede (SLY B n:o 26). Turku 1948.
- » — Oikeustiede oikeuslähteenä. Lm 56 (1958) s. 423 ss.
- » — Oikeuslähde- ja laintulkintaoppi. Helsinki 1961.
- » — Näkökohtia analogian käytöstä. Lm 59 (1961) s. 231 ss.
- » — Über das Gerechtigkeitsprinzip. Sonderabdruck aus: Sitzungsberichte der finnischen Akademie der Wissenschaften. Helsinki 1962.
- Alkio, Paavo*: Tuomarin riippumattomuudesta. Lm 58 (1960) s. 463 ss.
- Allardt, Erik & Littunen, Yrjö*: Sosiologia. Toinen, täysin uudistettu laitos. Porvoo 1961.
- Allen, Sir Carleton Kemp*: Law and orders. An inquiry into the nature and scope of delegated legislation and executive powers in English law. Second edition. London 1956.
- » — Law in the making. Seventh edition. Oxford 1964.
- Andenaes, Johs*: Domstolenes stilling til Stortingets delegasjon av myndighet. Afhandlingar og foredrag. Oslo 1962 s. 286 ss.
- » — Statsforfatningen i Norge. 3. utgave. Oslo 1962.
- Andersen, Ernst*: Forfatning og saedvane. København 1947.

- Andersen, Poul*: Dansk Statsforfatningsret. København 1954. (Andersen, Statsforfatningsret).
- » — Dansk Forvaltningsret. Almindelige emner. Fjerde udgave. København 1963. (Andersen, Forvaltningsret.)
- Andersson, Ingvar*: Ruotsin historia (Historiallinen kirjasto XIII). Porvoo 1950.
- André, Nils*: Modern Swedish government. Stockholm 1961.
- Anschütz, Gerhard*: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht. Zweite Auflage. Tübingen & Leipzig 1901.
- » — Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Unveränderter fotomechanischer Nachdruck der 14. Auflage, erschienen 1933. Bad Homburg 1960. (Anschütz, Verfassung).
- Apala-Arlander, Terttu*: Oikeustieteellisen tutkimuksen eri ulottuvuuksista. Lm 62 (1964) s. 680 ss.
- Aristoteles*: Politik. Leipzig 1912.
- » — Nikomachische Ethik. Berlin 1956.
- Arnholm, Carl Jacob*: Naturrecht, Widerstandsrecht und Widerstandspflicht. Festschrift til Frede Castberg. Halden 1963 s. 23 ss.
- Aubert, Vilhelm*: Logisk analyse og sosiologi i rettsvitenskapen. SJT 37 (1952) s. 524 ss.
- Aufricht, Hans*: The theory of Pure Law in historical perspective. Essays in Honor of Hans Kelsen ed. by Salo Engel & Rudolf A. Metall. Knoxville 1964 s. 29 ss.
- Aura, Matti*: Eräs kysymys asetuksen ja kunnallissäännön alasta. Lm 25 (1927) s. 129 ss.
- » — Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset. Lm 48 (1950) s. 6 ss.
- Austin, John*: The province of jurisprudence determined etc. London 1954.
- Ballentine, James A.*: Law dictionary with pronunciations. Second edition. Rochester, N.Y. 1948.
- Ballreich, Hans*: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in Frankreich, Belgien und Luxemburg. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 325 ss.
- (Joseph) - *Barthélemy & Duez, Paul*: Traité de droit constitutionnel. Paris 1933.
- Batiffol, Henri*: Sur la positivité du droit. Mélanges en l'honneur de Jean Dabin I. Bruxelles & Paris 1963 s. 3 ss.
- Bentham's handbook of political fallacies*. Revised, edited and with preface by Harold A. Larrabee. Baltimore 1952.
- Berlin, Knud*: Den Danske Statsforfatningsret II. Anden udgave. Kjøbenhavn 1939. (Berlin II).
- Berthélemy, H.*: Traité élémentaire de droit administratif. Dixième édition. Paris 1923.
- Bettoni, Giangaleazzo*: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in Italien. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 411 ss.
- Björkstén, S. R.*: Olämpligt lagstiftningsförfarande. DL 11 (1930) s. 105 ss.
- Black, Charles*: Perspectives in constitutional law. Englewood Cliffs 1963.

- Blom, Kurt*: Prisloven med kommentarer. Oslo 1954.
- Blum, Kurt*: Die aargauische Rechtssetzung in Theorie und Praxis. Winterthur 1958.
- Bonneau, Henri*: La distinction de la loi et du règlement sous l'empire des actes constitutionnels de 1940—1942. Rennes 1944.
- Brack, Ernst*: Die Gesetzesdelegation in der Praxis des Bundes unter Berücksichtigung ihrer rechtstheoretischen Grundlagen. Zürich 1953.
- Brimo, A.*: De la notion de forme et de contenu du droit dans la théorie générale du droit. Mélanges offerts à Jacques Maury tome II. Paris 1960 s. 283 ss.
- Brotherus, K. R.*: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Kolmas painos. Porvoo 1963.
- Brusiin, Otto*: Joustavat normit oikeudenkäytössä. DL 19 (1938) s. 286 ss.
- » — Tuomarin harkinta normin puuttuessa. (SLY A n:o 14). Vammala 1938.
- » — Über die Objektivität der Rechtsprechung. Helsinki 1949.
- » — Oikeusvertailusta. Lm 52 (1954) s. 434 ss.
- Burdeau, Georges*: Manuel de droit constitutionnel. Cinquième édition. Paris 1947. (Burdeau, Droit constitutionnel).
- » — Une survivance: la notion de constitution. L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre. Paris 1956. (Burdeau, La notion de constitution).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Gesetz und gesetzgebende Gewalt von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus (Schriften zum öffentlichen Recht Band 1). Berlin 1958.
- Cahen, Georges*: La loi et le règlement. Paris 1903.
- Carlson, B. C. (B. C. C.)*: Rätt och rättsordning. StvT 43 (1940) s. 97 ss.
- » — Arvostelu L. E. Taxellin teoksesta »Aktiebolagsstyrelsens kompetens att rätts-handla». Lm 45 (1947) s. 364 ss.
- » — Rätten. Ett rättsteoretiskt försök (Juridiska föreningens i Finland publikationsserie nr 26). Hyvinkää 1954.
- » — Suhde- ja olemuskäsitteistä lainopissa. Lm 55 (1957) s. 22 ss.
- Carr, Sir Cecil Thomas*: Delegated legislation. London 1921.
- » — Concerning English administrative law. London 1941.
- » — Delegated legislation. Parliament, a survey. London 1952 s. 232 ss. [Carr, Delegated legislation (Parliament)].
- Carré de Malberg, R.*: Contribution à la théorie générale de l'État spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français I—II. Paris 1920, 1922. (Carré de Malberg I—II).
- » — La question de la délégation de puissance législative et les rapports entre la loi et l'ordonnance selon la constitution de Weimar. Bulletin de la société de législation comparée LIV (1925) s. 398 ss.
- » — La loi, expression de la volonté générale. Paris 1931.
- » — Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés. Paris 1933.
- Caselius, Ilmari*: Virallisen vastaväittäjän lausunto Antti Hannikaisen julkaisemasta yliopistollisesta väitöskirjasta »Pidätysoikeuden rakenteesta ...». Lm 46 (1948) s. 477 ss.
- » — Oikeustieteelliselle väitöskirjalle asetetuista vaatimuksista. Lm 47 (1949) s. 527 ss.
- » — Asiantuntijalausunto 13. 9. 1958. Lm 57 (1959) s. 740 ss.

- Castberg, Frede*: Hvilke statsviljesytringer maa avgives i lovs form? Norsk Retstidende 1918 s. 721 ss.
- » — Den utøvende makt (Sak og samfunn 5). Bergen 1945.
- » — De bærende ideer i det frie folkestyre (Sak og samfunn 12). Bergen 1945.
- » — Problems of legal philosophy. Second edition. Oslo 1957.
- » — Norges statsforfatning I—II. Tredje utgave. Oslo 1964 (Castberg I—II).
- Chapus, René*: De la soumission au droit des règlements autonomes. Recueil Dalloz 1960. Chronique s. 119 ss.
- Committee on Ministers' Powers*. Report, Cmd. 4060. London 1932. (Committee).
- Corbin, Arthur L.*: Legal analysis and terminology. The problems of jurisprudence ed. by Lon L. Fuller. Brooklyn 1949 s. 639 ss.
- Corry, J. A. & Abraham, Henry J.*: Elements of democratic government. Fourth edition. New York 1964.
- Corwin, Edward S.*: The President. Office and powers 1787—1948. Third edition. New York 1956.
- » — The Constitution and what it means today. Eleventh edition. Princeton 1954.
- Cotteret, Jean-Marie*: Le pouvoir législatif en France (Bibliothèque de droit public tome XLVI). Paris 1962.
- Crosa, Emilio*: La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico. Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia XIX (1927) s. 191 ss.
- Cushman, R. E.*: Leading constitutional decisions. Ninth edition. New York 1950.
- Dahm, Georg*: Deutsches Recht. Die geschichtlichen und dogmatischen Grundlagen des geltenden Rechts. Zweite Auflage. Stuttgart 1963.
- David, René & Vries, Henry P. de*: The French legal system. New York 1958.
- Davis, Kenneth Culp*: Administrative law cases. St. Paul 1959.
- Delvolvé, Jean*: Les 'délégations de matières' en droit public. Paris 1930.
- Dicey, A. V.*: Introduction to the study of the law of the Constitution. Tenth edition with introduction by E. C. S. Wade. London 1959. (Dicey, The law of the Constitution).
- » — Lectures on the relation between law & public opinion in England during the nineteenth century. Second edition. London 1962. (Dicey, Law & public opinion in England).
- Dodd, Walter F.*: Cases and materials on constitutional law. Fifth edition. St. Paul 1954.
- Doemmig, Klaus-Berto von & Füsslein, Rudolf Werner & Matz, Werner*: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. Jahrbuch des öff. Rechts der Gegenwart N.F. 1 (1951) s. 1 ss.
- Duez, Paul & Debeyre, Guy*: Traité de droit administratif. Paris 1952.
- Duguit, Léon*: Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur. R.D.P. XLI (1924) s. 313 ss.
- » — Traité de droit constitutionnel. I 3^e éd., Paris 1927. II 3^e éd. Paris 1928. III 3^e éd. Paris 1930. IV 2^e éd. Paris 1924 (Duguit I—IV).
- Eckhoff, Torstein*: Rettsvesen og rettsvitenskap i U.S.A. Oslo 1953.
- » — Delegasjon av avgjørelsesmyndighet i forvaltningen. NAT 42 (1961) s. 472 s.
- Eckhoff, Torstein & Gjelsvik, Øystein*: Prisløven av 26. juni 1953 med kommentarer. Oslo 1955.

- Eisenmann, Charles:* Die Theorie von der »délégation législative« und die französische Rechtslehre. Zeitschrift für öffentliches Recht XI (1931) s. 334 ss.
- Ellilä, Tauno:* Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa erityisesti silmälläpitäen ulosmittausmenettelyä (SLY A n:o 27). Vammala 1947.
- » — Muistio valmistavaa eli esitutkintaa rikosasioissa koskevan lainsäädännön uudistamisesta 10. 10. 1956. Koneella kirjoitettu.
- » — Rikosoikeudenhoidon uudistamiskohteista. Lm 57 (1959) s. 321 ss.
- Erich, Rafael:* Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I. Porvoo 1909.
- » — Till läran om lagstiftningsakter och lagstiftningsförfarandet med speciell hänsyn till finsk rätt. Särtryck. Helsingfors 1912. (Erich, Lagstiftningsakter).
- » — Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). (Das öffentliche Recht der Gegenwart XVIII). Tübingen 1912.
- » — Tuomioistuimet ja virheelliset lait. Lm 21 (1923) s. 290 s.
- » — Arvostelu Y. W. Puhakan teoksesta »Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa«. Lm 22 (1924) s. 52 ss.
- » — Virallisen vastaväittäjän lausunto Elieser Kailan väitöskirjasta »Oikeuslogiikka I«. Lm 22 (1924) s. 170 ss.
- » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. Helsingfors 1924.
- » — Suomen valtio-oikeus I—II. Porvoo 1924, 1925. (Erich I—II).
- » — Arvostelu Y. W. Puhakan teoksesta »Laki ja asetus Suomen oikeudessa«. DL 6 (1925) s. 371 s.
- » — Vastine. DL 7 (1926) s. 20 ss.
- » — Eräitä huomautuksia lain ja asetuksen käyttämisestä virastojen järjestysmuodon perusteita laadittaessa. Lm 36 (1938) s. 227 ss.
- » — Lainsäädännöllinen valtuutus ja sen nojalla annetut säännökset. Lm 39 (1941) s. 653 ss.
- Eskola, Antti:* Sosiologian tutkimusmenetelmät I. Porvoo 1962.
- Esmein, A.:* De la délégation du pouvoir législatif. Revue politique et parlementaire I (1894) s. 200 ss.
- Esmein, A. & Nézard, Henry:* Éléments de droit constitutionnel français et comparé I—II. 8^e édition. Paris 1927, 1928.
- Esser, Josef:* Einführung in die Grundbegriffe des Rechtes und Staates. Eine Einführung in die Rechtswissenschaft und in die Rechtsphilosophie (Rechts- und Staatswissenschaften 5). Wien 1949.
- Estlander, Ernst:* Några grundlagsfrågor ur de senaste årens riksdagspraxis. Festskrift för professorn, jur. utr. dr Otto Hjalmar Granfelt. Helsingfors 1934 s. 241 ss.
- Fleiner, Fritz:* Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Achte Auflage. Tübingen 1928.
- » — Schweizerisches Bundesstaatsrecht von Z. Giacometti. Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner. Zürich 1949 (Fleiner & Giacometti).
- Folz, Hans-Ernst:* Staatsnotstand und Notstandsrecht. Köln 1962.
- Forsman, Jaakko:* Suomen lainsäädännön historia. I osa. Helsinki 1896.

Forsthoff, Ernst: Rechtsfragen der leistenden Verwaltung (Res publica Band I). Stuttgart 1959.

— » — Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Zweite Auflage. Stuttgart 1961.

— » — Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Band. Allgemeiner Teil. Achte Auflage. München & Berlin 1961. (Forsthoff, Verwaltungsrecht)

— » — Rechtsstaat im Wandel. Stuttgart 1964.

Forvaltningskomiteen. Ks. Innstilling fra Komiteen ...

Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem. Köln & Opladen 1960.

Friedmann, W.: Law and social change in contemporary Britain. London 1951.

Friedrich, Carl Joachim: Johannes Althusius. Encyclopaedia of the social sciences II. New York 1935 s. 13 s.

— » — Prerogative. Encyclopaedia of the social sciences XII. New York 1935 s. 318 ss.

Fries, Martin: Karl Olivecrona — forskaren och vännen. Festschrift tillägnad Karl Olivecrona. Stockholm 1964 s. 9 ss.

Frykholm, Lars: Studier över artikel 48 i Weimarförfattningen. Uppsala 1942.

Fuss, Ernst-Werner: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt. Die öffentliche Verwaltung 17 (1964) s. 522 ss.

Gagnér, Sten: Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung. Uppsala 1960.

Ganshof van der Meersch, W. J.: Introduction au droit constitutionnel comparé I—III. Association internationale pour l'enseignement du droit comparé nr. 46—48. Monistettu. Madrid 1961.

Gaudemet, Paul: La séparation des pouvoirs. Mythe et réalité. Recueil Dalloz 1961. Chronique s. 121 ss.

Geck, Wilhelm Karl: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 221 ss.

Giacometti, Zaccaria: Ueber das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaat. Festgabe für Fritz Fleiner. Tübingen 1927 s. 360 ss. (Giacometti, Rechtsverordnungsrecht).

— » — Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft. Zürich 1945.

— » — Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ks. Fleiner.

— » — Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts I. Zürich 1960.

Gierke, Otto von: Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Fünfte Ausgabe. Scientia Aalen 1958.

Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Achte Auflage. Berlin 1931.

— » — Staatsrecht. Wiesbaden 1956.

Grau, Richard: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten. Handbuch des Deutschen Staatsrechts II. (Das öffentliche Recht der Gegenwart Band 29). Tübingen 1932 s. 274 ss.

Griffith, J. A. G. & Street, H.: Principles of administrative law. Third edition. London 1963.

Grotenfelt, Kustavi: Den finska grundlagskomitén år 1865 jämte densamma rörande handlingar. Helsingfors 1912.

- Grundstein, Nathan*: Presidential delegation of authority in wartime. Pittsburgh 1961.
- Gøtrik, Hans P.*: Aktuelle Administrationsproblemer. Central Administrationen 1848—1948. Kjøbenhavn 1948 s. 279 s.
- Haataja, Kyösti*: Asutuslainsäädäntö. Maaoykeus II. Porvoo 1940.
- » — Eräitä maanhankintaprobleemeja. Lm 44 (1946) s. 289 ss.
- » — Paasikiven ehdotus maanhankintalaiksi. Lm 48 (1950) s. 529 ss.
- » — Eräitä piirteitä K. J. Ståhlbergin kirjallisesta tuotannosta. Lm 51 (1953) s. 347 ss.
- Haenel, Albert*: Studien zum Deutschen Staatsrechte II. Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Leipzig 1888.
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Hakulinen, Y. J.*: Suomalais-ruotsalais-saksalainen lakikielen sanakirja hakemistoineen (SLY B n:o 1). Helsinki 1944. (Hakulinen, Lakikielen sanakirja).
- Halila, Jouko*: Saamisoikeuksien kuittauksesta (SLY A n:o 64). Vammala 1961.
- Hamann, Andreas*: Autonome Satzungen und Verfassungsrecht. Heidelberg 1958.
- » — Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. 2. Auflage. Darmstadt 1961.
- Hamon, Léon*: Les domaines de la loi et du règlement à la recherche d'une frontière. Recueil Dalloz 1960. Chronique s. 253 ss.
- Hannikainen, Antti*: Suomen lainsäädännön ja oikeuslaitoksen historia vuoteen 1917. Oma maa I. Porvoo 1958 s. 357 ss.
- Harrison, Wilfrid*: The government of Britain. London 1948.
- Hart, H. L. A.*: Definition & theory in jurisprudence. Oxford 1953.
- » — The concept of law. Oxford 1961.
- Hauriou, Maurice*: Précis de droit constitutionnel. Deuxième édition. Paris 1929.
- Heckscher, Gunnar*: Parlamentarism och demokrati i England. Stockholm 1937.
- Helo, John*: Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan. Lm 24 (1926) s. 183 ss.
- Herlitz, Nils*: Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag. Stockholm 1930.
- » — Några reflexioner i anledning av krisförfattningarna. FT 2 (1939) s. 231 ss.
- » — Lag och förordning. FT 2 (1939) s. 285 ss.
- » — Några iakttagelser rörande Sveriges krigstidsförfattning. Festskrift tillägnad Nils Stjernberg vid hans avgång från professorsämbetet den 1 september 1940 ... Stockholm 1940 s. 113 ss.
- » — Svenska statsrättens grunder. Andra upplagan. Stockholm 1956.
- » — Nordisk offentlig rätt I—II. Stockholm 1958. (Herlitz I—II).
- » — Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan. Stockholm 1959.
- » — Regeringsformen i nutida författningssliv. Erfarenheter från 1939—55. Minnesskrift till Regeringsformens 150-årsjubileum den 6 juni 1959. Särtryck.
- » — Critical points of the Rule of Law as understood in the Nordic Countries. Särtryck ur Festskrift till Georg Andrén. Uppsala.
- Hermanson, Robert*: Om juridisk konstruktion i statsrätten I—II. JFT 14—15 (1878—79) s. 1 ss. ja s. 457 ss.
- » — Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. Helsingfors 1881.

- Hermanson, Robert*: Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt I—III. Helsingfors 1889, 1892. (Hermanson, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt).
- » — Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Helsingfors 1898. (Hermanson, Föreläsningar öfver förvaltningsrätt).
- » — Oikeus ja uskonnolliset totuudet. Helsinki 1921.
- » — Finlands statsförfattningsrätt i korthet framställd. Helsingfors 1924.
- » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Toinen lisätty ja korjattu painos. Porvoo 1928.
- » — Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933.
- Hermanson, Robert & Kaira, Kaarlo*: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin (SLY B n:o 54). Kolmas painos. Helsinki 1952.
- Hesse, Konrad*: Die normative Kraft der Verfassung (Recht und Staat Heft 222). Tübingen 1959.
- Hetemäki, Eero & Noponen, Martti*: Eduskunta. Yhteiskuntatieteiden käsikirja I. Keuruu 1963 s. 91 ss.
- Hewart of Bury, Lord*: The new despotism. Reprinted. London 1945.
- Heydte, Friedrich August von der*: Souveränität. Staatslexikon 7. Band. Freiburg 1962 s. 136 ss.
- Hildebrand, Emil*: Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkningar 1611—1800. Stockholm 1891.
- » — Svenska statsförfattningsens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896.
- Hintikka, Jaakko*: Arvokäsitteistä sosiaalitieteiden metodiopissa. Ajatus XX (1957) s. 27 ss.
- Hintze, Otto*: Der commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte. Staat und Verfassung. 2. Auflage. Göttingen 1962 s. 242 ss.
- Hobbes, Thomas*: Leviathan or the matter, forme and power of a Commonwealth ecclesiasticall and civil. Ed. by Michael Oakeshott. Oxford 1960.
- Hofer, Walther*: Der Nationalsozialismus. Dokumente 1933—1945. Durchgesehene Auflage. Frankfurt am Main & Hamburg 1960.
- Hohfeld, Wesley Newcomb*, Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning and other legal essays. New Haven 1923.
- Holmberg, Håkon*: Piirteitä kansalaisten perusoikeuksia rajoittavista sodanaikaisista poikkeussäännöksistä. Valtio ja yhteiskunta V & VI (1945—1946) s. 95 ss.
- Holopainen, Toivo*: Mikä on kohtuullinen hyöty? DL 42 (1961) s. 168 ss.
- Honka, Olavi*: Oikeusvaltiomme erikoispiirteitä. Suomalainen Suomi 25 (1957) s. 275 ss.
- Honkasalo, Brynolf*: Nulla poena sine lege. Helsingfors 1937.
- » — Onko kansanhuoltoministeriön eräissä tapauksissa käyttämä rajahintasaännösten julkaisemistapa laillinen? DL 23 (1942) s. 298 ss.
- » — Blankorangaistussäännöksestä. Lm 41 (1943) s. 269 ss.
- » — Kansalaisvapauksien takeet. Tieteen päivät Helsingissä 7.—9. tammikuuta 1954. Helsinki 1955 s. 110 ss.

- Huber, Ernst Rudolf: Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches (Grundzüge der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft Reihe A). Zweite Auflage der »Verfassung«. Hamburg 1939.
- Hughes, Christopher: The Federal Constitution of Switzerland. Oxford 1954.
- Hyvärinen, Risto: Monistic and pluralistic interpretations in the study of international politics. A methodological examination. Helsinki 1958.
- Ignatius, Kaarlo: Valtiosäännön vastaiset lait ja tuomioistuimet. Lm 21 (1923) s. 281 ss.
- Ikkala, A. K.: Huoneenvuokrasopimusten irtisanominen uusien säännösten mukaan. Lm 47 (1949) s. 127 ss.
- » — Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. Lm 53 (1955) s. 153 ss.
- » — Lainsäädännöllisestä valtuutuksesta erityisesti eläkettä koskeissa asioissa. Lm 54 (1956) s. 743 ss.
- » — Erivapaudesta eläkevuosia laskettaessa. Lm 56 (1958) s. 678 ss.
- » — Palkkausasetuksen 8 §:n laillisuus. Lm 58 (1960) s. 570 ss.
- Ikkala, Olli: Kunnan yleinen toimivalta (SLY A n:o 60). Vammala 1959.
- » — Virallisen vastaväittäjän lausunto Tore Modeenin väitöskirjasta »Det kommunala förtroendeuppdraget...» Lm 60 (1962) s. 387 ss.
- Ilbert, Sir Courtenay: Legislative methods and forms. Oxford 1901.
- Ilum, Knud: Nogle refleksioner over den juridiske dogmatiks metode og den juridiske argumentation. JFT 98 (1962) s. 381 ss.
- Imboden, Max: Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (Basler Studien zur Rechtswissenschaft Heft 38). Basel & Stuttgart 1954.
- » — Die Staatsformen. Versuch einer psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen. Basel & Stuttgart 1959.
- » — Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. Basel & Stuttgart 1960. Ergänzungsband. Basel & Stuttgart 1962.
- Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. Kragerø 1958. (Forvaltningskomiteen).
- International Commission of Jurists. The Rule of Law in a free society. A report on the international congress of jurists. New Delhi, India, 1959. The Hague, 1960. (The Rule of Law).
- Jacobi, Erwin: Die Rechtsverordnungen. Handbuch des Deutschen Staatsrechts II Band. (Das öffentliche Recht der Gegenwart Band 29). Tübingen 1932 s. 236 ss.
- » — Die Verwaltungsverordnungen. Handbuch des Deutschen Staatsrechts II Band. (Das öffentliche Recht der Gegenwart Band 29). Tübingen 1932 s. 255 ss.
- Jaffe, Louis L.: Administrative law. Cases and materials. New York 1954.
- Jagmetti, Riccardo L.: Vollziehungsverordnungen und gesetzvertretende Verordnungen (Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 207). Aarau. Painovuotta ei merkitty.
- Jahrreiss, Hermann: Die Wesensverschiedenheit der Akte des Herrschens und das Problem der Gewaltenteilung. Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. (Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky). München 1956 s. 119 ss. (Jahrreiss, Gewaltenteilung).

- Jansson, Jan-Magnus*: Vichyregimen och 1875 års författning. Valtio ja yhteiskunta VIII & IX (1948—1949) s. 122 ss.
- » — Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- » — Die Verfassungsentwicklung in Finnland seit dem Jahre 1939. Jahrbuch des öff. Rechts der Gegenwart. N.F. 6 (1957) s. 285 ss.
- Jellinek, Georg*: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Zweite Auflage. Anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1905. Tübingen 1919.
- » — Gesetz und Verordnung. Anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1887. Tübingen 1919.
- » — Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage. Fünfter Neudruck der Ausgabe von 1914. Berlin 1929.
- Jellinek, Walter*: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung. Zugleich ein System der Ungültigkeitsgründe von Polizeiverordnungen und -verfügungen. Altenburg 1913.
- » — Verwaltungsrecht. Dritte Auflage, unveränderter Neudruck. Offenburg 1948.
- Jennings, Sir W. Ivor*: Parliament. Second edition. Cambridge 1957.
- » — The law and the constitution. Fifth edition. London 1959. (Jennings, Constitution).
- Jesch, Dietrich*: Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmässigkeitsprinzipes (Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen Band 2). Tübingen 1961.
- Jèze, Gaston*: Les principes généraux du droit administratif I. Troisième édition. Paris 1925.
- Jokela, Heikki*: Irtaimen kaupasta kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta (SLY B n:o 99). Helsinki 1960.
- Jowitt, Earl* (general editor): The dictionary of English law I—II. London 1959.
- Jägerskiöld, Stig*: Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning. Uppsala 1958.
- Kaila, Eino*: Inhimillinen tieto. Mitä se on ja mitä se ei ole. Helsinki 1939.
- Kaila, Elieser*: Oikeuslogiikka I. Muodollinen oikeuslauseoppi. Helsinki 1924. (Kaila, Oikeuslogiikka).
- » — Johdatus oikeuteen. Koneella kirjoitettu käsikirjoitus. Päiväämätön.
- » — Tohtori El. Kailan luentoja yksityisoikeudesta. Monistettu 1927. (Kaila, Luentoja yksityisoikeudesta).
- Kaira, Kaarlo*: Eräistä valtuutus- ja ristiriitasäännöksistä Suomen oikeudessa, Lm 29 (1931) s. 1 ss.
- » — Merimiesten eläkelaitoksen oikeudellisesta asemasta. Lm 34 (1936) s. 259 ss.
- » — Puolustusvalmius ja hallitusmuoto. Lm 37 (1939) s. 404 ss.
- » — Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto. Lm 39 (1941) s. 367 ss.
- » — Ministeriön päätöksistä ja niiden julkaisemisesta. Lm 42 (1944) s. 49 ss.
- » — Lausunto 10. 3. 1946, joka kuuluu työväenasiainvaliokunnan mietintöön 6/1946 Vp liitettyyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 20. 3. 1946 n:o 4 (HEs 4/1946 Vp laiksi tuotantokomiteoista).

Kaira, Kaarlo: Finlands statsrätt under krigstiden. StvT 51 (1948) s. 113 ss.

— » — Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana. Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 22/10 1948. Vammala 1948 s. 311 ss.

— » — Uusi verolakiehdotus ja porvariston säätäerioikeudet. Lm 51 (1953) s. 404 ss.

— » — Puheenvuoro. Suomen Lakimiesliiton kuudensien lakimiespäivien pöytäkirja 1953. Hämeenlinna 1957 s. 31 ss.

— » — Onko poistonkorotusasetus todella lain vastainen? Lm 52 (1954) s. 332 ss.

— » — Verotusviranomaiset ja ns. poistonkorotusasetus. Lm 53 (1955) s. 218 ss.

— » — Eräs merkittävä vaihe perustuslainsäätämisen historiassa. Juhlajulkaisu T. M. Kivimäki (SLY C n:o 4). Vammala 1956 s. 167 ss.

— » — Lausunto Paavo Kastarin kirjasta »Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa». Lm 54 (1956) s. 632 ss.

— » — Milloin laki tulee voimaan? JFT 97 (1961) s. 360 ss.

Kastari, Paavo: Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia. Lm 34 (1936) s. 80 ss.

— » — Hans Kelsenin valtiokäsitys. Lm 35 (1937) s. 1 ss.

— » — Eräitä keskushallinnon organisation erikoispiirteitä Pohjoismaissa. Lm 44 (1946) s. 608 ss.

— » — Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinimisesta. Lm 45 (1947) s. 31 ss.

— » — Sosialisoinnisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan (SLY B n:o 23). Vammala 1947. (Kastari, Sosialisoinninen).

— » — Kansallistamispyrkimykset ja omaisuuden perustuslainsuoja Euroopan maissa. Lm 46 (1948) s. 289 ss.

— » — Kansalaisten perusoikeuksista ja niiden turvaamisjärjestelmän erikoisluonteesta Suomessa. Lm 48 (1950) s. 735 ss.

— » — Lausunto 6. 2. 1951, joka kuuluu maatalousvaliokunnan mietintöön 45/1950 Vp liitettyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 20. 2. 1951 n:o 7 (HEs 64/1950 Vp laiksi valtion viljavarastosta).

— » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa (SLY B n:o 68). Vammala 1955.

— » — Lausunto 14. 3. 1955, joka kuuluu valtiovarainvaliokunnan mietintöön 19/1955 Vp liitettyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 17. 3. 1955 n:o 2 (HEs 21/1955 Vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ym.)

— » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta. Lm 54 (1956) s. 770 ss.

— » — Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä. Lm 56 (1958) s. 524 ss.

— » — Näkökohtia eräistä ns. sidotussa maksuliikkeessä syntyviin clearing-luottoihin liittyvistä oikeuskysymyksistä. Lm 57 (1959) s. 647 ss.

— » — Lausunto 13. 10. 1959, joka kuuluu valtiovarainvaliokunnan mietintöön 12/1960 Vp liitettyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 27. 10. 1959 n:o 6 (HEs 72/1959 Vp tullitariffilaiksi).

— » — Lausunto 26. 11. 1959, joka kuuluu lakivaliokunnan mietintöön 8/1959 Vp liitettyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 8. 12. 1959 n:o 8 (HEs 59/1959 Vp huoneenvuokralaiksi).

— » — Perustuslainsäätämisyjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittämisestä. Lm 58 (1960) s. 75 ss.

- Kastari, Paavo*: Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. Lm 58 (1960) s. 675 ss.
- » — Jos poikkeus perustuslaista on säädettävissä vain määränemistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä? Lm 58 (1960) s. 944 ss.
 - » — Hallitusmuodon 6 §:n synty ja ns. saavutetut oikeudet. Lm 59 (1961) s. 549 ss.
 - » — Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja ja valtiosääntöjen hierarkkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen. Kaarlo Kaira & U. J. Castrén juhla-julkaisu (SLY C n:o 6). Vammala 1961 s. 123 ss.
 - » — Hinnantasausvaltuuksien oikeusperustetta koskevia näkökohtia. DL 42 (1961) s. 69 ss.
 - » — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961.
 - » — Den historiska bakgrunden till Finlands egenartade författningsuppfattning. JFT 98 (1962) s. 127 ss.
 - » — Uskonnonvapaus hallitusmuodon näkökulmasta. Lm 61 (1963) s. 287 ss.
 - » — Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädettäväksi lailla»? Lm 62 (1964) s. 225 ss.
 - » — Guarantees of fundamental Rights and the constitutional Principle. Jahrbuch des öff. Rechts N.F. 13 (1964) s. 437 ss.
 - » — Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. Lm 62 (1964) s. 909 ss.
- Kaufmann, E.*: Puheenvuoro. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 174 s. (Kaufmann, Übertragung).
- Kaufmann, Felix*: Methodology of the social sciences. Second printing. New York 1949.
- Keeton, G. W.*: The passing of Parliament. London 1952.
- Keir, D. L. & Lawson, F. H.*: Cases in constitutional law. Fourth, revised edition. Oxford 1954.
- Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Kansaneduskunnalle uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta*. L. Mechelinin senaatin laatima painettu ehdotus (1906).
- Kekkonen, Urho*: Eduskuntatyön rationalisoimisesta Suomessa. Valtio ja yhteiskunta VIII & IX (1948—1949) s. 5 ss.
- Kelsen, Hans*: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
- » — General theory of law and state (20th century legal philosophy series vol. 1). Cambridge, Mass. 1946.
 - » — Reine Rechtslehre. Zweite Auflage. Wien 1960.
 - » — Derogation. Essays in jurisprudence in honor of Roscoe Pound. Indianapolis & New York 1962 s. 339 ss.
- Kersell, John E.*: Parliamentary supervision of delegated legislation. The United Kingdom, Australia, New Zealand and Canada. London 1960.
- Ketonen, Oiva*: Tieteellisen menetelmän luonne. Tieteen päivät Helsingissä 7.—9. tammikuuta 1954. Helsinki 1955 s. 259 ss.
- » — Eurooppalaisen ihmisen maailmankatsomus. Porvoo 1961.

- Kilpi, Lassi*: Erikoismaksusta. JFT 91 (1955) s. 304 ss.
- » — Osakkaan asuntoedun verotettavuudesta kiinteistöyhtiön tulona. Lm 56 (1958) s. 738 ss.
- » — Dosenttipalvelu virkavuosina. Lm 59 (1961) s. 566 ss.
- » — TOL:n mukainen yhtymä. Lm 59 (1961) s. 670 ss.
- Kipp, Heinrich*: Gesetz. Staatslexikon III. Freiburg 1959 s. 858 ss.
- Kivimäki, T. M.*: Yleislausekkeet oikeusvarmuutta heikentävinä tekijoinä. Lm 48 (1950) s. 302 ss.
- » — Oikeudellisen ajattelun kehityksestä viime vuosikymmenien kuluessa. Lm 57 (1959) s. 121 ss.
- » — Asiantuntijalausunto 18. 9. 1958. Lm 57 (1959) s. 695 ss.
- Klein, Friedrich*: Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht.
- » — Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 7 ss. ja s. 79 ss. (Klein, Übertragung).
- Klinghofer, Hans*: Kelsens Beitrag zur Lehre vom Verwaltungsrecht. Essays in Honor of Hans Kelsen ed. by Salo Engel & Rudolf A. Metall. Knoxville 1964 s. 139 ss.
- Knoph, Ragnar*: Rettslige standarder saerlig grunnlovens § 97. Oslo 1948.
- Koli, Paavo*: Organisaatio ja johtajuus. Porvoo 1960.
- Komiteanmietintö 1917: 5.* Ehdotus laiksi heinäkuun 20 päivänä 1906 annetun valtiopäiväjärjestyksen 29 ja 75 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi. Helsinki 1917. (Perustuslakikomitean mietintö 1).
- » — 1917: 6. Ehdotus laiksi Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksen jäsenten virkatointen lainmukaisuutta. Helsinki 1917. (Perustuslakikomitean mietintö 2).
- » — 1917: 9. Ehdotus laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista. Helsinki 1917 (Perustuslakikomitean mietintö 5).
- » — 1917: 11. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Helsinki 1917 (Perustuslakikomitean mietintö 7).
- » — 1956: 7. Korkeakoulukomitean mietintö. Helsinki 1956.
- » — 1957: 8. Huoneenvuokralakikomitean mietintö. Helsinki 1957.
- » — 1958: 5. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö. Helsinki 1958. (Organisaatiokomitean periaatemietintö).
- » — 1958: 15. Ehdotus poliisilainsäädännön uudistamiseksi. Helsinki 1958.
- » — 1959: 8. Valtionrautateiden organisaatiokomitean mietintö. Helsinki 1959.
- » — 1961: 4. Verolakikomitean mietintö. Helsinki 1961.
- » — 1964: A 3. Sosiaalitutkimuskomitean mietintö. Helsinki 1964.
- Kommittébetänkande 1887: 9.* Förslag till regeringsform för storfurstendömet Finland och till ståndprivilegier, i öfverensstämmelse med gällande grundlags- och privilegiistadganden uppgjorda af en för ändamålet tillsatt komité. Helsingfors 1887. (Weissenbergin komitea).
- Kopp, Hans*: Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie, mit vergleichender Berücksichtigung der Schweiz, Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens und der USA I—II. Zürich 1958 (Kopp I—II).
- Kotok, V.*: Constitutional law. Fundamentals of Soviet law ed. by P. S. Romaskin. Moscow. Painovuotta ei merkitty s. 31 ss.

- Kotonen, Anton:* Onko eduskunta oikeutettu tutkimaan asetusten (vastaav. valtioneuvoston päätösten) perustuslainmukaisuutta? Lm 30 (1932) s. 145 ss.
- Kuhne, Fritz:* Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenzen der Staatsorgane (Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft N.F. Heft 79). Aarau 1941.
- Kulovaara, Esko:* Poistonkorotusasetuksen laillisuus I—II. Lm 52 (1954) s. 226 ss. ja s. 739 ss.
- Kunz, Josef L.:* Jean Dabin et Hans Kelsen. Mélanges en l'honneur de Jean Dabin I. Bruxelles & Paris 1963 s. 149 ss.
- Kuuskoski, Reino:* Muutoksenhaku valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin. Lm 51 (1953) s. 437 ss.
- Kägi, Oskar Werner:* Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre. Zürich 1937. (Kägi, Gewaltenteilungsprinzip).
- » — Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht. Zürich 1945.
- Köst, Ewald:* Juristisches Wörterbuch. Vierte Auflage. Bremen 1961.
- Laband, Paul:* Deutsches Reichsstaatsrecht (Das öffentliche Recht der Gegenwart Band I). Fünfte Auflage. Tübingen 1909. (Laband, Reichsstaatsrecht).
- » — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Fünfte Auflage. I—II Tübingen 1911, III Tübingen 1913. (Laband I—III).
- Lagerroth, Fredrik:* Lagstiftningsmakten i 1809 års RF. En rättshistorisk undersökning. StvT 43 (1940) s. 193 ss.
- » — 1809 års regeringsform. Dess ursprung och tolkning. Stockholm 1942. (Lagerroth, Regeringsform).
- » — Den svenska landslagens författning i historisk och komparativ belysning. Lund 1947.
- Lahtinen, Osvi:* Zum Aufbau der rechtlichen Grundlagen. Helsinki 1951.
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1921: 3: Ehdotus laiksi sotatilasta ynnä perustelut. Helsinki 1921.
- » — 1947: 2. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle esitutkintalaiksi ... Helsinki 1947.
- » — 1964: 4. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikoslain 43 luvun muuttamisesta. Helsinki 1964.
- » — *lausuntoja*. Julkaissut K. J. Ståhlberg. Helsinki 1949.
- Lammers, Hans-Heinrich:* Gesetz und Gesetzgebung. Handwörterbuch der Rechtswissenschaft hrsgb. von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster. II Band. Berlin & Leipzig 1927 s. 857 ss.
- Lappi, Kullervo:* Onko poistonkorotusasetus sittenkin lainvastainen. Verotus 5 (1955) s. 21 ss.
- Larma, Otto:* Päätätösmisvallan, toimeenpanon ja hallinnon käsitteistä kunnallislakien mukaan. Lm 42 (1944) s. 387 ss.
- Lawson, F. H. & Bentley, D. J.:* Constitutional and administrative law. London 1961.
- Lehtinen, J. N.:* Mitä oikeus on? Tutkielma oikeuden luonteesta yhteiskunnallisena ilmiönä. Eräiden oikeustieteessä esitettyjen perinnäisten käsitysten arvos-
telua (SLY A n:o 33). Vammala 1949.

- Leppo, Matti:* Päättävällän ja vastuun ongelma inflaation torjuntatyössä. Helsinki 1958.
- Leriche, Antony:* Les décrets du chef de l'état ayant force de lois. Joigny 1941.
- L'Huillier, Jean:* La délimitation des domaines de la loi et du règlement dans la constitution du 4 octobre 1958. Recueil Dalloz 1959, Chronique s. 173 ss.
- Lignola, Enzo:* La delegazione legislativa. Milano 1956.
- Lilius, F. Osk.:* Katsaus päävirtauksiin XIX:nneen vuosisadan oikeustieteessä. Lm 2 (1904) s. 81 ss.
- Lindman, Sven:* Suomen valtiojärjestelmä. Porvoo 1962.
- Lindsay, A. D.:* Absolutism. Encyclopaedia of the social sciences I. New York 1935 s. 380 s.
- Linkomies, Edwin:* Rehtorinpuhe Helsingin yliopiston syyslukukauden avajaisissa vuonna 1960. Käsikirjoitus.
- Locke, John:* Two treatises of government. A critical edition with an introduction and apparatus criticus by Peter Laslett. Cambridge 1960.
- Loewenstein, Karl:* The balance between legislative and executive power: a study in comparative constitutional law. The University of Chicago law review 5 (1938) s. 566 ss.
- » — Verfassungslehre. Tübingen 1959.
- » — Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung (Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft 6). Berlin 1961. (Loewenstein, Verfassungsänderung).
- Long, M. & Weil, P. & Braibant, G.:* Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Paris 1962.
- Louhivaara, Mikko:* Sodanjälkeisiä näkemyksiä. Lahti 1955.
- Lui, Peiwei S.:* De l'élargissement du pouvoir réglementaire du chef de l'état en France. Paris 1934.
- MacIver, R. M.:* Jean Bodin. Encyclopaedia of the social sciences II. New York 1935 s. 614 ss.
- Mackenzie, Kenneth:* The English Parliament. Revised and reprinted. Harmondsworth 1963.
- Maitland, F. W.:* The constitutional history of England. Reprinted Cambridge 1955.
- Makkonen, Kaarle:* Ajatuksia juridisen kielen loogisesta analyysistä. Lm 57 (1959) s. 49 ss.
- » — Tuomari ja logiikka. Suomalainen Suomi 31 (1963) s. 137 ss.
- » — Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. Lm 62 (1964) s. 778 ss.
- Malmgren, Robert:* Riksdagen och lagstifningen. Sveriges riksdag XIV. Stockholm 1934.
- » — Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Åttonde upplagan utg. av Gustaf Petré och Halvar G. F. Sundberg. Stockholm 1961.
- Manner, E. J.:* Syyttäjä ja julkisuus. Lm 57 (1959) s. 387 ss.
- » — Edelleen vesioikeuslain I luvun 13 §:n soveltamisesta. Lm 57 (1959) s. 789 ss.
- Manuel, André:* Les pleins pouvoirs en droit public fédéral suisse. Lausanne 1953.
- Marcic, René:* Der Richter und die Verfassung. Juristische Blätter 83 (1961) s. 385 ss.
- Marshall, G. & Moodie, G. C.:* Some problems of the constitution. London 1961.

- Marti, Hans*: Das Verordnungsrecht des Bundesrates. Zürich 1944. (Marti, Verordnungsrecht).
- » — Urbild und Verfassung. Eine Studie zum hintergründigen Gehalt einer Verfassung. Bern & Stuttgart. Painovuotta ei merkitty.
- Masnata, Silvio*: La délégation de la compétence législative en droit suisse et comparé. Bellinzone 1942.
- Matzen, H.*: Den danske statsforfatningsret II—III. Fjerde udgave. København 1912, 1909.
- Maunz, Theodor*: Deutsches Staatsrecht. Elfte Auflage. München & Berlin 1962.
- Maunz, Theodor & Dürig, Günter*: Grundgesetz. Kommentar. München & Berlin 1963.
- Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Dritte Auflage. München & Leipzig 1924. (Mayer I).
- Melander, Ilmari*: Liikehuoneistojen huoneenvuokrasäännöstelyn lakkaamisen vaikutuksesta tällaisista huoneistoista tehtyihin vuokrasopimuksiin. Lm 54 (1956) s. 538 ss.
- Merikoski, V.*: Kansalaisten perusoikeuksista. Lm 30 (1932) s. 89 ss.
- » — Erivapauden käsite (SLY A n:o 7). Helsinki 1936.
- » — Virkakelpoisuuserivapauden ala. Lm 35 (1937) s. 239 ss.
- » — Huomioita lainopillisen terminologian alalta. Lm 37 (1939) s. 435 ss.
- » — Hallinnon mukauttaminen sota-ajan oloihin. Lm 39 (1941) s. 721 ss.
- » — Rajahintasäännösten julkaisemistavan laillisuus. Lm 41 (1943) s. 263 ss.
- » — Valtion ylimääräisten virkamiesten oikeusasema. Lm 42 (1944) s. 250 ss.
- » — Lausunto 10.9.1946, joka kuuluu pankkivaliokunnan mietintöön 4/1946 Vp liitettyyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 20.9.1946 n:o 10 (HEs 48/1946 Vp laiksi eräistä sodan johdosta tappiota kärsineistä säästöpankeista).
- » — Hinnantasauslainsäädäntö perustuslain kannalta. Lm 45 (1947) s. 271 ss.
- » — Entistä suojeluskuntaomaisuutta koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Lm 48 (1950) s. 23 ss.
- » — Lausunto 13.11.1950, joka kuuluu työväenasiainvaliokunnan mietintöön 19/1950 Vp liitettyyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 23.11.1950 n:o 5 (HEs 106/1950 Vp laiksi lapsilisälain muuttamisesta).
- » — Perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyt lait vv. 1947—1950. Lm 49 (1951) s. 632 ss.
- » — Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä (SLY B n:o 60). Vammala 1953.
- » — Vapaa harkinta hallinnossa (SLY B n:o 86). Vammala 1958.
- » — Arvostelu Håkan Strömbergin teoksesta »Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare». Lm 57 (1959) s. 895 ss.
- » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I—II (SLY B n:o 100 ja 106). Vammala 1959, 1961. (Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä I—II).
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I—II. (SLY B n:o 80 ja 112). I osa toinen painos. Porvoo 1962. (Merikoski, Julkisoikeus I—II).
- Merk, Wilhelm*: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Berlin 1962.
- Merk, Adolf*: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien & Berlin 1927.
- Mertens, Josse*: Le fondement juridique des lois de pouvoirs spéciaux. Louvain & Bruxelles 1945.

- Meyer, Poul*: Centraladministrationens adgang til udstedelse af retsanordninger. Central Administrationen 1848—1948. Kjøbenhavn 1948 s. 179 ss. (Meyer, Retsanordninger).
- » — The administrative aspects of the constitutions of the Northern Countries. NAT 41 (1960) s. 254 ss.
- Mill, John Stuart*: On liberty (ym. kirjoituksia). Last reprinted 1954. London 1954 s. 65 ss.
- Mirkine-Guetzévitch, Boris*: Les constitutions européennes. Paris 1951.
- Montané de la Roque, P.*: L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960. Mélanges offerts à Jacques Maury, tome II. Paris 1960 s. 199 ss.
- Montesquieu*: De l'esprit des lois I. Paris 1949.
- Morange, Georges*: La hiérarchie des textes dans la constitution du 4 octobre 1958. Recueil Dalloz 1959, Chronique s. 21 ss.
- Morgenstjerne, Bredo*: Laerebog i den norske statsforfatningsret. Anden omarbejdede udgave. Kristiania 1909.
- Moritz, Manfred*: Über Hohfelds System der juridischen Grundbegriffe (Library of Theoria no. 7). Lund 1960.
- Muukkonen, P. J.*: Muutosäännökset. Varallisuusoikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus (SLY A n:o 57). Vammala 1958.
- Naess, Arne & Galtung, Johan*: Innføring i logikk og metodelaere (Filosofiske problemer nr. 14). Oslo & Bergen 1960.
- Nawiasky, Hans*: Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe. Zweite Auflage. Einsiedeln & Zürich & Köln 1948.
- Nuorvala, Aarne*: Lääninoikeuden toimivallasta. Lm 56 (1958) s. 688 ss.
- Nykysuomen sanakirja I—VI*. Porvoo 1951, 1953, 1954, 1956, 1959, 1961.
- Olivecrona, Karl*: Om lagen och staten. Lund 1940.
- » — Lagens imperativ. Lund 1942.
- » — Det rättsliga språket och verkligheten. Lund 1964.
- Opsahl, Torkel*: En moderne forfatning under debatt. Tfr 75 (1962) s. 282 ss. ja s. 369 ss.
- Organisaatiokomitean periaatemietintö*. Ks. Komiteanmietintö.
- Ortega y Gasset, J.*: Massojen kapina. Helsinki 1952.
- Palmen, Johan Philip*: Rättshistorisk tolkning af ordet »Lag» i §§ 40—43 af 1772 års Regeringsform. JFT 1 (1865) s. 163 ss.
- Parliamentary reform 1933—1960*. A survey of suggested reforms. London 1961.
- Perustuslakikomitean mietintö*. Ks. Komiteanmietintö.
- Peters, Hans*: Die Satzungsgewalt innerstaatlicher Verbände. Handbuch des Deutschen Staatsrechts II Band. (Das öffentliche Recht der Gegenwart Band 29). Tübingen 1932 s. 264 ss.
- » — Lehrbuch der Verwaltung. Berlin & Göttingen & Heidelberg 1949. (Peters, Verwaltung).
- Phillips, O. Hood*: Constitutional and administrative law. Third edition. London 1962.
- Pichat, Antoinette*: Les décrets en matière législative. Décrets-lois. Paris 1935.
- Pinson, Koppel S.*: Christian Wolff. Encyclopaedia of the social sciences XV. New York 1935 s. 435.

- Plato: The Laws.* London 1960.
- Port, Fredrick John:* Administrative law. London 1929.
- Posse, Johan August:* Bidrag till svenska lagstiftningens historia från slutet af sextonde århundradet till stadsfästelsen af 1734 års lag. Stockholm 1850.
- Prélot, Marcel:* Institutions politiques et droit constitutionnel. Deuxième édition. Paris 1961.
- Puhakka, Y. W.:* Lainsäädäntö. Valtiotieteiden käsikirja II. Helsinki 1922 s. 220 ss.
- » — Suomen presidentin oikeudellinen asema. Lm 21 (1923) s. 1 ss.
 - » — Valtiosäännön ja lain käsitteet hallitusmuodossa. Lm 23 (1925) s. 131 ss.
 - » — Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925.
 - » — Erään arvostelun arvostelua. DL 7 (1926) s. 11 ss.
 - » — Vieläkin erään arvostelun arvostelua. DL 7 (1926) s. 148 ss.
 - » — Eräitä näkökohtia tullitariffikysymyksessämme. DL 8 (1927) s. 251 ss.
 - » — Eduskunnan työjärjestyksen oikeudellinen luonne. Lm 28 (1930) s. 165 ss.
 - » — Ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset, joissa on lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. Lm 29 (1931) s. 290 ss.
 - » — Lainsäädäntö. Iso tietosanakirja VII. Helsinki 1934.
 - » — Lausunto 21. 2. 1944, joka sisältyy valtiovarainvaliokunnan mietintöön 3/1944 Vp liitettyyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 25. 2. 1944 n:o 2 (HEs 151/1943 Vp hinnantasausrastasta).
 - » — Lausunto 14. 2. 1946, joka sisältyy valtiovarainvaliokunnan mietintöön 5/1946 Vp liitettyyn perustuslakivaliokunnan lausuntoon 22. 2. 1946 n:o 1 (HEs 141/1945 Vp laiksi valtion metallitehtaista).
 - » — Omaisuuden turvaa ja työvoiman suojelua koskevat säännökset hallitusmuodossa. Juhlaulkaisu T. M. Kivimäki (SLY C n:o 4). Vammala 1956 s. 251 ss.
- Purhonen, Eino:* Lain käsitteestä. Lm 54 (1956) s. 810 ss.
- » — Valtion kassakriisitilanteissa tapahtuneista laittomuksista. Lm 58 (1960) s. 243 ss.
- Radin, Max:* Law dictionary. New York 1955.
- Ramm, Thilo:* Die Parteien des Tarifvertrages (Arbeits- und Sozialrechtliche Studien Heft 7). Stuttgart 1961.
- Rasting, Carl:* Bidrag till lären om regeringens anordningsmyndighet efter dansk ret. Tfr 47 (1934) s. 52 ss.
- Reale, Miguel:* Law and power and their correlation. Essays in jurisprudence in honor of Roscoe Pound. Indianapolis & New York 1962 s. 238 ss.
- Recaséns-Siches, Luis:* The logic of the reasonable as differentiated from the logic of the rational. Essays in jurisprudence in honor of Roscoe Pound. Indianapolis & New York 1962 s. 192 ss.
- Regnéll, Hans:* Semantik. Stockholm 1958.
- Rekola, Aarne:* Oikeudesta antaa asetustaitse vanhentumis- tai määrääjanmenetys-säännöksiä. Lm 48 (1950) s. 373 ss.
- » — Verolakien säätämisedellytyksistä. Verotus 10 (1930) s. 172 ss.
 - » — O.Y. Shell A.B:n puolesta 2. 5. 1962 annettu, hinnantasaumaksuja koskeva lausunto. Painamaton.
 - » — Leimaveroa fusiotapauksessa koskeva 21. 8. 1962 annettu lausunto. Painamaton.

- Reuterskiöld, C. A.*: Sveriges grundlagar med därtill hörande författningen och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m.m. I. Andra upplagan. Upsala 1934.
- Revermann, Klaus*: Die Stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933. Münster 1959.
- Reymond, Othmar-L.*: La délégation du pouvoir de légiférer. Sa nature juridique d'après la pratique des autorités fédérales. Soleure 1950.
- Rhenman, Eric*: Företagsdemokrati och företagsorganisation. Stockholm 1964.
- Ridder, Helmut K. J.*: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in Grossbritannien. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 295 ss.
- Rolland, Louis*: Le projet du 17 janvier et la question »des décrets-lois«. R.D.P. XLI (1924) s. 42 ss.
- Rosenborg, Wilhelm*: Om riksdagar. Helsingfors 1863.
- Ross, Alf*: Theorie der Rechtsquellen. Leipzig & Wien 1929.
- » — Om ret og retfaerdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. København 1953.
- » — Om såkaldt delegation af lovgivningsmagt. TFR 70 (1957) s. 372 ss.
- » — Statsretlige studier. København 1959.
- » — Dansk Statsforfatningsret I—II. København 1959, 1960. (Ross I—II).
- Rossiter, Clinton L.*: Constitutional dictatorship. Crisis government in the modern democracies. Princeton, N.J. 1948.
- Roubier, Paul*: Théorie générale du droit. Histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales. 2^e édition. Paris 1951.
- » — Le droit transitoire. Conflits des lois dans le temps. 2^e édition. Paris 1960.
- » — De la légitimité des situations juridiques. Mélanges en l'honneur de Jean Dabin I. Bruxelles & Paris 1963 s. 265 ss.
- Rousseau, Jean-Jacques*: Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat aatteet. Hämeenlinna 1918.
- Ruck, Erwin*: Schweizerisches Staatsrecht. Dritte Auflage. Zürich 1957.
- The Rule of Law*. Ks. International Commission of Jurists.
- Runeby, Nils*: Monarchia mixta. Maktfördelningsdebatt i Sverige under den tidigare stormaktstiden. Uppsala 1962.
- Rusu, Dragos*: Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875. Bordeaux 1942.
- Saarialho, Aarne*: Huomattava merkkitapaus suomalaisen laki- ja virkakielemme kehityksessä. Lm 43 (1945) s. 269 ss.
- Saarnio, Uuno*: Arvo ja eettisyys. Ajatus XIII (1944) s. 113 ss.
- Sabine, George H.*: A history of political theory. Third edition, reprinted. London 1960.
- Sainio, Viljo*: Eräitä oikeuden olemusta käsitteleviä teorioja. DL 9 (1928) s. 91 ss.
- Sariola, Sakari*: Sosiaalitutkimuksen menetelmät. Porvoo 1956.
- Savatier, René*: Droit des affaires (Administration des entreprises vol. 3). Paris 1962.
- » — Observations sur les modes contemporaines de formation du droit positif. Mélanges en l'honneur de Jean Dabin I. Bruxelles & Paris 1963 s. 293 ss.

Scheuner, Ulrich: Ausländische Erfahrungen zum Problem der Übertragung rechtsetzender Gewalt. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 118 ss. (Scheuner, Übertragung).

Schmitt, Carl: Legalität und Legitimität. München & Leipzig 1932.

— » — Verfassungslehre. Dritte, unveränderte Auflage. Unveränderter Neudruck. Berlin 1957.

Schneider, Hans: Über Einzelfallgesetze. Festschrift für Carl Schmitt. Berlin 1959 s. 159 ss.

Schneider, Peter: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in der Schweiz. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 373 ss.

— » — Ausnahmezustand und Norm. Eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt. Stuttgart 1957.

Schreiber, Rupert: Logik des Rechts. Berlin & Göttingen & Heidelberg 1962.

Schwartz, Bernard: Law & the executive in Britain. A comparative study. New York & Cambridge 1949.

— » — American constitutional law. Cambridge 1955.

— » — Recent developments in American constitutional law. Present trends in American constitutional government ed. by A. J. Junz. London 1960 s. 155 ss.

Seidler, Gustav: Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie mit besonderer Rücksichtnahme auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht. Wien 1885.

Seligmann, Ernst: Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne. Berlin & Leipzig 1886.

Serlachius, Allan (A. S.): Oikeudenjakomme saksalaistumisesta. Lm 5 (1907) s. 37 ss. ja s. 69 ss.

Sesardic, Drazen: Cycle d'études sur les recours en justice ... Nations Unies. SO 216/3(3) EUR 1962. Document de travail 6.

Sieghart, Marguerite A.: Government by decree. A comparative study of the history of the ordinance in English and French law. London 1950.

Silving, Helen: The lasting value of Kelsenism. Essays in Honor of Hans Kelsen ed. by Salo Engel & Rudolf A. Metall. Knoxville 1964 s. 297 ss.

Sipilä, Arvo: Työehtosopimussäännöstömmä näköaloja. Lm 45 (1947) s. 463 ss.

Sipponen, Kauko: Poikkeuslainsäädäntö ja kansalaisten perusoikeudet Englannissa. Lm 52 (1954) s. 370 ss.

— » — Valtiosääntö ja valtioelämä. Poliitiikka 1 (1959) s. 113 ss.

— » — Laki ja reglementti de Gaullen Ranskassa. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira & Urho Castrén (SLY C n:o 6). Vammala 1961 s. 239 ss.

— » — Valtiovallan kolmijako I—III. Poliitiikka 3 (1961) s. 129 ss. ja 174 ss., 4 (1962) s. 34 ss.

— » — Laki. Yhteiskuntatieteiden käsikirja I. Keuruu 1963 s. 334 ss.

— » — Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteesta. Lm 63 (1965) s. 197 ss.

Somló, Felix: Juristische Grundlehre. Leipzig 1917.

de Soto, J.: La loi et le règlement dans la constitution du 4 octobre 1958. R.D.P. 75 (1959) s. 240 ss.

- Soubeyrol, Jacques*: Les décrets-lois sous la quatrième république. Paris 1955.
- Spanner, Hans*: Die Rolle der Verfassung im gegenwärtigen politischen und sozialen Leben. ÖZfÖR VII (1956) s. 9 ss.
- Statens offentliga utredningar* 1952: 24. Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. Stockholm 1952. (SOU 1952: 24).
- Strauss, Walter*: Einführung. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952 s. 1 ss.
- Strömberg, Håkan*: Den lokala förordningsmakten. Lund 1954.
- Strömberg, Tore*: Inledning till den allmänna rättsläran. Lund 1962.
- Ståhlberg, K. J.*: Hallinnon ja lainkäytön rajamailta. Lm 7 (1909) s. 17 ss.
- » — Elinkeino-oikeudet ja uusi lainsäädäntö. Lm 10 (1912) s. 1 ss.
- » — Arvostelu Rafael Erichin teoksesta »Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi)». Lm 10 (1912) s. 204 ss.
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg, Hallinto-oikeus).
- » — Lausuntoja. Helsinki 1947.
- Sundén, Ragnar*: Krispolitiken och de konstitutionella fullmakterna. FT 2 (1939) s. 271 ss.
- Suontausta, Tauno*: La souveraineté des Etats (SLY D n:o 2). Helsinki 1955.
- » — (T. S:a) Asetus. Otavan iso tietosanakirja I. Keuruu 1960 s. 723.
- Suviranta, Antti*: Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira & Urho Castrén (SLY C n:o 6). Vammala 1961 s. 263 ss.
- » — Puolisoiden yhteisverotus. Vero-oikeudellinen tutkimus (SLY B N:o 113). Helsinki 1962.
- » — Pelikorttileimaverosta. Lm 60 (1962) s. 157 ss.
- Tammelo, Ilmar*: Untersuchungen zum Wesen der Rechtsnorm. Heidelberg 1947.
- Tammio, E. H. L.*: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa (Aikamme kulttuuri 14). Vammala 1948.
- Tarjanne, Tapio*: Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. Lm 35 (1937) s. 507 ss.
- Tarkiainen, Tuttu*: Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä. Jyväskylä 1938.
- Taxell, L. E.*: Tankar om rättssäkerheten. JFT 98 (1962) s. 361 ss.
- Telaranta, K. A.*: Varallisuus oikeudellinen tahdonilmaisu (SLY B n:o 59). Porvoo 1953.
- » — Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana (SLY A n:o 63). Vammala 1960.
- Tengwall, Lars*: Twistemåls lagfarenheten utur Sveriges Rikes Lag och Stadgar. Lund 1794.
- Tenkku, Jussi*: Luonnolliset ja luovuttamattomat ihmisoikeudet. Valvoja 82 (1962) s. 215 ss.
- Thoma, Richard*: Grundbegriffe und Grundsätze. Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (Das öffentliche Recht der Gegenwart Band 29). Tübingen 1932 s. 108 ss.
- » — Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmässigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung. Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (Das öffentliche Recht der Gegenwart Band 29). Tübingen 1932 s. 221 ss.

- Thon, August:* Rechtsnorm und subjectives Recht. Untersuchungen zur allgemeinen Rechtslehre. Weimar 1878.
- Thulin, Gabriel:* Om konungens ekonomiska lagstiftning. Studie i svensk statsrätt. Lund 1890.
- Tingsten, Herbert:* Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. (Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen VI). Malmö 1926.
- » — Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. (Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen XV). Malmö 1930.
- Tirkkonen, Tauno:* Suomen rikosprosessioikeus I—II (SLY B n:o 25 ja 56). Vammala 1948, Helsinki 1953.
- » — Suomen siviiliprosessioikeus I (SLY B n:o 105). Porvoo 1961.
- » — Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin (SLY B n:o 71). Toinen painos. Porvoo 1964.
- Triantafyllides, M. A.:* Working paper, Human rights seminar, ks. United Nations 1962 seminar.
- Triepel, Heinrich:* Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie. Stuttgart & Berlin 1942.
- » — Empfiehlt es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften über die Grenzen zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufnehmen? Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentags. Berlin & Leipzig 1922 s. 11 ss.
- Törnqvist, Erik & Lammi, Pirkko:* Säännöstely Suomessa. Oma maa IV. Porvoo 1958 s. 311 ss.
- Ule, Carl-Herman:* Über das Verhältnis von Verwaltungsstaat und Rechtsstaat. Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge. Stuttgart 1957 s. 127 ss.
- United Nations 1962 seminar* on judicial and other remedies against the abuse of administrative authority with special emphasis on the role of parliamentary institutions. Stockholm, Sweden, 12 to 25 June 1962. Litho in U.N. 1962. ST/TAO/HR/15. (U.N. 1962 seminar).
- Uotila, Jaakko:* Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus (SLY A n:o 67). Vammala 1963.
- Wade, E. C. S.:* Introduction to A. V. Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, tenth edition. London 1959.
- Wade, E. C. S. & Phillips, G. Godfrey:* Constitutional law. Sixth edition, new impression. London 1961.
- Wade, H. W. R.:* Administrative law. Oxford 1961.
- Waline, M.:* Droit administratif. (8^e édition. Paris 1959.) 9^e édition. Paris 1963.
- » — Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958. R.D.P. 75 (1959) s. 699 ss.
- Vanderbilt, Arthur T.:* The doctrine of the separation of powers and its present-day significance. Nebraska 1953.
- Weber, Werner:* Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem. Festschrift für Carl Schmitt. Berlin 1959 s. 253 ss.
- Wedberg, Anders:* Johdatus nykyiseen logiikkaan. Otava 1947.
- Vedel, Georges:* Droit administratif. Deuxième édition refondue. Paris 1961.

- Weissenbergin komitea. Ks. Kommittébetänkande.
- Vesanen, Tauno: Valtiontalouden kassakriisistä ja valtion maksujen lykkäyksistä. Lm 57 (1959) s. 509 s.
- Wheare, K. C.: Modern constitutions. London & New York & Toronto 1951.
- Wilde, Jacob: Sweriges beskrifna lagars grund, art och upprinnelse samt ålder, omskriftelser och förnyelse. Ny lag-samling, första häftet, innehållande de fyra förste balkarne af 1734 års lag. Örebro 1831 s. 1 ss.
- Willebrand, W. v.: Den romerska delegationsläran. Helsingfors 1902.
- Willgren, Karl: Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (Willgren, Finlands förvaltningsrätt).
- Willis, John: The parliamentary powers of English departments (Harward studies in administrative law vol. IV). Cambridge, Mass. 1933.
- Wittgenstein, Ludwig: Philosophische Untersuchungen — Philosophical investigations. Oxford 1953.
- Wolff, Bernhard: Die Ermächtigung zum Erläss von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz. Archiv des öffentlichen Rechts 78 (1952/53) s. 194 ss.
- Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht I. Dritte Auflage. München & Berlin 1959.
- Volkmar, Dieter: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt (Schriften zum öffentlichen Recht Band 8). Berlin 1962.
- Wrede, R. A.: Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys (SLY B n:o 7). Neljäs painos. Porvoo 1963.
- von Wright, G. H.: Looginen empirismi. Eräs nykyisen filosofian pääsuunta. Otava 1945.
- » — Filosofien och vetenskaperna. Finsk tidskrift CXL (1946) s. 93 ss.
- » — Logiikka, filosofia ja kieli. Keuruu 1958.
- » — Norm and action. A logical enquiry. London 1963.
- Vuorio, Jorma: Työsuhteen ehtojen määrittäminen. Tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä (SLY B n:o 76). Turku 1955.
- » — Oikeustoimesta funktio- ja substanssikäsittäänä. Lm 54 (1956) s. 444 ss.
- » — Itsenäisen yrittäjän ja työntekijän käsitteistä ns. työkuntasäännösten valossa. Työväenvakuutus 1957 s. 119 s.
- Vyshinsky, Andrei Y.: The law of the Soviet state. New York 1948.
- Zajtay, Imre: Zur Stellung des ausländischen Rechts im französischen internationalen Privatrecht (Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht 31). Berlin & Tübingen 1963.
- Zitting, Simo: Omistajanvaihduksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia (SLY A n:o 43). Vammala 1951.
- » — Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista I—II. Lm 50 (1952) s. 387 ss. ja s. 501 ss.
- » — Esine- ja velvoiteoikeuden erosta varallisuus-oikeuden järjestelmän perustana. Lm 52 (1954) s. 607 ss.
- » — Kiinteistön osto omassa nimessä toisen lukuun. Lm 54 (1956) s. 563 ss.
- » — Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä juridiikassa. Lm 58 (1960) s. 861 ss.

L Y H E N N Y K S I Ä

A	= Asetus
art.	= artikla
AsiakJulkL	= Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9.2.1951/83
BGE	= Entscheidungen des schweiz. Bundesgerichtes
Bulletin de la société	= Bulletin de la société de législation comparée
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DL	= Defensor Legis
EFTA	= Euroopan vapaakauppaliitto
ElinkeinoL	= Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27.9.1919/122
ElintarveL, vuoden 1917	= Laki eräänlaisen omaisuuden käytöstä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa 2.6.1917/31
ElintarveL, vuoden 1918	= Laki elintarveasiain järjestelystä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa 27.7.1918/72
EläkeL	= Laki virkamieseläkkeistä 30.9.1950/459
EOA	= Eduskunnan oikeusasiamies; eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus
ETyöjärj	= Eduskunnan työjärjestys 19.12.1927
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift
HEs	= Hallituksen esitys
HM	= Hallitusmuoto
HValL, Hallintovalituslaki	= Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24.3.1950/154
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JS	= Johtosääntö
KHM	= Kansanhuoltoministeriö
KHO	= Korkein hallinto-oikeus; Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja
KKO	= Korkein oikeus; Selostuksia ja tiedonantoja Korkeimman oikeuden ratkaisuksista
KTM	= Kauppa- ja teollisuusministeriö
KulkM	= Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö
KunL	= Kunnallislaki 27.8.1948/642
L	= Laki
Lm	= Lakimies
MinisteriöL	= Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30.3.1922/78

Minp	= Ministeriön päätös
MKunA	= Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15. 6. 1898
m.t.	= mainittu teos
MtM	= Maatalousministeriö
NAT	= Nordisk administrativt tidsskrift
NIRA	= National Industry Recovery Act 16. 6. 1933
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OikM	= Oikeusministeriö
OKa	= Oikeuskansleri; Oikeuskanslerin kertomus
OpM	= Opetusministeriö
OS	= Ohjesääntö
p	= päätös
PainoL	= Painovapauslaki 4. 1. 1919/1
PalkkaA	= Asetus valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 19. 1. 1943/36
PalkkaL	= Laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22. 12. 1942/1030
passim	= laajalti, teoksen eri kohdissa
ptk.	= pöytäkirjat
R.D.P.	= Revue du droit public et de la science politique en France et a l' étranger
RL	= Rikoslaki 19. 12. 1889/39
RVpA	= Asetus rikoslain voimaannpanemisesta 19. 12. 1889/39
s., ss.	= sivu, sivua, sivun, sivut, sivulla, sivuilla
SisM	= Sisäasiainministeriö
SJT	= Svensk juristtidning
SosM	= Sosiaaliministeriö
SotatilaL	= Laki sotatilasta 26. 9. 1930/303
SOU	= Statens offentliga utredningar
StvT	= Statsvetenskaplig tidskrift för politik-statistik-ekonomi
taloudellinen valtalaki	= Laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa 6. 5. 1941/303
TfR	= Tidsskrift for rettsvitenskap
TOA	= Tulo- ja omaisuusveroasetus 11. 1. 1944/27
TOL	= Tulo- ja omaisuusverolaki 19. 11. 1943/888
UfR	= Ugeskrift for retsvaesen
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928/7
VN	= Valtioneuvosto
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995
VNp	= Valtioneuvoston päätös
VNRatKL	= Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922/79
Vp	= Valtiopäivät
VvM	= Valtiovarainministeriö
YhdL	= Laki yhdistyksistä 4. 1. 1919/1
ÖZföR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht

JOHDANTO

1. MITÄ LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGAATIOILLA TARKOITETAAN

Delegaation työmääritelmä. Kun perustuslain mukainen lainsäädäntöelin lainsäädäntötoimin siirtää muille toimielimille lainsäädäntövaltaa, nimitetään tätä menettelyä yleisesti lainsäädäntövallan delegoimiseksi eli lainsäädännölliseksi valtuutukseksi.¹ Tässä tutkimuksessa käytetään delegaatio-termiä ilman mieltään lisämääreitä tarkoittamaan yksinomaan lainsäädäntövallan delegointia, ellei toisin ilmoiteta.

Esitettyyn määritelmään sisältyvät käsitteet,² kuten lainsäädäntövalta ja toimivallan siirto, eivät ole yksiselitteisiä, vaan niitä käytetään eri maissa ja samankin maan tai oikeusalueen rajojen sisällä useassa eri merkityksessä. Lainsäädäntövallan siirtämisellä voidaan esimerkiksi tarkoittaa yhtä hyvin pysyvää kuin tilapäistä siirtoa, lainsäädäntövallan kokonaissiirtoa tai ainoastaan perustuslain edellyttämän lainsäätäjän lainsäädäntömonopolin menettämistä jne. Tästä syystä on määritelmässä käytettyjen käsitteiden oikeudellinen merkitys yksityis-

¹ *Erich* puhuu lainsäädännöllisestä valtuutuksesta, *Lm* 1941 s. 653.

Delegaatio-termi on maamme oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tähän saakka kirjoitettu yleensä yhdellä a-kirjaimella, ks. esim. *Hakulinen*, *Lakikielen sanakirja* s. 31. Nykysuomen sanakirjassa (osa I s. 167) samoin kuin esimerkiksi *Otavan isossa tietosanakirjassa* (osa II s. 365) se kuitenkin kirjoitetaan kahdella a-kirjaimella. Samaa kirjoitustapaa käyttävät myös *Kastari*, *Lausunto* 14. 3. 1955 s. 10 ja *O. Ikkala*, *Lm* 1962 s. 391.

Pitkävokaalisen kirjoitustavan käytön syistä ks. *Aarni Penttilä*, *Suomen kielioppi*, Porvoo 1957 s. 97 ja 99.

² Käsitteen ja määritelmän välinen ero voidaan lyhyesti luonnehtia siten, että käsite on se, minkä merkityksen määritelmä ilmaisee, määritelmä taas tietyn käsitteen merkityksen ilmaisu.

Ks. suunnilleen samoin *Sariola* s. 192. Tarkemmin *Naess & Galtung* s. 52.

kohtaisesti selvitettävä. Myös määritelmän tarkoituksenmukaisuus on tarkistettava. Edellä esitettyä määritelmää on toistaiseksi pidettävä vain työmääritelmänä, jonka tarkoituksena on tutkimuskohteen osoittaminen ja nimeäminen.³

Esimerkkejä lainsäädännöllisestä valtuutuksesta. Lainsäädäntövallan siirto on yleismaailmallinen ilmiö. Siihen on turvauduttu mm. sodan uhan aikana tai sodan jo puhjettua valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekä talouselämän suojelemiseksi.⁴ Seuraavat esimerkit on valittu syksyllä 1939 annettujen säädösten joukosta, ja ne osoittanevat konkreettisesti, minkälaisesta menettelystä delegaatiossa on kysymys.

Tasavallan suojelulain (6. 10. 1939/307) 1 § kuului seuraavasti:

»Milloin valtakuntaa uhkaa ulkonainen vaara taikka kiihoitustoimintaa, joka tähtää voimassaolevan valtiojärjestyksen järkyttämiseen tai kumoamiseen taikka koskee valtakunnan suhteita muihin valtioihin, harjoitetaan sellaisessa muodossa tai laajuudessa, että se vaarantaa valtakunnan ulkonaista turvallisuutta tai muita valtakunnan elin-etuja, taikka jos yleinen järjestys ja turvallisuus ovat vakavasti uhatuina tai niitä on huomattavasti häiritty, on tasavallan presidentillä, sen estämättä, mitä hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa henkilökoh- taisen vapauden turvasta, 7 §:n 1 momentissa Suomen kansalaisen oikeudesta vapaasti valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, 10 §:ssä paino- ja kokoontumisvapaudesta sekä 11 ja 12 §:ssä on säädetty, valta antaa asetuksella säännöksiä, jotka vaaran torjumiseksi, järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi tai palauttamiseksi taikka kiihoitustoiminnan estämiseksi harkitaan välttämättömiksi.»

Sveitsissä toisen maailmansodan puhjetessa 30. 8. 1939 annetun liittopäätöksen keskeinen osa kuului seuraavalla tavalla:⁵

³ Delegaation yksityiskohtaisesta oikeudellisesta määritelmästä ks. V luku.

Työmääritelmässä osoitetaan tutkimuskohde pääpiirteissään eikä siitä ole luet- tavissa tekijän kantaa esim. siihen, voidaanko lainsäädäntövaltaa delegoida muille kuin valtion viranomaisille.

Puhumalla lainsäädäntövallasta ja sen siirtämisestä en myöskään tarkoita hy- väksyä esineellistävää substanssijattelua, mistä ks. tarkemmin alav. V 297, vaan toistaiseksi vain seuraan yleistä oikeustieteen kielenkäyttöä.

⁴ Tekstissä mainitut tapaukset ovat kriisiaikana havaittavia esimerkkejä lain- säädäntövallan siirrosta tärkeissä kysymyksissä, mutta kuten luvussa VII osoitetaan, delegaatiolla on merkitystä myös tavanomaisessa valtiolämässä, »normaalitilan- teissa».

⁵ Kyseessä on »Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität 30. 8. 1939», Eidgenössische Gesetzsamm- lung 35/1939.

»3 Art. Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltens erforderlichen Massnahmen zu treffen.»

Englannissa annettiin 24. 8. 1939 Emergency Powers (Defence) Act,⁶ jonka 1 artiklan 1 momentti oli näin kuuluva: »Subject to the provisions of this section, His Majesty may by Order in Council make such Regulations... as appear to him to be necessary or expedient for securing the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order and the efficient prosecution of any war in which His Majesty may be engaged, and for maintaining supplies and services essential to the life of the community.»

Artiklan seuraavissa momenteissa lueteltiin mm. niitä keinoja, joita 1 momentissa tarkoitettujen päämäärien toteuttamiseksi saadaan käyttää.

Esitetyistä lainkohdista ei selviä välittömästi se seikka, että niissä tarkoitettu lainsäädäntövallan siirto on oikeudellisesti luonnehdittavissa kussakin maassa toisistaan eroavalla, tutkimuksessani myöhemmin esitettävällä tavalla.⁷ Niistä käy kuitenkin ilmi, miten lainsäädäntövallan siirrolla tavoitellut päämäärät ja päämäärien saavuttamiseksi tarpeelliset keinot yksilöidään eri maissa melkoisesti eri tavoin. Jo tämä huomio antaa aiheen olettaa, että delegaatio on oikeudellinen ilmiö, johon kunkin valtion oikeusjärjestyksen ja lainsäädäntömenettelyn erikoispiirteet painavat leimansa. Samalla kun havainto kannustaa etsimään vertailukohtia ja mahdollisia yhteisiä piirteitä eri maissa harjoitetun delegointimenettelyn välillä, se myös velvoittaa tiukkaan kriittisyyteen ja ohjaa delegaatiokysymyksen tutkimiseen tietyn valtion oikeusjärjestyksen pohjalta.

2. MIKSI DELEGAATIOTA TARVITAAN

A. Lainsäädäntömenettelyn yksinkertaistaminen

Lakien lukumäärä kasvaa. Euroopan maiden poliittisissa ja taloudellisissa oloissa 1700-luvun loppupuolelta lähtien tapahtuneet syväle-

⁶ 2 & 3 Geo. VI Ch. 62.

⁷ Väärinkäsityksen vaara on lähellä, jos unohdetaan, että lainsäädännön alalla ulkonaisesti samanlaisilla ilmiöillä voi olla erilainen oikeudellinen merkitys eri maissa. Po. säännösten oikeudellisesta luonnehinnasta ks. III luku.

käyvät muutokset ovat murtaneet ja muuttaneet aikaisemmin verraten staattisen yhteiskuntajärjestyksen. Lainsäädännön lisäämistä on pidetty välttämättömänä oikeusjärjestyksen muuttamiseksi yhteiskunnan pyrkimysten mukaiseksi.⁸ Säädöskokoelmissa julkaistujen lakien lukumäärä on 1800-luvulta lähtien kasvanut niin nopeassa tahdissa läntisen oikeuskulttuurin johtavissa maissa, että on puhuttu jopa laki-inflaatiosta.⁹ Myös Suomessa on havaittavissa itsenäisyytemme aikana asetuskokoelmassa julkaistujen lakien lukumäärän vähittäistä lisäantumista 1920- ja 1930-luvulla sekä niiden määrän äkillistä nousua toisen maailmansodan ja sitä välittömästi seuranneiden vuosien aikana. Lakien lukumäärä näyttää jäävän pysyvästi huomattavasti korkeammaksi kuin 1920- ja 1930-luvulla. Tapahtunutta kehitystä kuvaa seuraava taulukko:¹⁰

Vuosi	Asetuskokoelmassa julkaistut lait	Muut asetus-kokoelmassa julkaistut säädökset	Julkaistujen säädösten kokonaismäärä
1920	54	284	338
1925	76	316	392
1930	79	331	410
1935	77	371	448
1940	158	668	826
1945	158	1188	1346
1950	128	552	680
1955	172	442	614
1960	140	418	558
1961	125	497	622
1962	168	535	703
1963	139	532	671

⁸ Siitä kehityksestä, joka nostatti lainsäädännön ensisijaiseksi oikeuslähteeksi, ks. s. 65 ss.

Yhteiskunnan muutosten lainsäädäntötekniikalle aiheuttamista vaikeuksista ks. *Savater*, *Observations* s. 295 ss.

⁹ *Brack* kirjoittaa s. 46, että useimmissa maissa delegaatio lisää vallitsevaa laki-inflaatiota yms.

¹⁰ Taulukossa ei ole ennen Suomen itsenäisyyttä annettuja säädöksiä, koska valtiollinen elämä oli sortovuosien aikana poikkeuksellista ja säädösten terminologia vuoden 1919 hallitusmuodon säätämiseen asti peräti vakiintumaton.

Säädösten julkaisemista asetuskokoelmassa koskee nykyisin A Suomen asetus-kokoelmasta 30. 12. 1932/373. Sitä ennen olivat voimassa niukkasanaisemmat, mutta pääperiaatteiltaan samanlaiset A asetuskokoelman myynnistä ja jakelusta 9. 8. 1929/275 sekä tämän kumoama Julistus asetusten julkaisemisesta ja jakamisesta 28. 11. 1859. Viimeksi mainitulla säädöksellä perustettiin Suomen asetus-kokoelma (*Finlands författningsamling*) vuoden 1860 alusta lukien.

Parlamentin työtapojen uudistamistarve. Lainsäädäntötoimien määrän kasvaessa osoittautui useimmissa maissa vaikeaksi tai käytännössä suorastaan mahdottomaksi järjestää parlamentin antamalla lailla kokonaisuudessaan niitä kysymyksiä, joihin parlamentti puuttui. Hallituksen kiireellisinä pitämät lakiesitykset esimerkiksi yhteiskunnallisen uudistusohjelman toteuttamiseksi tahi sota- tai kriisitilaan sopeutumiseksi saattoivat juuttua parlamenttiin pelkästään tai ainakin pääasiassa parlamentaaristen työtapojen hitauden johdosta.¹¹ Lainsäätäjäkunta ei yksinkertaisesti kyennyt oman työjärjestyksensä ja valtiosäännön asettamien, lainsäädäntömenettelyä hidastavien muotovaatimusten vuoksi säätämään kaikkia tarvittavia eikä tarpeeksi yksityiskohtaisia lakeja, vaikka se teki parhaansa pidentämällä istuntokauttaan ja olemalla pahimpina kriisiaikoina käytännöllisesti katsoen keskeytymättä koolla.¹²

Lainsäätäjäkunnan työtapojen uudistaminen näyttäisi tarjoavan mahdollisuuden lainsäädäntömenettelynkin uudistamiseen sitä tarkoitusta silmälläpitäen, että lainsäätäjäkunta ehditsi käsitellä kaikki nykyoloissa tarpeellisenä pidetyt lakiesitykset. Voidaanhan työskentelyä yksinkertaistaa ja nopeuttaa esimerkiksi rajoittamalla edustajien puhe- tai aloiteoikeutta taikka edustajan mahdollisuuksia esittää muutoksia hallituksen lakiesitykseen sekä poistamalla jokin valiokunta- tai täysistuntokäsittelyn vaihe.¹³

Viime vuosisadan loppupuolella samoin kuin kuluvalle vuosisadalle on eri maissa tehty monia yrityksiä parlamentin¹⁴ työtapojen yksinker-

¹¹ Italian pääministeri *Crispi* vaati jo vuonna 1894 laaja-alaisia valtuuksia, koska hänen käsityksensä mukaan parlamentin työtapojen hitaus esti hallitusta toteuttamasta ohjelmaansa. Ks. tästä *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 200—202.

¹² Eduskunnan istuntokausien pitenemisestä myös Suomessa, missä lainsäädäntömenettely on verraten joustava ks. *Kekkonen*, *Valtio ja yhteiskunta VIII & IX* s. 8 s.

¹³ Ranskan vuoden 1958 valtiosäännössä on toteutettu monia uudistuksia, jotka nopeuttavat lainsäädäntömenettelyä, mutta samalla heikentävät parlamentin asemaa hallitukseen nähden. Edustajien aloiteoikeutta raha-asioissa on rajoitettu (40 art.), hallitus voi pakottaa parlamentin — esittämällä tietyn lain hyväksymisen luottamuskysymyksenä — vuorokauden sisällä hyväksymään lain, jota parlamentti ei ehkä ole lainkaan ehtinyt asiallisesti käsitellä (49 art. 3 mom.), ja presidentti voi hallituksen tai parlamentin molempien kamarien ehdotuksesta määrätä, että tiettyjä kysymyksiä koskeva lakiesitys ratkaistaan kansanäänestyksellä (11 art.).

¹⁴ Kansanedustuslaitoksen yleisnimityksenä käytän parlamentti-termiä. Tarkoitettaessa ainoastaan tietyn maan parlamenttia mainitsen sen erityisnimityksen kuten Suomen eduskunta, Ruotsin valtiopäivät, Norjan Storting jne.

taistamiseksi. Aikaan saadut parannukset ovat saattaneet ulottua myös lainsäädäntömenettelyyn siinäkin tapauksessa, että niiden vaikuttaminen ei ole ollut halu uudistaa lainsäädäntömenettelyä entistä tarkoituksenmukaisemmaksi.¹⁵ Kansanedustuslaitokset ovat kuitenkin yleensä osoittautuneet haluttomiksi muuttamaan vakiintuneita työtapojaan eikä yksinomaan asioiden käsittelyjärjestyksen muutoksella, vaikka se olisikin saatu aikaan, ole päästy niin joustavaan lainsäädäntömenettelyyn, että lainsäätäjäkunta voisi tai ehtisi kaikissa tapauksissa päättää tarvittavista säännöksistä.

Suomessakin on esitetty eduskunnan työtapojen uudistamista koskevia vaatimuksia,¹⁶ joiden perusteena ovat olleet eräät käytännössä

¹⁵ Tunnetuin on ehkä Englannissa vuonna 1881 toimeenpantu uudistus, jolloin alahuoneen puhemies rajoitti parlamentin jäsenten puheoikeutta. Tämä johtui siitä, että Irlannista valitut edustajat jarruttivat puheillaan parlamentin työskentelyä. Ks. tästä *Jennings*, *Parliament* s. 127 s. sekä po. teoksen hakusanat »closure», »guillotine» ja »kangaroo».

Italiassa on suoritettu lainsäädäntömenettelyssä eräs varsin merkittävä uudistus. Vuoden 1947 valtiosäännön mukaan parlamentti voi myöntää valiokunnalle toimivallan antaa oikeussääntöjä, ks. 72 art. 3 mom.: »Il (so. työjärjestys) peut aussi décider dans quels cas et sous quelles formes l'examen et l'approbation des projets de loi sont soumis à des commissions, même permanentes, composées de manière à refléter la proportion des groupes parlementaires...» Pykälän ranskalainen käännös on ilmestynyt *Mirkine-Guetzévitchin* teoksessa. Ks. tästä samoin kuin uudistuspyrkimyksistä Yhdysvalloissa *Scheuner*, *Übertragung* s. 148—151.

Herlitz, *Om lagstiftning* s. 5 huomauttaa, että lainsäädäntökoneisto toimii joutuisasti vain yksimielisyyden vallitessa lainsäädäntötoimen tarpeellisuudesta.

¹⁶ *Fagerholm* mainitsee *Iltä-Sanomille* 22. 12. 1959 antamassaan haastattelussa, että eduskunta on »hyvin konservatiivinen laitos» eikä sen työmuotoja ole helppo muuttaa.

Kekkosen, *Valtio ja yhteiskunta VIII & IX* s. 7 s. mielestä eduskuntatyötä rationalisoitaessa tulisi lähteä siitä, että eduskunnassa toimivat yksityisten kansanedustajien ohella eduskuntaryhmät, jotka tekevät päätöksiä asiain ratkaisuista. Kansanedustajien puhe- ja aloiteoikeuden rajoitus toisi ehkä eniten kevennystä eduskunnan työhön, mutta sitä harkittaessa tulee muistaa, että kansanvalta edellyttää edustajien toimintavapautta. *Kekkosen* käsityksen mukaan voitaisiin harkita seuraavia eduskuntatyön rationalisointimahdollisuuksia: poistaa mahdollisuus esittää toivomusaloite sellaisesta asiasta, josta voidaan tehdä rahasia-aloite (s. 11), supistaa lähetekeskustelua (s. 12 s.), poistaa lainsäädäntöasioiden I käsittely (s. 14) ja myös III käsittely silloin, kun se on pelkästään muodollinen eduskunnan yhdyttyä II käsittelyssä suuren valiokunnan hylkäävään kantaan (s. 15), suorittaa II ja III käsittely samana päivänä, ellei kukaan edustajista tätä vastusta (s. 15) sekä rajoittaa pöydällepanomenettelyä (s. 16).

Edellä luetellut uudistusehdotukset ovat keskeisin tulos eduskunnan työmuotojen rationalisoimista tutkineen komitean työstä, josta ks. yksityiskohtaisemmin

todetut epäkohdat. Varsinkin on toistuvasti huomautettu siitä, että eduskunnan istuntokausien päättymisen lähetessä asiat ruuhkautuvat, mistä aiheutuu lainsäätäjää haittaava ja toisinaan työn laatuunkin vaikuttava harmillinen kiire.¹⁷ Työtapojen uudistamista ei ole huomatakseni vaadittu kuitenkaan siitä syystä, että eduskunta ei ehtisi säätää kaikkea tarpeellista lainsäädäntöä.

Tämä johtunee siitä, että Suomen eduskunnan työskentelytavoissa on useita piirteitä, joiden ansiosta lakiesitysten käsittely käy verraten joustavasti. Eduskunnan työohjelma laaditaan silmällä pitäen ensi sijassa juuri lainsäädäntökysymysten käsittelyä, eikä odottamattomien ja tärkeiden poliittisten tapahtumien johdosta aiheutunut poliittisen keskustelun tarve saa suunniteltua työohjelmaa järkkymään muuten kuin poikkeuksellisissa tapauksissa.¹⁸ Valiokuntien tärkeä tehtävä lainsäädäntötyössä on tarpeen vaatiessa hyvin joustavasti järjestettävissä.¹⁹ Lisäksi valtiosääntömme tuntee ns. kiireellisen perustuslainsäätämisjärjestyksen, jonka merkitystä lainsäädäntömenettelyn joustavuuden ja nopeuden lisäämisessä selostetaan tuonnempana erikseen.²⁰ Näin ollen Suomen eduskunnan on työjärjestyksensä, traditioidensa ja kiireellisen perustuslainsäätämisjärjestyksen ansiosta mahdollista suorittaa lakiehdotusten käsittely joustavammin kuin useimpien muiden maiden parlamenttien.

Komiteanmietintö 1951: 1, Helsinki 1950. Komitean puheenjohtajana toimi eduskunnan silloinen I varapuhemies Kekkonen. Komitean työn perusteella valmistettiin HEs 166/1950 Vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi, jonka tarkoituksena oli saada aikaan ajansäästöä ja yksinkertaistamista eduskuntatyössä työmuotoja rationalisoimalla. Esitys hylättiin.

¹⁷ Ks. esim. *Hufvudstadsbladetissa* 18. 12. 1955 julkaistuja haastatteluja. Varsinkin edustajat *Öhman* ja *Kaitila* huomauttivat, että vuosittain uudistettavat määräaikaislait tulevat eduskunnan käsiteltäviksi liian myöhään. Kiireen vallitessa eduskunnan mahdollisuudet asian käsittelyyn riittävän huolellisesti kaventuvat.

Ks. myös *Fagerholmin* haastattelua *Ilta-Sanomissa* 22. 12. 1959, *Helsingin Sanomien* pääkirjoitusta »Päättynyt istuntokausi» 22. 12. 1956 ja *Suomen Sosialidemokraatin* pääkirjoitusta »Loppusuoran alkaessa» 10. 12. 1956.

¹⁸ Eduskunnassa käsiteltävien asioiden vireillepanoa ja käsittelyjärjestystä koskevista valtiosäännön määräyksistä samoin kuin puhemiesneuvoston laatimasta ehdotuksesta eduskunnan täysistuntojen ja valiokuntain sekä tarkistajain työsuunnitelmaksi ilmenee, että eduskunta toimii pääasiassa lakia säätävänä valtioelimenä, jonka täysistuntojen merkitys poliittisen keskustelun forumina on moniin muihin maihin verraten vähäinen.

¹⁹ Ks. esimerkkiä alaviitteessä 36.

²⁰ Ks. s. 14 ja alaviitteen V 47 jälkeen.

»Väljästi» kirjoitetut lait ja määräaikalait. Lainsäädäntömenetel-lyssä voidaan nopeuteen ja yksinkertaisuuteen pyrkiä myös lakitekni-lisillä keinoilla. Vähentämällä lain säännösten yksityiskohtaisuutta ja kirjoittamalla laki tässä mielessä joustavan väljästi, välttämällä sisäl-löltään tarkoin määrättyjä oikeudellisia käsitteitä ja jättämällä lakiin tietoisesti aukkoja soveltamisala saadaan epämääräiseksi ja laki voi vas-taisuudessa sopia sellaisiinkin tapauksiin, joihin yksityiskohtaisesti kir-joitettua lakia ei olisi mahdollista soveltaa ilman lain muutosta.²¹ Hal-lintoviranomaisen harkintavallan laatu voidaan laillisuusharkinnan sijasta määrätä tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi, jolloin hallintovi-ranomaisella on ns. yhteen ainoaan oikeaan ratkaisuun pyrkimisen asemesta tilaisuus valita useampien oikeudellisesti samanarvoisten rat-kaisujen välillä.²² Tällainen menettely eittämättä vähentää lain muu-tosten tarvetta.

Laki voidaan säätää myös määräajaksi. Määräaikalait vastaavat nykyaikaisen kokeilevan ja monilla erityisaloilla nopeasti muuttuvan yhteiskunnan tarpeita.²³ Määräaikalain jatkamista joudutaan määrä-ajan päättyessä kuitenkin erikseen parlamentissa harkitsemaan ja myön-teisessä tapauksessa vielä tutkimaan, olisiko lakia jatkettava entisen si-sältöisenä vai olisiko sisältöä ehkä parannettava. Tämä taannee sen, että lainsäädäntö po. alalla pysyy ajan vaatimusten tasolla, mutta menet-tely ei juuri vähennä parlamentin työtaakkaa. Hallituksen mielestä tarpeettomaksi käyneestä määräaikalaislaista ei tosin anneta enää halli-tuksen esitystä eikä sitä tarvitse nimenomaisesti kumota, mutta toisaalta parlamentti joutuu käsittelemään monia vuodeksi pariksi kerrallaan säädettyjä määräaikalakeja useita kertoja, ennen kuin ne muuttuvat pysyviksi tai jäävät uudistamatta.²⁴ Suomessa on turvauduttu määrä-

²¹ Ns. joustavista oikeusnormeista eli oikeudellisista standardeista eli yleis-lausekkeista ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta 3 luku sekä siinä mainittu kirjallisuus; *Knoph*, passim, etenkin 1 §; *Holopainen*, DL 1961 s. 178 ss.; *Justus Wilhelm Hedemann*, Die Flucht in die Generalklauseln. Tübingen 1933; *Castberg*, De bae-rende ideeër s. 21 s.

²² Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ks. *Sipponen*, Lm 1965 s. 197 ss.

²³ Määräaikalakien oikeudellisen luonteen määrittelyssä on vaikeuksia siinä tapauksessa, että aineellisen lain eli oikeussäännön tunnusmerkiksi asetetaan myös ajallinen yleisyys eli pysyvyys. Ks. tästä tarkemmin alav. II 206 lähtien sekä ehdo-tustani ongelman ratkaisemiseksi alav. IV 177—179 kohdalla.

²⁴ VJ:n 68 §:n 1 momentti edellyttää, että verosta säädetään määräämättömäksi tai määräajaksi. Oikeusjärjestyksessämme onkin verraten runsaasti yhdeksi tai useammaksi vuodeksi VJ:n 68 §:n mukaisesti säädettyjä määräaikalakeja. Viime

aikaislakeihin varsinkin silloin, kun on kysymyksessä uusien olojen järjestäminen lainsäädännöllä.²⁵

Lain muutos voidaan tehdä määrääjäksi silläkin tavalla, että uudella lailla tietyksi ajaksi lakkautetaan voimassa olevan lain lainvoima, lykätään jo säädetyn lain voimaantulo tai tehdään poikkeus aikaisempaan lakiin.²⁶ Roubier kutsuu ensiksi tarkoitettuja lakeja nimellä »lois de dispense» ja huomauttaa siitä, että ne eivät muulla tavoin vaikuta sen lain velvoittavuuteen, jonka lainvoima on väliaikaisesti lakkautettu.²⁷

Yksinkertaistettu lainsäädäntömenettely. Kun joustavien oikeusnormien suurisuuntaista käyttöä vastaan voidaan esittää peräti aiheellisia huomautuksia ja kun parlamentti joka tapauksessa käsittelee määrääkislain pidentämisen tai muuttamisen sekä muutkin lakien muutokset, ei em. lakiteknillisillä keinoillakaan ole voitu riittävästi nopeuttaa eikä yksinkertaistaa lainsäädäntömenettelyä. Siksi on käytännöllisesti katsoen kaikissa ns. länsimaaisissa demokratioissa turvauduttu vielä tehokkaampaan ratkaisuun: annetaan osa lainsäädäntökysymyksistä muiden viranomaisten, tavallisesti toimeenpanovallan eli hallinnon toi-

aikoina on julkisoikeudellisia määrääkislakeja muutettu pysyviksi laeiksi ja sama tendenssi on havaittavissa myös vero-oikeuden alalla. Niinpä monet 1920- ja 1930-luvulla määrääkislakeina annetut valmisteverolait on muutettu pysyviksi.

Verraten kauan aikaa voimassa olleista määrääkislajeista ks. esim. L eräitä holhouslain säännöksiä koskevista väliaikaisista poikkeuksista 19. 7. 1946/583, L konkurssisäännön väliaikaisesta muuttamisesta 12. 2. 1932/55 ja Akordilaki 10. 5. 1932/148, jotka ovat edelleen voimassa.

²⁵ Ks. esim. HEs 38/1943 Vp laiksi moottorikuljetuskaluston valmistuksen edistämisestä ja sen huollon turvaamisesta; valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/1939 Vp (HEs 35/1939 Vp laiksi sokerista suoritettavasta valmisteverosta); työväenasiainvaliokunnan mietintö 7/1958 Vp (HEs 6/1958 Vp laiksi työttömyysavustuksesta); Rihthniemi, 1958 Vp s. 1147 s.

²⁶ Suomen oikeudessa tavataan varsinkin vero-oikeuden alalla melko monimutkaisia lakien tilapäisiä muutoksia. Leimaverolaissa 6. 8. 1943/662 on esimerkiksi määräyksiä osakekirjasta maksettavasta leimaverosta (33 §). Pykälän sisältö muutettiin väliaikaisesti 1. 6. 1956—14. 9. 1957 väliseksi ajaksi lailla 4. 6. 1956/317, 15. 9. 1957—31. 5. 1958 väliseksi ajaksi lailla 2. 9. 1957/300 sekä 1. 6. 1958—31. 5. 1959 väliseksi ajaksi lailla 4. 6. 1956/317. Lailla 300/1957 tehtiin siis väliaikainen poikkeus lakiin 317/1956, jolla vuorostaan oli tehty väliaikainen poikkeus lakiin 662/1943. Kummassakin väliaikaisen poikkeuksen sisältävässä laissa tosin määrätään, että laki, johon poikkeus oli tehty, tulee poikkeuksen voimassaolon päätyttyä voimaan siinä muodossa kuin se oli ennen poikkeusta. Määräys ei mielestäni ole välttämätön, vaan se on lisätty varmemmaksi vakuudeksi. — Tällainen lainsäädäntömenettely väliaikaisten poikkeuksien tekemiseksi on oikeudessamme melko yleistä.

Mitä säädöksen lainvoimalla tarkoitetaan ks. alav. II 272 ja V 210 jälkeen.

²⁷ Ks. Roubier, Le droit transitoire s. 17 ss.

mielinten yksin ratkaistavaksi.²⁸ Tämä voi tapahtua perustuslaissa olevan yleisen määräyksen nojalla tai lailla annetulla erityisellä valtuutuksella; varsinkin viimeksi mainittua menettelyä nimitetään yksinkertaistetuksi lainsäädäntömenettelyksi.²⁹ Se vapauttaa parlamentin tietyistä lainsäädäntötehtävistä. Useimmissa maissa kutsutaan yksinkertaistettua lainsäädäntömenettelyä kokonaisuudessaan tai ainakin tärkeimmiltä osiltaan delegaatioksi.

Yksinkertaistettu lainsäädäntömenettely muuttaa parlamentin ja hallintoviranomaisten välistä toimivaltasuhdetta viimeksi mainittujen eduksi.³⁰ Se lisää myös hallituksen mahdollisuuksia vaikuttaa yksityisten kansalaisten toimintaan lisääntyntä toimivaltaansa käyttämättäkin, koska hallitus voi saavuttaa toivomansa päämäärän vain uhkaamalla valtuuttavaan lakiin sisältyvien lainsäädännöllisten toimivaltuuksien käytöllä.³¹ Parlamentit ovat olleet tietoisia yksinkertaistetun lain-

²⁸ Ks. *Committee* s. 51 s.; *Willis* s. 52—56; *Meyer*, *Retsanordninger* s. 298 ss.; *Andenaes*, *Domstolenes stilling* s. 287; *Duguit*, *R.D.P.* 1924 s. 325; *Hamon* s. 253 s.

Cotteret s. 2 huomauttaa siitä, että ellei parlamentti kykene säätämään tarpeellista määrää lakeja menettelytapavaikeuksien tms. syiden takia, se ei kykene myöskään edustamaan kansaa. Vrt. *Koli* s. 59.

Ellei tekstistä muuta ilmene, käytän toimeenpano- ja hallintoviranomaisen käsitteitä samaa tarkoittavina käsitteinä, joiden alaan kuuluvat myös ns. hallitusviranomaiset.

²⁹ Ns. yksinkertaistetun lainsäädäntömenettelyn tarpeesta ks. *Strauss* s. 1 s.; *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 243; *Rasting*, *TfR* 1934 s. 72 s.; *Forsthoff*, *Deutsche Verfassungsgeschichte* s. 171 s.; *Corry & Abraham* s. 642—650; *Soubeyrol* s. 4 s.

Lainsäädäntömenettelyn yksinkertaistamisen tarpeesta yleensä ks. *Reymond* s. 23.

³⁰ Parlamentti luopuu tällöin lakimonopolistaan, *Strauss* s. 1.

Ks. myös artikkelia »Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit im Kanton Zürich», *Neue Zürcher Zeitung* 19. 8. 1956; *Erich*, *Lm* 1941 s. 653; *Andersen*, *Statsforfatningsret* s. 549.

³¹ Ks. esim. HEs 152/1944 Vp laiksi puun saannin turvaamiseksi s. 1: »Vaikka mainittua lakia (so. v. 1940 annettua lakia polttopuun saannin turvaamiseksi) on jouduttu monella tavoin soveltamaan, on pääasia, polttopuun hankintasuunnitelmat, saatu suurimmaksi osaksi vapaaehtoisesti toteutetuiksi. Tähän on ilmeisesti osaltaan vaikuttanut tietoisuus siitä, että valtiolta voi tarvittaessa pakkokeinoin määrätä hakkuut suoritettaviksi ja polttopuuvarastot kulutukseen toimitettaviksi.» Vrt. myös HEs 23/1957 Vp laiksi rahalaitoksen kassavarannon väliaikaisesta määrittämisestä: »Hallitus katsookin, että kassavarantomenettelyn käyttömahdollisuus olisi turvattava lailla... On odotettavissa, että jo tällaisen valtuuslain olemassaolo tekee mahdolliseksi saada aikaan vapaaehtoisia kassavarantosopimuksia, jolloin kassavarantomenettely voidaan järjestää joustavammaksi ja eri rahalaitosten tarpeet ottaa varteen paremmin, kuin lakimääräisiä säännöksiä käytettäessä.»

säädäntömenettelyn aiheuttamasta kansanedustuslaitoksen toimivallan kaventamisesta sekä pyrkineet varaamaan itselleen tarkastusvallan ainakin tärkeimpiin delegaation nojalla annettuihin säädöksiin.³²

B. Lainsäädäntömenettelyn nopeuttaminen

Milloin nopeaa lainsäädäntömenettelyä tarvitaan? Parlamentin työtapojen tai lainsäädäntötekniikan uudistamisella aikaansaatu rationalisointi johtaa jossakin määrin myös lainsäädäntömenettelyn yleiseen nopeutumiseen. Valtioelämässä ilmenee kuitenkin useasti tilanteita, jolloin poliittisella johdolla täytyy olla käytettävissään mahdollisuus antaa oikeussääntöjä välittömästi, parlamenttia lainkaan kuulematta.³³ Tällaisia tilanteita, joissa maan etujen suojelemiseksi odotetaan poliittiselta johdolta nopeaa toimintaa, ovat esimerkiksi äkillinen kansainvälinen poliittinen kriisi, sodan syttyminen tai kansainvälisessä talouselämässä tapahtunut jyrkkä olosuhteiden muutos. Niihin rinnastettavia tilanteita valtion sisäisessä elämässä ovat sisäisen järjestyksen vaarantuminen tai kumoutuminen, tärkeisiin taloudellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen jne. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys — perustuslainsä-

³² Tarkastusvaltaa käyttäessään parlamentti joutuu tosin ottamaan kannan myös asiakysymykseen, mutta tarkastuksen muodot ovat yksinkertaisemmat kuin lainsäädäntömenettely ja kokemus osoittaa, että tarkastus on yleensä summittaista. Tässäkin tapauksessa on yksinkertaistettu lainsäädäntömenettely helpottanut parlamentin työtaakkaa.

Tarkastuksesta ks. III ja VIII luku.

³³ Tasavallan presidentti Risto Ryti lausui puheessaan valtiopäivien avajaisissa 2. 2. 1943 (1943 Vp ptk. s. 22) mm., että kun sodan oloissa ratkaisu on usein tehtävä nopeasti, mutta eduskunta ei ole aina koossa ja sen toiminta vie muutenkin aikaa, tästä aiheutunut pulma on onnellisesti ratkaistu ns. valtuuslaeilla.

Aina ei riitä, että eduskunta suoriutuu omasta tehtävästään nopeasti, vaan myös lain voimaantulon on esimerkiksi eräissä vero- tai säännöstelyasioissa tapahduttava nopeasti. HEs 107/1941 Vp laiksi koroitettujen valmisteverojen kantamisesta eräissä tapauksissa sisältää toteamuksen, että aikaisempien valmisteverojen korotusten tarkoittamaa lisätuloa ei ollutkaan kertynyt siinä määrin kuin olisi pitänyt olla mahdollista. Jotta verotetut eivät keräämällä tavaraa varastoon voisi välttyä veron suorittamiselta hallitus esitti, että valmisteverojen voimaantuloon nähden vahvistettaisiin sama menettely, joka oli tulliverotukseen nähden ollut voimassa jo marraskuusta 1931. Sen mukaan valtioneuvostolla on oikeus saattaa tullinkorotus voimaan viipymättä heti kun tasavallan presidentti on päättänyt antaa eduskunnalle esityksen korotettujen tullien kantamisesta. Eduskunta hyväksyi esityksen, ks. L korotettujen valmisteverojen kantamisesta eräissä tapauksissa 29. 11. 1941/813.

Ks. myös Carr, Concerning English administrative law s. 35 ja s. 37.

tämisjärjestyksestä puhumattakaan — saattaa tällaisissa tapauksissa olla liian hidas valtion etujen valvomiseksi, uhkaavan vaaran torjumiseksi, tilanteen palauttamiseksi entiselleen tms. toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

Lakien säätäminen tapahtunee joustavimmin Englannissa, jossa kaikkiin lakeihin sovelletaan samaa lainsäätämisyjärjestystä. Siellä on aivan poikkeuksellisissa tapauksissa saatu laki säädetyksi yhden päivän aikana.³⁴ Esitys on annettu aamupäivällä alahuoneen käsiteltäväksi, ja illan tullen ovat sen käsitelleet sekä alahuone että ylähuone, minkä lisäksi hallitsija on sen vahvistanut.

Suomessa VJ:n määräykset asettavat lakien säätämisen nopeudelle omat järkkymättömät rajoituksensa.³⁵ Nopeimmassakin tapauksessa kuluu lain säätämiseen kolmatta vuorokautta.³⁶

³⁴ Ks. *Jennings*, Parliament s. 237 s.

³⁵ Tarkoiton yleisesti lainsäädäntömenettelyä, jossa lakiesitys ulkomaiseen käytäntöön verraten joutuu varsin monta kertaa eduskunnan täysistuntoon, ja erityisesti VJ:n 66 §:n 6 momenttia. Sen mukaan asia esitellään lopullisesti ratkaistavaksi kolmannessa käsittelyssä, »joka tapahtuu aikaisintaan kolmantena päivänä toisen käsittelyn päätyttyä ...»

Hakkila s. 566 ei tulkitse tätä kohtaa laisinkaan, vaan pitää sitä ilmeisesti itsestään selvänä.

Vaikka perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voidaan säätää poikkeuksia perustuslaista, ei tätä tarkoittava lakiesitys vapaudu perustuslain lainsäädäntöä varten asettamista muotomääräyksistä, ks. esimerkkiä alaviitteessä 36.

³⁶ Eduskunnan täysistunnossa 1. 8. 1944 ilmoitettiin, että eduskunnalle oli saapunut samana päivänä päivätty HEs 55/1944 Vp laiksi tasavallan presidentin määramisestä ilman vaalia. Esitys jaettiin edustajille po. istunnossa, joka päättyi kello 15.25.

Täysistunnossa samana päivänä kello 16 hallituksen esitys esiteltiin valiokuntaan lähettämistä varten ja pääministeri luki presidentti Rytin samana päivänä allekirjoittaman kirjeen, missä presidentti ilmoitti luopuvansa toimestaan. Esitys lähetettiin perustuslakivaliokuntaan ja istunto päättyi kello 16.32.

Täysistunnossa samana päivänä kello 17.30, missä nimenhuudon asemesta merkittiin läsnä oleviksi ne edustajat, jotka osallistuivat edellisiin täysistuntoihin, pantiin pöydälle seuraavaan täysistuntoon perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antama mietintö 52/1944 Vp. Istunto päättyi kello 17.55.

Ensimmäinen käsittely alkoi samana päivänä 1. 8. pidetyssä täysistunnossa kello 18.10. Esitys lähetettiin suureen valiokuntaan. Istunto päättyi kello 18.15.

Toinen käsittely alkoi kolmen neljännestunnin kuluttua pidetyssä täysistunnossa kello 19. Silloin käsiteltiin suuren valiokunnan mietintö 71/1944 Vp. Istunto päättyi kello 19.07, joten aikaa hallituksen esityksen ilmoittamisesta eduskunnalle oli kulunut 4 tuntia 7 minuuttia.

Hallituksen esityksen kolmas käsittely tapahtui täysistunnossa 4. 8. 1944 kello 10.

Edellä olevat esimerkit tarkoittavat ainoastaan käsittelyaikaa parlamentissa. Ne eivät osoita sitä aikaa, joka kaikkiaan kuluu lainsäädännön tarpeen ilmaantumisesta siihen hetkeen saakka, kun laki tulee voimaan.³⁷ Aikaa tarvitaan näet myös lakiesityksen valmisteluun, ja ellei parlamentti ole koolla, sen koollekutsumiseen. Lisäksi lain vahvistaminen ja julkaiseminen valtiosäännön määräämällä tavalla vie aikansa.

Valtuuksien myöntäminen kaiken varalta. Kun edellä mainittujen syiden johdosta valtuuttavan lain säätäminen kestää siksi kauan, ettei välitön toiminta lain nojalla ole mahdollista, on katsottu tarpeelliseksi myöntää hallitukselle ennakolta pysyvällä lailla lainsäädännöllistä toimivaltaa tiettyjä tilanteita varten. Tällaiset lait antavat hallitukselle tilaisuuden ryhtyä käyttämään lainsäädännöllistä toimivaltaa välittömästi valtuuttavan lain määräämien edellytysten täytyessä.³⁸

Valtuuksien olemassaolo ennakolta on tärkeä ainakin niissä maissa, joiden valtiosääntö kuuluu ns. jäykkiin valtiosääntöihin.³⁹ Vaaran torjuminen ja valtion etujen valvominen saattaa näet vaatia puuttumista vaikkapa perustuslakien suojaamiin kansalaisten perusoikeuksiin. Jos maan valtiosääntö tuntee ainoastaan sellaisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen, joka edellyttää muutoksen tai poikkeuksen jättämistä lepää-

Esitys julistettiin kiireelliseksi ja hyväksyttiin yksimielisesti. Lakiesityksen käsittelyyn eduskunnassa kului aikaa noin kaksi vuorokautta yhdeksäntoista tuntia.

Laki tasavallan presidentin määräämisestä 4. 8. 1944/508, jonka tasavallan presidentin tehtävien hoitaja pääministeri Edwin Linkomies vahvisti, julkaistiin vielä samana päivänä 4. 8. asetuskokoelmassa.

Muita kiireellä käsiteltyjä esityksiä ovat esim. HEs 49/1944 Vp laiksi sotaväen rikoslain muuttamisesta, mistä ks. myös keskustelua eduskunnassa 1944 Vp ptk.s. 453 ss. ja HEs 70/1944 Vp laiksi Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton ym. välisen välirauhansopimuksen voimaansaattamisesta, jonka käsittely eduskunnassa kesti vain 2 vuorokautta 16 tuntia.

Vrt. myös *Hufvudstadsbladet* 20. 12. 1962. Lehdessä todetaan, että eduskunta joudutti tiistai-iltana 18. 12. metsätyöläisten palkkoja koskevan lakiesityksen toisen käsittelyn tapahtuvaksi ennen puoltayötä, jotta kolmas käsittely voitaisiin määrätä seuraavaksi perjantai-aamuksi. — Toisen ja kolmannen käsittelyn välillä täytyy ilmeisesti olla ainakin kaksi täyttä vuorokautta. Vrt. *Castberg* I s. 307.

³⁷ Siitä, miten lain päättämisestä sen voimaantuloon kuluvan ajan hukka pyritään välttämään, ks. HEs 107/1941 Vp alaviitteessä 33.

³⁸ Ennakolta annetut valtuudet voivat sisältyä pysyvään lakiin, mistä ks. alaviitettä 42. Väliaikaiset ennakkovaltuudet voivat olla vastoin perustuslain säännöksiä, jolloin niistä on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tai sisältyä sellaisiin lakeihin, joiden antaminen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei ole tarpeellista.

³⁹ Ns. jäykistä (rigid) ja joustavista (flexible) valtiosäännöistä ks. tarkemmin alaviitteiden II 286—287 kohdalla.

mään yli vaalien seuraaville valtiopäiville, uhkaa vaara, että hallitus katsoo olevansa pakotettu antamaan kiireellistä toimintaa vaativissa tapauksissa vaikkapa valtiosääntöä rikkoen kansalaisten perusoikeuksia ja muita perustuslain säännöksiä loukkaavia säädöksiä.⁴⁰ Se noudattaa periaatetta »salus populi suprema lex» ja joutuu olojen vakaannuttua pyytämään parlamentilta jälkikäteen hyväksymistä toimenpiteilleen sekä vapautusta rikosoikeudellisesta vastuusta ja mahdollisista vahingonkorvauksista.

Suomen valtiosäännön omalaatuisten joustavuuden ansiosta ei maassamme ole ollut samankaltaista pakottavaa tarvetta valtiosäännön kirjaimen venyttämiseen tai rikkomiseen kuin monissa muissa maissa nopeaa toimintaa vaativien kriisitilanteidenkaan aikana, koska ns. kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen on yleensä kyetty valtiosäännön mukaisella tavalla myöntämään hallitukselle sen kiireellisesti tarvitsemat lainsäädännölliset valtuudet.⁴¹ Tästä huolimatta on maassamme — samoin kuin myös Englannissa, jonka valtiosääntö on joustava — käytetty myös sitä menettelyä, että hallitukselle myönnetään lainsäädännöllistä toimivaltaa etukäteen tietyn poikkeuksellisen tilanteen varalta.⁴²

Hallituksesta on monesti näyttänyt tarpeelliselta pyytää kaiken varalta uusia valtuuksia tai entisten valtuuksien laajentamista, vaikka välitön tarve ei olisi niitä näyttänyt vaativan, sekä pitää saadut valtuudet voimassa laajempina tai kauemmin kuin tarve on tuntunut edellyttävän. Menettelyn perustana olevaa varovaista ajattelutapaa selvittää esimerkiksi kansanhuoltoministeri *Toivosen* eduskunnassa v. 1948 käyttämä puheenvuoro: »Hallituksen esitys taloudelliseksi valtalaiksi vuodeksi 1949 oli sisällykseltään suunnilleen samanlainen kuin nyt voimassa oleva valtalaki on. Tosin hallitus oli esitystä tehdessään tietoi-

⁴⁰ Ks. menettelystä yksityiskohtaisemmin alaviitteiden III 122 ja V 114 jälkeen.

⁴¹ Kriisitilanteen aiheuttamista poikkeuksellisista menettelytavoista ks. *Erich*, Lm 1941 s. 654 s. ja *Merikoski*, Lm 1941 s. 723 s.

⁴² Pysyvien valtuuttavien lakien ryhmään kuuluu SotatilaL, jonka perustana on välittömästi HM:n 16 §. Vrt. esim. HEs 48/1917 II Vp laiksi Suomen Senaatin oikeuttamisesta ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin maassa puhjenneen kapinan johdosta. Perustuslakivaliokunta lausui esityksestä mietinnössä 10/1917 II Vp, että meilläkin olisi tarpeellinen laki ylimääräisistä turvallisuustoimenpiteistä sellaisten olojen varalta, jolloin tavallisten keinojen ei ole katsottu riittävän yleisen turvallisuuden voimassa pitämiseksi sota-aikana tai vaarallisempien sisäisten rauhottomuuksien ja kapinan aikana. Ajatuksen toteutuminen vei aikaa toistakymmentä vuotta.

Ks. tarkemmin ulkomaisen oikeuden osalta alaviitettä III 129.

nen siitä, että esitykseen sisältyi eräitä sellaisiakin valtuuksia, joita ei enää pitkään aikaan ole käytetty ja jotka edelleenkin ovat tarpeettomia, mikäli olosuhteet pysyivät niinkin vakiintuneina, kuin ne nyt ovat. Mutta koska olosuhteiden kehitystä ei voi arvata, hallitus katsoi, että valtakia olisi kaiken varalta jatkettava sisällyttämällä siihen miltei kaikki ne valtuudet, jotka valtakia nytkin sisältää, varsinkin kun hallitus on monessa yhteydessä voinut vakuuttaa, ettei se halua käyttää sellaisia poikkeuslain suomia valtuuksia, joita yleinen etu ei vaadi käyttämään.⁴³

Valtuuksien pyytämistä kaiken varalta voidaan tavallisesti perustella viittaamalla pikaisen toiminnan välttämättömyyteen odottamattomissa tilanteissa sekä vakuuttamalla — kuten ministeri Toivonen — että niitä ei tulla väärinkäyttämään. Tästä huolimatta on laajojen valtuuksien pyytäminen ennakolta usein herättänyt periaatteellista vastustusta.⁴⁴

⁴³ Näin 1948 Vp ptk. s. 1174. Vrt. myös ministeri *Collanin* vastausta edustaja *Schaumanin* tekemään kysymykseen elintarvikelakiin sisältyvistä valtuuksista, 1919 Vp ptk. s. 1206; *Voionmaa*, 1932 Vp ptk. s. 1900.

HEs 104/1942 Vp laiksi ns. taloudellisen valtakain muuttamisesta osoitti, että hallitus halusi varautua odottamattomiin tilanteisiin ja saada valtuudet mm. luotonannon, korkotason sekä arvopaperien kaupan, muun luovutuksen ja niiden liikkeelle laskemisen säännöstelyyn. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään 108/1942 Vp, että ko. toimien säännöstely ei sillä hetkellä ollut tarpeellista, vaan tarkoituksena oli lähinnä varautua säännöstelytoimenpiteisiin, mikäli ne kävisivät välttämättömiksi. Valiokunta katsoi, että hallitus voi aikanaan tarpeen vaatiessa antaa asiasta yksityiskohtaisemman esityksen ja ehdotti näiden toimien jättämistä säännöstelyn ulkopuolelle, kuten tapahtuikin. Ks. myös pankkivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamaan samansuuntaiseen lausuntoon 10. 11. 1942 n:o 1 liittyvää edustaja *P. Salmenojan* ym. allekirjoittamaa vastalauseita sekä pääministeri *Rangellin* puheenvuoroa eduskunnassa, 1942 Vp ptk. s. 1305 s.

Kaiken varalta annettavien valtuuksien perusteleminen ks. myös HEs 149/1940 Vp laiksi talouselämän tukemiseksi annettavista valtion takuista, HEs 92/1952 Vp taloudellisen valtakain muuttamisesta sekä HEs 119/1956 Vp laiksi maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta.

⁴⁴ Ks. esimerkiksi *Kytömaa*, 1946 Vp ptk. s. 1468. Epäillään pyydettyjen valtuuksien tarpeellisuutta eduskunta joko muuttaa lakiesitystä siten, että sen mielestä tarpeettomat valtuudet jäävät pois — esimerkki alaviitteessä 43 — tai lyhentää valtuuttavan lain voimassaoloaikaa siitä, mitä hallitus esittää, ks. esim. HEs 93/1935 Vp laiksi valtioneuvoston oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä ulkomaisen rukiin maahantuonnista. Perustuslakivaliokunnan po. esityksestä antamassa mietinnössä 33/1935 Vp samoin kuin eduskunnan vastauksessa lausuttiin, että lain voimassaoloaikaa on lyhennetty, koska asiasta voidaan aina aikanaan antaa uusi esitys.

C. Kokemuksen hyväksikäyttö ja lainsäädännön sopeuttaminen erilaisiin oloihin

Laajakantoisia hallinnollisia uudistuksia suoritettaessa samoin kuin säänneltäessä aikaisemmin lailla järjestämättömiä asioita on useinkin vaikea ennakolta arvata kaikkia mahdollisia oloja, joihin lakia olisi sovellettava. Kokemus saattaa jo muutamassa kuukaudessa osoittaa, että laki on joissakin kohdissa epätarkoituksenmukainen ja sitä olisi muutettava. Tältä varalta on monesti katsottu tarpeelliseksi, että delegaation avulla jo lakia säädettäessä varmistutaan mahdollisuudesta hyötyä saavutetusta kokemuksesta ilman lain muutosta.⁴⁵

Lakia säädettäessä saattaa olla arvattavissa, että kysymyksen sääntely tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttää mahdollisuutta ottaa lain soveltamisessa huomioon esimerkiksi paikalliset olosuhteet eri osissa maata, eri vuosina vaihtelevat taloudelliset, ilmastolliset yms. olot, lain ulottuminen eri kansalaisryhmiin jne. Myös tällöin pidetään lainsäädäntövallan siirtämistä tarpeellisenä.

Olojen ja käsityskantojen muuttuminen aiheuttaa pysyvää painetta voimassaolevan lainsäädännön muuttamiseksi tai kokonaan uuden aikaansaamiseksi. Siihenkin voidaan varautua delegaatiolla, mutta useimmissa tapauksissa tavallinen lainsäätämisyjärjestys on riittävän joustava tyydyttämään oikeusjärjestyksen uudistumistarpeen.

Suomessa on jouduttu usein turvautumaan delegaatioon kokemuksen hyväksi käyttämiseksi tai lainsäädännön sopeuttamiseksi erilaisiin tai muuttuviin oloihin. Esimerkkinä muuttuviin olosuhteisiin sopeutumisesta mainittakoon HEs 68/1955 Vp atomivoiman aikaansaamiseen soveltuvia aineita sisältävien kivennäisten valtaamista ja näiden aineiden valvontaa koskevaksi lainsäädännöksi: »Kun kehitys tällä alalla näyttää edistyvän nopeasti, olisi atomivoiman aikaansaamisessa nykyään kysymykseen tulevien uraanin ja toriumin lisäksi valvonta kuitenkin

⁴⁵ Varsinkin anglosaksisissa maissa suoritetaan mielellään kokeiluja delegaation avulla, ks. *Ilbert* s. 41. Vrt. myös *Sieghart* s. 114: »Law thus becomes a means for political experiment: a conception which, in a less scientific age, would have been regarded almost as a contradiction in terms.» *Brack* s. 22 myöntää, että useimmiten esitetään delegaation syyksi mahdollisuus muutosten aikaansaamiseen joustavasti kokeilun perusteella; hän pitää (s. 59) Sveitsin oikeuden kannalta laittomana sellaista menettelyä, että delegaatiolla kokeiltaisiin käytännössä säännöksiä, jotka on tarkoitus antaa myöhemmin muodollisella lailla.

voitava asetuksella ulottaa muihinkin aineisiin, joiden käyttäminen atomivoiman lähteinä saattaa osoittautua mahdolliseksi.»⁴⁶ Saavutetun kokemuksen hyväksi käyttämisestä sisältää HEs 177/1944 Vp laiksi rakentamisesta maaseudulla seuraavaa: »Rakentamista maaseudulla koskevaan lainsäädäntöön otettaisiin ainoastaan julkisen edun kannalta tärkeät säännökset... Asetukseen, jota koskeva ehdotus annetaan lakiehdotuksen mukana Eduskunnalle tiedoksi, tulisi otettavaksi täydentäviä erikoismääräyksiä, jotka voivat vaatia joustavammin tapahtuvaa korjaamista ja muuttamista olojen kehityksen mukaisesti.»⁴⁷ Paikallisiin olosuhteisiin sopeuttamisen tarve ilmenee hallituksen esityksestä 18/1943 Vp laiksi kalastuslainsäädännön uudistamisesta, jota käsitellessään laki- ja talousvaliokunta lausui mietinnössään 8/1944 Vp: »Milloin eri vesistöjen olojen mukaan on tarpeellista saattaa voimaan laista poikkeavia tai sen soveltamista rajoittavia määräyksiä, voidaan tämä toteuttaa asetuksena annettavalla paikallisella kalastussäännöllä.»⁴⁸ — Useat edellä kohdassa 2. B. mainituista tapauksista tarkoittavat lainsäädännön nopeuttamisen ohella myös antaa tilaisuuden kokemuksen hyväksikäyttöön ja lainsäädännön sopeuttamiseen erilaisiin oloihin.

⁴⁶ Hallituksen esityksessä 15/1941 Vp elintarvelaiksi katsottiin, että aluksi olisi pyrittävä saamaan aikaan vain perussäännökset lyhyehkön lain muodossa, jossa annettaisiin oikeutus eri elintarvelajeja koskevien erikoismääräysten antamiseen asetuksella sitä mukaa kuin ne osoittautuisivat tarpeellisiksi. »Ehdotetun lain säättäminen tekisi hallitukselle mahdolliseksi joustavasti seurata elintarvikkeiden valmistuksen ja kaupan kehitystä sekä nopeasti ryhtyä toimenpiteisiin tarpeelliseksi katsotuksi elintarvikeryhmien säännöstelemiseksi taikka muiden, elintarvikkeiden valmistusta tai kauppaa koskevien määräysten antamiseksi.»

Ks. myös HEs 53/1939 Vp laiksi työväenopistojen valtionavusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HEs 59/1939 Vp laiksi alkoholistilain väliaikaisesta muuttamisesta; HEs 16/1940 Vp laiksi oikeudesta käyttää mittaamis- ja punnitsemisvälineitä, vaikkei niitä ole uudelleen vaattu; HEs 84/1943 Vp laiksi yleishyödylliseen tai hyväntekeväiseen tarkoitukseen vetoamalla harjoitetun taloudellisen toiminnan säännöstelemisestä; HEs 4/1942 Vp laiksi väliaikaisista poikkeuksista kansaneläkelakiin; HEs 105/1949 Vp laiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta s. 3.

⁴⁷ Lainsäädännölliset kokeilut ovat Suomessa tapahtuneet, paitsi delegaation, myös määräaikaislakien avulla. Ks. alaviitettä 25.

⁴⁸ Ks. myös HEs 32/1942 Vp laiksi väkijuomista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Siinä huomautetaan, että kun kuljetettavien juomien enimmäismäärien säännöstelyn tarve voi olla eri osissa maata erilainen, olisi varattava mahdollisuus enimmäismäärien erilaiseen säännöstelyyn eri osissa maata.

D. Säädösten teknillisyyden aiheuttamat vaatimukset

Kaikkien tarvittavien yksityiskohtien määrääminen laissa tuottaa lainsäätäjälle yleensä vaikeuksia. Jos on kysymyksessä tietyn alan ammattitietoutta edellyttävä lainsäädäntö, delegoidaan lainsäädännöllistä toimivaltaa verraten laajasti hallintoviranomaisille, jotka voivat säädöksiä antaessaan kuulla alan asiantuntijoita tai jotka ovat itse alan ammattiviranomaisia. Tällainen lainsäädännön ala on esimerkiksi elintarvikelainsäädäntö. Ko. delegointia, joka ulottuu paljon laajemmalle kuin vain yksityiskohdista määräämisen siirtämiseen hallintoviranomaisille, voidaan kutsua delegoinniksi säädösten teknillisyyden takia.⁴⁹

Lainsäädännön kohteena oleva yhteiskunnallisen toiminnan ala saat-
taa olla hyvin laaja ja edellyttää yksityiskohtaista sääntelyä, joskaan lainsäätäjän tarvitsema alan erityistietous ei ole samassa määrin laadultaan nimenomaan teknillistä kuin edellä tarkoitettussa tapauksessa. Tällaisia lainsäädännön aloja ovat esimerkiksi maankäyttölainsäädäntö ja jakolainsäädäntö. Vaikka parlamentissa on monia kansanedustajia, jotka eri tavoin ovat joutuneet tarkoitettujen lainsäädännön alojen kanssa tekemisiin, joudutaan näidenkin lakien yksityiskohtien sääntelyssä tavallisesti joutautumaan alan ammattiviranomaisiin ja tätä varten delegoimaan hallintoviranomaisille verraten laajoja lainsäädännöllisiä valtuuksia.⁵⁰

Edellä mainituissa tapauksissa on delegoinnin syynä lainsäädännön teknillisyyden ainakin siinä mielessä, että edellytetään säänneltävänä olevan alan erityistä asiantuntemusta. Raja molemmissa edellä olevissa kappaleissa tarkoitettujen valtuuksien laadun välillä on varsin epämääräinen.

Englantilaisessa oikeustieteessä on sille ominaisen delegaatiokäsityksen johdosta toisinaan nimitetty laaja-alaisen lainsäädännön yksityiskohtien järjestämistä yleensä »teknilliseksi» toimenpiteeksi, johon on turvauduttava silloin, kun yksityiskohtien paljous ylittää parlamen-

⁴⁹ Kysymys siitä, miten ja missä laajuudessa parlamentin itsensä olisi tarkoituksenmukaista säätää vähäpätöisimmästäkin asiasta, tulee käsiteltäväksi alaviitteen II 377 kohdalla. Ks. myös *Castberg* II s. 48.

⁵⁰ Vrt. HEs 52/1956 Vp tieliikennelaiksi, missä huomautetaan, että tieliikenteessä käytettävän ajoneuvon ja laitteen tulee täyttää liikenneturvallisuuden ja muutoinkin liikenteeseen soveltuvuuden vaatimukset. Tähän liittyvien yksittäissäännösten runsauden vuoksi on jo lakiteknilisistä syistä ollut pakko ottaa lakiehdotukseen vain periaatteellinen säännös asiasta ja ehdottaa, että tarkemmat säännökset tältä osin annetaan asetuksella. Ks. *TieliikenneL* 29. 3. 1957/143 ja *TieliikenneA* 4. 10. 1957/331. Vrt. samoin HEs 113/1956 Vp säteilysuojauslaiksi.

tin lainsäädäntökyvyn.⁵¹ *Jansson* lausuu perustellusti, että lainsäädännön teknillisyydellä em. merkityksessä ymmärrettynä ei delegaation aiheena ole ollut samaa merkitystä Suomessa kuin muualla, koska tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla on valtiosäännön perusteella laaja asetuksenantovalta.⁵² — Kysymys siitä, miten parlamentti sekä hallitus- ja hallintoviranomaiset yleensä jakavat lainsäädäntötehtävät keskenään, ei kuitenkaan kuulu tässä yhteydessä tarkasteltavaksi, vaan sitä käsitellään erikseen.⁵³

E. Pyrkimys poliittiseen kompromissiin

Jos tiettyä kysymystä tai kysymysryhmää koskeva erimielisyys uhkaa tehdä tyhjäksi lakiesityksen valmistelun tai vaarantaa lain hyväksymisen, joudutaan etsimään keinoja eri osapuolia tyydyttävän ratkaisun aikaansaamiseksi. Tässä tarkoituksessa voidaan ainakin vähempiarvoisissa kysymyksissä delegoimalla siirtää erimielisyyden ratkaiseminen tuonemmaksi, ehkä myös jättää ratkaisuvallta epäpoliittisille virkamiehille.⁵⁴ Silloin on mahdollista itse pääasiassa päästä sovitteluratkaisuun ja saada laki säädetyksi. Jos eturistiriita on syvälinen ja pysyvä, ei tällainen ratkaisu kuitenkaan merkinne muuta kuin erimielisyyksien kärjistymisen siirtämistä.

Syksyllä 1960 yritettiin Suomessa saada lääkärikunnan ja valtiovalan välinen kiista sairaalalääkärien palkkauksesta selvitettyksi säätämällä ylimalkainen L eräistä lääkintöhallituksen maksujen, korvausten ja palkkioiden yleisistä perusteista 30. 12. 1960/547 ja delegoimalla palk-

⁵¹ Jo *Edwin Chadwick* kirjoitti köyhäinhoitolainsäädännön uudistamista koskevassa mietinnössään v. 1834, että lainsäätäjää tuskin voidaan pyytää määräämään huoltolaitoksissa olevien henkilöiden voimien suuruus tai huollettavien alushousujen pituus, leveys ja raaka-aine, ks. *Carr, Delegated legislation (Parliament)* s. 235.

⁵² Ks. *Jansson, Grundlagsutskottets funktioner* s. 215. Samalla sivulla hän viittaa ulkomaisiin käsityksiin: »Lagstiftningens alltmer tekniska karaktär har medfört att ett utarbetande av lagarnas detaljer överstiger parlamentets förmåga: detta bör därför hålla sig enbart till att uppdra de stora linjerna, medan regeringen eller andra för ändamålet lämpade administrativa organ bör utfylla detaljerna.»

Vrt. alaviitettä 50.

⁵³ Ks. V lukua.

⁵⁴ Ks. *Sieghart* s. 113: »It is not lack of time or lack of expert knowledge, but lack of agreement which is primarily responsible for the wide delegation of powers in all questions of economic planning.»

kausta — mm. sen suuruutta — koskevien säännösten antaminen muilta osin, vaikkei ollut päästy yksimielisyyteen säänneltävistä asioista.⁵⁵ Ehdotus lain nojalla annettavasta asetuksesta ei kuitenkaan tyydyttänyt lääkärikuntaa, ja asetus (A sairaanhoitolaitoksen eräisiin palkkauskustannuksiin annettavan valtionavun perusteista 30. 3. 1961/177) saatiin annetuksi vasta pitkällisten ja vaikeiden neuvottelujen jälkeen, joissa sovittiin mm. palkkauksen yksityiskohdista. — Delegaatioon turvautumalla voidaan lakiesityksen hyväksyminen varmistaa myös silloin, kun lainsäätäjät ei ole selvillä siitä, minkä vaihtoehdon valitsisi, tai ei jostakin syystä halua itse suorittaa valintaa.⁵⁶

Vaikka lainsäätäjäkunta pääsisi siinä määrin yksimielisyyteen uuden lainsäädännön tärkeimmistä periaatteista, että laki saadaan säädetyksi, niin ei tämä seikka sinänsä aina riitä estämään ankarienkin vastakohtaisuuksien esiintymistä lain päämääriä toteutettaessa lakia alempiasteisilla säädöksillä.⁵⁷ Valtuudet on kirjoitettu useasti verraten

⁵⁵ Ks. *Esko Kauppila*, Epäviralliset neuvottelut sairaalalääkärien palkkausasiassa ovat jälleen alkaneet, *Suomen lääkärilehti* 16 (1961) s. 173 ss.; *Sairaallääkärit irtisanoutuvat*, *Suomen lääkärilehti* 16 (1961) s. 237 ss.; *Hakukiellot ja irtisanomiset peruutettu*, *Suomen lääkärilehti* 16 (1961) s. 397 ss., varsinkin s. 409, s. 417 ja s. 421.

⁵⁶ *Burdeau*, *Droit constitutionnel* s. 171 viittaa siihen tapaukseen, että lainsäätäjät ei halua itse suorittaa valintaa sille epämieluisessa asiassa eri vaihtoehtojen välillä, vaan delegoi. Samoin *Montané de la Roque* s. 200; *Savater*, *Droit des affaires* s. 31 s.; *Andersen*, *Statsforfatningsret* s. 549. Vrt. *Leppo* s. 16 ja s. 91.

Käsiteltäessä hallituksen esitystä 20/1942 Vp laiksi eräistä poikkeuksista rikosasiain oikeudenkäyntiä ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevista yleisen lain säännöksistä lakivaliokunnan varapuheenjohtaja *M. Erich* huomautti (1942 Vp ptk. s. 368), että valiokunta ei ole perillä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanotavasta, vaan jättää asian »hallituksen valistuneeseen harkintaan hoidettavaksi asetusteitse.» Ks. myös lakivaliokunnan mietintöä 6/1942 Vp.

Tarkoitettu 7 § kuului hallituksen esityksessä: »Kuolemanrangaistus on pantava täytäntöön noudattamalla, mitä siitä on sotaväen rikoslaissa säädetty; ja antakoot sotilasviranomaiset siihen apuaan.» Lakiin 13. 5. 1942/395 otettiin 7 § siinä muodossa kuin valiokunta ehdotti: »Kuolemanrangaistus on pantava täytäntöön ampuamalla, noudattaen muutoin soveltuvin kohdin, mitä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta on säädetty.»

⁵⁷ Ajattelen esimerkiksi *Kansakoululain* (1. 7. 1957/247) 2.3 §:n soveltamista. Po. momentti kuuluu seuraavasti: »Kansakouluun voi sen osana kuulua keskikoulu, jonka tulee oppimääriltään vastata valtion keskikoulua ja jonka perustamishoidosta säädetään asetuksella.» Asiaa koskevista kirjoituksista ks. *Uuden Suomen* pääkirjoitusta »Eräs koulupoliittinen operaatio» 23. 1. 1958; *Hufvudstadsbladetin* pääkirjoitusta »De kommunala mellanskolorna» 1. 2. 1958; *A. Salmelan*

väljästi, ja hallituksella saattaa joskus olla taipumus tulkita valtuuksia toisella tavalla kuin aikaisemmin on ollut tapana tai lakia säädettäessä oletettiin. Kun Willis lausuu, että delegaatiossa on kysymys vain siitä, missä muodoissa lainsäädäntöä annetaan, millä keinoin parlamentti toteuttaa hyväksymänsä politiikan,⁵⁸ jättää hän huomioon ottamatta, että annettujen valtuuksien tulkitseminen ja käyttäminen ei useinkaan ole riidatonta.

Delegaatiota voidaan yrittää käyttää kiertotienä niiden päämäärien saavuttamiseksi, joita lakia säädettäessä ei onnistuttu toteuttamaan. Valtuuttavan lain nojalla annetun säädöksen tulee kuitenkin tarkoin pysytellä myönnetyn toimivallan rajoissa, ja kun delegoidun lainsäädännön laillisuus joutuu tavallisesti useammallakin tavalla tarkastuksen alaiseksi, ei tällaisilla pyrkimyksillä voi olla mainittavaa merkitystä.

3. DELEGAATIO ON PYSYVÄ ILMIÖ

A. *Delegaatio on ominaista 1900-luvulle*

Ennen 1800-lukua ei delegointiongelmaa tämän tutkimuksen tarkoitamassa merkityksessä lakien ja lainsäädännön muotojen samoin kuin muodollisen lainvoiman (ks. s. 128) epämääräisyyden vuoksi ole juuri päässyt syntymään. Heckscher huomauttaa, että vielä 1500-luvulla-kin Englannissa parlamentin päätöksissä tuskin käsiteltiin muuta kuin lainsäädännön yleisiä periaatteita yksityiskohtiin puuttumatta.⁵⁹ Valtiopäivien toiminta lainsäädäntökysymyksissä oli Ruotsissa 1600-luvulla varsin summaarista (IV alav. 4—6) ja vasta 1700-luvulla alkoi vakaantua käsitys lakien muodollisesta lainvoimasta. Muissa pohjoismaissa samoin kuin Keski-Euroopan maissa merkitsee vasta Ranskan suuresta vallankumouksesta alkanut aikakausi lainsäätämiskompetenssin jakaantumista toisaalta kansanedustuslaitoksen ja toisaalta hallintoviranomaisten kesken. Jos määrittelemme delegoinnin kompetenssin muuttamiseksi (V alav. 287), on ensin kompetenssin oltava valtiosäännössä selkeästi vahvistettu. Sitä ennen sattuneilla, kansanedustuslaitoksen ja hallitsijan välistä lainsäädännöllisen toimivallan jakoa koskevilla

vastinetta »Keskikoulun ongelma» Helsingin Sanomissa 30. 1. 1958 sekä *Helsingin Sanomien* pääkirjoitusta »Kouluriita» 14. 2. 1958.

⁵⁸ Willis s. 9: »The controversy which at present rages around delegation of legislative power is not in essence concerned with anything more than procedure.»

⁵⁹ Ks. Heckscher s. 7.

tapauksilla on varmaan historiallista mielenkiintoa, mutta tuskin merkitystä delegaation oikeudelliselle tutkimukselle.⁶⁰

Delegaatiota oli havaittavissa jo 1800-luvulla monien valtioiden lainsäädännössä, mutta se saavuttaa kuitenkin vasta 1900-luvulla nykyisen laajuutensa ja merkityksensä.⁶¹ Delegaation lisääntyvä käyttö on omi-

⁶⁰ Ks. kunnallisoikeuden alalta samoin *Makkonen*, Lm 1964 s. 778 ss.

Eräät tutkijat pitävät aikaisimpana delegointia sisältävänä säädöksenä tapulilakia (Staple Act) Englannissa vuodelta 1385, ks. *Mackenzie* s. 167. *Committee* s. 13 katsoo kuitenkin po. statuuttia käsitellessään aiheelliseksi huomauttaa, että lainsäädännön muodot eivät olleet tähän aikaan vielä lopullisesti selvinneet.

Henrik VIII ymmärsi käyttää parlamenttia apunaan tarvitsemiensa valtaoikeuksien saavuttamiseksi, ja hänen aikanaan annettiin useita valtuuttavia lakeja. Niistä on tunnetuin eräs v. 1539 annettu statuutti (Statute of Proclamations 1539. 31 Hen. VIII, Ch.8). Kuningas sai sillä yleisen valtuuden antaa neuvostossaan julistuksia, joilla tuli olla parlamentin säätämän lain voima (shall be observed as though they were made by Act of Parliament). Toimivalta oli kuitenkin sikäli rajoitettu, että julistuksilla ei saanut muuttaa common law'ta eikä säädännäistä oikeutta, ei loukata omaisuus oikeuksia eikä määrätä kuolemanrangaistusta. Muuten kruunu, so. kuningas, sai määrätä sellaisia rangaistuksia julistusten rikkomisesta kuin hänestä näytti välttämättömältä (and whosoever shall willingly offend any article contained in the said proclamations, shall pay such forfeitures, or be so long imprisoned, as shall be expressed in the said proclamations). — *Dicey*, The law of the Constitution s. 51 on julkaissut statuutin tekstin.

Statuutin antamisen aikaan oli jo vakiintunut tapa, minkä mukaan hallitsijan prerogatiivaltansa nojalla antamia julistuksia ei saatettu julkisuuteen ennen alahuoneen kanssa käytävää neuvottelua. Po. statuutin nojalla annettiin noin 120 julistusta, mutta yhdessäkään tapauksessa ei statuutti olisi ollut välttämätön niiden antamiseksi. Statuutti kumottiin heti Henrik VIII seuraajan Edvard VI hallituskauden alussa v. 1547.

Toiset tutkijat, kuten *Dicey*, The law of the Constitution s. 51 ja *Sieghart* s. 13 katsovat, että statuutti oli — *Sieghartin* sanoja lainatakseni — kuninkaan lainsäädäntövallan korkean veden merkki. Useimmat tutkijat ovat kuitenkin päätyneet siihen tulokseen, että mainitun statuutin käyttämisellä hallitsija itse asiassa tunnusti, että hänen itsenäisen, prerogatiiviin perustuvan lainsäädäntövaltansa käyttäminen nyt riippui viime kädessä parlamentin suostumuksesta. Tätä mieltä ovat *Carr*, Delegated legislation s. 52; *Keeton* s. 65; *Mackenzie* s. 168; *Maitland* s. 253 ja *Wade*, Introduction s. XCVIII. *Sieghart*kin joutuu s. 14 toteamaan, että statuutti rajoitti hallitsijan prerogatiivia ja näin pikemmin vahvisti kuin heikensi parlamentin lainsäädännöllisiä oikeuksia.

Kuninkaan julistuksia, jotka koskivat samanlaisia asioita kuin Statute of Proclamations, annettiin ennen statuutin säätämistä ja sen kumoamisen jälkeen.

⁶¹ Ns. mainion vallankumouksen mukaisen vallanjaon vakiintuessa 1700-luvulla delegaatio olisi ollut Englannissa mahdollista ja sitä tapahtuikin jossain määrin. Kun parlamentti toimi yhtä hyvin hallintotehtävien suorittajana kuin lainsäätäjänä,

naista kuluvalle vuosisadalle. Poliittisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin murroskausiin on aikaisempinakin vuosisatoina liittynyt hallitusvallan vahvistuminen.⁶² Lainsäädännöllinen valtuutus kuuluu uudentyyppiin, valtion voimakkaan aktiviteetin ja valtiojohtoisuuden sävyttämään aikakauteen, sen tunnetuimmat ilmaukset liittyvät maailmansotiin ja talouspuliin. Tällaisten ilmiöiden oireiden on 1800-luvun ihmisistä täytynyt tuntua jollakin tavoin poikkeuksellisilta ja tilapäisiltä.⁶³ Luultiin, että delegaatiosta olojen »normalisoituessa» kokonaan päästäisiin.

Kun tarkastelemme niitä syitä, jotka tätä nykyä edelleen vaikuttavat delegaation käytön puolesta, on todettava, että lukumääräisesti vain verraten vähäinen, joskin ehkä merkittävin osa valtuuttavista säännöksistä liittyy kriiseihin ja sotiin. Lainsäätäjäkunnan työmäärä on edelleen suuri ja yksinkertaistettua lainsäädäntömenettelyä tarvitaan lainsäätäjäkunnan vapauttamiseksi kaikkien yksityiskohtien harkitsemisesta. Tarve kokemuksen hyväksikäyttöön, lainsäädännön sopeuttamiseen erilaisiin oloihin, teknillisuonteisten säännösten vähentämiseen yleisestä lainsäädännöstä ja poliittisen kompromissin saavuttamiseen delegaation avulla on edelleen ja nähtävästi myös lähitulevaisuudessa olemassa. Niin kauan kuin perusteellista lainsäädäntömenettelyn tai lainsäädäntötekniikan uudistusta ei toteuteta, tarkoitetut ongelmat säilynevät samoin kuin delegaation tarve niiden ratkaisemiseksi. On selvää, että valtuuttavien lakien ja delegoidun lainsäädännön lukumäärä, laajuus ja laatu ovat rauhanomaisissa oloissa erilaiset kuin kriisien aikana, mutta yhtäkaikki on kysymys asiallisesti samasta ilmiöstä.

Kun delegaatio on muodostunut pysyväksi menettelytavaksi, tästä toteamuksesta seuraavat johtopäätökset koskevat myös delegaation tie-teelliselle tutkimiselle asetettavia tehtäviä. Tutkimuksen on kyettävä selvittämään ja systematisoimaan delegaation oikeudelliselle arvioimiselle tarpeelliset teoreettiset lähtökohdat ja delegaatiokäytäntö, jotta

sen käsittelemien lakien lukuisat yksityiskohdat tappoivat parlamentin mielenkiinnon lainsäädäntöön. 1700-luku oli Englannissa lainsäädännöllisen ja yhteiskunnallisen lamaannuksen aikaa, ks. *Keeton* s. 58. *Port* toteaa s. 124, että parlamentti ahtoi lakeihin suuren määrän yksityiskohtia.

⁶² *Andenaes*, *Domstolenes stilling* s. 287 kirjoittaa, että taloudellisen säännöstelypolitiikan tueksi tarvitaan enemmän lakeja kuin liberaalista talouspolitiikkaa harjoitettaessa. Ks. myös *Sieghart* s. 111—114.

⁶³ Mielipiteistä 1800-luvulla ja niiden muutoksista ks. *Dicey*, *Law & public opinion in England*. Hän pitää s. 219 ss. muutosten syynä filantrooppisia virtauksia, toimintaa työväenlainsäädännön parantamiseksi, ammatillisen liikkeen voimistumista, äänioikeuden laajenemista ja taloudellisen ajattelutavan muuttumista.

yksittäistapausten käsittelyssä päästäisiin kasuistiikasta ja ratkaisu voitaisiin perustaa yhtenäisiin oikeudellisiin sääntöihin. Delegaatio tarkoittaa erästä perustavaa laatua olevaa oikeussuhdetta, mitä ei voida oikeudellisen todellisuuden analyysissä sivuuttaa.

B. Delegaatio on periaatteessa hyväksytty

Delegaation avulla on pyritty ratkaisemaan useita ns. länsimaisille demokratioille 1900-luvulla yhteisiä ongelmia. Monet tutkijat toteavat, että delegaatiosta on 1900-luvulla tullut suoranainen välttämättömyys.⁶⁴ Ei liene liian rohkeaa yleistää sitä johtopäätöstä, jonka Committee on Minister's Powers lausui Englannissa jo kolmekymmentä vuotta sitten: »The truth is that if Parliament were not willing to delegate law-making power, Parliament would be unable to pass the kind and quantity of legislation which modern public opinion requires.»⁶⁵

Kun delegointiin on totuttu, näyttävät siihen johtavat tendenssit vain vahvistuvan. Sitä periaatteellista arvostelua delegaation käyttöä vastaan, jota eräissä maissa esiintyi 1920- ja 1930-luvulla,⁶⁶ ei enää juuri ole havaittavissa. — Eri asia tietenkin on, että eri maiden oikeusjärjestykset suhtautuvat eri tavoin delegoinnin sallittavuuteen ja laajuuteen.

Varsinkin toisen maailmansodan jälkeen kirjoitetuista tutkimuksista ilmenee, että delegaatioon on jo totuttu ja se on periaatteessa hyväksytty.

⁶⁴ Harrison toteaa s. 125: »As regards delegated legislation, it must be emphasized that problem is not how to do without it, or with less of it, but simply how to make the best use of it.»

Ks. samaa tarkoittaen Strauss s. 170 s.; Klein, Übertragung s. 79—82; Friedmann s. 287 s.

⁶⁵ Ks. Committee s. 23. Tämän komitean samoin kuin englantilaisten tutkijoiden lausumia luettaessa on tietenkin muistettava, että englantilaisten käsitys delegaation alasta on hyvin laaja, ks. alaviitteen II 184 kohdalla.

⁶⁶ Sir John Marriott lausui alahuoneessa 14. 2. 1929 seuraavaa: »I think this House has been far too careless in regard to the way in which it has given powers of subordinate legislation to departments of the State ... Legislation is one thing and administration is another. In this House we are concerned with legislation and I think, speaking generally, that any tendency is deplorable which gives over to the administrative side of public departments functions which ought to be jealously retained in the hands of this and the other House of Parliament», House of Commons Debates, Vol. 225 s. 594. Vrt. myös pääministeri Baldwin alahuoneessa 4. 3. 1929, House of Commons Debates, Vol. 226 s. 24 ss.

Englannissa lordi Heward of Bury kirjoitti v. 1929 kirjan »The new despotism», joka sisälsi mm. ankaraa delegoinnin kritiikkiä. Monet muutkin yhtyivät kritiikkiin ja hallitus nimitti komitean tutkimaan asiaa (Committee on Ministers' Powers,

Delegaatioon kohdistuva arvostelu ei enää pyri sen poistamiseen tai huomattavaan vähentämiseen, vaan yrittää löytää keinoja delegaatiotekniikan sekä valvonnan kehittämiseksi. Yksilön oikeusturvaa ja sen suojaamista Norjassa käsitellyt komitea pitää delegaatiota täysin tavallisena menettelytapana ja esittää suosituksia, jotka tarkoittavat vain delegaatiomenettelyn entistä tarkempaa muodollista ja asiallista valvontaa.⁶⁷ Samanlaiseen lopputulokseen päätyy myös vuonna 1959 New Delhissä oikeusvaltioajatusta selviteltyt kansainvälinen lakimieskongressi.⁶⁸

C. *Delegaatio on vilkkaan tieteellisen tutkimuksen kohteena*

Delegaatiota voidaan pitää 1900-luvun oikeuselämässä niin merkittävänä ja tärkeänä ilmiönä, että sen tunteminen sekä tutkimukseen perustuva systematisoiminen, tulkitseminen ja soveltaminen on yhteiskunnallisen vallankäytön selkeän sääntelyn kannalta välttämätöntä.⁶⁹ Onhan kysymyksessä maan korkeimpien valtioelinten, toisaalta kansanedustuslaitoksen ja toisaalta valtion päämiehen ja ministeristön, välisten toimivaltasuhteiden järjestäminen.

jonka puheenjohtajana toimi lordi Donoughmore). Komitean mielestä delegaation käyttö olisi eräissä tapauksissa kokonaan lopetettava, eräissä tapauksissa sitä olisi rajoitettava, ja delegaatio kokonaisuudessaan olisi asetettava parlamentin tehokkaamman valvonnan alaiseksi.

Varoittavia lausumia esitetään vielä toisen maailmansodan jälkeenkin, varsinkin sveitsiläisessä kirjallisuudessa. Ks. myös *Götrik* s. 298–300.

⁶⁷ Ks. *Forvaltningskomiteen* s. 316–319.

⁶⁸ Ks. *The Rule of Law* s. 6–8. Ks. samoin alaviitteitä 82–83 sekä Kansainvälisen lakimieskomission kokouksesta Brasiliassa vuonna 1962 *Lm* 61 (1963) s. 177 ja *Mitteilungsblatt der Internationalen Juristen-Kommission* Nr. 14, April 1963.

⁶⁹ Kuten edellä s. 13 s. esitetyistä delegaation käytön syistä ilmenee, delegaatioon turvaudutaan mm. valtion ollessa sisäisen tai ulkonaisen hätätilan alaisena. Valtiovallan käyttö järjestetään tällöin hätätilan asettamien vaatimusten mukaisesti. Kun po. järjestely merkitsee vallan keskitystä, voidaan sitä asiallisesti pitää nykyaikaisena vastineena roomalaisten menettelylle heidän valitessaan diktaattorin korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi hätätilan aikana, ks. tästä *Theodor Mommsen*, *Roemisches Staatsrecht* II/1. Unveränderter, photomechanischer Nachdruck der dritten Auflage. Basel 1952 s. 141–172. Saksalaiset ovat tämän yhteyden ilmaisseet kutsuessaan Weimarin tasavallan 48 artiklan 2 momentin perusteella annettuja asetuksia nimellä »Diktaturverordnung». Ks. myös *Rossiter* s. 9 s. ja 15 ss.

Triepel, *Delegation* s. 6 huomauttaa siitä, että esim. Yhdysvalloissa ja Ranskassa delegaation määrittelystä riippuu merkittävien valtio-oikeudellisten kysymysten ratkaisutapa.

Oikeusoppineet ovat Suomessa pitäneet delegaation tutkimista tarpeellisenä ja kiireellisenä tehtävänä. *Kaira* lausui vuonna 1953 seuraavaa: »Valitettavasti ei siihen (so. delegaatioon) ole tähän asti kiinnitetty sitä huomiota, jota sen tärkeys edellyttää. Sitä ei ole tarpeeksi tieteellisesti tutkittu ja siitä johtuen on käytäntökin riittävää tukea vailla epäyhtenäinen.»⁷⁰ *Merikoski* kirjoittaa puolestaan: »Mutta delegointivallan rajojen selvittelyä kaivataan. Tutkimus siitä, mitä minkinasteilla säädöksillä voidaan säätää, on kipeän tarpeen vaatima.»⁷¹

Miltei kaikkiin Pohjoismaissa viime vuosikymmeninä julkaistuihin hallinto- tai valtiosääntöoikeuden yleisesityksiin sisältyy delegaatiota koskevia lukuja tai kappaleita. Useat laajat artikkelit, joita ovat julkaisseet esim. *Eckhoff*, *Erich*, *Herlitz*, *Kaira*, *Kastari*, *Meyer*, *Rasting* ja *Ross*, sisältävät delegaatiota koskevia yleisselvityksiä tai sen osakysymysten käsittelyä.⁷² *Eckhoff* ja *Gjelsvik* yhdessä sekä *Blom* yksinään ovat julkaisseet yksityiskohtaisen kommentaarin erääseen laaja-alaista delegointia sisältävään norjalaiseen lakiin.⁷³ *Strömberg* on eräässä tutkimuksessaan käsitellyt delegaation käsitettä.⁷⁴ Komiteanmietinnöissä on puututtu niin lainsäädäntövallan kuin hallintovallan delegaatioon.⁷⁵

Tingsten on kirjoittanut kaksi monografiaa delegaatiokäytännöstä ensimmäisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisinä vuosina.⁷⁶ Hänen tutkimuksensa ovat kuitenkin valtio-opillisia. Pohjoismaissa ei ole toistaiseksi julkaistu lainsäädäntövallan delegaatiota oikeudelliselta kannalta käsittelevää monografiaa; *Uotilan* v. 1963 julkaisema teos päätösvalan siirtämisestä käsittelee hallintovallan delegaatiota. Tämä puute on Suo-

⁷⁰ *Kaira*, Puheenvuoro s. 32.

⁷¹ *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 10 s.

⁷² Ks. *Eckhoff*, NAT 1961 s. 472 ss.; *Erich*, Lm 1941 s. 653 ss.; *Herlitz*, Några iakttagelser s. 113 ss.; *Kaira*, Lm 1931 s. 1 ss.; *sama*, StvT 51 (1948) s. 113 ss.; *Kastari*, DL 1961 s. 69 ss.; *Meyer*, Retsanordningar; *Rasting*, Tfr 1934 s. 52 ss.; *Ross*, Tfr 1957 s. 372 ss. *Merikosken* teoksessa »Laillisuusvalvonta» II luku käsittelee delegointia, *Kastarin* teoksessa »Suomen Pankin erikoisasema» on laajahko delegaatiota koskeva esitys s. 56—70, minkä lisäksi on huomattava hänen 14. 3. 1955 päiväänsä lausunto perustuslakivaliokunnalle sekä 13. 10. 1959 päivätty, samoin perustuslakivaliokunnalle annettu lausunto.

⁷³ Ks. *Eckhoff & Gjelsvik*, Prisløven; *Blom*, Prisløven.

⁷⁴ Ks. *Strömberg*, Den lokala förordningsmakten s. 11 ss.

⁷⁵ Ks. *Organisaatiokomitean periaatemietintö* s. 27 ss.; *Forvaltningskomiteen* s. 311 ss.; *SOU* 1952: 24.

⁷⁶ Ks. *Tingsten*, Konstitutionella fullmaktslagar; *sama*, Regeringsmaktens expansion.

men osalta selitettävissä sillä, että kun perustuslakimme tuntee ns. kii-reellisen perustuslainsäätämismenettelyn, monet muissa maissa dele-gaatiota käytettäessä havaitut oikeudelliset ongelmat eivät meillä esiinny yhtä vaikeina.

Pohjoismaiden ulkopuolella delegaatio on joutunut vilkkaan tieteelli-sen tutkimuksen kohteeksi. Useat artikkelit ovat tärkeitä myöhemmälle tutkimukselle — tarkoitan mm. artikkeleita, joita ovat kirjoittaneet *Esmein*, *Carré de Malberg*, *Duguit* ja *Jacobi*⁷⁷ — ja delegaatioita kos-keva tutkielma on monissa tapauksissa jaksettu laajentaa monografiaksi. Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Englannissa ja Yhdysvalloissa on 1900-luvulla julkaistu runsaasti suoranaisesti tätä aihepiiriä käsitteleviä tai sitä sivuavia tutkimuksia.⁷⁸ Myös monissa pienemmissä maissa, kuten Sveitsissä ja Belgiassa, on delegaatiota tutkittu perusteellisesti. Tiedos-sani on toistakymmentä Sveitsissä toisen maailmansodan aikana tai sen jälkeen ilmestynyttä monografiaa, joiden aihepiiriin kuuluu ainakin tär-keänä osana delegaatio. Varsin monessa tapauksessa tutkimus on kir-joitettu lakitieteen tohtorin arvon saamiseksi.

Saksan liittotasavallassa toimiva valtiotieteen tutkijoiden yhdistys järjesti vuonna 1952 monipäiväisen keskustelun, jonka aiheena oli miltei yksinomaan delegaatio oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna, »Übertragung gesetzgebender Gewalt».⁷⁹ Valtiotieteen tutkijoiden Roo-massa v. 1959 pitämän kongressin eräänä aiheena oli lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välinen suhde.⁸⁰ Delegaatiota käsiteltiin useissa kongressia varten laadituissa raporteissa. Vuonna 1959 pidettiin New Delhissä Kansainvälisen lakimieskomission kongressi, jonka yleisaiheena

⁷⁷ Ks. *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 200 ss.; *Carré de Mal-berg*, *Bulletin de la société* 1925 s. 398 ss.; *Duguit*, *R.D.P.* 1924 s. 131 ss.; *Jacobi*, *Rechtsverordnungen*.

⁷⁸ Tutkimusten luetteleminen erikseen on tarpeetonta, koska niihin tullaan viittaamaan delegaatiota käsiteltäessä. Tämän kirjoittajalle on — Pohjoismaiden ulko-puolella ilmestyneitä teoksia ajatellen — ollut suurinta hyötyä niistä, joita ovat kir-jottaneet *Allen*, *Carré de Malberg*, *Duguit*, *Giacometti*, *Jesch*, *Kuhne*, *Kägi*, *Loe-wenstein*, *Marti*, *Masnata*, *Nawiasky*, *Reymond*, *Schmitt* ja *Sieghart*.

⁷⁹ Alustukset ja keskustelu ovat ilmestyneet kirjana, jonka nimi on »Die Übertragung rechtsetzender Gewalt», Frankfurt am Main 1952.

⁸⁰ Ks. *Association internationale de science politique*. Congrès de Rome. Rap-ports du législatif et de l'exécutif, varsinkin kohta IV. B: »D'un point de vue posi-tif, à quoi répond dans les sociétés modernes la coexistence des organes législatifs et exécutifs: à une division du travail (et de quel ordre) à l'organisation d'un contrôle du pouvoir et d'une opposition au pouvoir à des antagonismes sociaux.» Kongressin raportit on monistettu.

oli oikeusvaltio. Kongressin loppuraportissa samoin kuin suosituksissa on delegaatiolla keskeinen asema.⁸¹ Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 13. yleisessä kokouksessa kesällä 1961 delegaatio oli eräänä keskusteluteemana, joskin alustuksessa ja keskustelussa liikuttiin etupäässä hallintovallan delegaation alalla.⁸²

Vielä voidaan mainita, että kun Ruotsissa Saltsjöbadenissa pidettiin vuonna 1962 Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan valtioita varten järjestämä seminaari, jonka aiheena oli hallintovallan väärinkäyttö, seminaarin keskusteluissa, osanottajien raporteissa, seminaarin hyväksymässä työraportissa samoin kuin seminaarin ohjelmassa yleensä delegaatiolla oli huomattava asema.⁸³

4. TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN

Tutkimustehtävän asettaminen ja arvoarvostelmat. Väitöskirjansa alussa *Muukkonen* toteaa lapidaarisesti, että asetetusta tehtävästä voidaan aina olla eri mieltä, että tutkimustehtävän asettaminen on arvo-probleemi.⁸⁴ Hänen tarkoituksenaan on ilmeisesti huomauttaa siitä, että tutkimusaiheen valintaan vaikuttavat tutkijan omat subjektiiviset kannanotot. Muukkosen toteamus pitää paikkansa myös tähän tutkimukseen nähden: tutkimusaiheen valintaan ovat vaikuttaneet vanhempien tutkijoiden sekä kirjoittajan henkilökohtaiset arvostukset aiheen »hyödyllisyydestä» ja »tärkeydestä».

Hintikka on eräässä kirjoituksessaan käsitellyt yksityiskohtaisesti arvokäsitteiden asemaa yhteiskuntatieteissä.⁸⁵ Hän huomauttaa, että

⁸¹ Ks. *The Rule of Law*, Report of committee II (The executive and the rule of law), s. 6—8.

⁸² Ks. NAT 1961 s. 472 ss.

⁸³ Ks. seminaarin loppuraportista *United Nations 1962 seminar* s. 9—11.

⁸⁴ Ks. *Muukkonen*, Muotosäännökset s. 4.

⁸⁵ Ks. *Hintikka*, Ajatus 1957 s. 27 ss. *Hintikka* mainitsee s. 27, että sosiaalitieteen käsitteiden ja arvokäsitteiden välinen riippuvuus- tai vaikutussuhde saattaa ilmetä esim. seuraavilla tavoilla:

a) yksityisen tutkijan arvostavat kannanotot vaikuttavat tutkimusaiheen valintaan;

b) yksityisen tutkijan arvostavat kannanotot vaikuttavat käytettyjen käsitteiden ja tutkimusmenetelmien valintaan; ja

c) yksityisen tutkijan arvostavat kannanotot vaikuttavat tutkimustuloksina esitettyihin väitteisiin.

Vaatus, että yhteiskuntatieteen on oltava arvovapaa, voi kieltää jonkin tai jotkin po. riippuvaisuussuhteista tai ne kaikki.

yhteiskuntatieteen harjoittaja joutuu tarkastelemaan esimerkiksi väitettä »yhteiskunnan Y piirissä pätee normi n» tai väitettä »yhteiskunnan Y piirissä hyväksytään arvostus a». Väitteiden ymmärtämiseksi tutkijan tulee ymmärtää kaikki normiin n tai arvoarvostelmaan a sisältyvät käsitteet. Väitteiden totuus ei kuitenkaan ole riippuvainen normin n tai arvoarvostelman a asemasta tutkijan itsensä hyväksymässä normi- tai arvojärjestelmässä. Toisin sanoen: tutkijan tutkimustuloksen ei tarvitse välttämättä olla riippuvainen hänen normi- tai arvojärjestelmästään.⁸⁶

Monien tutkimusaiheiden valintaan on vaikuttanut se »hyöty», »merkitys» tai »arvo», minkä tutkija katsoo valitsemansa aiheen tutkimisella olevan tieteelle, yhteiskunnalle tai molemmille. Aiheen valinnassa ilmenevästä arvostamisesta ei kuitenkaan välttämättä johdu mitään, mikä koskisi tutkijan käyttämiä käsitteitä, tutkimusmenetelmiä tai tutkimustuloksia. Tutkija ei siis voi taata menetelmiensä ja tutkimustulostensa objektiivisuutta vain sillä, että hän valitsee tutkittavakseen mahdollisimman neutraaleja kysymyksiä.⁸⁷ Toisaalta hänen käyttämiensä metodien ja saavuttamiensa tutkimustulosten objektiivisuutta ei periaatteessa voi järkyttää se seikka, että tutkija on valinnut tutkimusaiheekseen mielestään »tärkeän», »hyödyllisen» kysymyksen.⁸⁸

Oikeustiede tutkii oikeussääntöjä, joilla hyvin monessa tapauksessa on yhteiskunnan olojen muuttamiseen tähtäävä poliittinen tarkoitus. Niiden antaja on arvostanut tietyt päämäärät tavoittelemisen arvoisiksi; siitä päästään selville lain valmisteluasiakirjoista, parlamentin päätöksiinsä liittämistä suosituksista sekä tietenkin lakitekstistä.⁸⁹ Lainsäätäjät käyttävät usein lakitekstissä arvoarvostelmia kuten kohtuullinen kor-

Monimutkaisessa arvostuksessa ei kysytä, onko normi arvokas vai ei. Sen arvo on ko. arvostustilanteen ulkopuolella eikä normiarvostusfunktioita todettaessa tarvitse ottaa varioivana tekijänä huomioon mitään normien (laatu)ominaisuutta, Saarnio, Ajatus 1944 s. 135—137.

⁸⁶ Ks. *Hintikka*, Ajatus 1957 s. 41; *Hyvärinen* s. 20.

Varsin mielenkiintoinen on *Sariolan* kriittinen artikkeli, Vanhat ja uudet sosiaaliteoriat, *Suomalainen Suomi* 31 (1963) s. 15 ss.

⁸⁷ Ks. *Hintikka*, Ajatus 1957 s. 27—30.

⁸⁸ Ks. *Hintikka*, Ajatus 1957 s. 28.

⁸⁹ Etenkin laajoja lainsäädännöllisiä valtaoikeuksia delegoivissa laeissa tämä käy selkeästi ilmi niiden tarkoitusta osoittavasta pykälästä, ks. luvussa VII olevia esimerkkejä. Vrt. myös L valuutan säännöstelystä 4. 12. 1959/441, 1 §: »Valtioneuvostolla on maan maksukyvyyn turvaamiseksi valta ...» Päämäärien täsmällisestä osoittamisesta ks. alaviitteen III 149 jälkeen.

vaus, ilmeinen tai kohtuullinen hyöty ja tärkeä yleinen etu.⁹⁰ Oikeussäännöt ovat luonteensa vuoksi arvoilla kyllästettyjä. Tämän seikan ei kuitenkaan sinänsä tarvitse estää tutkijaa tarkastelemasta niitä tutkimuskohteena objektiivisesti, suorittamatta niiden sisältöön kohdistuvaa subjektiivista arvostusta.

Oikeuselämässä joudutaan useasti ratkaisemaan sellaisia tapauksia, joissa oikeuslähteet ja oikeustiede eivät anna varmaa johtoa. Tuomioistuimen on tästä huolimatta annettava ratkaisu.⁹¹ Sillä ei ole oikeutusta jättää oikeussuojapyyntöä tutkittavaksi ottamatta tai suhtautua siihen muuten kielteisesti vain sillä perusteella, että tapaukseen soveltuva oikeussääntö ei näytä olevan välittömästi löydettävissä. Tuomari joutuu tällaisessa tapauksessa laintulkintaa käyttäen etsimään tuomionormin. Monet laintulkintakeinot edellyttävät arvoarvostelmien käyttämistä ja arvostamista. Sellaisia ovat esimerkiksi lain tarkoitus eli

⁹⁰ Ks. esim. PaloL 2. 12. 1960/465, 39 § 1 mom.: »Henkilö, joka määräyksestä on ottanut osaa toisen omaisuutta kohdanneen palon sammutustyöhön neljää tuntia pitemmän ajan, saa yli menevältä ajalta menettämästään työansiota korvauksena kohtuullisen palkkion kunnalta»; RakennusL 16. 8. 1958/370, 88 § 2 mom.: »Milloin 70 tai 76 §:ssä tarkoitettusta toimenpiteestä, josta on korvausta maksettava, on myös ilmeistä hyötyä korvauksen saajalle, on korvaus sovitettava sen mukaan, omistajan oikeutta täyteen korvaukseen kuitenkin supistamatta»; PalkkaL 3 § 6 mom.: »Milloin erittäin tärkeä yleinen etu vaatii, voidaan eroamisiän saavuttanut henkilö nimittää virkaan, jonka tasavallan presidentti täyttää ja joka ei ole tuomarinvirka, sekä edellä tässä pykälässä sanotuin tavoin pysyttää virassa»; YhdL 1 § 1 mom.: »Semmoisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten, mikä ei ole vastoin lakia tai hyviä tapoja, saa perustaa yhdistyksiä, noudattaen mitä tässä laissa säädetään.»

Ks. myös RakennusL 57 § ja 70 § sekä 76 §:ssä olevat sanonnat »huomattava vaikeutuminen» ja »ilmeisesti tuottaa vahinkoa».

Merikoski, Vapaa harkinta s. 41 on sitä mieltä, että joustavat oikeusnormit, joihin sisältyy toimivalta arvo- ja astearvostelmien käyttämiseen, eivät anna asian ratkaisijalle vapaata vaan ns. sidottua harkintavaltaa, jota käytettäessä tulisi pyrkiä yhteen ainoaan (objektiivisesti) oikeaan ratkaisuun. — Yhden ainoan oikean ratkaisun teoriasta ja sen arvioinnista ks. Sipponen, Lm 1965 s. 197 ss.

Brusiin, DL 1938 s. 286 ss. ja Kivimäki, Lm 1950 s. 302 ss. eivät näytä pohtivan sitä kysymystä, missä määrin yleislausekkeet osoittavat objektiivista tai subjektiivista arvostamista.

Arvostuksista ja arvostamisesta yleensä ks. Saarnio, Ajatus 1944 s. 147 ss.

⁹¹ Ranskan code civil sisältää klassillisen 4 artiklan: »Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice.» Code pénal sisältää tämänkaltaisesta menettelystä rangaistusuhan jokaiselle tuomarille tai tuomioistuimelle, jokaiselle hallintovirkamiehelle tai viranomaiselle (art. 185). Ks. myös Alanen, Oikeuslähde s. 54; Lehtinen s. 1.

ratio legis, asian luonne tai valtiosäännön henki.⁹² Arvostamista sisältää sekä eri tulkintamahdollisuuksien kesken suoritettu valinta että tulkinalla suoritettu päättely. Arvostuksen merkitys ilmenee parhaiten siinä tapauksessa, että eri tulkintakeinot vievät erilaisiin lopputuloksiin, jolloin ei voida logiikan avulla löytää ratkaisun perustaksi asetettavaa tuomionormia.

Ahlander erottaa toisistaan teoreettisen eli tieteellisen argumentoinnin ja käytännöllisen argumentoinnin, joka perustuu arvostuksille.⁹³ Hän toteaa, että tiedemiehenkin argumentointiin kuuluu kumpaakin tyyppiä olevia perusteluja. Mielestäni Ahlander osuu väitteessään oikeaan.

Näin ollen tiedemies — samoin kuin tuomarikin — joutuu tavallisesti suorittamaan arvostamista ja perustamaan kantansa myös arvostelmiin, mikäli hän haluaa ratkaista tietyn oikeuskysymyksen.⁹⁴ Kaikissa tapauksissa tämä ei ole välttämätöntä. On olemassa myös niin yksiselitteisesti kirjoitettuja lakeja ja niin yksinkertaisia tapauksia, että lakia voidaan soveltaa yksistään muodollis-logisen tulkinnan avulla.⁹⁵

⁹² Alanen, Oikeuslähde, ei erityisesti tähdennä arvostamisen merkitystä laintulkinnassa eri laintulkintateorioita selostaessaan, mutta vertaillessaan niitä keskenään hän lausuu s. 97: »Kun oikeudellinen ratkaisu on loogis-intuiitiivinen — mikäli on kysymys todella vaikeasta ratkaisusta — liittyy lain soveltajan harkintaan jo tämän seikan johdosta yleensä arvostuselementtejä. Oikeudellista ratkaisua ei ole syytä kuitenkaan tällä perusteella sanoa tunneperäiseksi ...»

Ks. myös Serlachius, Lm 1907 s. 40 s.: »Lain tulkitsija ei nimittäin voi, vaikka hän koettaisikin, kokonansa niin irtaantua muusta persoonallisuudesta, että hänen tulkitsemisensa muodostuisi tahtomisista ja tunteista kokonaan vapaaksi ajatustyöksi, jonka ainoa intressi olisi noiden abstraktisten ajatusoperatsioonien muodollinen oikeus.»

⁹³ Ks. Ahlander, Är juridiken en vetenskap? s. 20—25.

Ahlanderin lausuma koskee tietenkin vain oikeudellista argumentointia.

⁹⁴ Ks. Zitting, Lm 1960 s. 861 s. Zitting huomauttaa, että lainoppi tähtää välittömiin käytännöllisiin päämääriin sekä joutuu tulkitsemaan lakia ja siten tavallaan jatkamaan lainsäätäjän työtä, mihin liittyy erottamattomasti arvostamismomentti. Lainopillinen tutkimus ei täten ole teoreettista sanan ankarimmassa merkityksessä, joskin oikeustieteen piirissä suoritetaan myös puhdasta teoreettista tutkimusta.

Makkonen, Suomalainen Suomi 1963 s. 140 huomauttaa perustellusti, että tuomari ei selviä puhtaasti loogisella operaatiolla, vaan hänen toimintansa palautuu viime kädessä arvostuksiin. Samoin Lahtinen s. 45 s.; Recaséns—Siches s. 194 ss. ja s. 215.

Kivimäki, Lm 1950 s. 308 lausuu, että kun puhutaan lainopin arvottomuudesta (tarkoittanee vähäistä arvoa, merkitystä) tieteenä, ei tulisi unohtaa sen välttämättömyyttä merkitystä »norminälän» tyydyttämisessä ja oikeusvarmuuden lisäämisessä.

⁹⁵ Holopainen, DL 1961 s. 178 alav. 21 mainitsee esimerkkinä tällaisesta ratkai-

Arvoarvostelmien luonne kätketään mielellään sellaisiin sanontoihin kuin »tuntuu itsestään selvältä», »säädöksen varsinainen tarkoitusperä edellyttää» tms. perusteluja sen tarkemmin esittämättä. Jos tutkija tekee tämän siitä syystä, että hän haluaa saada enemmän voimakkuutta ja yleispätevyyttä väitteilleen, hän näkee turhaa vaivaa, koska mainittujen lausumien merkittävyys mitataan väitteiden perustelujen pätevyydellä. Jos hän taas haluaa välttää arvoarvostelmilta, on tämä oikeudellisen argumentoinnin luonteen vuoksi tarpeetonta ja hyvin vaikeaa — ellei mahdotontakin — useimmissa sellaisissa tapauksissa, joissa oikeussääntöä konkreettiseen tapaukseen soveltaen tai yleisesti halutaan antaa vastaus siihen, miten oikeussääntöä tai -säännöstöä olisi tulkittava, mikä on oikeussäännön sisällys.

Pitäisikö oikeustieteellisessä tutkimuksessa sen arvovapauden säilyttämiseksi kokonaan välttää kannanottoa sellaisiin kysymyksiin, joiden tutkiminen näyttää vaikealta ilman arvostamista, vai riittäisikö vain se, että tutkija mainitsisi liikkuvansa päättelyissään arvostusten pohjalla? Oikeustieteellisen tutkimuksen käytännöllisen tarkoitusperän huomioon ottaen katsoisin riittäväksi vähimmäisvaatimukseksi, että tutkija vain päättelyissään nimenomaisesti tekisi mahdollisimman selvän eron arvostuksiin perustuvien ja muiden perustelujen välillä.⁹⁶ Samalla

susta sen, »että laintulkinnassa annettava ratkaisu voitaisiin saada laskutoimituksen tuloksena faktoista ja normeista, mikä vain harvoissa tapauksissa, esim. tietyn velan maksuun velvoittavassa ratkaisussa, on käytännössä mahdollista.» Ks. myös *Lahtinen* s. 47.

⁹⁶ Vrt. *Ketonen*, Tieteellisen menetelmän luonne s. 266 s.: »On tapana laskea tieteen aseet ns. arvokysymysten edessä. En omasta puolestani näe siihen mitään syytä... verrattomasti suurimmassa osassa kaikkia niitä kysymyksiä, joissa tieteellinen analyysi tähän käsitykseen viitaten jätetään, on kysymys siitä, että ei tahdota analysoida erinäisiä tavaksi tulleita, vakiintuneita ja perusteiltaan komplisoituja luuloja ja käsityksiä, vaikka ne jos mitkään olisivat analyysin tarpeessa. On väärin ja kohtalokasta pitää sitä, mikä on itsepintaisella tavalla epäselvää, irrationaalisenä.»

Kaufmann, *Methodology* s. 200 lausuu: »However, if the ambiguity is removed by explicit reference to the presupposed system of axiological rules, there is no longer any reason to bar the use of value terms.» Ks. myös m.t. s. 188 ss.

Sariola s. 12 katsoo, että sosiaalitutkimus on puolueetonta, jos tulosten kannalta on epäolennaista, kuka pätevä tutkija on suorittanut tutkimuksen.

Valtiosääntöoikeuden osalta ks. *Opsahl*, TFR 1962 s. 283.

Ks. myös *Apala-Arlander*, Lm 1964 s. 684 s.; *Jokela* s. 91.

Vrt. myös mitä *Hyvärinen* s. 20 lausuu sattuvasti: »The difficulties encountered in research must not lead to the abandonment of the research. If complete

tulee myönnettyksi, että oikeustieteellisen tutkimuksen on vaikeaa ja ehkä epätarkoituksenmukaista yleisesti pyrkiäkään arvovapauteen samassa laajuudessa ja samassa mielessä kuin muut yhteiskuntatieteet. Mutta minkä laatuudesta ja minkä laajuudesta arvovapaudesta oikeustieteessä voisi olla kysymys — se ongelma saa jäädä odottamaan vastausta.⁹⁷ Tutkimukseni tarkoituksperiä varten riittää sen seikan toteaminen, että yhteiskuntatieteet ja niiden joukossa oikeustiede joutuvat monin tavoin tutkimaan arvoja ja arvostuksia, mutta tämän tai tutkimusaiheen valinnassa ilmenevän arvostamisen ei sinänsä tarvitse vaikuttaa tutkimuksen tieteelliseen objektiivisuuteen. Nuoria tutkijoita onkin *ex cathedra* kehotettu ryhtymään sellaisiin tutkimuksiin, joita he itse pitävät merkittävinä.⁹⁸

Tutkimustehtävän rajoittaminen. Useissa maissa, joissa harjoitettua delegointia joudutaan tarkastelemaan, on vielä tällä hetkellä voimassa sama perustuslaki tai valtiosääntö kuin delegaation käytön alkaessa. Sellaisia maita ovat Englanti, Ruotsi, Norja, Sveitsi, Belgia ja Yhdysvallat. Eräissä muissa maissa, joissa — kuten esim. Tanskassa — valtiosäännön uudistaminen on merkinnyt vain valtiosäännön periaatteiden rauhallista muuttamista ajan tarpeita vastaaviksi, ovat lainsäädäntöä koskevat säännökset pysyneet asiallisesti katsoen ennallaan. Sellaisissa maissa kuin Saksassa, Italiassa ja Ranskassa, joiden valtiollinen perusjärjestys on muuttunut useasti ja joiden valtiosäännöt ovat eri ajankohtina heijastelleet toisilleen jyrkästi vastakkaisia käsityskantoja, ovat lainsäädäntöä koskevat perinteelliset käsitykset säilyttäneet suuressa määrin kantavuutensa myös muuttuneissa oloissa. Yleisesti ottaen voidaankin sanoa, että mikäli ulkomaiden oikeuden osalta rajoitumme ainoastaan tärkeimpien kysymysten järjestelmälliseen tarkasteluun, se on mahdollista ilman delegaation historiikkia. Voimme nykyisin voimassa

objectivity is an unattainable goal, it is in any case possible to try to approach this ideal as far as possible. The failure of one student may help later student to succeed.»

⁹⁷ Ks. mitä *Ussing*, JFT 1962 s. 384 ss. lausuu pohjoismaisen oikeustieteen yrityksistä arvojen poistamiseksi oikeustieteen tutkimusobjekteista.

On muistettava, että oikeustiede tutkii normeja mutta ei luo niitä, *Ross*, *Om ret og retfaerdighed* s. 20 alav. 6.

⁹⁸ *Linkomies* lausui rehtorinpuheessaan v. 1960 syksyllä seuraavaa: »On useasti sanottu, ettei suomalaisilla nuorilla tutkijoilla ole rohkeutta käydä käsiksi suuriin ja merkityksellisiin tehtäviin eikä riittävästi luottamusta kykyynsä saada ne ratkaistuksi... Meille täytyisi kasvaa uusi tutkijapolvi, joka rohkenee asettaa päämääränsä korkealle ja käydä suomalaisella sitkeydellä niitä toteuttamaan.»

olevan oikeuden pohjalta lähtien ymmärtää myös periaatteellisesti tärkeät aikaisemmat kehitysvaiheet ja käyttää hyväksi niistä saatavaa tietoa edellyttäen, että lainsäädännön teoria — myös historialliselta kannalta — selvitetään tarpeeksi perusteellisesti.

Tutkimukseeni sisältyy erityinen metodisia kysymyksiä koskeva luku, mutta historiikkia ei ole em. syystä koottu omaan lukuunsa. Historiaa ja metodia koskevia esityksiä ei kuitenkaan ole ajateltu toistensa vaihtoehtoiksi sillä tavalla, että viimeksi mainittua koskeva luku olisi tärkeytensä vuoksi ottanut väitöskirjoissa yleensä oikeusinstituutin historiikille kuuluvan paikan.

Tutkimus ei myöskään yleensä sisällä vertailevia viittauksia muiden kuin länsimaisten demokratioiden oikeusjärjestykseen. Kansandemokratioissa on hyväksytty oppi valtiiovallan yhtenäisyydestä, mistä syystä delegaatiolla ei voi kansandemokratioissa olla samanlaista käsitteellistä eikä oikeudellista merkitystä kuin länsimaisissa demokratioissa.⁹⁹

Eräissä kohdin kosketellaan lyhyesti muiden kuin valtion hallintokoneistoon kuuluvien toimielinten antamia säädöksiä, mutta muutoin rajoitutaan aineiston runsauden ja tutkimuksen keskittämisen tarpeen takia ainoastaan valtion viranomaisten antamien säädösten tutkimiseen.¹⁰⁰

⁹⁹ Ks. *Vyshinsky* s. 312—322; *Kotok* s. 37 ja s. 65; *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 142 s. *Vyshinsky* viittaa s. 318 alaviite 11 kommunistisen puolueen ohjelmaan, jossa nimenomaisesti torjutaan vallanjakoperiaate. Ks. myös *Klaus Westen*, *Die rechtstheoretischen und rechtspolitischen Ansichten Josef Stalins*, Lindau & Konstanz 1959 s. 139 ss.; *Sesardic* s. 1 s.

Oivallan kyllä, että tekstissä lausuttu kanta on doktrinäärinen ja että vertailu Itä-Euroopan eri maiden ylimpien valtioelinten ja varsinkin lainsäädäntöelinten toimivallan sekä esimerkiksi Englannin suvereenin lainsäätäjän (s. 101 s.) toimivallan kesken voisi avata aivan uusia näköaloja vallanjakoon periaatteellisesti myönteisesti tai kielteisesti suhtautuvien valtioiden kannalta, mutta siihen ei luonnollisesti-kaan voida tässä ryhtyä.

¹⁰⁰ Myönnän tosin, että esim. kuntien antamien säädösten tutkimus olisi hyvinkin tarpeen vaatima, mutta katson, että se on erillinen ja lähinnä kunnallisoikeuden tutkimuksen alalle kuuluva tehtävä.

I LUKU

TUTKIMUSMETODIA KOSKEVIA KYSYMYKSIÄ

1. ERÄITÄ KÄSITTEIDEN MUODOSTAMISTA
KOSKEVIA NÄKÖKOHTIA

A. Käsitteellisen selkeyden tarve

Käsitteiden määrittelyn merkitys. Delegaatiota koskeva tutkimus olisi periaatteessa mahdollista kirjoittaa myös niin, että ei lainkaan käytettäisi delegaation käsitettä yhdistämään tiettyjä oikeudellisia ilmiöitä, vaan ainoastaan tutkittaisiin tarkoitettuja ilmiöitä. Ehkäpä kummallakin tavalla menetellen päästäisiin asiallisesti samaan tarkkuuteen. Tällaiselle käsitykselle tuntuisi löytyvän tukea myös tunnettujen julkisoikeuden tutkijoiden menettelystä. Sen enempää *Ståhlberg* kuin *Erichkään* eivät ole pitäneet tarpeellisena ryhtyä delegaation käsitteen selvittelyyn, vaikka ovatkin tarkastelleet delegaatioksi nimeämääni ilmiötä.¹ Samoin ovat menettelleet monet ulkomaiset tutkijat.²

Delegaation merkitys maamme oikeuselämässä on kuitenkin nykyisin laajempi ja sen käyttö tunnetumpi kuin itsenäisyytemme ensimmäisinä vuosina. Tämä seikka samoin kuin delegaatiokäytännön tutkimattomuus ja aiheeseen liittyvät teoreettiset, maassamme vain vähäisessä

¹ Mainitut tutkijat joutuivat keskittymään maamme valtio-oikeuden ja hallinto-oikeuden systemaattisten perusteiden luomiseen. Tässä suuressa tehtävässä jäi käsitteiden analysointi vähemmälle, varsinkin kun 1900-luvun ensimmäisten vuosikymmenien oikeustiede yleisesti käytteli perustuslaillisen ja kansanvaltaisen hallitustavan ideamaailmaan kuuluvia, sisällykseltään tunnettuja ja tunnetuiksi oletettuja oikeudellisia käsitteitä niitä monestikaan yksityiskohtaisesti määrittelemättä.

² Vrt. *Triepel*, *Delegation* s. 1 s.: »Bei der Verwendung des Begriffs Delegation im öffentlichen Recht ist seit langer Zeit eine bedenkliche Oberflächlichkeit zutage getreten ... Zu der Unklarheit über den Begriff gesellt sich eine ungemeine Freigebigkeit bei seinem Gebrauche.»

määrin selvitettyt ongelmat ovat antaneet aiheen delegaatiota koskevan erityisen tutkimuksen suorittamiseen. Kun kerran jotakin oikeudellista ilmiötä on päätetty järjestelmällisesti tutkia, ei käsitteiden määrittelyn laiminlyöminen ole enää puolustettavissa.³

Täsmälliset käsitteet ovat tieteen välikappaleita, joiden avulla se pyrkii hallitsemaan tutkimuskohteensa. Niiden avulla saadaan mahdollisimman selkeästi ja yleispätevästi osoitetuksi, mistä oikein on kysymys. Vasta käsitteiden määrittelyllä voidaan saavuttaa tieteelle ja sen välityksellä myös käytännölle tarpeellinen käsitteellinen ja kielellinen tarkkuus sekä rajata tutkimusalue. *Hermanson* huomauttaa väitöskirjassaan, että oikeustieteen tieteellinen luonne, so. järjestelmällisyys ja käsitteiden selvittely, antaa tuloksille suurimmat käytännölliset soveltamismahdollisuudet, koska positiivista oikeutta kyetään hallitsemaan vain järjestetyn tiedon avulla ja lain vaietessa johtamaan ennestään tunnetuista oikeussäännöistä toisia, joiden täytyy katsoa olevan voimassa systematiikan ja loogisen yhteyden takia.⁴ Ja vaikka voitaisiin tätä nykyä

³ Käsittemäärittelyn merkityksestä ks. *Tirkkonen*, Suomen Siviiliprosessioikeus I s. 21 alav. 34: »Oikeustieteen varsinaisena eli tärkeimpänä tehtävänä on muodostaa oikeussäännöistä yleisiä käsitteitä, tutkia niiden ominaisuuksia ja suhdetta toisiinsa sekä yhdistää ne kiinteäksi ja elimelliseksi kokonaisuudeksi eli järjestelmäksi... Oikeuskehityksestä on taas aiheutunut, että jatkuvasti on ollut pakko luoda uusia käsitteitä tai ainakin muodostella aikaisemmin käytettyjen käsitteiden sisällystä esiintyviä tarpeita paremmin vastaaviksi.» *Caselius*, Lm 1948 s. 478 huomauttaa: »Jokaisen täytynee myöntää, että tieteellisen tutkimuksen tarkoituksena on syn-tyjen syvien etsiminen, mikä oikeustieteen alalla merkitsee käsitteiden ja periaatteiden hakemista ja seulomista sekä niiden kautta käytännön edistämistä.» *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 25 lausuu: »Oikeuselämässä esiintyviä mitä moninaisimpia sosiaalisen elämän ilmiöitä ei voida hallita ilman oikeudellisia käsitteitä.» Ks. myös *Alanen*, Lm 1958 s. 428 s.: »Juridiset käsitteet eivät ole suinkaan mitään abstraktisia kategorioita, vaan ne ovat tiettyjen oikeudellisesti relevanttien tilanteiden symboleja»; *Kastari*, Lm 1964 s. 225; *Ahtee*, Lm 1953 s. 298.

Ahlander, Är juridiken en vetenskap? s. 60 katsoo, että oikeudellinen käsite on keino ilmaista abstraktisella tavalla tiettyjä ihmisyksilöiden käyttäytymistapoja.

Kuhne huomauttaa s. 3: »Ist das Problem der Delegation und Subdelegation das Problem ihrer rechtlichen Zulässigkeit, so muss jeden Versuch, die Zulässigkeitsfrage zu beantworten, die Kenntnis der beiden Akte voraussetzen; sie müssen in ihren Wesen festgestellt und begrifflich erfasst sein.»

On tietenkin asiallisesti saman tekevää, nimitämmekö käsitettä delegaatioksi tai jollakin muulla nimellä. Tässä, niin kuin monissa muissakin tapauksissa, on turvauduttu latinan kieleen.

⁴ Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 14 s.

riittävästi selvitettyjen tai tutkimusta varten selvennettävien käsitteiden avulla suoriutua delegaation oikeustieteellisestä tutkimuksesta, ei ole sen enempää tutkimuksen ekonomin kuin lain soveltajien kannalta tarkoituksenmukaista, että oikeudellisesti selvitetty tosiseikasto jätetään käsitteellisesti nimeämättä.

Käsitteiden täsmentäminen. Maamme perustuslait eivät sisällä suoranaisesti delegaatiota koskevia säännöksiä. Delegaatiota koskevat säännökset valtuuttavissa laeissa ovat monissa tapauksissa varsin lyhytsanaisia, väljästi kirjoitettuja tai yht'aikaa molempia, minkä takia niiden tulkinta ja soveltaminen vaatii kehittyntä oikeudellista päättelytaitoa. Tämä asiointila asettaa käsitteiden muodostamisen ja käytön tarkkuudelle omat erityiset vaatimuksensa.

Käsitteiden täsmentämiseen johtaa myös ajattelun ja kielenkäytön selkeyden ja johdonmukaisuuden tarve, johon *Carlson* viittaa kirjoittaessaan, ettei voida jättää analysoimatta käsitteitä, joita kuitenkin on pakko käyttää, ja puhua niistä ikään kuin ne kaikessa epämääräisyydessään olisivat lukijalle tunnettuja.⁵ Lukijalla saattaa tietysti olla jonkinlainen käsitys siitä, mihin suuntaan kirjoittaja haluaa hänen ajatustaan johtaa käyttämällä jotakin tiettyä sanaa, mutta jos tekijä »yhdistää sanaansa tietyn ajatuksen, mikä ei suinkaan ole varmaa, ei lukija siitä saa tietoa, sillä käsitteen jäädessä analysoimatta lukijalle jää arvoitukseksi, mitä se sisältää».⁶

Vaikka tärkeimpien käsitteiden käytön täsmentämisessä onnistuttaisiin, niin selventämispyrkimyksistä huolimatta suuri osa terminologiaa jää kuitenkin väljäksi. »Jos jokaiselle kielen sanalle olisi annettava ehdottoman täsmällinen merkityssisältö ennenkuin sitä voitaisiin käyttää, tekisi se kaiken mielipiteiden vaihdon mahdottomaksi.»⁷

Käsitteiden muodostaminen ja täsmentäminen ei tietenkään pyri siihen, että käsitteistä voitaisiin johtaa oikeusvaikutuksia kussakin yksittäistapauksessa. Se ei merkitse paluuta käsitejuridiikkaan, koskei ole kysymyksessä käsitteiden oikeusvaikutusten tutkiminen, vaan käsitteiden muodostamis- ja tarkistamisprosessi.⁸ *Thoma* väittää, viitaten kan-

⁵ Ks. *Carlson*, Lm 1947 s. 368.

⁶ *Carlson*, Lm 1947 s. 368.

⁷ *Makkonen*, Lm 1959 s. 61. Täsmennyksen rajoista *Naess & Galtung* s. 61 s. Toisaalta on ilmeistä, että epäselvä terminologia on yhtä vaarallista tutkimukselle kuin sumu merenkulkijalle, *Regnéll* s. 6.

⁸ Mitä käsitteelainopilla tarkoitetaan ks. esim. *Köst* s. 90: »Die Begriffsjurisprudenz betrachtet die Rechtsordnung als ein geschlossenes System von Begriffen, das sie im Wege der Deduktion mit den Mitteln der formalen Logik 'auslegt'».

tansa tueksi myös *Nawiaskyyn*, että on hedelmätöntä käsitejuridiikkaa pohtia, onko delegaatiotapauksessa kysymys lainsäädäntövallan siirrosta vaiko hallintoviranomaisten valtuuksien laajentamisesta.⁹ *Triepel* vastaa tähän väitteeseen, ettei hänen tietääkseen kukaan tutkija ole asettanut kysymystä näin epäloogisella tavalla.¹⁰ Kysymys on vain siitä, voidaanko sellaista menettelyä, joka ei ole toimivallan siirtoa, nimittää samalla termillä kuin todellista toimivallan siirtoa. Tämän kysymyksen tutkiminen ei ole hedelmätöntä ja *Triepel* toteaa, että käsitejuridikkasta voidaan puhua vasta silloin, kun käsitteellisestä rakennelmasta ilman muuta etsitään käytännössä sovellettavia johtopäätöksiä. — Molemmat tutkijat tuntuvat erimielisyydestään huolimatta olevan kuitenkin samalla asialla, tähdentämässä sitä, että käsitelmärittelyn tulee perustua oikeudellisesti merkittäviin tosiseikkoihin sekä että määrittelystä käsitteestä ei ole tehtävissä normatiivisia johtopäätöksiä.

Hallintotoiminnassa on tapana tehdä ero ns. sidotun ja vapaaharkintaisen hallinnon välillä. Jos laki tai muu velvoittava ohje riittää osoittamaan, miten viranomaisen on kulloinkin esiintyvässä, asetetut tunto-merkit täyttävässä tapauksessa meneteltävä, miten sen on asia ratkaistava, puhumme sidotusta hallintotoiminnasta.¹¹ Kysymyksessä on lain soveltaminen, ja periaatteessa olisi vain yksi ainoa ratkaisu oikea. Sa-

Käsitelainoppi on kuluvalle vuosisadalle joutunut jatkuvan arvostelun kohteeksi ja voitaneen sanoa, että sen aika on jo ohitettu. Siksi tuntuu jotenkin odottamattomalta, kun *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 75 lausuu oikeudellisten käsitteiden päämerkityksen olevan käytännöllisen oikeudellisen ajattelun kannalta siinä, että niistä voidaan tehdä johtopäätöksiä yksityiskysymysten ratkaisuissa. Niinpä käsiteltäessä yksittäistapauksessa hallinnan oikeussuojaa konkreettinen oikeuskysymys ratkaistaan sen perusteella, millä tavoin hallinnan käsite määritellään.

Lm 1958 s. 429 hän kuitenkin täsmentää tarkoituksensa: »Jos esimerkin mainitakseni yksittäistapauksessa ratkaisu muodostetaan hallinnan käsitteen toteamisella, niin merkitsee tällaisen johtopäätöksen tekeminen sitä, että sanotussa tapauksessa todetaan jollain henkilöllä olevan sellaisen suhteen esineeseen, jota on pidettävä oikeudellisessa mielessä relevanttina hallintana. Käytännöllinen johtopäätös tehdään tämän tosiasiallisen 'oikeustilan' perusteella, jonka todetaan vastaavan hallinnan käsitettä, eikä suinkaan abstraktisesti hallinnan käsitteestä.» — Tämä selvennys on paikallaan ja johtaa ajattelemaan, missä suhteessa käsite ja reaallinen, todellinen tapahtuminen ovat toisiinsa. Ks. tästä tarkemmin alaviitettä 39.

⁹ Ks. *Thoma*, Der Vorbehalt der Legislative s. 227, alav. 16. Hänen mielipiteensä koskee vain Saksan oikeutta.

¹⁰ Ks. *Triepel*, Delegation s. 3.

nottu koskisi myös joustavien oikeusnormien soveltamista. — Hallinto-viranomaiselle voidaan myös myöntää lailla tietty liikkuma-ala, jonka rajoissa viranomainen saa tarkoituksenmukaisuusperustein valita useiden aineellisoikeudellisesti katsoen samanarvoisten menettelytapojen ja ratkaisujen välillä. Tällöin on kysymys vapaasta eli tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.¹²

Kun yhden ainoan oikean ratkaisun periaatetta sovellettaessa sen sisältöä ei yleensä analysoida eikä maksimin käytön edellytyksiä selvästi lausuta, kielenkäyttö on jäänyt huojuvaksi ja johtanut väärin ymmärtämiseen. Maksimin käyttöedellytysten tarkastelu riittänee osoittamaan, että kielen ja käsitteiden analyysi voi tarjota mahdollisuuksia vaikeiden ongelmien selvittämiseksi uudelta kannalta lähtien ja delegoidun harkintavallan oikeudellisen merkityksen arvioimiseksi.

Enemmistä käsiteanalyyseistä on kuitenkin tässä yhteydessä luovuttava. Mainittakoon vain, että mikäli käsitteeseen lisätään esim. epi-teetti »varsinainen» — jolloin täytyy olettaa olevaksi erilainen, mutta samasta juuresta johtuva »epävarsinaisen» käsite —, on se usein osoitus siitä, että käsitteen sisällön analysointi ei ole päässyt tarpeeksi pitkälle tai että vanha käsite on osoittautunut muuttuneissa oloissa epätarkoituksenmukaiseksi, mutta siitä ei ole haluttu luopua.

B. Aksiomaattisista käsitteistä

Kun käsitteet on määriteltävä toistensa avulla, paljon riippuu siitä, minkälaisia käsitteitä otetaan lähtökohdaksi. Käsittemäärittelyä ei voida jatkaa loputtomiin, vaan joidenkin käsitteiden tulee olla sellaisia »itses-tään selviä» eli aksiomaattisia käsitteitä, joita ei enää ole tarpeen mää-

¹¹ Ks. Merikoski, Vapaa harkinta s. 1, s. 43 s., s. 46 ss.; Aura, Lm 1950 s. 10 s.; Alanen, Oikeuslähde s. 54; Aattonen, Lm 1949 s. 30.

¹² Ks. Merikoski, Vapaa harkinta s. 2; Aura, Lm 1950 s. 11; teoreettisesti analysoiden Sipponen, Lm 1965 s. 197 ss.

Kysymys yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta liikkuu aineellisoikeudellisella tasolla. Edellytän siis, että ratkaisu on muodollisoikeudellisesti oikea, lain mukainen joka suhteessa kuten että se on syntynyt laillisessa järjestyksessä eikä vapaan harkintavallan laillisia rajoja ole ylitetty.

Oikeastaan olisi puhuttava vain laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Sellainenkaan harkinta, joka ei ole sidottua, ei ole suinkaan täysin »vapaata», vaan sitä sitovat esim. tietyt yleiset oikeusperiaatteet, joista ks. Merikoski, Vapaa harkinta s. 3. Aura, Lm 1950 s. 12 myöntää, ettei vapaa harkinta-termi ole aivan moitteeton. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (22. 7. 1918/74) 5 §:ssä puhutaan tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta.

ritellä käytetyssä käsitejärjestelmässä muiden käsitteiden avulla.¹³ Yleisen oikeusteorian tulisi pyrkiä löytämään sellaisia »ilmeisiä», »evidenttejä», aksiomaattisia käsitteitä, joille muut oikeudellisia ilmiöitä koskevat käsitteet ja määritelmät voitaisiin perustaa.¹⁴

Ensimmäinen tehtävä käsittemäärittelyssä onkin etsiä ja tarvittaessa tarkistaa ne käsitteet, joita tullaan käyttämään aksiomaattisina. Delegaation käsite ei ole aksiomaattinen. On tarpeellista määritellä delegaatio — ja se on myös luontevasti määriteltävissä — juridikan käsitejärjestelmässä muiden käsitteiden avulla, vrt. s. 1 esittämäni työmääritelmää. Viimeksi mainittua tarkastettaessa havaitaan lisäksi, etteivät sen sisältämät käsitteet lainsäädäntö sekä toimivallan siirto ole käsitteitä, jotka olisivat yleisessä kielenkäytössä yksiselitteisiä tai joiden oikeudellisesta merkityksestä edes alan asiantuntijat olisivat yksimielisiä.¹⁵ Näistä syistä on ennen delegaation käsitteen määrittelyä selvennettävä määritelmässä käytettäviä käsitteitä parissakin luvussa siten, että niiden aksiomaattisuus käy selväksi tai että ne voidaan ainakin palauttaa aksiomaattisiin käsitteisiin. Delegaation määritelmään sisältyvät käsitteet on pyrittävä saamaan keskenään ristiriidattomiksi ja sel-laisiksi, että niille voitaisiin yleisen kielenkäytön ja logiikan rajoissa antaa kaikissa tilanteissa mahdollisimman yhtäläinen merkitys.¹⁶

¹³ Ks. tästä Schreiber s. 37 ss.; Allardt & Littunen s. 10: »Käsitteet pitää määritellä toistensa avulla, ja paljon riippuu siitä, mitä käsitteitä valitaan lähtökohdaksi.» Vrt. Hohfeldin oikeudellisista peruskäsitteistä Moritz s. 21 ss.

¹⁴ Schreiber kirjoittaa s. 33: »Jede Formulierung muss mit Ausdrücken beginnen, die undefiniert sind und auf denen die Definitionen aufbauen können. Diesen Mindestbestand an Begriffen nennt man Mindestwortschatz.» Nämä usein aksiomaattisiksi nimitetyt käsitteet voidaan Schreiberin mukaan löytää kahta eri menetelmää käyttäen, s. 34. Peruskäsitteet ovat löydettävissä siitä kielestä (Dingsprache s. 8), mitä jokapäiväisessä kielenkäytössä käytetään asioista puhuttaessa ja mikä on yleisesti ymmärrettävissä. Toinen mahdollisuus olisi se, että määriteltävä käsite sijoitetaan aksiomoin järjestelmään ja sen käytöstä tässä järjestelmässä havaitaan, mikä määriteltävän käsitteen sisältö on — aivan samalla tavoin kuin ymmärrämme vieraskielisen tuntemattoman sanan merkityksen asiayhteydestä. Schreiberin mielestä ei oikeustiede ole vielä siinä kehitysvaiheessa, että voitaisiin käyttää viimeksi mainittua menettelytapaa.

Ks. myös Carlson, Rätten s. 93; Kelsen, Reine Rechtslehre s. 5 alaviite.

Edellä olevasta seuraa, että kielenkäytön analysoinnilla tulee olemaan huomattava sija tutkimuksessa.

¹⁵ Ks. esim. lainsäädäntö- tai laki-termille annetuista merkityksistä IV. 1.

Tekstissä tarkoitetaan lähinnä oikeusteoreettisia käsitteitä; myöskään positiivinen oikeus ei käytä po. käsitteitä yksiselitteisen johdonmukaisesti, joten käsitteiselvittely on kaikin puolin tarpeen. Vrt. Muukkonen, Muutosäännökset s. 3 s. ja s. 11.

¹⁶ Vrt. Makkonen, Lm 1959 s. 54.

Puheena olevien tärkeiden oikeudellisten käsitteiden selventäminen ei ole tähdellistä vain tätä tutkimusta varten, vaan sillä saattaa olla myös yleisempää merkitystä. Sitäkään mahdollisuutta ei periaatteessa suljeta pois, että delegaation määrittelyssä käytettävät käsitteet tai ainakin jotkin niistä osoittautuisivat olevan muita kuin aksiomaattisia tai aksiomaattistenkin käsitteiden avulla vaikeasti selvennettäviä.¹⁷ Kun tarkoittamamme käsitteet, kuten lainsäädäntö ja toimivalta, ovat oikeustieteessä keskeisiä, tuntuu kuitenkin epätodennäköiseltä, että niitä ei voitaisi ainakin palauttaa aksiomaattisiin käsitteisiin — muutoinhan oikeustiede perustuisi käsitteellisesti epävarmalle pohjalle.

C. Kielipelistä

Filosofian ns. loogis-analyyttinen suuntaus¹⁸ on herättänyt muidenkin tieteenhaarojen piirissä mielenkiintoa ja saanut aikaan ongelmien ratkaisuyrityksiä uudelta pohjalta lähtien.

Mainitun suuntauksen tärkeimpänä tutkimuskohteena on kieli ja sen käyttö — kuitenkin säännönmukaisesti yleiskieli eikä eri tieteenalojen erityissanasto. Oikeustieteen alalla on rajoitettu tutkimaan lähinnä

¹⁷ Oikeustieteen käsitteellisen perustan luomisessa on se erityinen vaikeus, ettei tutkita mikä on ja minkä pitäisi olla, vaan minkä tulee tietyn, sisäisesti mahdollisesti ristiriitaisenkin normijärjestelmän vallitessa olla. Jos oikeudellinen käsite on hyvin vaikeasti muuten selvitettävissä, joudutaan ehkä tyytymään siihen, että pidetään tällaista käsitettä itsessään aksiomaattisena.

¹⁸ Selostuksen loogis-analyttisen suuntauksen päävirtauksista antaa *von Wright*, Logiikka, filosofia ja kieli, etenkin luvut »Mooren analyttinen metodi» ja »Wittgensteinin myöhäisvaihe». Ks. myös *Hohfeld* s. 348 ss.; *Ross*, Om ret og retfaerdighed s. 10 s.

Suppeudessaankin antoisan selvityksen loogis-analyttisen suuntauksen problematiikasta ja ongelmien ratkaisutavoista antaa *Makkonen*, Lm 1959 s. 49 ss.

Vuorion väitöskirja s. 53—56 sisältää lyhyen johdatuksen ns. analyttisiin suuntauksiin, joille ominaisena hän pitää oikeusilmiöiden loogista erittelyä, käsitteiden muodostamista käyttökelpoisiksi ja todellisuutta vastaaviksi, »mitä jokin on?» kysymyksen korvaamista »miten jokin tapahtuu?» kysymyksellä jne.; s. 55 hän lausuu: »Niissä ei, kuten viimeksimainitussa koulukunnassa (so. Uppsalan koulukunnassa), ole pysähdetty ainoastaan luontoisoikeudellisten, ylipositiivisten ja metafyyssillisten aineiden arvosteluun, vaan juridista tutkimusta ja sen metodia on pyritty kehittämään edelleen.»

Ketonen, Eurooppalaisen ihmisen maailmankatsomus s. 193 s. luonnehtii loogista empirismää seuraavasti: Filosofia on loogista analyysiä, jonka kohteena on kieli. Filosofian tulokset ovat kielenkäyttöä koskevia sääntöjä. Filosofian todelli-

laajoja ja yleisiä oikeudellisia käsitteitä. *von Wright* huomauttaa viitaten *Mooren* käsitykseen, että looginen analyysi ei ole kielen — sanojen tai lauseiden — analyysiä, vaan kielessä ilmaistujen käsitteiden ja väitteiden merkityksen analyysiä.¹⁹ Tuntuu luonnolliselta että tämän suuntauksen kysymyksen asettelut alkavat heijastua myös oikeustieteessä, joskin soveltaminen oikeustieteen ongelmiin saattaa tuottaa hankaluuksia, koska suuntauksen lähtökohta on korostetusti luonnontieteellinen.

Tässä tutkimusmetodia koskevassa luvussa esiintyvät ajatuskulut ovat eittämättä juuri loogis-analyyttiselle filosofian suuntaukselle omi-

suuden alue on siis inhimillinen kieli eikä olevaisen kokonaisuus. Mitä käsite-muodostuksia hyvänsä voidaan käyttää, kunhan aina ollaan selvillä siitä, mikä sisällys käsitteillä on. Vrt. myös *von Wright*, *Looginen empirismi* s. 79 ss.

Ketonen toteaa s. 201, että loogisen empirismin voima on heikkenemässä; se on monissa tapauksissa sulautunut ns. analyyttiseen filosofian suuntaan. Viimeksi mainitunkin tärkeimpänä tutkimuskohteena on kieli. Siinä suhteessa se on saanut vaikutteita Wittgensteinilta, vaikka englantilainen traditio — G. E. Moore ym. — on vanhempi. »Jos pohditaan hengen ja aineen ongelmaa, ei kysyä, mitä ja millaisia substansseja nämä ovat, vaan kysytään, mitä nämä sanat merkitsevät ja miten niitä kielessä käytetään.»

Ks. myös *Zitting*, *Lm* 1960 s. 863: »Samoin kuin filosofian piirissä on kohdistettu tutkimus tieteelliseen kieleen, samoin on katsottu, että oikeusfilosofisen tutkimuksen eräänä tärkeänä kohteena on oleva oikeustieteen kieli.»

Schreiber s. 40 lausuu, että oikeuskielen perustaksi otetaan lähinnä lainsäädännön määräykset sekä kaikki havaintoa ja kokemusta osoittavat lauseet, joita tarvitaan relevanttien tosiseikkojen ilmaisemiseen. Näille perustuvista päättelysäännöistä ks. *Schreiber* s. 40—57.

Tässä en voi lainkaan selvittää toisen oikeustieteessä voimakkaana vaikuttavan suuntauksen, oikeussosiologian, päämääriä ja menettelytapoja. Ks. niistä *Aubert*, *SJT* 1952 s. 526, s. 530—533; *Torstein Eckhoff*, *Sociology of law in Scandinavia*, *Scandinavian studies in law* 1960, *Uppsala* 1960 s. 29 ss.; *Georges Gurvitch*, *Sociology of law*, New York 1942; *Yehezkel Dror*, *Prolegomenon to a social study of law*, *Journal of legal education* 13 (1960—61) s. 131 ss.; *Hermann Kantorowicz*, *Rechtswissenschaft und Soziologie*. Karlsruhe 1962.

¹⁹ Ks. *von Wright*, *Logiikka*, filosofia ja kieli s. 211. Tämä lausuma osoittaa, että loogisen empirismin ja loogis-analyyttisen suuntauksen välillä on tärkeitä eroavuuksia. Kun edellinen keskittyi tieteen kieleen, joka ajateltiin kalkyyliksi formalisoituna, jälkimmäinen käyttää lausekalkyyliissa saatuja tuloksia hyväkseen ei-formalisoidun kielen eli arkikielen tutkimisessa, kuten esim. *Wittgenstein* myö- häistuotannossaan.

Toinen erottava piirre on empiirisen koeteltavuuden postulaatti, jonka merkitys lauseiden mielekkyyden koettimena on jäämässä syrjään.

naisia.²⁰ Ne ovat vaikuttaneet myös tutkimustyön käytännölliseen suoritukseen. Tämä johtuu siitä, että annan tieteen metodia ajatellen tärkeän merkityksen analyttiselle filosofialle ja lähestyn siinä *Rossia*, joka lausuu: »Den almindelige opfattelse herom indenfor moderne videnskabeligt orienteret filosofi, som jeg kan tilslutte mig, går ud på, at filosofien ikke har noget specifikt sagområde sideordnet med og forskelligt fra de forskellige fagvidenskabers... Den er overhovedet ingen teori, men en metode. Denne metode er den logiske analyse. Filosofi er videnskabslogik, dens genstand det videnskabelige sprog.»²¹ Tämä merkitsee sitä, että filosofisen toiminnan luonne verrattuna muuhun henkiseen toimintaan käsitetään uudella tavalla, jolla on selvästikin ollut vaikutusta »peruskysymyksiä» koskevien ongelmien käsittelyyn monilla tieteen aloilla.

Makkonen mainitsee,²² että filosofi *Wittgenstein* käytti kielen mahdollisuuksien ja kieltä käytettäessä vaikuttavien kätkeytyjen edellytysten paljastamiseksi ns. kielipeliä (*Sprachspiel*).²³ Kielipelissä asetetaan vertailukohteiksi keinotekoisesti yksinkertaistettuja kielellisiä malleja. *Makkonen* osoittaa itse, miten kieltä analysoimalla voidaan päästä perille mm. siitä, että kahdessa samaa terminologiaa käyttävässä tuomioistuimen päätöksessä termien käyttöedellytykset saattavat olla erilaiset.²⁴

Oikeustieteessä joudutaan monissa tapauksissa operoimaan kielen käytön eri dimensioilla, jotka ovat: a) mitä kieli esittää (semanttinen dimensio), b) millä tavoin se jotakin esittää (syntaktiset säännöt) sekä c) kielen aktiivinen käyttäminen (pragmaattinen dimensio).²⁵ Esimerk-

²⁰ Saman lähtökohdan näyttävät omaksuvan myös *Vuorio*, *Zitting* ja *Muukkonen*, joiden teoksista ks. alaviitteitä 48–50.

²¹ *Ross*, *Om ret og retfaerdighed* s. 34. Yleiskatsauksen kirjan sisällöstä saa tutustumalla *Zittingin* arvosteluun, *Lm* 1954 s. 861 ss.

²² Ks. *Makkonen*, *Lm* 1959 s. 63 s. Vrt. myös *von Wright*, *Logiikka, filosofia ja kieli* s. 224 ss.

²³ Ks. *Wittgenstein* n:o 43: »Die Bedeutung eines Wortes ist sein Gebrauch in der Sprache.» Kielipelin suorittamisesta ks. *Wittgenstein* n:o 48.

Vrt. *Gagnér* s. 55 alav. 1: »Als die primäre Frage erhebt sich das Verständnis des im jeweiligen Fall benutzten Wortes aus seiner damaligen Stellung im Sprachsystem.»

²⁴ Ks. *Makkonen*, *Lm* 1959 s. 65–67.

²⁵ Ks. *Makkonen*, *Lm* 1959 s. 51. Po. sivulla olevasta alaviitteestä 4 ilmenee, että tekstissä esitetty käsitys lienee lähinnä peräisin *Bochénskilta*. Eri tutkijat esittävät hieman erilaisia muunnelmia kielen dimensioista, ks. *Schreiber* s. 99 ss.; *Regnéll* s. 5 s.

kinä semanttisesta dimensiosta voidaan mainita *Lahtisen* esitys oikeushenkilön konstruktista.²⁶ Kun välimerkkien käyttöä, sanajärjestystä yms. koskeville kielen säännöille annetaan merkitystä lain tulkinnessa, on kysymyksessä syntaktisten sääntöjen soveltaminen.²⁷ Kielen pragmaattisen dimension piiriin kuulunevat esimerkiksi ne tapaukset, joissa tietty oikeudellinen termi saa eri lakiteksteissä ja samassakin lakitekstissä erilaisen »valöörin», so. sitä käytetään eri edellytyksistä lähtien. Tulkinnessa joudutaan pohtimaan, mitä termin »valööri» on kussakin tapauksessa tarkoitettu.²⁸ Samankaltaisia ongelmia aiheuttaa kysymys siitä, miksi juuri se termi, jota lakiteksti käyttää, on valittu tarkoittamaan tiettyä oikeudellisesti relevanttia tosiseikkaa.

Laintulkinnessa joudutaan käyttämään hyväksi kaikkia edellä tarkoitettuja kielenkäytön dimensioita. Ehkäpä ei ole liian uskallettua väittää, että lakimiehetkin ammattikuntana pelaavat niin lakeja laatiesaan kuin niitä tulkitessaan omaa kielipeliään — tosin usein tiedottomasti ja yksinkertaisemmin tavoittein kuin ammattifilosofi Wittgenstein. Kielellisten ongelmien pohdinnan lisääntyminen oikeusteoriassa ja harrastuksen leviäminen myös positiivisen oikeuden eri alojen tutkijain keskuuteen osoittaa, että tämän menettelyn uskotaan avaavan uusia keinoja tutkimustyössä vaikeiksi osoittautuneiden kysymysten selvittämiseksi.²⁹ Toivotaan, että laajat ja komplisoidut yleiskäsitteet voitaisiin analysoida yksinkertaisemmiksi ja täsmällisemmin määriteltäviksi, sillä niiden epätäsmällisyydestä aiheutuu monenlaisia haittoja.³⁰ Ehkäpä voi-

Semanttisen ja pragmaattisen dimension välisen eron tekeminen näyttää tuottavan hankaluutta; poikkeavasta määritelmästä vrt. esim. *von Wright*, *Logiikka*, filosofia ja kieli s. 160 alav. 1. Onko esim. kielen »aktiivinen» käyttäminen samaa kuin jokapäiväinen, luonnollinen kielenkäyttö, *Dingsprache*? En voi hakeutua syvemmälle kielenkäytön luokittelun labyrintteihin, vaan seuraan Makkosen esittämää kielen ulottuvuuksien luokittelua yksityiskohtiin puuttumatta; vrt. *Apala-Arlander*, *Lm* 1964 s. 681 s., joka *Regnéllin* mukaan puhuu pragmaattisesta (kielenkäyttäjän), semanttisesta (ilmaisun merkityksen) ja syntaktisesta (merkityssuhteista johdettujen sääntöjen) dimensiosta.

²⁶ Ks. *Makkosen* selvitystä asiasta, *Lm* 1959 s. 56 s.

²⁷ Syntaktinen tutkimus koskee varsinaisesti oikeuden kielellis-muodollista puolta, so. kielen merkkien luokittelua ja niiden välisiä suhteita, *Schreiber* s. 11.

²⁸ Tunnetuin esimerkki lienee laki-sanan ja sen johdannaisten käyttäminen hallitusmuodossa sekä muodollisessa että aineellisessa merkityksessä.

²⁹ Ks. esim. *Zitting*, *Lm* 1960 s. 866 s.

Ross, *Statsretlige studier* s. 8 lausuu, että käsiteanalyysin lähtökohtana on aina tietty kielenkäyttö.

³⁰ Ks. *Zitting*, *Lm* 1960 s. 863 s.

taisiin juridisesta kielenkäytöstä löytää suorastaan sellaisia »piileviä edellytyksiä erilaisten termien ja ilmaisujen käyttämiselle, että niiden paljastaminen kokonaan hävittää jonkun ongelman, tai että ainakin kysymys voidaan asettaa täsmällisemmin.»³¹

D. Käsitteiden valinnan tarkoituksenmukaisuuden kriteerioista

Määritelmät ja käsitteet ovat konventionaalisesti valittuja kielellisiä sopimuksia.³² Muodollis-loogiselta kannalta katsoen ne eivät aseta todellisuudelle mitään ehtoja, mutta eivät myöskään ilmaise, mitä ominaisuuksia todellisuudella on.³³

Kun käsitteissä ja määritelmissä on kysymys sanojen merkityksestä eikä todellisuuden kuvaamisesta, emme ole periaatteessa sidottuja empiriseen todellisuuteen valitessamme niitä käsitteitä, joita käytämme. Tässä mielessä tutkija on vapaa valitsemaan käyttämänsä käsitteet.³⁴ Periaatteellisesta valinnan vapaudesta huolimatta on täysin aiheellinen se oikeustieteessäkin esitetty vaatimus, että käytetyt käsitteet on valittava tarkoituksenmukaisella tavalla.³⁵

Mitä paremmin käsite kykenee selvittämään ja yksinkertaistamaan tutkittavaan kysymykseen liittyvää ajattelua, sitä käyttökelpoisempi se on.³⁶ Ajatusta on aihetta kehitellä ja kysyä: mihin tieteellisellä tutkimuksella oikein pyritään, mitä tässä tarkoitetaan käsitteen tarkoituksenmukaisuudella. Kun vastataan: inhimillisten tiedonpyrkimysten tavoitteena ovat invarianssit,³⁷ säännöllisyydet eli lainalaisuudet siitä

³¹ Makkonen, Lm 1959 s. 64. Lausumalla tarkoitettaneen lähinnä sellaisten ongelmien ratkaisemista, jotka syntyvät kielen ominaisuuksista.

³² Ks. von Wright, Looginen empirismi s. 18—20 ja 67—70; Kaila, Inhimillinen tieto s. 80 ja 117 s.; Makkonen, Lm 1959 s. 58; sama, Suomalainen Suomi 1963 s. 138.

³³ Reaalisällön antamisesta käsitteelle ks. alaviitettä 39.

³⁴ Käsitteiden valinnassa on tietenkin huolehdittava siitä, etteivät käsitteet ole keskenään ristiriitaisia, sekä että kerran määriteltyä käsitettä ei saa käyttää muussa merkityksessä, ks. Schreiber s. 58 ss.

³⁵ Muukkonen, Muotosäännökset s. 29 alaviite 76 huomauttaa, että lainopillisessa kirjallisuudessamme esiintyy dogmina mielipide, jonka mukaan käsitteiden arvon määrää niiden tarkoituksenmukaisuus. Ks. tarkoitettussa alaviitteessä mainittuja teoksia.

Ks. myös Schreiber s. 35: »Welche der möglichen Definitionen zu wählen ist, entscheidet sich nach dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit.»; Volkmar s. 22.

³⁶ Ajatus on mm. Muukkosen, Muotosäännökset s. 29 ja s. 72.

riippumatta, tutkitaanko luonnonilmiöitä, ihmisten välisiä suhteita tai niitä säänteleviä normijärjestelmiä, silloin on myös selvää, minkälaiset käsitteet ovat tarkoituksenmukaisia ja tältä kannalta katsoen myös arvokkaita. Käsite on juridiikassa tarkoituksenmukainen silloin, kun se auttaa hakemaan, kuvaamaan, systematisoimaan ja tulkitsemaan normi- eli oikeusjärjestelmien sisältöä ja sisällön säännönmukaisuuksia sekä luomaan niiden perusteella tieteellistä teoriaa, joka vuorostaan on lain soveltajalle apuna. Käsite on käyttökelpoinen, kun voidaan ajatella sitä vastaavan tietty asiointilojen tai olioiden ryhmä käsitteiden tarkoit- tamassa ja tutkimukselle merkittävässä todellisuudessa, so. käsitteiden järjestelmän ja todellisuuden välillä vallitsee isomorfia eli loogisen ra- kenteen invarianssi.

Delegaation käsitteen tulisi olla tarkoituksenmukaisesti määritelty, niin että sen alaisuuteen kuuluisivat kaikki ilmiön oikeudelliselle tar- kastelulle relevantit oikeustositiasiat, muttei mitään muuta.³⁷ Jotta tämä

³⁷ Invariansseista ks. *Kaila*, Inhimillinen tieto s. 13: Kaikki tiede etsii näitä samuuksia eli yhtäläisyyksiä ja muuttumattomuuksia. Ks. myös s. 93: Invarianssien etsintä synnyttää teorian, mikä esittää tutkitun alueen lainmukaisuudet mahdolli- simman yksinkertaisten ja harvalukuisten peruslauseiden muodossa, joista alueen muut seikat voidaan johtaa loogisen päättelyn avulla.

Tämä aihe vaatisi kehittelyä moniin suuntiin. Kun oikeustiede on norma- tiivinen tiede, olisi aihetta tutkia, mitä tarkoitetaan normatiivisella tieteellä. Toiseksi olisi tärkeä tietää, mikä merkitys oikeustieteessä on annettava teorialle ja sen muodostamiselle. Nämä molemmat kysymykset ovat niin laajoja ja syvällisiä, että niihin perehtyminen veisi tutkimuksen kokonaan muille urille kuin se on tarkoitettu. Niihin vastaaminen ei ole edellytyksenä tutkimuksen suorittami- selle, joten ne on pakko sivuuttaa maininnalla. Vrt. *Eskola*, joka s. 166 s. toteaa, että teorialla on kolme funktiota: tutkimuksen orientoiminen ja ohjaaminen tutki- muksen kohteeksi joutuvien ilmiöiden rajoittamis- ja valikoimistehtävässä; sen kielen tarjoaminen, jolla tutkimus operoi; sekä tiedon tiivistäminen mahdollisimman systemaattiseen muotoon, mahdollisimman monien asioiden selittäminen mahdolli- simman vähäisellä määrällä käsitteitä ja lauseita.

Oikeustieteessä ei samalla tavoin kuin luonnontieteissä etsitä ilmiöiden säännön- mukaisuuksia, vaan etsitään normi ja tulkitaan sitä. Tästä seuraa, että invarianssit oikeustieteessä kohdistuvat toisiin kysymyksiin kuin luonnontieteissä. Etsimme invariansseja normissa esiintyvien sanojen ja käsitteiden käytössä, niiden tulkinta- tavoissa, niiden suhteissa ulkopuolisiin oikeusjärjestelmiin tai omassa maassa aikai- semmin voimassa olleisiin säännöksiin jne. Samoin koetamme löytää invariantti- suutta tuomioistuinten ratkaisuihin. Havaitsemiensa säännönmukaisuuksien pe- rusteella oikeustieteen harjoittaja muodostaa teorian siitä, mitkä normit ovat voi- massa ja mitä ne merkitsevät.

³⁸ *Muukkonen*, Muutosäännökset s. 7 s. ja s. 2 varoittaa liikuttaessa juridiikan

vaatimus voitaisiin toteuttaa ja alun pitäen asettaa ennakkollisesti relevanssia ja irrelevanssia koskevat kriteerit, on käsitemäärittelyn yhteydessä täytynyt tutkia runsaasti oikeusmateriaalia. Delegaation määrittelyn ja tutkimisen perustaksi on otettu itsenäisyytemme aikana asetuskokoelmassa julkaistut lait ja niitä koskevat valtiopäiväasiakirjat. Tutkimalla järjestelmällisesti asiaan kuuluva oikeustodellisuus on pyritty vähentämään sitä vaaraa, että sattumoisin valittujen irrallisten yksityistapausten perusteella päädyttäisiin erheellisiin yleistyksiin.³⁹

Käsitteiden tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttaa nimenomaan oikeustieteessä myös se, missä määrin niihin perustuvat tutkimustulokset ovat oikeuselämässä, so. lakien laadinnassa, tuomioistuimissa ja hallintotoiminnassa, sovellettavissa.⁴⁰ Kun Suomen perustuslait eivät sisällä delegaatiota koskevia nimenomaisia positiivisoikeudellisia säännöksiä, on

'mikrotasossa' löytämästä joidenkin harvojen tapausten perusteella positiivisoikeudellista säännönmukaisuutta eli invarianssia.

Illum, JFT 1962 s. 381 katsoo, että (oikeustieteen) määritelmän olisi oltava niin laaja, ettei se etukäteen prejudisioi oikeustieteen tehtäviä.

³⁹ Menettelyn syynä on myös aavistus siitä, että käsitteiden tulisi olla yhteydessä reaaliseen tapahtumiseen, ilmaista jokin tosiasia eikä olla vain sopimus siitä, että jokin sana merkitsee samaa kuin jokin toinen sana tai sanojen yhdistelmä. Se todellisuus, joka on oikeustieteen kohteena, on normien järjestelmä, *Ahlander*, *Är juridiken en vetenskap?* s. 78 s. ja s. 106 ss.; *Ross*, *Om ret og retfaerdighed* s. 15 ss., s. 51 s.

Reaali- ja nominaalimääritelmien välisestä erosta ks. *von Wright*, *Logiikka*, *filosofia ja kieli* s. 118–120.

⁴⁰ *Caselius*, *Lm* 1959 s. 742 lausuu, että puhdas teoria saattaa olla arvaamattoman hedelmällinen käytännön kannalta katsottuna.

Eskola kirjoittaa s. 14 s.: »Laajojen ja yleistävien teoreettisten ja metodisten selvittelyjen merkitys sen sijaan on lähes rajaton, sillä ne voivat tarjota välttämättömän pohjan lukemattomille erityistutkimuksille. Tältä kannalta katsoen teoreettinen ja metodinen tutkimus siis on kaikkein kannattavinta, käyttökelpoisinta ja käytännöllisintä.»

Tieteellisen tutkimuksen käytännöllisistä tarkoituksiperistä ja oikeuden kehittämisestä avaamalla uusia näköaloja oikeuskonfliktien käsittelemiseksi ks. *Kivimäki*, *Lm* 1959 s. 712.

Teorian tehtävänä ei oikeustieteessä ole vain esitellä erilaisia ratkaisumalleja, vaan myös esittää suoranaisia konfliktin ratkaisuja, *Alanen*, *Lm* 1958 s. 426. Samoin *Illum*, JFT 1962 s. 385: »Når en dommer skal afsige sin dom, vil han i regelen ty til den juridiske litteratur, forinden han afsiger sin dom. Det gør han sikkert, fordi han vil søge støtte for at træffe den afgørelse, som han bør træffe, og ikke for at finde ud af, hvilken afgørelse han vil træffe»; vrt. *Lehtinen* s. 5. Ks. myös alaviitettä 73.

delegaatiota käsittelevän tutkimuksen käytännöllinen merkittävyys ja sen tarve ehkä suurempi kuin sellaisissa maissa, joissa valtiosäännön säännökset antavat delegaatiolle positiivisoikeudellisen perustan.

Tämän jälkeen seuraavissa luvuissa suoritettavan tutkimuksen tarkoituksena on perustaa teoreettisesti ristiriidattomat lähtökohdat, joista käsin voitaisiin etsiä, systemaattisesti järjestää, tutkia ja tulkita delegaatiota koskevia positiivisoikeudellisia säännöksiä yleisemmältäkin kannalta. Valtuuttavia lakeja samoin kuin delegoitua lainsäädäntöä tutkitaan vain valtiosäännön soveltamisen kannalta eikä sen laajemmalti kuin mikä valtio-oikeudellisessa tutkimuksessa on tarpeen. Valtuuttavalla lailla tarkoitetaan lakia, joka sisältää delegaatiovaltuuden.⁴¹ Se voi olla säädetty tavallisessa tai perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Delegoidulla lainsäädännöllä tarkoitetaan säädöksiä, jotka on annettu valtuuttavan lain nojalla niiden hierarkkisesta asemasta ja antajasta riippumatta.⁴² Teoreettisen perustutkimuksen suorittaminen näyttää olevan tarkoituksenmukaisin menettelytapa myös käytännön kannalta, koska sen avulla voidaan pyrkiä yksityistapauksissa sovellettavaan yleispätevyyteen.

Seuraavilla sivuilla kuvattava muutos oikeustieteellisen tutkimuksen kysymyksen asettelussa, mikä välittömästi johtuu tietoteoreettisten perusongelmien harrastamisen lisääntymisestä oikeustieteessä, vaikuttaa myös siihen, mitä käsitteitä pidetään tarkoituksenmukaisina.

2. MUITA TIETOTEOREETTISIA NÄKÖKOHTIA

A. Oikeustosiseikaston ymmärtäminen suhteena

Kysymyksen asettelun muuttuminen. *Kaila* on tietoteoriassaan tehnyt eron ns. aristotelisen ja galileisen tiedonkäsityksen välillä.⁴³ Aristoteliseksi kutsutun tietoteoreettisen tradition mukaan asioiden luonne määrää niiden käyttäytymisen, so. esineiden ja ilmiöiden ominaisuudet ovat niiden käyttäytymisen selityksperusteita. Ns. galileisen tiedonkäsityksen mukaan kaikkien asioiden ja ilmiöiden käyttäytyminen tai ta-

⁴¹ Ks. tarkemmin VII lukua.

⁴² Ks. tarkemmin VII lukua.

⁴³ Ks. *Kaila*, *Inhimillinen tieto* s. 55 ss. Samoin *Eskola* s. 15—19; *Vuorio*, *Työsuhteen ehtojen määrääminen* s. 54 alav. 25; *von Wright*, *Finsk tidskrift* 1946 s. 102; *Lahtinen* s. 43 alaviite 2.

pahtuminen on selittävässä niiden välisten suhteiden mukaan sekä suhteissa ilmenevistä yleisistä säännöistä ja riippuvuuksista. Aristotelisen tradition kannalta tuntuu luontevalta kysyä: Mitä? Galileisen tiedonkäsityksen kannalta oleva kysyy: Miten? — Käytän mainittuja termejä sillä varauksella, joka on esitetty sivulla 53.

Eskola kirjoittaa, että ensiksi mainittua tietä päädytään ennen kaikkea monimutkaisiin ja tarkkoihin luokituksiin, joten se on sopiva kuvaamaan tosiasioita.⁴⁴ Kun oikeustiede on juuri systemaattisesti luokitteleva tieteenhaara, ei ehkä ole pelkkä sattuma, että oikeustieteessä tiedonpyrkimykset ovat yleensä seuranneet aristoteliseksi nimitettyä kysymyksen asettelua.

Funktio ja substanssi. Tutkijoiden mielenkiinto on oikeudellisissaakin seikoissa vähitellen siirtymässä kysymykseen: Miten? Mielenkiinnon siirtymistä voidaan luonnehtia myös sanomalla, että substanssin sijasta aletaan tutkia funktiota. Tiedonpyrkimysten tärkeimpänä kohteena aletaan yleisesti pitää muutosten keskinäisiä suhteita eli relationaalisia invariansseja, oikeustieteessä oikeustosiasioiden välisiä suhteita.⁴⁵

Carlson lausuu, että oikeustieteessä operoidaan funktio- ja olemuseli substanssikäsitteillä.⁴⁶ Kohdetta funktionaalisesti tarkasteltaessa ei yritetä määritellä, mitä se on, vaan miten se toimii. — Ilmeisesti katsotaan, että jälkimmäiseen kysymykseen annettu vastaus saattaa olla vastaus myös edelliseen kysymykseen. — »Funktioikäsitteillä operoiminen ei ole muuta kuin pelkästään positiiviseen oikeuteen perustuvien käsitteiden käyttämisestä oikeustieteen pyrkimyksessä luoda puhtaasti oikeudellisia käsitteitä, konstruktioita, käytettäväksi kenttälainopin työssä lakien sisällyksen selvittämiseksi...»⁴⁷

Yksityisoikeuden alalla on maassamme ilmestynyt useita tutkimuksia, joissa tietoteoreettinen harrastus on johtanut oikeustosiasioiden välisten suhteiden merkityksen korostamiseen. Tarkoitan esimerkiksi

⁴⁴ Ks. *Eskola* s. 19.

⁴⁵ *Wedberg*, Johdatus s. 76, lausuu, että kenties merkityksellisimmät tieteelliset käsitteet eivät ole luokka- vaan relaatiokäsitteitä. Tämä pitää *Wedbergin* mukaan paikkansa yhtäläisesti luonnontieteissä ja humanistisissa tieteissä. Vrt. myös *Kaila*, Inhimillinen tieto s. 73.

Zitting, Omistajanvaihdoksesta s. 4 lausuu: »Tapahtunutta käsityskannan muutosta on kuvattu myös siten, ettei omistusoikeus ole substanssi- vaan funktioikäsite.» Ks. myös *Muukkonen*, Muutosäännökset s. 116; *Apala-Arlander*, Lm 1964 s. 680 s.

⁴⁶ Ks. *Carlson*, Lm 1957 s. 22.

⁴⁷ *Carlson*, Lm 1957 s. 29.

Zittingin,⁴⁸ *Muukkosen*⁴⁹ ja *Vuorion*⁵⁰ tutkimuksia. Julkisen oikeuden alalla on *Kastari* jo 1940-luvulla yrittänyt tutkia oikeushenkilön omaisuudenturvaa käsitteen kielellisen analyysin avulla.⁵¹

Oikeudellisen ilmiön olemus. Jos oikeustositseikastoa tarkastellaan etupäässä funktiona ja relaationa eikä substanssina, kiinnostus oikeudellisen ilmiön ns. olemuksen selvittämiseen vähenee. Voidaanpa ajatella, että ilmiön toiminta ja suhteet ovat juuri sen olemus, so. että vastattaessa niitä koskeviin kysymyksiin ilmiön olemus, mikäli siitä halutaan puhua, tulee täydelleen selvitettyksi.

Aristotelistyyppiseksi kutsutun tiedonpyrkimyksen tuloksena oikeudellinen ilmiö selitetään sen oikeudellisten ominaisuuksien mukaan. Puhuttaessa oikeudellisen ilmiön olemuksesta tarkoitetaan tällöin niiden kaikkien oikeudellisesti merkittävien seikkojen kokonaisuutta, mitkä sisältyvät selvittävään ilmiöön.⁵² Tällä tavoin käytettyä olemus-termiä vastaan ei ole esitettävissä käsitteellistä tarkkuutta koskevia huomautuksia. Olemus-sanan välttämiseen on kuitenkin olemassa eräitä muita syitä, jotka ovat johtaneet siihen, että funktiota ja relaatiota keskeisenä tutkimuskohteena pitävät tutkijat eivät sitä juuri käytä.⁵³

Ensinnäkin on aina piilemässä se vaara, että jos tutkija etsii nimenomaan jonkin ilmiön olemusta, hän ryhtyy etsimään positiivisoikeudellisessakin tutkimuksessa jotakin »kaiken takana olevaa». Kuten Kaila huomauttaa, Aristoteles toi filosofiseen ajatteluun olemus-termin, jolloin helposti joudutaan hakemaan kaiken alla olevaa, substanssia, josta ominaisuudet ja suhteet lausutaan.⁵⁴

⁴⁸ Ks. *Zitting*, Omistajanvaihdoksesta s. 11 s. ja s. 103—108; Lm 1960 s. 861 ss. *Zitting* ei käsitä omistusoikeutta traditionaalisella tavalla jakamattomaksi kokonaiskäsitteeksi, vaan jakaa sen useisiin komponentteihin, joiden suhteilla eli relaatioilla keskenään, omistajaan, ostajaan, ulkopuolisiin jne. on oikeudellista merkitystä.

⁴⁹ Ks. *Muukkonen*, Muutosäännökset, Johdanto ja I luku 2 §.

⁵⁰ Ks. *Vuorio*, Työsuhteen ehtojen määrittäminen s. 47—66.

⁵¹ Ks. *Kastari*, Sosialisoinen perustuslaillisista edellytyksistä s. 31—40; Lm 1948 s. 315 s.

⁵² Vrt. *von Wright*, Finsk tidskrift 1946 s. 104: »Om denna utredning är riktig, så är väsensfrågorna inte alls problem om verklighetens beskaffenhet och 'yttersta grund', utan om vissa allmänna ords innebörd».

⁵³ *Vuorio*, Lm 1956 s. 446 huomauttaa, ettei tietenkään »olemus»-termin käytöllä sinänsä ole ratkaisevaa vaikutusta, vaan teoksen arvo riippuu ajattelutavasta ja käytetystä metodista. Vrt. *Wilhelm A. Scheuerle*, Das Wesen des Wesens. Archiv für die civilistische Praxis 163 (1964) s. 429 ss.

⁵⁴ Ks. *Kaila*, Inhimillinen tieto s. 68; *Vuorio*, Lm 1956 s. 444 s.

Tällainen pyrkimys on Carlsonin mukaan tuomittu epäonnistumaan. Omistusoikeuden olemuksella »ei päästä kuvaamaan muuta kuin suhteiden laajuutta, ei omistusoikeuden takana tai alla olevaa oikeuden takaista olemusta, sillä omistusoikeuden kuten muunkin subjektiivisen oikeuden olemus on vain suhteena oleminen, oleminen oikeussäännön, oikeustositseikan ja oikeusseuraamuksen välisenä suhteena.»⁵⁵ Kun oikeushenkilönkin olemus rajoittuu lakitieteen kannalta katsoen vain mainittuun suhteeseen, on sen pohtiminen, mikä tuon suhteiden persoonallistumisen takana piilee, Carlsonin mielestä sosiologinen⁵⁶ eikä lakitieteellinen ongelma.

Carlsonin näkemys edustaa tiukkaa positivismia, joka pitää vain positiivisen oikeuden tutkimista oikeustieteen tehtävänä. Omasta puolestani en katsoisi välttämättömäksi oikeustieteen piirin sulkemista empiirisiltä tahil oikeusfilosofisilta — kuten sosiologisilta tai luontaisoikeudellisilta — taikka muilta positiivisen oikeuden systeemin ulkopuolisilta näkökohdilta. Niillähän on oikeuslähteiden syntyemisessä, tulkinnassa ja oikeudellisessa argumentoinnissa samoin kuin de lege ferenda-kannalta tärkeä merkitys. Kun niiden perusteella saavutetut johtopäätökset kuitenkin saattavat olla ristiriidassa keskenään ja positiivisenkin oikeuden kanssa, kuten esimerkiksi luontaisoikeudellisten ja länsimaissa hyväksyttyjen eettisten periaatteiden vertailu Hitlerin kolmannen valtakunnan oikeusjärjestyksen kanssa ehkä kaikkein selvimmin osoittaa, on tutkimuksessa aina selvästi ilmoitettava, minkä tyyppisistä näkökohdista kulloinkin on kysymys.⁵⁷ Rangaistuksen olemuksen tai luontaisoikeudel-

⁵⁵ Carlson, Lm 1957 s. 26 s. Carlson huomauttaa kuitenkin s. 30 s., että lainsäätäjän käyttämien empiiristen käsitteiden — esim. auto, moottoripyörä, traktori jne. — merkitystä tutkittaessa voidaan puhua käsitteiden »olemuksen» tutkimisesta.

⁵⁶ Carlson, Lm 1957 s. 27 käyttää sosiologinen-sanaa ilmeisestikin tarkoittamaan reaalitieteellistä ongelmaa. Vrt. alaviitettä 26.

⁵⁷ Carlson, StvT 1940 s. 107 s. lausuu, että jos oikeusjärjestyksen pohjaksi oletetaan perusnormi, sillä saavutetaan mm. se etu, että suljetaan oikeustieteestä pois muiden normisysteemien — esim. moraalisten normisysteemien — vaikutus. Jos (s. 109) laki viittaa kohtuullisuuteen tai hyvään tapaan, se viittaa johonkin oikeuden ulkopuolella olevaan olennaisesti erilaiseen järjestelmään. Tällä tavoin oikeusjärjestys tulee suvereeniksi.

Oikeusnormien järjestelmä voidaan kylläkin laatia suvereeniksi Carlsonin tarkoittamassa mielessä, mutta perusnormiteorian kannattajilta jää yleensä huomaamatta, että suvereenin normisysteemin pelkkä olemassaolo ei riitä. Ellei oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja saada sovelletuksi, ne eivät täytä tarkoitustaan.

listen periaatteiden tutkimus — esimerkin mainitakseni — liikkuu oikeusfilosofian ja oikeusteorian maastossa. Positiivisen oikeuden soveltajan ja tulkitsijan on täysi syy kiinnittää huomionsa myös tällaisen tutkimuksen tuloksiin, vaikka saattaa olla, että positiivisoikeudelliset säännökset eivät anna soveltajalle aihetta — ehkei mahdollisuuttakaan — ottaa niitä jossakin yksityistapauksessa avuksi laintulkinnassa.⁵⁸ — Edellä lausumani huomautus ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, että katsoisin oikeuden »olemuksen» olevan jotain muuta kuin juuri suhteena olemista, ks. s. 51.

Senkin luulisi pidättävän ilmiön olemuksesta puhumisesta, ettei edes luonnontieteissä, joissa sentään on käytettävissä henkítieteisiin verrattuna tarkat ja kiinteät mittayksiköt ja mittaamisvälineet sekä mahdollisuus käyttää käsitteissä ja määritelmissä yksityiskohdin sovittuja, matemaattisen tarkasti ilmaistuja käsitteitä, ole pidetty tarpeellisena etsiä ilmiöiden olemusta, vaan yksinkertaisesti on todettu, että kuvaileminen on ylin tiedon aste.⁵⁹ Jos esim. olemuksen sisällön määräävä tosiasia-

Soveltamiseen taas vaikuttavat muut normijärjestelmät hyvinkin tärkeällä tavalla. *Kelsen* on mielestäni vakuuttavalla tavalla osoittanut Yhdistyneistä Kansakunnista kirjoittamallaan kirjalla (*The law of the United Nations*, London 1950), että hänen teoreettisen rakennelmansa heikkoutena ovat juuri käytännölliset tulkitsemis- ja soveltamisvaikeudet. Tätä on käytännöllisessä tieteessä kuten oikeustieteessä pidettävä vakavana puutteena. — *Kelsenin* käsityksistä vrt. *Kastari*, *Lm* 1936 s. 90 ss.

Carlson myöntääkin s. 109 s., että vaikkakin moraalín laeilla ei pitäisi olla vaikutusta siinä tapauksessa, että lain säännös on selvä, on niillä kuitenkin merkitystä lain soveltamisessa vaihtelevin määrin riippuen lainsäädännön laadusta ja aukkotapauksista. »Man ser att det rum för kaos lagen lämnat öppet intages av ett annat normsystem, moralens. Med ledning av dess bud avgör domaren, frigjörd från lagens regler, de fall på detta område som framställas till avgörande.» Kun moraaliarvostelu on *Carlsonin* mukaan suhteellisen objektiivista, ovat ratkaisut suuressa määrin yhdenmukaisia ja niiden perusteella voi syntyä tapaoikeuttakin.

⁵⁸ *Vuorio* lausuu *Lm* 1956 s. 478, että onnistuneita tutkimuksia on suoritettu ja suoritetaan toisistaan poikkeavin menetelmin. Vrt. myös *Jokela* s. 25—27.

⁵⁹ Ks. mitä *Kaila*, *Inhimillinen tieto* s. 18 kertoo *Ernst Machista*, jonka mukaan jokainen luonnonlaki yrittää säästäväsissä ja tiivistetyssä muodossa kuvata, miten asiat ovat eikä mitään muuta.

Vertaa lisäksi *J. E. Salomaa*, *Filosofian historia* II 2. p., Porvoo 1949 s. 276: »*Heinrich Hertz* (1857—1894) käsitti fyysikaalisen tiedon olemuksen siten, että fyysikko muodostaa itselleen sillä tavalla ulkoisista esineistä symboleja, että näiden symbolien ajatusvälttämättömät seuraamukset ovat taas aina symbolien tarkoittamien esineitten seuraamusten symboleja.» — Kieli on toisin sanoen aina tapahtumain kulun adekvaattista kuvausta eikä ilmiöiden tai niiden olemuksen selittämisessä

aineisto on riittämätön tai kapea-alainen, luullaan helposti siihen perustuvaa olemusta yhtenäisemmäksi tai yksiselitteisemmäksi kuin se todellisuudessa on, so. suoritetaan liian laaja yleistys ja nimitetään olemukseksi jotakin muuta kuin tosiasiallista suhteena olemista. Sama huomautus voidaan kylläkin tehdä myös funktion tutkimukseen nähden, mutta funktiota koskeva käsitys ei psykologisesti saavuttane samanlaista staattisuutta kuin käsitys ilmiön olemuksesta. Olemus-termistä luopuminen ilmiöiden selitysperusteiden yhteisnimityksenä voisi entistä paremmin pakottaa tutkijan esittämään ja tarkistamaan eriteltyinä varsinaiset selitysperusteet — aivan samoin kuin tuomion perustelujen kirjoittaminen on tuomarille hyödyllistä, koska se pakottaa hänet punnitsemaan johtopäätöksensä pitävyyden.

Kailan samoin kuin eräiden muidenkin tietoteoreetikkojen esitystapa on monesti suggestiivisen mukaansatempaavaa ja voi johtaa lukijan pitämään selviönä niitäkin väittämiä, joissa kirjoittaja ehkä tahallisesti kärjistää esitystään. Niinpä tuntuisi siltä, että ns. aristotelisen ja galileisen tiedonkäsityksen vastakohtaisuuden voimakas korostaminen tarkoittaa pikemmin johtaa lukijaa havaitsemaan tutkijan itsensä syvällisenä pitämä henkisen ilmapiirin muutos kuin olemaan jyrkän sananmukaisesti ymmärrettävissä.⁶⁰

B. Esikysymyksistä

Tutkimuksen nimestä samoin kuin delegaation työmääritelmästä havaitaan, että tutkimuskohteena on eräs lainsäädännöllinen menettelytapa. Näyttää ilmeiseltä, että perehtyminen delegaatioon edellyttää tietoja laista, asetuksesta, oikeussäännöstä, vieläpä valtiovallan jaosta ja lainsäädännön teoriasta.⁶¹

päästä tieteessä tätä pitemmälle. Ks. myös *von Wright*, *Looginen empirismi* s. 25 sekä s. 76: »Tietokritiikki paljastaa siis fysiikan näennäiset 'luonnonvälttämättömyydet' analyttisiksi lauseiksi, sanojen, ei asioiden välttämättömyyksiksi»; *sama*, *Finsk Tidskrift* 1946 s. 102—104.

⁶⁰ Loogis-analyttiseen suuntaukseen perehtymisen samoin kuin yleensä metodikysymysten harrastuksen tiellä on eräs este: on vaikea löytää johdatusta niiden metodia koskevien kysymysten selvittelyyn, jotka ovat eri tieteenhaaroille yhteisiä.

⁶¹ Eräät delegaatiosta kirjoittavat tutkijat ovat pitäneet niin tärkeänä myös lainsäädäntöä koskevien yleisten kysymysten tutkimista, että he ovat jakaneet tutkimuksensa asiallisesti kahteen pääosaan: lainsäädäntöä ja delegaatiota koskeviin osiin. Näin esim. *Masnata ja Mertens*. Vrt. *Reymond* s. 9 ss.

Edellä tarkoitetut kysymykset ovat delegaation tutkimisen kannalta esikysymyksiä siinä mielessä, että niissä hyväksyttävät kannanotot vaikuttavat delegaation määritelmään ja delegaatiota sisältävien säännösten tulkintaan.⁶² Lainsäädännön eri muotoja ja lainsäädännön teoriaa koskevat kysymykset ovat kuitenkin niin laajoja ja tärkeitä julkisoikeuden peruskysymyksiä, että niiden vähänkään yksityiskohtaisempi tarkasteleminen ylittäisi tämän tutkimuksen puitteet. Pyrittäessä sopivaan tasapainoon tutkimuksen kahden pääjakson, lainsäädännön ja delegaation, välillä, näyttää seuraava ratkaisu tarkoituksenmukaiselta: lainsäädäntöön yleisesti liittyviä kysymyksiä tarkastellaan vain siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä delegaation tutkimista varten ja sisäisesti ristiriidattoman kokonaiskäsitteen saamiseksi.⁶³

Tämän periaatteen toteuttaminen vaatii erityistä harkintaa. Perehtyminen kotimaisiin tutkimuksiin osoittaa näet, että ei kuljeta ennen käymättömällä alueella, joskin useimmat po. kysymyksiä koskevat laajahkot tutkimukset ovat peräisin viime vuosisadalta tai kuluva vuosisadan ensimmäisiltä vuosikymmeniltä. Nämä tutkimukset ovat vieläkin valtaosaltaan hyvin käyttökelpoisia ja useat niistä edelleen perustavaa laatua, mutta niitä ei ole voitu kirjoittaa itsenäisen, kansanvaltaisen Suomen voimassa olevaa oikeusjärjestystä silmällä pitäen.

Oikeustieteessä tapahtuu kuitenkin muiden tieteenhaarojen tavoin jatkuvasti uusia ongelmanasetteluja ja entisten ratkaisujen uudelleen arviointia, koska säädös- ja oikeustapausaineisto samoin kuin tutkimuksen teoreettinen pohjavire uudistuvat. Mikäli jotakin erityiskysymystä koskeva teoria pysyy pitemmän aikaa entisellään, mutta muita oikeusaloja tai lähikysymyksiä koskeva teoria uudistuu, joudutaan tämän erityiskysymyksen selvittämistä varten tarkastelemaan ristiriidattoman kokonaiskuvan saamiseksi myös po. tutkimuksen alan ulkopuolista teorianmuodostusta. Tällaisessa asemassa on Suomessa nyt lainsäädännön ja delegaation tutkimus; useita ennemmin yleisesti hyväksytyistä oikeussääntöjä koskevista perusväittämistä on vaikea pitää niin ristiriidattomina ja käyttökelpoisina kuin aikaisemmin on ajateltu. Tutkijain esittämistä epäilyksistä huolimatta ei teoreettisia perusteita ole saatu tarkis-

⁶² Tämänkin tutkimuksen lähtökohtana on — kuten alaviitteessä 61 mainituilla tutkijoilla — se ajatus, että lainsäädäntövallan delegaatiota koskeva tutkimus jakaantuu asiallisesti lainsäädäntöä ja sen delegaatiota koskeviin osiin.

⁶³ Vrt. *Masnata* s. 19.

tetuksi.⁶⁴ Tämän johdosta on esikysymyksiin perehdyttävä tavallista yksityiskohtaisemmin.

Tieto-opillisesti on puolustettavissa se kanta, joka tunnetaan *William Okkamilaisen* partaveitsen nimellä ja tarkoittaa, että selityspерusteita ei saa moninkertaistaa yli tarpeen: »Entia non sunt multiplicanda.»⁶⁵ Riittää, että lainsäädäntöteorian pääkysymyksissä hyväksyy tarkoituksenmukaisimman monista tarjolla olevista teoreettisista näkökannoista. *Tauno Ellilä* kirjoittaa yleispätevästi: »Milloin taas tutkitaan jotakin uutuusmuotoista ilmiötä, voidaan rajoittua varsinaisessa teemassa melko kapealle alalle ja esikysymyksissä suorastaan nojautua toisten tieteistoppineiden vakaviksi tekemiin rakennelmiin».⁶⁶ — Lausumassaan Ellilä ei vain kehota nojautumaan esikysymyksissä aikaisempaan tutkimukseen, vaan huomauttaa samalla siitä, miten tärkeää on tutkimuksen alan rajoittaminen, varsinkin jos on kysymyksessä aikaisemmin oikeudellisesti tutkimaton tai vain vähän tutkittu ilmiö.

3. TIEDON KOMMUNIKAATIESTA

Päätelyn julkisuus. Tieteellinen tutkimus on tietyllä tavalla vapaata ja avointa:⁶⁷ tutkimusaiheen valinta riippuu tutkijan arvostuksista, käytettävät käsitteet voidaan asettaa ja määritellä tarkoituksenmukaisuuden nojalla, tutkimustulosten premissien tulee olla julkiset tai ainakin implisiittisesti selvästi tutkimukseen sisältyvät, tutkimuksen tulokset julkaistaan ja ovat kaikkien käytettävissä.

Kun »tieteen tulokset eivät voi merkitä vähempää kuin vapaan tieteellisen keskustelun tuloksia»,⁶⁸ olisi tutkijan päätelyn alusta loppuun asti oltava julkinen ja se olisi esitettävä niin selkeästi, että ainakin tieteellisen koulutuksen saaneella lukijalla olisi mahdollisuus sen perusteella arvostella saavutettuja lopputuloksia ja osallistua tieteelliseen keskusteluun.

⁶⁴ Ks. esim. muodollisen ja aineellisen lain käsitteiden tarkoituksenmukaisuudesta esitettyjä epäilyksiä IV. 1. D.

⁶⁵ Ks. *Kaila*, *Inhimillinen tieto* s. 61.

⁶⁶ *Ellilä*, *Sivullisen oikeussuoja* s. XIV. *Muukkonen*, *Muutosäännökset* s. VII kirjoittaa, huomautettuaan ettei tutkimusaineistosta ole ollut puutetta: »Yleisesityksessä ei aina voida yhtä perusteellisesti tarkastella jokaista mahdollista kysymystä. Päämääränä näet on tutkimusalan hahmottaminen.»

⁶⁷ Ks. esim. *Sariola*, s. 12 ja s. 80.

⁶⁸ *Hintikka*, *Ajatus* 1957 s. 32. Tähän lausumaan sisältyy varsin tärkeä

Vertaillenään eri tutkijoiden esittämiä kannanottoja ja perustellesaan omaa kantaansa kirjoittaja joutuu harkitsemaan, millä tavalla hän osoittaa nojautuvansa aikaisempiin tutkimustuloksiin ja miten hän jaksaa esityksensä varsinaisen tekstiosan ja alaviitteiden kesken. Tällöin on toisinaan käytetty sitä menettelytapaa, että varsinkin luonteeltaan yleisten ongelmien käsittelyn yhteyteen rakennetaan erittäin laaja, mutta samalla ylimalkainen, toisinaan vain kymmenien kirjojen nimiin viittaava alaviite. Kirjoittajien tutkimustulosten lähempi yksilöinti puuttuu ehkä kokonaan, voidaanpa oikeustapauksiinkin viitata siten, ettei lukijalle käy selväksi, mihin lopputulokseen tuomioistuin on asiassa päätenyt.

Tällaisesta alaviitteestä pääsee tietenkin perille siitä, mitkä tutkijat käsittelevät ja mitkä oikeustapaukset koskevat jotakin kysymysryhmää, mutta tieteellisen argumentoinnin kannalta sen merkitys on verraten vähäinen. Alaviitteet olisi koottava siten, että niiden selvyys ja tarkkuus olisi samalla tasolla kuin tutkimuksen varsinainen tekstiosa, että ne olisivat elimellinen osa tieteellistä tutkimusta.⁶⁹ Niukasti tai vajavaisesti kirjoitetuilla alaviitteillä saattaa olla suorastaan harhaan johtava merkitys.

Tuomioistuimen ratkaisun perusteleminen. Tutkijat ovat esittäneet toivomuksia, että tuomioistuimet kirjoittaisivat ratkaisujen perusteet entistä yksityiskohtaisemmin.⁷⁰ Tämän toivomuksen syynä on nimen-

oivallus tieteen sosiaalisesta luonteesta ja tieteellisen keskustelun merkityksestä äärimmäisyyksien ja virhehäkitysten poishiomisessa.

Tieteelliselle toiminnalle asetettujen vaatimusten kasvaessa on myös monilla yhteiskuntatieteen aloilla ryhdytty muodostamaan tutkijaryhmiä tiettyjen tutkimusten suorittamiseksi. Tällainen ryhmätyöskentely tarjoaa tehokkaasti järjestetynä monia etuja, jotka aikaisemmin saavutettiin mm. julkisuuden avulla.

⁶⁹ *Tirkkonen* käsitteli tekemieni muistiinpanojen mukaan mm. tätä kysymystä nuorille, väitöskirjaa valmisteleville tieteenharjoittajille 4. 2. 1954 pitämässään esityksessä. *Tirkkos*en oma järjestelmä on selkeä ja tarkka.

Ks. myös *Y. J. Hakulinen*, kirja-arvostelu *Lm* 38 (1940) s. 156 s.; *Aimo Aaltonen*, kirja-arvostelu *Lm* 60 (1962) s. 628 s.; *O. Ikkala*, *Lm* 1962 s. 389.

⁷⁰ Ks. *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus II s. 502: »Tuomion perusteleminen on yleisenä toteamuksena lausuttu, että meillä sellainen perusteleminen suoritetaan monesti varsin epätydyttävästi. Vielä ylimmän oikeusasteen tuomiot antavat siinä suhteessa aihetta oikeutettuihin muistutuksiin.»

Halila s. 130 viittaa täysistuntoratkaisuun *KHO* 1958 I 9, jossa käsiteltiin kysymystä verojen kuittaamisesta toisiaan vastaan, ja pitää päätöksen perusteluja puutteellisina.

Ks. myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 143; *Taxell*, *JFT* 1962 s. 364;

omaisen lain säännöksen⁷¹ lisäksi lähinnä oikeusturvallisuuden vaatimus.⁷²

Vähemmälle huomiolle näyttää jääneen se seikka, että toivomuksen tukena ovat myös tieteelliselle tutkimukselle ominaiset tietoteoreettisen kriittisyyden ja käytetyn aineiston julkisuuden vaatimukset. Varsin-

Ellilä, Lm 1959 s. 329; *Serlachius*, Lm 1907 s. 43 ja 69; *Salmiala*, Uusi Suomi 6. 2. 1963; *sama*, Tuomio, Helsinki 1960; Korkein oikeus ja julkisuus, *Uuden Suomen* pääkirjoitus 24. 3. 1963.

Brusiin, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 58 katsoo aiheellisesti, että perustelujen yksityiskohtaisuus on riippuvainen tapauksen laadusta. Yksityiskohtainen perustelu on tarpeen ainakin epäiltävissä rajatapauksissa.

Oloissamme hyvin perustelluista ratkaisuista ks. esim. *KHO* 1952 II 72 ja 1957 I 6.

Perustelujen puutteellisuuteen kohdistuvaa arvostelua on varmaan ollut omiaan lisäämään se havainto, että ainakin korkeimpien oikeuksien ratkaisujen perustelut ovat oikeuskulttuuriltaan meitä lähellä olevissa maissa paljonkin yksityiskohtaisemmat kuin meillä.

⁷¹ Ranskassa oli tuomioistuinten suuresta vallankumouksesta lähtien lain määräyksen mukaan perusteltava ratkaisunsa. Lailla 20. 4. 1810 art. 7 säädettiin, että perustelematon tuomio on pätemätön, ks. *David & de Vries* s. 15 alav. 4. Tuntuu-kin selvältä, että viranomaisien ja niiden joukossa myös tuomioistuinten toiminnan kaikinpuolinen julkisuus kuuluu kansanvaltaisen valtiojärjestelmän perusteisiin. Vain saattamalla toimintansa täysin julkiseksi ja siten alistumalla julkisen arvostelun alaiseksi valtion elimet voivat saavuttaa sen yleisen luottamuksen, mitä kansanvalta edellyttää, ks. *Manner*, Lm 1959 s. 387; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 52; *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 42 ja s. 52 s.; *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 114.

Meillä vahvistettiin jo vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:ssä tuomioiden perustelemispakko. Nykyisessä muodossaan sama kohta, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 29. 7. 1948/573, kuuluu seuraavasti: »Jokainen tuomio perustettakoon syihin ja lakiin eikä mielivaltaan, ja pantakoon siihen selvästi ne pääsyyt ja se lainkohta, joihin päätös perustuu.»

Perusteluilla tarkoitetaan konkreettisessa tapauksessa oikeudellisesti relevantteja tosiseikkoja ja oikeussääntöjä, jotka yhdessä muodostavat ratkaisun eli päätelmän premissit. Ks. *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus II s. 501 s.; *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 210 s. — Hallintoratkaisun perusteleminen ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 142 ja 144—146; *Honkasalo*, Kansalaisvapauksien takeet s. 117.

KHO on viime vuosina antamissaan ratkaisuissa tähdentänyt, että hallintopäätöksiä ei saa antaa perusteluja ilmoittamatta, koska tällöin puuttuvat perusteet asian oikeudelliseen arvosteleamiseen, ks. *KHO* 1959 II 485 ja 1960 I 6.

⁷² Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, että perusteluista tulisi ilmetä, mitkä seikat on katsottu toteennäytetyiksi. Ks. *Tirkkonen*, Suomen rikosprosessioikeus II s. 176 sekä *Ellilän* ja *Salmialan* alaviitteessä 70 mainitut julkaisut.

kin oikeustieteen harjoittajan, jonka lausumia yleisesti käytetään apuna säädösten tulkinnessa, tulisi voida käyttää omien päätelmiensä perustana lain edellyttämällä tavalla perusteltu ja ratkaisuja.⁷³

Lukijalla saattaa olla aavistus siitä, mitä premissejä tuomioistuimien päätelyssään käyttänyt. Elleivät ne käy riittävän selvästi ilmi päätöksestä tai ainakin koko oikeustapauksen selostuksesta, on oletettava tietty premissin sisältö ja käytettävä tieteellisessä tutkimuksessa tutkijan itsensä näin täydellistämää päätelmää.⁷⁴ Tällainen arvailu on kuitenkin epävarmaa ja epäkiitollista työtä, eikä sillä periaatteessa — monissa tapauksissa ei myöskään käytännössä — voida päästä tuomioistuimen päätelyn rekonstruomisesta sellaiseen varmuuteen kuin tut-

Ks. myös *Bo Palmgren*, Todistuskysymyksen selvittäminen tuomion perusteissa, *Lakimies ja yhteiskunta* 11 (1963) s. 4 s.

Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä I s. 142 s. katsoo, että perusteluilla on merkitystä yleisölle, oikeuskäytännölle, asian ratkaisijalle ja asianosaisille.

⁷³ Ennen kuin puhutaan ratkaisujen perustelujen puutteellisuudesta tulisi luonnollisesti tutkia, mitä laki tässä suhteessa vaatii. Vasta tällöin saisimme vertauskohteen. Yleensä ei kuitenkaan lain sanontaa ole ryhdytty tutkimaan, vaan on vain tyydytty siihen viittaamaan. Tällaisessa tapauksessa puhe ratkaisun perustelujen puutteellisuudesta ja puutteiden poistamisesta jää asiallisesti ylimalkaiseksi.

Tässäkään tutkimuksessa ei ryhdytä normin yksityiskohtaiseen tulkintaan, vaan huomautetaan ainoastaan siitä, että puutteellisesti perustellulle ratkaisulle ei ole oikeustieteellisessä tutkimuksessa syytä antaa samankaltaista argumentointiarvoa kuin riittävästi perustellulle. Ratkaisusta on joka tapauksessa käytävä ilmi ne oikeussäännöt ja tosiasiat, joiden perusteella ratkaisuun on päädytty. Jos jompikumpi tai molemmat puuttuvat, on ratkaisu ilmeisesti puutteellisesti perusteltu. Mutta lainmukaisen perustelun vaatimukseen ei kuulu vain perustelujen esittäminen, vaan myös niiden yksityiskohtaisuus. Pelkkä ylimalkainen lausuma ei riitä, vaan oikeussääntöjen samoin kuin tosiasioiden tulee olla sillä tavalla täydelliset ja yksilöidyt, että niiden perusteella oikeustieteessä tavallisesti käytettävien tulkintasääntöjen mukaisesti voidaan ymmärtää päädytyn ko. tapauksessa annettuun ratkaisuun.

⁷⁴ *Carlson*, *StvT* 1940 s. 102—103 lausuu, että kun joskus puuttuu oikeussääntö, johon tuomioistuin voisi vedota, tuomiossa lausutaan vain ne tosiseikat, jotka tuomioistuimen käsityksen mukaan ovat asian ratkaisulle merkittäviä eikä mainita mitään oikeussääntöä. Samoin menetellään, jos oikeussääntö ei ole saanut kirjoitetussa laissa selvää ilmaisua. Tiedemies voi kuitenkin tuomioita vertailemalla induktiivisesti muodostaa sovelletun oikeussäännön.

Carlsonin mainitsema menettelytapa lienee yleisesti käytössä. Kun tuomioistuimen ratkaisut usein heijastelevat jonkin tieteellisen teorian vaikutusta, tuottaa tuomioiden tieteellinen vertailu varsinkin näissä tapauksissa tuloksia.

Ks. myös *Makkonen*, *Suomalainen Suomi* 1963 s. 141.

kimuksessa olisi suotavaa.⁷⁵ Vaikeimmissa tapauksissa se muistuttaa suunnistamista sellaisen kartan avulla, jonka mittakaava on hyvin suuri ja kartan merkinnät taitavillekin suunnistajille liian ylimalkaisia. Premissien jäädessä ilmaisematta ei myöskään ole mahdollista saada selvityksi, missä määrin tuomareiden enemmistön mielipiteissä esiintyy subjektiivista arvostusta ja missä määrin esim. ratkaisun yhteiskunnallisille vaikutuksille on annettu merkitystä.⁷⁶

Korkeimman oikeusasteen antaman tai muuten pysyväksi jääneen ratkaisun sivuuttaminen tutkimuksessa on tietenkin vaikeaa siinäkin tapauksessa, että ratkaisussa ei lausuta eikä siitä muutenkaan saada ilmi kaikkia premissejä. Ratkaisulla on näet joka tapauksessa oikeusvaikutuksia. Sille ei kuitenkaan voida antaa tieteellisessä tutkimustyössä samanlaista merkitystä kuin ratkaisulle, jonka premissit on julkisesti esitetty, mutta siihen voidaan tekstissä luettelonomaisesti viitata ja sitä voidaan käyttää osoituksena tietynlaisen tapaoikeuden syntymisestä. Paljon riippuu siitä, minkä verran perusteluista voidaan saada selville.

Yleistä sääntöä vajavaisesti perustellun tuomioistuinratkaisun merkityksestä tieteellisessä tutkimuksessa tuskin voidaan asettaakaan. On kuitenkin lähdettävä siitä, että vain sellaista tuomioistuimen ratkaisua, jonka kaikki premissit ovat julkisia tai muutoin ratkaisusta selville saatavissa, voidaan täysipainoisesti käyttää tieteellisessä argumentoinnissa.

Näyttää ilmeiseltä, että tuomioistuinten raskas työtaakka on toistaiseksi estänyt perustelujen tarkennusta koskevan toivomuksen toteuttamisen. Oikeustieteen harjoittajien ei ole kuitenkaan syytä lakata tähdentämästä sitä näkökohtaa, että oikeustieteellisen tutkimuksen lähde-

⁷⁵ Korkeimmat oikeudet antavat toisinaan tuomioita, joiden premisseistä ei voida parhaalla tahdolla ja taidollakaan päästä selville. Lausunnossaan 21. 8. 1962 *Rekola* kirjoittaa selostaessaan tapausta KKO 1949 I 9: »Tässä päätöksessä siis sanotaan yksinkertaisesti, ettei asunto-osakeyhtiö voi sulautua tavalliseen osakeyhtiöön. Sen mukaan kuin edellä olen selvittänyt, tämä sanonta on ymmärtääkseni ollut jyrkästi sekä lainsäätäjän tarkoituksen että lakiteksteistä ilmenevän lakien sisällön vastainen... Jos kuitenkin yrittää tarkemmin ajatella, mitkä ovat ne asialliset perusteet, joihin mainittu kielteinen kanta tarkoittaa nojautua, jää se aivan arvailujen varaan... Jossakin määrin todennäköiseltä tuntuu, että KKO:n käsityksen takana ovat kuitenkin eräät leimaverovelvollisuutta koskevat syyt...»

⁷⁶ Jos premissit kirjoitetaan yksityiskohtaisesti, ilmenee niistä mielenkiintoisella tavalla myös tuomioistuimen suorittama arvostaminen. Senkin selville saaminen olisi tärkeää, koska (ks. s. 29 ss.) arvostaminen kuuluu olennaisena osana oikeudellisen ratkaisun tekoon.

aineistolle asetetaan varsin tiukat vaatimukset. Tuomioistuinten ratkaisujen perusteleminen varsinkin periaatteellisesti tärkeissä tapauksissa mm. oikeustieteen tarkoituksiin riittävällä tavalla antaisi entistä suurempaa varmuutta oikeustieteelle sen toiminnassa oikeussääntöjen tulkitsemiseksi ja oikeussäännösten systematisoimiseksi.

4. OIKEUSVERTAILUSTA

Delegaation edellytykset ovat Suomessa toisenlaiset kuin muissa maissa. Meidän maassamme ei ns. kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen ansiosta ole ollut samanlaisia oikeudellisia vaikeuksia delegaatioon turvauduttaessa kuin niissä maissa, joissa valtiosäännön jäykkyys ei salli valtiosäännön delegaation käytölle mahdollisesti asettamien esteiden välitöntä poistamista. Tällaisessakin tapauksessa on oikeusjärjestysten vertailusta kuitenkin monenlaista hyötyä.

Oikeusvertailu on jo sinänsä mielenkiintoista. Tutustuminen ulkomaiseen oikeustieteeseen yleensä kohottaa tutkijan itselleen asettamaa vaatimustasoa.⁷⁷ Ulkomaisille oikeusjärjestyksille luonteenomaiseen ajatteluun ja ratkaisutapoihin, lainsäädäntöön, oikeustapausaineistoon ja tieteellisiin julkaisuihin perehtyminen voi antaa tietoa sellaisista menettelytavoista ja ratkaisuista, jotka ovat tosin Suomen oikeudelle vieraita, mutta joista voi välillisesti olla hyötyä meidänkin maamme oikeusjärjestyksen tulkitsemiselle ja tuntemiselle. Vähänkään laajempi perehtyminen delegaatioon edellyttää myös tutustumista pääpiirteittäin tärkeimpien maiden oikeuteen.⁷⁸ Ennen kuin voidaan ryhtyä varsinaiseen oikeusvertailuun, omien käsitteiden tulee kuitenkin olla ensin selvillä.⁷⁹

On muistettava, että toisilleen läheistenkin valtioiden oikeusjärjestys sittenkin aina muodostaa oman ja omalaatuisen oikeuspiirinsä, jossa esiintyville oikeudellisille ongelmille voidaan vain tarkkaan harkiten hakea ratkaisumallia vieraiden valtioiden oikeusjärjestyksistä. Vertai-

⁷⁷ Ks. *Brusin*, Lm 1954 s. 434 s.

⁷⁸ *Kaila*, Inhimillinen tieto s. 26 huomauttaa, että meillä voi kyllä olla tietoa alueesta, vaikka alueen ja sen sisältämien suhteiden laadut eivät olisikaan tunnetut. On näet mahdollista tutkia alueiden — tässä tapauksessa oikeudellisten säännösten — loogisen rakenteen invarianssia eli isomorfiaa. *Brusin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 10 lausuu, että oikeusvertailu voi antaa todennäköisyysperusteita tietyn invarianssin olemassaolon puolesta.

⁷⁹ Ks. *Jesch* s. 4.

lua vaikeuttaa se, että valtiosäännön mukainen toimivallan jako sekä käsitykset laista, asetuksesta, oikeussäännöstä, hallinnosta ja tuomioistuinkontrollista ovat erilaisia eri maissa.⁸⁰ On varottava operoimasta ulkomaisen oikeustieteen ja oikeuskäytännön tuloksilla sillä tavalla, että Suomen positiivista oikeutta koskeva tutkimus jäisi voittopuolisesti ulkomaisen oikeuden sävyttämäksi.⁸¹ Ei ole aihetta kritiikittömästi viehättyä seuraamaan niitä oikeudellisia ratkaisuja ja ajatuskuluja, jotka ovat syntyneet erilaisten oikeudellisten edellytysten vallitessa.

Oikeusvertailun vaikeutena on myös se, että mikäli pyritään perehtymään vieraiden maiden oikeusjärjestyksiin pintaa syvemältä, joudutaan tavallisesti tutustumaan muihinkin oikeuden aloihin kuin tutkittavana olevaan, jopa oikeussääntöjen ja -säännösten ohella asianomaisen maan yhteiskuntaelämään. Näin syvällinen oikeusvertailu edes oikeudellisesti merkittävimpien maiden oikeusjärjestysten välillä ylittää tämän tutkimuksen tarkoitusperät. Vertailuun on tarkoitus ryhtyä vain siinä laajuudessa, että ulkomaisen aineiston systemaattinen käsittely oikeussäännön ja delegaation käsitteitä selviteltäessä samoin kuin ulkomaisten ratkaisutapojen esittäminen vertailukohteina on mahdollista. Näissä rajoissa on aihetta tarkastella delegaation yleismaailmallisen levinneisyyden ja monivivahteisen tulkintatekniikan johdosta niiden maiden oikeustiedettä, lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä, joiden oikeusjärjestys muistuttaa oman maamme oikeusjärjestystä, joskin tehtäväni keskeisenä osana on epäilemättä delegaation tutkiminen ja tulkitseminen Suomen oikeuden mukaan. Tämän käsityksen mukaisesti on myös aineiston käsittely järjestetty.

5. YHTEENVETO

Tässä luvussa on tarkasteltu joitakin ajankohtaisia tutkimusmetodia koskevia kysymyksiä, jotka olen tutkimustyötä suorittaessani havainnut selvitystä kaipaaviksi. Luku ei ole syntynyt halusta esittää metodioppia systemaattisesti, vaan siitä käsityksestä, että muissakin

⁸⁰ Oikeusvertailun vaikeuksista ks. *Brustin*, Lm 1954 s. 440; *Scheuner*, Übertragung s. 122.

⁸¹ Ks. *O. Ikkala*, Kunnan yleinen toimivalta s. 15; *Muukkonen*, Muutosäännökset s. 7.

Vrt. myös mitä *Vuorio*, Työsuhteen ehtojen määrääminen s. 49 alaviite 8 lausuu, sekä vertailevan metodin kannalta *Göran Portin*, Handelsköp och civila köp, JFT 99 (1963) s. 116 ss.

kuin varsinaisesti oikeusteoreettisissa tutkimuksissa on tarpeettomien väärinkäsitysten välttämiseksi aihetta selvittää niitä teoreettisia lähtökohtia, joista käsin ryhdytään positiivisen oikeuden tulkintaan.⁸² Näiden lähtökohtien tunteminen on avain tekijän oikeudelliseen ajatteluun. Yleisote on em. syystä ehkä hieman teoreettisempi ja tinkimättömämpi kuin on ollut tapana julkisoikeuden alalla ilmestyneissä tutkimuksissa. Yhteiskuntatieteissä sekä muiden muassa myös oikeustieteessä nykyisin vallitsevan metodikriisin ja tutkimusmetodien moninaisuuden takia tutkijalla on käyttämästään menetelmästä riippumatta luultavasti silloin parhaat mahdollisuudet tulla oikein ymmärretyksi, jos hän heti tutkimuksensa alussa ilmoittaa tutkimustyönsä premissit ja luo siten perusedellytykset tiedon kommunikaatiolle.⁸⁴ Eräät tieteellistä tutkimusta koskevat yleiset edellytykset ovat mielestäni niin tärkeitä, että niitä olisi noudatettava riippumatta tutkimusmetodista. Sellaisia ovat käsitteellinen selkeys ja yksiselitteisyys, käsitteiden määrittely mahdollisuuksien mukaan aksiomaattisten käsitteiden avulla, käsitteiden käyttöedellytysten ilmoittaminen ja niiden käyttäminen johdonmukaisesti ilmoitetulla tavalla, tutkimustulosten perusteleminen⁸⁵ ja perusteleminen

⁸² Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun oikeudellisen teorian merkitys on huomattava valtiosääntöoikeudessa, johon kuuluvat tärkeimmät eli perustuslain normit ovat yleensä varsin ylimalkaisia ja ohjelmallisia.

Erittäin vakuuttavan käsityksen oikeustieteellisen tutkimuksen luonteeseen ja tutkimusmenetelmiin perehtymisen tärkeydestä oikeustieteellisessä tutkimuksessa saa lukemalla Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa avoimeksi julistetun kauppaoikeuden professorin viran hakijoiden pätevyyttä koskevat lausunnot, jotka on päivätty 31. 10. 1962 tai 20. 2. 1963 ja liitetty tiedekunnan pöytäkirjoihin. Ks. erityisesti, mitä *Zitting* lausuu s. 12 ss., *Tarell* s. 5 ss. ja *Ylöstalo* s. 10 s.

⁸³ Vrt. nuorten tutkijain »rimakauhusta» *Caselius*, Lm 1949 s. 528.

⁸⁴ *Hyvärisen* s. 17 esittämällä lausumalla on yleistä kantavuutta: »In order to maintain the correctness of a scientific decision the grounds on which it is based should be represented. They form the criteria of the validity of the proposition.» Vrt. myös *Jesch* s. 8: »Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung über juristische Probleme allein dann sinnvoll ist, wenn sowohl über die Prämissen als auch über die Methode Klarheit besteht.» Metodikriisistä ks. *Aubert*, SFT 1952 s. 524 ss.; *Eckhoff*, Rettsvesen og rettsvitenskap i USA s. 277 ss.; *Makkonen*, Lm 1959 s. 49 ss. Vrt. myös mitä *Kastari*, Lm 1936 s. 80 s. kirjoittaa.

⁸⁵ Haluan vielä painottaa seuraavaa *Ketosen* lausuntoa, Tieteellisen menetelmän luonne s. 261: »On hyvä huomata, että perustelujen esittämisen velvollisuus ei koske ainoastaan asioita, joille voidaan antaa lopullisia ja sitovia todistuksia, jotka jokainen asiaa ymmärtävä sellaisiksi myöntää, kuten matemaattisia ja loogisia seikkoja. Sama koskee yhtä hyvin jokaista käsitystä, joka meillä on, ja jokaista asennetta, jonka omaksumme ... Tieteellinen menetelmä ei aseta mi-

nessa käytettyjen arvoarvostelmien erottaminen muista perusteluista, tutkimustulosten saattaminen julkisuuteen jne. Ellei näitä yleisiä edellytyksiä vastaan usein toimittaisi, niistä muistuttaminen tuntuisi triviaalilta.

Mainitut tutkimuksen yleiset edellytykset osoittavat, että tekijän teoreettiset harrastukset ovat lähellä empiiristä ja loogis-analyyttistä suuntausta. Näiden suuntausten pyrkimyksille ja periaatteille ei kuitenkaan vaadita etusijaa muuten kuin siinä subjektiivisessa mielessä, että katson henkilökohtaisesti pääseväni niitä seuraten mahdollisimman kiistattomiin ja yleispäteviin lopputuloksiin. Oikeudellisessa tutkimuksessa on ollut ja edelleenkin on monia muita teitä oikeusjärjestystä koskevan tiedon saavuttamiseen kuin loogis-analyttinen suuntaus.⁸⁶

Lähtökohta on täten suunnilleen sama kuin *Zittingillä*, joka kirjoittaa seuraavasti: »Inhimillisen tiedon syventämiseen ja tulkitsemiseen on kiinnitetty erityistä huomiota loogis-analyttisen suuntauksen piirissä, joka on ollut etualalla viime vuosikymmenen filosofisessa keskustelussa. Tämän suuntauksen lähtökohtana on kriittinen suhtautuminen kielenkäyttöön ajatusten ilmaisukeinona samoin kuin tieteen muodolliseen apparatuuriin. Kiinnitettäessä kriittistä huomiota kielenkäyttöön on havaittu, että filosofisia ongelmia kätkeytyy sellaisten sanojen ja sanontojen sisältöön, joita olemme tottuneet pitämään itsestään selvinä mutta jotka muuttuvat problemaattisiksi, kun alamme niitä miettiä.»⁸⁷

Delegaatiota koskevat erilaiset teoriat ovat elimellisessä yhteydessä lainsäätäjän ja hallintoviranomaisten toimivallan laajuutta sekä lain ja asetuksen käsitettä ja kompetenssia koskeviin kysymyksiin.⁸⁸ Delegaation oikeudellisen merkityksen samoin kuin erilaisten selityserusteiden ymmärtäminen edellyttää, että po. kysymykset on ensin riittävän tarkoin selvitetty. Tutkijoiden mielipiteistä yritetään löytää olennainen eikä käsitellä sellaisia mielipiteitä, joilla ei ole pysyvää kan-

tään perustelun riittävyyden määrällistä rajaa. Se vaatii vain, että perustelu itsessään on sellainen, että se pakottaa hyväksymiseen.» Samassa hengessä *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 85.

⁸⁶ Vrt. *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 84.

Ks. myös alaviitettä 58.

⁸⁷ *Zitting*, Lm 1960 s. 862 s.

⁸⁸ Tutkimusta kirjoitettaessa ja positiivista oikeutta tulkittaessa on tämä yhteys osoittautunut vahvemmaksi kuin mitä alunperin osasin aavistaa. Tämä on johtanut teoksen alkulukujen laajenemiseen.

tavuutta, vaan jotka ovat ainoastaan eri aikoina ilmenneiden positiivis-oikeudellisten ongelmien ratkaisuyrityksiä.

Etupäässä teoreettisluontoinen tarkastelu tulee edellä esitetyn ohjelman mukaisesti muodostumaan verraten laaja-alaiseksi. Tähän on tietenkin pohjimmaltaan syynä se käsitys, mikä tekijällä on teoreettisluonteisesta pohdiskelusta: sillä on tärkeä merkitys myös käytännön kysymysten ratkaisemiselle. Olen samaa mieltä kuin *Kivimäki*, joka huomauttaa, että oikeustieteen toiminta oikeusvarmuuden lisäämiseksi tapahtuu meidänkin aikanamme systemaattisen kehittämisen sekä käsitteiden luomisen ja tarkistamisen kautta. »Valitettavaa on ainoastaan, että viime aikoina ei väitöskirjoissa ole kiinnitetty riittävää huomiota oikeusjärjestelmän kantaviin periaatteisiin, vaan tulkintanormeja on luotu yksinäisten lainsäännöksiensä kapealta pohjalta», lisää *Kivimäki*.⁸⁹

⁸⁹ *Kivimäki*, Lm 1950 s. 308 alav. 14.

II LUKU

LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

1. LAINSÄÄDÄNNÖN HISTORIAA

Tapaoikeus ja kirjoitettu oikeus. Yleinen oikeus oli sydänkeski-aikana, ennen kansanedustuslaitosten syntyä, lähinnä tapaoikeutta.¹ Yksilön oikeusaseman muuttamista pidettiin silloin ennemminkin tuomiona kuin lainsäädäntötoimena sanan nykyisessä merkityksessä.² Säädännäinen oikeus katsottiin muuttumattoman tapaoikeuden kirjalliseksi ilmaukseksi.³ Lainsäädäntötehtävän itsenäistyminen ja säädännäisen oikeuden merkityksen kasvaminen liittyy historiallisesti uuteen aikaan⁴ ja kansallisvaltioiden syntymiseen. Varsinkin Ranskan suurella vallankumouksella on ollut merkittävä vaikutus säädännäisen oikeuden nousuun ensisijaiseksi oikeuslähteeksi.

Keski- ja uuden ajan vaihteessa esiintyi useita ajattelijoita, joiden valtio- ja oikeusopin keskeisenä kohteena oli siihen aikaan yleisestä luontaisoikeudellisesta näkökulmasta poiketen inhimillisen tahdon ilmaus, säädännäinen oikeus. Sellaisia olivat esimerkiksi *Bodin*,⁵ *Lipsius*⁶ ja *Althusius*.⁷ Heidän käsityksensä lainsäätäjistä oli kuitenkin erilainen: Bodinille lainsäädäntö merkitsi suvereenin (ruhtinaan) anta-

¹ Ks. *Lagerroth*, Den svenska landslagens författning s. 124—128. Tapaoikeus kirjoitettiin vähitellen muistiin.

Ks. myös *Hermanson*, Oikeus s. 120 ss.; *Mackenzie* s. 25.

² Ks. *Lagerroth*, Den svenska landslagens författning s. 116.

³ Ks. *Kopp* I s. 2.

⁴ Ks. *Kopp* I s. 2.

⁵ Hänen pääteoksensa on »Six livres de la république» v. 1576. Ks. *Sabine*, Chapter XX; yleisesti *Imboden*, Staatsformen s. 15—18.

⁶ Lipsiuksen pääteos on »Politicorum sive civilis doctrinae libri sex» v. 1589.

⁷ Althusiuksen tärkein teos on »Politica» v. 1603. Ks. *Sabine* s. 355—358.

mia käskyjä,⁸ Lipsiukselle hallitsijan tahdon ilmausta,⁹ Althusiukselle kansan tahdon ilmaisu.¹⁰ Viimeksi mainittu korosti lainsäädännön tärkeyttä voimakkaasti kirjoittaessaan: »Quod Deus est in mundo, lex est in societate».¹¹ Siinäkin tapauksessa, että lain alkuperää etsittiin inhimillisestä tahdosta, po. tahtoa kuitenkin pidettiin Jumalan ja luonnon lakien alaisena ja niihin sidottuna.¹²

Marsilius Padovalainen¹³, Hobbes¹⁴, Wolff¹⁵ ja useat muut eivät vain tyytyneet korostamaan säädännäisen oikeuden merkitystä tapaoikeuden rinnalla, vaan irrottivat säädännäisen oikeuden sisällön sitä

⁸ Bodinin käsityksen mukaan »The law of the land is simply the sovereign's command», *Sabine* s. 345. Suvereeni oli ruhtinas, *Sabine* s. 348. Ks. myös *Gagnér* s. 65.

⁹ Ks. *Gagnér* s. 65 s.

¹⁰ Ks. *von Gierke* s. 26 s. Ks. myös *Runeby* s. 18 ss.

Bodinin ja Althusiuksen vastakohtaisuudesta ks. *von Gierke* s. 83.

¹¹ Althusiusta siteeraa näin *Gagnér* s. 66. Ks. myös *von Gierke* s. 19 s. Vrt. *Sabine* s. 358: »In substance Althusius had made himself independent of any religious sanction for authority, since he treated associations as self sufficing, at least within the limits set by the purposes which each kind of association was meant to serve.»

¹² Ks. *Sabine* s. 347; *Gagnér* s. 70 s.; *von Gierke* s. 26; *Lindsay* s. 380; *Mac Iver* s. 615; *Suontausta*, La souveraineté s. 8.

¹³ Marsiliuksen pääteos on »Defensor pacis» v. 1324. Ks. *Sabine*, Chapter XV sekä s. 256 s.; »Any rule that involves an earthly penalty belongs, ipso facto, to human law, and has its authority from human enactment.» Ks. myös s. 257: »The source of legal authority is always the people or its prevailing part, even though it act in a particular case through a commission (or, in the case of the empire, through the emperor), to which it has delegated its authority.» *Sabine* kirjoittaa s. 258, että kun Marsiliuksen käsityksen mukaan kaikkea auktoriteettia käytetään kansan nimissä, on lainsäädäntövaltakin kansalle kuuluva ja toimeenpanoviranomaiset toimivat vain asiamiehinä, jolloin valtion yhtenäisyys säilyy. Ks. myös *von Gierke* s. 125.

¹⁴ Hobbesin tärkein teos on »Leviathan» v. 1651. Ks. *Hobbes*, *Leviathan* s. 173: »The legislator in all commonwealths, is only the sovereign, be he one man, as in a monarchy, or one assembly of men, as in a democracy or aristocracy.» Ks. Hobbesista *Sabine*, Chapter XXIII.

Leviathan-teoksen XXVI luku (Of civil laws) on erityisen mielenkiintoinen, sillä tekijä käsittelee siinä esikuvallisen selkeästi ja ennakkoluulottomasti monia meidänkin aikamme lainsäädännön tutkijaa kiinnostavia kysymyksiä.

¹⁵ *Pinson* s. 435 luettelee Wolffin teokset. Wolffin ajattelusta ks. lisäksi *Gagnér* s. 60 ss.

ylemmistä oikeusperiaatteista¹⁶ ja näin korostivat lainsäätäjän tahdon autonomista luonnetta.¹⁷ Tämä käsityskanta avasi tien lakipositivismiin. Kirjoitetusta laista muodostui Euroopan mannermaalla se keino, jolla hallitsija ja myöhemmin kansa toteuttivat tahtoansa.

Vuonna 1814 julkaisemassaan ohjelmallisessa kirjoituksessa »Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft» von Savigny selostaa niitä suuntauksia, jotka koskevat lainsäädännön merkitystä oikeuslähteenä.¹⁸ Aikaisemman, von Savignyn kannattaman käsityskannan mukaisesti oikeus oli lähinnä historiallisten olojen synnyttämää tapaoikeutta. Myöhemmän, von Savignyn arvosteleman käsityskannan mukaan tuli kirjoitetulla, säädännäisellä oikeudella olla etusija oikeuslähteenä ja voimassaoleva oikeus oli pyrittävä yhdistelemään laajoiksi lakikodifikaatioiksi. Viimeksi mainitusta pyrkimyksestä von Savigny sanoo: »Zweytens stehen jene Vorschläge in Verbindung mit einer allgemeinen Ansicht von der Entstehung alles positiven Rechts, die von jeher bey der grossen Mehrzahl der deutschen Juristen herrschend war. Nach ihr entsteht im normalen Zustande alles Recht aus Gesetzen, d.h. ausdrücklichen Vorschriften der höchsten Staatsgewalt.»¹⁹

Ns. historiallinen koulukunta löysi ohjelmansa edellä tarkoitettussa von Savignyn kuuluisassa kiistakirjoituksessa, jossa heijastuu aikaisempien vuosisatojen käsitys oikeudesta.²⁰ von Savignyn mielestä oikeus oli lähinnä tapaoikeutta, mutta kun hän ei voinut kieltää säädännäisen oikeuden olemassaoloa, hän piti säädännäistä oikeutta tietyistä poliittisista syistä syntyneenä — ja siis ilmeisestikin tilapäisenä — tai

¹⁶ Ks. Gagnér s. 70 ss.; Pinson s. 435; Lindsay s. 380.

Gagnér kirjoittaa s. 279 s., että lakipositivismin ideologia on länsimaisessa kulttuuripiirissä Rooman sivistyksen tuhon jälkeen löydettävissä ensi kerran jo Tuomas Akvinolaisen teoksessa »Summa theologiae». Tuomas Akvinolaisen mukaan ovat maallisen oikeuden määräävät tekijät yhteisö, yhteishyvä ja lainsäädäntö. Laki on muutettavissa, mikäli se on yhteisölle edullista: »Lex recte mutari potest propter mutationem conditionum hominum, quibus secundum diversas eorum conditiones diversa expediunt.»

¹⁷ Sitä korostaa myös oppi yhteiskuntasopimuksesta, ks. Honkasalo, Kansalaisvapauksien takeet s. 111, ja alaviitteet 43—44.

¹⁸ Po. kirjoituksesta ks. Gagnér s. 15 s.

¹⁹ von Savignya siteeraa näin Gagnér s. 15. Ks. myös Lilius, Lm 1904 s. 83 s.

²⁰ Ks. aikaisemmasta oikeuskäsityksestä s. 65.

Historiallisesta koulukunnasta ks. Ross, Theorie der Rechtsquellen s. 128 ss.; Hermanson, Oikeus s. 113 ss.; Dahm, 16 §.

jo voimassa olevan oikeuden täydentämisenä.²¹ Näyttää siltä, että von Savignyn ajatusmaailmaan ei sisältynyt mahdollisuutta luoda tai muuttaa oikeutta lainsäädännöllä. Kun Ranskan vallankumouksen jälkeen oikeussääntöjä ryhdyttiin antamaan ensisijaisesti juuri kirjoitettuina lakeina, von Savigny piti menettelyä vieraana ja varottavana oikeussysteemin rikkomisena.²²

von Savignyn ajatusten leviäminen aiheutti tilapäisen reaktion, joka ehkäisi aloitteita lainsäädännön alalla ja johti helposti passiivisuuteen.²³ Kiistakirjoituksen jälkeisiä vuosikymmeniä voidaan oikeustieteen kannalta katsoen pitää historiallisen koulukunnan ja positivismin välisenä kamppailuna Saksassa. Alkava henkinen taistelu oli kuitenkin jo itse asiassa ratkennut ennen kuin von Savigny julkaisi kirjoituksensa²⁴ eikä säädännäisen oikeuden eteneminen enää ollut katkaistavissa. Maatalousyhteiskunnan teollistumisesta aiheutunut voimakkaan yhteiskunnallisen aktiviteetin tarve ei ollut ohjattavissa ilman säädännäistä oikeutta, jonka käyttökelpoisuuden myös vallitseva oikeuspoliittinen ajattelu ymmärsi.

Englannissa oli 1700—1800-luvun vaihteessa vallitsevana poliittis-taloudellisena ajatussuuntana ns. klassillinen liberalismi, joka sieltä levisi muihinkin maihin.²⁵ Tämän ajatussuunnan mukaisesti valtion ja kansalaisten väliset suhteet oli järjestettävä siten, että valtiovaltan tuli mahdollisimman vähän määräyksillään puuttua valtion ja kansalaisten välisiin tai kansalaisten keskinäisiin suhteisiin.²⁶ Lainsäädännön tehtävänä pidettiin yksipuolisesti lähinnä yksilön toimintavapauden tiellä olevien esteiden poistamista kuitenkin sitä rajoitusta noudattaen, että itsekunkin oli omassa toiminnassaan kunnioitettava toisen oikeutta vas-

²¹ von Savignyn kantaa lähellä olivat esim. *Grotius* ja *Pufendorf*, jotka käsittivät säädännäisenkin oikeuden vain luonnonoikeuden ilmaukseksi. Ks. *Gagnér* s. 21 s., s. 41—43, s. 68 s.

²² Ks. *Gagnér* s. 22.

²³ Ks. *Lilius*, *Lm* 1904 s. 84; *Dahm* s. 121.

²⁴ von Savignyn ajatusmaailmasta ks. tarkemmin *Gagnér* s. 27 ss. von Savignyn vastahakoisuus säädännäisen oikeuden hyväksymiseen lienee johtunut hänen historiankäsitkystään. Häntä kiinnostivat sellaiset kysymykset kuin ilmenikö lainsäädännössä »oikea» oikeus ja johtiko se kansan henkiset voimavarat oikeille urille. *Puchtan* ajattelusta ks. *Ross*, *Theorie der Rechtsquellen* s. 133 ss.

²⁵ Ks. esim. *Harold J. Laski*, *Political thought in England. Locke to Bentham*. Reprinted. London 1950.

²⁶ Ks. esim. *Karl Diehl*, *Economics: The classical school*. *Encyclopaedia of the social sciences V*. New York 1935 s. 356.

taavanlaiseen toimintaan.²⁷ Valtion puuttuminen asioihin katsottiin tarpeelliseksi vain ulkoasioiden hoitoa, sisäisen järjestyksen ylläpitämistä, oikeuden- ja köyhäinhoitoa sekä maan puolustamista varten.

Yhteiskunnalliset uudistajat, kuten *Bentham*, pitivät tehtävänäään edistää »järjenmukaisen» lainsäädännön aikaansaamista.²⁸ He korostivat lainsäädännön merkitystä pyrittäessä utilitarismin periaatteiden²⁹ mukaisesti hankkimaan »suurin mahdollinen onni suurimmalle mahdolliselle määrälle». *Mannermaalla Wolff* kirjoitti, että juuri lainsäädäntö on se keino, jonka avulla yleinen hyvinvointi ja turvallisuus on saavutettavissa.³⁰ Ajatus valtion yhteishyväpäämäärästä (*communitas perfecta*) ja sen toteuttamisesta lainsäädännöllä voidaan johtaa jo *Aristo-*

²⁷ *John Stuart Mill* lausui teoksessaan »On liberty» s. 73, että ainoa syy, minkä takia pakkovaltaa saadaan oikeudenmukaisesti käyttää sivistyneen yhteiskunnan jäsentä kohtaan vastoin tämän omaa tahtoa, on sen estäminen, että yhteiskunnan jäsen tekisi vahinkoa toisille yhteiskunnan jäsenille.

²⁸ *Benthamista* ks. *Sabine* s. 566—575; *Gagnér* s. 91.

Bentham omistautui harvinaisen eheällä tavalla oikeuden uudistamiseen, »reform by legislative progress». Hän uskoi, että jos tosiasiat saadaan selville, ihmiset valitsevat järjenmukaisen ratkaisun. Ks. yhteenvetoa *Benthamin* ajatuksista *Bentham's handbook* s. VII s.; *Dicey*, *Law & public opinion in England* lecture VI.

²⁹ Ks. esim. *Bentham's handbook*, part I, chapter III: Fallacies of irrevocable laws and of vows; *Sabine* s. 571: »This distrust of custom and its complete subordination to legislation were among the principal characteristics of *Bentham's* jurisprudence.»

Eräs tunnetuimpia *Benthamin* lausumia on, että vähemmistön tulee etujen ristiriidassa antaa periksi enemmistölle, »the greatest happiness of the greatest number». Kun tämä maksiimi on johtanut väärinkäsityksiin, *Sabine* huomauttaa s. 572 ja 593, että *Bentham* käytti sitä ainoastaan mittaamaan lainsäädännön hyödyllisyyttä.

Vrt. siihen mitä *Tengvall* kirjoittaa s. 3: »Til allmänna wälfärden fordras altså 1:0. En fastställd och kungjord föreskrift, hwarefter alle och enhvar, för deras bibehållande, säkerhet och frihet, måst wid utsat answar och påföljd, inrätta sit förhållande så i görande, som låtande: denna föreskrift kallas lag. Lagen är en stadfästelse, et förswar för människors bestånds, säkerhets och frihets tilgodo njutande.»

³⁰ *Gagnér* s. 67 siteeraa *Wolffia* seuraavasti: »Denn die Gesetze sind in der That diejenigen Mittel, wodurch die gemeine Wohlfahrt und Sicherheit erhalten wird.» *Wolffin* ajatusmaailmasta ks. *Gagnér* s. 70—76, joka s. 92 määrittelee eräiden ajateltujen lainsäädännölliset päämäärät seuraavasti:

- die Glückseligkeit des menschlichen Geschlechtes (*Wolff*);
- le plus grand bien de tous (*Rousseau*);
- the total happiness of the community (*Bentham*).

Ks. myös *Friedrich*, *Althusius* s. 13.

*teleen*³¹ käsityksistä. Se saavuttaa erityisen selkeällä tavalla myös monien edellä mainitsemieni oikeus- ja yhteiskuntafilosofien hyväksymisen.

Kansan edustajien osallistuminen säännöllisin muodoin lainsäädäntövallan käyttämiseen oli jo ennen Ranskan vallankumousta vakiintunut esimerkiksi Englannissa³² ja Ruotsi-Suomessa³³, mutta monissa muissa valtioissa absoluuttinen valtiokäsitys oli johtanut pitämään hallitsijan lainsäädäntövaltaa ensisijaisena, jopa ainoanakin.³⁴ Kansanvaltaisen ajatustavan levitessä myös kansanedustuslaitoksen arvo nousi, mistä seurasi säädännäisen oikeuden merkityksen lisääntyminen, koska kansanedustuslaitoksen päätökset ja vaikutus valtiollisessa elämässä ilmenivät juuri lainsäädännön muodossa. Kun äänestäjäkunnan laajeneminen ja kaikkien kansankerrosten pääseminen vähitellen mukaan poliittisten oikeuksien käyttämiseen, parlamentaarisen järjestelmän syntyminen ja klassillisen liberalismiin syyksi luetut monet vaikeat sosiaaliset epäkohdat johtivat vaatimuksiin valtion puuttumisesta entistä tiukemmin asioiden kulkuun, säädännäiseen oikeuteen täytyi turvautua enenevässä määrin. Lähinnä Benthamin vaikutuksesta alettiin Englannissa havaita, mikä merkitys statuutilla³⁵ on yhteiskunnallisia oloja parantettaessa ja muutenkin poliittisia päämääriä toteutettaessa.

Tätä nykyä pidetään ainakin Euroopan mannermaalla ja Pohjois-Euroopassa itsestään selvänä, että oikeuden luominen ja muuttaminen

³¹ Ks. *Aristoteles*, *Nikomachische Ethik* 1180, 1181; *sama*, *Politik* 1252 a, 1280 b, 1332 a, 1289 a. Hänen vaikutuksestaan ks. *Gagnér* s. 65 ss.

³² Kun Englannissa kuningas 1300-luvulla harjoitti lakien säätämistä ylähuoneen eli itse asiassa neuvoston suostumuksella ja alahuoneen anomuksesta, niin 1400-luvulla tämä tapahtui molempien kamarien neuvosta ja suostumuksella. Henrik VII hallitessa statuutin johtolause oli jo suurin piirtein sama kuin se on tätä nykyä: »The king our sovereign Lord Henry VII at this Parliament holden at Westminster ... by the assent of the Lords spiritual and temporal and the commons in the said Parliament assembled and by the authority of the same Parliament hath done to be made certain statutes and ordinances in manner and form following.» Parlamentin aseman vahvistumiseen vaikutti etupäässä se seikka, että kuninkaanturvitsivat yhä runsaammin varoja valtakunnan keskushallintoa ja sotia varten.

³³ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 178—181 ja 184 sekä po. sivuilla mainittu kirjallisuus.

³⁴ Ks. absolutismista tarkemmin *Lindsay* s. 380 s.

³⁵ 1830-luvulta lähtien Englannissa vaikuttaneista ajatussuunnista ks. *Sabine* s. 588 ss.; *Carr*, *Concerning English administrative law* s. 1 ss.; *William L. Davidson*: *Political thought in England. The utilitarians from Bentham to Mill*. Reprinted. London 1950.

tapahtuu pääasiassa lainsäädännön avulla.³⁶ *Gagnér* lausuu, että nykyaikaisessa valtiossa lainsäädäntö merkitsee vain valtion suorittamaa lakien säädäntää ja kysymys siitä, olisiko mahdollista ja suositeltavaa muuttaa oikeutta lainsäädännöllä tai luoda sillä uutta oikeutta, on täysin kadottanut oikeuspoliittisen ajankohtaisuutensa.³⁷

Kysymys säädännäisen oikeuden ensisijaisuudesta muihin oikeuslähteisiin nähden on siis saanut ratkaisunsa. Siihen ei kuitenkaan ole vaikuttanut yksistään se tosiasia, että säädännäinen oikeus on tapaoikeutta kätevämpi keino oikeuden mukauttamiseksi yhteiskunnan tarpeisiin, vaan myös Yhdysvaltojen perustuslakia säädettäessä ja Ranskan vallankumouksessa vaikuttaneet sekä myöhemmin yleismaailmallisiksi muuttuneet opit valtiovallan kolmijaosta ja kansansuvereniteetista.

Kansansuvereniteetti ja vallanjako. *von der Heydte* kirjoittaa, että suvereniteetin käsite syntyi 1300-luvulla. Ruhtinaat ja kaupungit vaativat silloin ensi kertaa, että niille kuuluisi tietyllä alueella vallankäytön monopoli eli yksinoikeus määrätä ihmisten omaisuudesta, vapaudesta ja elämästä (*suprema potestas*).³⁸

Englannin oloista puhuttaessa käytän parlamentin ja hallitsijan yhdessä säätämästä laista (*act, statute*) nimitystä *statuutti* (vrt. *statutory law*).

³⁶ Ranskan oikeus kodifioitiin 1800-luvun alussa ja kun kokeilu onnistui, alettiin kirjoitettua oikeutta pitää tapaoikeutta käyttökelpoisempana, *Zajtay* s. 37.

Mielenkiintoista on havaita, että kun omia, nykyajan tarpeisiin sopivia oikeudellisia traditioita vailla olevat valtiot ryhtyvät luomaan omaa oikeusjärjestystä, ne näyttävät valitsevan säädännäisen oikeuden järjestelmän kuten Japani ja Turkki. Kirjoitetun oikeuden merkityksestä rajoitetulla oikeuden alalla *common law*-maissa ks. esim. *Joachim Baumann*, *Das Recht der Handelsgesellschaften im englischen Rechtskreis. Ein Leitfadens für das Recht Englands und 26 weiterer Länder und Territorien*. Berlin 1961.

Valittu menettelytapa vaikuttaa oikeustieteen metodiin, *Carlson*, *Rätten* s. 153 s.

³⁷ Ks. *Gagnér* s. 52 s.

Vrt. *Ross*, *Om ret og retfaerdighet* s. 93 ss.

Tässä yhteydessä en voi käydä pohtimaan sitä kysymystä, mikä merkitys esim. tapaoikeudella, tuomioistuinten ratkaisuilla tai oikeustieteellä on oikeuslähteinä kirjoitettuun oikeuteen verrattuna. Joka tapauksessa lienee selvää, että niiden merkitys lainsäädäntöön verraten on toissijaista, ks. *Alanen*, *Oikeuslähde* s. 2.

Vrt. HEs 40/1949 Vp laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa, lakivaliokunnan mietintö n:o 22/1949 Vp: »Lakiehdotuksen 3 §:n 2 mom:iin otettua säännöstä, jonka tarkoituksena on selvittää kysymystä siitä, milloin valitusta sanotun pykälän 1 mom:sta johtuen ei saa tehdä, valiokunta ei pidä tarpeellisenä eikä asiallisestikaan onnistuneena. Kun tämä kysymys olisi valiokunnan mielestä jätettävä oikeustieteen ja -käytännön varaan, valiokunta on poistanut sanotun momentin.»

³⁸ Ks. *von der Heydte* s. 13.

Yleisesti ks. *Ross* I, 18 ja 20 § viitteineen.

Ylintä valtaa eli suvereniteettia — jolla tässä tarkoitetaan vain sisäistä suvereniteettia³⁹ — ei alunperin käsitetty absoluuttiseksi. Kun *Bodin* asetti suvereniteettiajatuksen valtioteoriaansa keskipisteeksi, hän lisäsi suvereniteetin käsitteeseen epiteetit »muut poissulkeva», »luovuttamaton» ja »pysyvä», vaikkakaan hän ei liene ajatellut, että suvereenin vallan käyttäjä olisi ollut »jumalallisen tai luontaisoikeuden» yläpuolella.⁴⁰ Suvereniteetti kuului hallitsijalle ja sen tärkein ominaisuus oli Bodinin mukaan valta antaa alamaisia sitovia lakeja kysymättä kenenkään suostumusta.⁴¹ Althusius liitti vuorostaan »suvereenille» kuuluvat ominaisuudet kansan vallankäyttöön.⁴² Suvereniteetin omaaja käytti valtaansa mm. säätämällä lakeja.

Näin hyväksyttiin suvereniteetin käsite valtiossa tarkoittamaan ylintä, joidenkin mielestä rajoittamatonta tahdonvaltaa ja sen käyttöä, mutta suvereniteetin katsottiin erään ajatussuunnan mukaan kuuluvan hallitsijalle, toisen ajatussuunnan mukaan taas kansalle, joka kokonaisuudessaan oli julkisen vallankäytön alkuperäinen subjekti. Oppi yh-

³⁹ Sisäisen ja ulkoisen suvereniteetin käsitteistä ks. *von der Heydte* s. 136—138. Suvereniteetista ks. myös *von Gierke* s. 123—210; *Suontausta*, La souveraineté s. 7 ss.; *Dahm* s. 225.

⁴⁰ Ks. *Sabine* s. 345: Bodin määritteli suvereniteetin olevan »supreme power over citizens and subjects, unrestrained by law.» Se on pysyvä, delegoimaton tai ilman ehtoja ja rajoituksia delegoitu valta, luovuttamaton eikä lain rajoittama, koska suvereeni on itse lain lähde. — Mitä rajoituksia Bodininkin käsityksen mukaan suvereniteetille oli asetettava ks. alaviitettä 12 sekä *von Gierke* s. 142 ja s. 151 s.; *Ross I* s. 75. *Max Imboden*, Johannes Bodinus und die Souveränitätslehre, Basler Universitätsreden 50. Heft, Basel 1963 tähdentää sitä, että Bodinin mukaan hallitsija ei luo vaan tulkitsee oikeutta, so. Bodinin käsitys saattoi edistää valtioiden välisen yhteisille normeille perustuvan oikeusjärjestyksen syntymistä.

Täysin rajoittamattoman, absoluuttisen suvereniteetin, jossa vallankäyttö on suvereenin tarkoituksenmukaisuusharkinnassa, kehitti *Hobbes*, *Leviathan*, Chapter 17—19, 23, 30. Ks. tästä *Lindsay* s. 380 s.

⁴¹ Ks. *MacIver* s. 615; *Sabine* s. 345 ss.

von Gierke huomauttaa s. 140, että hallitsijan vallan muuttuessa absoluuttiseksi sitä alettiin pitää suvereenin vallan käyttönä ja kaikkea muuta vallankäyttöä pelkästään delegaatioon perustuvana.

Ks. myös *Suontausta*, La souveraineté s. 8: »A l'origine, le terme souveraineté ... avait en plus pour objet de signifier, d'une manière strictement négative, que le pouvoir royal ne dépendait d'aucun autre. Mais peu à peu l'emploi pratique du terme souveraineté se trouva modifié du fait qu'on commença à s'en servir pour désigner le pouvoir même du roi.»

⁴² Ks. *von Gierke* s. 157 s., joka huomauttaa siitä, että Althusiuksen käsityksen mukaan suvereenin kansan vallankäytöllä ei kuitenkaan ollut »potestas absoluta»-ominaisuutta. Ks. myös *Gagnér* s. 71.

teiskuntasopimuksesta,⁴³ sellaisena kuin Althusius ja Rousseau sen käsittivät, vahvasti viimeksi mainittua käsitystä. Rousseau'n ajattelu oli keskiaikaisen, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta hallitsijan suvereniteettia korostavan ajattelun vastakohta ja hänen käsityksensä yhteiskuntasopimuksesta täysin päinvastainen kuin Hobbesin: yhteiskuntasopimus ei merkinnyt hallitsijan yksinomaista herruutta kuten Hobbesin ajattelussa, vaan valtioyhteisön muodostavan kansan valtamonopolia.⁴⁴

Ranskan vallankumousta edeltäneeseen samoin kuin sen jälkeiseen valtiolliseen ajatteluun ovat ennen muita vaikuttaneet *Montesquieu* ja *Rousseau*. Molemmat olivat sitä mieltä, että kansanvallassa lainsäädäntötehtävä kuuluu kansalle,⁴⁵ mutta vain Rousseau yhdisti toisiinsa lain ylivallan ja kansansuvereniteetin. Rousseau'n lainsäädännöstä esittämien ajatusten tunteminen näyttää vielä tänäkin päivänä tarpeelliselta ainakin ranskalaisen doktriinin⁴⁶ omaksuman laki- ja delegaatiokäsitteen ymmärtämiseksi.

Rousseau'n mukaan laki on kaikkia muita valtion toimintoja ylempi yleistahdon ilmaus, luonteeltaan yleinen ja kestävä samoin kuin yleis-

⁴³ Yhteiskuntasopimuksesta ks. *von Gierke* s. 76—122; *Rousseau*, passim, etenkin s. 41 ss.

⁴⁴ *Lindsay* kirjoittaa s. 381: »Hobbes' absolutism was supposed to be compatible with other forms of government than monarchy. Government might be of one or more persons: its powers must be absolute in all cases. The monarchical absolutism of the divine rights of kings was succeeded by the democratic absolutism of Rousseau, who marks the transition from the first kind of absolutism to the second ... The omnicompetence and unlimited powers of the monarch are now transferred to the general will.»

Ks. Rousseauista myös *von Gierke* s. 201 ss. ja s. 204: »Die Doktrin Rousseau's liess sich vielleicht in Einzelheiten, nicht aber in Princip überbieten.»

von Gierke huomauttaa s. 136 s., että keskiaikainen doktriini ei kyennyt käsittämään kansan suvereniteettia valtion suvereniteetiksi, koska ei tajuttu yhtenäisen valtiosubjektin olemassaoloa, vaan ainoastaan vallankäytön harjoittajina toistensa vastakohtat, hallitsija ja kansa. Keskiajan julkista oikeutta hallitsi dualismi: hallitsija ja säädyn (so. kansa) olivat toisiaan vastassa ja kummallakin oli käytettävään oma valtakoneistonsa, *Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre* s. 319 s.

⁴⁵ *Rousseau'n* osalta ks. alaviitteitä 47—48. *Montesquieu*lle vallanjakoperiaate, jolla tavoiteltiin vallan tasapainoa, näyttää olleen tärkeämpi kuin lain ylivalta *Rousseau'n* lausumassa mielessä.

⁴⁶ Ks. esim. sivu 99.

On havaittu, että Ranskassa käytettiin lainsäädäntö-termiä (*législation*) ja sen johdannaisia harvoin ennen vallankumousta, jonka mukana po. sanan ja sen johdannaisten käyttö levisi, *Gagnér* s. 57.

tahtokin.⁴⁷ Lainsäätäjänä toimii kansa itse eikä se voi tästä tehtävästään luopua, koska ylintä valtiovaltaa ei kukaan muu voi edustaa kuin kansa itse:⁴⁸ vallan voi kylläkin siirtää toiselle, mutta ei tahtoa.⁴⁹ Ylin valtiolta on myös jakamaton.⁵⁰ Hallitus, jonka tehtävänä on lakien toimeenpaneminen ja kansalaisvapauksien säilyttäminen, käyttää ylimmän valtiovallan nimissä sille uskottua toimivaltaa.⁵¹ Hallitsijan — tai hallituksen — tahto ei ole eikä saa olla muuta kuin yleistahdon eli lain mukaista tahtoa.

Ranskan vallankumouksen alkuvuosina syntyi suorastaan suvereenin kansan ja yleistahdon, lain kultti (*La déification de la loi*).⁵² Vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistus vetoaa eri artikloissa lakiin kansalaisten oikeuksien suojelijana.⁵³ Laki on kaikkialla ja se voi suorittaa kaikki tehtävät.

⁴⁷ Ks. *Rousseau* s. 72. Jos asia, josta säädetään, on yleinen ja tahto, joka siitä säätää, on samoin yleinen eli yleistahto, Rousseau kutsuu tahdon ilmaisua laiksi. Laki ei koskaan tarkastele ihmistä yksilönä eikä tekoa yksittäisenä.

Yleistahdon (*volonté générale*) ja kaikkien tahdon (*volonté de tous*) välinen ero on siinä, että edellisessä tapauksessa on lainsäädännön motiivina yleishyvä, jälkimmäisessä erityisedut.

⁴⁸ Ks. *Rousseau* s. 55.

Tenkku huomauttaa s. 215 s., että niin Pohjois-Amerikan siirtokuntien itsenäisyysjulistuksessa kuin Ranskan vallankumouksen yhteydessä annettussa ja Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien julistuksessa puhutaan luonnollisista ja luovuttamattomista oikeuksista. Tenkku katsoo (s. 217), että käsite luovuttamaton liittyy oppiin yhteiskuntasopimuksesta ja niitä luonnontilassa omaamiaan oikeuksia, joita yksilö ei luovuttanut valtiolle, kutsutaan luovuttamattomiksi. Rousseau mielestä ei voida puhua yksilön, vaan koko kansan luovuttamattomista oikeuksista.

Tenkku selostaa vielä (s. 219 s.) laajasti, miten luovuttamattomuusoppia on tullut.

⁴⁹ Ks. *Rousseau* s. 55.

⁵⁰ Ks. *Rousseau* s. 57.

⁵¹ Ks. *Rousseau* s. 99: hallituksen tehtävänä on lakien toimeenpano ja vapauden säilyttäminen. Hallitus (s. 104) on sidottu lakiin.

Hallituksen suhteesta kansaan Rousseau lausuu s. 100 seuraavaa: »Kysymyksessä ei ole ehdottomasti mikään muu kuin uskottu tehtävä, virka, jonka hoitajina nämä päämiehet, ollen pelkkiä ylimmän valtiovallan palvelijoita, harjoittavat sen nimessä valtaa, minkä se on heille uskonut ja minkä se voi rajoittaa, muuttaa tai kokonaan ottaa pois, milloin se vain haluaa, koska sellaisen oikeuden luovuttaminen on sopimaton yhdyskunnan luonteeseen ja yhtymisen tarkoituksen vastainen.»

⁵² Lain kultista ks. *Cotteret* s. 12 ss.

⁵³ Ks. esim. ihmisoikeuksien julistus 26. 8. 1789 art. 6: »La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.» Ks. myös art. 4, 5, 7, 8 jne.

Rousseau'n käsityksen mukaan laille on siis ominaista, että sen kohde on yleinen (*généralité*) ja että se on yleistahdon (*volonté générale*) ilmaus.⁵⁴ Rousseau'n oppia ei kuitenkaan yksityiskohdittain toteutettu, vaan sitä sovellettiin poliittisten mahdollisuuksien mukaan siten, että yleistahdon katsottiin olevan sopivasti ilmaistavissa myös parlamentin välityksellä eikä yksinomaan välittömästi kansankokouksessa tai kansanäänestyksellä.⁵⁵ Kun Rousseau'n lakikäsityksestä jouduttiin tinkimään, syntyi vähitellen kaksi koulukuntaa. Edellinen pani pääpainon sille seikalle, että lain tulee olla yleinen, kaikkien kansalaisten tahdon ilmaus; jälkimmäinen antoi lain luonteen kaikille parlamentin päätöksille.⁵⁶ Tämä jako on syvimmältään pohjana myös myöhemmin selostettavalle opille aineellisesta ja muodollisesta laista (s. 83 ss.).

Rousseau'n halulla säilyttää kansa kokonaisuudessaan lainsäätäjänä on aikaisempia perinteitä. Althusiuksen ajattelun mukaisesti kansalla kokonaisuudessaan on samanlainen oikeus kuin yhteisöillä yksityisoikeuden alalla asettaa puolestaan henkilöitä hoitamaan yhteisöjen asioita ja huolehtimaan yhteisöjen oikeuksista, mikäli kansa ei voi itse kokoontua. Nämä henkilöt edustavat kansaa, mutta niiden toimivalta on laadultaan vain mandaatti, so. he hoitavat ja käyttävät toisen nimissä toisen oikeuksia.⁵⁷ Mutta »*Jura Majestatis, ut a corpore consociato inceperunt, sic individue et inseparabiliter illi adhaerent nec in alium transferri pos-*

Huomaa myös valtiosäännön 3. 9. 1791, Titre III, Chap. II, section I art. 3: »Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la Loi. Le Roi ne régit que par elle, et ce n'est qu'au nom de la Loi qu'il peut exiger l'obéissance.» Samalla tavoin valtiosääntö 24. 6. 1793, art. 4.

⁵⁴ *Cotteret* s. 10, joka viittaa muihinkin Rousseau'n teoksiin kuin »Yhteiskuntasopimukseen», huomauttaa, että lailla oli Rousseau'n mielessä kaksinainen luonne: sillä oli muoto ja sillä oli sisältö eli lain tarkoitusperä. »Ainsi est loi toute décision qui émane du Corps politique et qui statue pour tous les citoyens en général.»

Ross, *Theorie der Rechtsquellen* s. 35 selvittää, minkä takia vallankumouksen aikana tunnettiin vastenmielisyyttä tapaoikeutta ja tuomarioikeutta kohtaan ja perustettiin v. 1790 myöhemmin tuomioistuimeksi kehittynyt »*Le Tribunal de Cassation*». Sen tuli tarkoin valvoa lain kirjaimen noudattamista ja kumota tuomio, joka olisi »*contravention expresse au texte de la loi*», so. »omavaltainen» lain tulkinta.

⁵⁵ *Ks. Cotteret* s. 1; *von Gierke* s. 204 alav. 225.

⁵⁶ *Ks. koulukunnista Cotteret* s. 1 ja s. 9—11.

⁵⁷ *Ks. von Gierke* s. 28 s. ja 211—225. Hän huomauttaa s. 213, että kun keskiajalla ei ollut vielä käsitystä valtiokokonaisuudesta, edustajien toimivalta käsitettiin toisinaan hyvinkin laajaksi. Edustusperiaatteesta yleensä keskiajalla *ks. Friedrich*, *Althusius* s. 13.

Mitä mandaatilla tarkoitetaan *ks. alaviitettä V 302*.

sunt»,⁵⁸ kirjoittaa Althusius. Tästä johtuu, että vaikka hallitsija edustaisi kansaa, hänen valtansa on vähäisempi kuin kansan ja hän on kansan lakien muodossa antaman mandaatin sitoma.

Rousseau ajattelu vastaa tässä suhteessa varsinkin Althusiuksen käsityksiä sikäli, että hänenkin mukaansa hallitsijan tai minkä tahansa muun valtion toimielimen toimivalta on vain kansalta saatuun mandaattiin perustuva. Hallitsija on epäitsenäisellä tavalla kansan tahdosta riippuvainen eikä voi omissa nimissään käyttää kansan oikeuksia.⁵⁹ Kun Ranskan vallankumouksen jälkeen oli pakko turvautua kansan edustukseen, parlamenttiin, ja parlamentti vuorostaan oli pakotettu siirtämään hallintoviranomaisille osan toimivallastaan, jouduttiin samalla kysymään, mitä toimivallan siirtäminen on oikeudelliselta luonteeltaan.⁶⁰ Delegaatio-ongelma, joka Rousseaulle on vielä jäänyt hahmottumatta, alkaa vaatia ratkaisua.

Hauriou kuvaa Ranskan vallankumousajan doktriinia selittäen, että kansa tunsu saaneensa oikeuden hallitsijalle kuuluneiden valtaoikeuksien käyttöön.⁶¹ Suvereniteetti eli oikeus korkeimman valtiovallan muista riippumattomaan käyttöön kuului yksinomaan kansakunnalle, ja kaikki vallankäyttö oli siitä peräisin. Kun koko suvereniteetti kuului kansalle, ei mikään yhteisö tai yksilö saanut käyttää toimivaltaa, joka ei ollut suoraan ja nimenomaisesti laista johdettavissa. Vain kansakunnalle kuuluva valta on autonomista, kaikkea muuta toimivaltaa voidaan käyttää ainoastaan kansalta valtiosäännöllä saadun »delegaation» perusteella.

Kansansuvereniteettiopin hyväksymisellä on ratkaistu, kenelle vastaisuudessa kuuluu valta määrätä oikeuden tärkeimmästä lähteestä, lainsäädännöstä. Kun tämä valta kuuluu suvereenille kansalle, on sen ilmaus, laki, tästä syystä kaikkia muita valtion toimia voimakkaampi.⁶² Tämä ajattelutapa merkitsee uuden aikakauden alkamista julkisoikeudessa.

Montesquieun tärkeimpänä saavutuksena on pidettävä ns. valtiovallan kolmijako-opin sisällön vakiinnuttamista.⁶³ Hänen vaikutuksensa

⁵⁸ *von Gierke* siteeraa näin Althusiusta s. 29.

⁵⁹ Ks. alaviitettä 51. *von Gierke* huomauttaa s. 91, että Rousseau mielestä hallitukselle kuuluva valta oli ainoastaan »commission».

⁶⁰ Ks. tästä tarkemmin s.

⁶¹ Ks. *Hauriou* s. 169 s.

⁶² Ks. esim. *Marti*, *Verodnungsrecht* s. 61. Lain muodollisesta ja aineellisesta lainvoimasta ks. s. 127 ss.

⁶³ Montesquieun edeltäjien, kuten *Locken*, merkityksestä valtiovallan kolmijakopille ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 129 ss.

jälkipolviin on ollut yhtä kestävä kuin Rousseaukin, ja hänen oppinsa on saavuttanut miltei kanonisoidun dogmin aseman, joskin sitä on eri valtioissa ja aikakausina sovellettu eri tavalla.⁶⁴ Ranskan vallankumouksen jälkeisissä valtiosäännöissä näyttää toisinaan kansansuvereniteetti-, toisinaan vallanjako-oppi olleen määräävänä.⁶⁵

Vallanjako-opilla on tärkeä merkitys delegaation tutkimukselle. Edempänä käy ilmi, että delegaatio-ongelma syntyy vain sellaisessa valtiossa, jossa valtiovallan kolmijakoa on seurattu.⁶⁶ »Valtiovallan kolmijakoa koskevalla opilla tarkoitetaan sitä, että valtiolla on kolme päätehtävää, jotka on jaettu nimetyille ja toisistaan riippumattomille valtion toimielimille tavallisesti siten, että sama henkilö tai toimielin ei osallistu tai vaikuta muita päätehtäviä hoitavien toimielinten työskentelyyn, ellei se ole tarpeen toimielinten välisen valtatasapainon vuoksi. Vallanjakoa ei ole missään toteutettu jyrkästi, eikä jyrkkä jako ole ollut Montesquieun tarkoituksenaan, vaan sitä on toteutettu eri asteisena ja eri tavoin ns. länsimaisissa demokratioissa niiden omien valtiollisten ja oikeudellisten edellytysten mukaisesti.»⁶⁷

⁶⁴ Myöhemmin VI. 1 todetaan, että valtiovallan kolmijakoa on Suomessa yritetty tehtävien jaossa eri toimielimille tietyissä rajoissa toteuttaa. Sen toteuttaminen on käsitetty perustuslain edellyttämäksi toimeksi. Siksi ei ole aihetta käydä selostamaan niitä ulkomaisia oppisuuntia ja käsityskantoja, jotka päätyvät siihen, ettei valtiovallan kolmijaolla olisi nykyaikaisessa valtiossa sen enempää oikeudellista kuin poliittistakaan merkitystä.

Vallanjaosta ja sen ongelmista ks. *Kopp* I s. 3 ss. sekä luetteloa uudemmista, osittain varsin kriittisesti vallanjako-oppiin suhtautuvista tutkimuksista *Jahrreiss, Gewaltenteilung* s. 119.

Vallanjaon historiikista ks. *Merk* s. 24 ss.; *Gaudemet* s. 122.

⁶⁵ Ranskan valtiosäännössä 3. 9. 1791, Titre III art. 3—5 samoin kuin 22. 8. 1795 annetussa valtiosäännössä, art. 46 ja 202—203, näyttää vallanjako-oppi olevan voitolla. Valtiosääntö 24. 6. 1793 rakentuu vuorostaan kansansuvereniteetin ajatukselle.

⁶⁶ Ks. s. 34, missä esitettyjen perustelujen johdosta tutkimuksessa ei käsitellä sellaisia valtioita, joissa ei periaatteessa ole hyväksytty vallanjako-oppia.

⁶⁷ *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 144.

Jahrreiss, Gewaltenteilung s. 123 kutsuu näin ylimalkaista vallanjakoa epäpuhtaaksi ja lausuu, että siitä on seurauksena toimivaltien aineellinen ja muodollinen erotus, mistä vuorostaan aiheutuu paljon väärinkäsityksiä.

Zajtay huomauttaa s. 48 s. siitä, että lainkäyttäjän tehtävä on Montesquieun käsityksen mukaan mekaaninen; lainkäyttäjää ei saisi tulkita lakia, jotta lainsäätäjän työtä ei muutettaisi.

Säädösten hierarkia. Jo *Platon*⁶⁸ ja *Aristoteles*⁶⁹ epäilivät, voiko lainsäätäjä antaa kaikkia henkilöitä kaikkina aikoina koskevia yleisiä sääntöjä. Lainsäätäjäkunnan tuli heidän käsityksensä mukaan jättää muita kuin pääkysymyksiä säännellessään lakiin aukkoja, joita asiantuntijat myöhemmin täyttäisivät.

Valtiovallan jouduttua kansan käsiin Ranskan vallankumouksessa kansan edustajat pyrkivät aluksi käyttämään kaikkea suvereenille kansalle kuuluvaa valtaa ja siis myös lainsäädäntövaltaa kokonaisuudessaan. Valtakunnan päämiehelle — sen enempää kuin muillekaan hallitus- ja hallintoviranomaisille — ei haluttu tunnustaa lainsäätäjistä riippumatonta lainsäädäntövaltaa, eikä edes katsottu valtiosäännön antavan mahdollisuuksia lainsäädäntötehtävän siirtämiseen.⁷⁰

Muutaman vuoden kuluessa saatu kokemus kuitenkin osoitti, että kansanedustuslaitos ei kyennyt käyttämään kaikkea sille keskitettyä toimivaltaa; ei voitu toteuttaa ajatusta, että kompetenssin omaavan toimielimen tulee itse käyttää kompetenssiaan, vaan parlamentin oli välttämätöntä keskittyä perustan luomiseen hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten toiminnalle. Lainsäätäjäkunnan oli luopuminen lainsäädäntömonopolistaan, eikä kansansuvereniteettiajatuksen enää katsottu estävän sitä,

⁶⁸ Ks. *Plato* 769: »Well now and the legislator, has he not a similar intention? He wants first of all to frame his laws with the closest approach to absolute perfection he can compass; then, as time goes on and he puts his scheme to the test of practice will any legislator, think you, be thoughtless enough to forget that they must be full of such lacunae which some successor will have to correct.» Ks. myös 772.

⁶⁹ Ks. *Aristoteles*, *Nikomachische Ethik* 1137 b: »Das hat seinen Grund darin, dass jegliches Gesetz allgemein gefasst ist. Aber in manchen Einzelfällen ist es nicht möglich, eine allgemeine Bestimmung so zu treffen, dass sie richtig ist.»

Ks. myös *Politik* 1282 b: ... »die Gesetze, und zwar richtig gefasste Gesetze, herrschen müssen, und dass die Obrigkeit, mag sie aus einem oder aus mehreren bestehen, über alles das entscheiden muss, was die Gesetze nicht genau bestimmen können, weil es nicht leicht ist, in allgemeinen Erklärungen sich über alles zumal entscheidend auszusprechen.» Lakien muuttamisesta ja sitä vastaan esitetävistä epäilyistä ks. 1268 b, 1269 a.

⁷⁰ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 85 ss. Tässä suhteessa meni pisimmälle valtiosääntö 24. 6. 1793, jonka 53 artikla kuuluu: »Le Corps législatif propose des lois et rend des décrets.» Vrt. *Carré de Malberg*, *Confrontation de la théorie* s. 79 ss. ja s. 134.

Jellinek huomauttaa s. 78 s., että kansalliskonventti (*Convention nationale*, koolla 1792–1795) halusi toteuttaa Rousseauin opin täydellisemmin kuin perustuslakia säättävä kansalliskokous, jossa myös Montesquieun ajatuksilla oli ollut vaikutusta.

että valtiosäännössä myönnettiin välittömästi toimeenpanoviranomaisille itsenäistä lainsäädäntövaltaa.⁷¹

Missään valtiossa ei tiettävästi nykyaikana pyritä siihen, että lainsäädäntö kuuluisi kokonaan parlamentille. Monipuolisesti organisoituneessa yhteiskunnassa ei yksinkertaisesti ole mahdollista yhdistää kaikkea vallankäyttöä jollakin valtion päätoimialalla yhdelle ainoalle toimielimelle.⁷² Vallankäyttö ja myös lainsäädäntövallan käyttö on organisoitu siten, että ylimmät toimielimet määräävät lähinnä pääperiaatteet ja toimintalinjat, joita muiden viranomaisten on täydennettävä, kehitettävä ja käytäntöön sovellettava.⁷³ Lainsäädäntövallan jakaminen hierarkian eri portaiden kesken on yleensä tapahtunut siten, että toimeenpanoviranomaisten tehtäväksi on jäänyt vähempimerkityksellisistä asioista säättäminen.⁷⁴ Eri maiden oikeusjärjestyksissä määrätään tätä nykyä varsin yleisesti, että kaikkien säädösten oikeudelliset vaikutukset eivät ole yhtäläisiä, vaan on järjestetty tietty säädöshierarkia, jonka pääpiirteet ovat eri maissa samankaltaiset.⁷⁵ Varsinkin ns. Wienin koulukunta on tutkinut valtion toimien hierarkiaa ja kehitellyt normipyramidia, jonka mukaan positiivisoikeudellisen oikeusjärjestyksen ylin hierarkinen taso on perusnormi (*Grundnorm*), kaikkien muiden normien olemassaolon muodollislooginen ja samalla fiktiivinen edellytys.⁷⁶

2. OPPI LAIN JA ASETUKSEN KAKSINAISKÄSITTEISTÄ

A. *Opin synty ja merkitys saksalaisella kielialueella*

Lainsäädäntövallan jako Saksassa 1800-luvulla. Vielä 1700-luvulla tarkoitettiin lailla Saksassa yleisiä ja kestäviä, sisällöltään oikeuden-

⁷¹ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 91 ss.

⁷² Ks. *Ross*, TfR 1957 s. 376: »Forholdet mellem lovgivning og administration må nødvendigvis forme sig radikalt anderledes. En magtforskyding til fordel for administrationen er uundgåelig. Det er umuligt for lovgivningen fra sit høje stade effektivt at dirigere dette kæmpemaskineri.»

⁷³ Ks. *Allardt & Littunen* s. 236, minkä mukaan eräs sosiaalisen organisaation peruspiirteitä on hierarkia.

⁷⁴ Tämä johtuu siitä, että poliittisten perusratkaisujen tekeminen kuuluu kansaa edustavalle valtioelimelle, ellei tämä ole siirtänyt toimivaltaansa.

⁷⁵ Ks. tästä tarkemmin perustuslain ja lain muodollista lainvoimaa koskevassa kohdassa s. 127 ss.

⁷⁶ Ks. epäilevää kantaani perusnormin välttämättömyyteen nähden ennen alaviitettä IV 165.

mukaisia normeja.⁷⁷ Hallitsija antoi niitä ylimmän vallan käyttäjänä (Träger oberster Gewalt).⁷⁸

Vapaaherra von Stein⁷⁹ antoi vuonna 1814 laaditusta Saksan valtakunnan valtiosääntöä⁸⁰ koskevasta ehdotuksesta lausunnon, jolla oli lain käsitteen kannalta pitkälle tulevaisuuteen ulottuva merkitys. Hän lausui, että säätyjen tulisi välttämättä saada osallistua sellaiseen lainsäädäntöön, joka koskee valtiosääntöä tai kansalaisten vapautta ja omaisuutta.⁸¹

Hallitsijat hyväksyivät 1800-luvun puoliväliin mennessä myönnytyksenä liberalistis-perustuslailliselle ajattelutavalle⁸² valtiosääntöjä Saksan valtiota varten.⁸³ Niihin otettiin monessa tapauksessa⁸⁴ säännöksiä, jotka täyttivät von Steinin asettamat vaatimukset kansalaisten vapautta ja omaisuutta koskeviin määräyksiin nähden.⁸⁵ Hallitsijalle säilytettiin kuitenkin hyvin laaja osuus lainsäädäntöön, koska kansanedustuslaitoksen lainsäädäntövaltaa pidettiin lähinnä vain hallitsijalle kokonaisuudessaan kuuluvan valtiovallan käytön rajoituksena.⁸⁶ von Stein oli sitä

⁷⁷ Ks. Mayer I s. 4 ja 64 alav. 2; Scheuner, Übertragung s. 138.

⁷⁸ Ks. alaviitettä 87; Lammers s. 863: »In der vorkonstitutionellen Zeit, dem Zeitalter des Absolutismus, übte in den deutschen Landen der Landesherr die gesetzgebende Gewalt allein aus, und zwar unter verschiedenen äusseren Formen: Gesetz, Verordnung, Publikandum, Kabinettsorder, Edikt, Reskript usw. Die in dieser Zeit fast ganz zurückgedrängte Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung setzte sich seit der grossen französischen Revolution, besonders aber seit der deutschen Revolution von 1848 auch auf deutschem Boden wieder durch und wurde in den verschiedenen Verfassungsurkunden, die jetzt entstanden, ausdrücklich anerkannt.»

Ks. myös Merk s. 56; Dahm s. 231 ss.

⁷⁹ von Steinin valtiollisista päämääristä yleensä ks. Dahm s. 240 s.

⁸⁰ Valtiosääntöuudistuksen tarkoituksista ks. Dahm s. 244 ss.

⁸¹ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 73 ss.

⁸² Kuten Thoma, Grundbegriffe und Grundsätze s. 111 s. osoittaa, 1700- ja 1800-luvuilla oli kysymys absoluuttisten valtiosääntöjen, joiden mukaan kaikki valtion toimivalta yhdistyi ylimpään vallan käyttäjään eli hallitsijaan, korvaamisesta sellaisilla valtiosäännöillä, joissa tunnustettiin useampien ylimmän vallan käyttäjien olemassaolo, lähinnä tietenkin kansanedustuslaitoksen osallistuminen lainsäädäntöön.

⁸³ Ks. tarkemmin E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte I. Stuttgart 1961.

⁸⁴ Erilaisesta kehityksestä Saksan eri osissa ks. Dahm s. 248 ss.; Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte s. 105 ss.

⁸⁵ Muilla aloilla, kuten valtiosääntöä (vrt. alaviitettä 86) ja hallintoa koskevissa asioissa, hallitsija käytti lainsäädäntövaltaa edelleen hänelle kuuluvan itsenäisen ja riippumattoman toimivallan nojalla.

⁸⁶ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 74. Po. valtiosäännöt olivat yleensä ns. oktrojoituja valtiosääntöjä, millä tarkoitetaan sitä, että valtiosääntö annetaan kan-

mieltä, että perustuslaillisessakin valtiossa hallintoviranomaisten toimivaltaan kuului antaa säännöksiä lakien täytäntöönpanoa varten,⁸⁷ ja oikeustieteessä katsottiin yleisesti 1800-luvun puoliväliin saakka, että kun parlamentti ei voi yksin antaa kaikkea tarvittavaa lainsäädäntöä, hallitsijan itsenäinen valta antaa lakia täydentäviä ja toimeenpanoa koskevia säännöksiä on tarpeen.⁸⁸

Preussin valtiosääntö vuodelta 1850 ja Saksan valtakunnan valtiosääntö vuodelta 1871 eivät määritelleet lain käsitettä, vaan ainoastaan edellyttivät sen.⁸⁹ Lain käsitettä selvitettyä jouduttiin harkitsemaan, oliko katsottava von Steinin ajatusten tulleen ainakin implisiittisesti toteutetuiksi näissä valtiosäännöissä vai oliko mahdollisesti hallitsijan toimivalta vieläkin rajoitetumpi. Vaikka valtiosäännöt eivät asiasta mitään nimenomaisesti määränneetkään, lain käsite oli muuttumassa parlamentin toimivallan laajentamista koskevan poliittisen vaatimuksen mukaisesti siten, että lakina alettiin pitää alamaisten omaisuuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen puuttuvia säännöksiä.⁹⁰ Käytännöllisesti kat-

salle hallitsijan vallantäyteydestä peräisin olevana asiakirjana, hallitsijan itsevaltiuden itserajoituksena; *Dahm* s. 248 ss.; *Forsthoff*, *Deutsche Verfassungsgeschichte* s. 130.

⁸⁷ Ks. *Scheuner*, *Übertragung* s. 136 s.

⁸⁸ Ks. *Scheuner*, *Übertragung* s. 138.

⁸⁹ Preussin vuoden 1850 valtiosäännön art. 62 kuului seuraavasti: »Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich...» Art. 45 määräsi asetuksenantovallasta seuraavaa: »Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entlässt die Minister. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erlässt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen.»

Nämä artiklat samoin kuin niitä asiallisesti vastaavat Saksan valtakunnan vuoden 1871 valtiosäännön artiklat sisältyvät *Böckenförden* teokseen s. 221 ss.

⁹⁰ *Kopp* I s. 38 kirjoittaa, että Saksan valtioissa jo vuoden 1848 tapahtumien yhteydessä haluttiin »die Rechtsbeziehungen zwischen den Einzelnen und dem Staate und den Einzelnen untereinander nur in Gesetzesform geregelt wissen.»

Ross, *Statsretlige studier* s. 76 ss. osoittaa, miten alunperin säätyjen valtaoikeuksia Saksan valtioissa tarkoittava vapaus- ja omaisuuskriteeri siirtyi lain kaksinaiskäsitettä koskevan opin välityksellä koskemaan myös Preussin valtiosääntöä vuodelta 1850 ja Saksan valtakunnan valtiosääntöä vuodelta 1871, vaikka po. valtiosäännöt eivät sisältäneet mitään positiivisoikeudellista määräystä vapaus- ja omaisuuskriteeristä eikä myöskään määräystä siitä, että hallitsijalle kuuluisi jakamaton valtiovalta. *Ross* kysyy s. 75: »Hvad der er friheds- og ejendomsriteriets naturlige ideologiske hjemsted. Det er den typiske konstitutionelt monarkiske forfatning, hvormed jeg netop mener den typiske mellemform mellem enevælde og moderne demokrati der opstod i det 19. århundredes første halvdel.»

soen kaikkien kansalaisiin alamaisin, muttei esim. virkamiehinä tai valtion laitoksen käyttäjinä, kohdistuvien käskyjen ja kieltojen katsottiin kohdistuvan kansalaisen henkilökohtaiseen vapauteen tai omaisuuteen, mistä seurasi, että näistä asioista oli ehdottomasti säädettävä parlamentin myötävaikutuksella ja suostumuksella.⁹¹

Erään käsityskannan mukaisesti Preussin valtiosäännössä käytettiin »lainsäädäntövalta»-termiä aineellisessa merkityksessä, minkä johdosta parlamentille kuului aineellisen lainsäädännön alalla yksinomainen toimivalta ja hallitsija saattoi antaa ainoastaan toimeenpanomääräyksiä valtiosäännössä olevan nimenomaisen säännöksen (45 art.) nojalla.⁹² Hallitsija tai hallintoviranomaiset saattoivat tosin doktriinin yksimielisen kannan mukaan antaa oikeussääntöjä muissakin tapauksissa, mutta edellytyksenä oli tällöin aina erityinen lainsäädännöllinen valtuutus (gesetzliche Ermächtigung).⁹³ Toisen käsityskannan mukaan hallitsijalla oli itsenäistä lainsäädäntövaltaa kaikissa niissä kysymyksissä, joissa hierarkkisesti korkeamman säädöksen, lain muodon, käyttäminen ei sitä sulkenut pois.⁹⁴

Kun *Sمند* vuonna 1904 osoitti, että Preussin vuoden 1850 valtiosäännön lakikäsité oli tarkoitettu muodolliseksi, so. valtiosääntö vain organisoi lainsäädäntövallan käytön tahtomatta lausua mitään siitä, mistä asioista lailla oli säädettävä,⁹⁵ ei tämä selvitys enää kyennyt vaikuttamaan käytännössä. Kansanedustuslaitoksen toimivaltaan välttämättä kuuluvia asioita osoittavan ns. aineellisen lain käsité sekä aineellisen lain ja oikeussäännön rinnastaminen oli jo saanut tapaoikeuden voiman, kuten *Böckenförde* toteaa.⁹⁶ Sellaista oikeussääntöä, joka samaistuu aineellisen lain kanssa, merkitsevän lyhyiden ja selvyiden vuoksi seuraavalla tavalla: oikeussääntö (a).

Lain aineellista sisältöä koskevan perustuslaillisen teorian hyväksyminen merkitsi molempien osapuolten toimivallan varmistumista juuri sillä lainsäädännön alalla, mikä kumpaakin osapuolta eniten kiinnosti.⁹⁷ Parlamentti halusi vahvistaa vaikutusvaltansa ainakin kansalaisia koskevien tärkeimpien kysymysten säätelyssä. Hallitus vuorostaan halusi pitää hallintotoiminnan vapaana parlamentin vaikutuksesta, mikä

⁹¹ Ks. *Böckenförde* s. 225.

⁹² Ks. *Böckenförde* s. 222.

⁹³ Ks. *Böckenförde* s. 224.

⁹⁴ Ks. *Böckenförde* s. 222 s.

⁹⁵ Ks. *Böckenförde* s. 223.

⁹⁶ Ks. *Böckenförde* s. 223.

⁹⁷ Ks. *Marti*, *Verordnungsrecht* s. 55.

sille onnistuikin, koska hallitsija säilytti lainsäädäntövaltansa hallintokoneiston sisäisissä asioissa.

Labandin oppi. Historiallinen kehitys näytti väistämättömästi johtavan lain kaksinaiskäsitteeseen. Ajatus oli ikään kuin vuosikymmeniä ilmassa, ja useiden tutkijain teoksista voidaan löytää lain kaksinaiskäsitettyä sivuavia ajatuskuluja.⁹⁸ Voimakkaimmin ja johdonmukaisemmin niitä esitti *Laband*,⁹⁹ jonka ratkaisevan osuuden johdosta mainittu oppi on usein nimetty Labandin mukaan.

Laband toi ensimmäisen kerran oppinsa julkisuuteen vuonna 1871 ilmestyneessä teoksessa »Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuss. Verfassungsurkunde...»¹⁰⁰ Hänen kirjansa julkaisemisen välittömänä aiheena oli Preussin budjettikonflikti vuosina 1862—1866.¹⁰¹ Kyseessä oli parlamentin ja hallitsijan välinen voimainkoetus: oliko hallitsija oikeutettu suorittamaan ilman parlamentin suostumusta laissa tai asetuksessa nimenomaan edellytetyjä tai valtiosäännön tai lain mukaisen tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiä menoja. Vaikka Labandin ajattelu saikin virikkeensä päivän kiistakysymyksestä, hän saavutti mainituksessa ja myöhemmissä julkaisuissaan niin yleispäteviä lopputuloksia, että hänen oppinsa lain kaksinaiskäsitteestä on edelleen ajankohtainen. Yhteiskuntaolojen ja lainsäädännön muuttumisen takia on kuitenkin luonnollista, että kun Labandin oppi aikalaisten silmissä näytti kumoukselliselta ja radikaaliselta, uudistajat meidän aikanamme pitävät sitä ammoisilta ajoilta jäljelle jääneenä reliikkinä, johon he voivat koetella argumenttiensa terävyyttä.

Labandin opin keskeinen sisältö on siinä, että hän erotti toisistaan ylimmän valtiiovallan käyttäjän tahdonilmauksen muodon ja sisällön kutsuen edellistä muodolliseksi ja jälkimmäistä aineelliseksi laiksi.¹⁰² Lain käsitettä oli aikaisemmin pidetty yhtenäisenä ja esim. Rousseau oli

⁹⁸ Lain kaksinaiskäsitetä koskevan perusajatuksen on Böckenförden s. 226, *Koppin* I s. 12 ja 23 sekä *Puhakan*, Laki ja asetus s. 4, mielestä formuloinut Stockmar v. 1867. Kägi, Gewaltenteilungsprinzip s. 118 pitää ajatuksen isänä Schmitt-henneriä. Jellinek, Gesetz und Verordnung s. 252 huomauttaa, että lain kaksinaiskäsite oli joka tapauksessa tunnettu ennen Labandin teosten ilmestymistä. Lain kaksinaiskäsitteen historiikista ks. *Jagmetti* s. 44 ss.; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 3 s.

⁹⁹ Ks. *Laband* II s. 1: »Das Wort Gesetz hat in der Rechtswissenschaft eine doppelte Bedeutung, welche man als die materielle und formelle bezeichnen kann.»

¹⁰⁰ Kirjoitus ilmestyi artikkelina eräässä tieteellisessä aikakausjulkaisussa jo edellisenä vuonna.

¹⁰¹ Budjettikonfliktista ks. tarkemmin esim. *Kopp* I s. 32.

¹⁰² Ks. alaviitteitä 105 ja 110; *Laband* II s. 1 ss. ja s. 85 s.

Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 4 ss.

ajattelussaan vielä lähtenyt yhtenäisestä lakikäsitteestä. Laband taas totesi painokkaasti, että muodollisen ja aineellisen lain käsitteet ovat aivan eri käsitteitä.¹⁰³ Kun Labandin teoria osui juuri perustuslaillisen monarkian alkuvaiheisiin ja se ilmaisi Bismarckin aikakauden monarkialle suopeaa ajattelutapaa,¹⁰⁴ sen onnistui saada pikaisesti jalansijaa, miltei täydelleen syrjäyttää entinen lakikäsite, ja vaikuttaa ratkaisevalla tavalla edellä selostettujen Preussin ja Saksan valtakunnan valtiösääntöjen säännösten tulkitsemiseen.

Labandin mukaan laki aineellisessa merkityksessä on jokainen oikeussäännön oikeudellisesti sitova noudatettavaksi vahvistaminen, »die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes».¹⁰⁵ Aineellisen lain käsitteen sisältönä ovat siten noudatettavaksi vahvistaminen ja oikeussääntö (Rechtssatz, Rechtsregel, Rechtsnorm). Edellinen ominaisuus erottaa aineellisesta laista tapaoikeuden ja jälkimmäinen oikeustoimen.

Aineellisia lakeja voivat antaa myös lainsäätäjäkuntaa alemmat valtiolimet, itsehallintoyhdyskunnat tai muut julkisoikeudelliset yhteisöt.¹⁰⁶ Hallintoviranomaiset voivat antaa aineellisia lakeja vain erityisen lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla;¹⁰⁷ Laband katsoo, että Saksassa ei valtiosääntöön sinänsä sisälly minkäänlaista valtuutta aineellisten lakien antamiseen. Aineellisen lain käsitteen avulla määrätään ne alueet, joilla

¹⁰³ Ks. *Laband* II s. 63: »Gesetz im materiellen Sinne und Gesetz im formellen Sinne verhalten sich daher zu einander nicht wie Gattung und Art, wie ein weiterer und ein ihm untergeordneter engerer Begriff, sondern es sind zwei durchhaus verschiedene Begriffe, von denen jeder durch ein anderes Merkmal bestimmt wird, der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form einer Willenserklärung.»

¹⁰⁴ Tutkijat ovat sitä mieltä, että Labandin opissa ilmeni poliittisia tendenssejä tai että ainakin voidaan sanoa hänen olleen suopea Bismarckin hallitukselle, *Kopp* I s. 30.

¹⁰⁵ Ks. *Laband* II s. 2 ja 5.

¹⁰⁶ Ks. *Laband* II s. 11: »Da nur diejenige Anordnung eines Rechtssatzes ein Gesetz ist, welche rechtsverbindlich ist, so ergibt sich, dass Gesetze nur derjenige erlassen kann, welcher befugt ist, die Rechtsordnung zu regeln und die Befolgung eines Rechtssatzes anzubefehlen... Gesetze im materiellen Sinne des Wortes können vielmehr auch von untergeordneten Organen auf Grund einer verfassungsmässigen oder gesetzlichen Ermächtigung gegeben werden... Rechtsverbindliche Anordnungen von Rechtssätzen seitens der Gemeinden oder anderen öffentlich-rechtlicher Verbände oder der Grundherrschaften und anderer nicht souveräner Gewalthaber können auch Gesetze im materiellen Sinne des Wortes sein, wenn ihnen der Staat eine solche Befugnis delegiert hat.»

¹⁰⁷ Ks. edellistä alaviitettä ja alaviitettä 117; *Kopp* I s. 44.

toisaalta lainsäätäjäkunnan myötävaikutus on tarpeen, toisaalta hallinto-
viranomaiset ovat yksin toimivaltaisia.

Labandista näyttää oikeussäännön vahvistaminen sitovalla voimalla
(lakikäsky, Gesetzesbefehl) jopa tärkeämmältä kuin sisältö (Gesetzes-
inhalt). Hän lausuu, että juuri lain sisällön sitovalla voimalla
varustaminen on lainsäädäntöä sanan valtio-oikeudellisessa merki-
tyksessä.¹⁰⁸ Tällä tavoin menetellen Laband säilyttää perustus-
laillisessakin valtiossa, jossa hallitsija ja edustuslaitos sopivat keske-
näin lain asiasisällöstä ja ovat tasa-arvoisia lainsäätäjiä, lainsäädäntöval-
lan »substanssin» eli lakitahdon hallitsijan toimipiirissä.¹⁰⁹

Laband perusti muodollisen lain kategorian niitä valtion tahdon-
ilmaisuja varten, jotka annetaan lain muodossa, mutta jotka eivät ole
aineellisia lakeja. Lailla muodollisessa mielessä tarkoitetaan jokaista
valtiosäännön mukaisessa lainsäädäntömenettelyssä, so. hallitsijan ja
kansanedustuslaitoksen yhteistoimin annettua säännöstä, joka julkaistaan.¹¹⁰ Muodollisen lain sisältö on täysin »tyhjä», se voi olla mikä
tahansa, jopa oikeudellisesti irrelevantti valtion tahdonilmaisu.¹¹¹ —
Yksinomaan muodolliselle laille kuuluvasta muodollisesta ja aineelli-
sista lainvoimasta on selvitys jäljempänä.¹¹²

Labandin menettely osoittaa hänen havainneen ne ongelmat, jotka
johtuvat siitä yleisemmästä ilmiöstä, että valtion toimielimelle annetaan
muuta tehtäviä kuin sille tiukan vallanjaon mukaan kuuluisi.¹¹³ Labandin

Ks. myös Laband, Reichsstaatsrecht s. 131 s.: »Eine allgemeine, durch die
Reichsverfassung selbst begründete Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen
besteht nicht, wohl aber kann dieselbe in jedem einzelnen Falle durch ausdrück-
liche Anordnung eines Reichsgesetzes konstituiert werden. Oder mit anderen
Worten: Jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, kann nur gültig
erlassen werden auf Grund einer speziellen, reichsgesetzlichen Delegation.»

¹⁰⁸ Ks. Laband II s. 4 ja 6.

¹⁰⁹ Ks. Böckenförde s. 228.

¹¹⁰ Ks. Laband II s. 62: »In Wahrheit aber bezeichnet das Wort Gesetz in
diesem Sinne nicht einen Teil der in der Staatsgewalt enthaltenen Befugnisse,
sondern eine Form, in welcher der staatliche Wille erklärt wird, gleichviel, was
der Inhalt dieses Willens ist.»

¹¹¹ Ks. alaviitettä 110 sekä Laband II s. 63: »Es gibt mit einem Worte keinen
Gegenstand des gesamten staatlichen Lebens, ja man kann sagen, keinen Gedanken,
welcher nicht zum Inhalte eines Gesetzes gemacht werden könnte.»

Böckenförde huomauttaa s. 230, että tällainen käsite voi saada minkä tahansa
valtio-oikeudellisen tehtävien ja kompetenssin jaon raiteiltaan.

¹¹² Ks. s. 127 ss.

¹¹³ Miten valtion toimien muoto ja sisältö suhtautuvat toisiinsa ks. tarkemmin
VI. 1.

lakikäsite johtaa aineellisten lakien riippumattomuuteen muodosta, ovat-
han aineellinen ja muodollinen laki toisistaan täysin erillisiä käsitteitä.

Laband jatkaa aineellisten ja muodollisten elementtien erottelua myös ns. asetuksenantovallan alalla ja erottaa toisistaan aineellisen ja muodollisen asetuksen (Verordnung).¹¹⁴ Edellinen ei sisällä aineellista lainsäädäntöä, vaan on »eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung.»¹¹⁵ Se voidaan antaa valtiosäännön ja muun lainsäädännön vapaaksi jättämällä toimialoilla.

Muodollinen asetus on jokainen säädös, jonka hallitsija tai hallitus antaa ilman kansanedustuslaitoksen myötävaikutusta.¹¹⁶ Muodolliset asetukset jakaantuvat oikeusasetuksiin ja hallintoasetuksiin, joista edellinen tarvitsee aina oikeusperusteekseen valtuuttavan lain tai valtiosäännön nimenomaisen säännöksen.¹¹⁷ — Vaikka Laband ei sitä nimenomaan lausu, hallinto- ja oikeusasetuksista puhuttaessa edellytetään, että on kysymys yleisistä asetuksista. Käsitukseen lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteistä sisältyy lisäksi ainakin implisiittisesti se ajatus, että valtiovallan jako on ymmärrettävä ensi sijassa funktionaalisena.

Mikään ei estä sitä, että muodollinen laki on myös aineellinen laki

¹¹⁴ Laband lausuu II s. 85 s., että myös asetuksen kaksinaismerkitys johtuu vallanjakoteoriasta. Tässä hän erehtyy, sillä kuten s. 144 ss. osoitetaan, asetus-termin käyttäminen kaksinaismerkityksessä Labandin tavoin johtaa väärinkäsityksiin eikä ole mitenkään välttämätön valtiovallan kolmijakoa toteutettaessa.

¹¹⁵ Laband II s. 86.

¹¹⁶ Ks. Laband II s. 85: »In ihr kommt nicht der Wille des Staates oder Volkes, sondern der Wille der Regierung oder des Königs zum Ausdrucke.» Ks. myös sama, Reichsstaatsrecht s. 129.

¹¹⁷ Ks. Laband II s. 86 s.; sama, Reichsstaatsrecht s. 129 ss. Oikeusasetukset jakaantuvat vielä kahteen ryhmään: väliaikaisella lainvoimalla varustettuihin, jotka voivat tilapäisesti kumota tai lakkauttaa voimassa olemasta muodollisella lailla annettuja oikeussäännöksiä, sekä täytäntöönpanoasetuksiin, jotka voivat säännellä asioita vain lain sisältämien oikeudellisten periaatteiden puitteissa. Mitä oikeus- ja hallintoasetuksilla tarkoitetaan ks. s. 143. Vrt. alaviitteeseen 107. Labandin tähdentämä dualismi oikeus- ja hallintoasetusten välillä merkitsee sitä, että hallintoasetusten voitiin ajatella olevan oikeuden ulkopuolella — kuten ovat myös pelkästään muodolliset lait, jotka eivät sisällä oikeussääntöjä (Verwaltungsgesetze) — ja tarkoittavan vain sikäli oikeudellisesti sidottua toimintaa valtion etujen hyväksi, että se ei saa olla vastoin oikeussääntöjä (a) eli oikeusjärjestystä, ks. tästä Laband II s. 180; Thoma, Der Vorbehalt der Legislative s. 223, 225, 228.

ja muodollinen asetus myös aineellinen asetus.¹¹⁸ Muodollinen ja aineellinen laki yhtenevätkin tavallisesti.

Kun lainsäädäntövalta Labandin tavoin katsotaan jaetuksi kilpailevien valtioelinten, nimittäin vallanjako-opin mukaisen lainsäätäjäkunnan sekä toimeenpanovallan elinten eli hallitus- ja hallintoviranomaisten, toimipiirien kesken, po. elinten toimivallan jaon selvittäminen tulee tärkeäksi. Lainsäädännön tutkijat ovatkin sitä mieltä, että kun Labandin opin soveltaminen edellyttää muun muassa juuri mainitussa tarkoituksessa oikeussäännön käsitteen monipuolista käyttöä, hänen oppinsa käytännöllinen merkitys koetellaan oikeussäännön käsitteen määrittelyssä.¹¹⁹ Laband käsittää oikeussäännön säännöksi, millä puututaan jollakin tavalla oikeusalamaisen tai valtiosubjektin oikeuspiiriin.¹²⁰ Oikeus edellyttää hänen mukaansa vastakkaisia tahdonsuuntia eikä kennelläkään voi olla oikeudellista vaadetta itseään vastaan. Näin ollen oikeussubjektin itse itselleen asettamilla käyttäytymissäännöillä ei ole oikeussäännön luonnetta.¹²¹ Tämä lausuma koskee myös sitä yhtä ja yhtenäistä oikeussubjektia, jota nimitämme valtioksi. Jos valtio hallintotoimintaa harjoittaessaan joutuu ristiriitaan muiden oikeussubjektien — esim. kansalaisten tai kuntien ¹²² — tahdon kanssa, ristiriidan ratkaisemiseksi sovellettavat säännöt ovat oikeussääntöjä. Sen sijaan valtionhallinnon sisäisten asioiden järjestely, mitä koskevat säännöt kohdistuvat valtion hallintokoneiston ulkopuolisiin vain välillisesti ei-

¹¹⁸ Ks. *Mayer* I s. 4 alav. 6 ja siinä mainittua kirjallisuutta. Ks. myös *Lammers* s. 859.

¹¹⁹ Ks. *Böckenförde* s. 233; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 7 s.; *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 34 lausuu: »Det vore ett i juridiken enstaka faktum, om man underläte att bestämma ett begrepp, som ingår i rättssatser, och dertill ett begrepp af förevarande beskaffenhet.» Ks. myös *Jesch* s. 17 alav. 43 Labandin oppia tarkoittaen: »Nimmt man ihr ihren spezifischen Rechtsbegriff, so entzieht man ihr die Basis.»

¹²⁰ *Kopp*, joka I s. 35 viittaa tekstissä esiintyvään määritelmään, huomauttaa perustellusti, että sitä voidaan pitää tautologiana, koska oikeuspiiri on riippuvainen oikeussäännön määritelmästä. *Labandilla* on kuitenkin muita — tosin ohimennen esitettyjä — määritelmiä, joita vastaan ei tätä huomautusta voida tehdä, ks. esim. II s. 73: »Die durch das gesellige Zusammenleben der Menschen gebotenen Schranken und Grenzen der natürlichen Handlungsfreiheit des Einzelnen zu bestimmen.» Kirjassaan »Reichsstaatsrecht» s. 109 Laband antaa seuraavan määritelmän: »Eine Regel, kraft welcher an die Verwirklichung eines Tatbestandes sich Rechtswirkungen knüpfen.» Voitaneen kuitenkin oikeutetusti väittää, ettei Laband ole riittävästi tutkinut oikeussäännön käsitettä.

¹²¹ Ks. *Laband* II s. 181.

¹²² Ks. *Laband* II s. 181.

vätkä perusta näille välittömästi oikeuksia tai velvollisuuksia, ei tapah-tuisi oikeussäännöllä. »Sehr zahlreiche Gesetze regeln nur die eigene Tätigkeit des Staates, seine Verfassung, die Zusammensetzung, Geschäfte und Geschäftsformen der Behörden, die wirtschaftliche Ordnung des Staatswesens, den Betrieb der Staatsanstalten usw. Solche Gesetze berühren den Untertan des Staates unmittelbar gar nicht und sind auf ihn und seine individuellen Rechtsbeziehungen unanwendbar; er wird von den Wirkungen dieser Gesetze nur dadurch mitbetroffen, dass er in dem Staatswesen lebt, in welchem jene Gesetze gelten.»¹²³ Kun oi-keussäännöt eli oikeusnormit koskevat vain kansalaisten välisiä oikeus-suhteita tai kansalaisten ja valtion välisiä oikeussuhteita, suuri osa maan valtiosääntöön kuuluvia normeja ei olisi oikeussääntöjä; myöskään hierarkkisesti alempiasteiset valtion viranomaisten kokoonpanoa, teh-täviä ja toimintamuotoja, valtion laitoksia yms. koskevat säännöt eivät olisi oikeussääntöjä eikä kansanedustuslaitoksen myötävaikutus niiden antamisessa olisi tarpeen.

Eräät tutkijat¹²⁴ ovat Labandin opin selvittelyssä pysähtyneet tähän lopputulokseen, joka näyttää melko oudolta; jäisihän sen mukaan esi-merkiksi useimpien valtiosäännön säännösten antaminen periaatteelli-sesti hallitsijan yksinomaiseen toimivaltaan samalla tavoin kuin Sak-san osavaltioiden oktrojoiduissa valtiosäännöissä. Laband onkin jatka-nut teoksissaan oikeussäännön käsitteen kehittelyä ja katsonut, että hallintokoneiston perustaminen samoin kuin oikeudellisen toimivallan antaminen valtion toimielimille, joiden päätökset vaikuttavat kansalai-

¹²³ Laband II s. 73 s.

¹²⁴ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 82 alaviite 22: »I min fremstilling i Theorie der Rechtsquellen har jeg ikke vaeret tilstraekkelig opmaerksom herpå, og min fremhaevelse af laerens reaktionære tendens er derfor blevet ensidig og overdriven.» Ross antaa s. 71—124 yksityiskohtaisen selvityksen niistä syistä, joiden takia vapaus- ja omaisuustunnusmerkit on otettu aineellisen lain käsitetunnuksiksi. Myös-kään Puhakka, Laki ja asetus s. 8 sekä Purhonen, Lm 1956 s. 811 s. verrattuna sivulla 812 olevaan alaviitteeseen eivät näytä selostavan täydellisesti La-bandin oikeussääntökäsitystä. Esimerkiksi Puhakka lausuu, että Labandin kä-sityksen mukaan sellaiset säännöt, jotka eivät missään suhteessa aseta rajoituk-sia eivätkä myönnä oikeutuksia hallinnon ulkopuolella oleville subjekteille, eivät ole oikeussääntöjä. Tästä lausumasta ei voida päästä perille, luokitteliko Laband esimerkiksi kaikki kirjoitettuun valtiosääntöön sisältyvät normit tai tuomio-istuinten rakennetta koskevat normit oikeussäännöiksi. Kuitenkin Puhakka näyttää tunteneen ongelman myös tältä osin, ks. s. 32. Ylimalkaisuudesta aiheu-tuu tiettyä käsitteellistä epävarmuutta, mikä ilmenee esim. Purhosen esittämässä lain käsitteessä, ks. alav. IV 132—134 kohdalla. Vrt. myös Uotila s. 6 sekä s. 4 ala-viite 6. Hän katsoo Puhakan ja Purhosen selostaneen perusteellisesti mm. Labandin teoriaa.

siin, myös on oikeussääntöjen säätämistä.¹²⁵ Tällä tavoin valtiosääntö kokonaisuudessaan samoin kuin esimerkiksi tuomioistuinten organisaa- tiota koskevat säännökset on sittenkin luokiteltava oikeussäännöiksi myös Labandin mukaan.¹²⁶

Saksalaisen oikeustieteen tuloksia voidaan ainakin ensimmäiseen maailmansotaan saakka luonnehtia lyhyesti ja ylimalkaisesti Labandin teorioiden kehittämiseksi lain kaksinaiskäsitteen pohjalla, sanotun ajan- kohdan jälkeen useimmissa tapauksissa lain kaksinaiskäsitteen edelleen säilyttämiseksi.¹²⁷ Niin mielenkiintoisia kuin monet lain kaksinaiskäsi- tettä koskevan teorian piirteet ovatkin, niiden tarkka selostaminen veisi liialliseen yksityiskohtaisuuteen, joten seuraavassa esitetään vain pää- kohtia Labandin jälkeen suoritetun tutkimuksen tuloksista.

Delegaation tutkimuksessa Suomen oikeuden mukaan tarvittavat kä- sitteet määritellään IV luvussa. Siihen saakka käytän esityksessäni aineellista ja muodollista lain käsitettä; mitä aineellisella lain käsitteellä kulloinkin tarkoitetaan, ilmenee siitä yhteydestä, missä sitä käytetään.

Georg Jellinek piti lain kaksinaiskäsitettä koskevan teorian tärkeim- pänä saavutuksena sitä havaintoa, ettei kaikissa muodollisissa laeissa ole oikeussääntöjä eivätkä muodolliset lait sisällä kaikkia oikeussään- töjä, vaan niitä voi sisältyä myös hallintoviranomaisten ja tuomioistuin- ten päätöksiin.¹²⁸ Jellinekin mukaan oikeussääntö ei ole välttämättä yleinen eikä ajallisesti kestävä.¹²⁹ Myös valtion toimielimiä koskevat organisaationormit ovat oikeussääntöjä, elleivät ne ole yksinomaan hal- lintokoneiston sisäisiä, sen ulkopuolelle vaikuttamattomia.¹³⁰ Jellinek

¹²⁵ Ks. *Laband* II s. 184.

¹²⁶ Ns. organisaationormeista ks. tarkemmin alaviitteen IV 149 kohdalla.

¹²⁷ Lain kaksinaiskäsitteen vastustajista ja kannattajista ks. luetteloiden luetteloa *Kopp* I s. 64 alav. 36. Eri teorioista tarkemmin ks. *Anschütz*, *Die gegenwärtigen Theorieen*. *Erichin* Labandin kuoltua kirjoittamat muistosoanat, *Lm* 17 (1919) s. 161, ovat osoittautuneet vieläkin paikkansa pitäviksi: »Perustavaa laatua on Labandin suuri tutkimustyö ollut ja myöhempien tutkijapolvien on aina ollut pakko määrätä suhtautumisensa hänen oppeihinsa. Ja niin on vastaisuudessakin oleva.»

¹²⁸ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 240 s. ja s. 252.

¹²⁹ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 239.

¹³⁰ Ks. *Jellinek*, *System* s. 233: »Insoferne der Staat ausschliesslich sein Ver- hältnis zu seinen Organen regelt, kann diese Regelung nur durch der rechtlichen Qualifikation entbehrende Anordnungen stattfinden, weil ein Vorgang, der streng innerhalb einer Persönlichkeit bleibt und an sich keine Wirkungen anderen gegen- über äussert, niemals ein nach Rechtsnormen zu beurteilender sein kann.» Kun tästä seuraisi, että esim. valtion sisäistä toimivallan järjestelyä koskevat valtiosään- nön osat jäisivät oikeussäännön käsitteen ulkopuolelle, Jellinek suorittaa aivan samanlaisen perääntymisen periaatteellisesta kannastaan kuin Laband ja kirjoit-

tähdentää erityisesti, että aineellinen laki ei merkitse ainoastaan yhteiskunnassa tapahtuvaa toimintaa koskevien rajoitusten asettamista (soziale Schrankenziehung), vaan po. rajoittaminen on aineellisen lain lähin ja välitön tarkoitus.¹³¹

Anschütz seuraa kiinteästi Labandia niissä kysymyksissä, jotka meitä erityisesti kiinnostavat.¹³² *Seligmann*¹³³ ja *G. Meyer*¹³⁴ hyväksyvät hekin periaatteessa lain kaksinaiskäsitteen, mutta pitävät oikeussäännön käsitteelle välttämättömänä ominaisuutena yleisyyttä.

Eräät saksalaisella kielialueella vaikuttaneet tutkijat ovat vastustaneet lain kaksinaiskäsitteen käyttöä.¹³⁵ Heistä ehkä *Haenel* on kehittänyt ajatuskulkuaan yksityiskohtaisimmin.

Haenel huomauttaa siitä, että Labandin mukaan muodolliseen lakiin voi kuulua muitakin kuin aineellista lakia sisältäviä sääntöjä ja toisaalta muodollinen asetus voi sisältää oikeussääntöjä.¹³⁶ *Haenel* ei kiistä viimeksimainittua väitettä, mutta katsoo, että muodollisessa laissa on yksinomaan oikeussääntöjä.¹³⁷ Lain muodossa annettu aineellinen »hallinto»toimikin on hänen mukaansa lainsäätäjäkunnan antama normi, oikeussääntö.¹³⁸

taa s. 234: »Die ganze innere Staatsordnung ist Rechtsordnung deshalb, weil sie nicht für den abstrakten Staat, sondern für die konkrete ihn bildende Menschengemeinschaft da ist.»

¹³¹ Ks. *Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 240: »Hat ein Gesetz den nächsten Zweck, die Sphäre der freien Tätigkeit von Persönlichkeiten gegeneinander abzugrenzen, ist es der sozialen Schrankenziehung wegen erlassen worden, so enthält es die Anordnung eines Rechtssatzes.» Ks. myös s. 242.

¹³² Ks. *Anschütz*in mielipiteistä ja niiden muutoksista *Böckenförde* s. 253 ss. ja s. 271 ss.; *Kopp* I s. 58 ss.; *Anschütz*, Die gegenwärtigen Theorien s. 14—19.

¹³³ Ks. *Seligmann* s. 1 s. ja s. 63 s.

¹³⁴ Ks. *Kopp* I s. 68 ss. Itsenäisemmällä kannalla on *Mayer*, joka I s. 4 alaviite 6 ja s. 66 alaviite 4 periaatteellisesti hyväksyy dualismin erottaessaan toisistaan vanhan ja uuden lakikäsitteen sekä aineellisen ja muodollisen lain, mutta ei hyväksy muodollista ja aineellista asetusta.

¹³⁵ Tarkoitin lähinnä aikaa ennen Weimarin tasavaltaa. Eri tutkijoiden näkökantoja sisältävistä luetteloista ks. alaviitettä 127, *Seligmann* s. 12 s. sekä uudemista käsityksistä saksalaisessa oikeustieteessä s. 91 ss. Eri kannoista lyhyesti *Seidler* s. 184—191, jonka omasta lain muodollista voimaa korostavasta kannasta ks. s. 210. Ks. myös *Puhakka*, Laki ja asetus s. 17 ss.

¹³⁶ Ks. *Haenel* s. 104—108.

¹³⁷ Ks. *Haenel* s. 114, 233, 275.

¹³⁸ Ks. *Haenel* s. 245: »Sie wird Norm des Gesetzgebers und ist in keinem Sinne mehr Befehl des Inhabers einer Dienstgewalt.» *Haenel*in oikeussäännön (Rechtssatz) käsitteestä ks. s. 122.

Haenel ei pidä valtiota erillisenä oikeushenkilönä, vaan valtio on ainoastaan omien toimielintensä oikeussubjektiuden summa.¹³⁹ Näin menetellen hän selviää niistä vaikeuksista, joihin Laband joutui yrittäessään selvittää valtiotieteen sisäisten säännösten oikeudellista luonnetta.¹⁴⁰ Haenelin mielestä ovat valtion toimielinten muodostamista, toimivaltaa ja hierarkkista asemaa koskevat ns. organisaationormit oikeussääntöjä.¹⁴¹

Haenelin käsitys merkitsee sitä, että hän tunnustaa vain muodollisen lain olemassaolon ja tarkastelee vallanjakoa etupäässä organisatoriselta kannalta. Tältä näkökannalta lähtien onkin lain tunnusmerkkinä yksinomaan lainvoima.

Uusia kehityssuuntauksia. Vielä 1950-luvulla ilmestyi Saksassa teoksia, jotka läheisesti liittyvät edellä selostettuihin ajatuskulkuihin ja ottavat kannan lain kaksinaiskäsitteen puolesta tai sitä vastaan klassillisin 1800-luvun perusteluin. Poliittisen ilmaston muuttuminen on kuitenkin havaittavissa myös tutkijoiden ajattelussa, varsinkin oikeussäännön käsitteelle annetussa sisällössä. Kun valtiosäännöissä käytetään yleisesti lainsäädäntö- ja laki-termejä tarkoittamaan sekä aineellista että muodollista lakia eivätkä valtiosäännöt määrittele, mitä aineellisella lailla tarkoitetaan, joutuu oikeustiede antamaan lain ja asetuksen aineelliselle käsitteelle sisällön. Näyttää siltä, että käsitteisisältö muodostuu erilaiseksi parlamentaarisesti hallitussa Weimarin tasavallassa ja valtiosäännössä demokraattis-sosiaalisesti oikeusvaltioksi luonnehditussa Saksan liittotasavallassa kuin Saksan keisarikunnassa.¹⁴² Aineellisen lain käsite, sellaisena kuin Laband sen aikanaan esitti, on osoittau-

¹³⁹ Ks. Haenel s. 231: »Abgesehen von diesen Organen hat der Staat keinerlei Realität, sondern ist nur eine einseitige Abstraktion, die wir uns in gewissen Zusammenhängen zur Erleichterung unseres Denkens und Sprechens bilden.»

¹⁴⁰ Tarkoitetuista vaikeuksista ks. selvitystä s. 95 s.

¹⁴¹ Ks. Haenel s. 63 ja 289: »Auch die rechtsverbindlichen Normen, welche die Bildung, die Kompetenz, die hierarchische Stellung der Staatsorgane, einschliesslich der Verwaltungsbehörden, regeln, sind Rechtssätze.» Ks. myös s. 290: »Auch die organisatorischen Verordnungen sind Rechts- oder gesetzvertretende Verordnungen.» Vrt. s. 232 ss.

¹⁴² Ks. ytimekkäästi Kopp I s. 85: »Noch stärkere Wirkung hat der Faktor, dass mit dem zunehmenden Abstand von der logisch-konstruktiven Methode im Sinne von Laband und Gerber und dem Entfallen der Voraussetzungen, welche die Identifikation von Gesetz und Recht begünstigten, die Einsicht in die historisch-konventionelle Natur der von der bisherigen 'herrschenden Lehre', insbesondere von Laband/Jellinek/Anschütz, vertretenen, auf das Kriterium der Intensität der vorgestellten Wirkung abgestützten Rechtssatzbegriffe unvermeidbar und schliesslich von Thoma ausgesprochen und begründet wird.»

tunut aikaansa sidotuksi.¹⁴³ — Tässä emme lainkaan selvitele niitä ver-raten lyhytaikaisia ja ohimeneviä muutoksia, joita Hitlerin valtakausi aiheutti lainsäädäntöä koskevassa teoriassa.¹⁴⁴

Liberaalisen valtion muuttuminen hyvinvointi-, yhteishyvä-, sosiaali-tai huoltovaltioksi — miten tahansa itselleen jatkuvasti lisääntyviä vel-voituksia ottanutta valtiota nimitettäneenkin — johtaa aikaisemmin jo selostetulla tavalla (s.) lainsäädännön lisääntymiseen. Valtion teh-täviä ja velvollisuuksia samoin kuin sen suhdetta kansalaiseen koskeva yhteiskunnallinen ajattelutapa on perinpohjaisesti muuttunut.¹⁴⁵ Julkis-

¹⁴³ Aineellisen lain käsitteen synnyn edellytyksistä ks. s. 95. Po. käsitteen mukainen toimivallan jako tyydytti liberaalisen porvariston tarpeita, Wolff, Ver-waltungsrecht s. 89. Vrt. myös Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien s. 160—176; Haenel s. 36—55; Ross, Statsretlige studier s. 73—83. Ks. myös alaviitettä 145.

¹⁴⁴ Ks. esim. Huber, Verfassungsrecht s. 240: »Das Gesetz ist Entfaltung der völkischen Lebensordnung gemäss dem Plan und durch den Entscheid des Führers», sekä s. 258: »Heute ist dieser Gegensatz von Exekutive und Legislative überwunden, auch der bürgerliche Rechtsbegriff hat seine Geltung verloren.»

Ks. myös Kopp I s. 127 ss.; Peters, Verwaltung s. 73; Wolff, Verwaltungsrecht s. 39: »Als Recht galt, was der 'Führer', auch unter Durchbrechung beliebiger, sogar Straf-Gesetze, befahl und was dem von der Partei authentisch interpretierten 'gesunden Volksempfinden' entsprach.»

¹⁴⁵ Ks. Forsthoff, Rechtsfragen s. 9 s. ja passim.

Saksalaisessa oikeus- ja valtioelämässä on useasti käytetty käsitteparia Staat — Gesellschaft tarkoitamaan toisilleen vastakkaisia elämämpiirejä. Tämän vastakohtaisasetelman merkitys on pohjoismaiselle lukijalle epäselvä ja oudoksuttava. Se perustuu saksalaisen yhteiskunnan vastakohtaisuuksiin ja sen ymmärtäminen auttaa käsittämään lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteen ideologisia perusteita.

Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte s. 117 s. selittää, miten Saksassa porvariston aloittama perustuslaillinen ja liberaalinen vallankumous ei täysin onnistunut, koska porvaristo ei saavuttanut toivomaansa valtiollista vaikutus-valtaa. Porvaristo identifioi tyytymättömänä itsensä yhteiskunnan, Gesellschaft, kanssa. Yhteiskunta oli porvarillisen ihmisen maailma, johon kuuluivat uskonto, kulttuuri, talouselämä jne. Valtio oli yhteiskunnan yläpuolella oleva yhteisö, jolla oli valta ja voima. Mitä vähemmän yhteiskunnalla oli tekemistä valtion kanssa, sitä tärkeämmältä tuntui sen vapaus valtion määräysvallasta (s. 118): »Staat und Gesellschaft wurden damit dualistisch voneinander getrennt und polemisch aufeinander bezogen.» Valtiosääntö käsitettiin valtion ja yhteiskunnan kompro-missina sekä esimerkiksi ministerien vastuunalaisuus, kansanedustus, perusoikeudet ja itsehallinto valtion ja yhteiskunnan välisestä jännityksestä lähtien. Sivulla 54 Forsthoff huomauttaa, että valistusajan ajattelu vaati lain ylivaltaa, mikä edel-lytti vallanjakoa, mikä vuorostaan edellytti valtion itsenäistymistä valtiovallan käyttäjistä ja lähinnä hallitsijasta. Tämä vaatimus osui monarkian ytimeen ja sen valossa on ymmärrettävä edellä todettu vastakohtaisuus.

Dahm lausuu s. 304, että parlamentaarisessa kansanvallassa lainsäätäjäkunta ja toimeenpanoelimet eivät enää ole kahden suuren valtaryhmittymän poliittisen val-

yhteisöjen tehtäväpiirin laajeneminen ei ajan mittaan ole voinut olla jättämättä jälkiä myös lainsäädännön teoriaan. Kansanvaltaisesti hallitussa valtiossa ovat ne säännökset, joiden nojalla valtio tai muut julkisyhteisöt suorittavat avustuksia tai jotka velvoittavat viranomaisia suorittamaan tiettyjä palvelutehtäviä tms., poliittisesti hyvin tärkeitä. Niitä ei kuitenkaan pidetty oikeussääntöinä(a) sen lakikäsityksen mukaisesti, mikä oli tunnusomainen Labandin, Jellinekin, Anschützin ja muiden muiden saksalaisten keisarivallan aikana vaikuttaneiden tutkijain edustamalle ns. perustuslailliselle koulukunnalle.

Mainitun koulukunnan esittämää oikeussäännön(a) käsitettä vastaan suunnattu kritiikki koskee syvimmältään sitä seikkaa, että vaikka tosin oikeus (Recht) ja laki (Gesetz) eivät ole aikaisemmin olleet täysin sama-alaisia, niin ne nykyaikaisessa yhteishyvävaltiossa Labandin opin mukaisesti ymmärrettyinä lähestymisen asemasta yhä enemmän kaikkoavat toisistaan. Sellaisten muodollisissa laeissa olevien säännösten määrä, jotka eivät Labandin mukaan voisi olla oikeussääntöjä(a), lisääntyy jatkuvasti. Kuitenkin olisi pyrittävä siihen, että oikeus saisi juuri laissa ilmaisunsa (Gleichsetzung von Gesetzgebung und Rechtsetzung). Kansalaiselle etuja myöntävät ja julkisyhteisöjen palveluksia takaavat säännökset eivät tarvitse perustuslaillisen koulukunnan lakikäsitteen mukaisesti lain muotoa. Kansanvallassa niistä määrääminen kuuluu kuitenkin parlamentille ja olisi tehtävä yritys aineellisen lain käsitteen uudistamiseksi sillä tavoin, että se vastaisi yhteiskunnassa vaikuttavia tosiasiallisia valtasuhteita. Tämä voitaisiin suorittaa esimerkiksi muuttamalla aineellisen lain merkityssisältö miltei tuntematomaksi siten, että katsottaisiin aineellisen lain luokkaan kuuluviksi kaikki säännökset, joilla on tosiasiallista merkitystä kansalaisen edun — eikä ainoastaan välittömien, lähinnä yksityisoikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien — kannalta katsoen. Joka tapauksessa on pyrittävä korjaamaan perustuslaillisen teorian nykyoloissa epätarkoituksenmukainen perusajatus: sen lakikäsite oli niin ahdas, että lailla tarkoitettiin ainoastaan voimassa olevien (yksityis)oikeuksien säilyttämistä, mutta ei olevien olojen uudistamista edistäviä säännöksiä.

Lain kaksoiskäsitteeseen ja siihen liittyvään oikeussäännön(a) käsitteeseen kriittisesti suhtautuvista tutkijoista mainittakoon esim.

lan ilmauksia: »Heute sind Staat und Gesellschaft gleichsam ineinander übergegangen.» Ks. myös Weber s. 254—257; *Hugo Preuss, Staat, Recht und Freiheit*. Reprografischer Nachdruck der Ausgabe Tübingen 1926. Hildesheim 1964 s. 73 ss., s. 128 ss., s. 138 ss. ja s. 446 ss.

Forsthoff,¹⁴⁶ *Wolff*,¹⁴⁷ *Jesch*¹⁴⁸ ja *Scheuner*.¹⁴⁹ Viimeksi mainitun ajatukset palaavat takaisin 1800-luvun alkupuoliskolla vielä hyväksyttyyn laajaan lain käsitteeseen. Sen mukaisesti Scheuner haluaa erottaa toisistaan aineellisen lain, joka on oikeudenmukainen, kestävä ja yleinen sekä koskee kansalaiselle tärkeitä asioita, pelkää valtion teknilliseen johtamistehtävään kuuluvista eriasteisista säännöksistä.¹⁵⁰

Saksalaiseen kielialueeseen kuuluvat myös Itävalta ja merkittävä osa Sveitsiä. Itävallassa Wienin koulukunnan vaikutus on ulottunut myös valtiosääntöoikeuteen. Niinpä *Adamovich & Spanner* lausuvat seuraavaa: »Das B.-VG scheidet die staatlichen Funktionen in Gesetzgebung und in Vollziehung. Die Vollziehung ist wieder geteilt in Verwaltung einerseits und in Gerichtsbarkeit anderseits. Für diese Scheidung der staatlichen Funktionen ist nicht die materielle, sondern die formelle Begriffsbestimmung massgebend. 'Gesetz' im Sinne des B.-VG. ist nicht jede allgemein verbindliche Anordnung, nicht jede generelle Rechtsnorm.»¹⁵¹ Asetus on Itävallan valtiosäännön mukaisesti jokainen yleinen oikeusnormi, jota ei ole annettu lain muodossa.¹⁵² Itävallan oikeustiede on näin ollen kulkenut omaa tietään.

Sveitsin oikeustiede on vuorostaan julkisoikeuden alalla seurannut saksalaista oikeustiedettä erittäin kiinteästi. Aivan viime aikoina on kuitenkin havaittavissa vaatimuksia omaperäisen, nimenomaan Sveitsin liittovaltion historiaan ja sveitsiläisen kansanvallan ominaisuuksiin soveltuvan oikeussäännön käsitteen hahmottamiseen.

Imboden huomauttaa, että käsitys hallinto-oikeudellisesta erityisestä vallanalaisuussuhteesta (besonderes Gewaltverhältnis)¹⁵³ jättää valtiovallan säänneltäväksi tietyn alueen,

¹⁴⁶ Ks. *Forsthoff*, *Verwaltungsrecht* s. 62 ss. (*Gestaltung der Sozialordnung*), s. 69—72, s. 121 ss.; *sama*, *Rechtsfragen* s. 9 ja s. 12.

¹⁴⁷ Ks. *Wolff*, *Verwaltungsrecht* s. 61, s. 89 ja hakusana »Sozialgestaltung».

¹⁴⁸ Ks. *Jesch*, 5 Kapitel.

¹⁴⁹ Ks. *Scheuner*, *Übertragung* s. 134 ss. Ks. myös *E. Kaufmann*, *Übertragung* s. 174.

¹⁵⁰ Ks. *Scheuner*, *Übertragung* s. 138 ja s. 140 s.

¹⁵¹ *Adamovich & Spanner* s. 296. Samanlaisia ajatuksia esitti jo *Seidler* s. 205—211.

¹⁵² Ks. *Adamovich & Spanner* s. 321 ss.

¹⁵³ Sellaisia julkisoikeudellisia erityisiä vallanalaisuussuhteita, joissa olevien oikeuksia ja velvollisuuksia voidaan järjestää ilman muodollista lakia, ovat esim. virkasuhde ja laitoksessa olevan tai laitoksen käyttäjän suhde laitokseen, ks. *Wolff*, *Verwaltungsrecht* s. 147 s.; *Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 122 ja s. 341 s. Vrt. myös *Andersen*, *Statsforfatningsret* s. 541—547.

millä yksilö ei voi nojautua yleisiin oikeussääntöihin. Tällä alueella hän on välittömästi virkamiesten toimivallan alainen eikä ehkä saata vedota edes valtiosäännön sisältämiin perusoikeuksiin. »Im Bereiche der Anstaltsgewalt vermag sich der Einzelne — der Anstaltsbenützer — nicht auf zweiseitig unverbrüchliche Rechtssätze zu berufen. Gewissermassen abgeschirmt durch den Anstaltsbegriff haben sich nicht rechtsatzmässig geformte und gebundene Teilrechtsordnungen zu erhalten vermocht.»¹⁵⁴

Tällaiselle lakikäsitteelle ei Imbodenin mielestä enää löydy olemassaolon edellytyksiä. Hän katsoo, että laki ei ole vain yleinen ja abstraktinen käyttäytymisnormi, vaan ajallisesti kestävä, oikeudenmukainen ja tärkeitä kysymyksiä koskeva normi.¹⁵⁵ Ne oikeussäännöt, jotka arvoisältönsä mukaan ovat pelkästään sekundäärisiä, jotka ainoastaan toimeenpaneuvat ja täydentävät, voidaan jättää hallintoviranomaisten annettaviksi.

Terävimmän arvostelun Labandin oikeussääntökäsityksestä on huomatakseni esittänyt *Böckenförde*,¹⁵⁶ jonka ajattelu kokoa yleisesti esitetyn kritiikin.

Böckenförde katsoo, että Labandin käsitys, jonka mukaan oikeus ja oikeussääntö merkitsevät vain oikeussubjektien oikeudellisen tahdon välistä rajanvetoa, on peräisin yksityisoikeudesta. Sen ideologinen alkuperä on etsittävässä luonnontilaa koskevista käsityksistä. Kun yhteiskunnallinen organisaatio ei ollut luonnontilassa tarpeellinen, Labandin ajatuksista puuttuu vähäisinkin viittaus siihen suuntaan, että oikeussääntö ei merkitse vain oikeussubjektien oikeuspiirien rajanvetoa, vaan myös yksilöiden yhteistoiminnan ja sen organisaation järjestämistä.¹⁵⁷

Labandin mukaisesti valtio käsitetään suljetuksi järjestelmäksi, joka toimii muista oikeussubjekteista riippumattomana. Kun oikeus merkitsee oikeussubjektien oikeuspiirien määrittämistä, joutuu Laband oikeudella tarkoittamaan vain oikeussubjektien ulkoisia suhteita, muttei toimintaa niiden sisällä koskevia säännöksiä. Labandin aineelliseen lakikäsitteeseen ei sisältyisi se osa valtiosääntöoikeutta, joka koskee valtion organisaatiota, eivätkä myöskään valtion eri toimielinten välisiä suhteita

¹⁵⁴ Imboden, Gesetz als Garantie s. 14. Ks. alaviitettä 333.

¹⁵⁵ Ks. Imboden, Gesetz als Garantie s. 39 ss.

¹⁵⁶ Ks. Böckenförde s. 233 ss.

¹⁵⁷ Ks. Böckenförde s. 234.

järjestävät säännökset, ellei nimenomaan ole kysymyksessä valtion edustaminen muihin oikeussubjekteihin nähden.

Tällaista johtopäätöstä välttääkseen Laband viittaa siihen, että jokainen oikeushenkilö on oikeuden tuote, mistä syystä sen muodostaminen ja toiminta perustuvat oikeussääntöihin. Ajatustaan jatkaessaan Laband luopuu siitä käsityksestä, että valtio olisi kokonaisuudessaan suljettu oikeussubjekti. Hän jakaa valtion oikeushenkilöllisyyden,¹⁵⁸ muttei pääse ongelmastaan: mitkä hallintotehtäviä suorittavaa valtiosubjektia koskevat säännökset ovat oikeussäännöksiä, mitkä eivät ole? Jakamalla mm. organisaatiota ja toimivaltaa koskevat normit kahteen eri ryhmään Laband tulee siihen tulokseen, että hallintotehtäviä suorittavaa valtiota koskevista säännöistä virkamiesoikeuteen ja finanssihallinto-oikeuteen kuuluvat sekä muutkin erityistä vallanalaisuussuhdetta koskevat säännökset eivät ole oikeussääntöjä, mutta valtion organisaatiota ja sen ulkopuolisia valtioelimiä koskevat säännökset ovat oikeussääntöjä.

Organisaationormit jakaantuvat tämän perusteella aineellista oikeutta ja aineellista hallintoa sisältäviin säännöksiin, vaikka kaikkien organisaationormien tehtävä on sama: valtion toimielinten luominen ja niiden toimivallan vahvistaminen. Erottaakseen organisaationormien joukossa oikeussäännön luontoiset muista Laband ei voi käyttää sisältöä erokriteerinä, vaan hänen on hyväksyttävä uusi kriteeri, säännöksen ajateltu tarkoitus: onko säännös tarkoitettu vaikuttamaan hallintokoneiston sisällä vaiko myös ulospäin.

Tuomioistuinten kokoonpanoa, tuomioistuinprosessia ja tuomioistuinten toimivallan jakoa koskevia yms. säännöksiä Laband pitää oikeussääntöinä, koska tuomioistuinten kokoonpano ei ole vain oikeushallinnollinen kysymys, vaan kansalaisella on julkisoikeudellinen oikeus esim. vaatia, että hänen asiansa ratkaiseva tuomioistuin on tietyllä tavalla kokoonpantuna. Kun Laband tällä myönnytyksellä lukee oikeussäännöksi ns. hallintotehtäviä suorittavan valtion rakennetta koskevia säännöksiä, on hän Böckenförden käsityksen mukaan joutunut tunnustamaan, ettei hänen teoriansa suljetusta, hallintotehtäviä suorittavasta valtiosubjektista pidä paikkaansa.

¹⁵⁸ Ks. Böckenförde s. 235: »In Fortführung dieses Gedankensprunges betrachtet er nicht mehr den ganzen, wohl aber noch den verwaltenden, 'handelnden' Staat als geschlossenes Rechtssubjekt, womit er zugleich die Staatspersönlichkeit selbst spaltet. Für diesen stellt sich dann wiederum das gleiche Problem der Abgrenzung von innen und aussen, von Recht und Nichtrecht.»

Böckenförden johtopäätös kaikesta edellä esitetystä on se, että pontistuksistaan huolimatta Laband joutuu jakamaan oikeuden ja oikeussääntöjen yhtenäisen alueen. Tämä johtuu hänen ongelmallisesta oikeuskäsitteestään sekä virheellisestä valtiokäsityksestään. Laband jakaa aikaisemmin yhtenäisen lakikäsitteen, hyväksyy oikeuden koko alueen rikkovan oikeussäännön käsitteen ja päätyy vastoin valtioelämän tosiasioita olevaan käsitykseen aineellisesta hallinnosta ja sen suhteesta lainsäädäntöön.¹⁵⁹ »So liefert Laband selbst den Beweis, dass die Staatsrechtslehre an ihrer Aufgabe vorbeigeht, wenn sie sich auf die Ordnung, Klassifizierung und systematische Ergänzung eines vorgegebenen positiven Rechtsstoffes beschränkt, dass sie nicht eine 'theoretische', sondern eine 'praktische' Wissenschaft ist und sich daher an den realen Gegebenheiten des staatlichen Lebens orientieren und von dorthier ihr Mass empfangen muss. Sie kann diese nicht in ein abstrakt entwickeltes Begriffssystem zwingen. Die nahezu 'kanonische' Geltung vieler Labandscher Begriffsentwicklungen hat die Staatsrechtslehre mit zahlreichen System- und Scheinproblemen belastet, die sie z.T. bis in die Gegenwart mit wenig fruchtbaren Erörterungen beschäftigen».¹⁶⁰ Näihin sanoihin Böckenförde lopettaa selkeän ja vakuuttavan analyysin.

Ajallisesti seuraava Labandiin systemaattisessa hahmottamisvoimassa rinnastettava tutkija on *Kelsen*, joka näkee valtion kaiken toiminnan normatiivisena. Lain kaksinaiskäsite ei omaa hänen järjestelmässään erityistä merkitystä.¹⁶¹ Hän huomauttaa, että lain kaksinaiskäsitteellä on sentään tietty funktio. Aineellisen ja muodollisen lain käsitteet ovat ilmaus siitä, että lain muodossa ei anneta vain yleisiä käyttäytymisnormeja, vaan myös hallintomääräyksiä, jopa tuomioitakin. Kelsen katsoo

¹⁵⁹ Ks. Böckenförde s. 241.

¹⁶⁰ Böckenförde s. 241 s.

¹⁶¹ Kelsenin mielestä oikeudellisen tapahtumisen sisältönä on »Rechtserzeugungsprozess», yleisen ja abstraktisen normin konkretisoituminen. »Weil der Gegensatz von individuell und generell, von konkret und abstrakt kein absoluter, sondern ein relativer ist, weil der Weg der Individualisierung oder Konkretisierung beliebig viel Grade haben kann, kann auch die positivrechtliche Gestaltung des Rechtserzeugungsprozesses — und, von diesem dynamischen Stadpunkt aus betrachtet, ist die ganze Rechtsordnung nur ein Rechtserzeugungsprozess — beliebig viel Stufen haben», Allgemeine Staatslehre s. 235.

Vrt. Kastari, Lm 1937 s. 6: »Kelsen ei tee eroa toisaalta yleisen kaikkia velvoittavan laki-, asetus-, ohjesääntö- tms. normin ja toisaalta individuaalisen normin, esim. hallintokäskyn, sopimuksen, yhtiöjärjestyksen tms. asettaman normin välillä.»

kuitenkin, että olisi parempi puhua lain sisällöstä ja lain muodosta kuin muodollisesta ja aineellisesta laista.¹⁶² Kelsenin ajatukset ovat mielestäni tärkeitä lain kaksinaiskäsitteen merkityksen ymmärtämiselle. Niistä käy ilmi, että jokaisessa valtion toiminnassa voidaan niin haluttaessa erottaa muodollinen ja sisällöllinen puoli, mutta myös toisaalta se, että oikeuden ja oikeussäännön (a) identifioiminen johtaa helposti vaikeuksiin.¹⁶³

Kuluvan vuosisadan aikana ei lain kaksoiskäsitteen kotimaassa Saksassa ole voitu siitä irtautua, vaikka siihen liittyvä oikeussäännön (a) käsite onkin osoitettu tiettyyn valtiolliseen tilanteeseen sidotuksi ja tilanteen muututtua käyttöarvoltaan vähentyneeksi. Niin sanottua Wienin koulukuntaa lukuunottamatta ei ole ainakaan toistaiseksi havaittavissa yhtenäistä oppisuuntaa, joka johdonmukaisesti pyrkisi uudistamaan saksalaisen perustuslaillisen teorian asettamia, oikeutta ja lakia koskevia teoreettisia lähtökohtia. Perustuslaillisen monarkian valtio-oikeudellinen käsitevarasto on pääosiltaan säilynyt myös Weimarin tasavallassa ja Saksan liittotasavallassa.

Tässä tutkimuksessa on lain ja asetuksen kaksinaiskäsitettä koskevaa oppia käsitelty verraten yksityiskohtaisesti. Saksassa syntynyt perustuslaillinen teoria muodostaa näet — omasta valtiollisesta historiasta ja pohjoismaisesta, varsinkin ruotsalaisesta oikeustieteestä saatujen vaikutteiden ohella — vielä tätä nykyäkin maamme valtio-oikeuden käsitteellisen perustan.¹⁶⁴ Neljännessä luvussa tarkastelen lain ja asetuksen

¹⁶² Ks. Kelsen, *Reine Rechtslehre* s. 54.

¹⁶³ Paljon sekaannusta on aiheutunut siitä, että lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteen mukaiset neljä eri käsitettä (aineellinen ja muodollinen laki sekä aineellinen ja muodollinen asetus) on ilmaistava vain lain ja asetuksen nimityksillä, joista lisäksi ainoastaan edellinen on valtiovallan kolmijako-opin mukaisen itenäisen toiminnanhaaran nimitys. Ks. alaviitettä 332.

¹⁶⁴ Esimerkeistä IV. 1. C. ja IV. 2. ilmenee, miten suuressa määrin suomalainen oikeustiede on saanut vaikutteita juuri Saksasta käsin. Tämä on luonnollista, koska useat maamme tunnetuimmista valtio-oikeuden tutkijoista ovat saaneet tieteellisen koulutuksen Saksassa, jonka korkeatasoinen oikeustiede on vaikuttanut myös muiden pohjoismaiden oikeustieteeseen. Sitä paitsi Saksan valtakunnan valtiosääntö vuodelta 1871 oli hallitsijavaltainen niin kuin Suomessa noudatetut Kustaa III aikaiset perustuslait.

Weimarin tasavallan ajoista lähtien on kuitenkin saksalaisessa oikeustieteessä havaittavissa selviä pyrkimyksiä lainsäädäntöteorian uudistamiseksi (ks. s. 94). Sveitsissä ja Tanskassa on tietoisesti alettu irtautua saksalaisesta perustuslaillisesta teoriasta (ks. s. 94 s. ja s. 105 ss.). Meidän maassamme näyttävät vastaavanlaiset yritykset julkisoikeuden alalla ainakin toistaiseksi puuttuneen. Teoreettiset näkökohdat ja käsitteet ovat pysyneet suhteellisen muuttumattomina itsenäisyytemme

käsitteitä nimenomaan Suomen oikeuden kannalta; tätä nykyä hyväksyttyjen käsitysten tarkoituksenmukaisuuden arvosteleminen on helpompaa jos tietää, minkälaisissa oloissa ja mitä tarkoituksia varten perustuslaillinen teoria on aikanaan syntynyt.

B. Lain ja asetuksen kaksinaiskäsitettä koskevan opin soveltaminen saksalaisen kielialueen ulkopuolella

Muissakin maissa on luonnollisesti tehty havaintoja oikeuden sisällöstä ja muodosta, mutta saksalaisen kielialueen ulkopuolella on harvoin sovellettu lain ja asetuksen kaksinaiskäsitettä koskevaa oppia edes pääpiirteissään samanlaisena kuin miksi perustuslaillinen teoria sen muovasi.

R a n s k a. Ranskalaisen oikeustieteen lakikäsité on ollut perinteellisesti muodollinen.¹⁶⁵ Kansanedustuslaitosta on pidetty tärkeimpänä valtion elimenä ja sen tahdon ensisijaisuutta luonnostaan kansanvaltaisena ilmiönä.¹⁶⁶ Ranska onkin esimerkki ns. parlamenttivaltaisesta hallitusjärjestelmästä. Ranskalaisessa oikeustieteessä vakiintui vähitellen käsitys, että lain määritelmän tuli olla valtion pääelinten tosiasiallista merkitystä seuraten muodollinen. Lailla tarkoitettiin valtiosäännön mukaan lainsäätämisvallan omaavien valtion toimielinten päätöksiä, jotka oli tehty valtiosäännössä määrättyjä muotoja seuraten; päätösten sisällöllä ei ollut merkitystä.¹⁶⁷ Ranskan positiivisessa oikeudessa

alkuvuosista lähtien, ja oikeustieteellinen tutkimus on julkisoikeuden alalla ollut ennemminkin niiden selvittämistä ja systematisoimista kuin niiden pätevyyden koettelua muuttuneissa oloissa.

Ks. mitä *Jürgerskiöld* lausuu s. 3: »... är kunskap om rättsreglernas, om de allmänna satsernas och metodernas idéhistoriska och politiska bakgrund en viktig förutsättning för en realistisk bedömning av deras funktion och relativa värde.»

Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kehitysvaiheista ks. myös *Sipponen*, *Politiikka* 1959 s. 113.

¹⁶⁵ Ks. vuoden 1791 valtiosäännön titre III chap. III sect. III art. 6: »Les décrets (du Corps législatif) sanctionnés par le Roi... ont force de loi, et portent le nom et l'intitulé de Lois.» Vrt. myös vuoden 1793 valtiosäännön 54 artikla.

Ks. alaviitteitä 54 ja 167.

¹⁶⁶ Ks. *Prélot* s. 301 s. ja s. 318 ss.

¹⁶⁷ Ks. *Bonneau* s. 46—49; *Delvolvé* s. 120; *Rusu* s. 18; *Waline*, R.D.P. 1959 s. 700; *Vedel* s. 28; *Burdeau*, *Droit constitutionnel* s. 168: »Il s'ensuit que, dans une pareille conception, il n'existe pas de matières qui soient réservées au domaine de la loi. C'est le législateur lui-même qui imprime la caractère de loi aux règles qu'il édicte en forme de loi»; *Carré de Malberg*, *La loi* s. 38 s.: »Ce n'est pas chez nous qu'il peut être question de discerner deux catégories de lois, matérielles les unes, formelles les autres.» Samoin *Cotteret* s. 27.

ei vuoteen 1958 saakka valtion päätoimintoja erotettu toisistaan aineellisten, vaan muodollisten tunnusmerkkien nojalla.

Hallintoviranomaisilla oli Ranskassa valta antaa ns. *reglementeja* (*règlement*) eli lakien toimeenpanoa varten tarvittavia yleisiä ja abstraktisia säädöksiä.¹⁶⁸ Reglementit sisälsivät yleisiä sääntöjä, mutta tästä huolimatta reglementtiä pidettiin sen ulkoisen muodon johdosta hallintotoimena ja hyväksyttiin siitä johtuvat oikeudelliset seuraukset.¹⁶⁹ Kun laki oli valtion ylin toimintamuoto, reglementti oli hierarkkisesti sitä alempi.

Viidennessä tasavallassa laki ja reglementti määritellään aineellisesti, mihin ranskalainen oikeustiede ei ole aikaisemmin tottunut.¹⁷⁰ Vuoden 1958 valtiosäännön 34 artiklan 1 mom. mukaan parlamentti säätää lait. Lain ala määritellään samassa artiklassa siten, että lailla on annettava¹⁷¹ tiettyjä asiaryhmiä koskevat säännöt tai ainakin tiettyjä asiaryhmiä koskevien sääntöjen tärkeimmät periaatteet (*lois cadres*).¹⁷² Lain

Kun vain lainsäätäjäkunnan säätämä sääntö on laki, de Gaulle ei halunnut käyttää tietystä säännösryhmästä termiä *décret - loi*, vaan *ordonnance, Prélot* s. 647 s.

Vrt. *Duguit* I s. 169 ss. ja II s. 160 ss. *Duguit* operoi muodollisen ja aineellisen lain käsitteillä.

¹⁶⁸ Ks. *Burdeau*, *Droit constitutionnel* s. 170; *Duez & Debeyre* s. 185 ja s. 188; *Lui* s. 1 ja 7; *Waline*, *Droit administratif* s. 117: »Un règlement administratif est une décision de l'autorité administrative qui édicte une règle applicable à un nombre indéterminé de personnes.»

Reglementtien hierarkiasta ks. *Morange* s. 21.

¹⁶⁹ Ks. *Waline*, *Droit administratif* s. 117 ss.; *Vedel* s. 28 ja s. 148 ss., etenkin s. 150: »Longtemps considérés comme ayant une nature législative qui les mettaient à l'abri de tout recours contentieux, les règlements d'administration publique sont regardés depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 1907 ... comme des actes administratifs soumis au contrôle du juge administratif et susceptibles d'être annulés pour excès de pouvoir par celui-ci.»

¹⁷⁰ *Prélot* s. 670 antaa kirjallisuusluettelon. Professori *Chapsal* totesi käynnillään Suomessa vuoden 1962 huhtikuussa ja saatuaan selostuksen lain ja asetuksen välisestä suhteesta Suomessa, että Ranskan V tasavallan ja Suomen järjestelmän välillä on tässä asiassa merkittäviä yhtäläisyyksiä.

¹⁷¹ Ks. 34 artiklan 2 mom., joka alkaa »La loi fixe les règles concernant» ja 3 mom. »La loi fixe également les règles concernant», kun taas 4 mom. alkaa seuraavasti: »La loi détermine les principes fondamentaux.»

Chapus toteaa s. 119, että kaikki Ranskan valtiosäännöt noudattivat vuosina 1789–1958 periaatetta »La matière éventuelle de la loi s'étend à l'infini». Samoin *Morange* s. 21.

¹⁷² Lailla säädetään mm. puolustuslaitoksen organisaation, kunnallishallinnon, opetustoimen, esine- ja velvoiteoikeuden, työoikeuden ja sosiaalisen turvallisuuden perusteista. *Lois-cadres* lainsäädännön tekniikasta ks. *Morange* s. 22 ja määri-

alaan kuuluvat mm. kansalaisten elämään, vapauteen tai omaisuuteen kohdistuvat rajoitukset. Valtiosäännön 37 artiklan nojalla muut kuin 34 artiklan mukaan lain alaan kuuluvat asiat ovat luonteeltaan reglementillä säänneltäviä (»ont un caractère réglementaire»). Valtiosäännön 34 artiklan 5 (finanssilait) ja 6 (ohjelmalliset lait) momentissa samoin kuin 53, 66, 72 ja 74 artiklassa on lisäksi määräyksiä tiettyjen asiaryhmien kuulumisesta lailla säänneltävien joukkoon. Hallitus ei saa antaa yleisiä sääntöjä lain alalla 38 artiklassa mainittua poikkeusta lukuunottamatta.

Valtiosäännön 34 artiklassa oleva, lain alaa koskeva asialuettelo on jo vaikuttanut lain määritelmään. *Vedel* katsoo, että lain määritelmä¹⁷³ voisi edelleen olla ensi sijassa muodollinen, kun taas *Waline* on sitä mieltä, että laki on määriteltävä aineellisesti eli säännöksi, joka koskee 34 artiklan 2—6 momentissa lueteltuja asiaryhmiä. Perinteellinen lakikäsitys voidaan yhdistää V tasavallan valtiosäännön positiivisoikeudellisten säännösten kanssa.¹⁷⁴

Englanti. Parlamentti katsoi jo vuonna 1604 vastauksessaan kunkaalle, että se itse oli lain yläpuolella eikä vastuussa kruunulle sen enempää kuin kansallekaan.¹⁷⁵ Vasta Bill of Rights'in (1689) hyväksymisen jälkeen tuli täysin kiistattomaksi, että lainsäädäntövalta kuului asiallisesti ainoastaan parlamentille, mutta muodollisesti edelleen myös hallitsijalle.¹⁷⁶

Parlamentilla on täten käytännöllisesti katsoen rajoittamaton toimivalta myös lainsäädännön alalla. Parlamenttia nimitetään »suvereeniksi», jolla on »the Legislative Supremacy» eli »the Legislative Sovereignty».¹⁷⁷ Alahuone, ylähuone (jonka toimivalta on nykyään varsin

telmästä *Waline*, R.D.P. 1959 s. 705: »... lois chargeant le gouvernement de réaliser par décrets des réformes dont les grandes lignes sont indiquées dans le texte voté par le Parlement.»

¹⁷³ Ks. *Vedel* s. 35 s.; *Waline*, R.D.P. 1959 s. 707—709.

¹⁷⁴ *Prélot* kirjoittaa s. 749: »La loi peut aujourd'hui se définir une norme juridique établie par le Parlement dans les matières et selon les formes législatives, et promulguée par le président de la République.» *Montané de la Roque* lausuu s. 217, että laki on »tout acte voté en la forme législative par le Parlement et portant sur les matières attribuées au Parlement par la Constitution», vrt. m.t. s. 201.

¹⁷⁵ Kolme toimielintä kilpaili 1600-luvun alkupuolella lainsäädäntövallasta: kuningas (the King in Council), parlamentti (the King in Parliament) ja tuomioistimet, ks. *Phillips* s. 29; *Jennings*, *Constitution* s. 108.

¹⁷⁶ Ks. *Phillips* s. 48—51.

¹⁷⁷ Ks. *Jennings*, *Constitution*, chapter IV, 1 § (the Supremacy of Parliament), etenkin s. 144 ss., s. 149 ja s. 152 s., jolla hän huomauttaa: »Legal sovereignty is

rajoitettu) sekä hallitsija (jonka valtaoikeuksia käytetään parlamentille vastuunalaisten ministerien neuvon mukaan) yhdessä (The Queen in Parliament) voivat säätää, muuttaa ja kumota mitä lakeja tahansa ja säätää lain mistä asiasta tahansa.¹⁷⁸ Parlamentin lain eli statuutin muodossa antama päätös voi sisältää yhtä hyvin hallinto- tai lainkäyttötoimen kuin lainsäädäntötoimen. Ei ole mitään perustuslakeja, joita parlamentti ei voisi muuttaa tai kumota käyttämällä tavallista lainsäädäntöjärjestystä.¹⁷⁹ Ei ole ketään henkilöä eikä mitään valtion toimielintä, jonka toimivalta ylittäisi parlamentin vallan tai voisi edes sen kanssa kilpailla. Jokainen tuomioistuin on velvollinen soveltamaan parlamentin säätämiä lakeja tutkimatta niiden pätevyyttä.¹⁸⁰

Parlamentin ylivalta on eräs Englannin valtio-oikeuden kulmakivistä. Sveitsiläinen *de Lolme* mainitsi vuonna 1770 ilmestyneessä kirjassaan »Constitution of England», että Englannin parlamentti kykenee tekemään mitä tahansa paitsi muuttamaan miehen naiseksi ja päinvastoin.¹⁸¹ Tässä, kuten monessa muussakin asiassa, *de Lolme* on perinpohjin erehtynyt, lausuu *Jennings* ironisesti.¹⁸² Jos parlamentti päättää, että nainen muuttukoon mieheksi, niin naisesta tulee todella mies käsitteen oikeudellisessa merkityksessä. »The supremacy of Parliament is a legal fiction, and legal fiction can assume anything.»¹⁸³

Kun parlamentti on lainsäätäjä, kaikki muu lainsäädäntö on parlamentin lainsäädäntövallan alaista (subordinate legislation).¹⁸⁴ Parlamentin säätämä laki, jota tavallisesti nimitetään termein »Act»

merely a name indicating that the legislature has for the time being power to make laws of any kind in the manner required by the law.»; *Dicey*, The law of the Constitution, Chapter 1; *Phillips* Chapter 3; *Locke* 134 §.

¹⁷⁸ Ks. *Jennings*, Constitution s. 137, s. 147 ja s. 170 s.; *Wade*, Introduction s. XXIV; *Dicey*, The law of the Constitution s. 88 s.; *Phillips* s. 28 s.

Kuten *Jennings* s. 109 huomauttaa, parlamentin toimivallan perustana on common law, koska tuomioistuimet sen tunnustavat.

¹⁷⁹ Ks. *Dicey*, The law of the Constitution s. 88.

¹⁸⁰ Ks. *Jennings*, Constitution s. 144 s.; *Wade*, Introduction s. XXXV.

¹⁸¹ Ks. *Jennings*, Constitution s. 170; *Phillips* s. 19.

¹⁸² Ks. *Jennings*, Constitution s. 170.

¹⁸³ *Jennings*, Constitution s. 170.

¹⁸⁴ Ks. *Sieghart* s. 132; *Hart*, The concept of law s. 24 s.; *Wade*, Administrative law s. 257; *Griffith & Street* s. 32–34.

Vrt. termin käyttöön hieman toisella tavalla *Schwartz*, Law & the executive in Britain s. 31 ja s. 34.

Tuomioistuimet ovat delegoitua lainsäädäntöä tutkiessaan joutuneet hallinto-viranomaisten toimivaltaa koskevien ongelmien eteen, jolloin on täytynyt selvittää, onko kyseessä ns. subordinate legislation. Tällöin on annettu useissa tapauksissa

tai »Statute», on sellaisenaan pätevä ja sovellettavissa; »subordinate legislation», jonka merkittävin osa on delegoitu lainsäädäntö — lisäksi siihen kuuluu prerogatiiviin perustuva lainsäädäntö (ks. s. 146 ss.) —, on pätevä ja sovellettavissa vain silloin, kun se ei ole vastoin parlamentin säätämiä statuutteja.

Englannin oikeudessa ei tunneta muodollisen ja aineellisen lain välistä eroa. Lakikäsitys perustuu auktoriteettiin: lainsäädäntö on lakia, koska sen on säätänyt parlamentti, ja common law on lakia, koska tuomioistuimet sen »löytävät» ja sitä seuraavat. Tämän pitemmälle ei yleensä mennä lainsäädännön tutkimisessa.

Skandinavian maat. Lain kaksinaiskäsitteeseen perustuvan teorian merkitys on ollut huomattava Norjassa ja Tanskassa. Muodollisen ja aineellisen lain käsitteellinen ero on tunnustettu. Aineellinen laki on tavallisesti määritelty perustuslaillisen koulukunnan tavoin tarkoittamaan kansalaisen vapautta ja omaisuutta, so. hänen oikeusasemaansa koskevia säännöksiä. Tällä kannalla olevista tutkijoista mainittakoon esim. *Matzen*,¹⁸⁵ *Berlin*,¹⁸⁶ *Castberg*,¹⁸⁷ *Meyer*¹⁸⁸ ja *Rasting*.¹⁸⁹

Kun Norjan valtiosäännön 75 §:ssä lausutaan, että Storting'in tulee säätää ja kumota lakeja, kysymyksessä on juuri aineellisen lain säätäminen,¹⁹⁰ minkä takia aineellisen lain käsite olisi voitava määritellä.

etusija aineellisille eikä muodollisille näkökohdille, vrt. esim. Lord Justice Scottin lausumaa tapauksessa *Blackpool Corporation v. Locker*, (1948) 1 K.B. s. 368: »It is the substance and not the form, or the name that matters.» Edellä oleva sitaatti on teoksesta *Griffith & Street* s. 67.

Ns. suvereenin ja toisasteisen lainsäädännön oikeudellisen voimakkuuden ero ilmenee siinä, että edellinen ei ole tuomioistuinten tarkastettavissa, mutta jälkimmäinen on tuomioistuinten tarkastusvallan alainen, ks. VIII. 2., eikä se voi kumota tai muuttaa statuuttia.

¹⁸⁵ Ks. *Matzen* III s. 5 ja 15.

¹⁸⁶ Ks. *Berlin* II s. 7 ss. ja s. 11, missä hän ulottaa vapaus- ja omaisuusriteetin koskemaan kaikkia varsinaisia oikeussääntöjä tai ainakin kansalaisille aiottuja käskyjä ja kieltoja.

¹⁸⁷ Ks. *Castberg* I s. 298 ja II s. 7. Hän käyttää nimenomaisesti sanontaa »private individers rettigheter og pligter». Ks. alaviitettä 190.

¹⁸⁸ Ks. *Meyer*, *Retsanordninger* s. 181 s. ja s. 214 ss.

¹⁸⁹ Ks. *Rasting*, TfR 1934 s. 52 s. Samoin *Morgenstjerne* s. 345.

¹⁹⁰ Ks. *Castberg* II s. 9: »'Lov' i relasjon til grunnlovens § 75a er m.a.o. bare en beslutning, som går ut på, i henhold til statens alminnelige høyhetsrett over individene, å gi bindende regler for en ubestemt gruppe personer.»

Samoin *Andenaes*, Statsforfatningen s. 162 s. Hänen huomautuksensa ja esimerkkinsä s. 163 s. ovat hyvin valaisevia. Niiden mukaan aineellisena lakina perus-

Castberg katsoo, että ellei valtiosäännön säännöksistä muuta johdu, kaikesta aineellisesta laista on säädettävä muodollisella lailla. »Beslutninger, som tar sikte på å oppstille normer for individenes handlinger, må som alminnelig regel besluttes i lovs form.»¹⁹¹ Castbergin mukaan tällä säännöllä tarkoitetaan legaliteettiperiaatteen toteuttamista, so. muut valtioelimet kuin lainsäätäjät eivät saa ilman erityistä oikeudellista perustetta puuttua yksityisten oikeuspiiriin. »Hvis et forvaltningsorgan skal treffe en beslutning, som i et individueelt tilfelle griper inn i en privatmanns rettsfaere, kan dette ikke skje uten hjemmel i en rettsregel, som bemyndiger til inngrepet.»¹⁹²

Ruotsin hallitusmuodossa ei ole yleistä säännöstä, missä määrättäisiin lainsäädäntövalta jollekin valtion toimielimelle kuuluvaksi. Hallitusmuodon 87 § sekä 4 ja 89 § yhdessä määräävät, mitkä toimielimet antavat yleistä lainsäädäntöä, mitkä taas ns. taloudellista lainsäädäntöä. Yleisiä käyttäytymissääntöjä, jotka koskevat kansalaisten välisiä suhteita tai suhdetta valtioon, pidetään lakeina, mutta lakeja voivat olla myös hallintokoneiston sisäiset yleiset määräykset.¹⁹³ Labandin oppi ei ole saanut jalansijaa sen enempää teoriassa kuin käytännössäkään. Niinpä vapaus ja omaisuuskriteerillä on ensi sijassa merkitystä harkittaessa lainsäädäntöpolitiikan kannalta, millä lainsäätämistavalla jokin kysymys olisi säänneltävä.

tsulain 75 §:n a-momentin mielessä ei ole pidettävä virkamiesten palkkasääntöä, heidän työolojaan koskevia säädöksiä, säädöstä valtionrautateiden liikennemaksuista taikka lapsilisää tai asuntoavustusta koskevia säädöksiä.

Tanskassakin katsotaan, että valtiosäännön vastaava pykälä edellyttää aineellisen lain määrittelyä, *Andersen*, Statsforfatningsret s. 305; *Rasting*, TFR 1934 s. 52 s. Toista mieltä on *Ross*, ks. s. 105 ss.

¹⁹¹ *Castberg* II s. 10. Samoin *Andenaes*, Statsforfatningen s. 162.

¹⁹² *Castberg* II s. 10. Jos sen sijaan viranomainen toimii vain valtion hallintokoneiston sisällä, toiminnan oikeusperusteeksi ei tarvita lakia edellyttäen, ettei toimi ole vastoin muodollista lakia.

¹⁹³ Ks. esim. *Reuterskiöld* I s. 165: »Den skillnad mellan lag i formell mening, omfattande äfven finanslag och i allmänhet riksdagsbeslut, samt lag i materiell mening, omfattande allenast beslut om rättsnormer, hvilken göres i utländsk rätt, saknar all motsvarighet i svensk rätt, som endast känner lag i materiell mening, men med afseende å sådan lag skiljer mellan lag i teknisk mening genom lagstiftning af Konung och Riksdag samfäldt, samt lag enligt RF § 89 eller förordning genom Konungen allena.» Ks. myös s. 163 s. ja s. 167; *Malmgren*, Sveriges grundlagar s. 97 s. sekä yksityiskohtaisesti Riksdagen och lagstiftningen s. 8 s.

Ks. *Thulin* s. 9, s. 181, s. 185 ss. sekä s. 179 s.. Hänen mukaansa hallinnolliset yleismääräykset eivät ole oikeussääntöjä, koska ne eivät perusta hallintokoneiston ulkopuolisille oikeussubjekteille oikeuksia tai velvollisuuksia, vaikkakaan ne eivät ole ulkopuolisille samantekeviä.

Tanskan valtiosäännön 3 § kuuluu seuraavasti: »Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.» Mainitun pykälän sisältämän vallanjako-opin merkitystä arvostellessaan Ross päätyy esittämään yksityiskohtaisen ja vankasti perustellun arvostelun lain muo-
dolisesta ja aineellisesta käsitteestä yleensä.

Ross katsoo vallanjako-opin edellyttävän, että lainsäätämisvalta olisi yksinomaan (udelukkende) lainsäätäjäkunnalla sekä että lainsäätäjäkunta — samoin kuin muutkin valtion päätehtävistä huolehtivat toimielimet — toimisi vain omalla vallanjaon mukaisella alallaan. Rossin on helppo osoittaa, että käytännössä näin ei tapahdu, vaan 3 § on tullut lähinnä ohjelman luontoisesti.¹⁹⁴ Rossin käsityksen mukaan vallanjako on ominaista 1800-luvun liberaalis-porvarilliselle valtiolle, kun taas olot nykyajan valtioissa johtavat väistämättömästi vallan keskitykseen. Aristokratian poliittinen valta (ylähuone) on murrettu ja parlamentarismi on hyväksytty useimmissa länsimaissa.

Vaikkei 3 §:n edellyttämää vallanjakoa ole voitukaan tiukasti toteuttaa, Tanskassa vallalla oleva doktriini edellyttää kuitenkin, että sillä olisi jotain merkitystä. Vallanjako-opin merkitystä etsiessään Ross ei kiinnittä huomiota sellaisiin esimerkkeihin kuin että vallanjako-oppi estää siirtämästä kokonaisia lainsäädännön aloja — kuten siviili- tai rikoslainsäädäntöä — hallintoviranomaisten säänneltäväksi, koska hän pitää niitä poikkeuksellisina, vain vallankumouksen aikana tai hätätilassa mahdollisina tapauksina. Sen sijaan häntä kiinnostaa ajatus, että tarkoituksenmukaisuus voisi vaatia valtion tehtävien jakamista kolmeen pääosaan ja eri viranomaisryhmien määräämistä niistä huolehtimaan. Kunkin viranomaisten ryhmän rakenne ja toiminta voitaisiin tällöin järjestää juuri sille kuuluvien tehtävien suorittamista varten. Jos esim. hallintoviranomaisille siirrettäisiin muita kuin hallintoon kuuluvia tehtäviä, po. viranomaisten olisi samalla omaksuttava uusia tehtäviä varten tarkoituksenmukaisia menettelytapoja ja hallintoviranomaisten organisaatiota olisi ehkä muutettava.¹⁹⁵ Tämän oikeuspoliittisen periaatteen mukaan lainsäätäjäkunta on organisoitava juuri tähän tehtävään sopivalla tavalla ja tässä mielessä vallanjaolla on edelleen merkitystä, se on vallanjaon »raison d'être».

¹⁹⁴ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 23 s. Samoin Andersen, Forvaltningsret s. 1; sama, Statsforfatningsret s. 97 s.

¹⁹⁵ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 26 s.; sama, I s. 180 s.

Ross huomauttaa, että ainoastaan valtiosäännön 3 § määrää lainsäätämistehtävät kuuluviksi tietyille yksilöllisesti tarkoin määrätyle toimielimelle, so. lainsäätäjän toimivalta perustuu yksinomaan 3 §:ään. Sen sijaan lainkäyttö- ja hallintoviranomaisten toimivalta perustuu käytännössä myös muuhun, yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön. Näin ollen 3 § ei aseta lainsäätäjälle käytännössä estettä jakaa tarpeen vaatiessa uudella tavalla toimivaltaa lainkäyttö- ja hallintoviranomaisten välillä.¹⁹⁶

Lailla aineellisessa merkityksessä perustuslaillisen teorian mukaan eli kansalaisen oikeusasemaa koskevalla normilla ei ole Rossin mielestä lainsäätäjän toimivaltaa määrättäessä oikeuspoliittista eikä oikeusdogmaattistakaan merkitystä, koska lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu antaa perustuslaillisen teoriankin mukaan myös välittömästi hallintoviranomaisille tarkoitettuja samoin kuin yksittäistapauksia koskevia normeja. Tällaisen aineellisen lakikäsitteen merkitys on ollut siinä, että hallitus on sen perusteella säilyttänyt itsenäisen ja parlamentin kanssa kilpailevan toimivallan antaa sellaisia säännöksiä, ns. hallintoasetuksia, jotka eivät välittömästi koske kansalaisten oikeuksia: organisaationormeja, laitossääntöjä ja virkaohjeita. Nykyoloissa tämän toimivallan olemassaolo ei ole enää aiheellista. »Forestillingen om at der skulde tilkomme kongen (regeringen) en selvstaendig, dvs. forfatningsumiddelbar, af lovgivningsorganet uafhaengig magt til at anordne ret inden for visse rammer stemmer dårligt med den demokratiske ideologi der ligger til grund for nyere forfatninger.»¹⁹⁷ Hallituksen toimivalta antaa asetuksia ilman nimenomaista valtuutta on selitettävissä paremmin muulla tavoin.

Silläkään käsityksellä, jonka mukaan aineellinen laki sisältää varsinaisia eli abstraktisia sääntöjä, ei ole Rossin mielestä merkitystä valtiosäännön tulkitsemisessa. Lainsäätäjä voi antaa myös yksittäistapauksia koskevia sääntöjä, kuten useissa valtiosäännön artikloissa edellytetään, eikä edes oleteta, että hallituksella olisi itsenäinen ja yksinomainen toimivalta yksittäistapauksellisten sääntöjen antamiseen. Yleisyyden ja abstraktisuuden perusteella määritellyllä oikeussäännöllä ei ole merkitystä lainsäätäjän toimivallan selvittämisessä.¹⁹⁸ Hyvän lainsäätämis-

¹⁹⁶ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 41 s.

¹⁹⁷ Ross, Statsretlige studier s. 45 s.

¹⁹⁸ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 47; sama, I s. 197.

Andersen, Statsforfatningsret s. 305 ss. verrattuna s. 539 s.; sama, Forvaltningsret s. 2 näyttää irtautuvan siitä käsityksestä, että aineellinen laki merkitsisi lähinnä kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa normia. Hän esittää aineellisen lain tunnusmerkiksi ensisijaisesti yleisyyden; aineellinen laki on yleinen oikeus-

politiikan kannalta olisi tosin ehkä teoreettisesti ajateltavissa, että juuri lainsäätäjäkunnan vaali, kokoonpano ja menettelytavat tekevät sen erityisen sopivaksi antamaan aineellista lakia. Käytännössä kuitenkin havaitaan, että monissa tapauksissa kansanedustuslaitos joutuu oikeudellisesti järjestämään yksittäistapauksia. Toisaalta taas on välttämättöntä, että myös hallintoviranomaiset saavat antaa abstraktisia oikeussääntöjä.

On tietenkin selvää, että lainsäätäjällä tulee olla tietty asiallinen toimivalta, mutta mikään ei estä Rossin mielestä pitämästä lainsäätäjäkunnan toimivaltaa asiallisesti rajattomana, so. määrittelemästä sitä negatiivisella tavalla. Lainsäätäjäkunnalla on toimivalta kaikissa niissä asioissa, joita valtiosäännön säännökset eivät määrää muiden valtioelinten toimipiiriin kuuluvaksi.¹⁹⁹ Aineellisen lain käsitteellä — yhtä vähän kansalaisten oikeuksia koskevaksi kuin yleiseksi ja abstraktiseksi oikeussäännöksi käsitettynä — ei Rossin mielestä ole Tanskan valtiosäännössä merkitystä eikä ole tarpeen erottaa toisistaan aineellisia ja muodollisia lakeja. Vain muoto ja siitä seuraava oikeudellinen vaikutus määräävät säännöksen lain ominaisuuden, ei sisältö. »Lovgivende magt betyder den almindelige, grundlovsumiddelbare, retsanordnende magt. Loven kendetegnes gennem sin grundlovsumiddelbarhed og dens deraf betingede, specifikke retsvirkning: lovskraften.»²⁰⁰

Kun tiedetään, että valtiosääntö sisältää vain vähän lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavia aineellisoikeudellisia normeja, lainsäätäjällä on miltei rajaton vapaa harkintavalta antaa oikeussääntöjä. Se tekee poliittiset perusratkaisut (initialbeslut), jotka sitovat kaikkea muuta oikeuden syntymistä.²⁰¹ Niin oikeusdogmaattiselta kuin oikeuspoliittiselta kannalta katsoen on väärin pitää lainsäätäjän erityisenä tehtävänä oikeussääntöjen vahvistamista. Poliittisesti tärkeät ratkaisut voivat koskea myös yksittäistapauksia, ja abstraktiset normit voivat toisaalta olla poliittisesti merkityksettömiä (underordnet karakter). Lainsäätäjäkunta ei täytä tehtäväänsä, jos se jättää periaateratkaisut hallintoviranomaisille ja liian suuressa määrin itse vahvistaa teknillisluontoisia säännöksiä. Lainsäätäjäkunta on organisoitu tekemään tärkeitä periaateratkaisuja ja se saa itse päättää, mitkä asiat se ratkaisee itse, mitkä

sääntö. Andersenin ajatuskuluissa on kuitenkin vielä jäljellä perustuslaillisen koulukunnan käsityksiä aineellisesta laista.

¹⁹⁹ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 49; sama, I s. 195.

²⁰⁰ Ross, Statsretlige studier s. 49, vrt. s. 86 s.; sama, I s. 194.

²⁰¹ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 52 s.; sama, I s. 199.

jättää hallintoviranomaisten suoritettavaksi. Virheellisestä lähtökohdasta johtuen ei teoriassa ole täysin em. seikkoja toistaiseksi oivallettu. »Laeren om lov i materiel forstand og de deraf udledte systematiske og fortolkningsmaessige konsekvenser er et fra Tyskland importeret akademisk kunstprodukt der kun har bidraget til at forvirre begreberne og tilsløre forfatningens sande struktur.»²⁰²

Ross on myös havainnut, että kysymys siitä, milloin säännös koskee kansalaisen oikeuksia, on yksityiskohtaisesti selvittämättä. Joidenkin mielestä riittäisi, että säännös koskee vain välillisesti kansalaisten oikeusasemaa, mutta silloin mikä tahansa hallinnollinen määräys — esim. määräys viraston sulkemisesta kello 14, millä saattaa olla merkitystä lainmukaisen maksun suorittamisessa — voisi koskea ainakin välillisesti kansalaisen oikeusasemaa ja siis olla aineellista lainsäädäntöä. Jos kansanedustuslaitoksen tehtäväpiiriin kuuluvan aineellisen lainsäädännön tunnusmerkiksi asetetaan välitön vaikuttaminen kansalaisten oikeusasemaan, hallintoviranomaiset voisivat itsenäisesti antaa virastoja ja laitoksia koskevien sääntöjen sekä virkakäskyjen lisäksi miltei kaikki julkisoikeudelliset sekä rikos- ja prosessioikeudelliset säännökset.

Ross laajentaa legaliteettiperiaatteen niin, että kaikki hallintotoimet — eikä vain puuttuminen kansalaisten oikeusasemaan — edellyttävät lain myöntämää toimivaltaa. »Al 'udøvende magt' sker i henhold til lov, er aldrig konkurrerende med lov, dvs. grundlovsumiddelbar.»²⁰³

Rossin esittämä kritiikki, joka liittyy läheisesti *Carré de Malbergin* (s. 157 s.) esittämiin ajatuksiin, on terävän loogista. Ross on toisinaan miltei kärsimätön havaitessaan, että toiset tutkijat eivät tee jyrkän loogisia päätelmiä — ei esim. päätellä, että jos lainsäätäjäkunnalle kuuluu valtiosäännön nojalla oikeus kansalaisten oikeusasemaa koskevien normien antamiseen, niin hallitukselle tulee valtiosäännön mukaan kuulua oikeus muiden normien antamiseen. Tässä onkin Rossin teoreettisesti hyvin perustellun ja realistisen esityksen heikkous: hän ei pane tarpeeksi painoa sille seikalle, että valtiosäännön tulkitseminen vuosikymmeniä tietyllä tavalla saattaa luoda oikeustilan, jossa vallitsevia normeja vastaan voidaan tehdä teoreettisesti perusteltuja huomautuksia. Tästä huolimatta po. normit saattavat kuulua osana oikeudellisesti täysin selitettävissä ja tulkittavissa olevaan kokonaisuuteen.

²⁰² Ross, Statsretlige studier s. 73.

²⁰³ Ks. Ross, Statsretlige studier s. 86.

Rossin esityksestä ei myöskään aina ilmene, että esimerkiksi tanskalaiset tutkijat ovat käsitelleet lainsäädännön ongelmia verraten monipuolisesti eivätkä heidän kannanottonsa aina ole niin yksiselitteisiä kuin Ross ne käsittää ja esittää.

3. L A K I

A. Aineellisen lain ja oikeussäännön samaistaminen

Aineellisen lain ja oikeussäännön käsitteitä käytetään monesti niin kuin ne olisivat keskenään identtisiä. Useimmat saksalaisella kieli-alueella vaikuttavat tutkijat määrittelevät aineellisen lain käsitteen suoranaisesti oikeussäännön (a) käsitteellä tai antavat oikeussäännölle sellaiset käsitetunnusmerkit, että se tulee käytännöllisesti katsoen yhteneväksi heidän käyttämänsä aineellisen lain käsitteen kanssa.²⁰⁴

Aineellisella lailla on Labandin mukaan myös toinen tunnusmerkki, nimittäin sen noudatettavaksi vahvistaminen sitovalla tavalla. Eräät muutkin tutkijat ovat olleet samalla kannalla, mutta keisarikunnan kukistuttua ei lain noudatettavaksi vahvistamista ole Saksassakaan enää yleensä katsottu tarpeelliseksi aineellisen lain tunnusmerkkien jou-

²⁰⁴ Laband II s. 2 alav. 1 huomauttaa jo, että laki (Gesetz) merkitsee oikeastaan valtion vahvistaman oikeuden ilmenemismuotoa, joskin sitä käytetään myös tarkoittamaan laissa olevaa oikeussääntöä (Rechtssatz). Kun säädännäinen oikeus on nykyisin paljon tärkeämpi kuin tapaoikeus, voidaan laki-termiä jopa käyttää tarkoittamaan samaa kuin oikeusnormi, se voidaan ulottaa tarkoittamaan myös tapaoikeutta.

Fleiner, Institutionen s. 67 samaistaa aineellisen lain ja oikeussäännön tiukemmin: »Rechtssetzung ist der eigentliche Beruf des Gesetzes so sehr, dass wir heute in einem weiteren Sinne den Ausdruck 'Gesetz' als gleichbedeutend mit Rechtsnorm verwenden.» Ks. myös Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien s. 161; Seligman s. 1 alaviite 1 ja s. 26.

Toisen maailmansodan jälkeen kirjoitetuissa teoksissa tapahtuu rinnastus ilman mitään ehtoja, ks. Esser s. 125 s., Giese, Staatsrecht s. 34, Nawiasky s. 83, Maunz, Deutsches Staatsrecht s. 60. Vrt. periaatteellisesti samalla kannalla, mutta tehden eron oikeusteoreettisten ja positiivisoikeudellisten käsitteiden välillä, Wolff, Verwaltungsrecht s. 89—91.

Useat tutkijat haluavat tehdä eron oikeussäännön (Rechtsnorm, Rechtsregel) ja oikeuslauseen (Rechtssatz) välillä. Oikeussääntö on sen käskyn sisältö, tarkoitus (Sinn), joka ilmaistaan oikeuslauseessa. Näin Wolff, m.t. s. 90; Esser s. 136.

Lain ja oikeuden samaistaminen on ominaista oikeuspositivismille, joka pyrkii vähentämään tai suorastaan tekemään mahdottomiksi tuomarin suorittamalle arvostukselle perustuvat ratkaisut, Dahm s. 126.

kossa.²⁰⁵ — Kehitys on kulkenut oikeaan suuntaan, koska Labandin menettely hänen ottaessaan tietyn lainsäätämisyjärjestykseen kuuluvan muotomääräyksen lain aineellisten tunnusmerkkien joukkoon johtui etupäässä hallitsijan aseman korostamisesta eikä voinut säilyä, kun valtasuhteet kansanedustuslaitoksen ja valtion päämiehen välillä muuttuivat ensiksi mainitun hyväksi.

Saksalaisella kielialueella vallitsevien oikeusjärjestysten samoin kuin esim. Norjan ja Tanskan oikeuden kannalta on ollut mahdollista samaistaa aineellisen lain ja oikeussäännön käsitteet, koska perustuslailisen koulukunnan käsityskanta näyttää vielä vallitsevalta näissä maissa, joskin aivan viime aikoina on tehty teoreettisen perustan uudistustyri-tyksiä. Monissa maissa ei ole hyväksytty lain ja asetuksen kaksinais-käsitettä eikä siihen liittyvää oikeussäännön käsitettä, mutta näissäkin maissa joudutaan tietenkin tutkimaan oikeutta sisältäviä sääntöjä eli oikeussääntöjä ja oikeussäännön käsitesisältöä. Tavallisesti puhutaan tällöin laista, jolle annetaan tiettyjä aineellisia tunnusmerkkejä, so. asiallisesti ottaen tutkitaan ns. aineellista lakia. Näin ollen ei liene asiallisesti estettä sille, että seuraavassa — käsiteltäessä yleensä lakia ei-muodollisessa mielessä — samaistetaan oikeussäännön ja aineellisen lain käsitteet. Menettely ei tosin terminologisesti tee oikeutta kaikille teoreettisille mielipidevirtauksille tai ulkomaisille positiivisoikeudelli-sille järjestelyille, mutta — tämän tutkimuksen päämäärät huomioon ottaen — muunlainen menettely johtaisi tarpeettomaan yksityiskohtai-suuteen delegaation tutkimuksen kannalta.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä oikeussäännön — tai jos niin halutaan sanoa, aineellisen lain — tunnusmerkkejä. Tarkastelu koskee vain sellaisia tunnuksia, joilla on merkitystä delegaation tutkimiselle, so. siinä ei pyritä kaikinpuoliseen oikeussäännön tutkimiseen. Tapaoikeuden sääntöjen asemaa oikeussääntöjen joukossa ei myöskään kosketella, koska tarkoitan delegaatiolla ainoastaan *expressis verbis* suoritettua lainsäädäntövallan siirtoa.

B. Oikeussäännön eli ei-muodollisen lain tunnusmerkkejä

Yleisyys. Länsimaisen oikeuselämän ja -kulttuurin alkuajoista saakka on yleisyys kiinteästi kuulunut lain käsitteeseen. Yleisyyden lain

²⁰⁵ Tämä tunnusmerkki on ominainen ainoastaan Labandille ja hänen ajatus-maailmaansa lähellä oleville tutkijoille, enkä sitä tästä syystä enemmälti käsittele. Ks. alaviitteitä 108—109.

tunnusmerkkinä hyväksyivät mm. *Aristoteles*,²⁰⁶ *Papinianus*²⁰⁷ ja *Ulpianus*; viimeksi mainittu lausui: »Jura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur.»²⁰⁸ Ranskan vallankumouksen aikana korostettiin voimakkaasti lain yleisyyttä ja pidettiin sitä yhtenä lain tärkeimmistä ominaisuuksista. Rousseau'n lakikäsitys (s. 73 ss.) perustui siihen, että laki on sekä antajiinsa että kohteeseensa nähden yleinen.

Tutkijoiden enemmistö näyttää olevan lain yleisyyden kannalla.²⁰⁹ *Carré de Malbergin* selostava luettelo niistä tutkijoista, jotka hyväksyvät yleisyyden lain tunnusmerkiksi, on usean sivun pituinen.²¹⁰ Hänen

²⁰⁶ Ks. alaviitettä 69.

²⁰⁷ »Lex est commune praeceptum», ks. *Carré de Malberg* I s. 289.

²⁰⁸ Sitaatin on julkaissut *Carré de Malberg* I s. 289.

²⁰⁹ Ks. esim. *Esser* s. 125: »Zum Begriff des Gesetzes im Gegensatz zur Anordnung, zum Befehl, zur Verfügung, gehört aber noch ein Zweites Element: die allgemeine, generelle Regelung unter Absehen vom Einzelfall mit seinen Einmaligkeiten und Zufälligkeiten»; *Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 4 ja 8; *Peters*, Verwaltung s. 3 ja 69; *Hart*, The concept of law s. 21; *Castberg* II s. 8; *Malmgren*, Riksdagen och lagstiftningen s. 6—8; *Jèze* s. 28; *Roubier*, Théorie générale s. 25 ss.; *Blum* s. 15; yleisesti *Volkmar* s. 28 ss.

Griffith & Street s. 62 toteavat, että »legislative act» ja »executive act» usein erotetaan toisistaan sillä perusteella, että edellinen on yleinen, jälkimmäinen on yksittäistapauksellinen.

Vrt. myös Ruotsin hallitusmuodon 90 §, joka kieltää valtiopäiviä puuttumasta hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten toimintaan muulla tavoin kuin hallitusmuoto nimenomaan sallii.

Stufenbau-teorian kannalta ks. *Nawiasky* s. 83: »Gesetz im materiellen Sinn ist eine Rechtsnorm allgemeinen Inhalts oder eine solche speziellen Inhalts, die zu einem amtlichen Vollzugsakt Anlass geben kann. Wesentlich ist also der Charakter als Ausgangsnorm für weitere behördliche Akte, als Norm erster Phase, an die sich untergeordnete Normen weiterer Phasen anschliessen.» Ks. myös *Kelsen*, Reine Rechtslehre s. 235; *sama*, General theory s. 256 ja 270; *sama*, Allgemeine Staatslehre s. 231—235, varsinkin s. 231: »Das Wesen der Gesetzgebung wird ganz allgemein dahin charakterisiert, dass der Staat in dieser seiner Funktion generelle, abstrakte Regeln aufstelle, während er in Rechtsprechung und Verwaltung eine individualisierte Tätigkeit entfalte, konkrete Aufgaben unmittelbar löse.»

Dahm s. 310 huomauttaa, että lain eli erään oikeuden ilmaisumuodon yleisyys on riippuvainen valtiosäännöstä. Totalitäärisessä valtiossa johtoelimet voivat tarkoituksenmukaisuuden perusteella valita minkä tahansa ilmaisumuodon käskyilleen; yksittäistapauksellinen käsky voidaan antaa lakina. Jos taas yksittäistapauksellinen käsky on aina lain alainen eli lakiin perustuva (legaliteettiperiaate), laki on periaatteellisesti yksittäistapausratkaisua hierarkkisesti korkeampi sääntö.

Ennen 1920-lukua julkaistuista mielipiteistä ks. alaviitettä 210.

²¹⁰ Ks. *Carré de Malberg* I s. 289 ss. sekä *Volkmar* s. 24. Uudemmassa kirjallisuudesta ks. alaviitettä 209, ranskalaisista teorioista *Bonneau* s. 38—50.

mainitsemiensa tutkijoiden joukossa on myös englantilaisia ja saksalaisia tutkijoita, vaikkakin ranskalaisten tutkijain lukumääräinen enemmistö on suuri — ehkä siitä syystä, että juuri Ranskassa on lain yleisyyttä koskeva oppi vaikuttanut voimakkaimmin.

Yleisyydestä puhuttaessa — huomauttaa Carré de Malberg²¹¹ — ei tietenkään tarkoiteta sitä, että annettu säädös sitoo yleisesti hallintoviranomaisia ja kansalaisia, sillä sellainen vaikutus voi olla myös hallintopäätöksellä. Kansalaistamista koskevalla päätöksellä on aivan samanlainen oikeusvaikutus erga omnes siitä riippumatta, tapahtuuko kansalaistaminen välittömästi lain perusteella vaiko hallintotoimella.

Oikeussäännön yleisyyttä on tutkinut yksityiskohtaisesti Kopp.²¹² Hän erottaa useita yleisyyden ulottuvuuksia, jotka ovat seuraavat:²¹³

- a) niin luonnollisiin kuin oikeushenkilöihin sovellettavissa oleva henkilöä koskeva yleisyys;
- b) paikkaa koskeva eli alueellinen yleisyys;
- c) kestävyys eli ajallinen yleisyys; sekä
- d) olojen ja tunnusmerkkien yleisyys, jo olemassaolevien tosiasioiden ja tulevaisuudessa mahdollisesti sattuvien tapahtumien yleisyys.

Oikeussäännön sovelluttaminen yhteen ainoaan tapaukseen ei saa poistaa mahdollisuutta oikeussäännön soveltamiseen muihinkin tapauksiin. Muutoin yleisyys on näennäistä.²¹⁴

Henkilöä koskevalla yleisyydellä, joka on yleisyyden ehkä tärkein dimensio, tarkoitetaan sitä, että oikeussääntö on välittömästi sovellettavissa useampaan kuin yhteen henkilöön. Jos vastakohdina ovat yksi ja sitä useammat, säännöksen yleisyyden määrittäminen ei liene yleensä kovin vaikeaa. Sen sijaan monilukuisuuden lähempi tutkiminen paljastaa useita vaikeasti luokiteltavia tapausryhmiä.

²¹¹ Ks. Carré de Malberg I s. 288.

²¹² Ks. Kopp II s. 384 ss.

Vasta tämän tutkimuksen painatusvaiheessa osuin lukemaan Volkmarin kirjoittamaa monografiaa, mitä tästä syystä ei ole kaikilta osin voitu käyttää hyväksi siinä määrin kuin olisi ollut aiheellista.

²¹³ Koppin esittämistä dimensioista ks. Kopp II s. 384—390. Eräs Koppin esittämistä dimensioista, »Die Allgemeinheit der Handlungen und Unterlassungen, Sach-Allgemeinheit» jää Koppin omassakin esityksessä hänen viidennen dimensionsa »Die Allgemeinheit der Sachverhalte» varjoon enkä sitä käsittele tässä erillisenä, varsinkin kun yleisyydestä »Sach-Allgemeinheit» mielessä puhutaan etupäässä vanhemmassa kirjallisuudessa.

²¹⁴ Ks. Kopp II s. 390 ss., s. 398; Jellinek, Gesetz und Verordnung s. 367 alaviite 3. Vrt. myös Marti, Verordnungsrecht s. 57.

Kopp erottaa toisistaan kvantitatiivisen eli lukuyksiköittäin lasketavan monilukuisuuden kvalitatiivisesta monilukuisuudesta, missä tapauksessa lukumäärä ei ole yksityiskohtaisesti ilmaistavissa.²¹⁵ Hänen terminologiansa mukaisesti edellinen on lukumäärältään tietty monilukuisuus (die bestimmte Mehrzahl), jälkimmäinen taas epämääräinen lukumäärä (die unbestimmte Anzahl). Tiettyä henkilöryhmää tarkoittavan säännön ulottuvuus on usein ilmaistavissa kummallakin tavalla; epämääräinen lukumäärän ilmaus on joustavampi kuin lukumäärältään tietty monilukuisuus. Käskyä, joka annetaan sovellettaessa tiettyä monilukuisuutta nimettyihin henkilöihin — kuten nimettyjä henkilöitä tarkoittavan kutsuntaluettelon julkaiseminen — emme ole tottuneet pitämään oikeussäännön antamisena vaan henkilökohtaisena, yksittäistapauksellisena hallintokäskynä.²¹⁶ Sensijaan samoihin henkilöihin kohdistuva kutsuntakäsky, joka on kirjoitettu tiettyinä vuonna tietyn ikävuoden täyttäviin miespuolisiin kansalaisiin kohdistuvaksi, olisi Koppin mukaan yleinen käsky.

Volkmar tunkeutuu yleisyyden käsitteen määrittelyissään vielä pitemmälle ja huomauttaa, että yleisen oikeussäännön tunnusmerkki tulee olla aineellinen eikä muodollinen, so. yleinen eroaa yksittäistapauksellisesta ainoastaan sisältönsä puolesta.²¹⁷ Säännön muoto tai antamistapa ei voi määrätä sen yleisyyttä. Sääntö voi olla vain joko yleinen tai yksittäinen, ei kumpaakin yhtäaikaan. Säännön yleisyyden eräänä kriteerinä on se, oliko sen voimaan tullessa säännön alaiseksi joutuvien hen-

²¹⁵ Ks. *Kopp* II s. 391. »Die unbestimmte Anzahl» tarkoittaa samaa kuin »eine nicht vorzusehende Anzahl von Fällen».

Schreiber s. 19 osoittaa mielenkiintoisella tavalla, miten sama sana voi merkitä yhtä tai useampia henkilöitä. »Der Gesellschaftler vernachlässigte seine Aufgaben» vrt. »Der Gesellschafter hat Interesse an der Mehrung des Gesellschaftsvermögens». »Der Gesellschaftler» on ensiksi mainitussa tapauksessa tietty yksityinen henkilö, jälkimmäisessä tapauksessa variaabeli, muuttuva, useampia henkilöitä tarkoittava.

Ks. myös Sveitsin *BGE* 57 I 277: oikeussäännöksen tulee koskea epämääräistä lukumäärää henkilöitä, jotka toiminnallaan voivat toteuttaa säännöksessä ilmoitetun tosiseikaston, muttei tiettyä henkilöä eikä sellaista henkilöjoukkoa, jonka jäsenet on nimetty tai joka heitä yhdistävän oikeudellisen siteen takia on etukäteen tarkoin rajoitettu.

²¹⁶ Ks. *Kopp* II s. 391. Hän huomauttaa myös, että epämääräinen lukumäärän ilmaus on paljon yleisempi käytännössä kuin tietty monilukuisuus. Ks. samoin *Jahrreiss, Gewaltenteilung* s. 130.

²¹⁷ Ks. *Volkmar* s. 54 s. ja s. 247, laajemmin s. 57–69.

kilöiden lukumäärä objektiivisesti ja tarkoin määrätty.²¹⁸ Käsky ei tarkoita tiettyä henkilölukua vain silloin, kun se koskee henkilöitä A, B, C . . . N, vaan myös silloin, kun sen antaminen merkitsee konkreettisen velvoituksen asettamista antamishetkellä täysin tunnetulle henkilöpiirille kuten esimerkiksi kaupungissa asuville koiranomistajille tai talonmistajille.

Alueellinen yleisyys ilmaistaan joko oikeusjärjestykseen kuuluvina yksikköinä, joita ovat esim. lääni, kunta tai muu hallintoalue, taikka luonnon alueiden nimityksillä kuten vuori, järvi ja saari. Paikkaa koskeva yleisyysvaatimus on täytetty ainakin silloin, kun säännös ulottuu koko maahan tai ainakin useimpiin hallinnollisiin tms. alueisiin. Yhtenäisvaltioissakin joudutaan harkitsemaan — liittovaltioille ominaisiin ongelmiin en lainkaan puutu —, voisiko esimerkiksi yhden läänin aluetta tarkoittavilla säännöillä olla paikallista yleisyyttä. Muutamaa tiheästi asuttua läänin koskeva sääntö tuntuu yleiseltä, etenkin jos näillä alueilla asuu enemmistö maan asukkaista.²¹⁹ Kunta on lainsäätäjäkunnan tai keskushallinnon viranomaisten antamien säännösten soveltamisalueeksi niin pieni hallintoyksikkö, ettei siihen rajoittuvilla keskushallintoviranomaisten määräyksillä näyttäisi ainakaan säännönmukaisesti olevan alueellista yleisyyttä,²²⁰ joskin suomalainen kunta saattaa laajuudeltaan hyvinkin vastata sveitsiläistä kanttonia.

²¹⁸ Volkmar kirjoittaa s. 62: »Ein Befehl richtet sich somit dann an eine unbestimmte Zahl von Personen. . . . wenn nach seinem Erlass (Inkrafttreten) noch laufend neue Personen von der in ihm begründeten Verpflichtung konkret erfasst werden können.» Vrt. samoin Kopp II s. 395, joka huomauttaa, että epämääräisen lukumäärän ilmaus voi henkilöitä nimeämättäkin olla lähellä yksittäistapausta. Sanonnat »yli kolmesataa», »alle tuhat» jne. ovat vielä yleisiä. Sanonnat »suunnilleen neljä», »kuudesta kahdeksaan» tms. ovat kuitenkin vaikeammin luokiteltavissa ja niiden yleisyys on riippuvainen siitä, olivatko sovellutustapaukset sääntöä annettaessa objektiivisesti arvattavissa.

²¹⁹ Maassamme on vuodesta 1961 lähtien kaksitoista läänin. Neljässä maan eteläosassa sijaitsevassa läänissä (Uudenmaan, Turun ja Porin, Hämeen ja Kymmin läänissä) on enemmän asukkaita kuin muissa lääneissä yhteensä. Näiden läänien alueella vaikuttavaa sääntöä — esim. niin sanottua kattonopeusmääräystä — voitaneen pitää yleisenä sääntönä.

Ks. kuitenkin Andenaes, Statsforfatningen s. 163: Yleisen säännön ei tarvitse koskea kaikkia kansalaisia, riittää jos se koskee tiettyjä alueita tai tiettyjen ammattien harjoittajia, jos se on »norm for alle tilfelle av samme art». Kuten myöhemmin s. 116 ilmenee, alueellista tai ajallista rajoitusta koskevilla tunnusmerkeillä ei näytä olevan itsenäistä merkitystä oikeussäännön yleisyyttä tarkasteltaessa.

²²⁰ Eri ongelma on se, missä määrin kunnan rajojensa sisällä antamien normien tulee olla alueellisesti yleisiä.

»La permanence n'est qu'un aspect de la généralité: c'est la généralité dans le temps», lausuu ranskalainen tutkija.²²¹ Mitä lähempänä jonkin säädöksen voimassaolon päätyminen on, sitä vähemmän tapauksia sen soveltamisalaan kuuluu. Päättymishetken ollessa hyvin lähellä asian-tuntija voi monessa tapauksessa arvioida, tullaanko säädöstä jäljellä olevana voimassaoloaikana lainkaan soveltamaan.²²² On mahdollista, varsinkin jos säädös on annettu vain muutamia harvoin esiintyviä tapauksia varten, että sitä ei voimassaoloaikana lainkaan sovelleta.

Henkilöitä, paikkaa ja aikaa koskevia yleisyyden ulottuvuuksia on edellä tarkasteltu lähinnä niiden ajatuskulkujen perusteella, joita sisältyy Koppin ja Volkmarin teoksiin. Toisetkin tutkijat ovat käsitelleet yleisyyden ongelmaa, mutta tuskin yhtä keskitetysti ja virikkeitä antavalla tavalla kuin mainitut tutkijat. Kysymys abstraktisuudesta ja konkreettisuudesta on kuitenkin herättänyt monissa tutkijoissa kiinnostusta.

Abstraktisuus. Joissakin oikeussäännön yleisyyttä koskevissa esityksissä²²³ puhutaan yleisyydestä ja abstraktisuudesta rinnastaen nämä käsitteet toisiinsa ja niitä tarkemmin määrittelemättä. Toisissa esityksissä ne erotetaan ja määritellään. Joskus yritetään esimerkein selvittää, vieläpä analysoidakin niitä erilaisia tilanteita, joita yleisyydellä ja abstraktisuudella voitaisiin tarkoittaa. *Jesch* toteaa, että aineellinen laki määritellään nykyisin useimmiten yleis-abstraktiseksi oikeussäännöksi.²²⁴ Abstraktisuuden vaatimus koskee säänneltäviä asioita, yleisyyden vaatimus taas sitä henkilöpiiriä, johon säännön vaikutusala välittömästi ulottuu.

Carré de Malberg katsoo, että säännöksen yleisyydellä voidaan tarkoittaa kahta eri asiaa:²²⁵

²²¹ *Barthélemy & Duez* s. 725.

²²² Ks. *Kopp* II s. 396.

Voimassaolonsa loppuaikoina saattaa määräajaksi annettu säädös muistuttaa sellaista säädöstä, joka on annettu vain tiettyä tapausta varten. Näiden välinen — yleisyyden kannalta hyvin tärkeä — ero on kuitenkin siinä, että edellinen säädös oli sitä annettaessa tarkoitettu yleiseksi, kun jälkimmäinen oli jo annettaessa tarkoitettu koskemaan vain tiettyä tai tiettyjä tapauksia. *Vr. Masnata* s. 57: »Son (yleisen säännön) existence peut dépendre d'être limitée dans le temps, à condition que cette limitation ne soit pas telle qu'en réalité on se trouve devant une décision réglant un cas particulier.»

²²³ Ks. *Jesch* s. 13 alaviitteet 23—26.

²²⁴ Ks. *Jesch* s. 13.

²²⁵ Ks. *Carré de Malberg* I s. 289.

— säännös ei ole sovellettavissa vain yhteen tai useampaan tiettyyn henkilöön, vaan kaikkiin henkilöihin, jotka joutuvat säännöksen tarkoitamiin tilanteisiin tai oloihin, sekä

— säännöksellä tarkoitetaan kaikkia samankaltaisia tulevaisuudessa esiintyviä tapauksia, oloja ja asioita, jolloin puhutaan säännöksen abstraktisuudesta.

Carré de Malbergin mukaisesti yleisyys on siis epäpersoonallisuutta, henkilöistä riippumattomuutta lain soveltamisalaa määrättäessä, kun taas abstraktisuus, joka on eräs yleisyyden ulottuvuuksista, merkitsee asioiden samankaltaisuutta, asioiden samaa tai samanlaista tunnusmerkistöä. Abstraktisuus voidaan käsittää yhdeksi yleisyyden pääominaisuuksista, asioita koskevaksi yleisyydeksi.

Lainsäätäjä voi vapaasti valita mitkä tahansa olosuhteet ja tosiasiat tunnusmerkistöksi sekä liittää niihin minkä tahansa oikeusseuraamuksen. Laki sääntelee ajateltua, käsitteellisesti määrättyä tosiasiajoukkoa. Mikäli niin tunnusmerkit kuin oikeusseuraamukset ovat yleisiä, on ne sisältävä oikeussääntökin yleinen. Paikkaa ja aikaa koskevia oikeussäännön ulottuvuuksia ei enää oikeastaan pidetä itsenäisinä yleisyyden kriteereinä, vaan niillä on merkitystä lähinnä henkilöä koskevan yleisyyden tai abstraktisuuden määritteinä.

Jos muodostellaan käsitepareista yleinen-yksittäinen sekä toisaalta abstraktinen-konkreettinen erilaisia yhdistelmiä, voi neljä erilaista tapaa tulla kysymykseen: yleis-abstraktinen, yleis-konkreettinen, yksittäis-abstraktinen ja yksittäis-konkreettinen.²²⁶ Käsitepareja muodostettaessa on tietenkin muistettava, että »yleinen»-termi tarkoittaa ainoastaan henkilöitä koskevaa yleisyyttä. Oikeussäännölle ominaisena pidetään yleis-abstraktisuutta ja hallintotoimelle ominaisena yksittäis-konkreettisuutta; yksittäis-abstraktisten ja yleis-konkreettisten säännösten oikeudellinen luonne on kiistanalainen.²²⁷

²²⁶ Ks. *Kopp* II s. 414—424; *Volkmar* s. 258.

Jesch s. 14 nimittää oikeussäännön yleis-abstraktisuutta korostavaa määritelmää oikeusteoreettiseksi, koska se on omiaan tekstissä mainituin tavoin luokittelemaan kaikki valtion toimet.

²²⁷ *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 237 s. pitää yleis-konkreettisia säännöksiä oikeussääntöinä, jotta hallintotoimi saadaan selvemmin erotetuksi oikeussäännöstä. Ks. myös *Jahrreiss*, *Gewaltenteilung* s. 130: »Die X-Strasse wird zur Einbahnstrasse bestimmt: das mutet wie eine Einzelfall-Entscheidung an, ist aber die Normierung des Verhaltens von Menschen, die etwa diese Strasse befahren wollen.»

Volkmar katsoo s. 259, että Saksan positiivisen oikeuden mukaan oikeusasetus edellyttää sekä yleisyyttä että abstraktisuutta. Esimerkkinä yksittäis-abstraktisesta säännöstä olkoon sosiaalihuollon saajalle X:lle annettu määräys

Muodostelemalla henkilöitä koskevaa yleisyyttä ja abstraktisuutta sekä niiden vastakohtia sisältäviä kvaliteettiyhdistelmiä sekä soveltamalla niitä erilaisiin tapauksiin voidaan saada aikaan tietty luokittelu. Tutkitaan säännöksen henkilöllinen, alueellinen ja ajallinen ulottuvuus, asian, tunnusmerkistön ja oikeusseuraamuksen yleisyys — mahdollisesti kaikki kysymykset erikseen oikeutettujen ja velvoitettujen osalta. Ellei tämän tutkimuksen perusteella havaita, että kaikki säännöksen soveltamistapaukset olisivat objektiivisesti etukäteen arvattavissa, säännös on yleinen sanan tärkeimmissä ja ratkaisevissa merkityksissä.

Vielä on lyhyesti selvitettävä niitä syitä, jotka ovat johtaneet pitämään juuri yleisyyttä oikeussäännön eli ei-muodollisen lain tunnusmerkkeinä.

Marti lausuu, että yleisyys ei ole ainoastaan määrällistä vaan myös laadullista. Se sisältää kaikkien tasa-arvoisuutta koskevan vaatimuksen: samojen edellytysten vallitessa tulee kaikilla kansalaisilla olla samat edut ja oikeudet.²²⁸ Hänen käsityksensä mukaan Sveitsin valtiosäännön 4 artikla (*»Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich«*) asettaa yleisyyden jokaisen oikeussäännön ehdottomaksi edellytykseksi. Yleisyydellä onkin ollut jo antiikin ajoista keskeinen merkitys oikeussäännön tunnusmerkkien joukossa juuri tasa-arvoisuusvaatimuksen toteuttamiseksi.

Schmitt kirjoittaa, että vallanjako-opin säilyttäminen on mielekästä (sinnvoll) vain niin kauan kuin lailla tarkoitetaan yleistä normia.²²⁹ Kun länsimaiset kansanvallat ovat vallanjakovaltioita, johtaa vallanjako-opin toteuttaminen käytännössä etsimään lainsäädännön ja hallinnon toisistaan erottavaa tunnusmerkkiä. Se löydetään yleisyydestä.

Yleisen ja yksittäistapauksellisen säännön käsitteiden määrittely on syvimmältään oikeusteoreettinen kysymys. Jossakin maassa saavuteilla tuloksilla saattaa tästä syystä olla teoreettista merkitystä laajemmaltikin. Useimpien maiden positiivisessa oikeudessa on mainittujen säännösryhmien oikeudellinen asema toisistaan eroava: niitä koskevien positiivisoikeudellisten säännösten tulkitseminen johdonmukaisesti ja riittävällä tarkkuudella tuntuu edellyttävän teoreettisten perusteiden selvittämistä. *Volkmar* mainitsee joitakin positiivisoikeudellisia ky-

ilmoittaa kaikista omaisuusasemansa parannuksista huoltoviranomaisille; jokaista koskeva tietyn puun kaatamiskielto on taas esimerkki yleis-konkreettisista säännöistä.

²²⁸ Ks. *Marti*, *Verordnungsrecht* s. 53. Samoin *Blum* s. 16.

Vrt. *Bonneau* s. 41, joka pitää yleisyyden merkitystä käytännössä vähäisenä.

²²⁹ Ks. *Schmitt*, *Verfassungslehre* s. 151.

symyksiä, joissa po. erolla on merkitystä.²³⁰ Kun Saksassa yleisyys on usein otettu oikeussäännön (a) käsitetunnusmerkiksi, joudutaan kysymään, onko yksittäistapauksellinen laki sallittu. Valtiosääntökin edellyttää kykyä erottaa yleinen ja yksittäistapauksellinen sääntö toisistaan, esim. sen 19 artiklan ensimmäinen lause kuuluu seuraavasti: »Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.» Asetuksen (Verordnung) ja hallinnollisen yleismääräyksen (Verfügung) välinen ero perustuu myös yleisen ja yksittäistapauksellisen säännön eroavuuteen; eri ryhmiin kuuluvat säädökset julkaistaan eri tavoin ja niiden tarkastaminen tuomioistuimissa tapahtuu eri perustein.

Kysymyksessä on aina vain suhteellinen vastakohtaisuus yleisen ja yksittäistapauksellisen välillä. Kun positiivinen oikeus edellyttää eron olemassaoloa, tutkija ei voi sitä vaikeuksista huolimatta kiertää. Positiivisella oikeudella on rajan vedossa tärkeä merkitys, koska lainsäätäjät voi antaa säännöksiä oikeusteoreettisista käsityskannoista piittaamatta. Volkmar viittaa tähän lausuessaan: »Eine allgemeinverbindliche rechtstheoretische Aussage darüber, von welcher der beiden mittleren Stufen ab ein Hoheitsakt als 'allgemeiner Rechtssatz' bzw. als 'Einzelakt' anzusprechen ist, ist nicht möglich. Der Verlauf dieser Grenzlinie ist vielmehr eine Frage des positiven Rechts.»²³¹

Yleisyys on oikeussäännön naturale, muttei essentiale. Mikäli oikeussäännön välttämättömänä ominaisuutena pidetään yleisyyttä, siitä seuraa, että muodollisessa lainsäätämisyjärjestyksessä syntyneet yksittäistapauksia koskevat lait ovat vain muodollisia mutta eivät aineellisia lakeja, sekä että hierarkkisesti lakia alempi sääntö, joka on yleinen, on — mikäli sillä on myös muut mahdollisesti vaaditut ominaisuudet — aineellinen laki eli oikeussääntö (a).

Laband katsoo, että yleisyys on tosin aineelliselle laille ominaista, on sen naturale, mutta ei olennaista, ei ole aineellisen lain essentiale.²³² Laband myöntää tosin, että käsitys oikeussäännön yleisyydestä on erittäin levinnyt. Omasta puolestaan hän viittaa *Rosiniin*, joka erottaa *Iheringin* tavoin konkreettisen tapauksen yksittäistapauksesta. Edelli-

²³⁰ Ks. Volkmar s. 15 ss.

Fuss, Die öffentliche Verwaltung 1964 s. 522 mainitsee lisää vastaavia tapauksia. Yleisen ja yksittäistapauksellisen säännön erolla on merkitystä myös valitus-aikoihin nähden, virheellisyyden seurauksia arvosteltaessa, vallanjoon kannalta jne.

²³¹ Volkmar s. 259. Samoin Fuss, Die öffentliche Verwaltung 1964 s. 525.

²³² Ks. Laband II s. 2.

nen on abstraktisella tavalla ilmaistun kokonaisuuden ainoa ilmenemismuoto esillä olevassa tapauksessa, jälkimmäinen taas yksinensä koko yksikkö, Fall-Einheit; viimeksi mainittu saa vain sitä varten tarkoitettua oikeudellisen sääntelyn,²³³ mikä asian luonnosta johtuen ei voi ulottua kuin yhteen tapaukseen.

Samalla kannalla kuin Laband on myös *Georg Jellinek*.²³⁴ Jellinek ottaa pohtiakseen, mistä johtuu, että aineellinen laki on tavallisesti yleinen. Hän tulee siihen tulokseen, että yksityisiä tapauksia sääntelevä normi käytännössä toistuu yhä uudelleen; tässä mielessä oikeussääntö on yleinen ja pysyvä.²³⁵ Kun jokaisella oikeussääntöä yksittäistapaukseen soveltavalla ratkaisulla on uutta oikeutta luova merkitys, Jellinek ei pidä mahdollisena sitäkään, että koko oikeusjärjestys muodostuisi yksittäistapauksia koskevista säännöistä, vaikka tapahtumien uusiutuminen yhteiskuntaelämässä johtaakin edellä selostetulla tavalla normaalitapauksessa yleisyyteen.²³⁶

Carré de Malberg on periaatteellisesti Labandin kannalla. Hän huomauttaa siitä, että lailla 20. 11. 1873 marsalkka Mac Mahon sai tasavallan presidentin nimityksen ja virassaan toimeenpanovallan käyttö-oikeuden.²³⁷ *Carré de Malberg* mainitsee esimerkkeinä yksittäistapauksia koskevista laeista myös ne tapaukset, joissa lainsäätäjä itse pidentää lailla toimikauttaan tai kieltää lailla entisten hallitsijasukujen jäsenten pääsyn Ranskan alueelle. Muodollisella lailla annetaan toisinaan yksittäistapauksellisia ratkaisuja, minkä takia *Carré de Malbergin* käsityksen mukaan Ranskan positiivinen oikeus ei edellytä yleisyyttä oikeussäännön käsitetunnusmerkiksi.²³⁸

Nawiasky lausuu, että kansalaisen on toimintakäskyn selville saamiseksi etsittävä juuri esillä olevaan yksittäistapaukseen sopiva oikeussääntö.²³⁹ Oikeusjärjestys ei kuitenkaan yleensä sisällä tällaisia normeja, koska kaikki yksittäistapaukseen liittyvät olosuhteet ja muut tunnus-

²³³ Ks. *Laband*, *Reichsstaatsrecht* s. 109 s.

²³⁴ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 237—240.

²³⁵ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 238.

²³⁶ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 238. Jellinek korostaa voimakkaasti s. 241 sitä, että aineellinen laki luo uutta oikeutta: »Ein materielles Gesetz muss neues Recht mit verbindlicher Kraft ausstatten, d.h. in der bestehenden Rechtsordnung noch nicht enthaltene Rechte und Pflichten der Rechtsunterthanen und des Staates normieren, oder mindestens Recht bekräftigen, dunkles Recht aufklären.»

²³⁷ Ks. *Carré de Malberg* I s. 295.

²³⁸ Ks. *Carré de Malberg* I s. 296—300. Samoin *Cahen* s. 113—125.

²³⁹ Ks. *Nawiasky* s. 54.

merkit eivät ole ennalta arvattavissa. Tästä syystä oikeusjärjestys eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta sisältää vain yleisiä ja abstraktisia normeja.

Edellä selostetuista ajatuksista käyvät esille oikeussäännön käsitteellistä yleisyyttä vastaan esitetyt voimakkaat argumentit. Voidaanko oikeussääntöä (a) edes teoreettisesti pitää välttämättä yleisenä normina, kun käytännössä lainsäätäjäkunta jatkuvasti antaa yksittäistapauksellisia normeja? Olisivatko lainsäätäjäkunnan antamat yksittäisnormit konstruoitavissa esimerkiksi poikkeuksiksi yleisistä normeista ja sentään tässä merkityksessä yleisiksi? Samalla nousee välttämättä esille kysymys muodollisten ja aineellisten tunnusmerkkien välisestä suhteesta: voiko esimerkiksi hallintoviranomaisten antamalla yleisellä säännöllä olla lain muotoon liittyviä oikeudellisia ominaisuuksia?²⁴⁰

Oikeussäännön käsitteellistä yleisyyttä vastaan voidaan vielä esittää se, että historiallisesti katsoen yksittäistapausta koskeva sääntö on yleistä sääntöä vanhempi. Englannin parlamentin alahuoneen vaikutusvalta lainsäädännössä sai alkunsa yksityisten henkilöiden anomuksista (petitions), joita esittämällä alahuoneen jäsenet pyrkivät lainsäädäntötoimen alkuunsaattamiseen. Anomukset koskivat etupäässä paikallisia tai yksityisiä etuja, joten ne ovat myöhemmän ns. Private Bill lainsäädännön edelläkävijöitä. Kun usein sattui, että monet anomukset käsittelivät samoja asioita, alahuone päätti esittää ne omissa nimissään.²⁴¹ Ensimmäisen kerran tapahtui näin vuonna 1327, ja siten saivat alkunsa yleistä merkitystä omaavat statuutit, Public Acts. Moniin vuosisatoihin ei tosin vielä tehty tarkkaa eroa yksityisen henkilön valitukseen myöntymisen eli tuomiovallan käytön, ja suurehkon kansalaisten joukon valituksiin suostumisen eli lainsäädäntövallan käytön välillä. Myös Yhdysvalloissa ns. Private Bill lainsäädäntö on yleisiä lakeja vanhempi. Private Bill lainsäädännön merkitys on vieläkin melkoinen, esim. 1920-luvulla jouduttiin Yhdysvaltain kongressissa käsittelemään vuosittain 12 000—13 000 tällaista säädöstä.²⁴² Englannissa sen sijaan po. lainsäädännön lajin merkitys on tätä nykyä vähäinen.²⁴³

²⁴⁰ Vrt. *Carré de Malberg* I s. 294: »La véritable vertu protectrice des lois découle moins de leur généralité que du fait qu'elles dépendent et émanent d'une autorité supérieure. Le règlement fait par les administrateurs est bien général; et cependant, qui admettrait que sa généralité suffise à assurer un régime complet de légalité?»

²⁴¹ Ks. *Mackenzie* s. 26 s.

²⁴² Ks. *Fraenkel* s. 238.

²⁴³ Ks. tästä kysymyksestä yleensä *Jennings*, Parliament, Chapter XIII (Private Bill legislation).

Niiden tutkijoiden kannalta, jota määrittelevät lain tai oikeussäännön yksinomaan muodollisin perustein, ei tietenkään kysymyksellä aineellisen lain tai oikeussäännön sisällöstä ole erityistä merkitystä. Jos hallintokoneiston sisäisiä yleisiä sääntöjä ei ilman muuta pidetä ei-oikeussääntöinä, näiden sääntöjen oikeudellinen luonnehdinta on monitahoinen ongelma.

Tässä kohdin ei ole syytä vertailla keskenään oikeussäännön yleisyyden puolesta ja sitä vastaan esitettyjen argumenttien pätevyyttä, ks. tarkemmin s. 110 ss. Se ei olisi mahdollistakaan, ennen kuin olisi tarkoin selvitetty, tarkoittaako oikeussääntöä koskeva väittämä oikeussääntöä ainoastaan oikeusteoreettisena taikka vain positiivisoikeudellisena käsitteenä vaiko kummassakin mielessä, samaistetaan asianomaisen tutkijan kotivaltiossa oikeussäännön (a) käsite aineellisen lain kanssa vai puhutaanko oikeussäännöistä laajemmassa mielessä jne. Niitä monia varsin yksityiskohtaisia esityksiä, joissa näitä kysymyksiä on käsitelty ulkomaisessa kirjallisuudessa, mutta joissa ei ole suoritettu edellä tarkoittamiani perusselvityksiä, on näennäisestä selkeydestä huolimatta luettava varsin kriittisesti, koska samaa termiä saatetaan käyttää tarkoittamaan erilaisia asioita.

Oikeussäännön imperatiivisuus. Oikeussääntöä pidetään varsin yleisesti käskynä eli imperatiivina, jonka katsotaan toisinaan kohdistuvan oikeussubjekteihin, toisinaan taas niihin valtioelimiin, joiden tehtävänä on huolehtia oikeusjärjestyksen ylläpitämisestä.²⁴⁴ Oikeussäännön imperatiivisuus ilmenee siitä, että sitä on toteltava — tavallisesti sanktion

²⁴⁴ Tunnettu imperatiiviteorian edustaja *Thon* lausuu s. 8: »Das gesammte Recht einer Gemeinschaft ist nichts als ein Complex von Imperativen.» Ks. myös m.t. s. 69.

Austin s. 1 aloittaa kuuluisat luentonsa seuraavasti: »Laws proper, or properly so called, are commands.»

Lukemattomat tutkijat ovat eri tavoin toistelleet käsitystä, jonka mukaan oikeussäännöt ovat imperatiiveja, ks. esim. *Duguit* II s. 180 ss.; *Masnata* s. 59; *Wolff Verwaltungsrecht* s. 89 sekä imperatiiviteorian edustajista *Sainio*, DL 1928 s. 93 s. ja alaviitteessä 16 oleva kirjallisuusluettelo.

Useat oppisuunnat ja tutkijat — *Hägerström*, *Lundstedt*, *Olivecrona*, *Ross*, *Holmes*, *Kelsen* ym. — ovat eri lähtökohdista arvostelleet käsitystä oikeussäännön imperatiivisuudesta. Mitä ns. imperatiiviteorialla tarkoitetaan, missä määrin sen käsityskantojen on vielä katsottava olevan päteviä ja missä määrin arvostelu on johtanut uusiin käsityksiin oikeuden imperatiivisuudesta — kaikki nämä kysymykset on tässä jätettävä tarkemmin tutkimatta lukuun ottamatta niitä huomautuksia, joita seuraaviin alaviitteisiin sisältyy. Esitetystä arvostelusta ks. *Sainio*, DL 1928 s. 94 ss.; *Lahtinen* s. 26 ss.; *Castberg*, Problems of legal philosophy s. 24—33.

uhalla — siitä hetkestä lähtien kun se tulee voimaan, samoin kuin siitä, että sääntö vaikuttaa toimintapakon tavoin oikeussubjektien mielessä. Monet tutkijat pitävät oikeussäännön imperatiivisuutta niin selvänä asiana, että he eivät käsittele sitä erityisesti.

Hohfeld rakentaa oikeudellisia suhteita eli relaatioita koskevan järjestelmänsä²⁴⁵ oikeudellisen ajattelun aksioomille, joita ovat oikeuden (right) neljän peruskäsitteen (right, privilege, power & immunity) loogiset suhteet tiettyihin muihin käsitteisiin.²⁴⁶ Oikeuslauseeseen, mikä on oikeussäännön kielellinen ilmaisu, voi sisältyä imperatiivien lisäksi myös tosiasiatoteamuksia, arvoarvostelmia, määritelmiä ja käsitteitä, sallimista tarkoittavia ilmaisuja, virkkeen eri osia kielellisesti yhdistäviä sanoja ja lauseita jne. Sellaistenkin lauseen osien, jotka eivät ole kiellon tai käskyn muodossa ilmaistuja imperatiiveja,²⁴⁷ oikeudellinen merkitys on saatavissa selville niiden suhteesta *Hohfeldin* järjestelmän mukaisiin aksioomiin. Vaikka oikeussääntö olisi ulkonaisesti muussa kuin imperatiivin muodossa, ei tämä estä säännöksen imperatiivisuutta.²⁴⁸

²⁴⁵ *Hohfeldin* käyttämät oikeudellisia relaatioita osoittavat neljä peruskäsitettä ja neljä ns. korrelatiivista käsitettä ovat pienimmät yhteiset nimittäjät, joilla kaikki oikeussuhteet voidaan ilmaista, *Hohfeld* s. 63 s. Ne sopivat kuitenkin parhaiten yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden selittämiseen, ks. esim. *J. T. Cameron, Two jurisprudential case notes, The Juridical Review* 1964 s. 155—157.

²⁴⁶ Ks. *Moritz* s. 14 s. ja passim.

Ne korrelatiiviset käsitteet, jotka ilmaisevat oikeudellisia etuja vastaavia velvoituksia, ovat »duty», »no-right», »liability» ja »disability».

Oikeudelliset perusrelaatiot ovat *Hohfeldin* s. 36 mukaan seuraavat:

jural	right	privilege	power	immunity
opposites	no-right	duty	disability	liability
jural	right	privilege	power	immunity
correlatives	duty	no-right	liability	disability

Ks. myös *Corbin* s. 641: »If A invades B's house, we... say that B had a right that A should not intrude and that A had a duty to stay out. But if B had invited A to enter... we say that B had no right that A should stay out and that A had the privilege of entering.»

Hohfeldin suorittamasta analyysistä ks. *Eckhoff, Rettsvesen og rettsvitenskap i U.S.A.* s. 288—297.

²⁴⁷ Myös sallimista osoittava tahdonilmaisu on inhimilliseen toimintaan vaikuttava imperatiivi, *Alanen, Yleinen oikeustiede* s. 51 ja *Lahtinen* s. 35 ss.

Miten normit voidaan jaotella eri tyyppeihin ks. IV. 4. A.

²⁴⁸ Käsky kirjoitetaan usein indikatiivin tai konjunktiivin muotoon, *Esser* s. 137; *Ross, Om ret og retfaerdighed* s. 18; *Olivecrona, Lagens imperativ* s. 8 s., s. 25 ja s. 17: »Imperativtecknet skiftar i de olika fallen. Det finns ett otal nyanser, avpassade efter olika situationer.»

Hägerström ja *Lundstedt* sekä heidän ajatuksiaan edelleen kehitellyt *Olivecrona* ²⁴⁹ ovat Ruotsissa pyrkineet poistamaan oikeudesta siinä havaitsemiaan maagisia ja metafyyssillisiä aineksia. *Fries* kiteyttää *Olivecronan* ajatukset mm. seuraaviin teeseihin:²⁵⁰

— oikeussäännöillä ei ole objektiivista sitovan voiman tai pätevyyyden ominaisuutta, vaan kysymyksessä on sidottuna olemisen tunne;

— oikeussääntö on tiettyä kuviteltua tilannetta varten annettu toimintamalli, »handlingsmönster», jonka kanssa käskynilmaus, »skall», assosioituu;

— lainsäädäntömenettely on psykologisesti tehokas mekanismi toimintamallien laatimista varten; sen voima perustuu valtiosäännön kunnioittamiseen;

— lainsäädäntö ei suurelta osin merkitse suoranaisten toimintasääntöjen antamista, vaan sisältää sääntöjä oikeuksien ja velvollisuuksien syntymisestä, muuttamisesta ja lakkaamisesta; nekin on tosin tarkoitettu antamaan johtoa yksityisten ja virkamiesten käyttäytymistä varten (*dirigera handlingssättet*);²⁵¹ sekä

Vrt. myös *Haenel* s. 123 sekä derogatorisista normeista *Kelsen*, *Derogation* s. 342.

²⁴⁹ Tähän ns. Uppsalan koulukuntaan kuuluvien tutkijain teoksista on ilmestynyt uusintapainoksia ja yhteenvetoja, ks. esim. *Axel Hägerström*, *Rätten och staten. Tre föreläsningar om rätts- och statsfilosofi*. Stockholm 1963; *sama*, *Inquiries into the nature of law and morals*. Stockholm 1953; *A. V. Lundstedt*, *Law and justice*. Stockholm 1952.

Olivecronan tuotannosta antaa keskitetyn selostuksen *Fries* s. 9 ss.

²⁵⁰ *Ks. Fries* s. 11–13.

²⁵¹ Uppsalan koulukunnalla on ollut tehtävänsä mm. oikeussääntöjen eri ryhmien luonteen ymmärtämisen tai oikeuden imperatiivisuuden selvittämisessä. Näissä suhteissa sen käsitykset tuntuvat tulleen yleisestikin hyväksytyiksi ja on ilmeistä, että ns. imperatiiviteoria sellaisessa muodossa kuin *Thon* sen käsittää s. 69 on siirtynyt historiaan: »Das Recht einer Gemeinschaft ist ihr Wille, mittels dessen sie das Verhalten derer zu bestimmen sucht, welche sie sich diesem Willen unterworfen denkt. Alles Recht besteht in Imperativen.»

Vuorio, Työsuhteen ehtojen määrittäminen s. 50–56 ja s. 65 s. tarkastelee Uppsalan koulukunnan käsityksiä ja huomauttaa, että oppisuunta pyrkii — ehkä ymmärtäen käsitteen ja siitä käytetyn termin samoiksi asioiksi — korvaamaan käsitteet uusilla mm. käyttäen normi-termin asemasta termiä »handlingsmönster». *Vuorion* käsityksen mukaan koulukunta ei kuitenkaan juuri vie eteenpäin varsinaista oikeustieteellistä keskustelua. Hän lausuu omana käsityksenään s. 65, että »ei ole aihetta edes yrittää sanareformia, vaan korostaa ko. sanojen erilaista käyttöä».

Olivecrona myöntää, *Det rättsliga språket* s. 8, että käytännön elämässä selvittää hyvin tavanomaisen oikeudellisen kielenkäytön avulla sekä (s. 23 s.) että

— oikeussäännöt koskevat valtion toimielinten kokoonpanoa ja toimintaa, minkä ohella tietyt säännöt kohdistuvat myös yleisöön.

Olivecrona puhuu ns. vapaista imperatiiveista, jotka eivät ole kellekään erityisesti osoitettuja käskyjä (befallningar), vaan koskevat kaikkia kansalaisia tai tietyissä oloissa tahi tilanteessa olevia.²⁵² Vapaa imperatiivi ei, toisin kuin varsinainen käsky, merkitse käskijän ja käskettävän välistä henkilökohtaista suhdetta, mutta silläkin on tietynlaiseen käyttäytymiseen psykologisesti johtavaa vaikutusta. Komitean mietintö tai lakiehdotus saattaa sisältää imperatiivin luonteisia lausumia, mutta vasta niiden velvoittavaksi tulo merkitsee imperatiivin syntymistä.²⁵³

Olivecronan käsitys tuntuu luonteelta positiivisen oikeuden imperatiivisuuden selittämisen kannalta, mikäli muistetaan, että vapaa imperatiivi ei ole mikä tahansa »handlingsmönster», vaan oikeudellisesti velvoittava toiminnan malli.

Muita oikeussäännön tunnusmerkkejä. Edellä on käsitelty oikeussäännön yleisyyden eri dimensioita ja oikeussäännön imperatiivisuutta. Delegationin kannalta katsoen tärkeimmät kysymykset ovat jo tulleet selostetuiksi, mutta kokonaiskäsityksen saamiseksi doktriinista on vielä mainittava eräistä oikeussäännöille annetuista ominaisuuksista.

Hyvin yleisesti esitetään vaatimus, että oikeussäännön käsitteeseen kuuluu välttämättä sanktio.²⁵⁴ Toiset tutkijat ovat vuorostaan sitä mieltä, että sanktio tosin tavallisesti liittyy lakiin, mutta että se on lain

kun oikeuselämässä ja -tieteessä käytetään sanoja aivan kuin ne merkitsisivät epätodellista valtaa tai sidonnaisuutta, tosiasiaa ei sellaista kuitenkaan tarkoiteta, vaan niillä tarkoitetaan teknillistä, asiallisesti tyhjää ilmaisua.

²⁵² Ks. *Olivecrona*, Om lagen och staten s. 39; *sama*, Lagens imperativ s. 20 ss. Vapaat imperatiivit ovat »uttryck för idéer om handlingssätt i tänkta situationer», Om lagen och staten s. 27. Samoin *Hart*, The concept of law s. 21 s. Ns. performatiivisista lauseista ks. *Olivecrona*, Det rättsliga språket s. 35.

Myös *Regnéll* s. 151 s. käsittää imperatiivilauseen toimintamallina, missä imperatiivilla on ns. »appellfunktion», so. se ei vain osoita toiminnan mallia vaan antaa myös toimintaimpulssin.

²⁵³ Ks. *Olivecrona*, Lagens imperativ s. 26: »Proklamerandet av en text såsom lag i författningsenlig form fungerar såsom ett imperativtecken.»

Siitä mitä *Hägerström* lausuu velvoitettuna olemisen käsitteestä ks. *Sainion* selostusta, DL 1928 s. 100 ss.

²⁵⁴ Ks. *Roubier*, Théorie générale s. 32 ss. Vrt. alaviitteeseen 256.

Ks. myös *Hart* in, The concept of law s. 33—38, mielenkiintoista esitystä erityyppisiin sääntöihin liittyvistä erilaisista sanktioista. *Reale* osoittaa s. 241 ss., että oikeusnormi on arvovalinnan tulos ja että kerran tehtyä valintaa on suojeltava.

ulkopuolinen elementti.²⁵⁵ Monilla perustuslakien säännöksillä ei ole lainkaan sanktiota.²⁵⁶

Jellinek ja *Anschütz* katsovat, että oikeussäännön tulee olla annettu yhteiskunnallisten rajoitusten aikaansaamiseksi.²⁵⁷ Ratkaiseva merkitys on vain lähimmällä välittömällä tarkoituksella.²⁵⁸ *Jesch* lausuu, että tämä vaatimus on itse asiassa sama kuin perustuslaillisen teorian, so. henkilökohtaisen vapauden ja omaisuuden eli yleensä kansalaisille kuuluvien oikeuksien käytön mahdollisimman vähäinen rajoittaminen.²⁵⁹

Eräiden tutkijain mielestä laille on vielä ominaista, että se pyrkii yleisen edun toteuttamiseen,²⁶⁰ oikeudenmukaisuuteen,²⁶¹ on järkevä,²⁶² kohdistuu tulevaisuuteen²⁶³ tai on tosiasiallisesti noudatettu sääntö.²⁶⁴

²⁵⁵ Ks. *Masnata* s. 61: »La règle de droit contient un certain nombre d'éléments intrinsèques: règle générale, durable, impérative etc. En revanche, la sanction est un élément extérieur à la loi.»

Hart, The concept of law s. 28 viittaa yksityisautonomiaan ja lausuu sen osoittavan, että kaikki oikeussäännöt eivät ole sanktion uhan alaisia. Ks. yksityisautonomiasta IV. 4. B.

Sanktio-termiä käytetään tässä merkityksessä rangaistusmääräys tai muu pakokeino, jolla pyritään takaamaan oikeussäännöksen noudattaminen.

²⁵⁶ *Roubier*, Théorie générale s. 39 s. esittää *lex imperfecta*-tapauksina tietyt valtiosääntöön tai kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvät määräykset. Niilläkin on hänen mielestään kuitenkin epäsuoria sanktioita. Samoin *Dahm* s. 33 s.

²⁵⁷ Ks. *Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 240, vrt. s. 213.

²⁵⁸ Vaikeudesta päästä selville säännön välillisestä ja välittömästä tarkoituksesta ks. s. 108.

²⁵⁹ Ks. *Jesch* s. 12 ja 14.

²⁶⁰ Ks. *Rousseau* s. 59; *Masnata* s. 62 ss.

²⁶¹ Oikeussääntöä annettaessa tulee ainakin pyrkiä oikeudenmukaisuuteen, *Kipp* s. 859; *Imboden*, Gesetz als Garantie s. 39; *Blum* s. 10.

Ks. myös *Recasens-Siches* s. 194: »A legal rule is a means chosen to bring about certain effects in a social situation, precisely those effects which are considered as just and adequate in a certain time and place.»

²⁶² Ks. *Montesquieu* I s. 10: »La loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre.»

²⁶³ Ks. *Masnata* s. 58. Hän määrittelee s. 47 s. lain laajasti käsitettynä hyvin monipuolisesti, se on »une règle général (abstraite et impersonnelle), durable, écrite pour l'avenir, impérative, susceptible d'être imposée à l'homme sous la pression d'une contrainte extérieure, et édictée dans l'intérêt public.»

²⁶⁴ Varsinkin amerikkalaisen realistisen eli behavioristisen oikeustieteen suunnan sekä eräiden muidenkin ajatussuuntien mielestä voimassa olevana oikeutena olisi pidettävä pääasiallisesti sitä, mitä tuomioistuimet kussakin yksittäistapauksessa oikeutena soveltavat. Tällainen käsitys näyttää olevan vallalla lähinnä niissä maissa, joissa tapaoikeudelle annetaan tärkeä merkitys oikeuslähteenä ja tunnustetaan ennakkoratkaisujen sitovuus. *Illum*, JFT 1962 s. 381 luonnehtii po. käsi-

Lain suhteellinen pysyvyys,²⁶⁵ joka myös toisinaan asetetaan käsitetunusmerkiksi, on vain eräs yleisyyden muoto.

Verraten yleinen on seuraava kanta: oikeussääntöä pidetään yleisenä, abstraktisena ja imperatiivisena, mutta ei tarkemmin määritellä, kohdistuvatko oikeudet ja velvollisuudet hallintokoneiston ulkopuolisiin tai hallintokoneistoon kuuluviin taikka kumpaiseenkin ryhmään.²⁶⁶

C. Muodollinen laki

Mitä muodollisella lailla tarkoitetaan. Muodollinen laki on valtion toimielimen päätös, joka on syntynyt erityisellä, asianomaisen maan valtiosäännössä lain säätämistä varten määrätyllä menettelytavalla.²⁶⁷ Se ei välttämättömästi sisällä aineellista lakia eli oikeussääntöjä(a).²⁶⁸

Muodollinen laki sisältää tavallisimmin kansanedustuslaitoksen ja valtion päämiehen yhteisen päätöksen.²⁶⁹ Sen käsite vakaantui valtio-oikeuteen vähitellen vuodesta 1789 lähtien, jolloin perustuslakia säätävä

tyksen seuraavasti: »Retten er den retsanvendelse, som finder sted ved domstolene.» Ks. myös *Aubert*, SJT 1952 s. 525; *Ahländer*, *Är juridiken en vetenskap?* s. 64 ja s. 76 sekä s. 68 ss.; *Eckhoff*, *Rettsvesen og rettsvitenskap i U.S.A.* s. 241 ja s. 262 ss.

²⁶⁵ Ks. *Cotteret* s. 15; *Hart*, *The concept of law* s. 23; *Imboden*, *Gesetz als Garantie* s. 39.

²⁶⁶ *Ståhlbergin*, *Hallinto-oikeus* s. 1 antama määritelmä on esimerkillisen edellytyksetön ja siis laajalti käyttökelpoinen: »Lainsäädännöllä luo valtio lakia, s.o. oikeussääntöjä, jotka määräedellytyksiin liittävät velvollisuuksia ja oikeuksia ja siten vetävät samalla kertaa rajoittavia ja turvaavia rajoja inhimilliselle toimintavapaudelle.» Vrt. myös *Mayer* I s. 66 sekä *Blum* s. 8: »Die Rechtssetzung als Ausgestaltung der Rechtsordnung bedeutet aber die Aufstellung positiver Rechtsnormen, die durch die Rechtsanwendung — Rechtsprechung und Verwaltung — ihre Individualisierung und Konkretisierung erfahren.»

²⁶⁷ Ks. *Jesch* s. 9; *Forsthoff*, *Verwaltungsrecht* s. 114 ja 8; *Merk* s. 59; *Castberg* I s. 298; *Kipp* s. 860; *Blum* s. 38 kirjallisuusluetteloineen.

²⁶⁸ Ks. *Laband* II s. 61 ja 63.

²⁶⁹ Ks. *Castberg* I s. 298.

Parlamentin päätökset saattavat esiintyä muussakin kuin lain muodossa. Näin on asianlaita esim. Sveitsissä ja Norjassa. *Fleiner & Giacometti* s. 738 lausuu: »Den Gegensatz zur Bundesverfassung bilden die Bundesgesetze und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse.» Viimeksi mainituista ks. tarkemmin m.t. s. 742 ss. Sveitsissä myös kansa osallistuu säännönmukaisesti lainsäädäntömenettelyyn kansanäänestysellä.

Storting voi tehdä plenum-päätöksiä ainakin asioissa, jotka eivät koske aineellista lakia, ks. *Castberg* I s. 314 (*flertallsbeslutninger i plenum*).

kansalliskokous Ranskassa päätti, että kaikkia sen antamia säännöksiä oli sisällöstä riippumatta nimitettävä laeiksi.²⁷⁰ Muodollisia lakeja ovat perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt lait.²⁷¹

Muodollisella lailla on tiettyjä ulkoisia ominaisuuksia, jotka erottavat sen muista valtiotoimista. Tutkimukseni kannalta on syytä mainita ainakin seuraavista muodollisten lakien ominaisuuksista:

- päätöksen nimityksenä on laki,
- lain johdannossa mainitaan lain syntyneen parlamentin päätöksen mukaisesti,
- laki julkaistaan säädöskokoelmassa sillä tavalla kuin lakien yms. säädösten julkaisemisesta on erikseen säädetty, sekä
- lailla on muodollinen ja aineellinen lainvoima.

Muodollinen ja aineellinen lainvoima. Perustuslaillisen koulukunnan ansiosta eräät oikeuslähteitä koskevat kysymykset ovat tulleet yksityiskohtaisesti tutkituiksi. Kun lain ja asetuksen kaksoiskäsittettä koskevan opin eräänä tarkoituksena oli kansanedustuslaitoksen ja hallitsijan toimivaltuuksien rajaaminen, oli saatava selville po. toimielinten kompetenssia koskevat periaatteet. Erittäin tärkeänä pidettiin, että valtion päämies ei saanut asetuksenantovaltaansa käyttäessään puuttua kansanedustuslaitokselle kuuluviin valtaoikeuksiin.

Mayer, jota pidetään lainvoimaa koskevien kysymysten asiantuntijana, käsittelee niitä kirjansa siinä luvussa, jonka nimenä on kuvaavasti »Die Herrschaft des Gesetzes».²⁷² Muodollinen laki on hallintotoimiin verraten hierarkkisesti ylempi ja oikeusvaikutuksiltaan voimakkaampi niissä asioissa, jotka kuuluvat kansanedustuslaitoksen toimivaltaan. Muodolliselle laille on ominaista oikeussääntöjä luova voima, lakien hierarkkisesti korkeampi asema muihin valtion toimiin verraten (*Vorrang des Gesetzes*) samoin kuin välttämättömyys käyttää muodollista lakia asioiden sääntelemiseksi tietyllä laille varatulla toimialueella

²⁷⁰ Ks. *Castberg*, Norsk retstidende 1918 s. 725 ss.

²⁷¹ Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettuja lakeja voitaisiin nimittää perustuslaeiksi, mutta tämä ei ole välttämätöntä eikä niin yleensä menetelläkään. Perustuslainsäätämisyjärjestystä käytetään näet myös poikkeuksien tekemiseen perustuslaista luokittelematta poikkeavaa lakia itseään perustuslaiksi, minkä ohella useimpien maiden oikeudessa ei ole lainkaan syytä erottaa perustuslakeja, ks. tarkemmin s. 132 s. Perustuslainsäätämisyjärjestys on näin ollen ainoastaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä vaikeamman lainsäädäntömenettelyn nimitys.

²⁷² Ks. *Mayer* I s. 64 ss.

(Vorbehalt des Gesetzes).²⁷³ Mayer lausuu myös, että alunperin yksin lailla käytettäväksi kuulunutta lainsäädännöllistä toimivaltaa voidaan lailla siirtää muille viranomaisille.²⁷⁴ Näin syntyy asetuksenantovalta ja lainsäädännöllinen autonomia.²⁷⁵

Lakien ja hierarkkisesti alempien säädösten välisiä oikeudellisia suhteita koskevia säännöksiä sisältyy tavallisesti myös positiiviseen oikeuteen.²⁷⁶ Ne voidaan kiteyttää seuraaviksi ns. muodollista lainvoimaa koskeviksi ja eri maiden oikeusjärjestyksissä yleisesti hyväksytyiksi periaateiksi, joiden katsotaan soveltuvan jokaiseen muodolliseen lakiin sen asiasisällöstä riippumatta:

— muodollinen laki kumoaa tai tekee vaikutuksettomiksi sinänsä, eo ipso, kaikki sen kanssa ristiriitaiset säännökset, jotka sisältyvät aikaisemmin annettuihin hierarkkisesti samalla tasolla oleviin tai alemmanasteisiin säädöksiin (lain derogatorinen voima);²⁷⁷

— muodollinen laki voidaan muuttaa, kumota, selittää tai ylimalkaan korvata²⁷⁸ ainoastaan muodollisella lailla, lain voimaiseksi kiteytyneellä tapaoikeuden säännöllä²⁷⁹ tai muodollisen lain sisältämän valtuutuksen perusteella annetulla lakia alempiasteisella säädöksellä;

²⁷³ Ks. Mayer I s. 65; Dahm s. 312 s.; Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien s. 8 s.; Jellinek, Verwaltungsrecht s. 121.

²⁷⁴ Ks. Mayer I s. 67. Laki siirtää oikeussääntöjä luovan voimansa, »seine rechtssatzschaffende Kraft insoweit auf sie überträgt».

²⁷⁵ Suomen oikeuteen ei sovellu Mayerin käsitys, jonka mukaan kaikki hallintoviranomaisten omaama lainsäädännöllinen toimivalta olisi siirrettyä.

²⁷⁶ Ruotsissa tapaoikeus vaikuttaa muodollista lainvoimaa koskeviin sääntöihin, Herlitz, Om lagstiftningen s. 409.

²⁷⁷ Ks. Mayer I s. 68; Jellinek, Verwaltungsrecht s. 121; Carré de Malberg I s. 281; Laband II s. 68; Ross II s. 415.

Derogatorisen voiman syistä ks. Waline, R.D.P. 1959 s. 701: »La superiorité de la loi est une conséquence de la souveraineté nationale.»

Kelsen, Derogation s. 339 lausuu, että derogaatio on eräs normin funktioista käskemisen, kieltämisen ja sallimisen lisäksi, mutta se ei koske käyttäytymistä vaan normin pätevyyttä. Hän huomauttaa s. 354 s. myös siitä, että kun derogaatio ei ole logiikan periaate vaan positiivisoikeudellisen normin funktio, derogaatio tapahtuu vain jos siitä on positiivisoikeudellinen säännös tai sen tapahtuminen ilman muuta oletetaan.

²⁷⁸ Ks. Thoma, Der Vorbehalt der Legislative s. 222; Fleiner & Giacometti s. 760 s.; Carré de Malberg I s. 281; Laband II s. 68; Castberg I s. 312; Jellinek, Gesetz und Verordnung s. 248 ja 250; Jellinek, Verwaltungsrecht s. 121; Ross I s. 193 s.; Andersen, Statsforfatningsret s. 539; Thulin s. 164 ss.

²⁷⁹ Kelsen, Reine Rechtslehre s. 233 huomauttaa, että säädännäinen oikeus ja

— ainakin eräillä valtiosääntöön kuuluvilla laeilla on useimmissa maissa ns. korotettu muodollinen lainvoima, mikä merkitsee sitä, että niitä ei voida antaa, muuttaa, kumota tai selittää eikä niistä poikkeuksia tehdä muuten kuin käyttämällä tavallista vaikeampaa lainsäätämisyjärjestystä,²⁸⁰ ns. perustuslainsäätämisyjärjestystä.²⁸¹

Laki saa muodollisen lainvoiman sen jälkeen kun lainsäädäntömenettely on lopussa siihen katsomatta, milloin laki tulee voimaan.²⁸² Sen jälkeen muodollista lakia ei voida muuttaa muulla tavalla kuin uudella muodollisella lailla. *Lammers* luettelee ne tapaukset, jolloin laki menettää muodollisen lainvoimansa.²⁸³ Muodollinen lainvoima häviää sinä päivänä, mikä laissa ilmoitetaan lain lakkaamispäiväksi; lainvoima häviää samoin, kun myöhemmin annettu laki nimenomaisesti kumoaa aikaisemman lain tai myöhemmin annettu laki sisältää aikaisemmin annetun lain kanssa ristiriitaisia säännöksiä, jolloin aikaisemmin annetun lain lainvoima häviää ristiriitaisten säännösten osalta, ei kuitenkaan jos aikaisemmin annettu laki on erityislaki ja myöhemmin annettu yleinen (*lex posterior derogat legi priori*, poikkeuksena kuitenkin, että *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*). Kiistanalaista on, voiko tapaoikeus kumota muodollisen lain; *Lammersin* mukaan se on periaatteessa mahdollista. Lailla ei ole merkitystä, ellei enää ole olemassa tapauksia, joihin sitä voitaisiin soveltaa (*cessante ratione legis, cessat lex ipsa*). — Mainitut *Lammersin* luettelemat säännöt ovat yleisesti hyväksytyt.

Muodollista lakia pidetään kaikkia viranomaisia sitovana ylimpänä normina. Viranomaisten on toiminnassaan noudatettava voimassa olevia muodollisia lakeja ja kansalaisiin kohdistuvien viranomaisten toi-

tapaoikeus derogoivat toisensa *lex posterior derogat legi priori* maksiimin mukaan, ks. kuitenkin tarkemmin *Derogation* s. 343.

²⁸⁰ Ks. *Fleiner & Giacometti* s. 29 ja s. 700 s.; *Castberg* I s. 46; *Maunz*, *Deutsches Staatsrecht* s. 38; *Wheare* s. 6 s., joka myös s. 10 huomauttaa valtiosäännön korotetun aseman johtuvan siitä, että sen avulla voidaan valvoa hallituksen toimintaa.

Puhuttaessa korotetusta muodollisesta lainvoimasta käytetään terminologiaa, joka ei ole täysin tarkka. *Laband* II s. 72 ja *Haenel* s. 113 osoittavat, että niin lain kuin perustuslain muodollinen lainvoima, so. sen intensiteetti ja vaikutus, on sama, vain lainvoiman syntymisen ja muuttumisen edellytykset ovat erilaiset.

²⁸¹ Kuten alaviitteestä 271 ilmenee, perustuslainsäätämisyjärjestys on vaikeamman lainsäätämistavan nimitys eikä siinä järjestyksessä annettuja säädöksiä ole välttämättä pidettävä perustuslakeina.

²⁸² Voimaantulosta ks. V. 1. B.

²⁸³ Ks. *Lammers* s. 862 s.

Ks. myös *Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 141 s.; *Peters*, *Verwaltung* s. 94.

menpiteiden tulee ainakin välillisesti perustua muodolliseen lakiin (hallinnon lainalaisuus- eli legaliteettiperiaate).²⁸⁴ Yksityisten oikeuspiiriin puuttumiseen tarvitaan näin ollen muodollisella lailla myönnetty toimivalta.

Perustuslainsäätämisyjärjestys eli vaikeutettu säätämismuoto merkitsee tavallisimmin kvalifioitun enemmistön vaatimusta, muutoksen hyväksymistä lopullisesti vasta uusien vaalien jälkeen, tai kumpaakin.²⁸⁵ Uusien vaalien vaatimus perustuu siihen sinänsä kansanvaltaiseen ajatukseen, että kansan tulisi saada lausua mielensä tärkeistä poliittisista kysymyksistä, joihin tietenkin kuuluu valtiosäännön muuttaminen. Valtiosääntöä, jonka muuttaminen on mahdollista vain po. vaikeutettuja muotoja noudattaen, nimitetään jäykäksi (rigid) valtiosäännöksi.²⁸⁶ Jos kaikki valtiosääntölait ovat muutettavissa samassa järjestyksessä kuin

²⁸⁴ Ks. *Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 6 s., s. 88 s. ja s. 121; *Castberg*, *De baerende ideer* s. 22 s.; *Esser* s. 110; *Griffith & Street* s. 21; yksityiskohtaisesti *Torstein Eckhoff*, *Legalitetsprinsippet* (Jussens Venner Serie W nr. 5). Monistettu; *Schmitt*, *Legalität* s. 9—19.

Fleiner kirjoittaa s. 67 s., että sellaisella alueella, mitä laki ei sääntelee, asetus voidaan antaa vain secundum legem, nimenomaisen valtuutuksen perusteella tai lain hiljaisesti salliessa, muttei milloinkaan contra legem.

Imboden, *Gesetz als Garantie* s. 8—10 katsoo, että vallanjako-opin toteuttaminen edellyttää hallinnon sitomista lakiin. Tämä postulaatti muuttui saksalaisen oikeustieteen vaikutuksesta itsenäiseksi oikeusperiaatteeksi. Se tarkoittaa sitä, että vain yleisen normin perusteella voidaan kansalaiselle määrätä velvoituksia ja myöntää oikeuksia (das Erfordernis des Rechtssatzes) sekä sitä, että lainsäätäjän on lain muodossa säädettävä kaikki yleiset hallintoa koskevat säännöt (das Erfordernis der Gesetzesform). *Marti*, *Urbild und Verfassung* s. 66 kiteyttää sveitsiläisen oikeusvaltioajatuksen seuraavaan vaatimukseen: »Alles, was im Staate geschieht, soll im Namen des Gesetzes geschehen».

Jellinek huomauttaa yllä mainitussa teoksessa s. 122 myös siitä, että lakia ei tarvita valtion ja yksilön välisen suhteen perustaksi silloin, kun on kyseessä erityinen vallanalaisuussuhde, ks. siitä s. 94 s. Samoin *Mayer* I s. 101 s.

²⁸⁵ Valtiosääntöjen muuttamista koskevasta kirjallisuudesta ks. luetteloa *Loewenstein*, *Verfassungsänderung* s. 7 alaviite 2. Hän mainitsee s. 29 ja s. 32 s., että tavallisin muutostekniikka edellyttää kvalifioitua enemmistöä parlamentissa sekä äänestäjäkunnan osallistumista muutokseen joko välillisesti vaaleissa tai välittömästi kansanäänestyksessä.

Skandinavian maissa edellytetään vaaleja perustuslain muutoksen esittämisen ja hyväksymisen välillä, ks. Ruotsin hallitusmuodon 81 § ja valtiopäiväjärjestyksen 64 §, Tanskan valtiosäännön 88 § ja Norjan valtiosäännön 112 §.

Ks. yleisesti *Herlitz* II s. 72 ss.

²⁸⁶ Ks. *Loewenstein*, *Verfassungsänderung* s. 29; *Wheare* s. 21; *Fleiner & Giacometti* s. 29; *Barthélemy & Duez* s. 185.

muutkin lait, maassa ei ole muodollista perustuslainvoimaa omaavia lakeja laisinkaan ja maan valtiosääntöä nimitetään joustavaksi (flexible) valtiosäännöksi.²⁸⁷ Perustuslainsäätämisyjärjestyksen monien muunnosten johdosta ero jäykkien ja joustavien valtiosääntöjen välillä on siinä määrin suhteellinen, että *Loewenstein* epäilee, onko syytä lainkaan tehdä po. eroa.²⁸⁸

Perustuslaita ja tavalliselta lailta voidaan poistaa niiden muodollinen lainvoima erityisellä lainsäädäntötoimenpiteellä, mitä nimitetään dekonstitutionalisaatioksi tai delegalisaatioksi.²⁸⁹ Menettely edellyttää perustuslakiin nähden perustuslainsäätämisyjärjestystä. Dekonstitutionaloitu laki on muutettavissa tavallisella lailla ja delegaloitu laki asetuksella.

Muodollinen laki saa yleensä myös aineellisen lainvoiman, millä tarkoitetaan sitä, että laki tulee voimaan viranomaisia ja kansalaisia sitovalla, velvoittavalla tavalla.²⁹⁰ Muodollisen lain muodollinen ja aineellinen lainvoima eivät useinkaan ala samanaikaisesti.

Lain sitova voima kohdistuu jokaiseen lain alaiseen. Siksi on välttämätöntä, että julkaisemalla laki säädöskokoelmassa²⁹¹ annetaan kan-

²⁸⁷ *Loewenstein*, Verfassungsänderung s. 30 nimeää joustavan valtiosäännön maiksi Israelin, Kanadan ja Uuden Seelannin. Englanti kuuluu luonnollisesti tähän ryhmään.

Ks. myös *Barthélemy & Duez* s. 185.

²⁸⁸ Ks. *Loewenstein*, Verfassungsänderung s. 29. *Wheare* s. 22 näkee po. jaottelussa tiettyjä etuja, mutta katsoo s. 24, että itse asiassa valtiosäännöt olisi luokiteltava sen nojalla, miten useasti niitä käytännössä muutetaan.

Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja s. 129 alaviite 7 katsoo, että formalistista puolta korostavalla tyypittelyllä on vertailumielessä erityinen merkitys Suomen valtiosäännön perusoikeussäännösten ymmärtämiselle. Tämä kanta on Suomen oloihin nähden perusteltavissa, mutta muualla korostettaneen enemmän valtiosääntöjen tosiasiallisen muuttumisen merkitystä luokitteluperusteena, koska valtiosääntöä ei käsitetä yhtä tiukasti yhteiskunnallista vallankäyttöä sitovaksi perussäännöksi kuin meillä on tapana.

²⁸⁹ Ks. *Laband* II s. 72 s.

Herlitz II s. 73 mainitsee, että Ruotsissa on dekonstitutionaloitu mm. valtiopäivävaaleja koskevat säännökset vuonna 1909 sekä valtioneuvoston organisaatiota koskevia säännöksiä vuosina 1918 ja 1941.

²⁹⁰ Ks. *Lammers* s. 858; *Kaira*, JFT 1961 s. 360, joka myös huomauttaa, että laki saa muodollisen lainvoiman lainsäätämisyprosessin päätyttyä.

²⁹¹ Useimpien maiden positiivisessa oikeudessa on lakien julkaisemisesta ja etenkin niiden voimaantulosta yksityiskohtaisempia säännöksiä kuin Suomen oikeudessa, ks. esim. *Kaira*, JFT 1961 s. 360; *Andenaes*, Statsforfatningen s. 173; *Andersen*, Forvaltningsret s. 20—25; *Esser* s. 130; *Maunz*, Deutsches Staatsrecht s. 202 s.

salaiselle ainakin periaatteessa mahdollisuus saada laista tieto.²⁰² Usein määrätään, että laki tulee voimaan vasta tiettyinä päivinä tulevaisuudessa tai tietyn ajan kuluessa sen julkaisemisesta. Ellei laissa lausuta mitään voimaantulopäivästä, lain katsotaan tulevan voimaan sen vahvistamispäivänä, välittömästi julkaisemisen jälkeen tai tietyn ajan kuluessa julkaisemisesta.

Lakien aineellinen lainvoima sitoo hallintoviranomaisten lisäksi myös tuomioistuimia, mutta monissa maissa on yleisillä tuomioistumilla tai erityisellä valtiosääntötuomioistuimella toimivalta tarkastaa lakien perustuslainmukaisuutta.²⁰³

Perustuslaki ja valtiosääntö. Valtiosääntöön luetaan ne säännökset, jotka määräävät valtion ylimmistä toimielimistä, niiden kokoonpanosta ja toimivallasta, kansalaisten perusoikeuksista sekä kansalaisten ja valtion välisistä suhteista.²⁰⁴ Valtiosääntö-sana on tässä merkityksessä aineellisoikeudellinen käsite; valtiosääntöön kuuluu perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettuja muodollisia lakeja sekä alemmanasteisiakin säädöksiä.

Perustuslaki — eli lähinnä valtiosääntö muodollisessa mielessä — on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettu muodollinen laki, joka on tavallista lakia hierarkkisesti ylempiasteinen.²⁰⁵ Joskin ulkomaisessa

Huomaa mitä *Fuss*, Die öffentliche Verwaltung 1964 s. 522 kirjoittaa julkaisemistavoista: »Notwendigkeit der individuellen Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes einerseits und der Publikation eines Rechtssatzes durch eine zweckmässige Verkündungsmassnahme andererseits...»

²⁰² Varsinkin rikosoikeuden alalla on tapana todeta »ignorantia iuris nocet; i.u. neminem excusat». Ks. esim. *Lothar Frede*, *Vademecum latinum*, Zweite Auflage, Stuttgart 1961, po. hakusana; *Jowitt* I s. 935; *Allen*, *Law in the making* s. 471 s. Suomen oikeuden osalta ks. *Allan Serlachius*, *Bristande lagkunskap och dess inverkan på straffbarheten enligt finsk rätt*, Helsingfors 1897; *Alanen*, *Yleinen oikeustiede* s. 62; *Sainio*, *DL 1928* s. 94 ss. Vrt. *Harrison* s. 132.

²⁰³ Ks. tästä s. 230.

²⁰⁴ Ks. *Castberg* I s. 18; *Maunz*, *Deutsches Staatsrecht* s. 38; *Giese*, *Staatsrecht* s. 19 s.; *Marti*, *Urbild und Verfassung* s. 7; *Barthélemy & Duez* s. 184; *Forsthoff*, *Verwaltungsrecht* s. 11 s.; *Phillips* s. 7 ss.

Ross I s. 136 lausuu: »Statsforfatningsretten er den grundlaeggende del af den offentlige ret, nemlig den del der angår de øverste statsorganers retsforhold.»

Wheare s. 4 erottaa toisistaan käsitteet »constitution», mikä sisältää valtion ylimpiä toimielimiä koskevat säännökset, sekä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetut »organic laws», mitkä sääntelevät yksityiskohtaisesti po. toimielinten kokoonpanoa sekä niiden toimintaa. Vrt. Ranskan vuoden 1958 valtiosäännön 46 artiklaan.

²⁰⁵ Perustuslaki-termiä käytettäneen tässä mielessä oikeastaan vain pohjoismaissa, etenkin Ruotsissa ja Suomessa. Nimetyissä maissa on poikkeuksellisesti

kirjallisuudessa useasti puhutaan joidenkin valtiosääntölakien perustavasta merkityksestä ja tällaisen valtiosääntölain nimenä saattaa olla perus- tai perustuslaki, ei muualla näytä syntyneen samalla tavoin selvästi erotettavissa olevaa perustuslakien kategoriaa kuin Ruotsissa ja Suomessa. Etenkin niissä maissa, joissa on ainoastaan yksi valtiosääntölaki tai jokin valtiosääntölaeista erittäin selvästi muita tärkeämpi, samaistetaan valtiosäännön ja perustuslain käsitteet.²⁹⁶ Mainituista syistä ei tutkimuksessani ulkomaiseen oikeuteen viitattaessa pyritä terminologisesti tarkkaan eroon perustuslaki- ja valtiosääntö-termien välillä; useimmiten tuntuu luontevimmalta käyttää valtiosääntö-termiä.²⁹⁷ Suo-

useita perustuslakeja; myös Norjan ja Tanskan tärkeimmän valtiosääntöasiakirjan nimitys on perus- tai perustuslaki. *Ross* I s. 140 puhuu tärkeimpien valtiosäännön normien kodifikaatiosta, mitä nimitetään perus(tus)laiksi (*grundlov*). Se on muodollinen valtiosääntö (*forfatning i formel forstand*). *Hermanson*, *Lausuntoja* s. 5 kirjoittaa Norjan ja Ruotsin perustuslaeista, mutta Saksan valtiosäännöstä. Ks. myös *Morgenstierne* s. 57 s.

Herlitz, *Grunddragen* s. 147 s. kirjoittaa, että vapauden aikana kuninkaan vakuutusta, hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä alettiin nimittää termillä »fundamentallagar», myöhemmin »grundlagar». Erityisestä perustuslainsäätämisjärjestyksestä ks. *Kastari*, *JFT* 1962 s. 133. Ks. myös *Erich* I s. 103 ja II s. 204 s.; *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 22.

Perustuslaki-termin merkityksestä Saksassa tätä nykyä ks. *Giese*, *Staatsrecht* s. 19 sekä *Maunz*, *Deutsches Staatsrecht* s. 39: »Im Parlamentarischen Rat in Bonn... war das Wort 'Grundgesetz' statt des Wortes 'Verfassung' gewählt worden, um etwas Undeutlicheres, Unbestimmteres, Minderwichtiges, Minderstabiles auszudrücken als mit dem Wort Verfassung.» *Maunz*in omasta kannasta ks. s. 40 ss.

Perustuslaki on säädännäistä oikeutta. *Loewenstein*, *Verfassungsänderung* s. 9 osoittaa, että kirjoitetun valtiosääntölain alkuperä on — mirabile dictu — löydetävissä angloamerikkalaisesta traditiosta. Ensimmäisiä kirjoitettuja valtiosääntöjä olivat »Fundamental Orders of Connecticut» v. 1639 ja *Cromwellin* »Instrument of Government» v. 1653. Ranskan vallankumouksen jälkeen (s. 10) hyväksyttiin nopeassa tahdissa kirjoitettuja valtiosääntöjä, ensin Euroopassa ja myöhemmin koko maailmassa.

²⁹⁶ *Verfassung*-sanan eri merkityksistä ks. *Maunz*, *Deutsches Staatsrecht* s. 38 s.; *Giese*, *Staatsrecht* s. 19 s.; *Andersen*, *Statsforfatningsret* s. 3.

Kägi, *Verfassung* s. 41 kirjoittaa: »Verfassung in diesem normativen Sinn ist, in allgemeinsten Formulierung, das System der obersten, unverbrüchlichen Rechtsnormen für den Staat. Sie ist das 'Grundgesetz' (lex fundamentalis, loi suprême, the supreme law).»

²⁹⁷ *Kastari*, *Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja* s. 131 alaviite 9 ilmoittaa, että hän tarkoittaa ulkomaan oikeudesta puhuttaessa valtiosäännöllä kodifioitua perustuslakia, ellei toisin sanota tai asiayhteydestä toisin ilmene. Oma terminologiani on periaatteellisesti samanlainen, mutta en pidä epätarkoituksenmukaisena käyttää perustuslaki-termiä myös Ruotsin perustavista valtiosääntöasiakirjoista.

men ja Ruotsin oikeutta käsiteltäessä erotetaan kuitenkin johdonmukaisesti perustuslaki ja valtiosääntö terminologisesti toisistaan ja käytetään perustuslaki-termiä yksinomaan muodollisessa sekä valtiosääntö-termiä yksinomaan aineellisessa merkityksessä.

Valtiosäännön kompetenssi ja merkitys. Viranomaisen toimivallalla eli kompetenssilla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen tunnustamaa kykyä — sallittavuutta, velvollisuutta tai molempia — ryhtyä tai olla ryhtymättä tietyllä toimialalla oikeudellisesti vaikuttaviin toimenpiteisiin.²⁹⁸ Oikeusjärjestys tunnustaa toimielimen kompetenssinsa rajoissa suorittamat toimet päteviksi eli siten vaikuttaviksi, että tuomioistuimen antama tuomio on täytäntöönpantavissa, että alemmat hallintoviranomaiset ovat velvollisia tottelemaan ylemmän hallintoviranomaisen antamaa säädöstä tai käskyä jne.²⁹⁹

Valtion toimielimien toimivallan perusteet määrää valtiosääntö. Se on, kuten *Spanner* lausuu, oikeussääntöjen muotoon saatettu valtion poliittinen perusjärjestys.³⁰⁰ Valtion viranomaisten kaikkien toimien

²⁹⁸ Ks. *Nawiasky* s. 163: »Unter Kompetenz eines Organs versteht man zweierlei: einmal das sachliche Gebiet, auf dem ein Organ überhaupt tätig werden kann, und dann seine Legitimation, auf diesem Gebiet tätig zu werden. Beides ist nicht identisch.»

Erichin, *Kompetensfördelning* s. 1 mukaan kompetenssi on »en behörighet att utöva offentlig myndighet». Ks. myös *Castberg* I s. 20: »Lovgiveren har kompetanse 'i kraft av' forfatningen»; *Triepel*, *Delegation* s. 109 s.; *Kuhne* s. 22; *Herlitz*, *Om lagstiftning* s. 30 alaviite 1.

Ross I s. 11 s. lausuu, että julkisen toimivallan käyttö edellyttää oikeussääntöjä, jotka määräävät, mitä edellytyksiä toimen tulee täyttää ollakseen pätevä. Pätevyytensä mukaisesti toimi saa oikeusseuraamuksia. Tällaiset oikeussäännöt ovat toimivalta- eli kompetenssinormeja. *Ross* jatkaa s. 21: »Enhver retsakt er udslag af en kompetence tillagt den handlende i en kompetencenorm. Kompetencenormen bestemmer de betingelser tilkendegivelsen skal opfylde for at fremkalde de tilsigtede retsvirkninger... Når kompetencebetingelserne er opfyldt er akten gyldig, d.v.s. den får retsvirkninger i overensstemmelse med sit indhold... Enhver kompetencenorm forlener den kompetente med en retsskabende magt, en evne til at frembringe tilsigtede retsvirkninger.»

Uotila lausuu (s. 7 s.), että toimivallalla eli kompetenssilla tarkoitetaan oikeudellista kelpoisuutta suorittaa julkisen vallan käyttämiseen kuuluvia oikeudellisia toimia.

²⁹⁹ Ks. *Nawiasky* s. 129 s.; *Herlitz*, *Om lagstiftning* s. 159 s.

³⁰⁰ Ks. *Spanner*, *ÖZfÖR* 1956 s. 11. Ks. myös *Hamann*, *Grundgesetz* s. 1 s.; *Fleiner & Giacometti* s. 21 s. sekä s. 30: valtiosääntö on valtioidean ruumiillistuma; *Kügi*, *Verfassung* s. 40 s.; *Black* s. 2 (the Supreme Law of the Land); *Kotok* s. 48 ss.; *Jennings*, *Constitution* s. 62 (the Fundamental Law of a Country); *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 203.

oikeudellisen perusteen tulee ainakin välillisesti löytyä valtiosäännöstä. Kun seuraavassa tulee puhe toimivallasta ja toimivallan muutoksista, lähtökohtana ja vertailukohteenä on valtiosääntö.

Valtiosäännön suorittama toimivallan perustaminen antaa kullekin valtion toimielimelle oman toimialan, joka on oikeudellisesti suojattu. Samalla valtiosääntö rajoittaa toimielinten toimivallan valtiosäännön puitteisiin. Se asettaa esimerkiksi tavallisen lain toimivallalle implisiittisesti rajan erääseen suuntaan määritessään, että tietyissä asioissa on käytettävä perustuslainsäätämisjärjestystä.

Valtiosäännön toimivaltaa perustava, mutta samalla tosiasiallista valankäyttöä rajoittava merkitys on tärkeä;³⁰¹ valtiosääntö voi vapauttaa kansalaiset hallitsevien absoluuttisesta valvonnasta ja antaa heille — kansanvallassa — valtiosäännön edellyttämän keskeisen merkityksen yhteiskunnallisen vallan käytössä. Rajoittamalla valtion ylimpien elinten toimivaltaa valtiosääntö turvaa kansalaisten perusoikeuksia mahdollisia loukkauksia vastaan.

Kun valtiosääntö on yhteiskunnallista elämää oikeudellisesti hahmottava ja hallitseva peruskirja, joka poliittisesti merkitsee eri kansalaisryhmien tavoitteiden välistä kompromissia ja yhteiskuntasovun edellytystä,³⁰² sen kirjainta ei ole syytä ryhtyä kiertämään vähäisenkin

Ne oikeusnormit, jotka määräävät kaikkien muiden oikeusnormien syntymistavasta, kuuluvat valtiosääntöön, *Kelsen, Reine Rechtslehre* s. 228.

Nawiasky lausuu s. 129: »Die grundsätzliche Verteilung der staatlichen Funktionen ist Sache der Verfassung ... Aus der Verfassung leiten die Funktionsträger, die staatlichen Organe, alle Legitimation zu ihrem für den Staat verbindlichen Handeln ab.»

Nawiasky s. 188 tarkoittaa toimielimellä henkilöä tai henkilöiden muodostavaa kollegiaalista yksikköä, jonka tahdonilmaisut aikaansaavat tiettyjen edellytysten vallitessa asiallisesti ja paikallisesti rajoitetulla alalla oikeusvaikutuksia. Ks. myös *Uotila* s. 11.

³⁰¹ Ks. *Loewenstein, Verfassungslehre* s. 129: »In diesem Sinne ist das ideologische Ziel einer jeden Verfassung ein doppeltes: die Befreiung der Machtadressaten von der absoluten sozialen Kontrolle ihrer Herrscher und die Zuteilung eines legitimen Anteils am Machtprozess an sie selbst»; sama, *The University of Chicago law review* 1938 s. 607; *Burdeau, La notion de constitution* s. 57: »Sans doute la raison d'être essentielle de la Constitution est-elle de limiter le Pouvoir, mais, dans la mesure où elle le limite, elle le consacre»; *Nawiasky* s. 129; *Wheare* s. 10.

³⁰² Organisaatioteoriaan sisältyvästä konfliktiteoriasta ks. esim. *Rhenman* s. 50 ss. Tekijä luokittelee yhteisöissä esiintyvät erilaiset konfliktityypit, selvittelee niiden poistamismahdollisuuksia ja perustelee konfliktien välttämättömyyttä, so. ne

esteen sattuessa.³⁰³ Valtiosääntö antaa yhteiskuntaelämälle välttämättömän vakavuuden;³⁰⁴ ei ole aiheellista, että sen tulkinta tai kirjain muuttuisi kerta kerralta poliittisen valtatasapainon muuttuessa.

Valtiosäännön määräämän toimivallan jaon muuttamisen tulisi näin ollen periaatteellisesti tapahtua vain valtiosääntöä itseään muuttamalla.³⁰⁵ Mikään valtion toimielin ei saisi ilman valtiosäännön nimenomaista määräystä tai ainakin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettua valtuutusta ryhtyä käyttämään toiselle toimielimelle kuuluvaa toimivaltaa.

Se, että valtiosääntö on vaikeasti muutettavissa, on omiaan säilyttämään säätämisaikana vallinneen »poliittisen ilmaston» ja voimien tasapainon.³⁰⁶ Valtiosääntöä tulkittaessa joudutaan vielä yksityiskohtaisemmin kuin tavallisia lakeja tulkittaessa perehtymään sen säätämisaikana vallalla olleeseen poliittiseen ideologiaan ja muihin aatteellisiin pyrki-

eivät suinkaan ole osoitus yhteiskunnallisesta sairaudesta. Ks. myös *James G. March & Herbert A. Simon, Organizations*. New York 1958 s. 112 ss.

³⁰³ Jos väitetään, että jäykkä valtiosääntö vähentää hallintoviranomaisten mieltävaltaa ja takaa perusoikeuksien kunnioituksen, on samalla huomattava, että juuri jäykän valtiosäännön sääntelemään valtiokäytäntöön kerääntyy valtiosääntöä hyljälleen murentavia menettelytapoja, koska valtiosäännön kirjain on hitaasti ja vaikeasti muutettavissa. Ks. *Spanner* s. 32.

³⁰⁴ Valtiosääntö on tärkein etukäteen sovituista konfliktien ratkaisusäännöistä valtioelämässä, vrt. *Rhenman* s. 41 ss. (institutionaliserad konfliktutjämning). Se on hallitusjärjestelmää koskeneen ristiriidan lopputulos sekä tulevien ristiriitojen ratkaisutapojen sääntelijä.

³⁰⁵ Tämä käsitykseni perustuu siihen, että toimivallan eli kompetenssin sääntelyssä kirjoitettu oikeus on varmin oikeuslähde niin lainsäätäjän kuin lainalaisten kannalta. Sanotulla en tietenkään tarkoita sulkea pois valtiosääntöoikeudellista tapaoikeutta oikeuslähteiden joukosta edes niissä maissa, joiden valtiosääntö on kirjoitettu.

Ellei valtiosäännön kirjainta muuteta, kaikkia sopeutumisilmiöitä vaivaa tietty epämääräisyys, *Kastari*, *Lm* 1956 s. 776 s.

³⁰⁶ Monet tutkijat ovat huomauttaneet, että valtiosäännön merkitys ei ole sama kuin aikaisemmin. Parlamentin ulkopuolelle syntyy voimakkeuksia kuten poliittiset puolueet ja etujärjestöt; kun kansalle kuuluu valtiovalta, valtiosääntö merkitsee kansan (edustajien) toimivallan itserajoitusta, mihin ei olla erityisen halukkaita (*Burdeau*, *La notion de constitution* s. 61); maassa on itse asiassa kaksi hallitusjärjestelmää, muodollisiin normeihin perustuva ja tosiasiallinen (*sama*, *La notion de constitution* s. 54 s.). Valtiosäännön arvon ja sen noudattamisen vähentymisestä ks. myös *Loewenstein*, *Verfassungslehre* s. 157 ss.; *Kägi*, *Verfassung*, I Kapitel (*Die Krise der rechtlichen Verfassung*).

Kuten alaviitteistä 310—316 ilmenee, kirjoitettu valtiosääntö ei voi sisältää kaikkea valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä; siitä, onko tästä syystä aihetta arvioida uudelleen sen asema valtioelämässä, ks. alaviitettä 317.

myksiin.³⁰⁷ Jos yhteiskunnan poliittiset voimasuhteet ja päämäärät olennaisesti muuttuvat, olisi koko valtiosääntö väärinkäsitysten välttämiseksi uudistettava kuten 1940-luvulla tapahtui kansandemokratioissa.³⁰⁸

Valtiosääntö on koko ajan yhteydessä valtioelämään.³⁰⁹ Se ei ole ainoastaan mennyttä aikaa heijastava, vaan sen yhteiskunnalliseen todellisuuteen ja tulevaisuuteen vaikuttava oikeudellinen hahmottamisvoima on kiistaton. Mikäli perustuslaillinen kehitys saa jatkoa häiriintymättä, muodostuu valtio-oikeudellisia periaatteita, joilla on suuri merkitys valtiosäännön tulkitsemiselle. Vaikka valtiosäännön kirjain pysyisi muuttumattomana, oikeuselämässä on keksitty monia keinoja uusiin oloihin sopeutumiseksi. Lain kirjaimen yli ja ohi syntyy valtiosääntöä täydentäviä tai suorastaan vastoin sen sanamuotoa olevia valtiosääntöoikeudellisia sovinnaisääntöjä;³¹⁰ monia käytännössä noudatettuja periaatteita ei oteta kirjoitettuun valtiosääntöön, minkä tarkoituksena ei ole näin ollen säännellä kaikkea valtion viranomaisten vallan-

³⁰⁷ Valtiosääntö on täysin ymmärrettävissä vain syntymäaikansa oikeudellisisideologisen ilmapiirin eksponenttina. Valtiosääntö etsii tasapainoa ideaalien ja reaalisten mahdollisuuksien välillä (*Castberg*, Den utøvende makt s. 7); valtiosääntö kantaa syntymäaikansa ongelmien leimaa (*Herlitz*, Om lagstiftning s. 43); joka maassa valtioelämä johtaa kirjoitetun lain ja tosiasiallisen tapahtumisen väliseen jännitykseen (*Hesse* s. 5); monet oikeudelliset konstruktiot aiheutuvat ideologioista, poliittisista oloista, historiallisista ym. syistä, minkä takia valtiosäännön ja yhteiskuntaelämän läheiset yhteydet on selvitettävä (*Jägerskiöld* s. 112). Ks. myös *Black* s. 1 ja varsinkin s. 14 ss.; *Burdeau*, La notion de constitution s. 57 s.; *Marti*, Urbild und Verfassung s. 8—10.

³⁰⁸ Ks. esim. *Lothar Schultz*, Die Verfassungsentwicklung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien seit 1945. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 7 (1958) s. 289 ss.

³⁰⁹ Siitä, millä tavoin valtiosäännön ja valtioelämän välinen jännitys ilmenee ks. esim. *Wheare* s. 98 ss.

Herlitz, Regeringsformen s. 153 luettelee kolme po. jännityksen ilmaisutapaa: 1) hallitusmuodon säännöksiä tulkitaan ja sovelletaan toisin kuin aikaisemmin; 2) tietyt menettelytavat jäävät vain ulkonaisiksi muodoiksi, so. toimiva elin toteuttaa itse asiassa jonkin muun toimitelimen tahtoa; 3) jotkut säännökset kadottavat käytännöllisen merkityksensä.

³¹⁰ Sovinnaistavoista ks. *Dicey*, The law of the Constitution, Chapter XIV; *Wade*, Introduction s. CLI ss.; *Marshall & Moodie* s. 28—46; *Wheare* s. 103 s. ja s. 179 ss.; *Sipponen*, Poliitiikka 1959 s. 120 ss., varsinkin seuraava määritelmä s. 122: »Sovinnaisäännöt eivät ole oikeusnormeja, mutta niistä saattaa tapaoikeudeksi kehittytyään tai lainsäädäntötoimella syntyä varsinaisia oikeusnormeja. Kun valtiosääntöoikeus on oikeusjärjestyksemme tärkein osa, on valtiosääntöoikeudelliselle sovinnaisäännölle asetettava aivan erityiset vaatimukset, ennenkuin se voi — jos yleensä milloinkaan — saavuttaa tapaoikeuden asteen.»

Vrt. myös *Ross* I s. 33 s.; *E. Andersen*, Forfatning og saedvane III—IV Kap.

käyttöä;³¹¹ entisen valtiosäännön määräyksiä saatetaan käytännössä noudattaa uuden valtiosäännön määräyksistä huolimatta;³¹² valtiosäännössä yleisellä tavalla lausuttuja periaatteita käytäntöön soveltavia lakeja muutetaan;³¹³ joitakin valtiosäännön pykäläi ei enää käytännössä sovelleta;³¹⁴ tuomioistuimet tulkitsevat olosuhteiden muututtua valtiosäännön määräyksiä aikaisemmasta tulkinnasta poikkeavalla tavalla³¹⁵ jne. Näiden kirjoitetun valtiosäännön ulkopuolisten tekijöiden ja normien olemassaolo ja merkitys on kussakin tapauksessa arvioitava erikseen. *Herlitz* huomauttaa sattuvasti, että jos yleisessä tietoisuudessa ei enää ole varmaa käsitystä siitä, miten jotakin valtiosäännön määräystä olisi sovellettava, tiukasti kirjaimellisen tulkinnan kannalla oleva joutuu todistamaan kantansa pätevyiden.³¹⁶

Valtiosäännön merkitys valtion viranomaisten toimivallan perustana näyttää olevan niin kiistaton, että asian tärkeydestä huolimatta sitä ei tarvitse tässä yksityiskohtaisemmin käsitellä.³¹⁷ *Kelsenkin*, joka perustaa normihierarkiansa loogisen täydellisyyden vuoksi oletetun perusnormin pohjalle, nojaa positiivisen oikeuden kannalta valtiosääntöön, joka on hierarkkisesti ylin muiden normien syntymistapaa sääntelevä positiivisoikeudellinen normi.³¹⁸

Ranskan suuren vallankumouksen ajoilta lähtien oikeustieteen käsitevarastoon on kuulunut valtiosääntöä säätävä valta (*pouvoir constituant*), onpa valtiosäännön säätämistä pidetty erityisenä val-

³¹¹ Varsinkin Ranskassa sovelletaan ns. yleisiä oikeusperiaatteita, jotka ilmevät esim. ihmisoikeuksien julistuksessa vuodelta 1789.

Valtiosäännössä olevasta aukosta, mitä lainsäätäjä ei ole tarkoittanut ks. *Maunz*, *Deutsches Staatsrecht* s. 51 s.

³¹² Ks. tästä *Jesch* s. 5 s.

³¹³ *Spanner* s. 12 antaa tarkoitetuille valtiosäännön säännöksille nimityksen »Programmsatz».

³¹⁴ Vrt. esim. delegaatiokiellon rikkomista Ranskan IV tasavallassa s. 191 ss. tai Japanin tosiasiallista aseistautumista vastoin maan valtiosääntöä, *Loewenstein*, *Verfassungslehre* s. 159.

³¹⁵ Ks. *Herlitz* II s. 106; *Rusu* s. 71 ss.; *Sipponen*, Lm 1954 s. 382 s. ja s. 395 mainitsee pari Englannissa huomiota herättänyttä oikeustapausta.

³¹⁶ Ks. *Herlitz*, *Regeringsformen* s. 160. Vrt. myös *Jägerskiöld* s. 29 ss.

³¹⁷ *Burdeau*, *La notion de constitution* s. 58 lausuu: »Tout droit ne procède plus de la Constitution», mutta tuskinpa missään maassa valtiosääntöoikeus on perustunut vain kirjoitettuun valtiosääntöön. Viime vuosinakin syntyneet uudet valtiot ovat säännöllisesti hyväksyneet itselleen valtiosäännön, mikä osoittaa, että se on kaikista *Burdeau*n korostamista puutteista huolimatta välttämätön peruskirja.

³¹⁸ *Kelsenin* normihierarkiasta ks. tarkemmin IV. 3. C.

tiollisena tehtävänä, joka olisi jotain muuta kuin lakien säätäminen.³¹⁹ Tämä käsitys on voinut olla tarpeellinen vallankumousaikoina, jolloin tarvitaan psykologisia ym. perusteluja ehkäpä vain muutamien vuosien väliajoin kokoontuvien perustuslakia säätävien kansalliskokousten toimien pätevyydelle, varsinkin jos uuden valtiosäännön säätämisessä ei ole noudatettu siihen saakka voimassa olleen valtiosäännön muuttamiselle asetettuja muotomääräyksiä.³²⁰ On katsottu, että valtiosäännön laatimisen tärkeys vaatii erityisesti tätä tehtävää varten valittua edustajien kokousta. Viime aikoina on kuitenkin kansan välittömän myötävaikutuksen tärkeyttä tässä asiassa alettu tehostaa edellyttämällä, että valtiosäännön muutokseen tarvitaan kansanäänestys.

Niistä asioista, jotka on tarkoitettu valtiosäännön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviksi, ei voida määrätä tavallisella lailla eikä muullaakaan valtiosääntöä hierarkkisesti alempiasteisella säädöksellä, ellei valtiosääntöä muuteta tai muuten perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla poisteta estettä tilapäisesti tai pysyvästikin.³²¹ Tällaisia valtiosäännön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita ovat:

— ne, jotka valtiosääntö pidättää omaan toimivaltaansa siitä riippumatta, onko asiasta mahdollisesti voimassa muita säännöksiä,³²² sekä

— kaikki ne asiat, joista on säädetty valtiosäännössä, minkä takia jokainen niitä koskeva uusi sääntö, jonka tarkoituksena ei ole valtiosäännössä vain ylimalkaisesti lausuttujen periaatteiden yksityiskohtainen toteuttaminen, merkitsee asiallista muutosta valtiosääntöön.

Valtiosäännön toimivallan periaatteellisesta rajattomuudesta voidaan puhua vain sillä edellytyksellä, että on kysymys valtion toimipiiriin otetusta tai otettavasta asiasta eikä voida esittää joitakin valtio-oikeu-

³¹⁹ Ks. *Egon Zweig, Die Lehre vom pouvoir constituant*, Tübingen 1909; *Dahm* s. 162 s.; *Kastari, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1964 s. 443.

Teoria perustuu Ranskan vuoden 1791 valtiosäännön 2 artiklaan. Valtion muiden tehtävien yläpuolelle kohotettiin *pouvoir constituant*, jolle yksin kuului ns. kompetenssi-kompetenssi eli toimivalta vahvistaa kaikkien muiden valtiolinten toimivalta. Tästä Montesquieun ja Rousseauin oppien sekoituksesta on tullut monessa läntisessä demokratiassa valtiosääntökäsityksen ydin, arvioi *Reymond* s. 11 s.

³²⁰ Tästä syystä oppi näyttää kehittyneen juuri Ranskassa.

³²¹ Ks. esim. *Andenaes, Statsforfatningen* s. 31. Andenaesin mukaan Storting voisi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla esimerkiksi vastoin valtiosäännön 97 §:n määräyksiä säätää lakeja takautuvasti, mutta tällaisia lakeja ei kuitenkaan ole annettu. Samoin *Castberg II* s. 16.

³²² Tällainen menettely on perus- ja vapausoikeuksien takeena, *Kelsen, Reine Rechtslehre* s. 147.

dellisiä periaatteita, jotka tarkoitettua toimivapautta käytännössä rajoittaisivat.

Etenkin saksalaisessa oikeustieteessä on käsitelty ns. »*Verfassungsdurchbrechung*» ilmiötä. Tällä tarkoitetaan sitä, että yksittäistapauksissa tehdään poikkeuksia valtiosäännöstä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, mutta valtiosäännön kirjain säilytetään kuitenkin entisellään, so. valtiosäännön sisältöä muutetaan asiallisesti muuttamatta sanamuotoa. Tällaista menettelyä noudatettiin varsinkin Weimarin tasavallassa, mutta siitä saatiin huonoja kokemuksia;³²³ Saksan liittotasavallan perustuslain 79 artiklan mukaan menettely on kielletty. Suomen oikeuden osalta kysymystä tarkastellaan erikseen (V. 2. B.).

4. ASETUS

A. Aineellinen asetus

Itsevaltaisesti hallitussa valtiossa ei tunnettu lain ja asetuksen välistä eroa.³²⁴ *R. von Mohl* alkoi 1830-luvulla ensimmäisenä tehdä eron lain ja asetuksen välillä sen perusteella, oliko kansanedustuslaitos osallistunut säädöksen antamiseen.³²⁵ Perustuslaillinen koulukunta jatkoi hänen työtään tehden käsitteellisesti selvän eron niiden säädösten välillä, joihin tarvittiin edustuslaitoksen ja hallitsijan yhtäpitävä päätös (lait) ja niiden välillä, jotka annettiin ainoastaan hallitsijan päätöksellä (asetukset).

Laband asetti aineellisen lain ja aineellisen asetuksen (*Verordnung, règlement, ordinance*) käsitteet toistensa vastakohdiksi. Tästä syystä niillä ei voinut olla toistensa tunnusmerkkejä, joten *Laband* joutui sulkemaan oikeussääntö-ominaisuudet pois aineellisen asetuksen tunnus-

³²³ Ks. *Maunz*, *Deutsches Staatsrecht* s. 195; *Hamann*, *Grundgesetz* s. 347; *Ross* I s. 151 s.; *Thoma*, *Grundbegriffe und Grundsätze* s. 155 sekä sen alaviite 108. Ks. myös Bonnin valtiosäännön art. 79., 1 momentin alku: »Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.»

Vrt. *Andersen*, *Statsforfatningsret* s. 434 s. Hän katsoo — samoin kuin *Ross* —, että tarkoitettu menettely kuuluisi Tanskassa perustuslainsäätäjän toimivaltaan. Ks. myös *Herlitz* II s. 66 ja alaviitettä 321.

Menettelyn vaaroista, etenkin oikeusepävarmuudesta, ks. *Herlitz*, *Om lagstiftning* s. 45; *Kauppi*, 1946 Vp ptk. s. 255.

³²⁴ Ks. *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 106.

³²⁵ Ks. *Jesch* s. 141.

merkkien joukosta. Aineelliselle asetukselle oli tunnusomaista, että se oli ei-laki, ei-oikeussääntö(a).³²⁶

Kuluvan vuosisadan aikana on aineellisen lain ja yllä mainitussa mielessä käsitetyn aineellisen asetuksen välinen ero menettänyt merkityksensä, koska sitä ei enää käytännössä tarvita sen enempää kansanedustuslaitoksen kuin valtion päämiehen lainsäädännöllisen toimivallan määrittämiseen. Oikeustiede näyttää käytännöllisesti katsoen yksimielisesti päätyneen siihen tulokseen, että aineelliselle asetukselle on — samoin kuin aineelliselle laille — ominaista yleisyys ja abstraktisuus siitä riippumatta, onko se käsitetty oikeussäännöksi(a).³²⁷ Kaikki yleis-abstraktiset säännökset kuuluvat niiden antamistavasta riippumatta aineellisen lainsäädännön piiriin.³²⁸ Asetus-termin merkitys jää lähinnä muodolliseksi; aineellisen lain ja aineellisen hallinnon välille sijoitettu epä määräinen aineellisen asetuksen käsite häviää.

Lain ja asetuksen kaksoiskäsitteet ovat ehtineet johtaa ajatustottumuksiin, jotka häviävät vain vähitellen. Eräs vieläkin käytännössä seurattu asetusten jaotteluperuste on jako oikeus- ja hallintoasetuksiin (s. 143). Tämän jaottelun tarkoituksen oivaltaminen edellyttää kuitenkin myös muodollisen asetuksen käsitteen selvittämistä.

B. Muodollinen asetus

Muodollisena asetuksena voidaan pitää a) jokaista hallintoviranomaisten antamaa yleistä säädöstä, tai b) jokaista yleistä säädöstä, jota ei ole annettu lainsäätämismenettelyssä. Määritelmät ovat asiallisesti yhtäpitäviä, ellei esim. kansanäänestys kuulu valtiosäännön mukaiseen lainsäätämismenettelyyn. Tällaisessa tapauksessa, jota en käsittele lähemmin, tulee parlamentin yksinään antaman säädöksen oikeudellinen luonne ymmärretyksi eri tavoin siitä riippuen, kumpi mainituista määritelmistä valitaan.

Labandin mielestä muodollinen asetus oli muodollisen lain vastakohta. Hän katsoi, että muodollisia asetuksia ovat sellaiset säännökset,

³²⁶ Ks. Laband, Reichsstaatsrecht s. 129: »Sie schafft nicht Recht, sondern bewegt sich innerhalb der vom Recht gesetzten Schranken.»

Ks. myös alaviitettä 115.

³²⁷ Ks. Cahen s. 160; Carré de Malberg I s. 548 ss.; Duguit II s. 209; Rusu s. 16; Vedel s. 28; Fleiner, Institutionen s. 62; Jagmetti s. 31; Kelsen, Allgemeine Staatslehre s. 235 s.; Peters, Verwaltung s. 74.

³²⁸ Konkreettisuuden ja abstraktisuuden muista yhdistelmistä ks. s. 290 ss.

joiden antamiseen kansanedustuslaitos ei osallistu.³²⁹ Asetuksia eivät olleet ne yksittäistapauksia koskevat ratkaisut tai hallintoa koskevat säännökset, jotka säädetään lailla, eivätkä toisaalta ne oikeussäännöt(a), jotka annetaan muuten kuin kansanedustuslaitoksen ja valtion päämiehen yhteistoimin. Täten Laband toteutti johdonmukaisesti oppinsa lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteistä käyttäen aineellisena kriteerinä oikeussäännöksen käsitettä ja muodollisena kriteerinä kansanedustuslaitoksen osallistumista säädöksen antamiseen. Useimmat muut tutkijat näyttävät vuorostaan nimittävän asetuksiksi kaikkia toimeenpanoviranomaisten — presidentin, hallituksen, ministeriön sekä mahdollisesti muidenkin viranomaisten — antamia yleisiä säädöksiä.³³⁰

Vain valtion viranomaisten antamia säädöksiä pidetään yleensä muodollisina asetuksina. Kuntien ja muiden valtion virkakoneiston ulkopuolisten yhteisöjen antamia säädöksiä nimitetään *autonomisiksi säädöksiksi* (Autonome Satzungen). Ne ovat »Rechtssätze die eine unterstaatliche juristische Person des öffentlichen Rechts auf Grund gesetzlicher Ermächtigung im eigenen Namen erlässt.»³³¹ Ne eroavat yksityisautonomiasta (V. 4. B.) siinä, että ne ovat yleisiä, eivät koske nimettyjä henkilöitä.

Kun edellä määritellystä muodollisesta asetuksesta käytetään positiivisessa oikeudessa useita eri nimityksiä, joista »asetus» on vain yksi, muodollisten asetusten antamisvallalla ei voida tarkoittaa yksistään »asetus» nimisten säädösten antamista. Positiivisen oikeuden asetukseksi nimittämien säädösten sekä ns. muodollisten asetusten alat eivät peitä toisiaan. Asetus-sanan käyttämisestä tekemättä selvää eroa sekä oikeusteoreettisessa että positiivisoikeudellisessa merkityksessä on

³²⁹ Ks. Laband II s. 87.

Ks. myös alaviitettä 116.

³³⁰ Ks. Jacobi, Rechtsverordnungen s. 236 s.; Kelsen, General theory s. 130 s.; Peters, Verwaltung s. 74; Duez & Debeyre s. 188; Berlin II s. 196; Marti, Verordnungsrecht s. 53.

Ks. alaviitettä 334.

³³¹ Köst s. 77. Samoin Peters, Verwaltung s. 78 s.; sama, Sitzungsgewalt s. 264; Jacobi, Rechtsverordnungen s. 238; Hamann, Autonome Satzungen s. 15; Jellinek, Verwaltungsrecht s. 131. Ks. myös kirjallisuusluetteloa Petersin artikkelissa.

Autonomisten säädösten vaikutusalue, antamistapa, valtion osallistuminen niiden antamiseen, autonomisten säädösten eri muodot ym. seikat ovat kysymyksiä, joihin ei ole tilaisuutta lainkaan puuttua. Autonomia merkitsee julkisoikeudessa tietyille lainsäätäjäkuntaa alemmille toimielimille kuuluvaa toimivaltaa antaa sitovia oikeussääntöjä, Hamann, Autonome Satzungen s. 15.

aiheutunut — samoin kuin laki-sanan useasta eri merkityksestä — epäselvyyttä.³³²

Muodollisten asetusten sisältö ei ole niinkään yhtenäinen kuin muodollisten lakien, sillä muodolliset asetukset on tapana jakaa oikeussääntöjä(a) sisältäviin oikeusasetuksiin ja hallintomääräyksiä sisältäviin hallintoasetuksiin.³³³ Vaikka esim. Saksassa ja Sveitsissä oikeustiede on pyrkimässä eroon perustuslaillisen teorian hyväksymästä lain käsitteestä, ei tämä pyrkimys ole vielä päässyt vaikuttamaan oikeus- ja hallintoasetusten eron poistamiseksi. Puheena olevien maiden oikeustieteessä katsotaan edelleen yleisesti, että oikeusasetusten sisältämät oikeussäännöt merkitsevät puuttumista kansalaisen oikeusasemaan.³³⁴ Englannissa — ja Ranskassa ennen vuotta 1958 — ei sen sijaan

³³² Mikäli ollaan lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteen kannalla, ei voida välttyä siitä, että niin oikeusteorian kuin positiivisen oikeuden mukaan asetuksiksi nimetyt säädökset sisältävät sekä aineelliseen lainsäädäntöön että aineelliseen hallintoon kuuluvia säännöksiä.

Ks. myös alaviitettä 163.

³³³ Oikeus- ja hallintoasetuksia koskevista määritelmistä olkoot esimerkkinä seuraavat *Köstin* antamat s. 520: »Rechtsverordnungen sind gesetzte Rechtssätze, die von einer staatlichen Stelle ausgehen, ohne Gesetze im formellen Sinne zu sein», ja s. 690: »Verwaltungsordnungen sind Anordnungen innerhalb der Verwaltung selbst ohne Rechtssatzcharakter, besser Verwaltungsvorschriften genannt.» Tarkemmin *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 237: »Sind als 'Rechtsverordnungen' jedenfalls nur die im allgemeinen Gewaltverhältnis ergehenden Anordnungen der Verwaltung zu bezeichnen, welche genereller (allgemeiner) Art sind, d.h. also Anordnungen, die sich materiell als Rechtssätze (Gesetze) im Sinne des deutschen Staatsrechts darstellen.» Hän luettelee ne erityiset kuuliaisuutta edellyttävät valanalaisuussuhteet, joihin osallisia hallintoasetukset koskevat, *Verwaltungsverordnungen* s. 255 s.: pakollinen palvelussuhde kuten asevelvollisuus tai virka- ja luottamusvirkasuhde; julkisen laitoksen käyttäjän tai siellä olevan suhde laitokseen, joita ovat mm. koulu, yliopisto, yleinen kirjasto, sairaala ja rangaistuslaitos; eräiden julkisoikeudellisten yhteisöjen jäsenyys sekä erityinen julkinen valtasuhde eräissä vero- ja tulliasioissa. Vrt. alaviitteisiin 117 ja 153—154.

Samansuuntaisista määritelmistä ks. *Laband* II s. 87 s.; *Fleiner & Giacometti* s. 772 s.; *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 384 s.; *Anschütz*, *Die gegenwärtigen Theorien* s. 19; *Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 126; *Peters*, *Verwaltung* s. 74; *Thoma*, *Grundbegriffe und Grundsätze* s. 125.

Laband, *Reichsstaatsrecht* erottaa s. 130 oikeusasetusten joukosta vielä sellaiset, joilla voidaan tilapäisesti kumota tai muuttaa lailla annettuja säännöksiä — kuitenkin yleensä vain sillä resoluutiivisella ehdolla, että parlamentti ne hyväksyy.

³³⁴ Ks. *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 238; *Nawiaskey* s. 75; *Berlin* II s. 196.

Jos tutkija ei hyväksy perustuslaillisen koulukunnan omaksumaa oikeussäännön(a) käsitettä, jako oikeus- ja hallintoasetuksiin edellä selostetulla tavalla ei tunnu tyydyttävältä, koska myös ns. hallintoasetukset voivat sisältää oikeussään-

ole ollut aihetta tehdä tarkoitettua eroa oikeus- ja hallintoasetusten välillä, koska näissä maissa vallinnut yhtenäinen lain käsite ei sitä ole edellyttänyt. Niinpä Ranskassa vain *Cahen*³³⁵ näyttää hyväksyneen oikeus- ja hallintoasetusten kategoriat.

Kysymystä siitä, mitä ns. toimeenpanoasetuksella tarkoitetaan, käsitellään tuonnempana s. 164.

C. Asetus säädösten hierarkiassa

Jagmettin asetuksesta antama määritelmä, jonka aineellinen ja muodollinen merkitys näyttävät tätä nykyä oikeustieteessä yleisesti hyväksytyiltä, sopii osoittamaan asetusten paikan säädösten hierarkiassa: »Abschliessend können die Verordnungen als generell-abstrakte, gesetzte, einseitige staatliche Hoheitsakte bezeichnet werden, die nicht auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung oder der einfachen Gesetzgebung zustande kommen.»³³⁶ Asetus on toisin sanoen säädösten hierarkiassa perustuslakia ja lakia alempi säädös. Perustuslain ja lain muodollisesta lainvoimasta esitettyjen (s. 127 ss.) maksiimien mukaisesti se ei saata kumota, muuttaa tai olla vastoin perustuslakia tahi lakia.

Säädösten hierarkiasta säädettävillä poikkeuksilla voidaan muuttaa asetuksen hierarkkista asemaa. Delegationin tutkimuksen kannalta on tärkeää todeta, että perustuslainmukaisella lainsäätäjällä ei käytännössä ole yksinomaista toimivaltaa aineellisten lakien antamiseen, vaan myös hallintoviranomaisille voidaan kunkin valtion oikeusjärjestyksessä tarkemmin määrättävällä tavalla perustaa toimivalta antaa lain veroisia säännöksiä joko perustuslain tai tavallisessa laissa olevan valtuuden

töjä(a), ks. esim. *Brack* s. 13: »Eine Unterscheidung in diesem Sinne kann beshalb nicht befriedigen, weil auch die organisatorischen Vorschriften an die Verwaltung und die allgemeinen Dienstbefehle Rechtssätze darstellen.» Tällöin voidaan asetukset jaotella esim. sillä perusteella, ketä ne koskevat.

Wienin koulukunta sisällyttää laajaan oikeussäännön käsitteeseensä myös ns. hallintoasetukset, jotka ovat ns. oikeusasetusten tavoin oikeushierarkian osia, ks. *Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre* s. 235; *Merkl* s. 184.

³³⁵ Kyseessä ovat règlements de droit ja règlements d'administration publique, *Cahen* s. 190 ss. ja s. 197 s.

³³⁶ *Jagmetti* s. 31. Ks. samoin *Haenel* s. 62; *Blum* s. 167. *Dahm* lausuu s. 312: »Verordnungen sind Rechtsnormen, die die Exekutive erlässt.» Vrt. myös *Ross II* s. 405: »Ved 'anordning' forstås enhver administrativt tilbliven, general retsforskrift.» Hän erottaa asetukset ryhmiin seuraavasti: 1) valtuutukseen perustuvat, 2) laitosta koskevat, 3) virkasuhdetta koskevat ja 4) tapaoikeuteen perustuvat asetukset.

perusteella. Lain voima on siirrettävissä, lausuu *Mayer*.³³⁷ Puheena oleva toimivalta on — sikäli kuin sitä pidetään sallittuna — konstruoitu eri maiden oikeusjärjestyksissä toisistaan melkoisesti poikkeavilla tavoilla.

Teoria ja käytäntö sallivat monissa maissa, että asetukselle annetaan poikkeuksellisesti perustuslain tai lain voima.³³⁸ Hallintoviranomaisten toimivalta annettaessa asetuksia on tästä syystä toisinaan tavanomaista, toisinaan tavallista laajempialaista. Viranomaisten toimivallan laajuus ilmenee asetuksen oikeusperusteesta, joka on yleensä kirjoitettu asetuksen johtolauseeseen. On selvää, että valtiosäännön mukainen toimivallan jako samoin kuin säädösten hierarkia häiriytyvät annettaessa perustuslain tai lain voimaisia asetuksia.

Jos asianmukaisessa järjestyksessä määrätään, että asetuksella voi olla perustuslain tai lain voima, se voi merkitä lähinnä seuraavaa:

— asetuksella voidaan antaa perustuslaista tai laista poikkeavia säännöksiä, so. asetus kumoaa, muuttaa tai saattaa tilapäisesti vaikutusettomaksi sen kanssa ristiriitaiset perustuslain tai tavallisen lain säännökset;

— asetusta ei voida muuttaa, selittää eikä kumota muuten kuin perustuslain tai tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä; sekä

— viranomaisten on toiminnassaan noudatettava asetusta, ja mikäli tämä saa aineellisen lainvoiman, tuomioistuintenkin on sovellettava sitä samalla tavalla kuin perustuslakia tai lakia.

Lain muodolliseen ja aineelliseen lainvoimaan liittyvän oikeudellisen tehon antaminen asetukselle ei tietenkään ole välttämätöntä, koska täy-

³³⁷ »Auch diese Kraft des Gesetzes ist übertragbar», *Mayer* I s. 69. Tätä lausumaa on pidettävä merkittävänä, koska *Mayer* on voimakkaasti vaikuttanut muodollisen ja aineellisen lainvoiman käsitteiden syntymiseen; lausuma on hyväksytty saksalaisella oikeusalueella. *Dahm* toteaa s. 312, että asetus ei loukkaa lain etusijaa asetukseen verraten, mikäli se perustuu lainsäädännölliseen valtuutukseen.

³³⁸ Ks. *Jagmetti* s. 36 s. Perustuslainvoimaisista asetuksista ks. esim. Sveitsin valtiosäännön 89bis artiklan 3 momentti. Sen mukaan sellaiset kiireelliset poikkeusasetukset, jotka liittopäivät ovat antaneet noudattamatta tavallista lainsäätämisyjärjestystä, on viimeistään niiden antamista seuraavana vuonna hyväksyttävä kansanäänestyksellä, minkä lisäksi niihin on saatava kanttonien suostumus. Ks. myös *Hughes* s. 103.

Tanskan vuoden 1920 valtiosäännön edellyttämistä tilapäisistä asetuksista s. *Berlin* II s. 195 s.

Tässäkin yhteydessä on tähdennettävä, että tekstissä esitetty kanta seuraa lähinnä saksalaisella kielialueella ja pohjoismaissa hyväksytyjä teoreettisia käsityksiä. Ranskalaisen oikeustieteen linjasta ks. s. 166 ss.

dellistä muodollista ja aineellista lainvoimaa tarvitsevia säädöksiä varten on käytettävissä tavallinen lainsäätämisyjärjestys tai perustuslainsäätämismenettely. Perustuslain- tai lainvoimaista asetusta käytetään tavallisesti ns. yksinkertaistetussa lainsäädäntömenettelyssä, jonka tarkoitus määrää kulloinkin annettavan asetuksen muodollisen ja aineellisen lainvoiman laajuuden.³³⁹ Asetuksen kompetenssi on näet aina hierarkkisesti ylemmästä säädöksestä riippuvainen, joten lainsäätäjä voi rajoittaa sen kulloinkin esiintyvän tarpeen mukaiseksi. Jokaisen maan oikeusjärjestyksestä riippuu, missä määrin asetuksella voi olla lainvoimaa ja millaisiin tapauksiin lainvoimaisen asetuksen käyttö rajoitetaan sekä voiko asetus perustua itsenäisesti valtiosäätöön.

Kun muodollisen asetuksen toimivallan laajentaminen tapahtuu yleensä poikkeuksellisissa tilanteissa ja kestää vain tietyn ajan, tavallisesti menetellään siten, että asetuksella ei kumota perustuslakia tai lakia, vaan ainoastaan lakkautetaan joidenkin po. lakeihin sisältyvien säännösten voimassaolo — tai oikeastaan saatetaan niiden lainvoima vaikutuksettomaksi — asetuksella määrätyksi ajaksi.³⁴⁰ Ylempiasteinen säädös tulee entiselleen, saa entisen lainvoiman täydellisesti takaisin heti kun sen lainvoimaa rajoittaneen asetuksen voimassaolo päättyy.³⁴¹ Eräissä tapauksissa ei valtuuttavan lain nojalla ole annettu ainoakaan asetusta, joten muodollisten lakien lainvoimaan kohdistunut uhka oli pelkästään hypoteettinen.

D. Muodollisen asetuksen oikeusperuste.

Asetuksen oikeusperusteena on prerogatiivi. Asetuksen toimivalta voi perustua perustuslakiin, lakiin, asetukseen, tapaoikeuteen tai valtiosäännön ulkopuoliseen tosiasialliseen vallankäyttöön kuten hätäoikeuteen. Valtiosääntö luo pohjan asetuksen toimivallalle myös siinä tapauksessa, että se määrää asetuksen kompetenssialueen, mutta asetuksen antaminen on kussakin yksittäistapauksessa lisäksi sidottu lainsäädännöllisen valtuutuksen käyttöön. Tässä kohdin käsittelen vain niitä tapauksia, joissa asetuksen toimivallan perustana on valtiosääntö. Tarkoitan prerogatiivilla valtion päämiehelle kuuluvaa alkupeleistä, valtiosäännön tunnustamaa hierarkkisesti korkeinta oikeudellista toimivaltaa tai erityisasemaa eri aloilla kuten oikeussääntöjen(a) anta-

³³⁹ Yksinkertaistetusta lainsäätämismenettelystä ks. s. 9 ss.

³⁴⁰ Ks. alaviitteitä Johdanto 26—27.

³⁴¹ Ks. Andersen, Statsforfatningsret s. 555.

misessa.³⁴² Prerogatiiville on ominaista, että valtion päämiehen sen nojalla käyttämä harkintavalta on periaatteellisesti itsenäistä; eräitä prerogatiivin käyttötapoja on kutsuttu termein »act of state» ja »actes, pouvoirs de gouvernement» ja sen laatua termillä »discretionary power».

Englannissa kuninkaalla oli keskiajalla oikeus säätää (aineellisia) lakeja oman harkintansa perusteella neuvostonsa kanssa neuvoteltuaan ja sen myötävaikutuksella.³⁴³ Neuvostolle ei ainakaan muodollisesti myönnetty veto-oikeutta kuninkaan käyttämään lainsäädäntövaltaan nähden. Po. toimivalta oli osa monarkille common law'n nojalla kuuluvia valtaoikeuksia eli prerogatiivia, minkä Locke määrittelee seuraavasti: »This power to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative.»³⁴⁴ On tärkeää havaita, että Locken käsityksen mukaan prerogatiivi tarkoitti juuri itsenäistä ja riippumattonta toimivaltaa, minkä Englannin kuninkaat vielä 1600-luvun alussa-kin katsoivat eräiltä osin kuuluvan yksinomaan monarkille.

Prerogatiivivallan laajuuden kannalta on tärkeä eräs vuonna 1961 annettu tuomioistuimen lausunto. Sen mukaan kuningas ei voinut prerogatiiviin perustuvilla julistuksillaan määrätä rangaistavaksi mitään tekoa, joka ei aikaisemmin ollut rikos, sillä hän olisi tällöin tärkeässä

³⁴² Ks. *Friedrich*, Prerogative s. 319; *Jowitt* II s. 1390; *Ross* I s. 208 s.; *Jèze* s. 392 ss.; *Carré de Malberg* I s. 523 ss.; *Wade & Phillips* s. 173—175; *Dicey*, The law of the Constitution s. 424: »The prerogative is the name for the remaining portion of the Crown's original authority, and is therefore... the name for the residue of discretionary power, left at any moment in the hands of the Crown.»

Oikeusjärjestykseen sitomatonta absoluuttista prerogatiivia ei länsimaisissa kansanvalloissa enää ole, ks. tästä alaviitteessä 345 mainittu Case of Proclamations (*Keir & Lawson* s. 81): »The King hath no prerogative but what the law of the land allows him.»

³⁴³ Tärkeimmät oikeuslähteet Englannissa keskiajalla olivat parlamentin hyväksymisen vaativa statuutti, joka merkittiin statuuttiluetteloon, sekä kuninkaan neuvostossaan (King in Council, so. Privy Council) antama ordonanssi, myöhemmin myös julistus (Proclamation).

Vielä 1500-luvullakin parlamentin päätöksissä tuskin käsiteltiin muuta kuin lainsäädännön periaatteita yksityiskohtia sääntelemättä. Kuninkailla oli tapana ns. mainioon vallankumoukseen saakka antaa julistuksilla ym. statuutin muutoksia, mitä menettelyä kuitenkin pidettiin vallan väärinkäyttönä. Tapaoikeus rajoitti näet jo 1500-luvulla julistusten käytön hallinnollisiin tarkoituksiin, ks. *Mackenzie* s. 168.

³⁴⁴ *Locke* 160 §. Prerogatiivia koskevasta keskitetystä esityksestä ks. *Keir & Lawson* s. 43 ss.; *Wade & Phillips* s. 35—38 ja 170—181; *Phillips* s. 241—269.

Eräät ns. prerogatiiviset valtaoikeudet ovat Yhdysvalloissa säilyneet presidentillä, esim. »emergency power», mutta Englannissa niiden käyttö on siirtynyt parlamentille vastuunalaiselle hallitukselle, ks. *Friedrich*, Prerogative s. 319 s.

kohdassa muuttanut maan lakia. Englannin laki oli jaettu kolmeen osaan (Common Law, Statute Law and Custom), mutta kuninkaan julistus ei kuulunut mihinkään näistä ja sen tuli olla niiden alainen. Prerogatiivivallan väärinkäyttöä eli feodaaliseen järjestelmään sisältyneen prerogatiivivallan ylittämistä vastusti tarmokkaimmin Chief Justice *Edward Coke*. Edellä esitetty sisältää hänen useiden muiden tuomarien kanssa antamansa vastauksen kuninkaan esittämään prerogatiivivaltaa koskevaan kysymykseen.³⁴⁵

Myös parlamentti pyrki rajoittamaan hallitsijan prerogatiivivallan käyttöä mm. jättämällä vuonna 1610 kuninkaalle anomuksen »Petition for the Redress of Grievances».³⁴⁶ Kuningas kykeni kuitenkin useita kymmeniä vuosia poliittisen painostuksen ja prerogatiiviin perustuvien tuomistuinten avulla, joista tunnetuin oli ns. tähtikamari, toistaiseksi estämään mainittujen periaatteiden soveltamisen ja toivomuksen täyttämisen.

Mainio vallankumous poisti lopullisesti hallitsijan vastustuksen ja järjesti pysyvällä tavalla uudelleen vallan jaon eri valtioelinten kesken. Bill of Rights rajoitti prerogatiivivaltaa siten, että prerogatiivi jäi voimaan vain niillä aloilla, joilla sen käyttö oli sallittu common law'n mukaan.³⁴⁷ Parlamentilla oli yksin oikeus statuutilla laajentaa tai supistaa prerogatiivia; vasta nyt alettiin käytännössä noudattaa Case of Proclamations tapauksessa vahvistettuja periaatteita. Parlamentaarisen hallitustavan vakiinnuttua hallitsijan lainsäädännöllistenkin prerogatiivioikeuksien käyttö tapahtuu tosiasiassa ministeristön neuvon mukaan, ja niiden poliittinen valvonta on siirtynyt parlamentille. Käsitys hallitsijalle kuuluvasta, muun oikeuden ulko- ja ehkä yläpuolella olevasta itsenäisestä prerogatiivivallasta on hylätty.

Hallitsijan lainsäädäntövallan perusteita on mainion vallankumouksen jälkeen aina etsittävä säädännäisestä oikeudesta tai tuomioistuinten

³⁴⁵ Päätöksen (The Case of Proclamations, 1611, 12 Co. Rep. 74) sanamuodosta ks. *Keir & Lawson* s. 78 ss.; *Wade & Phillips* s. 36 s.

³⁴⁶ Anomuksesta ja sen sanamuodosta ks. *Sieghart* s. 18. Samanlaista ajattelua ilmenee nykyisinkin, ks. alaviitettä Johdanto 66.

³⁴⁷ Bill of Rights ei tosin expressis verbis lausunut tekstissä mainittua periaatetta, mutta sen noudattamassa menettelyssä eräiden konkreettisten epäkohtien poistamiseksi katsottiin po. periaatteen ilmenevän. Bill of Rights'in sisällöstä ks. *Wade & Phillips* s. 7 ja s. 172: »The Bill of Rights declared illegal certain specific abuses of the prerogative. Moreover the Settlement marked the final triumph of the view that there was no extra ordinary prerogative above the law. It is in this sense that a prerogative power may be described as a common law power»; *Phillips* s. 241; *Lawson & Bentley* s. 33; *Jennings, Constitution* s. 113.

päätösten luomasta ja ylläpitämästä oikeudesta, common law'sta, joka on tietyiltä osin säilyttänyt mm. hallitsijan vanhan, common law'n nojalla prerogatiiviin perustuvan lainsäädäntövallan. Kun parlamentti voi milloin tahansa muuttaa kumpaakin hallitsijan lainsäädäntövallan oikeusperustetta, ei hallitsija tosiasiassa voi antaa yhtään säännöstä ilman parlamentin nimenomaisesti tai ainakin epäsuorasti, so. laiminlyömällä asioihin puuttumisen, antamaa lupaa. Prerogatiiviin perustuva lainsäädäntövalta on vuosisatojen kuluessa supistunut peräti vähäiseksi. Jos samasta asiasta olisi mahdollisuus antaa säännöksiä prerogatiiviin ja statuuttiin nojaten, hallituksen on käytettävä statuuttiin perustuvia valtaoikeuksia.³⁴⁸ Vieläpä hätätilassakin on prerogatiivin käyttömahdollisuus nykyisin oikeudellisesti epäiltävä eikä siihen enää toisen maailmansodan aikana yritetty turvautua, vaan hallituksen tarvitsemat lainsäädännölliset valtuudet annettiin statuutilla.³⁴⁹

Hallitsijalla eli käytännössä kabinetilla ei ole toimeenpanovallan ylimpänä elimenä mitään yleistä toimivaltaa oikeussäännösten antamiseen sen enempää kuin niiden soveltamis- tai täytäntöönpanoasetusten tai muiden asetusten antamiseen. Kaikkien hierarkkisesti statuuttia alempien säädösten (subordinate legislation s. 102) antaminen perustuu Englannissa vähäistä prerogatiivin sallimaa asetuksenantovaltaa lukuunottamatta erityiseen valtuutukseen, delegaatioon.³⁵⁰ Tämä on pidettävä mielessä, kun delegaation käsite määritellään.

Kun muiden tässä tutkimuksessa käsiteltyjen valtioiden valtiosäännöt ovat kirjoitettuja asiakirjoja, joissa valtion toimielinten kompetenssi määrätään, ei ko. maissa voi esiintyä samankaltaista kirjoittamat-

³⁴⁸ Ks. *Attorney General v. De Keyser's Royal Hotel*, (1920) A. C. 508, *Keir & Lawson* s. 72 ss. ja s. 86 ss.; *Phillips* s. 248.

³⁴⁹ Prerogatiivin käytöstä valtion ollessa uhattuna ks. *R. v. Hampden (The Case of Ship-Money)* (1637), 3 St. Tr. 825, *Keir & Lawson* s. 50 ss.

Vuonna 1914 myönnettiin ensi kertaa hallitukselle etukäteen statuutilla lainsäädäntövaltuuksia sota-aikaa varten. *Carr*, *Delegated legislation* (Parliament) s. 243 esittää 4.8.1914 kuninkaan nimissä annetun julistuksen, jolla sotilasviranomaisille pyrittiin antamaan prerogatiivin nojalla lainsäädännöllistä toimivaltaa turvallisuuden ylläpitämiseksi ja valtakunnan puolustamiseksi. Pian kuitenkin havaittiin, että prerogatiivin käyttömahdollisuudet tähän tarkoitukseen eivät olleet riittävät. Viranomaisten valtaoikeuksien laatu ja laajuus oli pakko selvittää lainsäädännöllä. Ks. myös *Wade & Phillips* s. 179 s.; *Phillips* s. 254.

³⁵⁰ Ks. *Keir & Lawson* s. 22; *Dicey*, *The law of the Constitution* s. 425; *Lawson & Bentley* s. 37; *Hewart of Bury* s. 79.

Lainsäädännöllinen prerogatiivi rajoittunee siirtomaita koskeviin säädöksiin, *Phillips* s. 24.

tomaan perustuslainluontoiseen tapaoikeuteen perustuvaa prerogatiivivaltaa kuin Englannissa. Valtiosäännössä voidaan kuitenkin säilyttää hallitsijalle entuudestaan kuulunut itsenäinen toimivalta kuten lainsäädäntövalta tietyllä alalla. Tässä mielessä voidaan näissäkkin tapauksissa puhua valtion päämiehen prerogatiivista, joka on yleensä kirjoitetun, mutta Englannissa kirjoittamattoman valtiosäännön varassa.

Ruotsissa on vuoden 1809 hallitusmuodon mukaan ainoastaan yleinen laki säädettävä valtiopäivien ja hallitsijan yhteistoimin. Yleisen lain alueen ulkopuolella, taloudellisen eli hallinnollisen lainsäädännön alalla, on voimassa hallitusmuodon 4 ja 89 §:ään perustuva hallitsijan prerogatiivi, lausuu *Herlitz*.³⁵¹ Ruotsissa katsotaan, että hallitsijalla on hallitusmuodon 4 §:n (Konungen äger att allena styra riket på det sätt, denna regeringsform föreskriver...) nojalla³⁵² periaatteellisesti laaja itsenäinen toimivalta ryhtyä kaikkiin toimenpiteisiin, joita muut perustuslain säännökset eivät ole pidättäneet valtiopäivien tai muiden toimielinten kompetenssiin.³⁵³ Sellaisessa asiassa, jossa perustuslait eivät anna toimivaltaa jollekin muulle toimielimelle, hallitsija on ollut toimivaltainen. Niinpä voidaan ajatella, että hallintoviranomaisten toimivalta antaa toimeenpanoasetuksia nojaa välittömästi kuninkaan vanhoja valtaoikeuksia heijastelemaan hallitusmuodon 4 §:ään.³⁵⁴ *Herlitz* on kuitenkin osoittanut, että hallitsijalle mahdollisesti hallitusmuodon mukaan kuuluvaa toimivaltaa on monilla aloilla liukunut valtiopäivien ja kuninkaan yhteisen lainsäädännön piiriin, johon nyt kuuluvat yleisen lainsäädännön lisäksi mm. kansalaisten velvollisuuksista julkisyhteisöjä kohtaan annettu lainsäädäntö.³⁵⁵

³⁵¹ Ks. *Herlitz* II s. 104 ss. Vrt. myös *Malmgren*, Riksdagen och lagstiftningen s. 190 ss.

³⁵² Kuten tekstissä *Malmgren*, Sveriges grundlagar s. 8.

³⁵³ Vrt. alaviitteitä 354 ja 355.

³⁵⁴ Toimivaltaolettaamus on tässä asiassa hallinnon puolella, ellei asiasta ole mitään säädetty, *Lagerroth*, StvT 1940 s. 231 s. Ks. myös *Lagerroth*, Regeringsform s. 41 s. ja *Herlitz* II s. 90.

Malmgren, Sveriges grundlagar s. 98 huomauttaa, että kuninkaalle lailla annettu valtuus antaa säännöksiä tietystä lain yksityiskohdasta ei olekaan lainsäädännöllinen valtuutus (överflyttning av lagstiftningsbefogenhet), vaan pelkästään toteamus hallitsijalle muutenkin kuuluvasta toimivallasta.

³⁵⁵ Ks. *Herlitz* II s. 105.

Thulin s. 55 lausuu, että epäiltävissä tapauksissa lakikysymys on jätettävä valtiopäivien ja monarkin yhteisesti ratkaistavaksi, joskin hallitusmuodon sananmukainen tulkinta johtaisi toisenlaiseen lopputulokseen, ks. s. 143. *Malmgren*, Riksdagen och lagstiftning s. 95 ss. väittää samoin, että toimivaltaolettaamus on nykyään epä-

Norjan ja Tanskan perustuslaeissa on vallanjakoa koskevia säännöksiä.³⁵⁶ Näyttää ilmeiseltä, että hallitsijalla eli todellisuudessa hallituksella on näiden säännösten nojalla oikeus ilman erityistä valtuutusta huolehtia parlamentin päätösten toimeenpanosta.³⁵⁷ Tätä tehtävää varten annetaan valtuutuksia myös laeilla, mutta ne saattavat usein olla asiallisesti tarpeettomia. Onko hallituksella itsenäistä asetuksenantovaltaa valtiosäännön nojalla toimeenpanoasioissa ja tarvitseeko hallitus muihin kuin toimeenpanotehtäviin ryhtyessään aina asetuksen antamisen perusteeksi nimenomaisen lailla annetun valtuuden?

Käsitys hallitsijan lainsäädännöllisestä toimivallasta näyttää Norjassa suunnilleen seuraavalta: valtiosäännön 3 §:n nojalla hallintoviranomaiset voivat antaa toimeenpanoa koskevia säädöksiä,³⁵⁸ mutta sellaisella säädöksellä ei saa puuttua kansalaisten vapautta tai omaisuutta koskeviin asioihin, vaan tällaisten säädösten antamiseen on tarpeen eriytyminen valtuutus.³⁵⁹

Tanskassa *Berlin*,³⁶⁰ *Meyer*³⁶¹ ja *Rasting*³⁶² tuntuvat sallivan toimeen- ja täytäntöönpanoasetusten³⁶³ antamisen välittömästi valtiosään-

varmoissa tapauksissa valtiopäivien ja kuninkaan yhteisen toimivallan puolella; sama koskee taloudellisen lainsäädännön alaan kiistämättä kuuluvia tärkeitä kysymyksiä.

Ks. myös *Reuterskiöld* I s. 166 s.

³⁵⁶ Norjan valtiosäännön 3 § kuuluu: »Den udøvende Magt er hos Kongen», ja 49 § kuuluu: »Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget, der bestaar af to Afdelinger, et Lagthing og et Odelsting.»

Tanskan valtiosäännössä kiinnostavat 3 ja 22 §, joista edellinen on painettu sivulle 105. Jälkimmäinen sisältää seuraavaa: »Et af folketinget vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfaestes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.» Vuoden 1953 valtiosäännön 22 § vastaa vuoden 1920 valtiosäännön 24 §:ää.

³⁵⁷ Ks. *Herlitz* II s. 89; *Rasting*, TFR 1934 s. 55.

³⁵⁸ Ks. *Castberg* II s. 57. Pykälän sanamuodosta ks. alaviitettä 356.

³⁵⁹ Ks. *Castberg* II s. 47 ja 57.

³⁶⁰ Ks. *Berlin* II s. 200.

³⁶¹ Ks. *Meyer*, Retsanordninger s. 253 s., joskin hänen kantansa on melko epävarma. Meyer ei pidä po. kysymyksen pohtimista erityisen tärkeänä alaviitteessä 364 mainitusta syystä.

³⁶² Ks. *Rasting*, TFR 1934 s. 54—56.

³⁶³ Mainittujen tutkijoiden — etenkin Berlinin — sanonnat ovat siksi epämääräisiä, että on vaikeaa päästä täyteen selvyyteen siitä, tarkoitetaanko tässä tapauksessa täytäntöönpanoasetuksella myös sellaista asetusta, joka soveltamis- ja täytäntöönpanotarkoituksessa sisältää oikeussääntöjä(a). Tutkijatkin näyttävät käsittävän väärin toisensa, ks. *Meyer*, Retsanordninger s. 254.

nön 22 §:n nojalla, jonka mukaan kuningas huolehtii lakien täytäntöönpanosta. *Poul Andersenin* mielestä³⁶⁴ po. pykälä ei valtuuta oikeusasetusten antamiseen edes täytäntöönpanotarkoituksessa; sen nojalla ei voitane puuttua kansalaisten vapauteen ja omaisuuteen. *Ross* on suorittanut asiasta tutkimuksia ja havainnut, ettei yksikään vuosina 1955—1957 annetuista muodollisista asetuksista perustunut mainittuun pykälään eivätkä hallintoviranomaiset aina olleet tietoisiaakaan siitä, että pykälää voidaan käyttää po. tarkoitukseen.³⁶⁵ Tutkimuksensa perusteella *Ross* katsoo *Berlinin* ym. kannan vanhentuneeksi. *Rossin* mukaan toimeen- ja täytäntöönpanoasetusten antaminen voi perustua vain lailla annettuun valtuutukseen.³⁶⁶ Siitä ollaan miltei yksimielisiä, että yksistään valtiosääntöön sisältyvien vallanjakoa koskevien säännösten nojalla Tanskassa ei voida antaa oikeussääntöjä (a) sisältäviä asetuksia.³⁶⁷

Niin Norjassa (valtiosäännön 17 §) kuin Tanskassa (valtiosäännön 23 §) hallituksella on toimivalta antaa tilapäisasetuksia (provisoriske anordninger, foreløbige love).³⁶⁸

Saksan valtakunnan valtiosääntö vuodelta 1871 ei sisältänyt suoraista määräystä siitä, voivatko hallintoviranomaiset sen perusteella antaa oikeusasetuksia. Tästä syystä ei kuitenkaan haluttu kieltää mahdollisuutta määrätä lailla, että hallintoviranomaiset voivat tai heidän tulee antaa tiettyjä oikeussääntöjä (a). Tällaista lakiin sisältyvää valtuu-

³⁶⁴ Ks. *Andersen*, Statsforfatningsret s. 537—541 ja s. 547; sama, Forvaltningsret s. 394: »Grl. § 22 formentlig ikke indeholder nogen almindelig Hjemmel for Bestemmelser, der gør Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom.»

Kun *Meyer* alaviitteessä 361 mainitussa kohdassa huomauttaa, että kaikki toimeenpanoasetukset annetaan käytännössä Tanskassa erityisen laissa olevan valtuutuksen perusteella, *Andersen* esittää tämän seikan oman aikaisemmista kannanotoista eriävän käsityksensä tueksi.

³⁶⁵ Ks. *Ross*, Statsretlige studier s. 191 s. ja s. 195 s., vrt. myös s. 86 s.

³⁶⁶ Ks. *Ross* II s. 410.

³⁶⁷ Ks. *Andersen*, Statsforfatningsret s. 539 s.: »Det blev tidligt den herskende Opfattelse, at Regeringen ikke uden saerlig Hjemmel, alene i Kraft af sin udøvende Magt i H.t. Grl. § 2, kunde udstede Anordninger, hvorved der gjordes Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom; men paa visse Omraader overholdtes dette Princip ikke.» Samoin *Ross* I s. 357 ss.

Berlinin lausumasta II s. 200 ei täysin selviä, olisiko myös kansalaisen oikeus- asemaa koskevia säännöksiä ollut annettavissa vuoden 1920 valtiosäännön 2 ja 24 §:n nojalla; vrt. s. 3, 6 ja 198, joista ilmenee *Berlinin* vastaavan kysymykseen 2 §:n osalta myönteisesti. Ks. myös *Andersen*, Statsforfatningsret s. 541 alaviite 4.

³⁶⁸ Tarkoitettut asetukset eivät saa olla vastoin valtiosääntöä, Norjassa ei myöskään vastoin muodollisia lakeja.

tusta (*Ermächtigung*) nimitettiin delegaatioksi. Hallintoviranomaisen toimivalta antaa aineellista lainsäädäntöä perustui aina erityiseen valtuutukseen, mitä pidettiin tarpeellisenä silloinkin kun lailla ainoastaan määrättiin, että asetuksella annetaan lain täytäntöönpanoa varten tarpeelliset säännökset. »Jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, kann nur gültig erlassen werden auf Grund einer speziellen, reichsgesetzlichen Delegation.»³⁶⁹ Hallitsijan prerogatiivilta ei toisin sanoen ulottunut oikeussääntöjen(a) antamiseen, mihin lopputulokseen perustuslaillinen koulukunta oli pyrkinytkin.

Weimarin tasavallan aikana entinen käytäntö jatkui. Aineellisen lain eli oikeussäännön(a) antaminen kuului yksinomaan valtiosäännön mukaiselle lainsäätäjälle. Jos oikeussääntöjä(a) haluttiin antaa asetuksella, siihen tarvittiin aina valtiosäännöllä tai lailla annettu erityinen valtuutus.³⁷⁰ Valtiosääntö ei sisältänyt yleistä valtuutta edes oikeussääntöjä(a) sisältävien toimeenpanoasetusten antamiseen.³⁷¹

Weimarin valtiosäännössä oli joitakin valtuuttavia säännöksiä kuten 91 ja 176 artikla.³⁷² Erityisen merkityksen sai kuitenkin 48 artiklan 2 momentti, jonka nojalla presidentillä oli valta antaa tarpeen vaatiessa asetuksia (*Diktaturverordnungen*) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden palauttamiseksi. Tämä Weimarin tasavallan kohtalonartikla, jota tieteellisessä kirjallisuudessa on yksityiskohtaisesti käsitelty,³⁷³ kuului seuraavasti: »Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet

³⁶⁹ Laband, *Reichsstaatsrecht* s. 131 s., tarkemmin sama II s. 89–97.

³⁷⁰ Ks. Jacobi, *Rechtsverordnungen* s. 240; Lammers s. 859; Fleiner, *Institutionen* s. 73 alaviite 18.

³⁷¹ Ks. Jacobi, *Rechtsverordnungen* s. 250. Lailla voitiin tietenkin myöntää erityinen valtuus oikeussääntöjä(a) sisältävien täytäntöönpanoasetusten antamiseen hallitukselle, ministeriölle tai muulle hallintoviranomaiselle.

Hallintoasetuksia voitiin antaa ilman laissa annettua valtuutusta, Dahm s. 313; Peters, *Verwaltung* s. 77.

Weimarin valtiosäännön 77 artiklan mukaisesti hallituksella oli oikeus antaa lakien täytäntöönpanoa varten tarpeellisia yleisiä hallintoasetuksia, ellei laki toisin määrännyt. Tarkoitus oli alunperin lakiesitystä laadittaessa ollut, että tämä artikla olisi sisältänyt hallitukselle toimivallan antaa täytäntöönpanotarkoituksessa myös oikeusasetuksia, ks. Anschütz, *Verfassung* s. 409; Doemming & Füsslein & Matz s. 588.

³⁷² Ne koskivat rautateiden rakentamista, käyttöä ja liikennöimistä sekä puolustusvoimain virkamiesten virkavalasta annettavia lähempiä määräyksiä.

³⁷³ Ks. esim. Anschütz, *Verfassung* s. 267 ss. sekä sen yhteydessä olevaa kirjallisuusluetteloa; Frykholm, *monografiaa* »Studier över artikel 48 i Weimarförfattningen»; Grau, *Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten*.

wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil ausser Kraft setzen.»

Valtuus valtiosääntöä muuttavien säännösten antamiseen saattoi sisältyä myös perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn erilliseen lakiin.³⁷⁴

Saksan liittotasavallan valtiosäännössä on hallintoviranomaisten oikeutta antaa oikeussääntöjä entisestään selvennetty ja lainsäädännölliselle valtuutukselle asetettuja oikeudellisia vaatimuksia tiukennettu. Niinpä valtiosäännön 20 artiklan 3 momentissa lausutaan: »Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmässige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.» Lainsäätäjän osalta tämä vaatimus merkitsee lainsäätäjän toimivallan sitomista valtiosääntöön ja vain valtiosääntöön. Hallintoviranomaisten osalta se taas merkitsee oikeusvaltioajatuksen tähdentämistä.³⁷⁵

Em. Bonnin valtiosäännön 80 artiklan 1 momentissa on tärkeä määräys, joka koskee oikeussääntöjen(a) antamista asetusteitse. Se kuuluu seuraavasti: »Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnun anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.»³⁷⁶ Tämän artiklan tulkitsemisesta ks. s. 210 s.

Hallintoviranomaisille ei Ranskassa kuulunut itsenäistä toimivaltaa oikeussääntöjen antamiseen vuoden 1791 valtiosäännön kirjaimen mukaisesti. »Le Pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en

³⁷⁴ Ks. *Jacobi*, Rechtsverordnungen s. 242.

Verfassungsdurchbrechung-ilmioistä ks. s. 140.

³⁷⁵ Ks. *Hamann*, Grundgesetz s. 211; *Doemming & Füsslein & Matz* s. 195—202; *Maunz*, Deutsches Staatsrecht s. 59 s.

³⁷⁶ Tarkoitettu momentti koskee ainoastaan oikeusasetuksia. Yleisten hallintoasetusten antamisesta on määräys 84 artiklan 2 momentissa. Autonomisesta säädösvallasta ei valtiosäännössä ole lainkaan määräyksiä; poikkeuksena on kuitenkin kunnallinen säädösvalta, 28. 2 art. Ks. *Doemming & Füsslein & Matz* s. 587—589.

ordonner ou en rappeler l'exécution.»³⁷⁷ Hallintoviranomaisten asetuk-senantovaltaa jouduttiin kuitenkin muutaman vuoden kuluessa huomata-vasti laajentamaan, ja jo direktoraattihallitus (1795—1799) käytteli verraten laajaa itsenäistä reglementtivaltaa; esim. vuoden 1799 valtio-säännön 44 artikla kuului: »Le Gouvernement propose les lois, et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution.»

Kolmannessa tasavallassa sukeutui 25. 2. 1875 annetun valtiosääntö-lain 3 artiklan mukaisesti presidentille kuuluvasta toimivallasta vähäistä erimielisyyttä. Artikla kuului seuraavasti: »Le Président de la Répub-lique... promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution...»

Siitä oltiin ilmeisesti yksimielisiä, että po. artiklan perusteella voi-tiin lailla myöntää hallintoviranomaisille toimivalta antaa lakien täy-täntöönpanoa ja soveltamista varten tarpeellisia asetuksia (règlement), jopa niinkin, että tällaiset asetukset oli katsottavissa välittömästi valtio-sääntöön perustuviksi ja olivat tämän takia annettavissa ilman erityistä valtuutusta.³⁷⁸ Perusteluna oli se käsitys, että kun kerran vallanjako-valtiossa hallintoviranomaiselle annetaan täytäntöönpanotehtäviä, niin tarkoitus on samalla — vaikkei sitä nimenomaisesti lausuttaisikaan —

³⁷⁷ *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 212 kirjoittaa, että Ranskan valtiosääntö on vuodesta 1791 lähtien myöntänyt valtion päämiehelle tiettyä asetuksenantovaltaa (le pouvoir réglementaire), »c'est-à-dire le droit de compléter et renforcer les lois par des règlements généraux et obligatoires». Tämän ja ajalli-sesti seuraavien valtiosääntöjen tulkinnasta tässä asiassa ks. *Esmein & Nézard* s. 76 ss.

Tekstissä tarkoitettu artikla on vuoden 1791 valtiosäännön Titre III Chapitre IV Section I art. 6. Artiklan sanamuoto ja *Esmein*in lausuma eivät ole keskenään ristiriidassa, koska kummankin mukaan hallintoviranomaisilla oli jo vuonna 1791 tietty toimeenpanoasetusten antamisvalta, vrt. *de Soto*, *R.D.P.* 1959 s. 283 ja s. 248.

Vertailusta Ranskan valtiosääntöjen säännösten välillä ks. *Sipponen*, *Laki ja reglementti* s. 241 alaviite 8. Ks. myös valtiosääntö 4.11.1848, art. 49: »Il (so. presidentti) surveille et assure l'exécution des lois.»

Suuren vallankumouksen alkuvuosina yritettiin muullakin tavoin epärealistisen tiukasti ylläpitää kansalliskokouksen kaikille aloille ulottuvaa toimivaltaa. Lain 16.-24. 8. 1790 (10 artikla) mukaan tuomioistuimet eivät saaneet suoranaisesti eikä epäsuorasti ottaa osaa lainsäädäntövallan käyttöön; 12 artiklan mukaan ne eivät saaneet antaa reglementtejä, vaan jos ne pitivät tarpeellisena lain tulkintaa tai uusia säännöksiä, niiden oli ilmoitettava asiasta lainsäätäjäkunnalle, *David & de Vries* s. 20 alaviite 6.

³⁷⁸ Ks. esim. *Esmein & Nézard* II s. 79 s.; *Esmein*, *Revue politique et parle-mentaire* 1894 s. 211 s.; *Vedel* s. 14.

Mitä reglementillä tarkoitetaan ks. alaviitettä 168.

myöntää viranomaisille näitä tehtäviä varten tarpeellista toimivaltaa.³⁷⁹ Näin ollen hallintoviranomaisten toimivalta antaa reglementtejä lakien täytäntöönpanemiseksi oli alkuperäistä, suoraan valtiosääntöön sisältyvää toimivaltaa.

Monet tutkijat menivät pitemmälle ja tulkitsivat po. artiklaa niin, että hallintoviranomaisilla oli sen nojalla valta antaa reglementtejä muisakin tapauksissa kuin lakien täytäntöönpanemiseksi siitä riippumatta, olivatko he saaneet lailla nimenomaisen valtuutuksen — ilmeisesti kuitenkin vain niillä alueilla, joita valtiosääntö ja muodollinen laki eivät säännelleet. Tällaisina ilman nimenomaista valtuutustakin hallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvina kysymyksinä pidettiin julkisten palvelustehtävien organisoimista³⁸⁰ sekä yleistä järjestystä, julkista turvallisuutta ja terveydenhoitoa.³⁸¹ Näin laaja itsenäinen toimivalta tunnustettiin hallintoviranomaisille ainakin ensimmäisestä maailmansodasta alkaen.³⁸²

Sisällyttäessään lakiin määräyksen, että lakia on täydennettävä reglementillä, lainsäätäjät ranskalaisen käsityksen mukaan itse asiassa vain kehottaa hallintoviranomaista käyttämään sille ilman tällaista määräystäkin valtiosäännön nojalla kuuluvaa toimivaltaa.³⁸³ Tällaisella määräyksellä on näin ollen ainoastaan deklaratorinen merkitys eikä — koska se on annettu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä — sillä voida muuttaa valtiosäännön mukaista toimivallanjakoa.³⁸⁴ Voidaanpa ajatella niinkin, että lainsäätäjän ja hallintoviranomaisten välistä toimivallanjakoa ei esillä olevassa asiassa ole yksityiskohtaisesti aikaisemmin lainkaan määrätty, joten jokainen sitä koskeva lain sään-

³⁷⁹ Sama perustelu tavataan esim. sveitsiläisessä oikeustieteessä.

³⁸⁰ Kyseessä on »le fonctionnement des services publics».

³⁸¹ Ks. *Burdeau*, Droit constitutionnel s. 170; *Duguit*, R.D.P. 1924 s. 319; *Lui* s. 97; *Waline*, Droit administratif vuoden 1959 painos s. 112—116; *Vedel* s. 12—14, joka myös lyhyesti selostaa tärkeitä oikeustapauksia *L'Arrêt Labonne*, C.E. 8.8.1919 ja *L'Arrêt Heyriès*, C.E. 28.6.1918 — viimeksimainitusta ks. myös *Long & Weil & Braibant* s. 131 ss.; *Prélot* s. 669.

³⁸² Ks. *de Soto*, R.D.P. 1959 s. 254; *Soubeyrol* s. 165.

³⁸³ Ks. *Duguit*, R.D.P. 1924 s. 319: »Il est d'ailleurs bien entendu que dans l'hypothèse actuelle le parlement ne donne point compétence au gouvernement pour modifier, abroger ou suspendre des dispositions inscrites dans des lois formelles. Cette intervention des chambres peut s'expliquer ou bien parce qu'elles estiment que le gouvernement aurait dû déjà intervenir et qu'elles veulent provoquer ou hâter son action...» Samoin *Burdeau*, Droit constitutionnel s. 170.

³⁸⁴ Ks. *Duguit* II s. 214: »Le règlement ne peut pas intervenir sur des matières qui, d'après la constitution d'un pays, sont réservées à l'organe législatif.»

nös ja siihen perustuva reglementti merkitsevät lainsäätäjän ja hallintoviranomaisen välisen toimivallanjaon täydentämistä.

Reglementtien antaminen merkitsee siis oikeastaan vain lainsäätäjän tahdon konkretisoimista ja toteuttamista, lain täytäntöönpanemista. Hallintoviranomaisen toimivallan synty ja laajuus riippuvat siitä, miten lainsäätäjä on kussakin tapauksessa ajatellut järjestää itsensä ja hallintokoneiston välisen työnjaon; se on tarkoituksenmukaisuus- eikä perustuslakikysymys. *Reymond* sanoo, että niin lainsäätäjä kuin hallintoviranomainen ovat valtiosäännön toimeenpanijoita eikä mikään estä oikeussääntöjen antamista reglementillä, kunhan säädös on annettu lainsäätäjän ajatusten jatkamiseksi, lain täydentämiseksi, luonteeltaan toissijaisten oikeussääntöjen antamiseksi.³⁸⁵ — Tällaiselta kannalta katsoen ei kysymystä siitä, olisiko reglementti aineellinen laki ja olisiko sen antaminen lainsäädäntövallan käyttöä, ole lainkaan tarpeen pohtia. Reglementtien käyttö täytäntöönpanoon, poliisitoimen järjestämiseen ja hallinnon sisäiseen organisointiin tapahtuu juuri reglementtien antajalle valtiosäännön mukaan kuuluvalla toimialalla.

Teoriaa on kehitellyt pisimmälle *Carré de Malberg*.³⁸⁶ Hänen mukaansa hallintoviranomaiset käyttävät aina reglementtejä antaessaan ainoastaan niille kuuluvia erityisiä valtaoikeuksia (*pouvoirs dérivés*), ja pelkästään lainsäädännöllisen valtuuden sisältävä lakikin merkitsee vain kehotusta käyttää jo olemassa olevaa toimivaltaa. *Carré de Malberg* katsoo itse asiassa, että käsitteellisesti kaikki hallintoviranomaisille kuuluva reglementtivalta on laadultaan toimeenpanovaltaa.³⁸⁷

³⁸⁵ Ks. *Reymond* s. 29 s. ja s. 34 s.

³⁸⁶ Ks. *Carré de Malberg* I s. 587: »La Président reçoit de la Constitution elle-même une puissance générale et non limitée de faire des règlements sur toute espèce d'objets, et ces règlements peuvent aussi édicter des prescriptions de toutes sortes; seulement, la Constitution fait dépendre l'exercice de cette puissance, illimitée quant à son objet, d'une condition d'exécution des lois, en ce sens que, en toute matière, le règlement présuppose une loi, soit une loi dont il vient développer les prescriptions pour en assurer l'application, soit une loi qui ait invité ou obligé le chef de l'Exécutif à user, pour un objet déterminé par elle, de son pouvoir constitutionnel de réglementation.» Ks. myös I s. 647 s.; *sama*, Confrontation de la théorie s. 140 s. Mikään reglementti ei näin ollen perustu delegaatioon, II s. 648.

³⁸⁷ *Carré de Malbergin* käsitys reglementistä on yhteydessä hänen muodolliseen lakikäsitykseensä. Hän voi lausua, että reglementti ei ole milloinkaan »acte législatif», vaan aina hallintotoimi, La loi s. 2 ja Confrontation de la théorie s. 18 s. Reglementistä aineellisenä lakina ks. vuorostaan esim. *Duguit* II s. 209 ss.

Masnata s. 110 alaviite 1 arvostelee *Carré de Malbergin* käsitystä lausuen, että siinä toimeenpanon käsitteelle annettu uskomattoman laaja sisältö sallii sanoilla

Laissa oleva kehoitus voidaan käsittää velvoitukseksi eikä vain pyynnöksi antaa reglementtejä.

Reglementtivallan laajeneminen on jatkunut Ranskassa edelleen I maailmansodan ajoista lähtien. Hallintoviranomaisille myönnettiin 1920- ja 1930-luvulla valtuuksia käyttää tietyin ehdoin reglementtejä muuttaakseen tai kumotakseen antamillaan säädöksillä (*décrets-lois*)³⁸⁸ voimassa olevia lakeja. Vuoden 1946 valtiosäännössä annettua delegointikieltoa ja sen kiertämistä käytännössä selvitetään myöhemmin s. 191 ss.

Reglementtivallan kehitys on saavuttanut toistaiseksi perustuslailisen kulminaatiopisteensä vuoden 1958 valtiosäännössä. Muut kuin valtiosäännön mukaan lain alaan kuuluvat asiaryhmät edellytetään säänneltäväksi reglementillä (*décret réglementaire*). Voimassa olevan valtiosäännön 37 artiklan 2 momentin mukaisesti ennen valtiosäännön säätämistä annetun lain muodollinen ylivalta katoaa niissä asiaryhmissä, mitkä eivät valtiosäännön 34 artiklan sisältämän asialuettelon mukaisesti enää kuulu lain alaan. Reglementin toimivaltaan nykyisin

leikkimisen. Carré de Malberg näyttää olevan aina oikeassa, muttei kuitenkaan onnistu vakuuttamaan lukijaa.

³⁸⁸ Määritelmästä ks. *Burdeau* s. 171: »Ils (so. *décrets-lois*) forment une catégorie particulière de règlements qui se caractérise par l'étendue des mesures que le Parlement autorise l'exécutif à édicter.» Ks. myös *Soubeyrol* s. 13 ja s. 171.

Décret-loi voi muuttaa tai kumota muodollisia lakeja. Sitä itseään ei voida muuttaa tai kumota kuin muodollisella lailla tai uudella valtuuttavaan lakiin perustuvalla asetuksella, *Waline*, R.D.P. 1959 s. 702; *Jèze* s. 29. Ks. myös alaviitettä III 16.

Décret-loi säädökselle näyttää olevan ominaista edellä *Walinen* tarkoittama tietty lain voima (*pleins pouvoirs*), jonka voivat omata myös pelkästään tosiasialliseen vallankäyttöön perustuvat *décrets-lois*, ks. tästä s. 204. Eräät tutkijat käyttävät termiä *décret-loi* vain ilman valtuutusta annetuista säädöksistä.

Montané de la Roque osoittaa s. 200 s., että silloin kun hallituksen käyttämälle säädösvallalle on haluttu antaa lakeihin nähden derogatorinen voima, Ranskassa on seurattu seuraavia menettelytapoja:

a) parlamentti on valtuuttanut hallituksen antamaan pitemmäksi tai lyhyemmäksi ajaksi tiettyjä tarkoituksia varten ja tiettyihin asiaryhmiin ulottuen säädöksiä, joilla voidaan kumota ja muuttaa voimassaolevia lakeja tai lisätä uusia osia lain voimaiseen oikeusjärjestykseen (*décrets-lois*);

b) delegalisoidaan lakeja, mistä tarkemmin s. 192;

c) parlamentti säätää toiminnan pääperiaatteista ja näin kumoo implisiittisesti lailla (*loi-cadre*) voimassaolevissa laeissa olleet uuden lain vastaiset säännökset, minkä jälkeen asia säännellään yksityiskohtaisemmin reglementillä.

Montané de la Roque nimittää kaikkia edellä selostettuja tapauksia delegaatioksi (s. 203).

kuuluvalla alalla annettuja muodollisia lakeja voidaan muuttaa reglementillä sen jälkeen kun Conseil d'État on antanut asiasta lausuntonsa.

Lailla voidaan velvoittaa reglementin antamiseen lain täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi, mutta hallintoviranomaisilla lienee entiseen tapaan välittömästi valtiosääntöön perustuva toimivalta antaa täytäntöönpanoa koskevia reglementtejä kaikissa — myös valtiosäännön 34 artiklan mukaisesti lain alaan kuuluvissa — kysymyksissä ilman nimenomaista valtuutustakin.³⁸⁹ Vuoden 1958 valtiosäännön mukaisesti reglementit annetaan näin ollen 37 artiklan nojalla nimenomaan reglementeille varatulla toimialalla taikka niitä annetaan täytäntöönpano- ja soveltamistarkoituksessa kaikista, myös valtiosäännön mukaan lain alaan määrätyistä asioista.

Säädösten hierarkia on vuoden 1958 valtiosäännön mukaisesti seuraava: valtiosääntö, orgaaninen laki (loi organique),³⁹⁰ laki (loi ordinaire), tasavallan presidentin allekirjoittama yleinen dekreetti, pääministerin allekirjoittama dekreetti sekä eräät muut alempien hallintoviranomaisten antamat eri nimiset reglementit. Laki ja reglementti eivät valtiosäännön määräämällä toimialalla saa tunkeutua toistensa alueelle, vaan ne ovat autonomisia.³⁹¹

³⁸⁹ Ks. *Morange* s. 24; *de Soto*, R.D.P. 1959 s. 283; *Waline*, R.D.P. 1959 s. 710. Waline näyttää olevan varma vain niihin lakeihin nähden, jotka valtiosäännön 34 artiklan 4 momentin mukaisesti sisältävät tiettyjä asiaryhmiä koskevien säännösten tärkeimmät periaatteet.

³⁹⁰ Ks. *Morange* s. 23.

Poikkeuksena on pidettävä valtiosäännön 38 artiklaa, jonka mukaan hallitus voi ohjelmansa toteuttamiseksi pyytää tietysti ajaksi parlamentilta valtuutta ryhtyä ordonansseilla (ennen décret-loi) sellaisiin toimenpiteisiin, joista muutoin (normalement) olisi säädettävä lailla.

Ks. myös 16 artiklaa.

³⁹¹ Tästä huolehditaan siten, että valtiosääntöneuvosto (Conseil constitutionnel) antaa lausunnon, onko valtiosäännön antamisen jälkeen säädetty laki muutettavissa dekreetillä, koska se menee laille varatun alueen ulkopuolelle (37 art. 2 mom., ks. myös 41 art.). Po. neuvosto antaa myös lausunnon orgaanisen lain valtiosäännönmukaisuudesta (46 art. 5 mom., ks. myös 61 art.). Ks. tarkemmin *Hamon* s. 254 s. Vrt. myös *Prélot* s. 670.

Orgaanisesta laista ks. *Prélot* s. 749: »La loi organique qui, organisant les pouvoirs publics, fournira matériellement un développement logique de la Constitution.» Ks. tarkemmin *Charles Sirat*, La loi organique et la constitution de 1958. Recueil Dalloz, Chronique 1960 s. 153 ss.; *Hamon* s. 257.

Chapus s. 119 huomauttaa siitä, että kun hallintoviranomaisten toiminta ei enää ole aina lain alaista siinä mielessä, että reglementin ei tarvitse sille kuuluvalla alalla perustua lakiin eikä olla lain mukainen, autonomisia reglementtejä on yrittävä asiallisesti sitoa valtiosäännön alkulauseella ja yleisillä periaatteilla.

Sveitsin oikeustiede on tässäkin kysymyksessä saanut vaikutteita niin Saksasta kuin Ranskasta. Vallalla olevan mielipiteen mukaan hallitus saa valtiosäännön mukaisena ylimpänä hallintoviranomaisena antaa vain hallintokoneistoa koskevia hallintoasetuksia suoraan valtiosäännön nojalla.³⁹² Myös täytäntöönpanoasetusten antamisvalta perustuu välittömästi valtiosääntöön.³⁹³ Kysymys siitä, olisiko hallituksella toimivaltaa antaa välittömästi valtiosäännön perusteella muita yleisiä oikeusasetuksia, on kiistanalainen.³⁹⁴ Liittokokouksella on valta valtiosäännön perusteella antaa ns. hätäasetuksia.³⁹⁵

Edellä on esitelty tärkeimpiä tapauksia, joissa asetus perustuu valtiosääntöön: valtiosääntö edellyttää, että hallintoviranomaisten toimivalta antaa säännöksiä — vaikkapa vain toimeen- ja täytäntöönpanotarkoituksessa — perustuu aina erityiseen lailla annettuun valtuutukseen; valtiosääntö perustaa toimivallan ainakin täytäntöönpanosäännöksien antamiseen asetusteitse, useasti siinäkin tapauksessa, että ne sisältäisivät oikeussääntöjä (a); valtiosääntö sallii tietyissä rajoissa oikeussääntöjä (a) sisältävien säädösten antamisen välittömästi valtiosäännön perusteella muutenkin kuin täytäntöönpanotarkoituksessa. Kussakin ryhmässä on monia toteuttamistapoja.

Asetuksen oikeusperusteena on laki tai asetus. Jos asetuksen oikeusperusteena on tavallinen laki, on kysymys työmääritelmän mukaisesti lainsäädännöllisestä valtuutuksesta eli delegaatiosta. Tätä tapausta käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä.

Asetuksen toimivalta voi perustua myös muodolliseen asetukseen, esimerkiksi jos välittömästi valtiosääntöön perustuvalla asetuksella toimivaltaa siirretään edelleen. Myös on mahdollista, että valtuuttavan lain nojalla annettu asetus siirtää lainsäädännöllistä toimivaltaa edelleen alemmalle hallintoportaalille. Tällaista menettelyä nimitetään *subdelegaatioksi*.

³⁹² Ks. Sveitsin valtiosäännön 95 ja 102 art. Ks. myös *Brack* s. 15; *Marti, Verordnungsrecht* s. 71 ja s. 119; *Fleiner & Giacometti* s. 772.

³⁹³ Tässä tarkoitetaan sellaisia asetuksia, joiden vaikutus ulottuu hallintokoneiston ulkopuolelle. Ks. *Brack* s. 20; *Marti, Verordnungsrecht* s. 101; *Fleiner & Giacometti* s. 794 ja s. 801 s. Mainitut kirjoittajat tarkoittavat lähinnä sitä, ettei lakiinkaan kirjoitettu täytäntöönpanovaltuus tarkoita uuden toimivallan antamista vaan ikäänkuin aktualisoi jo olemassa olevan toimivallan.

³⁹⁴ Ks. esim. *Brack* s. 16; *Fleiner & Giacometti* s. 790 ss.; *Ruck* s. 235 s.; *Manuel* s. 34 s.

³⁹⁵ Ks. valtiosäännön 89 bis artikla.

Asetuksen oikeusperuste on säädännäisen oikeuden ulkopuolella. Useassa valtiossa asetuksen kompetenssi perustuu valtiosääntöoikeudelliseen tapaoikeuteen. Aikaisemmin on selostettu, miten esimerkiksi Ranskassa tapaoikeus sallii asetusten antamisen tietyillä toimialoilla (s. 156). Tanskassa tunnustetaan »den autonomt saedvansbestemte Anordningsret» eli hallintoviranomaisen toimivalta antaa oikeusasetuksia pitkäaikaisen ja kiistattoman valtiosääntöoikeudellisen käytännön perusteella.³⁹⁶

Jos valtiosääntö sisältää ns. hätäoikeuspykälän, jolla annetaan hallintoviranomaiselle toimivaltaa oikeussääntöjä (a) sisältävien asetusten antamiseen hätätilanteessa (*Notverordning*), tai sallii muiden tilapäisasetusten antamisen, nämä asetukset perustuvat valtiosääntöön. Valtiosäännön ulkopuolisella hätäoikeudella tarkoitetaan sellaista tosiasiallista valtaa antaa asetuksia, mikä ei perustu valtiosääntöön, vaan on kokonaan vailla oikeudellista perustetta.³⁹⁸ Hätäoikeuden — valtiosäännön mukaisen tai sen ulkopuolisen — perusteella annetuilla säädöksillä saattaa olla valtiosäännön mukaan tai tosiasioiden voimasta perustuslain tai lain voima, ks. tarkemmin s. 202 ss.

Asetusten riippuvuus muista oikeuslähteistä. Suoranaisesti ja välittömästi valtiosääntöön perustuvia asetuksia on tapana nimittää itsenäisiksi asetuksiksi.³⁹⁹ Lakiin tai asetukseen perustuvia asetuksia nimitetään vastaavasti epäitsenäisiksi asetuksiksi. *Jagmetti* huomauttaa aivan oikein, että itsenäisten ja epäitsenäisten asetusten ryhmien lisätunnusmerkiksi ei — kuten usein tapahtuu — pitäisi ottaa sitä, millä tavoin asetus on muodollisesti ja asiallisesti sen perustana olevasta tavallisesta laista riippuvainen.⁴⁰⁰ Monissa valtioissa toimeenpanoasetus

³⁹⁶ Ks. *Rasting*, TfR 1934 s. 53 s.

Ross, Statsretlige studier s. 187 pitää esim. virkoja ja laitoksia koskevien säännösten oikeusperusteena hiljaista kirjoittamatonta tapaoikeutta.

³⁹⁷ Hätäoikeus-termiä käytetään ulkomaisessa kirjallisuudessa tarkoittamaan sekä hätätilanteessa käytettävää valtiosääntöön perustuvaa asetuksenantovaltaa että valtiosäännön ulkopuolista vallankäyttöä samanlaisessa tilanteessa.

³⁹⁸ *Puhakka*, Laki ja asetus s. 79 katsoo, että hätätila-asetuksia voidaan ilman erityistä laissa myönnettyä valtuutusta käyttää vain äärimmäisissä tapauksissa oikeudellisen arvioinnin ulkopuolella olevana tosiasiallisena keinona.

³⁹⁹ Ks. *Giacometti*, Rechtsverordnungsrecht s. 363 ja s. 382; *Brack* s. 14—23; *Marti*, Verordnungsrecht s. 71 ja s. 100.

⁴⁰⁰ Ks. *Jagmetti* s. 32—34; *Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 372 ja s. 381. Ks. myös *Eisenmannin* terävää huomiota, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1931 s. 338. Hänen mukaansa Conseil d'Etat tarkoitti eräässä vuonna 1907 antamassaan päätöksessä (ks. myöhemmin s. 170 s.) lausua, että on tehtävä ero suoraan valtiosääntöön

perustuu suoraan valtiosäätöön ja on sikäli itsenäinen, mutta sen voimassaoloaika ja sisältö ovat riippuvaisia siitä laista, mitä asetuksella toimeenpannaan.

Asetus saattaa olla sillä tavoin riippuvainen perustuslakia alemmasta, mutta sitä itseään ylemmstä oikeuslähteestä, että se voidaan antaa vain tarkoitetun säädöksen voimassa ollessa ja sen voimassaolo lakkaa valtuuttavan säädöksen voimassaolon päättyttyä. On myös mahdollista, että asetukset, jotka muodollisesti perustuvat lailla tai asetuksella annettuun valtuutukseen, asiallisesti ovat jostakin muusta, niiden kanssa hierarkkisesti samanarvoisesta tai ylemmstä oikeussäännöstä riippuvaisia. Täytäntöönpantava laki määrää täytäntöön- ja toimeenpanoasetuksien voimassaoloajan ja sisällön.⁴⁰¹

Asetuksen ja sen perustana olevan lain välisen suhteen monivivahteisuutta on usein haluttu osoittaa tyypittelemällä asetukset. Näin tapahtuu varsinkin saksalaisella kielialueella; jakoperusteet näyttävät vaihtelevan. Otan esimerkiksi *Wolffin* esittämän jaon, joka koskee oikeusasetuksia.⁴⁰²

I. Asetukset ovat lain kaltaisia (*gesetzgleich, gesetzvertretend*) tai lain alaisia (*untergesetzlich, einfach*). Edellisillä on lain voima. Ne voivat muuttaa, kumota tai rajoittaa muodollisia lakeja. Sen mukaan voivatko lain kaltaiset asetukset puuttua myös valtiosäännön sisältöön, erotetaan vielä valtiosäännön voimaiset ja tavallisen lain voimaiset asetukset. Lain kaltainen asetus voidaan muuttaa tai kumota vain muodollisella lailla tai toisella lain kaltaisella asetuksella, muttei lain alaisella asetuksella.

II. Asetuksen suhde valtuuttavaan lakiin voi olla seuraavanlainen:

a) jos laki ei anna aineellisoikeudellisia säännöksiä, vaan ainoastaan valtuuttaa asian itsenäiseen sääntelyyn asetuksella (*Ermächtigungsgesetz*), kysymyksessä on lakia edustava (*gesetzvertretend*) asetus;

b) jos laki sisältää tärkeimmät aineellisoikeudelliset määräykset, mutta sallii asetuksella määrätä esim. lain tarkoituksien ja sen perus-

ja välittömästi valtuuttavaan lakiin perustuvien reglementtien välillä. Niiden oikeudellinen luonne on erilainen.

⁴⁰¹ Olen käyttänyt täytäntöönpano- ja toimeenpanoasetuksen käsitteitä synonyymeinä. Olisiko syytä antaa niille toisistaan eroava sisältö ks. V. 7. C.

⁴⁰² Ks. *Wolff*, *Verwaltungsrecht* s. 99–101. Asetusten jaosta niiden oikeusperusteen mukaisesti ks. *Brack* s. 37. Ks. myös *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 248 s. ja erittäin selkeästi *Blum* s. 170 s. Asetusten tyypittelyjä on useampiakin, mutta niiden luokitteluperuste ei yleensä vaihtelee, joskin käytetyt nimitykset saattavat muuttua.

taman oikeudellisen järjestelmän puitteissa uusista velvollisuuksista ja oikeuksista, kysymyksessä on lakia täydentävä (gesetzergänzend) asetus;

c) lakia toteuttava (gesetzdurchführend) asetus ei sisällä kansalaisille mitään uusia velvoituksia, vaan tarkoittaa valtuuttavan lain ja muiden lakien perusteella jo olemassa olevien velvoitusten toteuttamista; useimmat asetukset kuulunevat tähän ryhmään ja niitä nimitetään täytäntöön- tai toimeenpanoasetuksiksi;

d) lakia soveltavat eli käyttävät (gesetzanwendend) asetukset eivät lainkaan sisällä lainsäätämistä, vaan ne merkitsevät ainoastaan siinänsä täydelliseen lakiin sisältyvää valtuutusta; niiden antaminen on toiminnallisesti hallintoa.⁴⁰³

⁴⁰³ Oikeuselämässä ilmenee joukko oikeussääntöön liittyviä vaikeasti ratkaistavia ongelmia, joihin tässä vielä lyhyesti viitataan. Ne ovat ominaisia nimenomaan sellaiselle oikeusjärjestykselle, joka tarkkoine käsitelmäritelmineen ja rajanvetoineen on onnistunut verbaalisesti teoreettisella tasolla pääsemään ratkaisuihin, mutta ratkaisujen toteuttaminen tuottaa käytännössä vaikeuksia.

Hallintokoneiston sisällä vaikuttavan yleisen ja ainoastaan erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia koskevan yleismääräyksen (Allgemeinverfügung) luonne on ongelmallinen. Miten tarkoin hallintoviranomainen on siihen sidottu, sitooko se vallanalaisuussuhteessa olevia vaikkapa esim. vastoin perusoikeuksia, merkitseekö sen rikkominen oikeussäännön(a) rikkomista siitä seuraavine valitusmahdollisuuksineen, miten se on julkaistava jne. Yleis-konkreettisten ja yksittäis-abstraktisten säännösten oikeudellisen luonteen ratkaiseminen kuuluu samaan ongelmaryhmään.

Muodollisen lain sisältönä saattaa olla oikeussääntö(a) tai se on ns. lex in casu, Massnahmegesetz. Viimeksimainitulla tarkoitetaan tiettyssä tilanteessa ja tiettyä tarkoitusta varten lain muodossa annettua tointa, joka voi olla nimenomaisesti tiettyä henkilöä tai asiaa koskeva tai ainakin kirjoitettu sellaisella tavalla, että sen kohteena voi olla vain yksi tapaus. Tämänkaltaisia lakeja lienee kaikissa valtioissa, esim. Tanskan valtiosäännön 44 §:n mukaan kansalaistaminen tapahtuu lailla ja laeilla 6.4.1956/86 sekä 13.4.1956/93 ratkaistiin laajasuuntainen työtaistelu. Samaa tyyppiä on Suomessa HM:n 74 §:n perusteella annettu laki valtion maaomaisuuden luovuttamisesta tiettyssä tapauksessa. Erityistä merkitystä on tällaisella lakityypillä ollut Saksassa. Siellä on pohdittu sen soveliaisuutta oikeusvaltioon, jossa tulisi ylläpitää vallanjako-oppia, ks. erityisesti *Ernst Forsthoff, Über Massnahme-Gesetze. Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955 s. 221; Christian-Friedrich Menger & Herbert Wehrhahn, Das Gesetz als Norm und Massnahme. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 15. Berlin 1957 s. 3 ss.; Karl Zeidler, Massnahmegesetz und »klassisches« Gesetz. Karlsruhe 1961; Ule s. 130 s.; Konrad Huber: Massnahmegesetz und Rechtsgesetz (Schriften zum öffentlichen Recht Band 12). Berlin 1963.*

Kuten *Gaudemet* s. 124 lausuu, funktionaalisis-organisatorisen vallanjaon on monissa valtioissa korvannut poliittinen pluralismi, joka palvelee samoja vallan kes-

kittymistä vastustavia pyrkimyksiä. Vallanjaon toteuttaminen traditionaalisessa merkityksessä alkaa olla vaikeata ja esim. eräät valtion toiminnot on luonnehdittava aputoiminnaksi, ks. esim. *Thoma*, Grundbegriffe und Grundsätze s. 112; *Weber* s. 269 ss.; *Ule* s. 136—138; *Imboden*, Staatsformen s. 38—59.

Täytäntöön- eli toimeenpanoasetuksen käsite on epäselvä siitä syystä, että termi ei ilmaise asetuksen oikeusperustetta, vaan sen tarkoituksen. Ranskalainen teoria selviää vaikeudesta sillä, että se luokittelee äärimmäisyystapauksessa vaikka kaikki lain perusteella annetut alempiasteiset säädökset täytäntöönpanoasetuksiksi, mutta saksalaisen teorian mukaan täytäntöönpanoasetus on vain eräs monista asetustyypeistä, jolla on kaksinaismerkitys. *Laband* lausuu II ss. 88, että »Ausführungsverordnung» voi merkitä lakia täydentävää oikeusasetusta, mutta yhtä hyvin viranomaisille annettuja ohjeita antaa säännöksiä lain täytäntöönpanoa varten. *Jacobi*, Rechtsverordnungen s. 249 huomauttaa, että jos asetukset luokitellaan tarkoituksensa mukaisesti, niin oikeus- ja hallintoasetusten joukossa on sekä täytäntöönpano- että organisaatioasetuksia. Hän joutuu turvautumaan mm. sellaisiin käsitteisiin kuin »Ausführungsrechtsverordnung» ja »Organisationsrechtsverordnung».

III LUKU

LAINSAADANTÖVALLAN DELEGOIMISESTA ULKOMAISEN OIKEUDEN MUKAAN

1. DELEGAATION KÄSITTEESTÄ

A. Aito delegaatio

Kaikissa niissä valtioissa, joiden oikeuselämää Suomessa on tapana seurata, on jouduttu suorittamaan teoreettista tutkimustyötä delegaatio-ongelman selvittämiseksi. Kun delegaatiota koskevan teorian keskipisteenä on oikeussääntö eli oikeusnormi, on luonnollista, että eri koulukunnat järjestyvät oikeusnormia koskevien käsitysten mukaisesti. Delegaation kannalta oikeusjärjestykset voidaan jakaa ranskalaiseen, saksalaiseen ja anglo-amerikkalaiseen ryhmään. Euroopan mannermaalla Belgian, Itävallan, Sveitsin ja eräiden muiden pienten maiden oikeusjärjestykset heijastelevat Ranskassa tai Saksassa tehtyjä ratkasuja.

Edellä lausutusta seuraa, että ei ole syytä hakea delegaation — yhtä vähän kun oikeussäännönkään — yleistä, universaalista määritelmää muulla kuin oikeusteoreettisella tasolla. Delegaatiossa on kysymys suhteista eikä olemuksesta, ja käsiteltävänä oleva oikeudellinen suhde on tunnistettava sekä tulkittava ensi sijassa kunkin valtion positiivisoikeudellisten sääntöjen perusteella.

Eri maiden oikeusjärjestyksiin sisältyvät, delegointia koskevat normit ovat moninaiset ja niitä käsittelevä kirjallisuus runsas (ks. s. 25—28), joten delegaatiota oikeusinstituuttina voidaan selvittää vain pääpiirteittäin. Ulkomainen aineisto on yleiskatsauksen helpottamiseksi jaoteltu tärkeimpien ongelmaryhmien mukaisesti eikä maittain.

Delegaatiota koskevat ulkomaiset tutkimukset ovat useimmiten vain osia suuremmasta teoksesta eivätkä anna tällöin omintakeista teoreettista panosta delegaation tutkimiselle. Sopivampana yhtenäisenä yleisesityksenä pidän *Triepelin* jo pari vuosikymmentä sitten julkaisemaa lyhykäistä teosta delegaatiosta ja mandaatista julkisoikeudessa. Se on käsitteellisesti riittävän tarkka ja sen terminologia on tarkoituksenmukaista.

Triepel katsoo, että ns. aito delegaatio merkitsee toisaalta toimivallan poistamista, vähentämistä, siirtämistä, ja toisaalta toimivallan, tehtävän antamista.¹ Kun toimivalta on delegoitu, vallan siirtäjä ei saa sitä käyttää delegaation ollessa voimassa; aito delegaatio on translatiivista ja johtaa toimivallan menetykseen delegoinnin voimassaoloajaksi. Lainsäädäntövallan delegaatio on Triepelin mukaan eräs delegaation alalaji eikä sen tarvitse välttämättä olla aitoa delegaatiota. Ranskalaisella oikeusalueella on kuitenkin lainsäädäntövallan delegoiminen, muista maista poiketen, käsitetty lähinnä Triepelin tarkoittamaksi aidoksi delegaatioksi.

Ranskalainen oikeustiede lähti 1800-luvulla siitä käsityksestä, että valtion koko toimivalta, valtion sisäinen suvereniteetti, kuuluu yksin kansalle (*l' universalité de citoyens*).² Valtiovalta oli yksistään kansan käytettävissä, mikä *Rousseau*n ajatteluun (ks. s. 73—77) perustuva käsitys ilmenee 1700-luvulla ja myöhemmin annetuista valtiosäännöistä. Vuoden 1791 valtiosäännön Titre III, art. 2 alkoi seuraavasti: »La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.» Seuraava 3 artikla alkoi sanoin: »Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée Nationale...» Vuoden 1848 valtiosäännön 20 artikla kuului seuraavasti: »Le Peuple français délègue le Pouvoir législatif à une Assemblée unique.» Vuonna 1795 annetun valtiosäännön 45 artiklassa kiellettiin lainsäädäntövallan edelleen delegointi: »En aucun cas, le Corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution.» Traditio on jatkunut meidän päivimme saakka.

Ranskalaisen käsityksen mukaan kansanedustuslaitos ei käytä alkuperäistä vaan johdannaista toimivaltaa. Näin ollen myöskään lainsäädäntötehtävä ei ole alkuperäinen vaan johdannainen tehtävä, toimeksianto, joka perustuu kansalle kuuluvan alkuperäisen toimivallan »dele-

¹ Ks. Triepel, *Delegation* s. 51: »Die echte Delegation ist immer, wie wir schon sahen, gleichzeitig Abschiebung und Zuschreibung einer Kompetenz ... Delegation führt in erster Linie einen Kompetenzverlust herbei.»

Delegaation kuvaamisessa muilla termeillä esiintyvistä vaikeuksista ks. alavii-tettä 37.

² Ks. *Esmein & Nézard* I s. 304—319. Kansanedustajat käyttävät valtiosäännön mukaista toimivaltaansa vapaasti ja tarkoituksenmukaisuusharkintansa mukaisesti, m.t. I s. 435.

Ks. myös s. 72 ss.

goimiseen» valtiosäännöllä.³ — Lainsäätäjän antamaan lakiin sisältyvä lainsäädännöllinen valtuutus ei siis oikeastaan merkitsekään delegaatiota, vaan aikaisemmin käyttämäni terminologian mukaisesti subdelegaatiota.

Näille valtiofilosofisille käsityksille perustuu Ranskassa 1800-luvulla kehittynyt lainsäädännöllistä valtuutusta koskeva teoria. Sen mukaan valtion eri toimielinten tulee täyttää niille valtiosäännön mukaan uskottut tehtävät. Julkisen vallan käyttäminen ei ole subjektiivinen oikeus vaan funktio, joka on suoritettava valtiosäännön mukaisesti. Edes lainsäätäjä ei voi muuttaa valtiosäännössä määrättyä toimivallan jakoa, koska hän vain käyttää kansalle kuuluvaa suvereniteettia.⁴

Teorian ehkä tunnetuin edustaja on *Esmein*, joka käsitti lainsäädäntövallan delegaation aidoksi delegaatioksi: lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla annettu säännös on kaikin puolin oikeudellisesti lainveroinen. Sillä voidaan muuttaa aikaisempia lakeja, so. sillä on derogatorinen voima; se itse on muutettavissa vain lailla; tuomioistuimet eivät voi sitä tarkastaa. Delegaatio ei merkitse kilpailevan toimivallan perustamista, vaan toimivallan poistamista lainsäätäjältä ja sen siirtämistä hallintoviranomaiselle. Lainsäätäjä ei voi käyttää delegoimaansa valtaa delegaation voimassaoloaikana. *Esmein* kirjoitti Italian pääministerin Crispin saamista valtuuksista, että kyseessä oli »une véritable délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif... cela impliquait pour le gouvernement royal le droit de modifier ou abroger par simples décrets des lois organiques ou autres.»⁵ — Ranskassa esitettiin luonnollisesti toisenlaisiakin näkökantoja delegaatiosta, mutta *Esmein*in,

³ Ks. *Ganshof van der Meersch*, Introduction III s. 19: »C' est au pouvoir constituant seul que la nation délègue l'exercice du pouvoir souverain. Et l'ayant fait, elle délègue, selon le règle que trace la Constitution, aux autres organes qu'elle institue, l'exercice des différents pouvoirs que comporte l'organisation de l'État.» Ks. myös *Hauriou* s. 169—171 ja s. 261.

⁴ Ks. *Esmein & Nézard* II s. 82; *Berthélemy* s. 109; eri mielipiteistä *Soubeyrol* s. 29 s.

Vrt. *Locke*, 141 §: »The legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands; for it being but a delegated power from the people, they who have it cannot pass it over to others.»

⁵ *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 207. Sivulla 212 s. hän lausui delegaatioon perustuvasta reglementistä: »Il a la même nature et la même autorité que s'il avait été accompli par le délégué.»

Ks. myös *Eisenmann*, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1931 s. 334—339. *Leriche* s. 37 katsoo, että delegaatioon perustuvalla säädöksellä on »la valeur et la force juridique de lois».

Duguit'in ja monien muiden kehittäämä yhtenäinen teoria pääsi valta-asemaan ja tarkastelen vain sitä.

Jouduttiin tietysti kysymään, oliko tällä tavoin käsitetty delegaatio oikeudellisesti mahdollinen. Esmein lausui aivan oikein, että vastaus on riippuvainen kunkin valtion valtiosäännöstä.⁶ Jos kysymyksessä on suvereenin kansan nimessä annettu hierarkkisesti ylemmänasteinen ja jäykkä valtiosääntö kuten Ranskassa ja Yhdysvalloissa, delegaatio ei hänen mielestään tuntunut oikeudellisesti sallitulta. Sellaisessa valtiossa, jonka valtiosääntö ei ole jäykkä, vaan lainsäätäjä voi vapaasti harkintansa mukaan säännellä eri kysymyksiä, delegaatio saattoi olla oikeudellisesti sallittua.

Esmeinin käsitys seuraa mielestäni loogisesti hänen premisseistään. Mikäli valtiosääntö kiinteällä tavalla määrää tarkoin valtion eri toimielimille tehtävät, toimivallanjaon rikkominen ei ole sallittua, koska valtiosäännön muuttaminen kuuluu ranskalaisen käsityksen mukaisesti ainoastaan erityiselle sitä varten kokoontuvalle perustuslakia säätävälle kansalliskokoukselle eikä parlamentille. »Par cela même que la Constitution a établi des pouvoirs divers et distincts, et réparti entre diverses autorités les attributs de la souveraineté, elle interdit implicitement mais nécessairement que l'un des pouvoirs puisse se décharger sur un autre de sa tâche et de sa fonction.»⁷ Delegaatio on vastoin kansan suvereni-teettia ja vallanjakoa. Valtiosäännön mukaisen toimivallanjaon muuttaminen aidolla delegaatiolla valtiosääntöä itseään muuttamatta on oikeudellisesti mahdotonta (juridiquement impossible).⁸

Lainsäädännöllistä valtuutta käytettiin kuitenkin jo 1800-luvulla Ranskassa monissa laeissa, ja sen käyttö lisääntyi 1920- ja 1930-luvuilla olennaisesti. Teorian tehtäväksi jäi selvittää, miten tämä oli oikeudellisesti mahdollista. Selitettiin, että kyseessä ei ollutkaan delegaatio, vaan — kuten jo s. 156 s. on selostettu — reglementtien antaminen perustui hallintoviranomaisten valtiosäännönmukaiseen toimivaltaan. Lainsäätäjät päätti lakia säätäessään, että sitä olisi myöhemmin täydennettävä, ja lakiin otetulla säännöksellä kehotti hallintoviranomaisia käyttämään

⁶ Ks. *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 202.

⁷ *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 203.

⁸ Ks. *Duguit* IV s. 747 s.: »Le parlement ne peut donc déléguer le droit de faire des lois, droit donc il n'est pas titulaire. Il est investi, en vertu de la constitution, d'une compétence qu'il ne peut ni modifier, ni transmettre à un autre organe. L'idée de délégation est ainsi entièrement fausse.»

Ks. myös *Barthélemy & Duez* s. 196; *Esmein & Nézard* II s. 82; *Rolland*, R.D.P. 1924 s. 53; *Berthélemy* s. 109; *Waline*, R.D.P. 1959 s. 700.

niille jo valtiosäännön mukaan kuuluvaa toimivaltaa säädöksiä antamiseen.⁹ Tällaisen kutsun perusteella annetut säädökset eivät olleet dekreettejä (*décrets-lois*), vaan reglementtejä, so. niiden oikeudellinen luonne ei ollut lainsäädäntö- vaan hallintotoimen. Nämä ns. »*règlements d'administration publique*» eivät olleet lain veroisia, vaan hallintotoimina ne olivat tuomioistuinten tarkastettavissa, ne eivät voineet kumota voimassa olevia lakeja jne. Tällaista lainsäädännöllistä valtuutusta nimitettiin *habilitaatioksi* eikä delegaatioksi.¹⁰ Se ei ollut kielletty, koska kyseessä oli pelkästään »*détermination de compétence*».¹¹

Kun ranskalaisen lakikäsityksen mukaan lainsäädännölle on ominaista sen lainvoima, delegaation käsitteeseen kuului, että tuomioistuimet eivät voineet tarkastaa delegaation perusteella annettuja säädöksiä. Tästä syystä joudutaan myös tuomioistuinten tarkastusoikeutta jo tässä yhteydessä lyhyesti käsittelemään¹²

Alun perin ranskalaiset tuomioistuimet eivät tarkastaneet lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla annettuja säädöksiä, mutta vuodesta 1872 Conseil d'État ryhtyi ennakkokysymyksenä tutkimaan, ylittivätkö reglementit valtuuttavassa laissa olevan valtuutuksen rajat ja oliko niissä

⁹ Ks. alaviitettä II 383.

Ks. myös *Esmein & Nèzard* II s. 83; *Duguit* IV s. 703 ss.; *Masnata* s. 92; *Carré de Malberg* I s. 648 ja s. 594: »Ainsi, l'habilitation donnée au Président par la loi ne s'analyse point en une délégation de pouvoir. Le rôle de la loi en cette matière consiste purement à donner ouverture à l'exercice de la puissance réglementaire, en fixant les cas et les objets pour lesquels le Président pourra ou devra user de son pouvoir constitutionnel de réglementation.»

Eisenmann, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1931 s. 346 s. katsoi, että lainsäädännöllisen valtuutuksen oikeusperuste ei ollut vuoden 1875 valtiosäännön 3 vaan 1 artikla, joka salli lainsäätäjän joko itse säätää asiasta tai siirtää toimivaltaa jakavalla lailla säätämisvaltaa toiselle viranomaiselle. Hänen mukaansa lainsäätäjällä Ranskassa oli toimivalta vaikkapa siirtää kokonaan jostain asiasta määrääminen hallintoviranomaiselle.

¹⁰ Ks. *Carré de Malberg*, *Confrontation de la théorie* s. 95: »L'on conçoit pareillement la possibilité pour l'Exécutif d'être habilité à créer des règles de droit»; sama I s. 594; *Prélot* s. 480.

Ks. myös alaviitettä 9.

¹¹ *Duguit* IV s. 706 kysyy, eikö kysymyksessä ole vain eri termien käyttäminen samasta asiasta. Hänen mielestään delegaation perusteella annettu säädös olisi »véritablement une loi formelle», mutta habilitaation nojalla annettu säädös kuuluisi hallintoon.

¹² Ks. *Triepel*, *Delegation* s. 3 ss.; *Eisenmann*, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1931 s. 335.

muotovirheitä. Vuonna 1907 antamassaan tuomiossa Conseil d'État lausui, että koska reglementit olivat hallintoviranomaisten antamia ja hallintotoimen muodossa, valitus oli sallittu myös *excès de pouvoir*-perusteella.¹³ Tästä lähtien olivat lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla annettua säädöstä vastaan käytettävissä samat oikeuskeinot kuin muitakin hallintoviranomaisten päätöksiä vastaan.

Teoreetikkojen hämmästykseksi Conseil d'État lausui edellä tarkoitettussa päätöksessään vuonna 1907, että sen tarkastusvallan alainen reglementti perustui delegaatioon.¹⁴ Kun teorian mukaan delegaatioon perustuva säädös ei voinut olla tuomioistuinten tarkastusvallan alainen, käsitteellinen epävarmuus vain lisääntyi.

Edellä on jo mainittu (s. 169), että kun lainsäädännöllisiä valtuuksia jatkuvasti annettiin, oikeustiede ei enää pitänyt tällaista menettelyä valtiosäännön vastaisena delegaationa vaan habilitaationa, jonka nojalla annetut reglementit olivat kumottavissa samoin perustein kuin muutkin hallintoviranomaisten antamat päätökset.¹⁵ Eisenmannin käsityksen mukaan Conseil d'État ei toisaalta halunnutkaan väittää, että valtion päämies harjoittaisi lainsäädäntöä reglementtejä antaessaan, vaan että presidentin toimivallan perusteena oli valtuuttava laki eikä

¹³ Ks. Triepel, *Delegation* s. 5; Hauriou s. 265; Jèze s. 30 ja s. 379 ss.; Eisenmann, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1931 s. 335—337.

Tarkoitettu oikeustapaus oli *Compagnie des Chemins de Fer de l'Est et autres* 6. 12. 1907, *Recueil des Arrêts* 77 s. 913 ss.; ks. myös *Arrêt Decugis* 7. 7. 1911, *Recueil des Arrêts* 81 s. 797 ss. Edellistä päätöstä koskevasta selostuksesta ks. Long & Weil & Braibant s. 67 ss., joiden mukaan (s. 71) Conseil d'État edelleen johdonmukaisesti noudattaa tekstissä mainittua kantaa. Vrt. vuoden 1958 valtiosäännön 38 artiklaan.

Recours pour excès de pouvoir tarkoittaa valitusta hallintotoimesta sen takia, että toimi on laitton, so. vastoin lakia tai muuta objektiivisen oikeusjärjestyksen sääntöä, Vedel s. 215 ja 389.

¹⁴ Ks. Eisenmann, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1931 s. 337; Jèze s. 383; Delvolvé s. 64; alaviite II 169.

Kuten Triepel, *Delegation* s. 5 huomauttaa, Conseil d'État käytti delegaation käsitettä toisessa merkityksessä kuin esim. Esmein, Berthélemy tai Duguit: »Aus einer Übertragung der gesetzgebenden Gewalt war die Delegation zu einer blossen Ermächtigung seitens des Gesetzgebers geworden.» Delegaatiosta Esmein yms. mukaan puhuttaessa olisi kysymys todellisesta, »véritable», delegaatiosta, Long & Weil & Braibant s. 70; Rastig, *TfR* 1934 s. 58 s.

¹⁵ Ks. Esmein, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 203; Duguit IV s. 706 s.; Berthélemy s. 109 s.

valtiosääntö.¹⁶ Reglementtien oikeudellisen luonteen selvittämiseksi riitti tällöin se havainto, että laki edellytti hallintotoimintaa. Tutustumisen tarkoitetun päätöksen sanamuotoon vahvistaa sitä käsitystä, että Eisenmann on tulkinut päätöksen oikein.

Oikeustieteen teoreettinen asenne ja tuomioistuimen kanta eivät näin ollen asiallisesti olleet kaukana toisistaan: lainsäädännöllisen valtuutuksen perusteella annetun säädöksen oikeudellinen luonne on règlement eikä décret-loi. Tästä seuraa, että säädös ei voi muuttaa muodollisia lakeja, että se ei voi koskea lainsäätäjälle valtiosäännön mukaan pidätettyjä asioita sekä että se on tuomioistuinten tarkastusvallan alainen.

Valtuutuksen perusteella annetun säädöksen oikeudellinen luonne askarruttaa edelleenkin ranskalaisella kielialueella vaikuttavia tutkijoita. *Masnata* kysyy: »Quelle est la véritable nature de cette délégation. Est-elle réellement une délégation de pouvoir ou ne constitue-t-elle pas plutôt un phénomène juridique d' une autre sorte?»¹⁷ Ei voi välttyä ajattelemasta, että vaikkakin kysymyksen asettelulla on oma sisäinen logiikkansa, se ei ole vienyt ongelman käsittelyä eteenpäin.

Reymond puolustaa käsitystään, jonka mukaan hallintoviranomainen ei tule lainsäädännöllisellä valtuutuksella lainsäätäjäksi, seuraavin klassillisin perusteluin:¹⁸

¹⁶ Ks. *Eisenmann*, Zeitschrift für öffentliches Recht 1931 s. 338 s. Hänen mielestään (s. 339) valtuuttava säännös ei aina merkitse valtion päämiehen asetuksen-antovallan laajennusta.

Puheena olevan päätöksen jälkeen oikeustieteen kanta on muuttunut reaalisemmaksi ja delegatio-termiä on myös alettu käyttää uudessa, arvovapaammassa ja tavallaan teknillisessä merkityksessä, ks. tästä esim. *Morange* s. 22: »Le premier en date fut le recours aux lois d'habilitation ou des pleins pouvoirs. Le Parlement, conscient de l'impossibilité où il se trouvait de réaliser, en temps utile, les réformes nécessaires, déléguait, en fait, le pouvoir législatif au Gouvernement, pour un temps limité, dans un but déterminé, et sous des conditions plus ou moins rigoureuses. Ce furent les célèbres décrets-lois.»

Hauriou s. 265 katsoi myös, että valtuutuksen perusteella annetut säädökset eivät olleet lain voimaisia, ja kehitti uuden muunnoksen teoriasta (délégation de matières) s. 265: »Il s'agit de savoir jusqu'à quel point la matière a été déléguée, c'est-à-dire, jusqu'à quel point, en cette matière, la loi a cédé la place au règlement et ce qu'elle aurait pu encore s'y réserver.» Ks. samoin *Delvolvé* s. 95. Aineellinen delegatio olisi toimi, millä lainsäätäjä siirtää jonkin säänneltävistä asioista toisen toimielimen päätöksentekovaltaan.

¹⁷ *Masnata* s. 92.

¹⁸ Ks. *Reymond* s. 25—27.

- a) jos kysymyksessä olisi lainsäädännöllisen toimivallan siirto, siirtäjä ei enää voisi käyttää entistä toimivaltaansa sillä alueella, mitä koskeva lainsäädännöllinen toimivalta on siirretty; parlamentti voi kuitenkin säätää lakeja lainsäädännöllisen valtuutuksen alalla sekä muuttaa tai lakkauttaa valtuuden;
- b) lainsäädännöllisen valtuutuksen perusteella toimiva ei voi säätää muodollista lakia, vaan ainoastaan antaa lakia hierarkkisesti alemmanasteisen ja sisällöltään johdannaisen säädöksen;
- c) parlamentti voi varata itselleen toimivallan hyväksyä tai hylätä valtuuden perusteella annettu säädös ja siten viime kädessä kuitenkin itse määrätä säädöksen sisällöstä;
- d) valtuutuksen nojalla annettu säädös on muodollisesti hallintotoimi;
- e) jokainen tuomari tai virkamies voi lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla annettuja säädöksiä soveltaessaan tutkia niiden pätevyyttä, mikä ei olisi mahdollista, jos kyseessä olisi todellinen lainsäädäntövallan siirto.

Reymond päätyy siihen lopputulokseen, että delegaatioksi nimitetty ilmiö ei merkitse toimivallan siirtoa, vaan ainoastaan parlamentin tahdon täytäntöönpanoa. Sillä ei luoda alkuperäistä oikeutta. »L' exécutif n' accomplit juridiquement que des actes administratifs et non législatifs.»¹⁹ Aidoksi delegaatioksi käsitetty lainsäädännöllinen valtuus on tosiaan oikeudellinen mahdollisuus, joten sitä on pidettävä habilitaationa ja annettava sille toisenlaiset käsitetunnusmerkit kuin delegaatiolle. Reymondin esitys osoittaa, että kysymys valtuutuksen nimestä — delegaatio vaiko habilitaatio — on toisarvoinen, sen oikeudellinen merkitys ensiarvoinen.

Jos oikeustieteen luomasta delegaation käsitteestä aletaan johtaa positiivisoikeudellisia johtopäätöksiä, käsitejuridiikan vaara on hyvin lähellä. Ross on arvostellut voimakkaasti ranskalaisen teorian käsitteitä huomauttaen siitä, että sen mukaan delegaatiota ei tarkastella oikeudellis-toiminnallisena käsitteenä vaan maagisena toimenä, lainsäädäntöä koskevan voiman siirtämisenä.²⁰ Tällöin tuntuu kiinnostavalta tutkia, onko delegaatio mahdollista vai ei, muttei huomata tarkastella, mitä tiettyjä oikeudellisesti merkittäviä suhteita delegaatiolla tarkoitetaan.

Rossin kritiikki on sikäli oikeutettua, että ranskalainen teoria ei ole tarpeeksi keskittynyt selittämään lainsäädännöllisen valtuutuksen oikeudellista luonnetta tyydyttävällä tavalla. Ranskalaisia ei kuitenkaan voi

¹⁹ Reymond s. 27.

²⁰ Ks. Ross, Tfr 1957 s. 384 s.

moittia sopimuksenvaraisen termin väärinkäytöstä, vaan eräiden tärkeiden oikeudellisten ilmiöiden jättämisestä vaille riittävää oikeudellista luonnehdintaa. Ranskalainen teoria on kieltämättä hyvin lähellä substanssijattelua, mutta Rossin ei tulisi tätä arvostellessaan unohtaa, että teorian keskeinen ongelma on sama kuin Rossinkin teorian (s. 183 s.): voiko valtuutuksen nojalla annettu säädös kumota tai muuttaa olemassa olevia lakeja, onko sillä näin laaja derogatorinen voima. — Esmein oivalluksella, että delegaation käsite on riippuva maan valtiosäännöstä, on yleisempääkin sovellutusarvoa.

B. Valtaa säilyttävä delegaatio

Aidon delegaation ohella *Triepel* käsittelee myös ns. konservoivaa eli valtaa säilyttävää delegaatiota.²¹ Toimivaltaa voidaan delegoida siten, että siirtäjä säilyttää oikeuden itse käyttää delegoitua valtaa. Lainsäädännöllisessä valtuutuksessa hallintoviranomaiselle delegoidaan ainoastaan lainsäätäjän kanssa kilpaileva eikä yksinomainen toimivalta. Kun lainsäätäjä siirtää hallintoviranomaiselle toimivallan antaa lakia edustava (s. 162) oikeusasetus alalla, mikä valtiosäännön mukaan kuuluu lainsäätäjän järjestettäviin, on kysymys juuri konservoivasta delegaatiosta.²² Tällaista toimivallan siirtoa nimitetään saksalaisessa oikeustieteessä delegaatioksi²³ eikä *Triepel*kään halua vastustaa tämänkaltaista terminologiaa, kunhan ollaan selvillä delegaation erityisistä ominaisuuksista.

Triepel tähdentää myös, että delegaatio oikeudellisena toimena edellyttää pysyvää kompetenssin sääntelyä, mitä muutetaan. »Die in einem

²¹ Ks. *Triepel*, *Delegation* s. 53 ss.

²² Ks. *Triepel*, *Delegation* s. 56.

²³ Saksalaiset ovat analysoineet lainsäädännöllisen valtuutuksen delegaatioksi eli lain lainsäädännöllisen toimivallan, kompetenssin, siirroksi, mihin tarvitaan lainsäätäjäkunnan suostumus. *Laband* lausui II s. 97: »Jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, kann nur gültig erlassen werden auf Grund einer speziellen reichsgesetzlichen Delegation.» Sama käsitys esiintyi myös Weimarin tasavallan aikana, ks. delegaatiosta esim. *Fleiner*, *Institutionen* s. 69: »Der Gesetzgeber kann jedoch die Aufgabe, Recht zu setzen, Verwaltungsbehörden übertragen. Damit werden diesen Organen Funktionen der Gesetzgebung zugewiesen.»

Tätä nykyäkin kansalaisten oikeusasemaa koskevien asetusten antamismahdollisuus selitetään delegaatiolla.

Ks. myös *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 240; *Peters*, *Verwaltung* s. 53; *Seligman* s. 2

Gemeinwesen verfassungs- oder gesetzmässig geltende Kompetenzordnung muss, wie wir immer zu wiederholen Anlass haben, eine Veränderung erfahren, wenn von Delegation die Rede sein soll.»²⁴

Lainsäädäntövallan delegaatiolle on siis Triepelin mukaan ominaista valtiosäännön mukaisen toimivaltajaon muuttaminen, toimivallan siirtäminen sillä tavalla, että lainsäätävä voi halutessaan peruuttaa muutoksen. Tämä käsitys näyttää olevan yleisestikin vallalla.

Kaikissa pohjoismaissa käytetään delegaatio-termiä. *Lagerroth* lausuu, että »Delegation föreligger, när en myndighet överlåter på annan viss befogenhet, som tillerkänts den i grundlag eller annan lag.»²⁵ *Eekin* ym. antama määritelmä on seuraava: »Delegation, offentligrättslig term som betecknar ett överflyttande av befogenheter vanl. från ett överordnat till ett underordnat organ.»²⁶ Sana »tavallisesti» antaa aihetta odottaa, että delegaatiolla saattaisi Ruotsissa olla jokin muukin merkitys. Ruotsin hallitusmuodon mukaisesta omalaatuisesta vallanjaosta kuninkaan ja valtiopäivien kesken johtuu, että Ruotsissa voidaan delegaatioksi nimittää kuninkaalle hallitusmuodon 89 §:n mukaisesti kuuluvan taloudellisen ja hallinnollisen lainsäädäntövallan siirtämistä hallitusmuodon 87 §:n tarkoittaman yleisen lainsäädännön piiriin, tai päinvastoin.²⁷

Norjassa *Hiorthøy* määrittelee delegaation seuraavasti: »Delegasjon, det å overlate til en annen å utføre et bestemt oppdrag, overdragelse av en viss myndighet til andre.»²⁸ *Eckhoff* lausuu vuorostaan: »Delegasjon er en form for tildeling av kompetanse.»²⁹

Tanskassa *Tybjerg* kirjoittaa: »Delegation, det at overdrage en anden Udførelsen af et en paahvilende Hverv og eventuelt udruste ham med den dertil fornødne særlige Myndighed, det at afsende en anden i et saadant Hverv.»³⁰

Myös Keski-Euroopan maissa annetut määritelmät ovat samansuuntaisia. Der grosse Brockhaus sisältää seuraavan lausuman delegaa-

²⁴ *Triepel*, Delegation s. 81.

²⁵ *Svensk upplagsbok* 7. Andra upplagan. Malmö 1950 s. 107. Samoin *Herlitz*, Om lagstiftning s. 557.

²⁶ *Eek*, H. ym., Juridikens termer. 2. uppl. Stockholm 1962 s. 50.

²⁷ *Andrén* s. 156; ks. myös *Herlitz*, Om lagstiftning s. 557 alaviite 2; *Thulin* s. 144 ja s. 160; *Malmgren*, Sveriges grundlagar s. 104; *sama*, Riksdagen och lagstiftningen s. 190 s.

²⁸ *Aschehougs konversationsleksikon* IV. Fjerde utgave. Oslo 1955 s. 881.

²⁹ *NAT* 1961 s. 473; ks. myös *Castberg* II s. 48.

³⁰ *Salmonsens konversationsleksikon* V. Anden udgave. København 1916 s. 918.

tiosta: »Die Übertragung der Zuständigkeiten eines Staatsorgans auf ein anderes, entweder für bestimmte Gruppen von Geschäften oder für einen Einzelfall. Die Delegation wird bes. in der Gerichtsbarkeit und im Verfassungsleben geübt durch Übertragung von Zuständigkeiten der Gesetzgebung auf die Regierung.»³¹

Schweizer Lexikon-teoksen mukaisesti delegaatio on »Die Übertragung von Kompetenzen von einer staatl. Organ auf ein anderes.»³²

Italiassa käsitetään delegaatio seuraavasti: »Delegazione legislativa è l'atto con il quale il parlamento trasferisce al potere esecutivo l'esercizio della potestà legislativa, di qui à e rimane titolare; e, per estensione, il trasferimento stesso.»³³

Anglo-amerikkalaisessa oikeuspiirissä vallalla olevista käsityksistä ja käsitelmäärittelyn yleispiirteisyydestä antavat seuraavat esimerkit yleiskuvan. *Wheare* kirjoittaa: »Delegation in general signifies the process of handing over some power to others to exercise on one's behalf... A common example of delegation is the power of delegated legislation granted by parliament in Britain to ministers...»³⁴ *Encyclopedia Americana* määrittelee: »Delegation, strictly speaking, the process of transferring power or authority to one or more persons who act on behalf of others, usually a larger political body.»³⁵

³¹ *Der grosse Brockhaus III*. Sechzehnte Auflage. Wiesbaden 1953 s. 92.

³² *Schweizer Lexikon II*. Zürich 1946 s. 852. Ks. myös *Blum* s. 205.

Jos katsotaan, että liittoneuvoston toimivalta antaa täytäntöönpanoasetuksia ei perustu neuvoston valtiosäännön mukaiseen asemaan täytäntöönpanoviranomaisena, merkitsee myös täytäntöönpanovaltuus delegaatiota. Kysymyksestä ks. *Scheuner*, Übertragung s. 383 s.; *Fleiner & Giacometti* s. 801.

³³ *Dizionario enciclopedico Italiano III*. Roma 1956. Ks. myös *Lignola* s. 1.

³⁴ *Chambers's Encyclopedia IV*. London 1959 s. 420 s.

Englantilaisesta kirjallisuudesta tapaa määritelmiä, joissa laki-termiä käytetään löysästi, so. tavalla joka ilmeisesti tarkoittaa tietynlaista aineellista lainsäädäntöä. Ks. esim. *Griffith & Street* s. 4 verrattuna s. 62: »When laws of Parliament delegate to Ministers the power to make laws, those laws are normally the final instructions. Sometimes, those laws in their turn empower the making of laws.»

Ks. myös *Abraham, L. A. & Hawtrey, S. C.*, *A Parliamentary Dictionary*, Second edition, London 1964 s. 85: »Delegated legislation. Under many Acts of Parliament the Queen in Council, ministers and certain statutory bodies have power to make orders, regulations, rules and similar instruments having the force of laws, the power to legislate to make law being thus delegated by Parliament to the authorities or persons making the instruments»; ks. myös m.t. s. 206.

³⁵ *The Encyclopedia Americana VIII*. New York 1961 s. 618.

Ks. myös *Ballentine* s. 352; *Radin* s. 89.

Edellä esitetyissä määritelmissä on yhteisenä piirteenä se, että niissä delegaatiolla tarkoitetaan lainsäädännöllisen toimivallan siirtämistä tai luovuttamista, kompetenssin muutosta.³⁶ Se ilmaistaan verbein »överlåta», »overdrage», »overlate», »übertragen», »transferisce», »grant», »transfer» jne.³⁷ Siirrettävä toimivalta ilmaistaan sanoin »befogenhet», »myndighet», »oppdrag», »Zuständigkeit», »Kompetenz», »potestà legislativa», »power», »authority».

C. Delegaatio toimivallan siirtona

Ranskalaisella kielialueella on lainsäädäntövallan delegaatiota pidetty aitona delegaationa, muissa maissa yleensä valtaa säilyttävänä delegaationa. Jos vielä asetetaan rinnakkain kummankin kannan edustajien lausumat asiasta, saadaan selvä kuva siitä, mistä syvimmältään on kysymys. *Triepel* lausuu, että »Delegation bedeutet Kompetenzverschiebung»,³⁸ se on »Eine Aenderung der durch das objektive Recht festgesetzten Zuständigkeitsordnung, sie setzt eine solche als bestehend voraus».³⁹ Ranskalaisen kielialueen oikeustieteen käsitystä edustaa esim. *Reymond*: »Ce que l' on qualifie improprement de 'délégation législative' est donc la marge laissée par le législateur à l' organe exécutif, marge dans les limites de laquelle l' organe exécutif devra

³⁶ Kuten edellä on huomautettu, kompetenssin muutoksen vertailukohteena on valtiosääntö. Ks. samoin *Herlitz*, Om lagstiftning s. 557.

³⁷ *Eckhoff*, NAT 1961 s. 474 huomauttaa aiheellisesti, että jos sanontaa »overdragelse av myndighet» käytetään synonyyminä delegaatio-termin kanssa, terminologia saattaa johtaa yksityisoikeudellisiin assosiaatioihin. Samasta syystä hän ei pidä fullmakt-termiä hyvänä.

Myös suomen kielessä termit »valtuutus» ja »lainsäädäntövallan siirtäminen, luovuttaminen» voisivat johtaa tiettyihin väärinkäsityksiin, ks. V. 8. Muita kielellisiä ilmaisuja ei kuitenkaan näytä olevan helposti löydettävissä, ja po. termit ovat vakiintuneet. Siksi niitä voidaan käyttää, kunhan mahdolliset väärinkäsitykset poistetaan alkuunsa selvittämällä yksityiskohtaisesti, mitä po. ilmaisuilla tarkoitetaan. On aiheetonta hylkiä joitakin termejä sinänsä. Termillä on juuri se merkitys, mikä sillä sanotaan ja käsitetään olevan ja termin merkityssisältö on uudistettavissa. Oikeustieteessä ei ole tarpeen kaihtaa muita kuin määrittelemättömiä tai sisällöltään ristiriitaisia termejä, vrt. *Olivecrona*, Det rättsliga språket s. 7.s.

³⁸ *Triepel*, Delegation s. 23. Tämä johtuu siitä, että perustuslaillisen koulukunnan mukaan asetuksen kompetenssiin ei ilman valtuutusta kuulunut aineellisen lainsäädännön antaminen.

³⁹ *Triepel*, Delegation s. 29.

procéder à la spécification et à la concrétisation de la norme générale promulguée par le législateur avec l'invitation formelle de compléter cette marge».⁴⁰

Nämä vastakkaiset käsitykset ylläpitävät varsinkin saksalaisen ja ranskalaisen kielialueen leikkauspisteessä, kuten Sveitsissä, jatkuvaa tieteellistä kiistaa delegaation »todellisesta olemuksesta».⁴¹ Ulkopuolisuudesta näyttää siltä, että tutkijat ovat monesti jättäneet analysoimatta erilaisten delegaatiokäsitysten perustana olevan oikeusnormin käsitteen sisällön ja hallintoviranomaiselle välittömästi valtiosäännön perusteella kuuluvan lainsäädännöllisen toimivallan laajuuden. Kun ranskalaisen käsityksen mukaan valtiosääntö antaa hallintoviranomaisille hyvin pitkälle menevän lainsäädännöllisen toimivallan lakien täytäntöönpanotarkoituksessa, mutta saksalaisen käsityksen mukaan hallintoviranomaiset tarvitsevat vähäiseenkin lainsäädännöllisen toimivallan käyttöön erityisen valtuuden, laajalla ja tärkeällä alueella annetut säädökset perustuvat ranskalaisen käsityksen mukaan valtiosäännön sisältämään toimivaltaan, saksalaisen käsityksen mukaan taas erityiseen valtuutukseen. Jos valtiosääntöä käytetään mittapuuna, tällä alueella hallinnollisessa järjestyksessä annettujen oikeusnormien oikeusperusteena ei Ranskassa ole valtiosäännön mukaisen toimivallan jaon muuttaminen vaan säädös merkitsee toimivallan jaon yksityiskohtaista toteuttamista; Saksassa tällaiset säädökset (Rechtsverordnung) merkitsevät muutosta toimivallan jakoon eli kompetenssin siirtoa. Mikään ei estä asiallisesti samanlaisia säädöksiä perustumasta Ranskassa valtiosääntöön ja Saksassa lainsäädännöllisen toimivallan siirtoon. Oman valtionsa oikeusjärjestyksen sisäisen logiikan kannalta katsoen voivat ranskalaiset vallan hyvin nimittää lainsäädännöllistä valtuutusta habilitaatioksi eikä toimivallan siirroksi, saksalaiset taas tietyin edellytyksin tapahtuvaksi toimivallan siirroksi eli delegaatioksi. Kun Ranskassa hyväksytty toimeenpanovallan laaja itsenäinen toimialue — mikä vuorostaan perustuu pelkästään muodolliseen lakikäsitykseen — on lähinnä vain ranskalaiselle oikeusalueelle ominainen, on luonnollista, että useimmissa tapauksissa tämän oikeusalueen ulkopuolella lainsäädännöllinen valtuus käsitetään saksalaiseen tapaan toimivallan eli kompetenssin siirtämiseksi, delegaatioksi.

⁴⁰ *Reymond* s. 29.

⁴¹ Kun erimielisyys pohjautuu erilaisiin käsityksiin oikeusnormeista ja niiden hierarkiasta, sveitsiläisen kirjallisuuden seuraaminen johtaa sivutietä mielenkiintoisella tavalla ja monipuolisesti lainsäädäntöteorian keskeisiin kysymyksiin. Ks. esim. *Manuel* s. 126–130.

Vaikka lainsäädännöllinen valtuutus käsitetään oikeudellisesti eri tavoin ja sitä nimitetään eri tavalla, on siinä joka tapauksessa kysymys oikeudellisesta toimivallasta ja siitä oikeudellisesti eri tavoin luonnehditusta tosiseikasta, että hallintoviranomaisten toimivalta aikaisemmin vallitseviin oloihin (ranskalainen teoria) tai voimassa olevaan vallanjakoon (saksalainen teoria) verrattuna lisääntyy. Erimielisyys on suuressa määrin ainoastaan periaatteellinen, koska hallintoviranomaisten lainsäädännöllisen toimivallan tosiasiallinen lisääntyminen ei ole kiellettävissä.⁴²

D. Rollandin delegalisaatioteoria

Ranskalainen *Rolland* kehitti 1920-luvulla ns. delegalisaatioteoriaa, mihin turvauduttiin IV tasavallan aikana delegaation ollessa valtiosäännössä nimenomaisesti kielletty.⁴³

Rolland esitti teoriansa tulkitessaan erästä 17. 1. 1924 annettua lakiesitystä, jonka tarkoituksena oli hallituksen taloudellisen hätäohjelman toteuttaminen lainsäädännöllisen valtuutuksen avulla. Esityksen ensimmäinen artikla kuului seuraavasti: »Des réductions, dont le total ne devra pas être inférieur à l' milliard de francs, seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l' État. Le gouvernement est autorisé à procéder par des décrets rendus en Conseil d' État, après avoir été approuvés en Conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation des économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois.»

Rolland katsoi, että valtiosääntöön sisältyvät lain ja reglementin alaa koskevat säännökset olivat liian epämääräisiä, jotta niistä olisi voitu saada varmaa johtoa tulkinnalle.⁴⁴ Hän liittyi vallitsevaan mielipiteeseen väittäen, että delegaatio on oikeudellisesti kielletty valtiosäännön ja valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden parlamentille osoittamalla toimialalla. Muilla aloilla oli mahdollista laajentaa presidentin lainsäädäntövaltaa tavallisella lailla.⁴⁵

⁴² Ks. s. 200.

⁴³ Ks. *Rollandin* oman esityksen lisäksi myös *Ballreich* s. 337.

⁴⁴ Ks. *Rolland*, R.D.P. 1924 s. 48 ja s. 51.

⁴⁵ Ks. *Rolland*, R.D.P. 1924 s. 55.

Eikö tarkoitettu toimivallan laajennus juuri ollut kielletty delegaatio, valta muuttaa asetuksella voimassa olevaa lakia? Näin ei ole asianlaita, vastasi Rolland, kyseessä ei ollut delegaatio, vaan presidentin toimivallan laajentaminen asetuksilla, joilla ei ollut lain voimaa.⁴⁶

Elleivät asetukset olisi jotain enemmän kuin tavallinen reglementti, niin miten ne voisivat muuttaa hierarkkisesti asetuksia korkeampia lakeja? Rolland myönsi tämän huomautuksen loogisen merkityksen mutta katsoi, että asiaa oli tarkasteltava toiselta kannalta. Rollandin käsityksen mukaan kysymyksessä oli lain tai lakien delegalisointi, mitä oli pidettävä Ranskassa yhtä mahdollisena kuin pidettiin lakia hierarkkisesti korkeamman säädöksen eli valtiosäännön delegalisointia, so. dekonstitutionalisointia. Valtuuttavalla lailla poistettiin siinä luetelluilta laeilta lain luonne ja muutettiin ne tietyksi ajaksi hallinto-
viranomaisten reglementeilla muutettavissa oleviksi delegalisoiduiksi säädöksiksi.⁴⁷ Jollei delegalisoitua säädöstä muutettu reglementillä valtuuttavan lain asettamana määräaikana, se saavutti jälleen entisen lain voimansa.

Rollandin delegalisaatioteoriaa vastaan voidaan esittää vastaväitteitä.⁴⁸

Valtuutus eli habilitaatio on hyvin usein kirjoitettu niin yleiseen muotoon, että siitä ei ilmene, mitä lakeja delegalisointi voisi koskea. Vasta delegoidun lainsäädännön antaminen merkitsee delegalisoinnin laajuuden tulkittamista. Habilitaation selittäminen Rollandin tavoin on oikeudellisesti niin epämääräistä, että sitä olisi vältettävä. Epämääräistä valtuutta ei yleensä tulisi säätää, vaikka se onkin ollut Ranskassa tavallista.

Niin kauan kuin asetusta ei ole annettu, delegaloitu laki olisi viranomaisiin nähden ilmeisesti vain asetuksen voimainen, koska se olisi aina asetuksella muutettavissa. Kansalaisiin nähden se olisi edelleen lain voimainen, onhan se edelleen lain muodossa. Kun delegalisoinnin vaikutus tässä vaiheessa säännönmukaisesti kohdistuisi vain viranomaisiin, siitä ei seuraisi kansalaista sitovalla tavalla velvoitusta ymmärtää dele-

⁴⁶ Ks. Rolland, R.D.P. 1924 s. 56 s.

⁴⁷ Rolland kirjoittaa R.D.P. 1924 s. 60, että menettelyllään parlamentti »enlève à ces dispositions le caractère de lois et elles acquièrent automatiquement la force inférieure de simples décrets; il précise que ces dispositions, devenues pour un temps au moins de simples décrets, pourront être modifiées par des décrets.» Soubeyrol s. 30 ja s. 34 pitää delegalisaatioselitystä teoreettisesti parhaimpana.

⁴⁸ Ks. Ballreich s. 337 s.

galisoidun lain oikeudellisen luonteen muuttuneen. Mutta voiko toimi olla yht'aikaa laki ja asetus?

Rollandin teoria voidaan Ranskan oloissa luonnehtia taitavaksi yritykseksi voittaa teoreettisesti ne vaikeudet, jotka aiheutuivat ranskalaisen oikeustieteen sitkeästi ylläpitämästä delegaation käsitteestä ja siitä johtuvasta delegaation täydellisestä kiellosta.⁴⁹ Tällä toteamuksella ei kuitenkaan teorian merkitystä ole riittävästi luonnehdittu. Se ohjaa tarkastelemaan valtuuttavan lain ja delegoidun lainsäädännön suhdetta aikaisemmin annettuihin lakeihin sekä kiinnittämään huomiota lainsäädännöllisen valtuutuksen tarkkarajaisuuteen. Nämä ovat kysymyksiä, joilla on tärkeä merkitys monien muidenkin valtioiden oikeuden kannalta katsoen.⁵⁰

E. Rossin käsitys delegaatiosta

Ross on esittänyt lähinnä oikeusteoreettisella tasolla mielenkiintoisen analyysin delegaation käsitteestä.

Rossin lähtökohtana on, että kun säädökset jaetaan lakeihin ja asetuksiin sekä ajatellaan tiettyjen tehtävien kuuluvan hallinto- eli täytäntöönpanoviranomaisille, niin samalla ainakin implisiittisesti edellytetään mahdollisuutta siirtää lainsäätäjän toimivaltaa. Kaikkia lakiin sisältyvän nimenomaisen valtuutuksen perusteella annettuja säädöksiä (bemyndigelsesordningar) nimitetään useasti delegaatioon perustuviksi (delegationsordningar), mikä ei ole Rossin mielestä tarkoituksenmukaista.⁵¹ Tavallisesti näet ajatellaan, että lainsäätäjän tulisi myötävaikuttaa kaiken lainsäädännön eli yleisten normien antamiseen. Tällaisesta käsityksestä seuraa, että monissa tapauksissa lainsäädännöllistä valtuutusta pidetään tavallisuudesta poikkeavana

⁴⁹ Siihen turvautumisesta IV tasavallan aikana ks. s. 191.

⁵⁰ Ulkolaisen tarkastelijan kannalta eivät tekstissä mainitut huomautukset tunnu vakuuttavilta. Ensimmäinen tarkoittaa vain sitä, että delegaation olisi oltava tarkkarajainen, ei yleinen, mutta tämä koskee tietenkin jokaista valtuuslakia siitä riippumatta, miten valtuus oikeudellisesti luonnehditaan. Toinen huomautus ohittaa sen seikan, että delegaatio koskee potentiaalista toimivaltaa eikä lain muuttumisella asetuksella muutettavaksi ole sen enempää viranomaisiin kuin kansalaisiinkaan nähden merkitystä ennen kuin toimivaltaa on käytetty antamalla asetus.

⁵¹ Ks. Ross, TfR 1957 s. 386 s.; sama II s. 412.

Rossin kritisoiman käsityksen perustana on se ajatus, että lainsäätäjän tehtäviin kuuluu säätää lainsäädäntö eli kaikki yleiset oikeussäännöt kokonaisuudessaan.

menettelynä, ellei suorastaan valtiosäännön vastaisena. Lisäksi monissa maissa tunnustetaan valtiosääntöoikeudellinen maksiimi »delegatus non potest delegare». Jos delegaatiolla tarkoitetaan jokaista valtuutusta normien antamiseen, hallintoviranomaiset eivät ilmeisestikään voisi täyttää tavallisia tehtäviänsä rikkomatta mainittuja keskeisiä oikeusperiaatteita.

Ross huomauttaa, että lainsäädäntövallan siirtoon liittyy muutenkin vaikeita valtio-oikeudellisia ongelmia eikä niiden ymmärtämistä saa vaikeuttaa määrittelemällä delegaatio niin laajasti, että sillä tarkoitetaan muutakin kuin tosiasiallista toimivallan siirtoa eli myös »normaalien» lakia alempiasteisten säädösten antamista. Toisaalta ei delegaatiota saa määritellä niin ahtaasti, että käsitteeseen ei mahtuisi tosiasiallisesti edellytetty ja tapahtuva toimivallan siirto. On luovuttava delegaatiosta tai sen käsite on muutettava. Viimeksi mainitussa tarkoituksessa Ross ryhtyy kriittisesti tarkastelemaan yleisesti käytettyjä delegaation määritelmiä.

Jos katsotaan, että delegaatiolla siirretään tehtäviä, mitkä »oikeastaan», »normaalisti» kuuluvat lainsäätäjäkunnalle, mutta samalla joudutaan toteamaan, että delegaatiomenettely on yleistä, ei ole mielekäästä väittää, että lainsäädäntövalta kuuluu normaalisti lainsäätäjäkunnalle ja delegaatio on jotain epätavallista, epänormaalia. Jos taas normaali-suudella tarkoitetaan vain hyvän lainsäädäntöpolitiikan mukaista toimintaa, delegaatio merkitsee toimivallan siirtämistä asioissa, joista lainsäätäjän olisi pitänyt hyvää lainsäädäntöpolitiikkaa koskevien maksiimien mukaisesti itse antaa säännöksiä. Kumpikin määritelmä on Rossin käsityksen mukaan oikeuspoliittinen eikä kelpaa oikeudellisen analyysin perustaksi.⁵²

Lainsäädäntötehtävä voidaan määritellä toimivallaksi vahvistaa tietyn sisällön omaava säännös taikka toimivallaksi antaa säännöksiä, joilla on tietty oikeudellinen voima. Ennen kuin lainsäädäntövallan delegaatio voidaan määritellä on ratkaistava, kumpaa lainsäädännöllä tarkoitetaan.

Tavallisesti on valittu ensimmäinen vaihtoehto ja nimitetty delegaatioksi hallituksen valtuuttamista antamaan säädöksiä, joiden sisällönä on aineellinen laki.

Jos aineellisenä lakia pidetään jokaista säännöstä, minkä lainsäätäjä olisi voinut itse antaa, delegaatiolla joudutaan tarkoittamaan vähäpätöisintäkin valtuutusta, mikä on epätarkoituksenmukaista. Mikäli taas

⁵² Ks. Ross, TFR 1957 s. 389 s.; sama II s. 413 s.

lainsäädännöllä tarkoitetaan lainsäätäjälle kuuluvaa toimivaltaa määrätä tietyistä asiaryhmistä, on erikseen selvitettävä, mitkä asiat olisivat tällaisia. Perustuslaillisen teorian mukaan yksinomaan lainsäätäjälle kuului toimivalta säätää kansalaisten vapautta ja omaisuutta koskevista kysymyksistä. Delegaatio voisi merkitä tällaisia asioita koskevan toimivallan siirtämistä. Nykyaikaisessa valtiossa valtion päämiehellä ei kuitenkaan vähäisiä poikkeuksia lukuunottamatta ole itsenäistä lainsäädännöllistä toimivaltaa; tällaisella delegaation määritelmällä ei olisi asiallista merkitystä, koska kaikki oikeuden säätäminen tapahtuu lailla tai ainakin lain nojalla.⁵³

Jos valtiosäännössä määrätään lainsäädäntötehtävistä siten, että ns. lainsäädäntökysymyksistä voidaan säätää vain lailla eikä lain nojalla, tämä merkitsee delegaation kieltoa ja delegaatio olisi per definitionem valtiosäännön rikkomista.

Lopuksi Ross tarkastelee kansainvälisen parlamenttienvälisen liiton hyväksymää delegaation määritelmää, joka kuuluu seuraavasti: »Delegated legislation can be defined as the power conferred by express authority on bodies other than Parliament itself to legislate in that sphere which, by virtue of provisions of the Constitution or constitutional practice in the country concerned, is normally reserved for the ordinary legislative power.»⁵⁴

Ensi alkuun Ross huomauttaa tyypilliseen muodollis-logiseen tarkkuuteen pyrkivään tapaansa, että määritelmä ei ole tarkka, koska valtiosäännössä oleva delegaatiokiello pätee aina eikä vain normaalisti. Puheena oleva määritelmä merkitsee delegaation määrittelyä valtiosäännön vastaiseksi toimivallan luovutukseksi. — Tämä huomautus on aiheellinen, koska — niin kuin Ross itse esityksessään lausuu — toimivallan siirtoa joka tapauksessa tapahtuu ja sitä implisiittisesti edellytetäänkin. Delegaation määrittely valtiosäännön vastaiseksi johtaa oikeudellisesti hedelmättömään umpikujaan, mistä esim. Sveitsin oikeustiede on osoituksena (s. 197 s.).

Toisinaan tulee ajatelleeksi, eikö Rossin argumentointi perustu siinä mielessä yksivakaiseen muodollisen logiikan vaatimusten tähdentämiseen, että se saattaa antaa todellisuutta vastaamattoman kuvan niistä ajatuksista, joita Rossin kulloinkin arvostelemaat tutkijat ovat — ehkä

⁵³ Ks. Ross, TFR 1957 s. 390 s. Tämä väite ei pidä paikkaansa esim. Suomen ja Ruotsin oikeuteen nähden, mutta se näyttääkin yleisestä muodostaan huolimatta olevan lähinnä polemiikka Rastingia vastaan.

⁵⁴ Ross, TFR 1957 s. 391.

loogisesti puutteellisella tai ainakin näennäisesti ristiriitaisella tavalla — halunneet ilmaista. Parlamenttienvälisen liiton hyväksymää määritelmää tarkasteltaessa voidaan hyvin ajatella, että määritelmän valtio-oikeudellisesti painavassa osassa lausutaan valtiosäännön tai valtiosääntöoikeudellisen käytännön määräävän lainsäädännölle kuuluvasta alasta. »Normally»-termiä on tällöin käytetty deskriptiivisesti eikä sille ole ehkä haluttukaan antaa oikeudellisen kriteerin merkitystä. Asiallisesti aiheellinen on kuitenkin se Rossin huomautus, että määritelmässä ei ilmaista, mikä on normaalia, mutta pidetään kategorisesti voimassa ei-normaalien delegaation kieltö.

Rossin mielestä ei mikään niistä määritelmistä, jotka pyrkivät määrittelemään delegaation aineellisen lain sisällön avulla, ole tarkoituksenmukainen. Tästä syystä on kuljettava toista tietä, on määriteltävä delegaation oikeudellinen voima.⁵⁵ Ross vahvistaa myös ne päämäärät, joista määritelmässä olisi huolehdyttävä. Erityisen tärkeänä hän pitää, että delegata potestas-maksiimi kyetään säilyttämään. Tämän käsityksensä tueksi hän esittää ehkä hieman naiivisti mm., että delegata potestas-maksiimia seuraten päästään perille siitä, että poliisimestari ei saa luovuttaa kunnan puutarhurille toimivaltaansa antaa poliisilupia eikä tuomari saa luovuttaa tuomiovaltaansa tuomiopiirin poliisimestarille.

Valtiosäännön mukaisen normihierarkian muuttaminen delegaatiolla täytyy olla jotakin poikkeuksellista, jottei valtiosäännön mukainen normihierarkia luhistuisi. »Det er urimeligt at kalde enhver kompetencetildeling for 'delegation af lovgivningsmagt' når dette skal vaere noget der principielt er forbudt eller betaenkeligt.»⁵⁶ Ross pitää lainsäätäjän toimivallalle periaatteellisesti ominaisena, että lainsäätäjän antamat säännökset väistyvät vain perustuslain tieltä, että niillä on lain voima. Tämän tunnusmerkin mukaisesti on delegatio määriteltävä. Delegaation perusteella annetuilla säädöksillä ei kuitenkaan voi olla täysin samaa voimaa kuin lailla, koska lain pätevyys riippuu vain sen valtiosäännön mukaisuudesta, mutta delegoidun lainsäädännön pätevyys lisäksi valtuuttavan säädöksen lainmukaisuudesta.⁵⁷ Lain voimalla delegaation tunnusmerkkinä on näin ollen ymmärrettävä tarkoitettavan

⁵⁵ Vrt. *Vuorio*, Lm 1956 s. 447: »Huomio kiinnitetään ensi kädessä oikeusvaikutuksiin ja käsitteiksi muodostetaan (yhdistetään) ne tapaukset, joissa sama (tai samat) vaikutus esiintyy.»

⁵⁶ *Ross*, TfR 1957 s. 388.

⁵⁷ *Ks. Ross*, TfR 1957 s. 392 s.; *sama* II s. 414 s.

ainoastaan säädöksen derogatorista voimaa. Lopputuloksena Ross lausuu: »Kompetencedelegation foreligger, når en myndighet (kompetenceindehaver) bemyndiger en anden til at træffe bestemmelser som den selv kunne have truffet, og med samme retskraft som om den var truffet af deleganten selv.»⁵⁸ Lausuma oikeudellisesta voimasta on ymmärrettävä kirjaimellisesti. Jos hallintoviranomainen lailla valtuutetaan myöntämään poikkeuksia lain määräyksistä, jotka koskevat mahdollisuutta alennusmyynnin pitämiseen, on kysymyksessä delegaatio. Jos kysymystä ei ole entuudestaan lailla säännelty ja hallintoviranomainen valtuutetaan antamaan alennusmyyntiä koskevia säädöksiä, kysymyksessä on ainoastaan ns. bemyndigelse, jonka perusteella saatetaan tosin antaa laajemmallekin meneviä säädöksiä kuin delegaation perusteella.⁵⁹

Rossin oikeusteoreettisella tasolla määrittelemä delegaatio on poikkeuksellista toimivallan käyttöä, se on vastoin valtiosäännössä vahvistettua säädösten hierarkiaa. Jokaisen maan valtiosäännöstä riippuu, onko delegaatio oikeudellisesti sallittu. Rossin mukaan se on Tanskan oikeudessa sallittu. Ensinnäkin se on tapaoikeuden vahvistama menettelytapa, ja toiseksi sitä voidaan perustella delegata potestas-maksimilla — maksimi käsitettynä niin kuin Ross tekee: jos toimielimen valta on asiallisesti rajoitettu, elin ei saa delegoida toimivaltaansa, ellei tulkinalla voida osoittaa muuta tarkoitettua.⁶⁰ Kun perustuslainsäätäjän toimivalta Tanskassa on asiallisesti rajoittamaton ja kun lainsäätäjän yleinen toimivalta sisältää myös toimivallan lainsäädäntövallan delegointiin, ei delegata potestas-maksimi Rossin mielestä estä lainsäädäntövallan delegointia, mutta kylläkin subdelegoinnin. Delegoimisen rajoituksena ovat vain valtiosäännön sisältämät positiivisoikeudelliset säännökset.

Rossin analyysi sopii hyvin teoreettisella tasolla käytävän keskustelun pohjaksi, mutta hänen määritelmänsä ei voida käyttää minkäänlaisena universaalimääritelmänä. Monien valtioiden oikeudessa oikeusnormia, vallanjakoa, delegata potestas-oppia ja muita relevantteja kysymyksiä koskevat käsitykset ja oikeussäännöt ovat toisenlaiset kuin Tanskan oikeudessa, jonka nojalla Rossin antama määritelmä on syntynyt.

⁵⁸ Ross, TFR 1957 s. 393.

Vrt. Rossin lakikäsitteeseen, Statsretlige studier s. 51 s.

⁵⁹ Ks. Ross II s. 415 s.

⁶⁰ Ks. Ross, TFR 1957 s. 395 verrattuna s. 386 s.

F. Olisiko delegaation oltava nimenomainen?

Useimmat tutkijat ovat sitä mieltä, että delegaatio tarkoittaa aina nimenomaista, positiivisoikeudellista toimivallan siirtoa.⁶¹ Jotkut tutkijat katsovat kuitenkin, että delegaation ei välttämättä tarvitse tarkoittaa muodollisella toimella tapahtuvaa toimivallan siirtoa, vaan delegaation oikeusperusteena voi olla myös sen toimielimen hiljainen hyväksyminen, jolle lainsäädäntövalta valtiosäännön mukaan kuuluu. Ross puhuu nimenomaisesta tai muuten kiistämättömästä valtuutuksesta, so. viimeksi mainitussa tapauksessa on selvää, ettei laissa asetettuja päämääriä voida saavuttaa kumoamatta tai muuttamatta voimassa olevien lakien säännöksiä.⁶² Thoma lähtee siitä, että tapaoikeuskin voisi olla delegaation perustana, so. delegoiva oikeussubjekti voisi puuttua.⁶³

2. DELEGAATIO JA VALTIOJÄRJESTYS

A. Delegata potestas-maksiimin merkitys

Delegaatiosta on verraten harvoin positiivisoikeudellisia määräyksiä valtiosäännöissä. Sen asema valtiojärjestyksessä jää useimmissa tapauksissa valtiosäännön ja valtiojärjestyksen yleisten periaatteiden tulkinnan varaan.

Varsinkin Yhdysvalloissa ja Ranskassa on aikaisemmin annettu suuri arvo delegata potestas-maksiimille.⁶⁴ Kun lainsäätäjälle valtiosäännössä vakuutettu lainsäädännöllinen toimivalta katsottiin delegoiduksi ja kun toisaalta em. maksiimin mukaisesti lainsäädännöllisellä valtuutuksella ei käynyt siirtäminen delegaatiolla saatua toimivaltaa, päädyttiin lainsäädännöllisen valtuutuksen kieltoon. Delegata potestas-periaatetta pidettiin roomalaisesta oikeudesta peräisin olevana, mutta nyttemmin on osoitettu, että tässä luulossa erehdyttiin ainakin lain-

⁶¹ Ks. Brack s. 58; Geck s. 257; Klein, Übertragung s. 30; Herlitz, Om lagstiftning s. 564; Andersen, Statsforfatningsret s. 554; Mayer I s. 83.

⁶² Ks. Ross, TFR 1957 s. 411 s.

⁶³ Ks. Thoma, Der Vorbehalt der Legislative s. 227. Ks. myös Jacobi, Rechtsverordnungen s. 244. Riittää, että oikeuslähteestä ilmenee tarkoitus myöntää hallitukselle lainsäädäntövaltaa (eine stillschweigende Ermächtigung).

⁶⁴ Tarkoitettu maksiimi esiintyy useassa eri muodossa, joista yleisimmät ovat »delegatus non potest delegare» ja »delegata potestas non potest delegari». Periaatteen soveltaminen oli läheisessä yhteydessä käsitykseen kansanedustuslaitoksen toimivallan delegoidusta luonteesta.

Ks. Triepel, Delegation s. 77—79.

säädännöllisen valtuutuksen osalta.⁶⁵ Mainittu maksimi tunnettiin myös Englannissa,⁶⁶ mutta siellä se ei voinut järkyttää parlamentin ylivaltaa eikä estää parlamenttia antamasta lainsäädännöllisiä valtuuksia siten kuin hyväksi näki.⁶⁷

Sitä mukaa kuin Yhdysvaltojen ja Ranskan valtiojärjestykset vaikiintuivat — tässä suhteessa oli pitkäikäisellä III tasavallalla suuri merkitys —, käsitys kansasta valtiovallan alkuperäisenä lähteenä alkoi himmetä, ja kansanedustuslaitoksen asema kansanvallan tärkeimpänä toimielimenä vahvistui. Yhdysvalloissa alettiin vähitellen oivaltaa valtiosäännön tehtävä valtion päätoimintojen perustajana ja jakajana. Valtiosääntöön perustuvaa toimivaltaa ei enää katsottu delegoiduksi.⁶⁸ Ranskalaisella kielialueella sen sijaan käsitys valtiosääntöönkin perustuvan toimivallan johdannaisesta eli delegoidusta luonteesta on elänyt näihin päiviin saakka ja tuottanut vaikeuksia lainsäädännöllisen valtuutuksen oikeudelliselle luonnehdinnalle.⁶⁹

Delegata potestas-maksiimi ei ole voinut vastustaa ajan vaatimuksia, so. lainsäädännöllisen valtuutuksen välttämättömyyttä. Valtioelämän todellisuus on pyyhkäissyt tieltään em. maksiimin sille alkuaan julkisoikeudessa annetussa merkityksessä eikä se enää meidän päivinämme ole ainakaan periaatteellisesti delegaation esteenä. Jos maksimi halutaan säilyttää, sen sisältö olisi uudistettava niin kuin Ross on tehnyt (s. 184).

B. Vallanjako ja delegaatio

Scheuner lausuu vallanjaon merkityksestä kirjoittaessaan, että anglo-amerikkalaisissa maissa vallanjako on käsitetty lähinnä poliittisena, Euroopan mannermaalla taas lähinnä toiminnallis-organisatorisena

⁶⁵ *Corwin*, *The President* s. 149 s. viittaa Lockeen, jonka mielipiteillä oli Yhdysvalloissa voimakas merkitys maksiimin hyväksymiseen — ks. alaviitettä 4 — sekä myös *Corpus iuris civilis* teoksen *Digesta*-osaan, mutta huomauttaa oikein, että roomalaisessa oikeudessa po. maksimi ei koskenut lainsäädäntövaltaa.

Maksiimin historiikista ks. *Corwinin* *The President*-teoksen alaviitettä 11 s. 442; *Triepel*, *Delegation* s. 123—126; *E. Andersen*, *Forfatning og saedvane* s. 51 s.

⁶⁶ Englannissa maksimi rajoitettiin lainkäyttöön kuten roomalaisessa oikeudessa, tai siviilioikeuteen, ks. *Jowitt* s. 603.

Vrt. *Ballentine* s. 351 s.

⁶⁷ Näin tapahtui siitä huolimatta, että englantilainen *Locke* elvytti maksiimin uuden ajan alkaessa.

⁶⁸ Ks. *Geck* s. 230 ss. Vrt. myös *Corwin*, *The Constitution* s. 4 s.

⁶⁹ Tekstissä tarkoitettua kantaa on edustanut voimakkaimmin *Hauriou*.

ilmionä.⁷⁰ Edelliseltä kannalta tarkastellen kysymys delegaation sallittavuudesta ei ole mikään vaikea oikeudellis-periaatteellinen ongelma, vaan tarkoituksenmukaisuuskysymys. »Mit einer begrenzten Ausstattung der Exekutive mit Verordnungsbefugnissen ist der politische Sinn der Gewaltenteilung noch nicht berührt.»⁷¹

Parlamentilla on Englannissa oikeudellinen ylivalta eikä oikeusjärjestykseen sisälly aineellisen lakikäsitteen edellyttämiä määräyksiä siitä, mistä asioista lainsäätäjän tulisi itse säätää. Poliittisesti käsitetty vallanjako ei ole delegaation esteenä.⁷²

Yhdysvalloissa vallanjako kuuluu suuriin alkuperäisiin valtiosääntöperiaatteisiin.⁷³ Lainsäädäntövallan delegoimisen tulisi olla periaatteellisesti kielletty.⁷⁴ Kun Yhdysvalloissa ei ole parlamentaarista hallitustapaa, niin varsinkin lainsäädäntö- ja toimeenpanoviranomaisten toimivaltarajojen muuttamisella on edelleen suuri poliittinen merkitys. Delegaatiokäytäntö on kuitenkin alkanut levitä Yhdysvalloissa vastustamattomasti viime vuosisadalta lähtien.⁷⁵ Vallanjaosta aiheutunut delegaation kieltö lienee voimassa vain siinä mielessä, että tuomioistuimet eivät ole taipuvaisia sallimaan erittäin laajoja ja ylimalkaisia toimivallan siirtoja; tuomioistuinten mielenkiinto kohdistuu ennemminkin delegaation valvontamahdollisuuksien järjestämiseen kuin delegaation suoranaiseen kieltämiseen.⁷⁶

⁷⁰ Ks. Scheuner, Übertragung s. 123 s.

⁷¹ Scheuner, Übertragung s. 124.

⁷² Ks. Griffith & Steet s. 17 jyrkästi, mutta asiallin perustein vallanjako-opista: »The doctrine is so remote from the facts that it is better to disregard it altogether.»

⁷³ Ks. historiikista Vanderbilt s. 4 s.; Corwin, The President s. 8 s.; Jaffe s. 10—14; Davis s. 31—33.

⁷⁴ Ks. Corwin, The President s. 150. Yhdysvaltain valtiosäännön ensimmäisissä artikloissa vahvistetaan vallanjako-oppi niin kiistatta ja jyrkästi, ettei delegointi näytä tulevan kysymykseenkään.

⁷⁵ Corwin, The President s. 151—156 tarkastelee niitä perusteluja, jotka tuomioistuimet ovat delegata potestas- ja vallanjako-opista huolimatta esittäneet delegaation tosiasiallisen sallimisen puolesta, ja toteaa s. 153: »In short, Congress may delegate its powers when it is necessary to do so in order to achieve the results which it desires.»

Ks. myös Triepel, Delegation s. 124; Geck s. 292.

Vallanjako-oppiin sen perinteellisessä muodossa suhtautuu kriittisesti esim. James M. Landis. The administrative process, Sixth printing, New Haven 1951 s. 1 s., s. 11 s. ja s. 47 ss.

⁷⁶ Corwin, The President s. 159 lausuu: »It is generally agreed that Congress, being free not to delegate power, is free to do so on certain stipulated conditions,

Saksalaisella oikeusalueella vallanjako on ensi sijassa käsitetty toimivallan aineellisenä jakona, jota on yritetty noudattaa verraten tiukasti.⁷⁷ Tässä mielessä vallanjako saattaa olla esteenä delegaatiolle. Hallintoviranomainen tarvitsisi oikeastaan vähäisenkin lainsäädännöllisen toimivaltansa oikeusperusteeksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun lainsäädännöllisen valtuutuksen. Ongelma on ratkaistu siten, että Bonnin valtiosäännössä säännellään positiivisoikeudellisesti (80 art.) ne rajoitukset, joita noudattaen delegaatio on mahdollinen, so. niiden mukaisesti annettua lainsäädännöllistä valtuutusta ei vallanjako-opista (20.2 art.) huolimatta pidetä valtiosäännön vastaisena.⁷⁸ Sveitsissä vallanjakoperiaatteen samoin kuin eräiden muiden valtiosäännön periaatteiden sovelluttaminen delegaatiokäytäntöön on tuottanut suuria teoreettisia vaikeuksia.⁷⁹

Ranskan valtiosäännössä on toisinaan seurattu vallanjakoajatusta, toisinaan kansansuvereniteetti on päässyt voitolle. Vallanjakoperiaate on jo aikoja sitten lakannut olemasta lainsäädännöllisen valtuutuksen esteenä.⁸⁰

as, for example, that the delegation shall terminate by a certain date or upon the occurrence of a specific event, the end of war, for instance.» Ks. myös *Corry & Abrahams* s. 647: »The Supreme Court has always upheld the validity of the delegation of clearly defined and limited powers to make detailed regulations»; *Corwin*, *The Constitution* s. 2.

Fraenkel s. 228 s. kiinnittää huomiota eräaseen Yhdysvaltojen hallintojärjestelmän omalaatuisen piirteeseen. Hän toteaa, että tiukan vallanjaon noudattaminen ei olisi ainoastaan tehnyt asetuksenantovallan käyttöä mahdottomaksi, vaan myös estänyt sellaisten hallintoviranomaisten perustamisen, jotka luonteensa johdosta eivät voi rajoittua antamaan vain yksittäistapauksellisia ratkaisuja. Hänen mielestään on puhdasta sanaleikkiä, nimitetäänkö esim. Interstate Commerce Commission-virastolle kuuluvaa rahtitariffien vahvistamista lainsäädännöksi tai quasi-lainsäädännöksi, vahvistuksella on joka tapauksessa yleinen normatiivinen luonne.

⁷⁷ Ks. *Maunz*, *Deutsches Staatsrecht* s. 219.

⁷⁸ Bonnin valtiosäännön 20.2—3 art. kuuluvat seuraavasti:

»Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmässige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.»

Tulkinnasta ks. *Maunz & Dürig* Art. 20. 74—92.

⁷⁹ Sveitsi ei ole ainoastaan kahden suuren teoria-alueen leikkauspisteessä, vaan siellä pyritään toteuttamaan federalistista liberaalis-sosiaalista kansanvaltaa, jolloin po. periaatteiden ja valtiokäytännön välillä saattaa ilmetä ristiriitaisuuksia, ks. *Schneider*, *Übertragung* s. 373—381.

⁸⁰ Vielä vuonna 1916, jolloin *Briandin* hallitus pyysi valtuuksia kumota tai

Näin ollen vallanjakoperiaate on käsitetty ainoastaan Yhdysvalloissa ja Sveitsissä sillä tavalla ja sitä sovelletaan edelleen siinä määrin tiukasti, että se voitaisiin ymmärtää nykyisinkin jollain tavalla delegaation esteeksi.⁸¹ Tällöinkin siihen voitaisiin vedota vain hyvin laaja-alaisen ja jäsentymättömän delegoinnin kieltämiseksi.

C. Muut ns. valtiosääntöperiaatteet ja delegaatio

Sekä traditionaalisen delegata potestas-maksiimin että toiminnallisesti käsitetyn vallanjaon periaatteen tinkimätön soveltaminen johtaisi lainsäädännöllisen valtuutuksen täydelliseen kieltoon. Näin tiukasti ei po. periaatteita ole ajan mittaan missään valtiossa voitu soveltaa. Erällä muillakin valtiosääntöoikeudellisilla periaatteilla on merkitystä, tosin rajoitetumpaa, tarkasteltaessa delegoinnin sallittavuutta tietyissä asiarhythmissä ja tietyssä laajuudessa.

Ranskan valtio-oikeudessa on vuodesta 1789 lähtien tunnustettu eräitä valtiosääntöoikeudellisia periaatteita, joiden on katsottu ainakin implisiittisesti sisältyneen valtiosääntöihin. Niiden joukkoon on usein luettu myös periaate, minkä mukaan tietyistä asioista voitaisiin antaa säännöksiä vain muodollisella lailla. *Duguit* on katsonut lain olevan tarpeen, kun yleisellä tavalla säädetään

- a) rangaistuksesta,
- b) verosta tai maksusta,
- c) yksilön henkilökohtaista vapautta sekä sopimus-, kaupan ja työn vapautta koskevasta rajoituksesta, sekä
- d) yksilön omaisuuden käytön rajoituksesta.⁸²

Hänen kantansa ei kuitenkaan näytä tulleen hyväksytyksi.⁸³

muuttaa asetuksella voimassa olevia lakeja, pyyntöön suostumisen katsottiin loukkaavan vallanjaon periaatetta ja se evättiin mm. tästä syystä, ks. *Ballreich* s. 329.

Gaudemet kirjoittaa s. 122, että *de Gaullen* johtama hallitus sai vuonna 1958 tehtäväkseen valmistaa valtiosäännön, mikä noudattaa vallanjaon periaatetta, mutta toteaa kuitenkin s. 123, että vallanjako on illuusio.

⁸¹ Ks. *Scheuner*, Übertragung s. 129.

Vallanjaon merkityksestä Norjassa ks. yksityiskohtaisesti *Morgenstierne* s. 323 ss.; Ruotsissa ks. *Thulin* s. 7 ss.; Tanskassa ks. edellä *Ross* s. 105 ss. Kansanvallasta ja vallanjaosta ks. *Castberg*, De baerende ideer s. 46 ss.

⁸² Ks. näin esim. *Duguit IV* s. 763 s.

⁸³ Useimmat tutkijat näyttävät olevan sitä mieltä, että joskin Ranskan valtiosääntöoikeudessa saattaa olla perustuslain voimaisia yleisiä oikeusperiaatteita, niin *Duguitin* mainitsevat periaatteet eivät kuulu tähän ryhmään. Näin ollen niistä

Englannissa lainsäädännöllinen valtuutus on oikeudellisesti arvostellen mahdollinen missä asiaryhmässä tahansa, mutta tästä huolimatta delegointi ei ole yhtä suotava kaikissa asiaryhmissä. *Committee on Ministers' Powers* piti delegointia mm. periatekysymyksissä tai veron määräämisessä poikkeuksellisenä ja ehdotti tällaisen delegoinnin asettamista erityisen tarkkailun alaiseksi.⁸⁴

Kun hallituksen, parlamentin ja oikeustieteen edustajat kokoontuivat joulukuussa 1951 neuvottelemaan eräistä Bonnin valtiosäännön tärkeistä kysymyksistä, haluttiin osoittaa, että keskustelun alaisena olivat parlamentaarisen kansanvallan sekä vallanjako- ja oikeusvaltion ongelmat. Tämä ilmenee, paitsi keskusteluista, jo alustukset ja keskustelut sisältävän julkaisun nimestä »Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat». Oikeusvaltioajatuksella, pidettäköönä oikeusvaltiota mannermaiseen tapaan ensi sijassa kansalaisten materiaalisia perusoikeuksia korostavana tai anglo-amerikkalaiseen tapaan kansalaisen oikeusturvakeinoista huolehtivana, on varsinkin toisen maailmansodan jälkeen ollut suuri merkitys lainsäädännöllisen valtuutuksen antamisen mahdollisuutta, laajuutta, tarkkuutta, sitä vastaan käytettäviä oikeus-suojakeinoja ym. kysymyksiä järjestettäessä.⁸⁵ Varsinkin sveitsiläinen

voidaan poiketa ja niitä muuttaa tavallisella lailla kuten käytäntö osoittaa, *Carré de Malberg I* s. 626 ss.; *Vedel* s. 179—190; *Waline, Droit administratif* s. 465 ss. Vrt. kuitenkin s. 192.

Eisenmann, Zeitschrift für öffentliches Recht 1931 s. 347 alaviite 2 pitää Duguit'in esittämiä periaatteita luonteeltaan poliittisina.

⁸⁴ Ks. *Committee* s. 30 s. ja s. 67. Komitea piti myös eräitä muita delegaatio-tapauksia epätavallisina, vrt. s. 194.

⁸⁵ *Maunz & Dürig* 20 art. IV. 1 toteavat, että joskaan Bonnin valtiosääntö ei expressis verbis lausu liittotasavallan olevan oikeusvaltio, niin tämä käy kuitenkin ilmi valtiosäännön sisällöstä. Teoksessa määritellään myös oikeusvaltio (20 art. 58—92). Se tarkoittaa muodollisesti legaliteettiperiaatteen toteutumista niin laajalti, että jokainen valtiotoimi on valtiosääntöön tai lakiin perustuva, sekä aineellisesti oikeudenmukaisuusperiaatteen toteuttamista.

Ks. myös *Giacometti, Allgemeine Lehren* s. 1—8; *Alfred Albrecht, Rechtsstaat. Staatslexikon*, VI Band, Freiburg 1961 s. 686 ss. kirjallisuusluetteloiheen; *Roscoe Pound, Rule of Law, Encyclopaedia of the Social Sciences* XIII, New York 1935 s. 463 ss.; *Dacey, The law of the Constitution* s. 187—203; *Wade, Introduction* s. CXLIV—CLI; *The Rule of Law* s. 196: »Two ideals underlie this conception of the Rule of Law. In the first place, it implies, ... that all power in the State should be derived from and exercised in accordance with the law. Secondly, it assumes that the law itself is based on respect for the supreme value of human personality»; *Jellinek, Verwaltungsrecht* s. 89; *Severin Christensen, Rättsstaten. Andra upplagan. Stockholm* 1934.

oikeustiede tuntuu aina pitävän oikeusvaltioideaalia vertausperustana delegaatiota tutkittaessa. Oikeusvaltioajatuksen sisältyy yleensä myös vallanjakoperiaatteen korostaminen.

D. Delegaatiokiello valtiosäännössä

Kun Ranskan IV tasavallan valtiosäännön laatijoiden mielestä dekreettien antamisessa 1930-luvulla oli menty liian pitkälle ja dekreettien antamisvaltaa väärinkäytetty, vuoden 1946 valtiosääntöön kirjoitettiin näin kuuluva 13 artikla: »L' Assemblée Nationale vote seul la loi. Elle ne peut déléguer ce droit.»

Artikkelin tarkoituksena oli ilmeisestikin kieltää pleins pouvoirs-käytäntö (s. 158).⁸⁶ Valtioelämässä ei delegaatiokielloa kuitenkaan kyetty seuraamaan, ja oikeustieteen epäkiitolliseksi tehtäväksi jäi perustella delegoinnin sallittavuus vastoin valtiosäännön nimenomaista kieltoa. Tällöin palattiin *Rollandin* ajatuskulkuihin (s. 178 s.) ja väitet-

Brack s. 44 pitää valitettavana, että kun delegoitu lainsäädäntö on lyhytaikaista ja vaihtelevaista, on vaikea saada luotettavaa tietoa voimassa olevasta oikeudesta. Oikeusvaltion olemassaolon edellytys, valtiosäännön ja lain kunnioitus, vähenee.

Scheuner, Übertragung s. 130 lausuu, että kun parlamentti on Englannissa suvereeni, rule of law-opista ei voi muodostua delegaation oikeudellista rajoitusta. Yhdysvalloissa taas oikeusvaltioajatuksen keskeisenä osana pidetään tuomioistuinten toimivaltaa tutkia hallintomenettelyä ja due process of law-periaatteen seuraamista, joten sielläkään oikeusvaltioperiaate ei asiallisesti ottaen rajoita kongressin lainsäädännöllistä toimivaltaa. Ranskassa oikeusvaltioajatus tarkoittaa lähinnä legaliteettia eli lain ylivaltaa, eikä sekään johda delegaation kieltämiseen (s. 130). Oikeusvaltioajatus on kehitelty Sveitsissä ja Saksassa pisimmälle. Edellisessä maassa siihen sisältyy mm. vaatimus, että kansalla tulee olla määrävä asema oikeussääntöjen antamisessa sekä että laeilla tulee olla tietty aineellisesti määrätty sisältö, mm. kansalaisvapauksia ei saa vaarantaa. Laaja delegaatio ei ole sopuosinnussa tällaisten vaatimusten kanssa. *Schneider*, Übertragung s. 407 kirjoittaa, että lainsäädäntövallan delegaatio on ehkä vastoin liberaalis-demokraattisen oikeusvaltion logiikkaa, mutta sopuosinnussa liberaalis-demokraattisen sosiaalisen oikeusvaltion päämäärien kanssa.

Oikeusvaltiosta puhuttaessa on tietenkin muistettava seuraava, *The Rule of Law* s. 191: »Thus the 'Rule of Law' in England carried different implications from the more generally used phrase in the United States, 'Government Under Law', or from 'le Principe de la Légalité' or 'la Règle de Droit' in France or from 'der Rechtsstaat' in German-speaking countries.»

⁸⁶ Delegaatiokiellon syistä ja tarkoituksesta ks. *Ballreich* s. 325; *Prélot* s. 520. *Soubeyrol* s. 39—131 sisältää yksityiskohtaisen esityksen habilitaatiokäytännöstä Ranskan IV tasavallan ajalta.

tiin, että lainsäädännöllinen valtuutus ei ollutkaan valtiosäännössä kielletty delegaatio. Lainsäätäjän toimivalta oli vain aikaisemmin päässyt laajenemaan liian lavealle alueelle, mikä oli huomattu virheeksi. Toimivallan jako lainsäädäntö- ja hallintoelinten välillä oli suoritettava uudelleen ajan tarpeita vastaavaksi.

Järjestely toteutettiin 17. 8. 1948 annetulla lailla delegalisoinnilla tiettyjä lakeja sekä laajentamalla siten hallintoviranomaisten toimivaltaa. Lakiin kuuluvassa luettelossa — listaa pidennettiin myöhemmin moneen otteeseen — mainitut lait olivat po. lain voimaantumisen jälkeen muutettavissa hallintoviranomaisten antamilla säädöksillä, niillä oli vain reglementtien oikeudellinen voima.⁸⁷ Viimeksi mainittujen toimialaan oli näin pysyvästi palautettu sinne luonnostaan kuuluvat asiat. Asiallisesti tämä merkitsi lainsäädännöllisen valtuutuksen tekniikan muuttamista. Décrets-lois- ja lois-cadres-menetelmästä siirryttiin *matières réglementaires par leur nature*-menetelmään; tämä ajattelutapa viettiin päätökseensä vuoden 1958 valtiosäännössä.

Vuonna 1951 antamassaan ratkaisussa⁸⁸ Conseil d'État kuitenkin katsoi delegalisaatiolain nojalla annetuilla säännöksillä olevan sen verran lain voimaa, että tuomioistuimet kykenivät tutkimaan niitä vain *excès de pouvoirs*-perustein.

Hallintoviranomaisille myönnetty toimivalta herätti oikeudellisia epäilyjä, ja monissa Conseil d'État'in antamissa päätöksissä pyrittiin delegalisointimenettelyä rajoittamaan tulkinnalla.⁸⁹ Niinpä po. tuomioistuin katsoi, että valtuuttavassa laissa oli tarkoin lueteltava kaikki delegalisoidut lait — muutoin olisi ollut kysymys delegaatiosta — eikä delegalisointia pidetty sallittuna niissä asioissa, mitkä valtiosääntö tai valtiosääntöoikeudelliset periaatteet tarkoittivat yksistään lailla säänneltäviksi. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että delegalisaatio tarkoitti toimivallan jaon järjestämistä pysyvällä tavalla. Kun suvereenin vallan käyttö kuului parlamentille, tämän tuli kussakin tapauksessa selvästi lausua,

⁸⁷ Lain sanamuodosta ks. *Soubeyrol* s. 215 ss.

Prélot s. 538 luettelee tekstissä mainitun lain lisäksi neljä muutakin IV tasavallan aikana annettua lakia, joilla laajennettiin reglementin toimivaltaa. Näiden lakien sisältämät valtuudet eivät kuitenkaan olleet aina samaa tyyppiä, ks. *Soubeyrol* s. 71 ss., ja vuoden 1948 lakia on edelleen pidettävä sopivimpana esimerkkinä delegalisaatiomenettelystä. Ks. myös *Waline*, *Droit administratif* v. 1959 painos s. 122—126; *sama*, R. D. P. 1959 s. 704 s.; *de Soto*, R. D. P. 1959 s. 257—259.

⁸⁸ Ks. *Rec. Dalloz* 1951 s. 474.

⁸⁹ Ks. *Hamon* s. 253; *Vedel* s. 30; *Prélot* s. 538 s.

Ks. myös lausuntoa, jonka Conseil d'État antoi hallitukselle tämän tiedusteltua delegalisointikäytännön valtiosäännönmukaisuutta, R. D. P. 1953 s. 170.

mihin kysymyksiin se aikoi tai ei aikonut puuttua. Vuoden 1958 valtiosääntö muutti lain ja reglementin välisen suhteen eikä vuoden 1948 lain tulkinta enää ollut tarpeen.

Vuoden 1948 lain lähempi tarkastelu osoittaa, että lainsäätäjät antoi hallintoviranomaisille lainsäädännöllisiä tehtäviä vastoin valtiosäännön nimenomaista määräystä. Habilitaatiokäytännön puolesta, joka delegalisaatio- ja lois-cadres-tekniikkaa käyttäen jatkui koko IV tasavallan ajan, voitiin sanoa, että valtiosäännön 13 artikla ei kieltänyt säänneltävien asioiden uudelleen jakamista lainsäätäjän ja hallintoviranomaisten kesken. Lainsäädännöllistä ja muutakin toimivaltaa myönnettiin hallintoviranomaisille myös décret-loi menettelyllä. *Soubeyrol* katsoo, että dekreetti oli valtiosäännön mukainen, mikäli se perustui delegalisaatioon tai sellaisen toimivallan delegoimiseen, mitä valtiosääntö ei pidättänyt parlamentille.⁹⁰ Tältä kannalta katsoen monia valtuuttavia lakeja voitiin pitää valtiosäännön mukaisina.

Varmaa käytäntöä ja käsitystä habilitaation luonteesta IV tasavallan aikana ei ehditty saavuttaa. Lain ala ei enää ollut käsitteellisesti tarkoin määrätty eikä lainsäätäjät delegalisoinnista huolimatta voinut olla puutumatta delegalisoiuihin kysymyksiin. Maailmansotien välivuosina käytettyyn décrets-lois menetelmään verraten oli habilitaatiomenettely osittain uudistunut. Delegalisaatiolla saatiin aikaan pysyviä habilitaatiolakeja eikä habilitaation nojalla annettu säädös tarvinnut parlamentin hyväksymistä. Asiallisesti oli tietenkin useimmissa habilitaatiotapauksissa kysymys valtiosäännön rikkomisesta eli delegaatiosta, mille kuitenkin kehittyvä valtiosääntöoikeudellinen tapaoikeus alkoi vuosi vuodelta voimistuen antaa sovittavaa tuntua.⁹¹

⁹⁰ Ks. *Soubeyrol* s. 181—183.

Soubeyrol toteaa omasta puolestaan s. 180, että delegalisointimenettely muistuttaa délégation de matières-menettelyä, josta ks. alaviitettä 16. *Soubeyrolin* mielestä IV tasavallan aikana oli kysymys toimivallan delegoinnista, s. 181.

⁹¹ Ks. *Soubeyrol* s. 9 ja *Monrange* s. 22.

Loewenstein, *Verfassungslehre* s. 159 ja s. 215 lausuu, että IV tasavallan valtiosäännön 13 artiklan tulkinta on esimerkki valtiosäännön rikkomisesta, minkä vielä Conseil d'État sallii. *Ballreich* puolestaan toteaa s. 344, että vuoden 1948 lailla palautettiin décrets-lois menetelmä — väite, joka ei täysin pidä paikaansa, koska po. laki yhdisti delegalisaatio- ja décret-loi-säännöksiä, *Soubeyrol* s. 84—86. *Ballreichin* mukaan delegalisaatio oli vain delegaation peilikuva, joka sopi yhteen valtan ja lainsäätäjän tahdon ensisijaisuuden kanssa yhtä vähän kuin delegaatio itse.

Waline, *Droit administratif* v. 1959 painos s. 124 katsoi, että parlamentin valtaoikeuksien säilymisen kannalta delegalisaatiomenettely oli huonompi kuin décret-

Tiedossani ei ole, että muissa valtioissa olisi ollut valtiosääntöön sisältyneitä delegaatiokieltöjä, joskin sellaisia tavataan Sveitsin kantontien tai Weimarin Saksan osavaltioiden valtiosäännöissä.

E. Onko delegaatio oikeudellisesti sallittu

Tässä yhteydessä käsitellään delegaation oikeudellista sallittavuutta niissä tapauksissa, joissa valtiosääntö ei sisällä selvää delegaatiokieltöä.

Parlamentin lainsäädäntövallan alainen lainsäädäntö (subordinate legislation) jakaantuu Englannissa niihin säädöksiin, joiden oikeudellisena perustana on kruunun prerogatiivi sekä niihin, jotka perustuvat statuutilla annettuun valtuutukseen eli delegaatioon. Delegoituun lainsäädäntöön kuuluu myös sellaisia yleisiä oikeussääntöjä, joita muissa maissa pidettäisiin yksistään valtiosääntöön perustuvina täytäntöönpanomääräyksinä. Delegoidun lainsäädännön käsite on näinollen Englannissa laajempi kuin Euroopan mannermaalla: delegoituna lainsäädäntönä pidetään niin statuuttien täytäntöönpano- ja soveltamistarkoituksia varten kuin myös laajempien lainsäädännöllisten valtuuksien käyttämiseksi annettuja säädöksiä.⁹² Englannin valtiosäännön mukaan statuutti on ylin säädös, jolla viranomaisten toimivallasta määrätään. Lainsäädännöllisen toimivallan rajojen muuttaminen statuutilla ei merkitse näin ollen minkäänlaista valtiosäännön mukaisen toimivaltarajan muuttamista, vaan delegaatio on aina suoritettavissa parlamentin tahdon mukaisesti. Eri asia on, että eräissä asiaryhmissä delegaatiota ei pidetä tarkoituksenmukaisena eikä sopivana.⁹³

loi järjestelmä, koska delegaatio ei ollut ajallisesti rajoitettu. Hän lausui arvostelunaan s. 126: »La prétendue reconnaissance d'un domaine propre du pouvoir réglementaire n'apparaît finalement que comme une sorte d'acrobatie pseudo-juridique.»

⁹² Ks. tarkemmin s. 102 s. sekä *Jansson*, *Grundlagsutskottets funktioner* s. 213 alaviite 55.

⁹³ *Committee* s. 31 luettelee sellaisia delegointitapauksia, jotka komitean mielestä eivät ole tavanomaisia. Niitä ovat:

- a) valta antaa säädöksiä periaatekysymyksistä (matters of principle), vieläpä määrätä verotuksesta;
- b) valta muuttaa valtuuttavaa lakia tai muuta parlamentin säätämää lakia;
- c) valta myöntää ministerille niin laaja harkintavalta, että on miltei mahdotonta tietää, mitä rajoja parlamentti ajatteli sille asetettavaksi; sekä
- d) tapaukset, joissa parlamentti ei muodollisesti luopunut käytännöstä antaa vain rajoitettuja valtuuksia, mutta asiallisesti luopui entisestä käytännöstä

Justice *Harlan* lausui vuonna 1891 Yhdysvalloissa eräässä tuomiossa seuraavaa: »That Congress cannot delegate legislative power to the President is a principle universally recognized as vital to the integrity and maintenance of the system of Government ordained by the Constitution.»⁹⁴ Edellä (s. 187) on kuitenkin osoitettu, että mainittu periaate tarkoittaa tällä hetkellä tuskin muuta kuin erittäin laaja-alaisen ja kontrolloimattoman delegaation kieltoa.

Norjan valtiosääntö ei lausu mitään delegaation sallittavuudesta,⁹⁵ mutta yli satavuotinen käytäntö osoittaa, että tietyissä rajoissa pysyvä delegaatio on sallittu.⁹⁶ Sama koskee myös Tanskaa,⁹⁷ jonka valtiosääntöön sisältyvän vallanjakopykälän voimattomuuden delegaation estäjänä *Ross* on terävässä analyysissään s. 105 ss. osoittanut. Ruotsissa voidaan esittää painavia oikeudellisia perusteluja delegaation kieltämisen puolesta,⁹⁸ mutta myös siellä on delegaatiokäytäntö voittamassa valtio-

kieltämällä tuomioistuimilta mahdollisuuden tutkia delegoidun lainsäädännön lainmukaisuutta.

Eräänä esimerkkinä komitea mainitsee vuonna 1930 annetun köyhäinhuoltolain määräyksen: »For executing the powers given to him by this Act the Minister (of Health) shall make such rules, orders and regulations as he may think fit for — (a) the management of the poor...»

Delegaatiota saatettiin käytännön syistä pitää tarpeellisenä esim. tulli- ja verotusasioissa, *Carr*, Concerning English administrative law s. 40 ja *Lawson & Bentley* s. 135.

⁹⁴ Ks. *Field v. Clark*, 143 U.S. s. 692 s. *Corwinin*, The President s. 152 mukaisesti.

⁹⁵ Vrt. valtiosäännön 49 ja 75 a §.

⁹⁶ Ks. *Andenaes*, Domstolenes stilling s. 288; *Castberg II* s. 47 ss.

⁹⁷ Ks. *Rasting*, TfR 1934 s. 56 ss., s. 73 s. ja s. 84, *Andersen*, Statsforfatningsret s. 547—553; *Meyer*, Retsanordninger s. 219—253; *Ross II* s. 415 ja s. 423 s.; *Berlin II* s. 202: »At Anordninger udstedte af den udøvende Magt i Henhold til en ved Lov given Bemyndigelse er at anse for retsgyldige og lovmaessige, maa nu ikke blot anses for hjemlet ifølge den statsretlige Praxis, der altid har betragtet en slig Delegation som tilladt, men det maa ogsaa siges at følge af selve Lovens Natur, idet Lovene ofte vilde blive alt for detaljerede, om de skulde tage alle Enkeltheder med.»

⁹⁸ *Herlitz*, Om lagstiftning s. 558 samoin kuin *Malmgren*, Riksdagen och lagstiftningen s. 198 katsovat, että delegaatio on periaatteellisesti kielletty, koska valtiosäännön mukaiseen toimivaltaan sisältyy myös velvoitus käyttää toimivaltaa.

Käytännössä delegaatiota esiintyy jonkin verran, *Herlitz*, m.t. s. 559. *Herlitz* s. 569—583 tarkastelee yksityiskohtaisesti eri tapauksia ja osoittaa, että useimmiten on kysymys vain näennäisestä toimivallan siirrosta vastoin hallitusmuotoa: toimivallan siirtäjällä on kompetenssi-kompetenssi tai siirto tapahtuu alalla, jossa hallitsija sallii valtiopäivien myötävaikutuksen omalla toimialallaan HM:n 89 §:n mukaisesti.

säännön asettamat esteet.⁹⁹ *Herlitz* huomauttaa aiheellisesti ongelmaa yleisesti tarkastellessaan, että erityinen perustuslain säännös jonkin

Tällaisia HM:n mukaan sallittuja toimivallan siirtoja ovat valtuuttaminen antamaan lakien täytäntöön- tai toimeenpanoa koskevia säädöksiä, hallintoa koskevia säädöksiä tai säädöksiä muissa kuin HM:n 87.1 §:ssä tarkoitetuissa asiaryhmissä sekä valtuus eri tavoin määrätä lain soveltamisen alasta ja ajasta. Ei ole kuitenkaan sallittua säätää laissa vain tietyt yleiset periaatteet ja pitää niiden tarkempaa sääntelyä täytäntöönpanotoimenä (s. 572). Määräämisen siitä, että laki tulee voimaan tai lakkaa olemasta voimassa tietyissä suhteissa, tulee olla poikkeuksellisen »dispenssin» luontoista, joskin hallitsija on käytännön mukaan valtuutettavissa yleisellä tavalla määräämään esim lain voimaantuloajasta (s. 577—579). Vrt. myös mitä *Malmgren*, m.t. s. 201—203 lausuu niistä rajoista, joiden puitteissa täytäntöön- ja toimeenpanovaltuudet on annettava.

Thulin lausuu s. 161—163, että delegaatiolla ei ole Ruotsissa suurtakaan merkitystä kuninkaan laajan asetuksenantovallan takia. Kuningas ja valtiopäivät eivät voi ilman perustuslain muutosta päättää, että niiden yhteiseen toimivaltaan kiistämättä kuuluva asia siirretään kuninkaan yksinomaiseen toimivaltaan. Toisaalta HM:n 89 § sallii delegoida kuninkaalta toimivaltaa hänen ja valtiopäivien yhteiseen toimivaltaan. Samoin *Malmgren*, *Sveriges grundlag* s. 98 ja s. 104.

⁹⁹ Kysymys delegaation sallittavuudesta Ruotsissa on olennaisesti erilainen kuin muissa maissa. Kriisiaikojen lainsäädäntö on Ruotsissa perustunut osittain majesteetille HM:n 89 §:n perusteella kuuluiin valtaoikeuksiin, jotka ovat muiden maiden valtionpäämiesten vastaaviin oikeuksiin verraten peräti laajat ja joita laajasti tulkitsemalla suuresti supistetaan delegaation tarvetta; osittain se on perustunut hallitsijan ja valtiopäiväin HM:n 87 §:n mukaisesti yhdessä päättämään lainsäädäntöön ja vielä osaksi erillisiin valtiopäivien muussa muodossa antamiin valtuutuksiin. *Hammarškiöldin* hallitus käytti vuosina 1914—1917 suuressa määrin taloudellista lainsäädäntöä hyväkseen, esimerkiksi sokerin säännöstelyasetus 13. 10. 1916 perustui HM:n 89 §:ään, sillä ei ajateltu siinä tarvittavan takavarikkoja tai pakkolunastusta, *Sundén*, FT 1939 s. 272 s. Tuonti- ja vientikiellon määräämisestä asetuksella ks. *Herlitz*, FT 1939 s. 233—235; *SOU* 1952: 24 s. 42 s. ja s. 62.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät kysymykset koskivat sitä, missä laajuudessa voitiin puuttua kansalaisten elinkeinoon ja omaisuuteen — ks. HM:n 16 ja 74 § — sekä sitä, oliko säännöstelytoimenpiteissä valittava HM:n 87 vaiko 89 §:n mukainen menettely. Esitetyistä mielipiteistä ks. *SOU* 1952: 24 s. 255—267. Ensimmäisen ja toisen maailmansodan aikana annetuista valtuuslaeista (fullmaktslag) sekä hallintoviranomaisten valtaoikeuksista ja niiden nojalla suoritetuista toimenpiteistä ks. *SOU* 1952: 24 s. 34—40 ja s. 206 ss.; *Sundén*, m.t. s. 272—275 sekä *Nils Stjernquistin* arvostelu po. komiteamietinnöstä, *StvT* 1953 s. 537—544.

Valtuuslaeista ks. *Sundénin* selostusta, m.t. s. 271 ss. Hän lausuu s. 283 s., että valtuuslaki antaa hallitukselle vapaan harkintavallan hallitsijan ja valtiopäivien yhteisesti sopimissa rajoissa. Se ei muodollisesti loukkaa valtiopäivien oikeutta ottaa osaa lainsäädäntöön, lain sisältö vain rajoitetaan tiettyihin yleisiin lauseisiin.

Vrt. myös *Malmgren*, *Sveriges grundlag* s. 98: Delegaatio on kielletty, mutta se toteutetaan asiallisesti tietyissä rajoissa lailla, jonka todellinen sisältö riippuu asetuksesta.

asian sääntelemisestä lailla on voimakkaampi delegaation este kuin valtiopäivien laillisia oikeuksia koskevat yleisluontoiset säännökset.¹⁰⁰

Saksassa oli vuoteen 1919 saakka voimassa Bismarckin aikainen valtiosääntö. Kun lainsäädäntövallan käytölle lain omassa toimivalta-
piirissä ei sen mukaan asetettu sisältöä koskevia vaatimuksia tai rajoituksia, delegaatio oli tuona aikana periaatteellisesti sallittu. Weimarin tasavallassa hyväksyttiin sama kanta,¹⁰¹ jota vastaan voitiin esim. lainvoiman tai vallanjaon kannalta tehdä painavia huomautuksia.¹⁰² Näyttää siltä, että myös Saksassa tapaoikeus on merkittävästi vaikuttanut delegaation sallimisen hyväksi ja teoreettisluontoisten epäilyjen hälventämiseksi. Bonnin valtiosääntö sallii delegaation, joskin vain tarkoin määrättyissä tapauksissa.¹⁰³

Sveitsin oikeudessa käytäntö ja oikeustiede ovat delegaation oikeudellisessa arvostelussa etääntyneet toisistaan. Liittotuomioistuin

Ruotsissa valtuuslainsäädäntö on voitu antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska kansalaisen perusoikeudet eivät ole samoin perustuslainvoimaisesti suojatut kuin Suomessa. Valtuuslain määritelmä on näin ollen seuraava, SOU 1952: 24 s. 36 s.: »Fullmaktslag, d.v.s. lagen angiver endast en allmän ram beträffande arten och innehållet i de förordnanden Kungl. Maj:t får meddela med stöd av densamma. Denna ram lämnar en betydande frihet åt Kungl. Maj:t att bestämma förordnandenas innehåll.» Omaisuuksensuojasta ym. ks. *Nils Herlitz*, *Kristid och äganderätt*, FT 6 (1943) s. 284 ss.; *Gösta Bohman*, *Priskontroll och rättssäkerhet*, FT 16 (1953) s. 306 ss.

¹⁰⁰ Ks. *Herlitz II* s. 114.

¹⁰¹ Ks. *Klein*, *Übertragung* s. 12; *Mayer I* s. 69: »Auch diese Kraft des Gesetzes ist übertragbar»; *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 242; *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 383; *Lammers* s. 861 tähdentäen erityisesti, että kysymys ei ole rajoittamattomasta tai vain pääpiirteissään hahmotellusta valtuudesta.

¹⁰² *Mayer I* s. 69 alaviite 10 viittaa *Seligmaniin*, joka katsoo delegaation periaatteellisesti yhteen soveltumattomaksi muodollisen lainvoiman kanssa sellaisena kuin esim. *Laband* viimeksimainitun käsittää. Mayer huomauttaa, että muodollisen lainvoiman nimitys johtaa harhaan.

Myös *Triepel*, *Delegation* s. 38 ja s. 119 epäilee, kävisikö uuden lainsäädäntö-
organin muodostaminen päinsä ilman perustuslain muutosta, koska lailla on muihin valtiotoimiin nähden tietty etusija (Vorbehalt). Käytännöllisistä syistä on kuitenkin sallittava delegaatio tavallisella lailla: »In Deutschland ist der Streit darüber seit langer Zeit ausgetragen». Samalla kannalla *Thoma*, *Der Vorbehalt der Legislative* s. 227 alaviitteet 16—17.

¹⁰³ Bonnin valtiosäännön 80.1 artiklan sanamuodosta ks. s. 154. Periaate ainoastaan rajoitetun delegaation sallittavuudesta ei ollut uusi — ks. alaviitettä 101 —, vaikka se vasta nyt kirjoitettiin valtiosääntöön. *Ule* s. 149 ss. ja *Klein*, *Übertragung* s. 61 ss. katsovat, että Bonnin valtiosääntö ei salli lakia edustavia asetuksia, Kleinin mielestä ei myöskään lakia täydentäviä asetuksia.

on katsonut, että kun valtiosääntö ei nimenomaan kiellä delegaatiota, se on tietyissä rajoissa sallittu,¹⁰⁴ ja hallintoviranomaiset ovat käyttäneet niin valtiosääntöön kuin lainsäädännölliseen valtuutukseen perustuvia laajoja lainsäädännöllisiä valtuuksia.¹⁰⁵ Jos kuitenkin kanttonin valtiosääntö kieltää delegaation, liittotuomioistuimien ylläpitää tämän kiellon.¹⁰⁶

Tutkijoiden mielipiteet ovat jakaantuneet: toiset katsovat valtiosäännön ja sen vaikenemisen puhuvan delegaation sallimisen,¹⁰⁷ toiset taas delegaation kieltämisen¹⁰⁸ puolesta, viimeksimainittu sillä perusteella, että Sveitsin valtiosääntö on jäykkä ja delegaatio merkitsisi valtiosäännön mukaisen toimivallan muuttamista. Yleisesti ottaen ne tutkijat, jotka pitävät delegaatiota toimivallan muutoksena, ovat taipuvaisia pitämään sitä — loogisesti kyllä — kiellettynä.¹⁰⁹ Moni tutkija on yrittänyt avata Gordionin solmun katsomalla, että tapaoikeus riittää delegaation

¹⁰⁴ *Masnata* luettelee tällaisia tapauksia s. 119.

¹⁰⁵ Ks. esim. *Brackin* teoksen osastoa »Die Delegationspraxis in der Epoche von 1914—1952».

¹⁰⁶ *Masnata* s. 120; *Ruck* s. 234.

¹⁰⁷ *Reymond* s. 36 s. sallii delegaation ja katsoo, että valtiosäännön vaikeneminen on tulkittava delegaation sallimisen puolesta. *Reymond* käsittää kuitenkin delegaation ranskalaisella tavalla.

Myönteisesti myös *Ruck* s. 179.

¹⁰⁸ Voimakkaimmin on tällä kannalla *Giacometti*, ks. *Fleiner & Giacometti* s. 800 s.: »Die Bundesverfassung sieht nun die Gesetzesdelegation nicht ausdrücklich vor; sie lässt sie aber auch nicht stillschweigend zu; denn die Gesetzesdelegation widerspricht der Logik der liberal demokratischen Verfassung, indem sie gegen den von der Bundesverfassung rezipierten Grundsatz der Gewaltentrennung und gegen die Referendumsrechte der Stimmberechtigten gemäss Art. 89 BV verstösst. Daher muss die Gesetzesdelegation als unzulässig angesehen werden.» Ks. myös *Giacometti*, Vollmachtenregime s. 47 s. Samalla kannalla *Kuhne* s. 114; *Kägi*, Verfassung s. 125; *Schneider*, Übertragung s. 404—409; *Manuel* s. 128 s.; *Brack* s. 46—52; *Blum* s. 210 s. On tähdennettävä, että kysymyksessä on sen ilmiön valtiosäännön mukaisuus, mitä sveitsiläiset nimittävät termillä »Gesetzesdelegation». Ns. valtuuspäätöksiin sisältyvän delegaation lainmukaisuudesta on esitys erikseen s. 205. Kiireellisiin liittopäätöksiin (dringlicher Bundesbeschluss) sisältyvä delegointi on Sveitsille ominainen ilmiö eikä sitä voida tässä yleiskatsauksessa erikseen tarkastella. *Schneiderin* ja *Brackin* esityksistä käy tarkemmin ilmi, minkälaisen säästösten — kyseessä on lähinnä ns. gesetzvertretende Verordnung — antamista delegaatiokiello koskee.

Kielteisellä kannalla on myös *Masnata* s. 120—122. Hänen kirjoituksestaan ilmenee selvästi, miten Sveitsin valtiosäännön erikoisuus, referendumdemokratia, vaikeuttaa delegaation sallimista.

¹⁰⁹ Delegaation sallimista tai kieltämistä koskeva jakaantuminen ei kuitenkaan tapahdu sen mukaisesti, kuuluuko tutkija saksalaisen tai ranskalaisen oikeustieteen vaikutuspiiriin.

oikeusperustaksi.¹¹⁰ Sveitsiläiset ovat olleet taipuvaisia soveltamaan myös tiettyjä yleisiä oikeusperiaatteita apuna valtiosääntöä tulkittaessa; oikeusvaltio- ja sosiaalivaltioperiaatteet on asetettu delegaatiokysymyksessäkin vastakkain ja katsottu, että oikeusvaltioperiaate puhuu delegaation sallimista vastaan, sosiaalivaltioperiaate taas sen sallimisen puolesta.¹¹¹

Belgiassa pidettiin delegaatiota sallittuna, kunnes Esmein ja Duguit'in käsitys delegaatiosta voitti alaa ja samalla alettiin epäillä, sallisiko vallanjakoperiaatekaan delegaatiota.¹¹² Valtuuttavilla laeilla on kuitenkin jatkuvasti myönnetty hallitukselle toimivaltaa puuttua kysymyksiin, jotka oikeustiede katsoo valtiosäännön mukaan lainsäätäjälle pidätetyiksi.¹¹³ Belgiassa samoin kuin Sveitsissä tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa tutkia lakien valtiosäännönmukaisuutta, joten tiedemiesten ja mahdollisesti tuomioistuintenkin delegaation sallimista vastustava kanta ei ole päässyt täydellä voimallaan vaikuttamaan.¹¹⁴

Italian vuoden 1848 valtiosääntö oli kirjoitettu, muttei jäykkä. Perustuslakia voitiin muuttaa samassa järjestyksessä kuin tavallista lakia,¹¹⁵ ja delegaation mahdollisuus oli olemassa samalla tavoin kuin Englannissa. Voimassa olevan valtiosäännön 76 artikla sallii delegaation tietyin edellytyksin.¹¹⁶ Sitä ei ole kuitenkaan käytetty laajemmalti, koska valtiosäännön 72.3 artiklan mukaan kumpikin kamari voi jättää

¹¹⁰ Näin esim. *Brack* s. 50 s.; *Ruck* s. 234. Tapaoikeuskaan ei kuitenkaan riitä oikeusperusteeksi kuin tietyille delegaation lajeille, etupäässä ns. lakia täydentävien säädösten antamiseen. Vrt. myös alaviitteeseen 108.

Giacometti piti aikaisemmin tapaoikeutta delegaation oikeusperusteena, *Rechtsverordnungsrecht* s. 390, mutta on nyt luopunut käsityksestään. Hänen mukaansa valtiosääntö on ylin toimivaltaa järjestävä säädös, ja tapaoikeuden syntyminen vastoin valtiosääntöä on mahdollista vain kun valtiosääntö sen sallii, *Fleiner & Giacometti* s. 801 alaviite 25.

¹¹¹ Ks. *Schneider*, *Übertragung* s. 407.

¹¹² Ks. *Ballreich* s. 355.

¹¹³ Ks. *Ballreich* s. 355—358; *Mertens* s. 247—263.

¹¹⁴ Sanotulla ei väitetä lakien valtiosäännönmukaisuuden tutkimiskiellon rajoittuvan vain Belgiaan ja Sveitsiin, vaan halutaan tähdentää, että varsinkin näissä maissa oikeustiede ja oikeuskäytäntö ovat osittain erilaisilla linjoilla.

¹¹⁵ Ks. *Bettoni* s. 411 s.; *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 207—209; *Crosa*, *Rivista di diritto pubblico* 1927 s. 206 s.; *Lignola* s. 1 s.

¹¹⁶ Artiklan ranskankielinen käännös kuuluu *Mirkine-Guetzévitchin*, *Les constitutions européennes* s. 516 mukaan seuraavasti: »L'exercice de la fonction législative ne peut être délégué au Gouvernement qu'avec détermination de principes et de critères de direction, et seulement pour un temps limité et pour des objets définis». Vrt. 77.1 art.

lakiehdotuksen tutkimisen, keskustelun ja hyväksymisen pysyväälle valiokunnalle. Italiassa on turvauduttu etupäässä tällaiseen yksinkertaistettuun lainsäädäntömenettelyyn.¹¹⁷ Pysyvän valiokunnan antaman lain julkaisemistavasta ei edes ilmene, että parlamentti kokonaisuudessaan ei ole sitä hyväksynyt.

Ranskassa vallitseva käsitteellinen epäselvyys on johtanut siihen, että yleiskuvan saaminen oikeustieteen käsityskannoista on ollut vaikeaa.¹¹⁸ Käytännössä lainsäädännöllisten valtuuksien antaminen hallitukselle on jatkunut koko kuluvan vuosisadan ajan¹¹⁹ — voisiapa miltei sanoa siitä riippumatta, mitä mieltä oikeusoppineet ovat delegaatiosta ja sen sallittavuudesta tai mitä valtiosääntöön on kirjoitettu. Kehitys huipentui perustuslakia säätävän vallan delegoimiseen vuonna 1940 (s. 208). Vuoden 1958 valtiosäännössä on hallituksen toimivaltaa lainsäädännön alalla olennaisesti laajennettu (s. 100 s.), mikä tuntuisi vähentävän tarvetta turvautua lainsäädännölliseen valtuutukseen. Hallitukselle on kuitenkin varattu mahdollisuus uudistaa *décrets-lois* käytäntö antamalla *ordonnances*, joista valtiosäännön 38.1 artikla lausuu seuraavasti: »Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.»¹²⁰

¹¹⁷ Ks. alaviitettä Johdanto 15. Ks. myös *Bettoni* s. 423 s.

¹¹⁸ Ranskalainen teoria selittää useimmiten lainsäädännöllisen valtuutuksen habilitaatioksi, mikä kuuluu viranomaisten valtiosäännön mukaiseen toimivaltaan (s. 169). Tämän toimivallan ylittäviä säädöksiä ei voida pitää habilitaationa, mutta niiden oikeudellinen selvittely on jäänyt vähäiseksi ja tavallisesti on turvauduttu hätäoikeusteoriaan, ks. esim. *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 209—213.

Yleiskatsauksen ranskalaiseen doktriiniin antaa *Bonneau* s. 152—168. Ks. myös *Tingsten*, *Konstitutionella fullmaktslagar* s. 70—92.

¹¹⁹ *Soubeyrol* lausuu s. 6, että delegaatio perustui tapaoikeuteen. Ks. luetteloa valtuuttavista laeista, m.t. s. 24—27.

¹²⁰ *Montané de la Roque* s. 201 ss. selostaa niitä ajatuskulkuja, joita esiintyi neuvoa-antavassa valtiosääntökomiteassa (*Comité Consultatif Constitutionnel*) vuoden 1958 valtiosääntöä valmisteltaessa. Hallituksen edustaja *Janot* oli sitä mieltä, että delegaation mahdollisuus oli konstitutionalisoitava. Komitean jäsenistä ainoastaan *Reynaud* ja *Teitgen* kannattivat *décrets-lois* menettelyä. Valtiosääntökomitea myöntyi kuitenkin lopuksi hallituksen vaatimukseen.

Montané de la Roque katsoo m.t. s. 205, että kun artiklassa puhutaan ohjelman toteuttamisesta, tämä sanonta ei rajoita hallituksen toimialaa, vaan artiklaa voidaan käyttää myös tavallisissa eikä vain kriisioloissa. Hän lausuu s. 209, että *ordonnances* voivat koskea kaikkia asioita, joista parlamentti määrää tavallisessa lain-

Edellä käyneen tarkastelun perusteella on eräs tosiseikka jo nyt todettavissa. Kokemus osoittaa, että valtion oikeusjärjestykseen ja oikeudellisiin traditioihin mahdollisesti sisältyvä implisiittinen tai nimenomainen delegaation kieltö ei kykene vastustamaan valtioelämän vaatimuksia, vaan kaikkialla on jouduttu turvautumaan lainsäädännölliseen valtuutukseen. Oikeustieteen tehtäväksi on jäänyt sovittaa delegaatiokäytäntö valtiosäännön puitteisiin. Tästä on yksinkertaisimmin selvitty viittaamalla valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden syntyymiseen. Delegaation perusteluina on myös käytetty luopumista vallan jaon tiukasta tulkinnasta, väitettä, ettei kyseessä olekaan oikea, todellinen delegaatio tai lainsäädäntövallan siirto (quasi legislative power) jne. Enää ei kysytä, onko delegaatio sallittu, vaan millä ehdoilla se on sallittu (vrt. s. 24 s.).

Delegaatiokäytännön oikeudellinen perustelu tuottaa vaikeuksia vain niissä maissa, joiden valtiosääntö on jäykkä eikä salli valtuuttavan lain säätämistä kiireellisessä järjestyksessä. Näissäkin maissa on tinkimällä delegaation periaatteellisesti kieltävistä valtiosääntöoikeudellisista normeista tai periaatteista katsottu delegaatio tietyissä rajoissa sallituksi.¹²¹ Sellaisissa maissa kuin Englannissa, joiden valtiosääntö on joustava, delegaation salliminen ei ole perustuslakikysymys vaan tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska tavallinen lainsäätäjät voi tarkoituksenmukaisuusperustein tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä muuttaa valtion pääelinten välistä toimivallan jakoa. Erilaiset käsitykset lainsäädännöllisen valtuutuksen oikeudellisesta luonteesta eivät estä sitä, että lainsäädännöllisen valtuutuksen laajuudesta sekä valtuutuksen nojalla annettujen säädösten oikeudellisesta luonteesta ja merkityksestä voidaan esittää asiallisesti hyvinkin samanlaisia mielipiteitä.

säätämisyjärjestyksessä. Lopuksi Montané de la Roque toteaa s. 210, että parlamentti voi 38 artiklan nojalla vaikka täydelleen delegoida toimivaltansa lainsäädännön alalla, minkä tehtyään parlamentti menettää siihen 41 artiklan perusteella koko vaikutusvaltansa delegaation kestämisajaksi. Ks. myös Folz s. 93.

Kun 38 artikla on osa valtiosääntöä, ei sen mukaista menettelyä voida pitää delegaationa eli toimivallan siirtona valtiosäännön mukaiseen toimivallan jakoon verraten.

¹²¹ Lausunnossaan 14. 3. 1955 s. 10 *Kastari* toteaa, että käytäntö, jonka mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan lakia alemmanasteisilla säädöksillä järjestettäväksi määrätä asioita, joista oikeastaan olisi säädettävä lailla, on yleisesti murtautunut voimassa olevaksi oikeudeksi. Oikeuskäsitys on kaikkialla mukautunut tai mukautumassa rajoitetun delegaation sallimiseen. — Valtiosääntöoikeudellinen ongelma on delegoidun lainsäädännön tarkastamismahdollisuus, *Wade, Administrative law* s. 250.

Kun edellä on tarkasteltu, salliiko ja missä laajuudessa jonkin maan valtiosääntö delegaation, on tarkoitettu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä valtuuttavaa lakia. Jäykän valtiosäännön omaavissa maissa ei — ilmeisesti käytännöllisten vaikeuksien takia — ole juuri keskusteltu tai suunniteltu valtuuttavan lain säätämistä perustuslain-säätämisyjärjestyksessä.

F. Hätäoikeus lainsäädäntövallan käyttämisen oikeusperusteena

Valtiosääntö määrää lainsäädäntöelinten toimivallasta abstraktisella tavalla. Toisinaan sattuu kuitenkin tilanteita, joissa olisi välttämätöntä saada tärkeisiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten tilapäisiä muutoksia valtiosäännön mukaiseen toimivallan jakoon. Ellei valtiosäännössä ole varauduttu tällaisen tarpeen varalta, kysymys hätäoikeudesta tulee keskeiseksi.

Ulkomaisessa oikeudessa tarkoitetaan hätäoikeudella useasti välittömästi valtiosääntöön tai sen nojalla annettuun lakiin perustuvaa toimivaltaa antaa säädöksiä, jotka voivat muuttaa tai kumota voimassa olevia lakeja.¹²² Valtiosäännön määräyksiä ei tällöin loukata. Hätäoikeus-termi kuvaa tilannetta, jonka vallitessa po. valtiosäännön sisältämää toimivaltaa voidaan käyttää.

Weimarin valtiosäännössä olleen 48.2 artiklan nojalla annetut säädökset (diktatuuriasetukset) luonnehdittiin hätätila-asetuksiksi,¹²³ ja myös Bonnin valtiosäännössä on määräyksiä ns. lainsäädännöllisestä hätätilasta (Art. 81, Gesetzgebungsnotstand).¹²⁴ Sveitsissä liittokokous voi selittämällä yleisesti sitovan liittopäätöksen kiireelliseksi poistaa kansanäänestyksen asiassa; liittämällä valtiosääntöön 89 bis artikla vuonna

¹²² Folz tekee selvän käsitteellisen eron valtiosäännön sääntelemän hätätilan ja valtiosäännön ulkopuolisen hätäoikeuden välillä. Hän luettelee 2 luvussa hätätilatapaukset ja määrittelee valtiosäännön ulkopuolisen hätäoikeuden s. 157 s. Ks. myös Castberg, De baerende ideer s. 30 ss. Suomen oikeuden kannalta on valtiosäännön ulkopuolinen hätäoikeus kiinnostava, ks. V. 3. C.

¹²³ Ks. Anschütz, Verfassung s. 283. Vrt. Giese, Verfassung s. 135 ja s. 195. Hän erottaa toisistaan hätätila-asetukset (Notverordnungen) ja 48.2 artiklan perusteella annetut poikkeustila-asetukset (Ausnahmeverordnungen). Vrt. myös Esser s. 109.

¹²⁴ Artikla tarjoaa hallitukselle mahdollisuuden pelkästään liittoneuvoston hyväksymisen perusteella sellaisen luottamuskysymykseksi asettamansa tai kiireellisenä pitämänsä lakiesityksen toteuttamiseen, minkä liittopäivät ovat hylänneet. Ks. tarkemmin Folz s. 122—125.

1949 pyrittiin lisäämään kansalaisten välitöntä vaikutusvaltaa myös tällaisiin päätöksiin nähden.¹²⁵ Ranskan vuoden 1958 valtiosäännön 16 artikla antaa tasavallan presidentille tilaisuuden ryhtyä hätätilassa tarpeellisiin toimenpiteisiin.¹²⁶ Myös Italiassa on valtiosäännössä erityinen valtuutuspykälä hätätilatapauksia varten.¹²⁷ Näissä tapauksissa on kysymys valtiosääntöön perustuvasta eikä sen ulkopuolisesta hätäoikeudesta. Englannissa¹²⁸ ja eräissä muissakin maissa¹²⁹ on säädetty hätätilan varalta erityinen pysyvä laki.

Valtiosäännön ulkopuolisesta hätäoikeudesta on kysymys silloin, kun jokin muu valtioelin kuin lainsäätäjät ryhtyy hätä- tai pakkotilanteessa käyttämään lainsäätäjän toimivaltaa olematta siihen valtiosäännön mukaan oikeutettu tai muutoin valtuutettu. Valtiosäännön ulkopuoliselle hätäoikeudelle on ominaista, että se on vastoin voimassaolevaa oikeusjärjestystä, vaikka sitä nimitetään oikeudeksi. On kysymys oikeusjärjestyksen ulkopuolisesta, hallituksen tosiasialliseen auktoriteettiin ja käskyvaltaan perustuvasta hätäkeinosta, joka saattaa olla oikeudenmukainen, joskin vastoin valtiosääntöä. Tällaisen hätäoikeuden käyttö perustuu asiallisesti hallitukselle kuuluvaan vastuuseen huolehtia tarpeeksi tehokkaalla tavalla maan eduista (salus rei publicae). Kun hätäoikeus tässä mielessä käsitettynä on oikeusjärjestyksen ulkopuolista

¹²⁵ Ks. *Schneider*, Übertragung s. 388—390; *Hughes* s. 103.

¹²⁶ Huomaa presidentin valtaoikeuksien käyttöehdot: »Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances ...»

¹²⁷ Ks. valtiosäännön 77.2 artikla *Mirkine-Guetzévitchin* teoksen mukaan: »Lorsque, dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence, le Gouvernement adopte, sous sa responsabilité, des mesures provisoires ayant force de loi, il doit, le jour même, les présenter pour conversion aux Chambres ...».

¹²⁸ Kyseessä on Emergency Powers Act, 1920 (10 & 11 Geo. V, Ch. 55), josta ks. tarkemmin *Sieghart* s. 115 ss.; *Sipponen*, Lm 1954 s. 386—388.

¹²⁹ Ks. Ruotsissa Allmän forfogandelag 26. 5. 1954/279 ja Allmän ransoneringslag 26. 5. 1954/280. Ks. myös *SOU* 1952: 24.

Po. lait olisivat sinänsä mielenkiintoinen tutkimuskohde, mutta tässä tutkimuksessa niitä ei voida käsitellä erillisenä ryhmänä. Asiaa koskeva yleisesitys on »Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika.» Beiträge zum ausl. öff. Recht und Völkerrecht Heft 31. Köln & Berlin 1955. Vanhemmasta kirjallisuudesta ks. »Das Recht des Ausnahmezustandes im Auslande». Beiträge zum ausl. öff. Recht und Völkerrecht Heft 9. Berlin & Leipzig 1928.

»oikeutta», sen sovittaminen oikeusjärjestykseen edellyttää erityistä legitimaatiotoimenpidettä ja kaikkinaisesta vastuusta vapauttavaa lakia (indemnity act).

Niitä säädöksiä, joita viranomaiset antavat hätäoikeuden perusteella, nimitetään hätä- tai pakkotila-asetuksiksi (Notverordnungen). Hätä-asetus on tarkoitettu tilapäisesti korvaamaan, kumoamaan tai muuttamaan muodollisen lain. Sen derogatorinen voima ulottuu ainakin tavallisiin lakeihin, joissakin maissa myös perustuslakeihin.

Ranskassa annettiin valtiosäännön ulkopuoliseen hätäoikeuteen perustuvia säädöksiä ensimmäisen keisarikunnan aikana sekä vuosina 1848, 1851, 1870 ja 1940.¹³⁰ Nimityksellä *décrets-lois* eli *décrets-législatifs* tarkoitettiin alun perin juuri tällaisia dekreettejä.¹³¹ Niitä käytettiin silloin, kun voimassa oleva hallitusjärjestelmä oli kukistumassa tai kukistunut tai kun valtiosäännön mukainen lainsäätäjä ei muista syistä voinut toimia, mutta valtion etu vaati valtion johdon hoitamista. Näillä dekreeteillä, samoin kuin myöhemmin habilitaatioon perustuvilla dekreeteillä, oli täysi lainvoima (*pleins pouvoirs*).¹³²

¹³⁰ Kysymyksessä ovat ns. »*gouvernements de fait*», joiden antamia säädöksiä tuomioistuimet saattoivat noudattaa, vaikkei mikään valtiosääntö niitä ratifioinut, ks. *Hauriou* s. 32. Ks. tarkemmin *Leriche* s. 65 ss.; *Bonneau* s. 228 s.; *Soubeyrol* s. 19 s.

¹³¹ Ks. *Leriche* s. 68.

¹³² *Keilhau* kirjoittaa *Kr. Fr. Brøgger'in* toimittamassa teoksessa *Lov og rett*, Oslo 1951 s. 774: »*Plein pouvoir* (fr. full mkt) er et uttrykk som ofte brukes i utenlandsk statsrett for å betegne en fullstendig maktoverdragelse, f. eks. fra en nasjonalforsamling til en regjering i en kritisk situasjon.»

Waline, Droit administratif v. 1959 painos s. 124 lausuu: »*Le constituant de 1946 a voulu condamner la procédure dite des décrets-lois, mais qu'on appellerait plus exactement, des lois de pleins pouvoirs.*»

Ks. alaviitettä II 388.

Morange huomauttaa s. 22, että kun *pleins-pouvoirs* termiä käytetään kahdessa merkityksessä, uhkaa käsitteellinen sekaannus, koska säädösryhmien oikeusperuste ja oikeudelliset vaikutukset ovat erilaiset. *Morangen* huomautus on aiheellinen.

Ranskassa on annettu runsaasti tärkeitä säädöksiä ilman selvää valtiosäännössä olevaa perustetta. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat »*les décrets-lois des gouvernements autoritaires ou césariens*», joita on lueteltu tekstissä. Toiseen ryhmään kuuluvat »*décrets-lois pris par l'exécutif spontanément sous la pression d'une nécessité urgente de légiférer en cas de guerre ou de crise grave.*» Niinpä hallitus joutui ensimmäisen maailmansodan aikana antamaan asetuksia, jotka eivät kiistatta perustuneet valtiosääntöön.

Ensimmäisen maailmansodan aikana parlamentti myöntyi lainsäädännöllisen habilitaation antamiseen vain toisarvoisissa kysymyksissä ja edellytti esim. kieltäy-

Myös Sveitsissä on liittopäätöksellä ylitetty valtiosäännön mukaisen toimivallan rajat ja annettu molempien maailmansotien alkaessa liittoneuvostolle tilanteen edellyttämät laajat lainsäädännölliset valtuudet (*Vollmachtenregime*).¹³³ Liittokokous ei delegoinut liittoneuvostolle pelkästään omaa toimivaltaansa, vaan myös kansalle kokonaisuudessaan kansanäänestyksessä kuuluvan tai kanttonien toimivallan. Tutkijoiden enemmistö on sitä mieltä, että tällaiset valtuudet olisivat valtiosäännön vastaisia,¹³⁴ mutta liittotuomioistuin on niitä noudattanut.

tyessään v. 1916 antamasta *Briandille* valtuuksia, että hallitus entiseen tapaan antaa dekreettejä, jotka parlamentti jälkikäteen hyväksyy. Mahdollisimman laajoina käytettyjen hallituksen valtaoikeuksien perustelemiseksi kehiteltiin erilaisia teorioita kuten poliittinen ja oikeudellinen hätäoikeusteoria, laillisen puolustautumisen oikeuden teoria (*pouvoirs de guerre*) ja kriisioikeuden teoria. — Tässä esityksessä en puutu niihin oikeudellisiin instituutioihin, joilla yleensä järjestetään hallituksen laajat valtaoikeudet sodan aikana (*l'état de siège, martial law*). — Jo 1920-luvulla parlamentti tilapäisesti luopui jäykästä kannastaan, mutta vasta vuodesta 1934 lähtien se pitkiksikin ajoiksi jätti tärkeät lainsäädäntökysymykset hallituksen säänneltäviksi. Vuotta 1936 lukuunottamatta säädettiin kaikkina muina vuosina ajanjaksona 1934—1939 ainakin yksi *pleins pouvoirs*-laki, jollaiseen hallituksen toimivalta perustui myös toisen maailmansodan alkaessa. *Hamon* siteeraa s. 252 *Leon Blumia*, joka lausui 6. 6. 1936, että ns. *lois-cadres* ovat »des projets courts posant les principes et prévoyant une sorte d'extension du pouvoir réglementaire habituel ... une délégation assez large pour le choix des modes et moyens d'exécution». Ks. yksityiskohtaisemmin *Rusu* s. 52 ss.; *Leriche*, passim; *Bonneau* s. 68 s.; *Prélot* s. 479 s.; *Morange* s. 22; *Esmein*, *Revue politique et parlementaire* 1894 s. 209—211; *Jèze* s. 407.

¹³³ Ks. *Schweizer Lexikon* VII, Zürich 1948 s. 1021: »Vollmachten (pleins pouvoirs), die der Regierung erteilte umfassende Kompetenz, unter Ausserachtlassung der Verfassung alle zur Meisterung einer Notlage (Notrecht) erforderl. Massnahmen zu treffen, bes. Gesetze zu erlassen. Insofern stellt der die V. gewährende Beschluss des Parlaments eine provisorische ausserordentliche Verfassung dar.»

Toisen tekstissä tarkoitetun päätöksen tärkein pykälä on painettu sivulle 2 s. Vuoden 1914 päätöksen nojalla annettiin lähes tuhat ja v. 1939 päätöksen nojalla noin 600 säädöstä.

¹³⁴ *Giacometti*, *Vollmachtenregime* s. 41 lähtee siitä, että »eine Notrechtskompetenz von Staatsorganen nur dann rechtlich zulässig ist, wenn die Verfassung sie vorsieht.» Tiukan loogisesti hän osoittaa s. 42 ss., että hätäoikeus ei voisi oikeudellisesti perustua luonnonoikeuteen, ei kansan oikeustajuun, ei siihen, että se ymmärretään järkeväksi, eikä edes tosiasialliseen käytäntöön ja noudattamiseen. *Giacomettin* mielestä sen laillisuus on määriteltävissä vain vertaamalla sitä valtiosäännön säännöksiin eikä hän löydä Sveitsin valtiosäännöstä sitä koskevaa pykälää — teos on kirjoitettu ennen kuin artikla 89bis lisättiin v. 1949. Päätöksen perusteella annetut säädökset luovat valtiosääntöön verraten uuden toimivaltajärjestelmän, *Vollmachtenregime* ei ole valtiosäännön mukainen.

Valtiosäännön ulkopuolisessa hätäoikeudessa ei, yhtä vähän kuin valtiosäännön mukaisessa hätäoikeudessa, ole kysymys delegaatiosta eli valtiosäännön mukaisen toimivallan siirtämisestä. Se tarkoittaa tosiasiallisen toimivallan käyttämistä vastoin kirjoitettua valtiosääntöä *salus publica*-periaatteen mukaisesti ulkoisen tai valtion sisäisen hätä- tai pakkotilan johdosta. Hätäoikeuden perusteella annetut säädökset¹³⁵ eivät kuulu tutkimukseni piiriin.

3. LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN VALTUUTUS

A. Valtuutuksen ala

Lainsäätäjälle kuuluvien lainsäädännöllisten valtuuksien kokonaisuutena hallintoviranomaisille käytettiin 1920- ja 1930-luvulla Italiassa ja Saksassa välikappaleena muutettaessa kansanvaltainen hallitusjärjestelmä autoritaariseksi. Fascistisen hallitusjärjestelmän toteuttamista Italiassa edisti valtuuslaki, jolla hallitus sai valtuudet antaa lainvoimaisia säädöksiä; nämä säädökset olivat ainoastaan parlamentin, mutta eivät tuomioistuinten valvonnan alaisia.¹³⁶

Kansallissosialistisen vallankaappauksen toteuttamiseksi Saksassa käytettiin valtuuslakia, jotta kaappaus saisi näennäisesti lailliset muo-

Brack lausuu s. 55 kuvaavasti, että annetut päätökset (v. 1914 ja 1939) olivat valtiosäännön vastaiset, mutta siitä huolimatta oikeudellisesti sitovat, vrt. valtiosäännön 113. 3 art. Toista mieltä on *Ruck* s. 161: Liittokokouksella on hätäoikeusvaltaa, johon vuosina 1914 ja 1939 annetut päätökset nojautuvat. Niissä hallitukselle annettu valta on delegoitua toimivaltaa. Samoin m.t. s. 236—238. Ks. myös *Folz* s. 164; *Manuel* s. 22.

¹³⁵ Monissa muissakin maissa on hätäoikeudellisia perusteluja käytetty valtiosäännön vastaisen toimivallan oikeusperusteena. Norjassa käytettiin v. 1940 hätäoikeutta siten, että Storting hyväksyi Elverumissa 9. 4. 1940 hallitukselle valtuuden »intill det tidspunkt kommer da Regjeringen og Stortingets presidentskap etter konferanse inkaller Stortinget til neste ordinaere møte, å vareta rikets interesser og treffe de avgjørelser og beføyelser på Stortingets og Regjeringens vegne, som må anses for påkrevd av hensyn til landets sikkerhet og fremtid», *Castberg I* s. 130—132. *Andenaes*, Statsforfatningen s. 362 katsoo, että valtuuden perustaksi täytyy olettaa hätäoikeudellisia näkökohtia, koska Storting ei tavallisissa oloissa voi siirtää toimivaltaansa kokonaisuudessaan. Ks. myös *Castberg*, De baerende ideer s. 30.

¹³⁶ Ks. tarkemmin *Crosa*, *Rivista di diritto pubblico* 1927 s. 206—211; *Bettoni* s. 413. Kyseessä oli laki 31. 1. 1926/100 »sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche».

dot.¹³⁷ Presidentti Hindenburg antoi 28. 2. 1933 Hitlerin ollessa valtakunnankanslerina Weimarin valtiosäännön 48.2 artiklan nojalla säädöksen — Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat —, jolla tilapäisesti kumottiin tärkeitä kansalaisten perusoikeuksia. Weimarin tasavallan loppua merkitsi kuukautta myöhemmin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (Art. 76 Weimarin valtiosäännössä) annettu laki Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Staat (Ermächtigungsgesetz) 24. 3. 1933. Sen kaksi ensimmäistä pykälää kuuluivat¹³⁸ seuraavasti:

»Artikel 1. Reichsgesetze können aussen in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden. Dies gilt auch für die in den Artikeln 85, Absatz 2 und 87 der Reichsverfassung bezeichneten Gesetze.

Artikel 2. Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze können von der Reichsverfassung abweichen, soweit sie nicht die Einrichtung des Reichstags und des Reichsrats als solche zum Gegenstand haben. Die Rechte des Reichspräsidenten bleiben unberührt.»

Mainittu valtuuslaki, joka avasi ovet kansallissosialistiselle diktatuurille, oli voimassa kansallissosialistisen hallitusjärjestelmän päättymiseen saakka.¹³⁹ Kuten *Schmitt* lausuu, siitä tuli »uuden Saksan tilapäinen perustuslaki.»¹⁴⁰

¹³⁷ Kirjallisuudessa viitataan toisinaan siihen, että vallankaappaus olisi tapahtunut valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä, ks. esim. alaviitettä 140. *Revermann* s. 108 ss. selvittää, että esim. tosiasiallinen väkivaltaisen pakon uhka, eräiden menettelytapasääntöjen rikkominen jne. johtavat siihen, että valtuuslakia 24. 3. 1933 sen näennäisestä muodollisesta legaalisuudesta huolimatta ei voida pitää valtiosäännön mukaisena. Ks. myös *Hofer* s. 42—46.

¹³⁸ Pykälät on otettu *Hoferin* s. 57 painattamasta lakitekstistä.

¹³⁹ Valtuuslaki säädettiin alkuaan neljäksi vuodeksi. Johtaja, jolle koko valtiovalta keskitettiin, uudisti sen myöhemmin omissa nimissään, mikä osoittaa jotenkin odottamatonta legaalisuuden tarvetta. Valtuuslaki uudistettiin viimeisen kerran v. 1943 seuraavasti, *Revermann* s. 115: »Die Reichsregierung hat die ihr durch das Gesetz vom 24. März 1933 übertragenen Befugnisse auch weiterhin auszuüben. Ich behalte mir vor, eine Bestätigung dieser Befugnisse der Reichsregierung durch den Gross-Deutschen Reichstag herbeizuführen. Führerhauptquartier, den 10. Mai 1943.

Der Führer.»

Ks. myös Neuaufbaugesetz 30. 1. 1934 Art. 4: »Die Reichsregierung kann neues Verfassungsrecht setzen.»

¹⁴⁰ *Schmittin* lausumasta ks. *Hofer* s. 58. *Hofer* siteeraa edelleen *Schmittiä* seuraavasti: »Die deutsche Revolution war legal, d.h. gemäss der früheren Verfassung formell korrekt».

Eräässä tapauksessa on pidetty mahdollisena jopa perustuslainsäätämisen vallan (*pouvoir constituant*) delegointia. Kolmannen tasavallan sotilaallisen tappion ollessa väistämätön päätettiin valtion johto Ranskassa antaa iäkkään marsalkka Pétainin käsiin. Siinä tarkoituksessa säädettiin perustuslainsäätämisen järjestyksessä 10. 7. 1940 seuraava valtuuslaki: »L'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au Gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain, à l'effet de promulguer, par un ou plusieurs actes, une nouvelle Constitution de l'État français.»¹⁴¹ Uuden valtiosäännön tuli taata työn, perheen ja isänmaan oikeudet sekä saada kansan hyväksyminen ja uuden edustuslaitoksen ratifiointi. Valtuuslain voimassaolon päätti 9. 8. 1944 annettu säädös (*L'Ordonnance relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*).¹⁴² Myös tämän valtuuslain valtiosäännön mukaisuus on ollut kiistelystä kohteena; on huomautettu mm. siitä, että kun siinä subdelegoitiin kansan lainsäätäjälle delegoima toimivalta, laki oli säätämisen järjestyksestä huolimatta valtiosäännön vastainen.¹⁴³

Vaikeissa kriisitilanteissa on hallitukselle saatettu antaa erittäin laajoja valtuuksia, jotka ovat lakanneet olemasta voimassa tietyn ajan kuluttua. Englantilainen *Emergency Powers (Defence) Act 22. 5. 1940* kuului seuraavasti tärkeimmältä osaltaan: »The powers conferred on His Majesty by the *Emergency Powers (Defence) Act, 1939*, shall, notwithstanding anything in that Act, include power by Order in Council to make such Defence Regulations making provision for requiring persons to place themselves, their services and their property at the disposal of His Majesty, as appear to him to be necessary or expedient» jne. kuten s. 3.¹⁴⁴

Ranskassa Daladierin hallitus sai poikkeusvaltuudet seuraavalla lailla (*Loi tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs spéciaux 19—20 mars 1939*):

¹⁴¹ Lain sanamuoto on *Ganshof van der Meersch*, Introduction III s. 15 mukaan kirjoitettu. Ks. yksityiskohtaisesti *Jansson*, Valtio ja yhteiskunta 1949 s. 122 ss.; *Prélot* s. 480—487.

Valtuuslain nojalla annettiin toistakymmentä säädöstä (*L'acte constitutionnel*).

¹⁴² *Ordonnanssin* I artiklassa todettiin 10. 7. 1940 annettu valtuuslaki samoin kuin sen perusteella annetut säädökset nulliteeteiksi, ks. *Ganshof van der Meersch*, Introduction III s. 16. Hän huomauttaa, että tässä tapauksessa *de facto* hallitus (*un gouvernement de fait*) kumosi toisen *de facto* hallituksen antamat säädökset.

¹⁴³ Tämän näkökohdan on esittänyt *Ganshof van der Meersch*, Introduction III s. 15 s. Eri teorioista *Jansson*, Valtio ja yhteiskunta 1949 s. 138 ss.

¹⁴⁴ Delegaation laajuutta selvittävästä historiikista ks. *Mackenzie*, Chapter XI.

»Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 novembre 1939, à prendre, par décrets délibérés en conseil des ministres, les mesures nécessaires à la défense du pays.

Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres, avant le 31 décembre 1939.»¹⁴⁵

Belgialainen valtuuslaki 8. 9. 1939 (Loi donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires) kuului seuraavasti:

»Art. 1. Jusqu' au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l' armée sur pied de paix, le Roi peut, dans les cas de nécessité et d'urgence, prendre, par arrêtés délibérés en conseil des Ministres, des dispositions ayant force de loi, pour:

1. Garantir la sécurité et la défense du territoire et de l'État;
2. Assurer la tranquillité publique;
3. Maintenir le crédit et défendre les intérêts économiques et financiers du pays;
4. Sauvegarder la santé publique et pourvoir au ravitaillement de la population;
9. Sanctionner par des peines correctionnelles les dispositions prises en vertu des nos 1 à 4 ci-dessus.

Art. 2»¹⁴⁶

Esimerkit yhdessä aikaisempien (s. 2 s.) kanssa riittänevät osoittamaan, miten laajoista ja millä tavalla lakiteknicillisesti kirjoitetuista valtuuksista on kysymys. Ne on kuitenkin ymmärrettävä laajuudeltaan peräti poikkeukselliseksi delegoinneiksi. Toisen maailmansodan päätyttyä on ainakin niissä Euroopan maissa, joissa lainsäädäntövallan täydellisen delegoinnin avulla oli hävitetty parlamentaarinen kansanvalta, pyritty delegaation käytön valvonnan avulla löytämään takeita historian uusiutumista vastaan.

Oikeustieteessä on käytännöllisesti katsoen poikkeuksetta katsottu, että rajaton delegaatio ei ole valtiosäännön mukaista. Yksimielisiä ollaan siitä, että valtiosäännön määräämän lainsäätäjän täydellinen luopuminen tehtävistään merkitsee itse asiassa vallankumousta, valtiosäännössä edellytettujen valtion tärkeimpien toimielinten välisen valta-

¹⁴⁵ Myöhemmin samana vuonna valtuudet kirjoitettiin peräti pysyvään lakiin (Loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre), jonka 36 artikla muutettiin lailla 8. 12. 1939.

¹⁴⁶ Lakiteksti on tässä tapauksessa otettu *Mertensin* teoksesta s. 263.

tasapainon täydellistä järkkymistä.¹⁴⁷ Tähän verrattain helposti saavutettavaan tulokseen on useimmiten pysähdytty; ehkä on vielä todettu, että tietyn lainsäädännön alan, kuten esim. siviilioikeuden, kokonaisdelegointi olisi valtiosäännön vastaista.¹⁴⁸ Yksityiskohtaiset tutkimukset siitä, minkälaatuinen ja miten laajan toimivallan delegointi täydellisen delegaation ohella merkitsisi valtiosäännön rikkomista, ovat perin harvinaisia. Tämä puute korvautuu kuitenkin suureksi osaksi sillä, että seuraavassa osoitettavalla tavalla asetetaan valtuutuksen yksityiskoh-taisuudelle niin tiukat vaatimukset, että ne käytännössä merkitsevät myös valtuutuksen alan rajoittamista.

B. Valtuutuksen päämäärien ja toteuttamiskeinojen osoittaminen

Delegatiokäytäntö on pyritty pitämään ennakolta suurin piirtein arvattavissa ja parlamentin tarkoittamissa rajoissa vaatimalla valtuutukselta yksityiskohtaisuutta. Seuraavassa tarkastellaan tältä kannalta lähinnä Bonnin valtiosäännön 80 artiklaa sekä tuomioistuinten Yhdysvalloissa ja Englannissa valtuutukselle asettamia vaatimuksia.

Bonnin valtiosäännön 80 artikla säättää, että lainsäädännöllisessä valtuutuksessa tulee olla määräyksiä sen sisällöstä, tarkoituksesta ja laajuudesta (Inhalt, Zweck und Ausmass).

Hamann lausuu kommentaarissaan säännöksellä pyrityn siihen, että valtuuden perusteella annettavien säädösten mahdollinen sisältö on etukäteen arvattavissa.¹⁴⁹ Valtuuden sisältö tarkoittaa säänneltävää alaa ja

¹⁴⁷ Ks. Geck s. 260; Klein, Übertragung s. 30; Andersen, Statsforfatningsret s. 551; E. Andersen, Forfatning og saedvane s. 49; Castberg, Den utøvende magt s. 59; Matzen III s. 125.

Manuelin huomautus s. 29 on mielenkiintoinen ja nähtävästi oikea: Lukuunottamatta Englantia laajimmat valtuudet ensimmäisen maailmansodan aikana annettiin Sveitsissä. Jaffe lausuu s. 12 Massachusettsin valtiosäännön 30 artiklasta: »Even this in Madison's view forbids only the transfer of the whole mass of power to any one organ.»

¹⁴⁸ Eräistä muista rajoituksista ks. Castberg, Den utøvende makt s. 62 ss.

¹⁴⁹ Ks. Hamann, Grundgesetz s. 350; samoin Maunz & Dürig 80.13; BVerfGE 7 s. 282: »Die Vorschrift des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG soll den Gesetzgeber zwingen, die für die Ordnung eines Lebensbereichs entscheidenden Vorschriften selbst zu setzen und, sofern Einzelregelungen der Exekutive überlassen bleiben, sie nach Tendenz und Ausmass soweit selbst zu bestimmen, dass der mögliche Inhalt der zu erlassenden Verordnungen voraussehbar ist.» Ks. myös BVerfGE 8 s. 276.

sääntelyä sinänsä.¹⁵⁰ Valtuuden tarkoitus konkretisoi valtuuden sisältöä; tarkoitus merkitsee valtuutuksella toteutettavaa lainsäädännöllistä ohjelmaa.¹⁵¹ Valtuuden laajuus taas merkitsee kulloinkin säänneltävän kysymysryhmän rajojen määrittämistä erityisesti sitä silmälläpitäen, mitä velvoituksia kansalaisille asetetaan.¹⁵² Valtuutus on sallittu vain periaatteellisilta osiltaan laissa säänneltyjen asioiden sisällön konkretisoimiseksi, ei sen sijaan esimerkiksi lain muuttamiseksi tai täydentämiseksi.¹⁵³

Weimarin valtiosääntöön verraten Bonnin valtiosäännön 80 artikla merkitsee oikeusasetusten antamisvallan huomattavaa rajoitusta, jokaan delegaatiolle asetettuja vaatimuksia ei voida pitää epäkäytännöllisen tiukkoina. *Maunz & Dürig* esittävät, että seuraavan kaltainen valtuutus täyttää valtiosäännön vaatimukset: »Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Ausführung dieses Gesetzes (Zweck) das Verfahren der Enteignung (Inhalt) näher zu regeln (Ausmass).»¹⁵⁵ Tekijät kritisoivat liittotuomioistuimen muuttunutta kantaa, minkä mukaan 80 artiklassa tarkoitettujen kriteerien toteutuksen ei tarvitse välttämättä ilmetä suorastaan valtuuttavasta lakitekstistä, vaan riittää, että ne saadaan selville normin yhteydestä muihin säännöksiin ja koko säännösten yhteisestä päämäärästä.¹⁵⁶ — Italian nykyisessä valtiosäännössä on samansuuntainen säännös, jonka tulkinnalla saattaa olla yleisempääkin merkitystä.¹⁵⁷

Yhdysvalloissa nimitetään kriteerejä, joiden mukaan delegaation valtiosäännönmukaisuutta mitataan ja jotka koskevat samoja kysymyksiä kuin Bonnin perustuslain 80 artiklassa lausutut kriteerit,

¹⁵⁰ Ks. *Hamann*, Grundgesetz s. 353; *Maunz & Dürig* 80.13.

¹⁵¹ Ks. *Hamann*, Grundgesetz s. 353; *BVerfGE* 8 s. 307; *Maunz & Dürig* huomauttavat 80.13, että valtiosääntötuomioistuimen käytännössä vähitellen katsotaan 80 artiklan velvoittavan lainsäätäjää päättämään jonkinlaisesta toimintaohjelmasta, minkä yksityiskohtien määrittäminen kuuluu hallintoviranomaisille.

¹⁵² Ks. *BVerfGE* 4 s. 22.

¹⁵³ Ks. *Hamann*, Grundgesetz s. 354; *BVerfGE* 7 s. 272; *Dahm* s. 313: »Für den Erlass von Verordnungen mit Gesetzeskraft ist also kein Raum mehr».

¹⁵⁴ *Maunz & Dürig* 80.13.

¹⁵⁵ Ks. *Maunz & Dürig* 80.13.

¹⁵⁶ Italian valtiosäännön 76 artiklasta ks. alaviitettä 116. Artiklan tulkinnasta ks. *Lignola* s. 53—65. Hän huomauttaa sivulla 55, että periaatteilla ja kriteereillä (principi e criteri direttivi) on kaksinainen merkitys: »Da una parte, limitare la libertà dell' organo delegato; dall' altra, assicurare uno sostanziale e preventiva partecipazione dell' organo delegante alla formulazione delle norme, che saranno adottate dal Governo nell' esercizio della potestà delegatagli».

termein »policy» ja »standards».¹⁵⁷ Lisäksi on vaadittu, että delegoidussa lainsäädännössä lausutaan riittävän selvästi, mitkä tosiasiat ja niistä seuraavat johtopäätökset ovat aiheuttaneet säädöksen antamisen (findings). Käytännössä ovat kaikki korkeimman oikeuden lähes kolmenkymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana tarkastamat lait täytäneet nämä vaatimukset.

National Industry Recovery Act 16. 6. 1933 sisälsi 1 osastossa määritellyn lain päämääristä (declaration of policy).¹⁵⁸ Se kuului:

»A national emergency productive of widespread unemployment and disorganization of industry ... is hereby declared to exist. It is hereby declared to be the policy of Congress to remove obstructions to the free flow of interstate and foreign commerce which tend to diminish the amount thereof; and to provide for the general welfare by promoting the organization of industry for the purpose of cooperative action among trade groups, to induce and maintain united action of labor and management under adequate governmental sanctions and supervision, to eliminate unfair competitive practices, to promote the fullest possible utilization of the present productive capacity of industries ... and otherwise to rehabilitate industry and to conserve natural resources». Tämä laki antoi presidentille laajoja lainsäädännöllisiä toimivaltuuksia, joiden valtiosäännönmukaisuutta koskevat tapaukset ovat Yhdysvaltojen oikeudessa keskeisiä.¹⁵⁹

Tapauksessa *Panama Refining Co. v. Ryan*¹⁶⁰ ratkaistiin öljyn ja öljytuotteiden kuljetuksen säännöstelyä koskevien säädösten perustana olevan NIRA:n säännöksen — ja välillisesti koko NIRA:n — valtiosäännönmukaisuus.¹⁶¹ Korkein oikeus katsoi, että kysymyksessä oli lainsäädäntövallan delegaatio. Oikeus oli sitä mieltä, että kun valtuutta-

Ks. *O Neil et Al., v. American Fire Insurance Co.*, 166 Pa. 72, 30 Atl. 943 (1895), sel. Jaffe s. 21: »The effect of our cases is to settle firmly that the law must be complete in all its terms and provisions when it leaves the legislative branch ... The act of 1891 is a delegation of legislative power because, First. The act does not fix the terms and conditions of the policy the use of which it commands.» Tuomioistuin piti ko. lakia valtiosäännön vastaisena.

¹⁵⁸ 48 Stat 195.

¹⁵⁹ Ks. keskitettyä esitystä lain tärkeimmistä säännöksistä Jaffe s. 23—26. Delegaatiota koskevista oikeustapauksista yleensä ks. *Dodd* s. 246—296; *Geck* s. 230—252; *Davis* s. 34—53.

¹⁶⁰ 293 US 388 (1935). Ks. esim. *Davis* s. 34—38.

¹⁶¹ NIRA:n 9 (c) art., jonka tulkinnasta oli kysymys, kuului näin: »The President is authorized to prohibit the transportation in interstate and foreign commerce of petroleum and the products thereof produced or withdrawn from storage

vassa säännöksessä ei ollut erityistä määräystä säännöksen tarkoituksesta, koko lain tarkoitusperät oli otettava huomioon. Chief Justice *Hughes* lausui, enemmistön mielipiteen esittäessään, että valtuutus saattoi koskea ainoastaan toisarvoisia, epäitsenäisiä oikeusnormeja ja että delegoidun lainsäädännön oli pysyttävä valtuuttavan lain tarkoituserien rajoissa. Tässä tapauksessa oli kuitenkin presidentille siirretty varsinainen lainsäädäntöfunktio, koska laissa ei ollut riittävän yksityiskohtaisia säännöksiä, so. presidentillä oli tilaisuus antaa delegoitua lainsäädäntöä pitäessään sitä tarpeellisenä (discretionary power).¹⁶² Presidentti ei sitä paitsi säädöksiä antaessaan ollut ilmoittanut, mitkä tosiasiat ja johtopäätökset olivat hänet tähän menettelyyn johtaneet. Ilman po. ilmoitusta tuomioistuin ei voinut tutkia, seurattiinko lain päämääriä eikä, kun NIRA sisälsi rangaistusuhan sen nojalla annettujen säädösten rikkomisesta, due process of law-periaatteen mukaisesti tarkastaa, joutuivatko kansalaiset laillisen rangaistusuhan alaisiksi. Näin ollen säädös oli valtiosäännön vastainen.¹⁶³ Tähän lopputulokseen yhtyy myös tapausta selostanut *Geck* lausuen, että NIRA:n standardien nojalla voitiin noudattaa mitä talouspolitiikkaa tahansa sekä että lain ylimalkaiset säännökset eivät antaneet tuomioistuimille mahdollisuutta tutkia, oliko delegoitu lainsäädäntö pysynyt valtuuttavan lain asettamissa rajoissa.¹⁶⁴

Presidentillä oli NIRA:n perusteella mahdollisuus antaa talouselämän eri aloilla talouselämän vakaannuttamiseksi ja kilpailun valvomiseksi ns. »codes of fair competition»,¹⁶⁵ jotka koskivat ennen kaikkea työaikaa ja palkkaa. Niitä voitiin antaa elinkeinonharjoittajia edustavien ryhmien aloitteesta, niiden oli seurattava NIRA:n tarkoituseriä

in excess of the amount permitted to be produced or withdrawn from storage by any state law or valid regulation or order prescribed thereunder ...»

¹⁶² Ks. *Cushman* s. 276: »The net result of the 'Hot Oil case' together with the *Schechter* case seems to be that while very broad powers of administrative regulation may be delegated to the President there must still be a legislative statement of policy sufficiently definite to prevent the exercise upon his part of pure discretion».

¹⁶³ Toista mieltä oli *Cardozo*, ks. *Jaffe* s. 26 s., tarkemmin *Dodd* s. 266 s. *Cardozo* katsoi, että tämän kirjan tekstissä oleva lain I osasto sisälsi tarpeellisen standardin.

¹⁶⁴ Ks. *Geck* s. 243 s.

¹⁶⁵ Säädösten perustana olevan valtuutuksen sanamuodosta ks. *Jaffe* s. 24.

Tuomioistuinratkaisuista, joissa delegointia on pidetty valtiosäännön mukaisena ks. *Jaffe* s. 38 ss. ja delegaation sallittavuudesta uudempien ratkaisujen valossa m.t. s. 49—55; *Geck*, luettelo tapauksista s. 245 alaviite 73.

eivätkä ne saaneet diskriminoida pienyrityksiä. Tarkoitettuja säädöksiä annettiin yli 700.

Suur-New Yorkin alueella siipikarjankasvattajia varten annetut säädökset joutuivat korkeimman oikeuden tutkittaviksi tapauksessa *Schechter Poultry Corp. v. US*.¹⁶⁶ Korkein oikeus, jonka päätöksen tässäkin tapauksessa esitti Chief Justice Hughes, piti esillä olevaa säädöstä — Live Poultry Code 13. 4. 1934 — valtiosäännön vastaisena.¹⁶⁷ Ensinnäkään ei edes taloudellisen kriisin aikana saanut turvautua valtiosäännön vastaisiin menettelytapoihin. Tässä tapauksessa valtuuksia oli annettu virkakoneiston ulkopuolisille, ns. standards olivat vieläkin epäselvemmät kuin Panama-tapauksessa, ja presidentti voi halutessaan muuttaa delegoidulla lainsäädännöllä vaikka koko maan talousjärjestelmän uusille perusteille. Kun NIRA:ssa valtiosäännön vastaiset säännökset olivat erottamattomassa yhteydessä valtiosäännön mukaisten kanssa, NIRA oli kokonaisuudessaan valtiosäännön vastainen.

Tapauksessa *Carter v. Carter Coal Company*¹⁶⁸ tutkittiin vuonna 1935 annetun lain (The Bituminous Coal Conservation Act) säännöstä, jonka mukaan minimipalkka ja maksimityöaika olivat sovittavissa koko teollisuudenhaaraa koskeviksi edellyttäen, että kaksi kolmasosaa työntantajista ja enemmistö työntekijöistä on sopimuksessa mukana. Laki katsottiin valtiosäännön vastaiseksi mm. siitä syystä, että alan elinkeinonharjoittajien enemmistöllä olisi ollut mahdollisuus määrätä kilpailijoidensa liiketoiminnan edellytyksistä. Kyseessä oli »legislative delegation in its most obnoxious form; for it is not even delegation to an official or official body, presumptively disinterested, but to private persons whose interests may be and often are adverse to the interests of others in the same business.»¹⁶⁹

Selostetut tapaukset merkitsivät korkeimman oikeuden otteen väli-aikaista tiukentumista, sillä se ei ollut aikaisemmin pitänyt lakeja valtiosäännön vastaisina delegaatiovallan ylittämisen johdosta. Roosevelt, joka näki New Deal-ohjelmansa keskeisen osan olevan uhattuna, harkitsi jopa oikeuden jäsenmäärän lisäämistä murtaakseen korkeimman

¹⁶⁶ 295 US 495 (1935). Tapausta selostavat Geck s. 244 s.; Jaffe s. 27 ss.; Schwartz, American constitutional law s. 166 s. ja s. 287; Dodd s. 253 ss.

¹⁶⁷ Ks. tarkemmin Cushman s. 279—283; Jaffe s. 27—37. Schechterin liikettä syytettiin siitä, että se oli rikkonut NIRA:n perusteella annettuja minimipalkkoja, maksimityöaika sekä asiakkaiden suosikkijärjestelmän kieltämistä koskevia säännöksiä.

¹⁶⁸ 298 US 328 (1936).

¹⁶⁹ Jaffe s. 49; ks. myös Geck s. 245.

oikeuden vastarinnan; suunnitelma herätti kuitenkin siksi voimakasta vastustusta Rooseveltin henkilökohtaisesta kansansuosioista huolimatta, että hän oli pakotettu luopumaan siitä. Tuomioistuimessa tapahtui verraten lyhyessä ajassa monia henkilövaihdoksia eläkkeelle joutumisen johdosta ym. syistä. Korkeimman oikeuden noudattamaa suuntausta nykyhetken kannalta tarkastellen joudutaankin toteamaan, että selostetut tapaukset merkitsivät kireimpiä delegaatiolle asetettuja vaatimuksia sekä että niistä on viimeaikaisessa tuomioistuinkäytännössä huomattavasti joustettu.

*Yakus v. US*¹⁷⁰ koski hallintoviranomaisille Emergency Price Control Act'in (30. 12. 1942) perusteella myönnettyä valtuutta antaa lain tarkoituksien toteuttamiseksi hintasäännöstelypäätöksiä, jotka koskivat tavaroiden ja palvelusten ylimpiä sallittuja hintoja sekä korkeimpia sallittuja vuokria. Lain tarkoituksena oli kansallisen puolustuksen ja turvallisuuden sekä sodankäynnin tehostamisen takia

- 1) vakaannuttaa hinnat ja vuokrat ja estää sellaisten vahingollisten kauppatapojen syntyminen, joihin epätavalliset markkinaolosuhteet ja tavarain puute voisivat johtaa;
- 2) huolehtia siitä, että korkeat hinnat eivät vähennä kongressin myöntämien määrärahojen merkitystä;
- 3) suojella suhteellisen muuttumattomia tuloja saavia ryhmiä — kuten palkansaajia ja koroilla eläviä — elintasoa uhkaavilta kohtuuttomilta iskuilta;
- 4) antaa samanlaista suojaa liike-elämälle sekä virkamiehille;
- 5) nostaa riittävästi tuotantoa; sekä
- 6) estää omaisuuden arvon aleneminen sodan jälkeen.

Jos hinnat nousivat sellaisella tavalla, että se oli vastoin lain päämääriä, hintaviranomaisten tuli antaa kohtuullisia ja tasapuolisia säädöksiä lain päämäärien toteuttamiseksi. Tällöin oli tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella otettava huomioon rauhanaikainen hintataso ja muutkin seikat, joilla oli merkitystä hintoja määrättäessä. Esillä olevassa tapauksessa hintaviranomainen oli antamissaan säädöksissä todennut, mitkä tosiasiat olivat johtaneet säädösten antamiseen.

Korkein oikeus piti lakia valtiosäännön mukaisena. Lain päämäärä oli tuomioistuimen mielestä yksiselitteinen: hintasäännöstely inflaation estämiseksi. Lain säännökset myönsivät tosin delegoidun lainsäädännön antajalle verraten paljon vapaaharkintaista toimivaltaa, mutta ne

¹⁷⁰ 321 US 414 (1944). Ks. *Geck* s. 246 ss.; *Jaffe* s. 50; *Dodd* s. 270 ss.

täyttivät kuitenkin valtiosäännön vaatimukset ennen kaikkea sen takia, että tuomioistuimet kykenivät valvomaan, oliko delegoitu lainsäädäntö annettu lain puitteissa. Lisäksi hallintoviranomainen sai antaa lain perusteella ainoastaan epäitsenäisiä säädöksiä. Tapauksessa *Bowles v. Willingham*,¹⁷¹ joka koski Emergency Price Control Act'in perusteella määrättäviä korkeimpia sallittuja vuokria, Justice *Douglas* määritteli delegaatiolle asetettavat kriteerit näin väljästi: »Congress does not abdicate its function, when it describes what job must be done, who must do it and what is the scope of his authority.»¹⁷²

Viime vuosina on asiasisältöä koskevien kriteerien merkitys ollut Yhdysvalloissa vähenemässä. Sellaisia kriteerejä kuin »public interest», »convenience», »necessity» jne. on alettu pitää väljinä yleistyksinä, joilla ei ole ennalta arvattavaa asiasisältöä. Satoihin lakeihin sisältyy valtuus ryhtyä lain päämäärien toteuttamiseksi toimenpiteisiin, mutta monissa po. laeissa ei ole mitään säännöstä lakien päämäärästä. Prosessuaalisten rajoitusten merkitys on lisääntymässä, aineellisoikeudellisten vähenemässä, vaikkei seuraavassa lueteltavia prosessuaalisia menettelytapoja pidetäkään kaikissa tapauksissa täysin välttämättöminä. Due process of law-säännöksen sisältöä jatkuvasti laajentavasti tulkitsemalla on katsottu tarvittavan seuraavia mm. delegaatiota rajoittavia menettelyjä:¹⁷³

- notice eli kaikille, joiden oikeusasemaan suunniteltu säädös voi vaikuttaa, ajoissa annettu tieto säädöksen valmistelusta;
- hearing eli mahdollisuus lausua käsityksensä säädöksestä valmistelun aikana; sekä
- finding, jonka tarkoitus on jo edellä (s. 212) selitetty.

¹⁷¹ 321 US 503 (1944).

¹⁷² Näin *Geckin* s. 248 mukaan.

¹⁷³ Ks. tarkemmin *Geck* s. 266—268.

Due process of law-säännös sisältyy Yhdysvaltojen valtiosääntöön, ks. V ja XIV amendment, joista ensiksi mainittu kuuluu: »No person shall be ... deprived of life, liberty, or property without due process of law ...» V amendment koskee liittovaltion, XIV amendment osavaltioiden oikeutta. Due process of law-periaate on keskeinen Yhdysvaltojen valtiosäännössä. Sen määritelmästä ks. *Radin* s. 103: »In its more general meaning, it is a test for the procedure itself. No procedure may be established and called 'due process' unless it conforms to certain fundamental ideas of fairness which are traditional in the English-speaking world and have generally been regarded as morally obligatory in all civilized communities».

Ks. myös *The Rule of Law* s. 244, missä huomautetaan, että Common Law-maissa hallintotoimen etukäteiskontrollia pidetään tärkeänä.

Puheena oleva kehityssuuntaus näyttää lähentävän tuomioistuinten tarkastustoimintaa Yhdysvalloissa englantilaisten tuomioistuinten tarkastustoimintaan. Englannin oikeudessa tuomioistuimet ovat joutuneet delegoidun lainsäädännön lainmukaisuutta tarkastaessaan vertaamaan sitä joskus varsin ylimalkaisella tavalla kirjoitettuun ja asiallisesti sitomattoman harkintavallan myöntävään valtuuttavaan lakiin, jonka perusteella annettu delegoitu lainsäädäntö on jäänyt käytännössä ja eräissä poikkeustapauksissa valtuuttavan lain perusteella tuomioistuinten tarkastusvallan ulkopuolelle (s. 231).¹⁷⁴ Valtuutuksen laajuus ja lain päämäärät ovat tietenkin Englannissakin tärkeitä kriteereitä, mutta niihin nähden ei ole voitu saavuttaa samankaltaista doktrinääristä tarkkuutta kuin Yhdysvalloissa. Delegaatiotapaukset ovat olleet niin moninaiset ja valtuudet niin laajat, että niihin on ollut vaikea soveltaa vastaavanlaista »policy and standards» oppia. Delegoidun lainsäädännön muodollis-prosessuaaliseen laillisuuteen on sen sijaan aina kiinnitetty erityistä huomiota, ja ns. natural justice-oppi asettaa hallintoviranomaisten menettelytavoille monia tarpeellisia vähimmäisvaatimuksia.¹⁷⁵

Andenaes selittää, että suhtautuminen delegaatioon on Norjassa toisenlainen kuin Yhdysvalloissa.¹⁷⁶ Kukaan ei väitä, että delegaatio merkitsisi aidon lainsäädäntövallan siirtämistä. Monissa laeissa delegoidaan lainsäädäntövaltaa antamatta yksityiskohtaisia säännöksiä lain tarkoituksesta ja sen toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista. Delegaatiota pidetään tarpeellisena eikä sitä yritetä tarpeettomasti tukkinnalla estää.

Andenaes on epäilemättä tavoittanut jotain yleispätevää, mikä pitää paikkansa Englanninkin osalta. Policy and standards-kriteerin tiukkaan tulkintaan Yhdysvalloissa ovat johtaneet tietyt oikeusjärjestyksen ominaisuudet: korkeimman tuomioistuimen asema valtiosääntötuomio-

¹⁷⁴ Esimerkiksi Town and Country Planning Act'it 1944, 1947 ja 1962 antavat hallintoviranomaisille erittäin laajoja toimivaltuuksia varsin yleisellä tavalla hahmoteltujen päämäärien toteuttamiseksi. *Committee* s. 33 ss. luettelee esimerkkejä tämänkaltaisista laeista.

¹⁷⁵ Natural justice tarkoittaa sääntöjä, joita jokaisen virkamiehen ja viranomaisen tulee noudattaa ratkaistessaan yksilöiden välisiä tai yksilöiden oikeuksiin vaikuttavia kiistoja. »The chief rules are to act fairly, in good faith, without bias, and in a judicial temper, and to give each party an opportunity of adequately stating his case», *Jowitt II* s. 1209. Ks. myös *Committee* s. 75—80 ja s. 99 ss.; *Allen, Law and orders* s. 276—295.

¹⁷⁶ Ks. *Andenaes, Domstolenes stilling.* s. 289 s.

istuimena, federaalisen keskushallinnon vallan kasvun pelko liittovaltiossa, delegata potestas-oppi, vallanjako-oppi ym. syyt. Vaikka policy and standards-kriteereitä tietyssä määrin sovelletaan muissakin maissa, ei muualla ole päästy samaan yksityiskohtaisuuteen kuin Yhdysvalloissa.¹⁷⁷

4. DELEGOITU LAINSÄÄDÄNTÖ

A. Voimassaolo

Eri valtioissa voimassa olevan delegoidun lainsäädännön tarkastelu johtaisi moniin mielenkiintoisiin, lainsäädännön ja hallinnon rajamailla liikkuviin ongelmiin. Seuraavassa on käsiteltäväksi valittu vain joitakin kysymyksiä, joista voidaan saada johtoa maamme positiivisen oikeuden tulkinnassa: delegoidun lainsäädännön voimassaolo, oikeudelliset vaikutukset ja subdelegaatio.

Johonkin valtiosääntöä alemmanasteiseen säädökseen sisältyvä valtuutussäännös on delegoidun säännöksen oikeusperusteena. Mikäli oikeusperuste — tavallisesti laki — kumoutuu, tuntuisi luonnolliselta, että myös delegoitu lainsäädäntö kumoutuu eo ipso. Parlamentin antaman hyväksymisen vaikutuksesta delegoidun lainsäädännön voimassaoloon ks. erikseen s. 230.

Voimassaoloa koskevaa kysymystä on tarkastellut mm. *Meyer*.¹⁷⁸ Hän huomauttaa, että valtuuttavan lain kumoutumisesta seuraa kaikkien sen nojalla annettujen yleisten säädösten kumoutuminen niin siinä tapauksessa, että uutta lakia ei tilalle anneta, kuin siinä tapauksessa,

¹⁷⁷ Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden kannanottoja tiukentaa tietenkin se tosiseikka, että jokainen delegaatiota koskeva lausuma tarkoittaa rajanvetoa valtiosäännön salliman tarkkarajaisen ja valtiosäännön kieltämän ylimalkaisen delegaation välillä. Tältä kannalta on mielenkiintoista lukea, miten *Fraenkel* tulkitsee parin Yhdysvaltojen tunnetuimman oikeusoppineen kannanottoja, s. 188 s. Niinpä *Oliver Wendell Holmes* kieltäytyi tunnustamasta muita kriteerejä lain valtiosäännön mukaisuuden tarkastamiseksi kuin ne, mitkä valtiosääntö on nimenomaisesti tunnustanut. Tämä johti Holmesin käyttämään tuomioistuimen tarkastusvaltaa varovasti ja sallimaan edustuselimille lainsäädännössä laajan toimialan. Samalla kannalla oli myös *Louis D. Brandeis*. Näyttää siltä, että Yhdysvaltojen korkein oikeus on, siirtäessään tutkimisen painopistettä aineellisoikeudellisista muodollisoikeudellisiin kriteereihin, jälleen lähestynyt Holmesin ja Brandeisin mielipiteitä.

Ks. myös *Scheuner*, Übertragung s. 132.

¹⁷⁸ Ks. *Meyer*, Retsanordningar s. 250—252.

että valtuuttavan lain tilalle tulee samat tai ehkä vielä laajemmat valtuudet salliva laki. Valtuuttavan lain kumoutuminen on käsitettävä täydessä muodollisessa merkityksessään.

Eräät toiset tutkijat otaksuvat, että jos uudessa laissa on vanhaa vastaavia säännöksiä ja lisäksi lakia säädettäessä luultavasti oletetaan, että vanhan lain perusteella annetut säädökset pysyvät voimassa, näin myös tapahtuu.¹⁷⁹ Meyer on kuitenkin toista mieltä. Mainitun käsityskannan hyväksyminen siirtää tuomioistuinten harkittavaksi kussakin yksittäistapauksessa, onko säädös voimassa vai ei. Se muodollinen seikka, että lakia ei enää ole, on Meyerin mielestä ratkaiseva, »og man kan ikke i saa henseende henviser til, at konkrete forvaltningsakter, udstedt efter en ophævet lov, som hovedregel bevarer deres gyldighet, idet der er den afgørende forskel mellem den konkrete forvaltningsakt og retsanordningen, at den førstnaevnte allerede har skabt en bestemt retstilstand for bestemte borgere, hvorefter dens virksomhed er ophørt, medens anordningen, dersom den fortsat er i kraf, kan anvendes som grundlag for nye retsforhold, selv efter at delegationsloven er ophævet. Et saadant forhold synes imidlertid ikke at vaere i overenstemmelse med princippet om lovmaessig forvaltning.»¹⁸⁰

Samaa kysymystä käsittelee oikeudellisen hierarkian kannalta myös *Nawiasky*.¹⁸¹ Hänen mielestään ylempiasteisella normilla voidaan kumota alempiasteinen, kumoavaan normiin itseensä tai sen kanssa samantaiseen normiin perustuva oikeusnormi. Lailla voidaan kumota valtiosääntöön perustuva asetus, sillä jos laki voi kumota lain, voi se toki kumota asetuksen. Entä kumoutuuko valtuuttavan lain nojalla annettu oikeusnormi automaattisesti valtuuttavan lain kumouduttua? *Nawiasky* pitää luultavimpana, että näin tapahtuu,¹⁸² ja tutkii vielä erikseen eräitä vaikeasti selvitettäviä tapauksia. Niinpä valtiosäännön kumoutumisesta huolimatta suurin osa entisiä lakeja pysyy voimassa, ellei valtiosään-

¹⁷⁹ Ks. *Andersen*, Forvaltningsret s. 33; *sama*, Statsforfatningsret s. 554 tosin huomauttaen, että käytännössä useimmiten annetaan uusi säädös. *Strömberg*, Den lokala förordningsmakten lausuu kunnallissäädöksistä s. 277: »Ett förnyat utfärdande av föreskrifterna i oförändrad form men under åberopande av den nya författningen skulle ej tjäna något praktiskt ändamål.»

¹⁸⁰ *Meyer*, Retsanordninger s. 259 s. Meyer viittaa myös korkeimman oikeuden ratkaisuun *UfR* 1895, 643, josta käy expressis verbis ilmi, että kumotun lain nojalla annetut säädökset eivät jää voimaan, vaikka kumoava laki sallisikin niiden antamisen.

¹⁸¹ Ks. *Nawiasky* s. 93 ss.

¹⁸² Ks. *Nawiasky* s. 93 s.

nön poliittinen rakenne ole olennaisesti muuttunut. Mitä valtuuttavan lain kumoutumisen merkitykseen tulee, Nawiaskey katsoo, että kaikki riippuu lainsäätäjän tahdosta. Valtuuttavan lain kumoutuessa ei voida yhtä herkästi kuin valtiosäännön kumoutuessa olettaa, että sen perusteella annetut säädökset pysyvät voimassa, koska yhteys valtuuttavan lain ja sen nojalla annettujen säädösten välillä on paljon kiinteämpi kuin valtiosäännön ja jonkin epäpoliittisen lain välillä. Siitä ei liene erimielisyyttä, lausuu Nawiaskey, että konkreettisten ratkaisujen oletetaan jäävän pysyviksi, vaikka se laki, jonka perusteella ne on annettu, kumoutuukin.¹⁸³

Valtuuttavan lain ja sen nojalla annettujen säädösten läheisestä yhteydestä on myös osoituksena se, että Saksan liittotasavallassa on delegoitu lainsäädäntö tulkittu oikeudellisesti vaikutuksettomaksi, ellei siinä ilmoiteta oikeusperustetta.¹⁸⁴

B. Oikeudellinen vaikutus.

Delegoidun lainsäädännön oikeudellisen vaikutuksen selvittäminen on ollut vaikeimpia delegaatioon sisältyvistä oikeudellisista ongelmista. Saksalaisella oikeusalueella on totuttu ajattelemaan, että kansalaisten oikeusasemaa välittömästi koskevat säännökset kuuluvat valtion päämiehen ja kansanedustuslaitoksen yhdessä säänneltäviin, mutta delegoitu lainsäädäntö merkitsee poikkeusta tähän järjestykseen. Ranskalaisella oikeusalueella on vuorostaan pidetty sisällöstä riippumatta lakina kaikkia valtion päämiehen ja kansanedustuslaitoksen yhdessä antamia säädöksiä; hallintoviranomaisilla ei tulisi periaatteellisesti olla mahdollisuutta puuttua habilitaation nojalla lainsäätäjäkunnan antamiin säädöksiin. Kummassakin tapauksessa on oikeustieteessä saatu luopua aikaisemmista dogmeista delegoidun lainsäädännön sijoittamiseksi kaikilta osin oikeusnormien hierarkiaan. Saksalaisessa oikeuspiirissä on, ehkä lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteiden ansiosta, siinä onnistuttu

¹⁸³ Ks. Nawiaskey s. 95.

¹⁸⁴ Ks. Bonnin perustuslain 80 Art.: »... Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben». Tekstissä esitetyllä kannalla ovat Klein, Übertragung s. 30 sekä hänen alaviitteessä 110 mainitsemansa tutkijat Kippiä lukuunottamatta. Kleinin kannalla ovat myös Hamann, Grundgesetz s. 298 ja Maunz & Dürig 80.5: »Es muss eine Ermächtigung in einem formellen Gesetz enthalten sein. Die Ermächtigung kann etwa so lauten: Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Ausführung dieses Gesetzes Rechtsverordnungen zu erlassen.»

helpommin kuin ranskalaisessa oikeuspiirissä. Pohjoismaiden oikeudessa samoin kuin angloamerikkalaisessa oikeudessa ei delegoidun lainsäädännön oikeudellisen luonteen määrittäminen ole tuottanut vastaavanlaisia vaikeuksia, koska näissä maissa asenne on ollut pragmaattisempi.

Näyttää siltä, että tätä nykyä delegoidun lainsäädännön oikeudellinen asema normihierarkiassa on erilaisista teoreettisista näkökohdista huolimatta kaikkialla vakiintunut suurin piirtein samanlaiseksi. Delegoitu lainsäädäntö perustuu ainoastaan valtuuttavaan lakiin ja saa siitä oikeusvaikutuksensa. Eräissä maissa delegoidulla lainsäädännöllä tarkoitetaan kaikkea parlamentin periaatteellisesti rajoittamattomasta toimipiiristä muille myönnettyjä lainsäädännöllisen toimivallan käyttöä (s. 194), jolloin delegoidun lainsäädännön lakiin ulottuva derogatorinen voima ei ole yksittäistapauksissa aina välttämätön, mutta kylläkin mahdollinen. Toisissa maissa taas hallintoviranomaisten valtiosäännön mukainen toimivalta tulkitaan niin laajasti, että delegoidulle lainsäädännölle ominaisena pidetään nimenomaan derogatorista voimaa, mikä ulottuu myös hierarkkisesti ylemmänasteisiin säädöksiin.¹⁸⁵

Lakeihin ulottuva derogatorinen voima on positiivisoikeudellisen valtuutuksen delegoidulle lainsäädännölle antama erityinen ominaisuus. On mahdollista, että valtuuttavalla lailla annetaan delegoidulle lainsäädännölle muitakin oikeudellisia ominaisuuksia, jotka poikkeavat hallintoviranomaisten antamien säädösten tavanomaisista oikeudellisista ominaisuuksista.¹⁸⁶ Tästä huolimatta delegoidun lainsäädännön ulko-

¹⁸⁵ Ks. esim. *Loewenstein*, *The University of Chicago law review* s. 602: »In all countries under observation the Enabling Act has the common feature of conferring upon government, by way of a sweeping delegation, to do all that is necessary to cope with a particular situation which is usually referred to in the most general terms ... Decrees enacted under such delegation may derogate and supersede even fullfledged parliamentary statutes»; *Triepel*, *Delegation* s. 58: »Durch die Delegation eines Rechtsverordnungsrechts gewinnt der Delegatar in aller Regel nur die Macht, Rechtsakte von materieller, aber nicht von formeller Gesetzeskraft zu setzen, also nur die Macht, Normen zu erlassen, die zwar Gesetze anändern, selber aber, anders als Gesetze, auch durch Verordnungen abgeändert werden können».

Ks. myös *Forvaltningskomiteen* s. 18; *Herlitz*, *Om lagstiftning* s. 61; *Nawiasky* s. 93; *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 240; *Meyer*, *Retsanordninger* s. 243 ss.; *Brack* s. 49—51 ja s. 73; *Ballreich* s. 356 s.; *Geck* s. 259; *Griffith & Street* s. 42—44, 57 ss.; *Lignola* s. 71.

¹⁸⁶ Ks. Italian valtiosäännön 77.1 artikla *Mirkine-Guetzévitchin* julkaisemana ranskannoksena: »Le Gouvernement ne peut, sans délégation des Chambres, prendre des décrets ayant une valeur de loi ordinaire.» Jos dekreetillä on muo-

nainen muoto on samanlainen kuin muidenkin hallintoviranomaisten antamien säädösten, ja delegaatioon perustuva säädös on tarkastettavissa kuten hallintoviranomaisten antamat säädökset yleensä.¹⁸⁷ Jos tuomioistuimille tavallisesti kuuluva tarkastusvalta halutaan kieltää, siitä on valtuuttavassa laissa erikseen säädettävä (s. 229 s.);¹⁸⁸ jos parlamentille halutaan myöntää delegoidun lainsäädännön tarkastusvaltaa, siitäkin on valtuuttavassa laissa erikseen määrättävä, koska parlamentilla ei yleensä ole valtaa tarkastaa hallintoviranomaisten antamia säädöksiä (s. 225). Delegoidun lainsäädännön katsotaan useasti tarvitsevan — vaikka kyseessä ovat muodollisesti vain hallintoviranomaisten antamat säädökset — laajempaa julkisuutta kuin muut hallintoviranomaisten antamat säädökset; tästäkin asiasta on erikseen säädettävä.¹⁸⁹ Delegoidun lainsäädännön oikeudellista luonnetta määrättäessä ovat muodolliset näkökohdat

dollisen lain voima, sitä ei voi kumota tavallisella dekreetillä, ks. *Lignola* s. 70: »Gli atti legislativi emanati dal Governo su delegazione delle Camere ... hanno valore di legge ordinaria.» Niiden kumoaminen tai muuttaminen edellyttää uutta lainsäätäjän tahdonilmaisua, m.t. s. 71.

Delegoidun lainsäädäntövallan käyttäjällä ei voi kuitenkaan olla lainsäätäjän kanssa täysin identtistä toimivaltaa, koska ainoastaan lainsäätäjän toimivalta perustuu välittömästi valtiosääntöön. Tästä huolimatta monet tutkijat lausuvat, että delegoidulla lainsäädännöllä on lain arvo tai voima, että hallintoviranomaiset siinä toimivat lainsäätäjän apuelimenä, mikä ilmenee mm. siitä, että delegoidulla lainsäädännöllä voidaan kumota tai muuttaa pysyviä lakeja, ks. *Loewenstein*, *Verfassungslehre* s. 213 ss.; *Meyer*, *Retsanordninger* s. 230; *Forvaltningskomiteen* s. 311; *Morange* s. 23.

Maininnat lain voimasta yms. ovat yleensä vain epätarkkoja ilmaisuja eikä niillä tarkoiteta vaatia joka suhteessa lain oikeudellista vaikutusta delegoidulle lainsäädännölle. Niillä tarkoitetaan paitsi sitä, että delegoidulla lainsäädännöllä on lakiin ulottuvaa derogatorista voimaa ja että hallintoviranomaisten ja kansalaisten on delegoitua lainsäädäntöä noudatettava, myös sitä, että siihen kuuluvilla säädöksillä on muihin hallintoviranomaisten antamiin määräyksiin verraten tietty pysyvyys. Antaessaan yleisen delegoituun lainsäädäntövaltaan perustuvan säädöksen ministeri antaa sikäli lain voimaisen tai kaltaisen säädöksen, ettei hän enää voi siitä poiketa vastakkaisilla yksittäistapauksellisilla käskyillä.

¹⁸⁷ Edellä (s. 169 ss.) on jo selostettu ongelman teoriaa ja tarkastusmenettelyä.

¹⁸⁸ Englannissa lakiin eräissä tapauksissa kirjoitetuista »as if enacted» ja »conclusive evidence» lausekkeista, joiden on katsottu estävän tuomioistuinten tarkastusvallan käyttöä, ks. tarkemmin s. 231.

Tanskan valtiosäännön 63 §:n alku on seuraava: »Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser». Ross, *TFR* 1957 s. 406 s. katsoo, että valtuuttavalla lailla ei ainakaan ylimalkaisin sanonoin voida poistaa tuomioistuimilta niille valtiosäännössä vakuutettua tarkastus-oikeutta.

voittaneet aineelliset.¹⁸⁹ Tähän lopputulokseen ovat osaltaan ilmeisesti vaikuttaneet oikeusnormien hierarkiaa koskevat Wienin koulukunnan tutkimukset, joilla on ollut laajalti merkitystä saksalaisen kielialueen ulkopuolellakin, sekä hallintotoiminnan muotomääräysten jatkuva tiukentuminen.

Edellä kirjoitettu koskee ainoastaan delegaation perusteella annettuja säädöksiä eikä valtiosääntöön perustuvan¹⁹¹ tahi valtiosäännön ulkopuolisen hätäoikeuden nojalla annettuja tai de facto-hallituksen antamia säädöksiä. Niitä oikeusteoreettisia näkökohtia, joilla on ollut vaikutusta myös delegoidun lainsäädännön oikeudellisen aseman selvittämisessä, on käsitelty edellä II. 4.

C. Subdelegaatio

Lainsäädännöllisellä valtuutuksella valtuutettu ei aina itse käytä saamaansa toimivaltaa, vaan siirtää sitä subdelegaatiolla joko kokonaan tai osaksi edelleen alemmanasteisten viranomaisten käytettäväksi.¹⁹² Delegatus non potest-maksiimin yhteydessä esiteltiin käsitys, jonka mukaan valtiosäännössä suoritettu toimivallan jako merkitsisi delegaatiota ja tavallisessa laissa annettu lainsäädännöllinen valtuutus subdelegaatia, mutta tällä käsityksellä ei ole enää mainittavaa merkitystä.

Subdelegaation oikeudellisen luonteen selvittäminen ei ole tuottanut vaikeuksia, onhan kysymys hierarkkisesti alempiasteisesta lainsäädäntö-

¹⁸⁹ Bonnin perustuslaissa on asiasta määräys, 82.1 Art.: »... Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und vorbehaltlich andertweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatte verkündet». Ks. julkaisemisesta yleensä *Wade*, Administrative law s. 251; *Fleiner*, Institutionen s. 73; *Griffith & Street* s. 42–44 ja s. 57 ss. Julkaisemisen laiminlyönnistä ks. *Jaffe* s. 26.

¹⁹⁰ Ranskalaisessa oikeustieteessä esitetään nykyisin delegoidusta lainsäädännöstä käsityksiä, jotka osoittavat teorian vapautuvan traditionaalisen delegaatiokäsityksen asettamista rajoituksista, ks. esim. *Vedel* s. 171: »Les actes pris en vertu de ces lois d'habilitation demeurent des actes administratifs et sont donc soumis au contrôle de légalité du juge de l'excès de pouvoir. En effet, si ces décrets peuvent abroger, modifier ou remplacer les lois antérieures, ils doivent du moins être conformes aux termes de la loi d'habilitation». Ks. myös *Ballreich* s. 372 ja s. 362. Hänen mukaansa Belgiassa on havaittu, että lakitekstissä esiintyvä sanonta »ayant force de loi», so. delegoitu lainsäädäntö on lain voimaista, ei merkitse samaa kuin että delegoitu lainsäädäntö olisi laki.

¹⁹¹ Kun hätäasetukset ovat lain luontoisia, tuomioistuin ei saa niitä tutkia.

¹⁹² Määritelmästä ks. *Masnata* s. 156; *Kuhne* s. 62 s.

vallan delegaatiosta, mutta sen sallittavuudesta on esitetty varsin erilaisia käsityksiä. Jos kiinnitetään huomiota ensisijaisesti oikeusjärjestyksen muodolliseen rakenteeseen — ja pidetään delegaatiota valtiosäännön vastaisena — on luonnollista, että ollaan taipuvaisia kieltämään myös subdelegaatio.¹⁹³ Mikäli delegaatio katsotaan tietyissä rajoissa valtiosäännön mukaiseksi, voidaan subdelegaatiokin katsoa sallituksi sillä edellytyksellä, että valtuuttava laki sen nimenomaan sallii.¹⁹⁴ Lopuksi on vielä mahdollisuus pitää subdelegaatiota oikeudellisesti sallittuna siinäkin tapauksessa, että alunperin valtuuttava säädös ei määräisi mitään asiasta eikä mikään sen säännöksistä näyttäisi olevan subdelegaation esteenä.¹⁹⁵ Subdelegaatiota koskeva ratkaisu ei liity vallanjaon ongelmaan, koska kysymys on tavallisesti hallintoviranomaisten piirissä tapahtuvasta sisäisestä toimivallan jaosta.

Subdelegaatiota, sub-subdelegaatiota jne. tutkittaessa joudutaan usein jossain vaiheessa toteamaan, että yleinen oikeussääntö on jo siinä määrin konkretisoitunut, ettei enää ole kysymys lainsäädäntövalan subdelegoimisesta, vaan yksittäistapauksellisen ratkaisuvallan siirtämisestä.

¹⁹³ Ks. *Masnata* s. 157; *Kuhne* s. 171; *Manuel* s. 135 s.; *Fleiner & Giacometti* s. 801; *Giacometti*, *Rechtsverordnungsrecht* s. 391 s. ja hänen kantansa muutoksista *Reymond* s. 85—87; *Soubeyrol* s. 198; *Lignola* s. 79 s.

Fleiner, *Institutionen* s. 71 ei pidä subdelegaatiota sallittuna, vaikka sallii delegaation. Hän ei esitä kannalleen perusteluja.

¹⁹⁴ Ks. *Brack* s. 57; *Wade*, *Administrative law* s. 262 s.; *Laband* II s. 100: »Dagegen ist die Subdelegation an einen anderen Rechtsbeamten, falls sie nicht durch eine spezielle Anordnung des Gesetzes vorbehalten ist, unzulässig»; *Geck* s. 259; *Scheuner*, *Übertragung* s. 144; *Folvaltningskomiteen* s. 113 s., minkä mukaan subdelegaatio on sallittu ja (s. 118) subdelegaation kieltö olisi kirjoitettava valtuuttavaan lakiin.

Bonnin valtiosäännön 80 artiklan asiaan vaikuttavat kohdat kuuluvat seuraavasti: »Durch Gesetze können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen ... Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung». Ks. artiklan tulkinnasta *Juristenzeitung* 1960 s. 536.

¹⁹⁵ Ks. *Andersen*, *Statsforfatningsret* s. 554; *Castberg*, *Den utøvende makt* s. 61: Hallitsija voi delegoida toimivaltaa edelleen ilman nimenomaista valtuutusta, elleivät kyseessä ole valtiosäännön 28 §:ssä tarkoitetut tärkeät asiat; *SOU* 1952: 24 s. 146—150.

Griffith & Street pitävät subdelegaatiomahdollisuutta epäselvänä s. 63—69 edellyttäen, että siihen ei ole nimenomaista valtuutusta.

5. DELEGOIDUN LAINSÄÄDÄNNÖN TARKASTAMINEN

A. Parlamentti tarkastaa delegoitua lainsäädäntöä

Delegoidun lainsäädännön tarkastamisella tarkoitan ainoastaan parlamentin ja tuomioistuinten suorittamia erityisiä tarkastustoimenpiteitä. Se valvonta,¹⁹⁶ jota parlamentti muulla tavoin, muut viranomaiset, poliittiset puolueet, monet yhteisöt, ammattikunnat ja suuri yleisökin delegointiin nähden harjoittavat, jää tämän esityksen ulkopuolelle.

Kansanedustuslaitoksen suorittama tarkastus on järjestetty säännöllisimmällä, joskin varsin monimutkaisella tavalla Englannissa. Mikään statuutti ei kylläkään yleisellä tavalla vaadi, että delegoitu lainsäädäntö eli ns. statutory instrument jätettäisiin parlamentin tarkastettavaksi, vaan asiasta on säädettävä jokaisessa valtuuttavassa laissa erikseen.¹⁹⁷ Tarkastusta varten toimitetaan ylä- ja alahuoneen kansliaan 50 kappaletta tarkastettavia säädöksiä. Parlamentin jäsenet saavat myös lueteloja kaikista tarkastettaviksi jätetyistä säädöksistä. Eri tarkastustavat ovat Kersellin mukaan seuraavat:¹⁹⁸

- Laying with deferred operation, so. säädös tulee voimaan kuusi viikkoa tarkastettavaksi jättämisen jälkeen; tätä menettelyä ei enää käytetä;
- laying with immediate effect but subject to annulment, so. säädös tulee välittömästi voimaan mutta voidaan määrätä kumottavaksi 40 päivän kuluessa tarkastettavaksi jättämisestä (the procedure of negative prayer);
- laying in draft and requiring affirmative resolution, so. parlamentin tulee 30 päivän kuluessa myönteisellä päätöksellä hyväksyä luonnoksena jätetty säädös;
- laying with immediate effect but requiring affirmative resolution as a condition for continuance, so. tuontitullin ja liikevaihtoveron korotusta tai alennusta ym. kysymyksiä koskeva säädös tulee välittömästi voimaan, mutta vaatii voimassa pysyäkseen parlamentin myönteisen päätöksen;

¹⁹⁶ Tämän valvonnan onnistumiselle on tärkeää, että delegoitu lainsäädäntö julkaistaan mahdollisimman yleisellä tavalla.

¹⁹⁷ Ks. Kersell s. 14.

Vaikkakin määräys tarkastuksesta puuttuu lähinnä sellaisista laeista, jotka ovat vähemmän merkittäviä, ei kaikissa tärkeissäkään laeissa ole ollut tarkastussäännöstä. Sellaisia ovat The Local Government Act 1933, The Public Health Act 1936 ja The British Nationality Act 1948.

¹⁹⁸ Ks. Kersell s. 15 ss.; Allen, Law and orders s. 142 ss.; Griffith & Street s. 84—99, jossa oleva luettelo on koottu hieman erilaisin perustein.

— laying with operation deferred until approval is given by affirmative resolution;

— laying in draft but subject to resolution that no further proceedings be taken, so. parlamentin 40 pv:n sisällä tekemä kielteinen päätös lopettaa päätöksen valmistelut, mutta uuden luonnoksen laatimista ei ole kielletty; sekä lopuksi

— laying before Parliament without further provision for control, so. parlamentti haluaa ainoastaan seurata, minkälaisia säädöksiä hallinto- viranomaiset antavat. — Suunnilleen puolet kaikista delegaatioon perustuvista säädöksistä on tarkastettava, ennen kuin ne saadaan panna täytäntöön. Vielä 1940-luvulla, jolloin delegoidun lainsäädännön määrä oli Englannissa suurimmillaan, alahuoneen käytännölliset mahdollisuudet tarkastuksen suorittamiseksi olivat peräti huonot.¹⁹⁹

Asiasta 1930-luvun alussa mietintönsä antanut ns. Donoughmoren komitea oli ehdottanut pysyvän valiokunnan perustamista kumpaankin kamariin tutkimaan delegoitua lainsäädäntöä.²⁰⁰ Tarkastus onkin tullut tehokkaammaksi sen jälkeen, kun erityinen valiokunta perustettiin vuonna 1944 (The Select Committee on Statutory Instruments) ja mahdollisuuksia keskustella delegoinnista parlamentissa parannettiin,²⁰¹ vaikka toisaalta keskustelun jatkuminen yli kellonajan 23.30 kiellettiin

¹⁹⁹ Delegoituun lainsäädäntöön kuuluvat säädökset toimitettiin vain muutamana kappaleena parlamentin kirjastoon, alahuoneessa oli miltei mahdotonta löytää aikaa keskusteluun tarkastustarkoituksessa, joten siihen oli käytettävä myös kyselytuntia jne.

Liberaaliedustaja *Dingle Foot* esitti 27. 1. 1937 alahuoneessa delegoidun lainsäädännön johdosta seuraavan klassilliseksi tulleen päätöslauselmaehdotuksen: »That, in the opinion of this House, the power of the Executive has increased, is increasing and ought to be diminished». Kuvaavaa alahuoneen asianharrastukselle on, että kun puhemiehen huomiota kiinnitettiin quorum-määräyksiin, riittävää määrää parlamentin jäseniä ei löytynyt, vaan alahuone hajaantui eikä äänestystä saatu suoritetuksi, House of Commons, vol. 319 s. 1026 ss.

Ks. myös ylähuoneessa 27. 6. 1950 lordi *Samuelin* lakiehdotuksen »Liberties of the Subject» johdosta käytyä keskustelua ja lordin omaa puheenvuoroa, House of Lords, vol. 167 s. 1041 ss.

²⁰⁰ Tätä ehdotti jo lordi *Hewart of Bury*, s. 148. Ks. myös *Committee* s. 67 ss. Ehdotetun valiokunnan toimivallasta komitea lausui: »It should be the duty of the Committee to consider the form only and not the merits of the Bill».

²⁰¹ Ks. yksityiskohtaisesti valiokunnasta *Kersell* s. 43—67 sekä *Griffith & Street* s. 92—99. Valiokunnan kaikki tehtävät eivät olleet alkuperäisiä, vaan niitä lisättiin muutaman vuoden kokemuksen jälkeen.

Tapana on, että valiokunnan puheenjohtaja kuuluu oppositioon, *Parliamentary reform* s. 129; *Kersell* s. 56.

vuonna 1954. Valiokunnan tulee tarkastaa jokainen alahuoneen tarkastettavaksi lopullisessa muodossaan tai luonnoksena jätetty säädös. Toiminnassaan valiokunnan tulee kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- 1) sisältääkö säädös määräyksiä veroista tai maksuista;
- 2) sisältääkö valtuuttava laki määräyksen, jonka mukaan delegoitua lainsäädäntöä ei saa tutkia tuomioistuimissa — pysyvästi tai tietyn ajan-kohdan jälkeen;
- 3) käytetäänkö delegoidussa lainsäädännössä epätavallisella tai odottamattomalla tavalla valtuuttavan lain myöntämää toimivaltaa;
- 4) onko säädöksen julkaisemisessa tai parlamentin tarkastettavaksi saatamisessa ilmennyt perustelematonta viivyttelyä;
- 5) olisiko säädöksen muotoa tai tarkoitusta jostain erityisestä syystä selvennettävä;
- 6) sisältääkö delegoitu lainsäädäntö takautuvia määräyksiä, vaikka valtuuttava laki ei anna erityistä valtuutusta sellaisten säännösten antamiseksi; sekä
- 7) onko säädöstä ryhdytty toimeenpanemaan ennen kuin se on saatettu tarkastettavaksi eikä puhemiehelle ole pikaisesti jätetty ilmoitusta asiasta.

Tarkastusvaliokunta työskentelee, vaikka parlamentti ei olisikaan koolla. Se voi vaatia asianomaiselta ministeriöltä muistion tai ministeriön edustajan suullisen selvityksen. Jos valiokunta aikoo antaa mietinnön, jonka mukaan alahuoneen tulisi kiinnittää erityistä huomiota tiettyyn säädökseen,²⁰² sen on pyydettävä ministeriöltä suullinen tai kirjallinen selvitys.

²⁰² Alahuoneen valitsema tarkastusvaliokunta tarkasti istuntokautena 1960—1961 617 säädöstä, joista neljästä annettiin alahuoneelle erityinen mietintö siinä tarkoituksessa kuin valiokunnan ohjeet määräävät. Vastaavat luvut olivat istuntokautena 1961—1962 594 — 2 ja 1962—1963 713 — 5, *Public Law* 1964 s. 76.

Perustamisestaan alkaen istuntokauden 1958—1959 loppuun tarkastusvaliokunta on tutkinut suunnilleen 10.000 säädöstä, joista lähes 130 oli valiokunnan mielestä sellaisia, että se on kiinnittänyt niihin alahuoneen huomiota seuraavista syistä:

- 1) säädös koskee veroja tai maksuja — 1,
- 2) tuomioistuin ei saa tarkastaa — 0,
- 3) vallankäyttö on epätavallista tai odottamatonta — 47,
- 4) julkaisemisessa tai tarkastettavaksi antamisessa on viivyttelyä — 36,
- 5) säädöstä on selvennettävä — 34,
- 6) säädöksellä on takautuva vaikutus — 5,
- 7) säädöksen toimeenpano on aloitettu liian aikaisin — 1,
- 8) kohdat 5 ja 6 yhdessä — 4. Ks. tästä *Kersell* s. 58.

Valiokunta ei saa tarkastaa delegoidun lainsäädännön tarkoituksen mukaisuutta (merits).²⁰³ Eräitä ehdotuksia tarkastusjärjestelmän uudistamiseksi on tehty, mutta niitä ei ole hyväksytty.²⁰⁴

Ylähuoneeseen perustettiin jo vuonna 1925 The Special Orders Committee tarkastamaan kaikkea sellaista delegoitua lainsäädäntöä, mikä oli tarkastusta varten jätettävä luonnoksena tai lopullisena päätöksenä ja mikä vaati parlamentin myönteistä päätöstä.²⁰⁵ Valiokunnan tuli tarkastaa:

- 1) koskiko säädös tärkeitä poliittisia tai periaatteellisia kysymyksiä;
- 2) miten pitkälle säädös perustui aikaisempiin säädöksiin;
- 3) olisiko päätökseen kiinnitettävä erityistä huomiota ja sitä erityisesti valmisteltava; sekä
- 4) oliko epäilyksiä valtuuksien laillisuudesta.

Parlamentti harjoittaa jälkitarkastusta monissa muissakin maissa, useimmiten kuitenkin sattumanvaraisesti.²⁰⁶ Eräissä maissa tarkastettu

Suunnilleen 40:stä säädöksestä keskusteltiin alahuoneessa ja kaksi kielteistä päätöstä hyväksyttiin, minkä lisäksi ministeri kolmannessa tapauksessa suostui muuttamaan tarkastuksenalaisen säädöksen sisältöä, Kersell s. 60.

²⁰³ Ks. Allen, Law and orders s. 158: »The committee is not empowered to comment on the substance, policy or merits of an Instrument». Vrt. säädöksen päämäärien osalta toisin Griffith & Street s. 93 s.

²⁰⁴ Parliamentary reform s. 130 s. selvittää, että v. 1952 asetettiin alahuoneessa valiokunta tutkimaan delegoidun lainsäädännön tarkastamista. Se harkitsi useita ehdotuksia, kuten:

- olisiko jokaiseen hallituksen esitykseen liitettävä muistio, josta ilmenisi, min-kälaista toimivaltaa ehdotetaan delegoitavaksi;
- olisiko delegoitu lainsäädäntö kokonaisuudessaan tarkastettava alahuoneessa ja erotettava tärkeät säädökset vähemmän tärkeistä;
- olisiko parlamentin voitava muuttaa delegoitua lainsäädäntöä;
- voisiko tarkastusvaliokunta suorittaa tarkastuksen parlamentin nimissä;
- tulisiko ministerin tehdä selonteko tarkastusvaliokunnalle; sekä
- tulisiko alahuoneen kokoontua tiettyyn aikaan säännöllisesti keskustelemaan delegoidusta lainsäädännöstä.

Edellä on mainittu tärkeimmät uudistusehdotukset. Kaikkiin niihin vastasi valiokunta kielteisesti.

²⁰⁵ Ks. Kersell s. 29–31; Griffith & Street s. 91 s.

²⁰⁶ Liittokokouksen 30. 8. 1939 tekemässä Vollmachten-päätöksessä velvoitettiin (5 art.) liittoneuvosto esittämään liittokokoukselle kesä- ja joulukuun istunnoissa kertomus päätöksen perusteella tehdyistä toimenpiteistä. Liittokokous päätti, pysyivätkö toimenpiteet edelleen voimassa. Saman päätöksen 6 artiklan mukaan oli, mikäli mahdollista, ennen tärkeisiin toimenpiteisiin ryhtymistä neuvoteltava liittokokouksen asettamien tarkastusvaliokuntien kanssa, ks. Raymond

säädös muuttuu tavallaan laiksi, so. se on vain lailla muutettavissa ja se pysyy voimassa senkin jälkeen kun valtuuttava laki on kumoutunut.²⁰⁷

B. Tuomioistuinten suorittama tarkastus

Eraistä teoreettisista vaikeuksista huolimatta on yleisesti päädytty siihen lopputulokseen, että delegoidun lainsäädännön lainmukaisuus on

s. 69 s.; *Schneider*, Übertragung s. 386 s. ja s. 397; *Giacometti*, Vollmachtenregime s. 20—24.

Ruck lausuu s. 236, että liittokokous ei voi muuttaa tai kumota tarkastamaansa säädöstä, mutta se voi antaa liittoneuvostolle ohjeen tai kehotuksen säädöksen kumoamiseen tai muuttamiseen ja voi tietenkin itse kumota valtuuttavan päätöksensä. Myös *Masnata* katsoo s. 151 s., että tarkastus on sallittu. Samoin *Manuel* s. 26 s., jonka mukaan liittokokouksella on tarkastusvalta vaikkei sitä erityisesti valtuuttavassa päätöksessä mainittaisikaan, s. 55.

Andersen, Statsforfatningsret s. 556 pitää parlamentin tarkastusoikeutta poikkeuksellisenä. *SOU 1952: 24* luettelee niitä eri mahdollisuuksia, joita voidaan käyttää jotta valtiopäivät saisivat myötävaikuttaa delegoitun lainsäädännön antamiseen tai käyttämiseen: valtiopäiville tiedotetaan etukäteen, miten valtuuksia aiotaan käyttää; tietty valtiopäivien valitsema elin edustaa valtiopäiviä valtuuksia käytettäessä; valtiopäiville annetaan tiedonanto suoritetuista toimenpiteistä. Ks. myös *Sundén*, FT 1939 s. 276 ja s. 283.

Ks. myös *Bettoni* s. 416 ja s. 420 s.; *Eckhoff & Gjelsvik* s. 78—83; *Klein*, Übertragung s. 100.

²⁰⁷ Näin näyttää olevan asianlaita Ranskassa. *J.-M. Auby* lausuu *Soubeyrolin* teokseen kirjoittamassaan esipuheessa s. XIV, että ellei décret-loi ole ratifioitu eikä habilitaation voimassaoloaika ole päättynyt, säädöksen hierarkkinen asema on sama kuin lain, so. aikaisemmat lait eivät sitä sido. Kun décret-loi on ratifioitu tai kun habilitaation voimassaolo on päättynyt, säädöstä ei voida muuttaa kuin toisella lailla. Samoin *Soubeyrol* s. 9. Tällainen käsitys johtaa siihen, että valtuuttavan lain kumoutuminen ei välttämättä merkitse kaikkien sen nojalla annettujen säädösten kumoutumista ja johtunee siitä, että ratifiointimenettely rinnastetaan lainsäädäntötoimen suorittamiseen. Vrt. *Soubeyrol*, joka s. 34 viittaa ratifiointipäätöksen sanamuotoon: »Sont transformés en lois, les décrets suivants ...»

Selostaessaan valtuuksia ennen II maailmansotaa *Ballreich* lausuu s. 333, että ratifiointilla ei ollut erityistä merkitystä, koska dekreetti tuli voimaan ilman sitäkin.

Vrt. *Thoma*, Der Vorbehalt der Legislative s. 221 alaviite 1: »Schlichter Parlamentsbeschluss wird in einfachen Gesetzen häufig vorgesehen als Form des Verlangens der Ausserkraftsetzung einer Verordnung oder der nachträglichen Genehmigung einer Verordnung. Niemals aber vermag solche Genehmigung die Gesetzesform (wo sie erforderlich ist) zu ersetzen.» Samoin *Jacobi*, Rechtsverordnungen s. 247. Ks. tarkemmin *Klein*, Übertragung s. 102.

tuomioistuinten tarkastettavissa,²⁰⁸ ei kuitenkaan siinä tapauksessa, että parlamentissa tarkastettu säädös rinnastetaan lakiin.²⁰⁹ Niissä maissa, joissa on erityinen valtiosääntötuomioistuin tai lain valtiosäännönmukaisuus on tavallisten tuomioistuinten tutkittavissa, voidaan tarkastaa myös valtuuttavan lain valtiosäännön mukaisuus.²¹⁰ Delegoidun lainsäädännön lainmukaisuuden ja valtiosäännönmukaisuuden välitön tarkastaminen jää kuitenkin yleensä tavallisille tuomioistuimille.²¹¹

Valtuuttavan lain käyttämä väljä sanonta aiheuttaa usein tuomioistuimille vaikeuksia delegoidun lainsäädännön tosiasiallisessa tarkastuksessa. Joissakin tapauksissa on sanonta tarkoituksellisesti muovattu sellaiseksi, että se sulkee pois tuomioistuinten tarkastusmahdollisuuden.²¹² Vaikka tuomioistuimet yleensä pyrkivät tulkitsemaan valtuut-

²⁰⁸ Ks. *Ruck* s. 236—238; *Long & Weil & Braibant* s. 72 s.; *Wade*, Administrative law s. 257; *Geck* s. 283.

Andersen, Statsforfatningret s. 558 s. lausuu, että Tanskassa tuomioistuimet voivat tutkia delegoidun lainsäädännön laillisuuden ja muodollisen pätevyyden, mutta eivät voi sitä kumota, vaan ainoastaan olla yksittäistapauksessa noudattamatta. Hallintoviranomaiset kunnioittavat ratkaisua eivätkä sovello sellaista asetusta, jota tuomioistuimet eivät noudata.

²⁰⁹ Ks. alaviitettä 207. Ks. myös *Soubeyrol* s. 14: »Le décret-loi, ratifié, est converti en loi, et ni le gouvernement ni le Conseil d'Etat ne peuvent plus rien contre lui.» Vrt. toisaalta *Jèze*, joka lausuu s. 384, että pelkkä velvoitus jättää dekreetit ratifioitaviksi ei vielä muuta niiden luonnetta, vaan ne ovat tuomioistuinten tarkastettavissa.

²¹⁰ Tässä ei ole mahdollisuutta edes lyhyesti selostaa niitä erilaisia normikontrollin lajeja, joiden alaisiksi delegoitu lainsäädäntö ja valtuuttavat lait joutuvat. Ks. asiasta tarkemmin esim. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 36. Köln & Berlin 1962 s. 144—147, s. 245—249, s. 270 s., s. 309 s., s. 432—434, s. 464, s. 497—499, s. 512 s.; *Scheuner*, Übertragung s. 156 s.

²¹¹ Itävallassa, Baijerin osavaltiossa ja Sveitsin kanttonien oikeudessa näyttää olevan mahdollista saada eri menettelytavoin asetuksen valtiosäännönmukaisuus ainakin jossain määrin tutkituksi valtiosääntö- tai liittotuomioistuimissa.

Sveitsin liittotuomioistuin ei ole tutkinut liittoneuvoston antamien säädösten valtiosäännönmukaisuutta, koska se olisi asiallisesti merkinnyt niiden perustana olevan lain valtiosäännönmukaisuuden tutkimista, *Schneider*, Übertragung s. 387 s.; *Reymond* s. 92 ja 97; *Masnata* s. 145; *Klein*, Übertragung s. 105 s.

²¹² Kuten *Corry & Abraham* lausuvat s. 652, lainsäätäjän tulisi tarkkaa kontrollia halutessaan varoa yleisluontoisten säännösten antamista. Yleislausekkeiden esiintyminen osoittaa, että lainsäätäjä haluaakin antaa joustavat valtaoikeudet. Samoin *Wade*, Administrative law s. 263.

tavan lain sanonnan siten, että niille tarjoutuisi mahdollisuus myös delegoidun lainsäädännön asialliseen tutkimiseen, on useasti käynyt niin, että tuomioistuimet ovat saaneet tyytyä pelkästään delegoidun lainsäädännön muodollisen lainmukaisuuden tutkimiseen. Jos delegoitu lainsäädäntö havaitaan lainvastaiseksi, on sitä oikeustieteen käsityksen mukaan pidettävä mitättömänä.²¹³

Varsinkin Englannissa on kiinnitetty huomiota siihen, että eräät valtuuttavan lain sanonnat asiallisesti voivat poistaa tuomioistuinkontrollin mahdollisuuden. Sellainen on esim. laissa oleva määräys, jonka mukaan valtuutuksen nojalla annetut säännökset »shall have effect as if enacted in this Act». Tapauksessa *Institute of Patent Agents v. Lockwood*, (1894) A.C. 347 katsottiin, että lausuma esti tuomioistuinkontrollin ja delegoitua lainsäädäntöä oli pidettävä aivan kuin lain osana. Tapauksessa *Minister of Health v. R., Ex parte Yaffé*, (1931) A.C. 494 kuitenkin päädyttiin toisenlaiseen tulokseen. The Housing Act, 1925, määräsi, että ministeriön päätöksen, jolla vahvistettiin paikallisen viranomaisen laatima rakennuttamissuunnitelma, tuli omata sama voima kuin jos se olisi ollut laissa. Ministeri vahvisti rakentamissuunnitelman alueelle, jolla oli mm. Abraham Yaffélle kuuluva talo. Hänen talonsa oli merkitty suunnitelmassa vaaleanpunaisella, so. sitä pidettiin terveydellisesti vaarallisena ja siitä maksettaisiin vain tontin hinta. Yaffé väitti, että rakennussuunnitelma ei täyttänyt lain vaatimuksia. Ministeriö puolestautui huomauttaen, että kun ministeri oli suunnitelman vahvistanut, sillä oli statuutin voima, ja mahdolliset suunnitelman heikkoudet oli vahvistus joka tapauksessa korjannut. Tuomioistuin ei kuitenkaan hyväksynyt ministeriön väitteitä. Lordi *Dunedin* lausui (All England Law Reports 1931 s. 345 s.): »The confirmation makes the scheme speak as if it was contained in an Act of Parliament, but the Act of Parliament in which it is contained is the Act which provides for the framing of the scheme, not a subsequent Act. If, therefore, the scheme, as made, conflicts with the Act, it will have to give way to the Act. The mere confirmation will not save it.» Ks. myös lordi *Tomlin*, m.t. s. 347 ja lordi *Thankerton*, m.t. s. 348.

Tapauksessa *Liversidge v. Anderson*, (1942) A.C. 206 (ks. *Sipponen*, Lm 1954 s. 394 ss.) oli kysymys henkilön määräämisestä turvasäilöön, jos luultiin hänellä olevan yhteyksiä vihamieliseen järjestöön tai olevan syntyperältään vihollismaihin läheisessä suhteessa. Sisäministeri sai käyttää toimivaltaansa, jos hänellä oli »reasonable cause to believe any person to be of hostile origin or association». Sanamuoto oli objektiivinen ja tavallisissa oloissa tosiasioista voidaan olla eri mieltä, mutta vastoin monia aikaisempia tapauksia asia ratkaistiin niin, että tuomarilla ei ollut toimivaltaa päättää ministerin käsityksen reasonable-laadusta. Asiassa palattiin entiselle kannalle tapauksessa *Nakkuda Ali v. Jayaratne*, (1951) A.C. 66.

²¹³ Tutkijain mielenkiinto näyttää päättyvän samalla kun todetaan, että säädös on lainvastainen. Tutkijat tyytyvät vain yksinkertaisesti toteamaan, että tällainen säädös on mitätön, nichtig, ks. esim. *Peters*, Verwaltung s. 74; *Ruck* s. 236; *Hamann*, Grundgesetz s. 350; *Wade*, Administrative law s. 257.

6. VERTAILEVIA NÄKÖKOHTIA

Edellä on valittu tarkastelun kohteeksi tietyt lainsäädäntöä ja delegaatiota koskevat aatevirtaukset, oikeudelliset teoriat ja käsiterakennelmat, joilla on nähdäkseni ollut merkitystä Suomen oikeustieteessä tai positiivisessa oikeudessa tahi jotka ainakin auttavat ymmärtämään lainsäädännön teorian kehitystä niissä maissa, joista Suomessa on otettu vaikutteita. Vertailuaineiston avulla voitaneen selvittää, missä määrin ulkomaista doktriinia voidaan käyttää hyväksi oman maamme oikeutta tutkittaessa ja tulkittaessa; sen avulla saataneen myös tunnistetuksi toisaalta omaperäiset, toisaalta etupäässä ulkomailta saatuihin vaikutteihin sekä niiden yhteisvaikutukseen pohjautuvat piirteet oikeusjärjestelmäsämme. Toinen ja kolmas luku muodostanevat myös käsitteellisesti tärkeän johdannon delegaation käsittelylle.

Lyhyenkin vertailevan esityksen luulisin osoittavan, että tuen hakemiseen oikeustieteellistä tutkimusta varten meille oikeudellisesti läheistenkin maiden oikeustieteestä ja positiivisesta oikeudesta on ainakin tämän teoksen käsittelemällä alueella suhtauduttava varsin kriittisesti. Suomen oikeuden kannalta tärkeältä näyttävä tiedemiehen lausuma saattaa osoittautua merkityksettömäksi tai vähäarvoiseksi, kun tarkemmin perehdytään niihin oikeudellisiin edellytyksiin, joiden vallitessa se on annettu. Suomalaista oikeussäännöstä sanamuodoltaan muistuttava ulkomainen normi saattaa kadottaa relevanssinsa, kun havaitaan sen yhteydet sellaisiin säännöksiin ja oikeudellisiin instituutioihin, joita Suomen oikeus ei tunne. Itse asiassa voi kysyä, eikö jokaisen maan oikeusjärjestys ole siinä määrin juuri asianomaiselle yhteiskunnalle ominaisten arvostusten ja päämäärien, historian ja traditioiden sävyttämä, että sen oikeustieteen saavutuksia ja oikeusjärjestyksen osia voidaan käyttää apuna jonkin toisen maan oikeusjärjestystä tutkittaessa ja tulkittaessa yleensä vain taustan valaisemiseksi, tiettyjen yleisten ja yleismaailmallistenkin pyrkimysten ja periaatteiden osoittamiseksi. Tämän käsityksen mukaisesti tutkimukseni johdannossa ja kolmessa ensimmäisessä luvussa esitetään niitä yleisiä periaatteita ja näkökohtia, joihin oikeudellinen ajattelu Suomessakin pitäytyy ja joista se ei ole pyrkinyt eristäytymään. Suomen oikeutta koskevilla luvuilla taas viitataan muuhun kuin suomalaiseen tai ruotsalaiseen doktriiniin lähinnä vain vertailunomaisesti, etsimättä perustetta argumentoinnille muissa kuin niissä tapauksissa, joissa oikeusjärjestyksemme ulkopuolisen mielipiteen tai normin relevanssista myös Suomen oikeuden osalta on voitu varmistua. Tarkoituksenani ei ole tällä menettelyllä suinkaan

osoittaa, että Suomen oikeus olisi sisäisesti autenttinen järjestelmä, jota olisi suojeltava vierailta vaikutuksilta. Haluan vain korostaa sitä, että ulkomaista oikeutta tutkittaessa on pyrittävä pääsemään selville tarpeeksi laajalti oikeudellisista normistoista sekä arvovalintoihin perustuvasta päämäärien asettelusta. Tällöin eivät esim. samankaltaiset nimitykset tai normit kuin Suomen oikeudessa johda ilman tarpeellista kritiikkiä omaksumaan erilaisissa oloissa ja erilaisia päämääriä varten hyväksytyjä käsitteitä ja oikeussääntöjä.

Aineiston jaottelusta seuraa, että I—III luvussa esitettyjä ajatuskulkuja ei yleensä enää Suomen oikeuden osalta toisteta, vaan ne edellytetään tunnetuiksi.

IV LUKU

LAKI, ASETUS JA OIKEUSSÄÄNTÖ SUOMEN
OIKEUDESSA

1. LAIN JA ASETUKSEN KÄSITTEET

A. Lainsäädäntö Ruotsin vallan aikana.

Maanlakien aika. Maanlakien mukaan kuningas ja kansa yhdessä olivat lainsäätäjä,¹ joskin kuningas sai jo 1200-luvulta alkaen yleisen kieltämis- ja käskemisoikeutensa perusteella antaa sääntöjä koko valtakuntaa varten.² Valtiopäivät osallistuivat 1600-luvulta lähtien kansan edustuselimenä valtiosääntöä koskevien lakien sekä ainakin maakunta- ja maanlaeissa säänneltyjä asioita koskevien lakien säätämiseen. Kuningas antoi omista nimissään sääntöjä — ns. taloudellinen lainsäädäntö (alav. V 162) — taloudellisista ja hallinnollisista erityiskysymyksistä samoin kuin yleisistä, maakunta- ja maanlakien säatelemättä jättämistä kysymyksistä.³

¹ Lainsäädännön historiasta sekä kansan ja kuninkaan osuudesta lainsäädäntöön ks. *Weissenbergin komitea*, Motiv s. 115 ss.

Lagerroth, StvT 1940 s. 197 s. ja *Den svenska landslagens författning* s. 140 huomauttaa, että lailla ei ehkä tarkoitettu kaikkia oikeussääntöjä, vaan lähinnä yksilön vapauspiiriä koskevia oikeussääntöjä, vaikkakin maanlakiin sisältyi myös organisatorisia säännöksiä. *Herlitz I* s. 6 lausuu: »Den rättsliga ordningens innebörd var i första hand negativ: rätten satte gränser för maktutövningen. Konungarna voro sålunda framför allt bundna av sådan rätt, som principiellt förbjöd ingrepp i enskild rätt och frihet, men också av kompetensregler, som i olika hänseenden gjorde konungarna beroende av andras samtycke.» Sellainen aineellisen lain käsite, mikä tarkoittaa yksilön oikeuspiiriin puuttumista ja siksi vaatii kansan suostumusta, olisi hyvinkin saattanut kehittyä.

² Ks. *Hildebrand*, *Svenska statsförfattningens historiska utveckling* s. 53; *Palmén*, JFT 1865 s. 168 s.

³ Yleisellä oikeudella eli yleisellä lailla tarkoitettiin maakunta- ja maanlakeja sekä myöhemmin vuoden 1734 lakia. Kuninkaan antama vakuutus tarkoitti juuri

Säätyjen toimialaansa kuuluvissa lakikysymyksissä tekemät päätökset olivat vielä luonteeltaan lähinnä kuninkaalle osoitettuja toivomuksia ja anomuksia lain antamiseksi tiettyjen periaatteiden mukaisesti.⁴ Säätyjen päätöksen mukaisesti hallitsija laaditutti lakitekstin ja saattoi sen monissa tapauksissa voimaan ilman säätyjen suostumusta — tosin pyytäen tällöin tavallisesti säädyiltä jälkikäteen ylimalkaisessa muodossa annetun hyväksymisen.⁵ Hallitsija pyysi toisinaan säätyjen myötävaikutusta sellaisiinkin säädöksiin, jot-

yleisen lain säätämistä, *Forsman* s. 181. Kehitys johti kahdenlaiseen lainsäädäntömenettelyyn: eräillä aloilla hallitsija yksin oli lainsäätäjä, toisilla aloilla hän jakoi lainsäätämisen säätyjen kanssa, *Herlitz*, *Om lagstiftning* s. 101.

Ks. näistä sekä muista asiaan liittyvistä seikoista *Rosenborg* s. 271 s.; *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 184 alaviite 92.

Vrt. alaviitteeseen 25.

⁴ Menettely muistuttaa Englannin parlamentissa keskiajalla noudatettua menettelytapaa. Kuninkaan asiana oli Englannissa neuvonantajien kanssa päättää, tarvittiinko statuuttia ja missä muodossa. Kuninkaan antama säädös ei useinkaan täyttänyt alahuoneen esittämiä toivomuksia. Niinpä alahuone otti 1400-luvun alusta lähtien tavakseen lähettää kuninkaalle anomuksen sijasta lakiesityksen muotoon kirjoitetun ehdotuksen. Kuninkaan tuli vain siihen myöntyä tai se torjua, vaikkakin hän tilaisuuden tullen katsoi voivansa muuttaa ehdotuksen tekstiä.

Herlitz, *Grunddragen* s. 85 ja s. 140 mainitsee, että kun valtiopäiville esitetyt valitukset toisinaan koskivat laajoja kansalaisryhmiä tai kokonaista säätyä, niitä voitiin pitää merkittävänä lainsäädännön muotona.

Säätyjen osuus oli muutenkin passiivinen lainsäädäntötyössä, mitä hallitsija johti 1500- ja 1600-luvulla antamalla esityksiä, *Herlitz*, *Grunddragen* s. 86 ja s. 140. Vapauden ajalla sen sijaan hallitus antoi esityksiä ja säädöilläkin oli käytettävissään useita aloitetapoja, m.t. s. 157.

⁵ Lakien antaminen enemmän tai vähemmän ilman säätyjen myötävaikutusta — tavallisesti jättämällä säätyjen osuus jälkikäteen annettavan hyväksymisen varaan — johtui etupäässä siitä, että tiettyä lakia pidettiin jostain syystä tilapäisen luontoisena. Ilman säätyjen etukäteishyväksymistä annetuista laeista mainittakoon vuoden 1667 merilaki sekä vuonna 1686 annetut testamenttisääntö ja kirkkolaki.

Lainsäädännön vapaamuotoisuudesta mainittakoon esimerkkinä, että kuningatar Kristiina antoi vuonna 1653 rangaistusjärjestyksen, siksi kunnes oli aikaa ja tilaisuutta tarkistaa laki ja laatia kaikkia rikosasioita koskeva pysyvä rangaistusjärjestys. Tämä säädös ei muuttanut maanlain tekstiä ja sillä katsottiin olevan väliaikainen luonne, sitä ei pidetty »varsinaisena» lakina. Yleensä ei sellaisia säädöksiä, jotka kohdistuivat tiettyihin rajoitettuihin kansalaisryhmiin tai koskivat rajoitettuja alueita, katsottu varsinaisiksi laeiksi. Niille ryhmille, joihin säädöksen vaikutus kohdistui, tarjottiin kuitenkin tilaisuus esittää oma mielipiteensä. Ks. *Lagerroth*, *StvT* 1940 s. 201; *Forsman* s. 227 s.; *Hermanson*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 341 s.

Vuoden 1653 rangaistusjärjestyksen johtolauseesta ks. *Posse* s. 80 s.

ka kuuluivat selvästi taloudellisen lainsäädännön alaan. Näissä oloissa oli säätyjen ja kuninkaan yhdessä antaman säädöksen muodollinen lainvoima vielä tuntematon. — Kun eräässä aikaisemmin julkaisussa tutkimuksessa olen verraten yksityiskohtaisesti selvittänyt Ruotsin vallan aikuiseen lainsäätämisyjärjestykseen liittyviä kysymyksiä, viitataan sanottuun tutkimukseen siltä osin kuin on kysymys lainsäädännöstä ennen vapauden aikaa.⁶

Vapauden aika. Karoliinisen yksinvaltiuden päätyttyä alkoi Ruotsissa ns. vapauden aika, jolloin säätyjen ja kuninkaan välinen toimivaltasuhde kääntyi säätyjen eduksi myös lainsäädäntökysymyksissä. Vuoden 1720 hallitusmuodon lainsäädäntöä koskevista säännöksistä on tärkein 4 §, jonka ensimmäinen lause kuului seuraavalla tavalla: »Ingen ny lag må stiftas och ständerne påträngas emot deras ja, samtycke och vedertagande, ej heller någon gammal lag, den med god vilja thera fångnan är, förvandlas, ändras eller afskaffas.»⁷ Saman pykälän toisessa lauseessa myönnettiin hallitsijalle valta valtiopäivien väliaikoina ja valtakunnan neuvoston suostumuksella antaa säännöksiä, jotka oli hyväksyttävä seuraavilla valtiopäivillä, mikäli niille haluttiin yleisen ja pysyvän lain voima ja vaikutus (provisorinen lainsäädäntö). Tästä voitaneen päätellä, että säädyille kuuluva lainsäädäntövalta tarkoitti lähinnä yleisten ja pysyvien sääntöjen antamista.

Vapauden aikana koko valtiovalta, myös lainsäädäntövalta, oli periaatteellisesti valtiosäännön mukaan säätyjen käsissä. Säätyjen toimivalta käsitettiin rajattomaksi eikä liioiteltane, jos todetaan, että vapauden aikana Ruotsi-Suomessa saatettiin voimaan kansansuvereniteetti, tosin vain neljän säädyn käyttämänä, useita vuosikymmeniä aikaisemmin kuin Ranskassa.⁸ *Browalliuksen* vuosien 1751—1752 valtiopäivillä

⁶ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 175 ss. *Runebyn* kirja antaa monipuolisen perustan 1600-luvun aatteellis-poliittisten virtausten ymmärtämiselle.

Kuninkaan valtaoikeuksista absolutismin aikana ks. *Lennart Thanner*, 1680 års statsrättsförklaring. Stockholm 1961.

⁷ Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien sanamuoto on saatu *Hildebrandin* teoksesta *Sveriges regeringsformer*. Vrt. *Runeby* s. 3—10.

⁸ Näin esim. *Wrede* s. 108 s.

Hermanson, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 344 mainitsee, että usein katsotaan lainsäädäntövallan vapauden aikana kuuluneen yksin säädyille, vaikka kuningas edelleen vahvisti lait kuten vuoden 1734 lain. Kuningas oli kuitenkin velvollinen aina vahvistamaan säätyjen hyväksymät säännökset, ks. vuoden 1723 valtiopäiväjärjestyksen 20 § ja vuonna 1720 annetun hallitsijan vakuutuksen 6 § (»att alltid instämma med samtliga riksens ständer»).

laatimassa muistiossa valtakunnan neuvostoa pidettiin vain säätyjen valtuutettuna.⁹ Kuninkaan, neuvoston, tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toimintaa alettiin pitää säätyjen antamana tehtävänä, joten säädöt voivat halutessaan ulottaa tarpeen mukaan toimivaltansa myös em. viranomaisten valtiosäännön mukaiselle toimialueelle.¹⁰ Kaikesta huolimatta kuningas säilytti todellisuudessa tietyn itsenäisen aseman lainsäädännössä, sillä säädöt jättivät edelleen säätämänsä lain viimeistelyn toisinaan kuninkaalle eikä niillä ollut useinkaan käytännössä tilaisuutta tarkastaa kuninkaan antamia säädöksiä.

Vuoden 1734 lain valmistelutyöt, sisällys ja vahvistussanat antavat aiheen olettaa, että lainsäätäjällä oli jo verraten selkeä käsitys siitä, mistä asioista oli säädettävä hallitsijan ja säätyjen yhteistoimin ja mitkä oli jätettävä kuninkaan taloudellisella lainsäädännöllä järjestettäväksi.¹¹ Kuninkaallisen majesteetin antamista lain vahvistussanoista ilmenee, että lakiin on otettu yksityistä elämää, oikeudenkäyttöä ja ulosottoa koskevat välttämättömmiä määräykset, kaikki mitä voitiin kutsua yleiseksi laiksi (negotia civilia, criminalia et judicialia). Siihen eivät kuuluneet julkisoikeudelliset säännökset eli kuninkaan ja säätyjen oikeudet (valtiosääntö); ei se, mikä koski yleisöä ja oli kuninkaan, hänen käskynhaltijainsa tai kollegioiden hallinnon alaisena; eivät privilegiot eikä taloudellinen ja politia-lainsäädäntö; eivätkä myöskään asiat, jotka oli käsiteltävä erittäin asetetuissa tuomioistuimissa.¹² Varsinkin talous- ja

Thulin s. 48 s. huomauttaa myös siitä, että kuninkaan lainsäädännölliset valta-oikeudet taloudellisen lainsäädännön alalla olivat tosiasiaa laajemmat kuin mitä perustuslakien sanamuodosta voisi päätellä. Vuoden 1734 laissa edellytettiin verraten laajaa taloudellista lainsäädäntövaltaa eikä valtiopäiville jäänyt käytännössä aikaa tarkastaa säännöllisesti provisorista lainsäädäntöä. Ks. samoin *Hannikainen* s. 367: »... jäi hallitukselle tosiasiallisesti sille vanhastaan kuulunut valta antaa asetuksia taloudellisista ja hallinnollisista asioista.»

⁹ Ks. *Lagerroth*, StvT 1940 s. 210. Kyseessä oli salaisen valiokunnan osaston antama »Betänkande angående irriga begrepp om fundamentallagar».

¹⁰ Ks. *Herlitz*, Grunddragen s. 162 ss. Säätyjen vallankäytöstä ks. *Tammio* s. 20 ss.; *Sipponen*, Poliitikka 1961 s. 186. Ks. myös alaviitettä 14.

¹¹ Ks. *Forsman* s. 427. Lakikirjaan oli periaatteessa otettava »allmänna lagbud», *Thulin* s. 52 s.

Ruotsissa nykyisin vuosittain julkaistu Sveriges rikes lag-niminen lakiteos on sisältönsä puolesta järjestetty edelleen vuoden 1734 lain kaarien mukaisesti. Siitä oikeudesta, joka »kaariajattelun» mukaan ei mahdu vuoden 1734 lain kaariin eli valtaosasta julkista oikeutta ei julkaista säännöllisesti erityistä lakiteosta, joskin osa julkisoikeudellisista säädöksistä sisältyy po. lakikirjan liiteosaan.

¹² Vuoden 1734 lain esipuhe ja vahvistussanat on julkaistu Suomen Laki-teoksen I osassa.

politiakysymykset olivat sellaisia, jotka eivät sopineet yleisellä lailla säädeltäviksi, sillä niitä koskevat säädökset oli tarkoitettu olemaan voimassa tietyn määräajan tai ne muuten sisältönsä takia helposti muuttuivat.

Vuoden 1734 lain esipuheessa on havaittavissa lain ja oikeuden rinnastaminen. Vaikka po. lakia valmisteltaessa ero yleisen ja erityisen lainsäädännön välillä korostui, kun päätettiin hylätä ajatus yhdestä ja yhtenäisestä laista (*corpus legum*), johon olisivat kuuluneet yleinen lainsäädäntö, taloudellinen lainsäädäntö ja valtio-oikeudelliset säädökset, ei kuitenkaan unohdettu, että kaikissa tarkoitetuissa tapauksissa kysymyksessä oli oikeuden luominen, oikeussääntöjen antaminen.

Lagerroth on sitä mieltä, että aineellisen lainsäädännön, so. yleisen lain, käsite kotiutui Ruotsiin vasta vapauden aikana.¹³ Edellä selostetusta hallitusmuodon 4 §:stä ilmeni mm. käsitys siitä, minkälaisia säännöksiä yleisten lakien tulisi sisältää. *Locken* ja *Montesquieun* vaikutuksesta vallanjako-oppi alkoi Ruotsissakin tulla tunnetuksi ja siihen nojaten alettiin vaatia, että säätyjen tuli antaa vain aineellista lakia koskevia eli yleisiä määräyksiä, sillä konkreettisista tapauksista määrääminen

Aina 1700-luvun loppupuolelle saakka käytettiin termiä »ekonomi- och politilag», johon luettiin käytännössä myös kuninkaan antamat hallintoa koskevat määräykset.

Thulin s. 32 s. teki käsitteellisen eron taloudellisen ja ns. hallinnollisen lainsäädännön välillä. Hän katsoi, että lakeihin kuuluivat ensinnäkin ne säännökset, joiden antamiseen osallistuivat valtiopäivät ja monarkki, sekä myös ne säännökset, joita monarkki antoi muista asioista. Viimeksimainitut saattoivat olla yhtä yleisiä kuin lakikirjaan otetut säädökset tai koskea erityisiä kansanluokkia tahi joitakin maan osia. Näiden lisäksi hallitsija antoi puhtaasti hallinnollisia sääntöjä.

Ks. myös *Posse* s. 330—335; *Hermanson & Kaira* s. 90 s.; *Rosenborg* s. 282; *Wilde* s. 17 s.

Herlitz I s. 10 s. huomauttaa, että 1660-luvulta lähtien norminmukaisuudelle alettiin antaa aikaisempaa suurempi merkitys. Hallintoa alettiin harjoittaa yleisten normien nojalla, ja hallintoviranomaisten hallintokoneiston ulkopuolelle ulottuneet päätökset saivat yhä enemmän yleisen normin muodon.

¹³ *Thulin* katsoo s. 52 ss., että vuoden 1734 lailla määrättiin aineellisiin perusteisiin, mitä asioita koskevat säännökset oli otettava yleiseen lakikirjaan. Perusteet ilmenevät lain vahvistussanoista ja siitä mitä lakiin otettiin, so. aineellisen lain käsite muuttuu aikakausien mukana. »Gränsen var betingad af samhällsutvecklingen», s. 54. Ks. myös *Lagerroth*, *StvT* 1940 s. 210 s. ja s. 215 ss. Hän tähdentää yleisyyden merkitystä lain tunnuksena.

Yleinen laki ja taloudellinen lainsäädäntö erotettiin toisistaan yleisyyden ja pysyvyyden perusteella. *Ius publicum* eli valtio-oikeus muodosti oman ryhmänsä. Myös taloudellisen lainsäädännön tuli omata tietty yleisyyden aste.

kuului kuninkaalle ja muille toimeenpanovallan viranomaisille. Valanjakoteoria vaikutti myös vastakkaisella, muissa maissa yleisellä tavalla: se johti säätyjen vallan korostamiseen. Jos lainsäädäntövaltaa pidettiin valtion korkeimpana toimintamuotona, saatettiin sen käyttäjät, säädyt, ajatella toimivallaltaan rajattomiksi ja pitää niiden jokaista päätöstä lainsäädäntötoimenä. Tällöin säädyt voisivat ylintä toimivaltaa käyttäessään antaa muitakin päätöksiä ja määräyksiä kuin yleisiä sääntöjä.¹⁴

Vapauden aikana pidettiin näin ollen yleisenä lakina sääntöä, joka täytti tietyt yleisyyteen ja pysyvyyteen nähden asetetut vaatimukset: sen tuli olla yleinen siinä mielessä, että se koski kaikkia alamaisia tai ainakin suuria kansanryhmiä, ja pysyvä siinä mielessä, että sen sisältöä ei tarvinnut usein muuttaa.¹⁵ Lagerroth sanoo: »Rent lokala och efemera yttringar av statsviljan kunde ej upphöjas till lag».¹⁶ Posse huomauttaa, että esimerkiksi maalaisten ja kaupunkilaisten elinkeinoja koskevia säädöksiä pidettiin kuitenkin yleiseen lakiin kuuluvina, sillä ne koskivat väestön kahta pääluokkaa.¹⁷

Kustaa III aikaiset perustuslait. Vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuonna 1789 annettu Yhdistys- ja vakuuskirja muodostivat monarkkisen, hallitsijavaltaisen valtiosäännön.¹⁸ Mitä tulee perustuslakien ja lakien

¹⁴ Näin säädyt käytännössä menettelivätkin, ks. I. Andersson s. 365 s.

¹⁵ Ks. *Hermanson & Kaira* s. 88 sekä alaviitettä 13. *Thulin* lausuu s. 58 s.: »En blick på den hist. utvecklingen hos oss, särskilt på stadfästelsen till 1734 års allmänna lag jemte de förarbeten, som föregingo denna, visar, att allmän lag här (so. 1809 HM:n 87 §:ssä) står i motsats ej allenast till individuel, utan äfven till speciel. Allmän lag bildar motsättning till stadganden, som afse ett mindre område, ett mindre antal personer eller endast en viss tid.»

¹⁶ *Lagerroth*, *StvT* 1940 s. 218.

¹⁷ Ks. *Posse* s. 338.

¹⁸ Vuoden 1772 HM:n 39 § kumosi kaikki vuodesta 1680 perustuslakeina annetut säädökset, joten Ruotsi-Suomen valtiosääntö palautui niiltä osin, joita hallitusmuoto tai vuonna 1789 annettu Yhdistys- ja vakuuskirja ei säännellyt, maanlain kuninkaankaareen ja vuoden 1617 valtiopäiväjärjestykseen. Lainsäädäntövallan käytöstä annettiin määräyksiä vuoden 1772 HM:ssa. Ks. *Hermanson*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 33.

Herlitz, *Grunddragen* s. 186 lausuu hallitusmuodon suorittamasta valtasuhteiden järjestelystä seuraavaa: »Regeringsformen ville åt konungen och ständerna anvisa var sitt kompetensområde och därmed trygga jämvikten i statslivet till bätnad för frihet och rättssäkerhet. Maktadelningen gick dock efter andra linjer än dem som anvisats i doktrinen. Konungens makt var sålunda ojämförligt starkare än ständernas; icke heller kännetecknas regeringsformen av den starka åtskillnad mellan statsmakternas funktioner, som utmärkte Montesquieus system.»

säättämiseen, hallitsijan valta oli säätyjen vallan rajoittama. Toisin kuin esim. oktrojoiduissa perustuslaeissa lähdettiin siitä peruskäsityksestä, että kuninkaan ja säätyjen toimivalta yleistä lakia koskevissa kysymyksissä oli samanarvoista.¹⁹

Hallitusmuodon 40 §:n mukaan kuningas ei saanut säätyjen tiedotta ja suostumuksetta saattaa voimaan uutta lakia eikä kumota vanhoja lakeja. Säätyjen toimivaltaa rajoitti vastaavasti hallitusmuodon 41 §. HM:n 42 §:ssä annettiin määräyksiä lakien säätämisyjärjestyksestä. Uudesta lakikysymyksestä (ny lagfråga)²⁰ tuli 43 §:n mukaan päättää siinä järjestyksessä kuin 42 § määräsi.

Säätyjen 1600-luvulla alkanut herääminen tietoisuuteen tehtävästään koko kansan edustajina oli vihdoinkin johtanut muodollisen lainsäädäntömenettelyn vahvistamiseen, joskin vielä melko vajavaisella tavalla. Vuoden 1617 valtiopäiväjärjestyksen mukaisesti kuningas oli saanut säätyjen ollessa eri mieltä valita sen mielipiteen, mitä hän piti parhaana. Vuoden 1723 valtiopäiväjärjestyksessä määrättiin, että kolmen säädyn yhtäpitävää päätöstä oli yleensä pidettävä säätyjen päätöksenä.²¹ Kun perustuslakeja²² 1700-luvun alkupuolella useampaan kertaan muutettiin, säädyn katsoivat voivansa kansan edustajina toimia uuden perustuslain säätäjinä, ja näin vakiintunutta menettelyä on tiukasti seurattu myös Suomessa (s. 356). Vuonna 1766 vahvistettiin erityinen järjestys perustuslakien säätämiseksi.²³ Ne oli käsiteltävä kaksilla valtiopäi-

¹⁹ Valtiosäännön oktrojoidulla tai oktrojoimattomalla luonteella oli myöhemmin tärkeä merkitys sitä tulkittaessa, ks. *Erich* I s. 44 ja II s. 444.

²⁰ Uusi lakikysymys tarkoitti asiaa, joka olisi otettu vuoden 1734 lakiin, mikäli se olisi tarkoitettua lakia säädettäessä jo esiintynyt ja tarvinnut sääntelyä, *Thulin* s. 49; *Palménin*, JFT 1865 s. 179 s. mukaan se tarkoitti kysymystä, joka olisi pitänyt ottaa vuoden 1734 lakiin; *Hermansonin*, Lausuntoja s. 48 ja s. 184 s. mukaan se tarkoitti kysymystä, jota ei ollut ennestään lainsäädännöllä järjestetty ja joka ei ollut tavanomaisen oikeuden perusteella luettavissa taloudellisen lainsäädännön alaan.

²¹ Ks. *Herlitz*, Grunddragen s. 158; *Hermanson*, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt s. 236.

²² *Weissenbergin* komitea lausuu, Inledande motivering s. 4, että Kaarle XI antamassa kuninkaan vakuutuksessa ensi kerran käytettiin termiä »fundamentallag», jonka asemesta 1700-luvun loppupuolella alettiin käyttää termiä »grundlag». Nimityksillä tarkoitettiin lakia, joka on muita tärkeämpi ja luo perustan sekä valtion että kirkon organisaatiolle. Vrt. kuitenkin *Runeby* s. 127, jonka mukaan *Stiernhielm* jo 1600-luvun alkupuoliskolla käytti fundamentallag-käsitettä. Ks. myös m.t. s. 178—181, s. 205 ja s. 239 s.

²³ Ks. *Utdrag utur alla ifrån 1764 års slut utkomne publique handlingar ... VIII*, Stockholm 1774, jonka sivulta 7297 alkaa Förrdning til befrämjande af lagar-

villä. Ensimmäisillä valtiopäivillä päätettiin lain sanamuodosta, ja seuraavilla valtiopäivillä lakiehdotus oli muuttamattomana hyväksyttävä kaikkien säätyjen suostumuksella. Vuoden 1786 valtiopäivillä määrättiin vielä, että kolmen säädyn enemmistö merkitsi »riksens ständers tankar» sellaisissa lakiasioissa, jotka eivät koskeneet perustuslakia, privilegioita eivätkä suostuntoja.²⁴ Jos kaksi säätyä oli kahta vastassa, asia raukesi. Lainsäädäntöön tarvittiin täten joissakin kysymyksissä hallitsijan ja kaikkien säätyjen yksimielinen päätös, toisissa hallitsijan ja säätyjen enemmistön päätös sekä eräissä ainoastaan hallitsijan päätös.

Kuningas säilytti ilman hallitusmuodon nimenomaista määräystäkin hänelle vuoden 1734 lain vahvistussanoissa tunnustetun taloudellisen lainsäätämismääräyksen. Itse asiassa kuningas edellytti, että hänelle hallitusmuodon 2 §:n mukaan kuuluva valta hallita valtakuntaa sisälsi toimivallan antaa valtakunnan sisäistä hallintoa, taloudellisia asioita, kauppaa, politiakysymyksiä ja sotilashallintoa koskevia säännöksiä.²⁵ Vuosina 1773 ja 1798 annettiin hallinnollisessa

nes behörige verkställighet bland rikets ämbetsmän och öfrige undersåtare 12. 11. 1766, 11. kohta. Ks. *Kastari*, JFT 1962 s. 133.

Voidaan tavallaan paradoksaalisesti huomauttaa, että itse asiassa perustuslain käsite näyttää selkiytyneen ennen lain käsitettä, jota vaivasi lainsäädännön ja hallinnon välisen rajan käymättömyys.

Weissenbergin komitea, Inledande motivering s. 5 toteaa, että aikaisemminkin, esim. vuoden 1723 valtiopäiväjärjestyksessä, oli pyritty antamaan perustuslailla tavallista lakia paremman kestävyuden tae. Kysymyksissä, jotka koskivat säätyjen vapautta sekä itsekunkin säädyn saavutettuja oikeuksia, vaadittiin kaikkien säätyjen yksimielinen päätös. Tämä kohta tulkittiin kuitenkin tarkoittamaan vain kuninkaan vallan laajentamisen estämistä. Se ei koskenut perustuslain muuttamista tai uuden perustuslain säätämistä, ellei samalla ollut kyseessä kuninkaan vallan laajentaminen, minkä takia pidettiin tarpeellisenä antaa tässä viitteessä tarkoitettu asetus.

²⁴ Vuoden 1772 HM oli tulkittavissa niin, että perustuslain säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen edellytti sanotun HM:n 39 ja 57 §:n sekä vahvistuksen mukaisesti kaikkien säätyjen sekä kuninkaan suostumusta. Ks. *Hildebrand*, *Sve-riges regeringsformer* s. 138, alaviite 42 §:n kohdalla; *Hermanson*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 295. Samoin *Palmén*, JFT 1865 s. 164 s., joka huomauttaa, että perustuslainsäätämisyjärjestystä vuoden 1772 HM:ssa järjestävät säännökset eivät suinkaan olleet selviä, vaan vaativat huolellista tulkintaa. Ks. myös *Weissenbergin komitea*, Inledande motivering s. 13.

²⁵ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 188; *Puhakka*, *Laki ja asetus* s. 60; *Lagerroth*, *StvT* 1940 s. 220 s. *Thulin* lausuu s. 49—52, että hallinnollinen lainsäädäntövalta katsottiin hallitsijalle kuuluvaksi ennen vuotta 1680 vallinneen oikeustilan perusteella, joskaan ei yhtä laajana.

järjestyksessä konkurssisääntö ja vuonna 1798 ulosottosääntö, joten hallitsija itse asiassa käytteli lainsäädäntövaltaa myös yleisen lain alueella.

Kun Suomi joutui Venäjän keisarikunnan yhteyteen, Kustaa III perustuslakien sisältämää lain käsitettä ei ollut vielä ehditty tarkemmin tutkia. Ruotsissa säädettiin vuonna 1809 uusi hallitusmuoto, joten suomalainen oikeustiede joutui selvittelemään Suomessa aina itsenäisyyteen saakka voimassa olleita Kustaa III aikaisia perustuslakeja itsenäisesti. Maan valtiollisessa elämässä vallitsi kuitenkin vuoteen 1863 eli säätyvaltiopäivien koollekutsumiseen saakka hiljainen aikakausi. Vasta maan valtioelämän vilkastuessa alkoi ilmestyä myös valtio-oikeudellista kirjallisuutta. Sillä on kuitenkin niin läheiset yhteydet nykyisen valtiosäännön mukaiseen lain ja asetuksen käsitteeseen, että viimeksi kuluneiden sadan vuoden aikana esitetyjä lainsäädäntöä koskevia käsityksiä on tarkoituksenmukaista käsitellä samassa yhteydessä jäljempänä.

Yhteenvetona edellä esitetystä voidaan todeta, että kansa ja hallitsija ovat yhdessä säätäneet lakeja Ruotsi-Suomessa, minkä lisäksi hallitsijalla on ollut mahdollisuus antaa oikeussääntöjä itsenäisen ns. taloudellisen lainsäädäntövallan nojalla. On vaikeaa saada yksityiskohdittain selville, mitä lailla keskiajalla tarkoitettiin. Luultavasti ajateltiin lähinnä sellaisia oikeussääntöjä, jotka koskivat yksityisen kansalaisen oikeudellista asemaa ja joihin siitä syystä oli saatava kansan suostumus. Ainakin niillä ja joskus vain niillä, joiden oikeuksiin lailla puututtiin, oli oikeus osallistua lakien antamiseen.

Vielä 1600-luvulla oli epäselvää, miten tarkoin valtiopäivien tahto oli saapa laissa ilmaisunsa. Lainsäädännön ulkonaiset muodot kuitenkin vakaantuivat 1700-luvulla, ja kuninkaan yksin harjoittama lainsäädäntö rajoitettiin taloudellisen lainsäädännön alalle.²⁶ Kuningas ja valtiopäivät esiintyivät yleiseen lakiin nähden periaatteessa tasaveroisina lainsäätäji-

²⁶ Valtion päämiehelle kuuluvaa valtaa antaa säädöksiä nimitettiin lainsäädäntö(lagstiftning)vallaksi, ks. *Forsman* s. 181; *Hermanson*, *Om lagstiftningen* s. 33; *Thulin* s. 33.

Ruotsin vuoden 1809 HM:n 89 §, joka tarkoittaa kuninkaan taloudellista lainsäädäntövaltaa, alkaa seuraavasti: »Uti riksens kamrar må frågor väckas om förändring, förklaring och upphävande af lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra; om sådana nya lagars stiftande ...» (muut. 1865–66).

Palmén, JFT 1865 s. 179 lausui, että hallitsijalle kuului taloudellista lainsäädäntövaltaa myös vuoden 1734 lain mukaisesti po. laissa olevien periaatteiden kehittämistä varten. Kun vuoden 1734 lain säännöksiä ei voitu muuttaa ilman säätyjen myötävaikutusta, hallitsijan oikeus säännellä talous-, politia- ja hallintoasioita oli sidottu 1734 lain säännöksillä, mikäli ne koskivat mainittuja asioita.

nä; kummankin lainsäädännölliset oikeudet nojautuivat perustuslakeihin. Lainsäädäntövallan kehitys Ruotsi-Suomessa on näinollen pikemminkin rinnastettavissa lainsäädäntövallan kehitykseen Englannissa²⁷ kuin esimerkiksi Saksassa. *Hermanson* luonnehtii Ruotsin ja Suomen valtiollisen yhteyden Suomelle perinnöksi jättämää lainsäätämisyjärjestystä seuraavasti: »Ennen 1919 vuoden hallitusmuotoa meillä voimassa olleen valtiosäännön mukaan oli meillä sääntö tämä: Lain säätämiseen myötävaikuttavat hallitsija ja kansanedustus, kuitenkin niin, että asetuksia asioista, jotka tavanomaisen oikeuden mukaan ovat luettavat n.s. taloudellisen lainsäädännön alaan, voitiin antaa kansanedustuksen myötävaikutuksesta, mutta jos viimeksi sanotun laisia säännöksiä oli syntynyt kansanedustuksen myötävaikutuksella, ei niitä voitu muussa järjestyksessä muuttaa, vaan niillä oli yleisen ja pysyvän lain voima.»²⁸

B. Lain ja asetuksen käsitteellisen merkityksen selveneminen

Niin kauan kuin säätyjen myötävaikutus lainsäädännössä rajoittui vain maakunnan tahi kaupunkien lain taikka myöhemmin yleisen maanlain antamiseen, voitiin sanoa, että tällainen laki sisälsi kaikki kuninkaan ja kansan tai sen edustajien yhdessä säätämät oikeussäännöt. Säädyt alkoivat kuitenkin ottaa osaa myös sellaisten säännösten antamiseen, jotka eivät tarkoittaneet yleisen lain säätämistä tai sen säännösten muuttamista, vaan uusien, yleiselle laille entuudestaan tuntemattomien oikeussäännösten noudatettavaksi vahvistamista. Laki-termin entinen rajoitettu merkitys säilyi tästä huolimatta.²⁹ Laajoja lakikodifikaatioita nimitettiin myös usein laiksi, so. maanlaki ei enää sisältänyt kaikkia hallitsijan ja valtiopäivien yhdessä antamia säädöksiä.

Nimistö oli varsin kirjavaa. *Schmedemannin* vuonna 1706 julkaisemasta säädösluettelosta³⁰ havaitaan, että hallitsijan antamien säädösten nimityksenä oli mm. edikti, kirje, käsky, käskykirje, mandaatti, ordinan-

²⁷ Ks. *Lagerroth*, Den svenska landslagens författning s. 127 ss.

²⁸ *Hermanson*, Lausuntoja s. 48. *Weissenbergin komitea*, Inledande motivering s. 1 piti tehtävänään voimassa olevien perustuslainsäädännösten kodifioimista siitä riippumatta, olivatko ne kirjoitettua tai tavanmukaista oikeutta, joten ks. myös komitean hallitusmuotoehdotuksen lainsäädäntöä koskevia pykälä (63—64 §).

²⁹ Ks. *Thulin* s. 243—248.

³⁰ Ks. *Joh. Schmedemann*, Kongl. Stadgar, Förordningar, Bref och Resolutioner ifrån Åhr 1528 in til 1701, Angående Justitiae- och Executions-Åhrender. Stockholm 1706. Ks. myös *Hermanson*, Föreläsningar öfver förvaltningsrätt s. 22—27.

tia, patentti, plakaatti, päätös, selitys ja sääntö. 1600-luvun loppupuolelta alkaen käytetään myös termiä asetus (förordning). Schmedemann rinnastaa teoksensa esipuheessa useasti lain ja asetuksen (Stadgar och Förordningar jemte sielfva Lagen).

Venäjän vallan alkuaikoina Suomessa käytettiin edelleen Ruotsin vallan aikaista terminologiaa. Vuoden 1734 laki oli »lag», mutta myös tärkeitä ja laajoja valtiopäivien myötävaikutuksella syntyneitä säädöksiä nimitettiin laeiksi. Författning-sanaa käytettiin yleensä muista korkeimman valtiovallan haltijan eli hallitsijan yleisesti noudatettavaksi julkaisemista säädöksistä siitä riippumatta, perustuivatko ne hallitsijan ja valtiopäivien yhtäpitävään tahdonilmaisuun vai olivatko ne hallitsijan yksin antamia.³¹ Hermanson huomauttaa, että säätyjen osallistuminen säädöksestä päättämiseen ei riittänyt Ruotsissa ja Suomessa rajoittamaan laki-nimitystä vain tällaiseen säädökseen.³² Voitiin esimerkiksi sanoa, että »asetukset» sisälsivät lakikysymyksiä tai että taloudellinen lainsäädäntövalta kuului yksin hallitsijalle. Perustuslaki-termillä on sen sijaan Hermansonin mielestä aina tarkoitettu muodollista

³¹ Korkein valtiovalta kuului maamme itsenäistymiseen saakka hallitsijalle, mutta lakien säätämisessä oli sekä hallitsijan että valtiopäivien suostumus välttämätön. Asetus-termiä saatettiin käyttää jopa perustuslakia muuttavista säädöksistä, ks. esim. Asetus, jolla muuta kristittyä uskonoppia kuin ewankelis-luterilaista olevalle Suomen kansalaiselle myönnetään oikeus olla wirka- ja palwelusmiehenä maassa 11. 11. 1889.

Hermanson, Föreläsningar öfver förvaltningsrätt s. 22 lausuu, että vanhoissa asiakirjoissa käytetään termejä »lag och författning». Viimeksi mainitut olivat hallitsijan, myöhemmin 1800-luvulla myös senaatin antamia yleisiä säädöksiä, joiden eräs laji oli asetus (förordning).

Palmén, JFT 1865 s. 166 mainitsee, että käytännössä nimitettiin jokaista lakien kokoelmaa — vuoden 1734 laki, vuoden 1683 kirkkolaki jne. — laiksi erotukseksi myöhemmin författningar-nimellä käyneistä säädöksistä, jotka muuttivat tai selittivät lakia. Teoriassa on joskus laiksi nimitetty kaikkia hallitsijan ja säätyjen yhteistoimin antamia säädöksiä, kun taas författning-termi tarkoitti hallitsijan tai hänen alaistensa viranomaisten antamaa määräystä. »Härtill hafva några lagt den inre eller materiella skillnad, att lag vore en allmän eller för alla gällande rättsbestämning, och således af antingen civilt eller kriminelt innehåll; författning deremot en utveckling i detalj af hvad lagen i allmänna principer innehåller.» Palménin mielestä tällainen ero ei kuitenkaan vastannut oikeustodellisuutta, koska käytännössä ns. författning kykeni muuttamaan myös vuoden 1734 lakia. Sivuilla 167 ss. Palmén antaa oikeushistoriallisen katsauksen. Vrt. myös Hermanson, Om lagstiftningen s. 31 alaviite.

³² Ks. Hermanson, Om lagstiftningen s. 31 alaviite. Historiikista ks. Hermanson & Kaira s. 85—95.

perustuslakia.³³ — Säädöksen nimestä ei näin ollen useinkaan voinut varmuudella päätellä, kuka sen oli antanut ja minkälaisia määräyksiä se sisälsi.³⁴

Merikoski on osoittanut, että suomen kielessä käytettiin laki-sanaa jo 1500-luvulla ja että asetus-termi vakiintui kieleemme seuraavalla vuosisadalla.³⁵ Kielellisiä ilmaisumahdollisuuksia ei näin ollen olisi puuttunut, mikäli hallitsijan yhdessä valtiopäivien kanssa ja hallitsijan yksin päättämistä säädöksistä olisi johdonmukaisesti haluttu käyttää eri nimityksiä.

Ruotsin hallitusmuodon 87 ja 89 §:ssä määrätään, että lakia (lag) voidaan eräissä asioissa säätää vain hallitsijan ja valtiopäivien yhteistoimin, mutta tietyistä asioista hallitsija voi yksinkin antaa säädöksiä. Laki-termiä on kuitenkin 1880-luvulta lähtien alettu Ruotsissa johdonmukaisesti käyttää tarkoittamaan säädöksen laajuudesta riippumatta ainoastaan kuninkaan ja valtiopäivien hallitusmuodon 87 §:n mukaan yhdessä säätämää säädöstä.³⁶

Myös Suomessa alkoi 1800-luvun lopulla, valtiopäivien merkityksen kasvaessa, vakiintua se käsitys, että laiksi tulisi nimittää ainoastaan hallitsijan ja valtiopäivien yhdessä antamia säädöksiä. Asetus-termillä olisi tarkoitettu ainoastaan hallitsijan yksin taloudellisen lainsäädäntövaltansa perusteella antamia säädöksiä. Niinpä esim. vuonna 1863 kokoontuneilla valtiopäivillä hyväksytty keisarillinen esitys nimettömistä eli osake-yhdyskunnista julkaistiin asetuskokoelmassa 24. 11. 1864 annetun keisarillisen majesteetin armollisen asetuksen nimellä, mutta po. asetuksen uudistamista koskeva keisarillinen esitys tarkoitti lakia osakeyhtiöstä, minkä nimisenä säädös annettiin 2. 5. 1895. Varsinkin laajoja ja merkittäviä lainsäädäntötoimia, joihin myös säätyvaltiopäivät osallistuivat — kirkkolaki v. 1869, merilaki v. 1873 ja asevelvollisuuslaki v. 1878 — vahvistettiin ja julkaistiin lain nimisenä. Mainittakoon kuitenkin, että esim. 9. 4. 1877 annettu rangaistuslaki Suomen sotaväelle annettiin ilman säätyjen myötävaikutusta.

Edellä selostettu kehityssuuntaus johti muodollisen lain merkityksen korostumiseen ja esti — laille vanhastaan tunnusomaista yleisyyttä

³³ Ks. alaviitettä 32.

³⁴ Ks. *Willgren* s. 253 s.; *Erich* II s. 175; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 63. Vrt. myös *Merikoski*, Lm 1939 s. 439.

³⁵ Ks. *Merikoski*, Lm 1939 s. 435 s.

³⁶ Ks. *Herlitz* II s. 86 alaviite; *Thulin* s. 248; *Malmgren*, Sveriges grundlagar s. 98.

Nykyisestä käytännöstä ks. *Herlitz*, FT 1939 s. 285 s.

lukuunottamatta — antamasta laille muita aineellisia tunnusmerkkejä, mihin mahdollisuuteen sekä Palmén että Hermanson viittasivat 1800-luvulla valtiopäiväelämän alkamisen jälkeen ilmestyneissä julkaisuisaan. Muodollisiin kriteereihin perustuva terminologia katsottiin jo siinä määrin vakiintuneeksi, että Mechelinin senaatin laatimassa ehdotuksessa uudeksi hallitusmuodoksi vuonna 1906 lausuttiin seuraavaa: »52 §:n 3 mom. säättää, että jokaista lakisäädettä, joka syntyy Keisarin ja Suuriruhtinaan sekä Eduskunnan yhtäpitävän päätöksen perusteella, vast'edes on kutsuttava laiksi. Täten saadaan myöskin käytännölliseltä kannalta hyötyä tuottavalla tavalla erotetuksi toiselta puolen laki, Hallitsijan ja Eduskunnan säätämä, sekä toiselta asetus, jota nimitystä tulisi, niinkuin 11 §:stä näkyy, käytettäväksi kaikista säännöksistä, jotka hallitsija yksin antaa. Puheenalaista erotusta ei ole, niinkuin tietty, tätä ennen noudatettu, vaan on viime aikoihin asti, jolloin tuohon menettelytapaan on ruvettu kallistumaan, semmoisiakin lakisäädettä, jotka on annettu Valtiosäätyjen myötävaikutuksella, kutsuttu asetuksiksi, kun ne eivät ole käsittäneet suurempaa oikeudenalaa.»³⁷ Eduskuntauudistuksen jälkeen vuosina 1906—1908 nimitettiin myös eduskunnan hyväksymiä uusia säädöksiä johdonmukaisesti laeiksi ja hallitsijan yksin antamia säädöksiä asetuksiksi.³⁸

Tästä menettelystä jouduttiin kuitenkin luopumaan venäläisten painostuksen vuoksi jo vuoden 1908 valtiopäivillä, jottei hallitsija kieltäytyisi vahvistamasta eduskunnan hyväksymiä säädöksiä; suurten lainsäädännöllisten uudistusten toteutuminen olisi muutoin vaarannettu muodollisten syiden takia.³⁹ Tästä johtuu, että sellaiset eduskunnan hyväksymät tärkeät lainsäädäntötoimet kuin ns. maanvuokra-asetus v. 1909 ja A jakolaitoksesta v. 1916 annettiin asetuksen nimisinä. Suomen asetuskokoelmassa ei vuodesta 1909 Venäjällä vuonna 1917 tapahtuneeseen maaliskuun vallankumoukseen saakka tavata yhtään suomalaista laki-nimistä säädöstä.

Vuoden 1919 hallitusmuodossa tehdään ero eduskunnan myötävaikutuksella syntyneiden lakien sekä taloudellisessa eli hallinnollisessa

³⁷ *Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys* s. 8 s.

³⁸ *Hermanson, Lausuntoja* s. 337 pitää tarpeellisena — ilmeisestikin ottaen huomioon venäläisten vallanpitäjien tosiasiallisen painostuksen lausunnon antamisaikaan v. 1908 — puolustella tekstissä tarkoitettua laki-termin aikaisemmasta poikkeavaa käyttöä sillä, että jokaista eduskunnan hyväksymää ja hallitsijan vahvistamaa sääntöä voidaan pitää osana maan laista, mitä ei voida muuttaa muuten kuin hallitsijan ja eduskunnan yhteistoimin.

³⁹ Ks. *Ståhlberg, Lm* 1912 s. 206.

lainsäätämisyjärjestyksessä, so. presidentin asetuksina tai valtioneuvoston päätösten nimisinä asetuksina annettujen säädösten välillä. Hallitusmuoto vakiinnutti valtion päämiehen ja kansaneduskunnan yhdessä antamien säädösten (lait) sekä valtion päämiehen tai valtioneuvoston yksin antamien säädösten (asetukset) asiasisällön Ruotsi-Suomen oikeuden traditioiden mukaisesti,⁴⁰ vaikkakaan sen käyttämää terminologiaa ei voida pitää täysin selkeänä (s. 250 ss.).⁴¹

C. Laki- ja asetus-termien merkitys voimassa olevissa perustuslaeissa

Puhakka katsoo, että hallitusmuodon lakikäsite on 5 §:ää lukuun ottamatta muodollinen.⁴² Hän perustelee käsitystään sillä, että hallitusmuodon laatijat tunsivat lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteet eivätkä käyttäneet niitä ristiriitaisesti ilman vahvoja perusteita. Jos voidaan varmasti päätellä, että laki- tai asetus-termiä jossakin hallitusmuodon säännöksessä käytetään tietyssä, muodollisessa tai aineellisessa merkityksessä, voidaan tästä saada pysyvä kiintopiste po. termien merkitysisisällön selvittämiseksi muissakin tapauksissa.

⁴⁰ Ks. *Erich II* s. 174; *Hermanson & Kaira* s. 30 s.; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 63; sama, *Lainsäädäntö* s. 221. *Weissenbergin komitea*, *Motiv* s. 125 lausuu lakitermin käytöstä vuoden 1772 HM:ssa seuraavaa: »Dermed bör förstås alla de lagar, stadgar och förordningar, vare sig af grundlags, allmän lags eller annan natur, hvilka äro grundade på samfäldt beslut af Regenten och Representationen — frihetstidens ekonomiska förordningar naturligtvis dock undantagna.» Vrt. myös perustuslakivaliokunnan mietintöä 3/1918 Vp s. 7 (HEs 4/1917 II Vp laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista): »Valiokunta tahtoo edelleen huomauttaa, että laki-sanaa on lakiehdotuksessa, samalla tavoin kuin edellämainituissa hallitusmuotoehdotuksissa, käytetty merkitsemään eduskunnan myötävaikutuksella syntynyttä lakia»; samoin *Perustuslakikomitean mietintö* 7 s. 37.

Terminologia ei ollut itsenäisyytemme alkuvuosina täysin vakiintunutta, ks. esim. valtioneuvoston hyväksymiä ja vahvistamia asetuksia margariinin ja muiden ravintorasvojen väliaikaisesta valmistuksesta ja kaupasta 28. 2. 1919/21 sekä Sosialiministeriön Raittiusosastosta 7. 5. 1919/66. Verotuksesta annettiin A perintö- ja lahjaveron koroitusta koskevan suostunnan jatkamisesta vuoden 1921 loppuun 25. 2. 1921/50. *Elinkeinolain* 27. 9. 1919/122 1.2 §:ssä lausutaan: »Tätä asetusta on sovellutettava myöskin laillisesti perustettuun yhtiöön».

Ks. myös alaviitteitä 1—3, 12—13 ja 31.

⁴¹ Ks. *Merikosken* lausumaa, alaviite 34.

⁴² Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 64 s.

Puhakan mukaan ainakin HM:n 28 §:ssä asetus-sana tarkoittaa ns. muodollista asetusta.⁴³ Johdonmukaisuuden takia hallitusmuodossa tarkoitetaan kaikissa muissakin tapauksissa asetuksella muodollista asetusta. Jos vuorostaan hallitusmuodon lakikäsité olisi aineellinen, sen laki- ja asetuskäsitteet olisivat ristiriidassa keskenään. Kun näin ei ilmeisesti ole asianlaita, myös lain käsite on hallitusmuodossa muodollinen. Puhakan antamaa selitystä heikentää kuitenkin se, että hän itsekin myöntää laki-termiä käytetyn HM:n 5 §:ssä aineellisessa merkityksessä.⁴⁴ Seuraavasta vertailutaulukosta ilmeneekin, että hallitusmuodon terminologia ei ole sillä tavoin johdonmukainen kuin Puhakka ajatteli.

Eräiden tutkijain⁴⁵ käsitykset ilmenevät taulukosta, mihin on merkitty, missä hallitusmuodon pykälissä laki-sanalla tai sen johdannaisilla tarkoitetaan tutkijan mielestä ainakin aineellista lakia:

HM §	Erich	Hermanson & Kaira	Purhonen	Sipponen
2	x	x	x	x
5	x	x	x	x
8	x	—	x	x
10	—	—	—	x
13	x	x	x	x
24	x	—	—	x
35	x	x	x	x
45	x	x	x	x
46	x	x	x	x
47	x	x	x	x
48	x	x	x	x
49	—	x	x	x
59	—	—	—	x
70	—	x	x	x
71	—	x	x	x
91	—	—	—	x
92	x	x	x	x
93	x	x	x	x

⁴³ Ks. Puhakka, Laki ja asetus s. 66. Tämä johtuu siitä, että HM:n 28 §:n mukaan voidaan kiistatta aineellisia lakeja antaa myös asetuksella.

⁴⁴ Kun asiasta huomautettiin, Puhakka lausui (DL 1926 s. 14), että missään muussa hallitusmuodon kohdassa kysymys ei ole yhtä selvä ja riidaton kuin 5 §:n kohdalla.

⁴⁵ Ks. Erich II s. 175, 180 ja I s. 105 alaviite 1; Hermanson & Kaira s. 31; Purhonen, Lm 1956 s. 818 s. ja s. 821.

Olen lukenut useaan eri kertaan hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen saadakseni selville, milloin käytetyt termit on ymmärrettävä aineellisessa, milloin muodollisessa mielessä. Kun tulokset muodostuivat joka kerran käytännöllisesti katsoen samoiksi, lienee aineellisen ja muodollisen lain erottamisella toisistaan ainakin tiettyä sisäistä johdonmukaisuutta, tiettyä objektiivisuutta.

Ne tapaukset, joissa laki- sanaa ja varsinkin sen johdannaisia käytetään hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä tarkoittamaan ainakin ns. aineellista lakia, ovat ryhmiteltävissä seuraavalla tavalla:

1. Laki- tai laillinen- termillä tarkoitetaan koko oikeusjärjestystä: HM:n 5, 13, 24, 46. 1, 70. 2, 91. 1 ja 92. 1 §, VJ:n 57 §.

2. Lainsäädäntö- termillä tarkoitetaan useasti kaikkien oikeusjärjestykseen kuuluvien yleisten säädösten antamista tai niiden sisältöä,⁴⁶ HM:n 49. 3 §; VJ:n 46. 1 §. HM:n 2. 2 § on myös tavallisesti tulkittu em. tavalla; tällainen tulkinta joutuu lähtemään siitä, että HM:n 2. 2 § verrattuna HM:n 21 ja 28 §:ään on sittenkin keskeisestä merkityksestään huolimatta ohjelmaluontoinen, koska siitä on HM:ssa poikkeuksia.⁴⁶ HM:n 58 §:ssä esitetään kuitenkin muodollisen lain tai asetuksen muutos lainsäädäntötoimen sisältönä. HM:n 33. 1 §:ssä ja VJ:n 69. 1 §:ssä lainsäädännöllä tarkoitetaan muodollisia lakeja.

3. Lainvastaisuudella tai lainmukaisuudella, lain tai lakien noudattamisella tarkoitetaan oikeusjärjestyksen mukaisuutta ja oikeusjärjestyksen noudattamista: HM:n 35, 45, 46. 1, 47, 48. 1, 49. 1, 59. 1, 71. 1 ja 93. 2 §; VJ:n 38 ja 46. 4 §.⁴⁷

4. HM käyttää eräissä muissakin säännöksissä — esim. Yhdistyslain 1. 1 §:ssä — tavattavaa sanontaa lakien ja hyvien tapojen mukaisuudesta (HM:n 8 ja 10. 1 §); VJ:ssä puhutaan taas laillisesta esteestä (10 §).

Asetus- sanaa käytetään perustuslaeissa yksinomaan muodollisessa merkityksessä, HM:n 21, 22, 28, 38. 2, 40. 1, 41. 1, 44. 2, 58, 67, 68. 1, 77. 2, 85 ja 95. 2 § sekä VJ:n 22. 1 §. HM:n 92. 2 §:ssä asetus-termi on asetettu perustuslain tai muun lain vastakohtaksi, joten sillä tarkoitetaan muodollista asetusta. Kun myöskään VNp, ministeriön päätös ym. asetusta hierarkkisesti alemmanasteinen säädös ei saa olla vastoin perustuslakia tai lakia, on HM:n 92. 2 § a maiore ad minus- periaatteen mukaisesti tulkittu siten, että siinä asetus-sanalla tarkoitetaan kaikkia hierarkkisesti lakia alemmanasteisia säädöksiä.

⁴⁶ Lainsäädäntö-termin käsittäminen HM:n 2.2 §:ssä »värittömäksi», ei sen enempää aineelliseksi kuin muodolliseksiakaan, on tietenkin mahdollista, ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 65. Omasta puolestani ymmärrän lainsäädäntö-termin tässä kohdassa sekä aineellisessa että muodollisessa mielessä tarkoitetuksi, ks. VI. 1. Kantani muistuttaa asiallisesti Puhakan kantaa siinä, että mielestäni po. momentin sanonnan ei voida apriorisesti katsoa tarkoittavan pelkästään muodollista tai aineellista lainsäädäntöä.

⁴⁷ HM:n 35 ja 45 §:n sanamuoto ei tältä osin ole ehkä aivan kiistatta tulkittavissa tekstissä tarkoitettulla tavalla, mutta tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta syventyä asiaan yksityiskohtaisemmin.

Valtioneuvoston päätös-nimitystä käytetään vain muodollisessa merkityksessä, HM:n 44. 2 §.

Laki- ja lainsäädäntö-termejä käytetään noin viidessäkymmenessä hallitusmuodon pykälässä muodollisessa merkityksessä ja parissakymmenessä pykälässä myös/tai ainoastaan aineellisessa merkityksessä. Valtiopäiväjärjestyksessä laki-sanaa on käytetty yli kahdessakymmenessä pykälässä muodollisessa merkityksessä, mutta eräitä sen johdannaisia muutaman kerran myös aineellisessa merkityksessä. Perustuslakitermiä käytetään säännönmukaisesti siten, että se (HM:n 35, 59. 1, 92. 2, 95. 1 §; VJ:n 11, 25. 3, 46. 1, 55. 1, 63. 2, 67, 72, 80, 94 §) on tulkittavissa tarkoittamaan ainakin korotetun muodollisen lainvoiman omaavia lakeja.⁴⁸

Asetus- ja valtioneuvoston päätös-termien merkitys hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä on yksistään muodollinen.

Kun ainakaan Erich ei ole tarkoittanut luetella teoksissaan tyhjentävästi kaikkia niitä hallitusmuodon pykäläiä, joissa laki-termiä käytetään aineellisessa merkityksessä, eivätkä vertailutaulukossa mainitut tutkijat yleensä ole kiinnittäneet huomiota laki-sanalan johdannaisiin, edellä esitetty vertailu osoittaa jotensakin laajaa yksimielisyyttä oikeustieteen piirissä siitä, milloin laki- ja lainsäädäntö-termejä on käytetty hallitusmuodossa ainakin aineellisessa merkityksessä. Tämä antaa perustan hallitusmuodon verrattain yhtenäiselle tulkinnalle po. kysymyksessä.

D. Lain ja asetuksen kaksinaiskäsité Suomen oikeudessa

Hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä käytetään siis lakitermiä siten, että se voidaan ymmärtää toisissa kohdin aineellisessa, toisissa muodollisessa mielessä. Termin käytössä ei liene pyrittykään tiukkaan johdonmukaisuuteen, vaan siinä heijastuvat termin historiallinen merkityssisältö samoin kuin maamme oikeustieteessä hyväksytty lain ja asetuksen kaksinaiskäsité. Kun perustuslaeissa ei määritellä yleisellä tavalla laki- ja asetus-termien sisältöä, po. termeillä ja niiden johdannaisilla ei ole itsenäistä perustuslaissa vahvistettua sisältöä. Asia-

⁴⁸ Valtiosääntö- ja perustuslaki-termien käyttöön ja merkitykseen maamme perustuslaeissa ja etenkin HM:n 1 §:ssä en puutu, koska kysymys on entuudestaan kiistanalainen ja sen käsittely tarpeeksi yksityiskohtaisesti veisi sivupoluille. Ks. asiasta yleisesti s. 132 ss.

sisältö jää lähinnä sen varaan, millaisia käsityksiä oikeustieteessä ja -käytännössä on vallalla laista ja asetuksesta.⁴⁹ Perustuslakien moniselitteinen terminologia on vuorostaan vaikuttanut oikeustieteen terminologiaan pitäen voimassa lain ja asetuksen kaksinaiskäsitetä. Voidaankin sanoa, että maamme oikeustieteessä ja valtiokäytännössä oppi lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteestä on edelleen yleisesti hyväksytty ja että siinä seurataan maamme oloihin sovellettuna pääasiallisesti niitä ajatuskulkuja, joita aikaisemmin on (s. 83 ss.) selostettu.⁵⁰

Muodollisella lailla tarkoitetaan sisältöön katsomatta laki- nimistä säädöstä, jonka antamiseen eduskunta ja tasavallan presidentti ovat osallistuneet perustuslaissa määrättyä lainsäätämismenettelyä noudattaen.⁵¹

⁴⁹ Ks. s. 277 s.

⁵⁰ Ks. eräin varauksin *Hermanson*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 258 ja s. 329 s.; varauksettomammin *Erich* II s. 171 s. ja etenkin s. 174; *Hermanson & Kaira* s. 30; *Tammio* s. 28 ss.; *Hakkila* s. 114; *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 18 ss., s. 23 ja s. 84 s.; *Alanen*, *Yleinen oikeustiede* s. 61; *Purhonen*, *Lm* 1956 s. 819; *Thulin* s. 4 alaviite. Ks. myös perustusvaliokunnan 7.5.1957 antamaa lausuntoa n:o 4 (HEs 23/1957 Vp laiksi rahalaitoksen kassavarannon väliaikaisesta määräämisestä) ja saman valiokunnan 14.1.1958 antamaa lausuntoa n:o 9 (HEs 132/1957 Vp laiksi oikeudesta antaa väliaikaisia määräyksiä valtion menojen suorittamisesta ja niiden maksuajoista).

Vrt. *Puhakka*, *Lm* 1925 s. 141 ss. Puhakka esittää yleensä ankaraa kritiikkiä lain kaksinaiskäsitettä vastaan, joskin hän käyttää siihen liittyvää terminologiaa. Puhakka lienee ainoa suomalaisista tutkijoista, joka empimättä on hylännyt ajatuksen lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteistä, ymmärtänyt lain ainoastaan muodollisessa mielessä, soveltanut peruskäsitystään johdonmukaisesti ja katsonut, että HM:n lakikäsite on 5 §:ää lukuunottamatta yksinomaan muodollinen.

Yhteiskuntatieteiden käsikirjan I osassa julkaisemassani artikkelissa »Laki» olen selostanut aineellista ja muodollista lakikäsitystä sekä esittänyt eräitä kriittisiä huomautuksia sen tarkoituksenmukaisuudesta. Laajempaan arvosteluun en ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä po. yleisluontoisessa käsikirjassa.

⁵¹ Ks. *Hermanson & Kaira* s. 30; *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 23; *Purhonen*, *Lm* 1956 s. 810 ja s. 814; *Tammio* s. 29 s.; *Hakkila* s. 114.

Erich, *Lagstiftningsakter* s. 17 alaviite 1 huomauttaa, että muodollinen ja aineellinen laki voidaan erottaa toisistaan vain perustuslaillisessa valtiossa. *Sama*, I s. 104 verr. II s. 172 tarkoittanee, että tätä nykyä muodollisen lain tulee täyttää vain muotovaatimukset, so. sen sisältönä voi olla muutakin kuin oikeussäännöksiä (a).

Puhakka, *Laki* ja *asetus* s. 35 pitää muodollisena lakina valtiotointa, johon hallitusvalta ei laisinkaan tai ei ainakaan ilman eduskunnan myötävaikutusta voi ryhtyä. Niin *Ståhlberg*, *Lausuntoja* s. 17 kuin *Erich*, *DL* 1925 s. 376 huomauttavat aiheellisesti, että käsite on liian laaja, koska se voi sisältää esim. tuomioistuimen päätöksen ja eduskunnan tekemän tulo- ja menoarviota koskevan päätöksen. Eräissä muissa kirjoituksissaan *Puhakka*, *Lm* 1925 s. 141 ja *Lainsäädäntö* s. 220 antaakin tekstissä olevan määritelmän kaltaisen määritelmän. Hän myöntää, *DL*

Tasavallan presidentillä on tosin HM:n 19 §:n perusteella lainsäädännöllinen lykkäävä eli suspensiivinen veto-oikeus, oikeus olla vahvistamatta eduskunnan hyväksymää lakia. Laki tulee kuitenkin ilman vahvistusta voimaan, jos eduskunta hyväksyy sen uusien vaalien jälkeen uudestaan muuttamattomana annettujen äänien enemmistöllä. Näin on käynyt useita kertoja; muodollinen laki on tällöin syntynyt yksinomaan eduskunnan myönteisten päätösten mukaisesti. Asetuskokoelmassa julkaitavasta lakitekstistä ei kuitenkaan ilmene, onko laki syntynyt ilman presidentin vahvistusta, koska presidentin on allekirjoitettava vahvistamaton laki, ja asianomaisen ministerin on se varmennettava.⁵² Eduskunnalla on näin ollen erimielisyyden sattuessa yksin ratkaiseva päätösvalta lainsäätämisasioissa.⁵³

Asetuksella muodollisessa mielessä tarkoitetaan »määräyksiä, jotka annetaan hallinnollisessa järjestyksessä katsomatta siihen, sisältävätkö ne oikeussäännöksiä vai hallinnollisia määräyksiä.»⁵⁴ Samoin kuin ulko-

1926 s. 13, että hänen Laki ja asetus-teoksessaan esittämänsä määritelmä on liian laaja ja tarkistuksen tarpeessa, »jos se ylimalkaan tahdotaan käsittää nimenomaisesti määritelmäksi, mikä ei ole ollut tarkoitukseni.»

⁵² Ks. esim. lakia kansakoululain 2 §:n muuttamisesta 27. 7. 1962/444.

⁵³ Tästä syystä *Puhakka*, Laki ja asetus s. 164 nimittää presidenttiä lainsäädäntöelimeksi vain sanan laajassa mielessä, muttei varsinaiseksi lainsäädäntöelimeksi. Ks. suunnilleen samoin *Erich II* s. 29 ja s. 195 s.; *sama*, *Kompetensfördelning* s. 11; *Tammio* s. 26; *Ignatius*, *Lm* 1923 s. 286.

Kysymystä siitä, missä määrin tasavallan presidentti käyttää veto-oikeuttaan valtioneuvoston mielipiteen mukaisesti, ei käsitellä, vrt. *Tarkiainen* s. 156 ss.; *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 30 s.

V. A. Virtanen lausui käsiteltäessä eduskunnan 6. 5. 1958 erään lakialoitteen johdosta hyväksymää lakia metsästyslain muuttamisesta (ns. rusakkolaki), minkä presidentti päätti 23. 7. 1958 jättää vahvistamatta, seuraavaa, 1958 Vp ptk. s. 543: »Me olimme sitä mieltä, että jos asetutaan toiselle kannalle kuin presidentti, joka on jättänyt lain vahvistamatta, silloin pitää olla todella hyvin tärkeästä asiasta kysymys, vaikka en haluakaan tämän tärkeyttä väheksyä. Lisäksi saimme tietää sen, että asetuksella voidaan määrätä myöskin toisenlaiset rajoitukset näille rauhoitusajoille, joten asia on sitäkin kautta hoidettavissa.» *Virtanen* tarkoittanee asiasta annettua laki- ja talousvaliokunnan mietintöä 4/1958 Vp.

Aloitteen tekijä *Kähönen* huomautti, 1958 Vp ptk. s. 454, että rusakon rauhoitusaikaa oli asetuksella pidennetty lain edellyttämästä syyskuun 1 päivästä syyskuun 9 päivään ja kokonaisia pitäjii Etelä-Suomessa kokonaan rauhoitettu. *Kähönen* katsoi, että kysymyksessä oli riistanhoitoviranomaisten ja hedelmänviljelijöiden etujen ristiriita, mistä syystä eduskunnan itsensä tuli päättää rauhoitusajoista yksityiskohtaisemmin.

⁵⁴ *Hermanson & Kaira* s. 31. Samoin *Erich I* s. 108 ja II s. 30; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 64 ja ss. 48 s.; *Tammio* s. 30. *Suontausta* lausuu, Asetus s. 723: »Asetus,

mailla joudutaan tämän terminologian mukaisesti nimittämään muodollisiksi asetuksiksi säädöksiä, joiden nimi ei ole asetus ja joiden sisältöön voi kuulua yleisiä oikeussääntöjä, hallintomääräyksiä tai molempia. Tällöin voidaan joutua samanlaisiin terminologisiin vaikeuksiin kuin muissa maissa, joissa lain ja asetuksen kaksinaiskäsité on hyväksytty.

Maamme oikeustieteessä on esikuvan mukaan rinnastettu aineellisen lain käsité (yleiseen) oikeussääntöön, joten ensiksi mainitun asiasisällöstä päästään perille vasta tarkastelemalla, mitä (yleisellä) oikeussäännöllä tarkoitetaan (s. 290 ss.).

Aineellisen asetuksen käsitteestä ei maassamme ole paljoakaan kirjoitettu.⁵⁵ Ehkä on havaittu sen soveltumattomuus Suomen oikeusjärjestykseen — onhan toimivallan jako eduskunnan ja valtion päämiehen välillä lainsäätämiskysymyksissä järjestetty toisin kuin esim. Saksassa. *Erich* lausuu, että aineellisen asetuksen käsite ei sovellu Suomeen, missä asetukselle on ominaista, että se voi sisältää yhtä hyvin hallintomääräyksiä kuin oikeussäännöksiä(a).⁵⁶ Hän toteaa myös, että Ruotsi-Suomen vanhemmassa oikeudessa ei sillä perusajatuksella, josta muodollisen lain käsite on lähtöisin, ole ainakaan jyrkimmässä muodossa luontaista kotipaikkaoikeutta.⁵⁷ Vaikka kautta aikojen on pidetty tiukasti kiinni siitä, että yleistä lakia ei saa muuttaa ilman kansan tai sen edustajien suostumusta ja vaikkakin lailla usein tarkoitettiin juuri yleistä lakia, niin kuitenkin katsottiin, ettei kaikkien kirjoitettujen oikeussääntöjen antaminen edellyttänyt kansan tai säätyjen myötävaikutusta. Kuninkaan taloudellinen lainsäädäntövalta ei perustunut mihinkään täytäntöönpanovallan haltijalle annettuun erityiseen valtuutukseen, vaan se oli omintakeista ja itsenäistä, joskin toissijaista lainsäädäntöä.

Erichin on onnistunut muutamalla lauseella ilmaista se, mikä aikaisemmin esitetyn historiallisen katsauksen perusteella tuntuu olennai-

ilman eduskunnan myötävaikutusta annettu, asetuskokoelmassa julkaistava päätös, joka voi sisältää oikeussäännöksiä tai hallintomääräyksiä.» *Aattonen* kirjoittaa s. 170, että kun koulujärjestys on annettu ilman säätyjen myötävaikutusta, »se on siis asetus».

⁵⁵ *Hakkila* s. 114 puhuu muodollisista ja aineellisista asetuksista sekä viittaa kirjallisuuteen, muttei itse täsmennä asetuksen käsitettä yksityiskohtaisemmin. Hän tyytyy vain lausumaan, että aineelliset asetukset sisältävät lakien soveltamisessa ja täytäntöönpanossa ohjeena olevia hallintomääräyksiä sekä että muodolliset asetukset annetaan hallinnollisessa järjestyksessä.

⁵⁶ *Ks. Erich II* s. 216 alaviite 1; vrt. edellä III. 6.

⁵⁷ *Ks. Erich II* s. 174.

selta. Vaikka lausuttu panee epäilemään lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteen tarkoituksenmukaisuutta Suomen oikeudessa, hän on kuitenkin valmis hyväksymään eräin varauksin jaottelun muodollisiin ja aineellisiin lakeihin. »Vasta ulkomaisen tietoisopin vaikutuksesta tuo käsite: laki muodollisessa merkityksessä on meidän oikeuteemme tullut, mutta niin erikoislaatuinen kuin monessa suhteessa onkin ollut se oikeuskehitys, jossa Suomi on ollut mukana, vastaa tuo erottelu sellaista perustuslailliselle valtiojärjestykselle olennaista ominaisuutta, että muodollinen ja aineellinen lain erottelemine meilläkin on hyvin perusteltu. Mutta silloin on vältettävä sellaista äärimmäisyyttä, joka pyrkii kieltämään kansaneduskunnan myötävaikutuksetta tapahtuvalta oikeussäännösten luomiselta todellisen lainsäädännön luonteen.»⁵⁸

Erichin lausumat varoituksen sanat ovat paikallaan. Jos hyväksymme sellaisenaan ulkomaisessa oikeustieteessä omastamme eroavan oikeusjärjestyksen tarpeita varten muodostetut käsitteet — niiden tarkastelussa on tietenkin erotettava toisistaan käsite ja sen nimitys eli termi, mikä on kielellisesti käännettävissä —, on aina olemassa vaara, että samalla kuljetamme maamme oikeuteen sellaisia käsityksiä, jotka ovat sille vieraita. Ja mikäli tämänkaltaisten käsitteiden omaksuminen on osoitettavissa, ei sen perusteella voida edellyttää, että oikeuteemme olisi lainattu joitakin ulkomaisia oikeusinstituutioita kokonaisuudessaan, vaan on tutkittava ja tulkittava maamme oikeustiedettä ja -käytäntöä ko. käsitteen ulottuvuuksien selvittämiseksi oman maamme oikeudessa. Puhuessani käsitteistä tarkoitan lähinnä positiivisoikeudellisia käsitteitä ja positiivisoikeudellisesti käytettyjä oikeusteoreettisia käsitteitä.

Kysymykseen lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteen käytön tarkoituksenmukaisuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä palataan s. 324 s.

2. MITÄ SUOMEN OIKEUSTIETEESSÄ TARKOITETAAN OIKEUSSÄÄNNÖLLÄ

A. *Hermanson*

Ajallisesti ensimmäinen merkittävistä tutkijoista, jotka Suomen irrottua Ruotsista tarkastelivat lainsäädännön käsitettä, oli *Hermanson*. Hänen väitöskirjansa »Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner» ilmestyi vuonna 1881. Väitöskirjaa teh-

⁵⁸ *Erich* II s. 174.

dessään Hermanson oleskeli Saksassa, missä Labandin johtama postivistinen suuntaus oli juuri saavuttanut valta-aseman.

Saksalaisella oikeustieteellä on ollut Hermansoniin voimakas vaikutus.⁵⁰ Historiallisen koulutuksensa samoin kuin kriittillisen tutkijanluonteensa ansiosta Hermanson on kuitenkin käsitellyt omaan aikaansa ja jälkipolviinkin verraten itsenäisellä tavalla Suomen valtio-oikeutta. Hänen elämäntyönsä, joka perustuu Ruotsi-Suomen oikeuden omalaa-tuisuuden ymmärtämiseen, muodostaa sopivan lähtökohdan oikeussäännön käsitteen tutkimiselle Suomen oikeuden mukaan.

Hermanson kirjoittaa: »Lagen eller rätssatsen är en abstrakt förklaring af en förpligtande vilja».⁶⁰ Hänen käsityksensä mukaan aineellinen laki eli oikeussääntö sisältää käskävän elementin. Hermanson ennakoi Olivecronan ajatuskulkuja huomauttaessaan, että oikeussääntö ei voi olla varsinainen käsky eli imperatiivi, koska käsky edellyttää käskettäviä, tiettyjä yksityisiä henkilöitä, joista kuhunkin erikseen se kohdistuu, mutta laki on yleinen.⁶¹ Joskin velvoittaminen on Hermansonin mukaan oikeussäännösten sisältönä,⁶² hänen käsityksensä imperatiivista on lähempänä nykyisin vallalla olevia käsityskantoja (s. 288 ss.) kuin ns. imperatiiviteorian dogmaattisten edustajien käsitykset.

⁵⁰ Ks. esim. *Hermansonin* kirjoitusta metodikysymyksistä, JFT 1878—1879 s. 1 ss. — Hermansonin väitöskirjan alaviitteissä luetellaan yksinomaan saksalaista tai pohjoismaista kirjallisuutta edellisen ollessa kuitenkin hallitsevassa asemassa.

⁶⁰ *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 75 s., vrt. myös s. 154—160. Hermanson pitää oikeussääntöjä aineellisen lain sisältönä, m.t. s. 31, tai nimittää oikeussääntöjä — niin kirjoitetun kuin tapaoikeuden sääntöjä — sisältävää oikeusjärjestystä laiksi laajassa mielessä, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 3 s. ja s. 24.

Puhakka, Laki ja asetus s. 23 mainitsee, että Hermanson — toisin kuin *Laband* — pitää ehdottoman tarpeellisena oikeussäännön käsitteen määrittelemistä. Ks. tästä *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 33 ss.

⁶¹ Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 75; *sama*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 320: »Häraf följer att lagstiftningsakterna icke kunna sägas innehålla befallningar.» Tämä vivahde näyttää jääneen huomaamatta *Lehtiseltä*, joka (s. 76) kylläkin toteaa Hermansonin käsitysten olleen sangen realistisia ja nykyaikaisia.

⁶² Ks. *Hermanson*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 317: »Hvar lagstiftningsakt har till innehåll bud eller förbud»; *sama*, JFT 1878—1879 s. 508.

Sellainen säännös, joka kieltää sakon uhalla pääsyn tietylle paikalle, ei ole lainsäädäntötoimi, koska se on konkreettinen, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 321 ja s. 410 s. Jos joukko-osaston komentaja antaa tietyn käskyn kaikille läsnäolijoille, se ei ole yleinen, mutta sama käsky esim. päiväkäskyn muodossa kaikille hänen joukkoihinsa kuuluville annettuna olisi yleinen ja abstraktinen, Om lagstiftningen s. 156.

Hermansonin kanta näyttää näiltä osin pitkän tutkijanuran aikana säilyneen muuttumattomana. Vuonna 1924 ilmestyneessä *Finlands statsförfattningsrätt*-teoksessa hän lausuu: »En norm är åter en allmän, i betydelsen av abstrakt sats, som gäller såsom bud eller förbud beträffande vårt görande och låtande, m.a.o. beträffande vårt handlings-sätt, vartill hör att den har kraft att genomdriva sig, vare sig genom straffhot eller på annat sätt, således att den verkliga, i regeln, är bindande.»⁶³

Yleinen ja abstraktinen eivät Hermansonin mielestä merkitse samaa,⁶⁴ vaikkei useinkaan tehdä eroa niiden merkitysten välillä. Kun yleinen-termillä voidaan tarkoittaa empiirisesti yleistä ja ehdottomasti jonkin tunnusmerkin mukaan arvostellen yleistä,⁶⁵ Hermansonin mielestä on terminologisen tarkkuuden vuoksi viisainta kutsua henkilöllistä yleisyyttä abstraktisuudeksi.

Laki on Hermansonin mukaan aina abstraktinen, so. se ei milloinkaan kohdistu tiettyihin henkilöihin. Ne henkilöt, joita lain määräys koskee, osoitetaan vain heidän yleisten ominaisuuksiensa avulla, samoin se mitä kielletään tai käsketään.⁶⁶ Lainsäädäntö eroaa hallinnosta ja lainkäytöstä juuri siksi, että viimeksi mainitut toimet ovat konkreettisia: »Domen är således här en förklaring af samma vilja uti ett konkret fall, som abstrakt, d.v.s. för hvarje fall af en viss beskaffenhet helt allmänt uttalats i lag. När lagen förpligtar, så förpligtar också domen.»⁶⁷ Lainsäädäntövaltaa voidaan käyttää konkreettisen oikeussuhteen järjestämiseksi, mutta silloin on kysymyksessä ainoastaan muodollinen laki.⁶⁸

Hermanson käsittää hallintoviranomaisten antamien yleisten, viranomaisille tarkoitettujen säännöksiä luonteen mielenkiintoisella tavalla: hänen käsityksensä mukaan myös tällaiset hallintoviranomaisten antamat säännöt voivat olla oikeussääntöjä, mikäli ne täyttävät oikeussääntöjen yleiset tunnusmerkit.

Eräät virkakoneiston sisäiset ohjesäännöt kuten rautateiden liikennesääntö, kanavasääntö, postisääntö ym. ovat abstraktisia tahdonilmaisuja, joiden perusteella syntyy, kumoutuu tai muuttuu subjektiivisia

⁶³ *Hermanson, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 7. Oikeustoimi on velvoittava käsky tai kielto, m.t. s. 8.

⁶⁴ *Ks. Hermanson, Om lagstiftningen* s. 154.

⁶⁵ *Ks. Hermanson, Om lagstiftningen* s. 75 alaviite 1 ja s. 154.

⁶⁶ *Ks. Hermanson, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 320. Oikeusvarmuus vaatii nimenomaan yleisiä säännöksiä, *sama*, *Oikeus* s. 194.

⁶⁷ *Hermanson, Om lagstiftningen* s. 105.

⁶⁸ *Ks. Hermanson, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 329 s.

oikeuksia ja velvoituksia, kun tietyt, näissä säännöksissä oikeudellisiksi ehdoiksi käsitettävät oikeudelliset edellytykset täyttyvät.⁶⁹ Mutta oikeussäännölle on lisäksi tunnusomaista, että tahdonilmaus on velvoittava. Tästä syystä Hermansonin mielestä jokaiseen oikeussääntöön tulee liittyä rangaistusseuraamus. Muussa tapauksessa säännös ei ole velvoittava käsky eikä tämän puutteen johdosta voi olla oikeussääntökään.⁷⁰ Rikoslaisissa on yleisiä määräyksiä, jotka sisältävät virkamiesten virkatehtävien laiminlyönnistä aiheutuvia rangaistusseuraamuksia ja velvoittavat virkamiehiä noudattamaan mm. niitä ohjeita, joita hallintoviranomaiset antavat yksinomaan hallintokoneistoon kuuluville. Rangaistusuhun sisältävä määräys eli velvoittavan tahdon ilmaus ei ole yleisessä virkaohjeessa, vaan yleisessä laissa. Sen takia eivät rautateiden liikennesääntö ja postisääntö, sen enempiä kuin säädökset kruununmetsien hoidosta ja Saimaan kanavan hallinnosta, ole Hermansonin mielestä oikeussääntöjä vaan hallintotoimia.⁷¹ Ne ovat tosin yleisiä, mutta niistä puuttuu velvoittavan tahdon ilmaus.⁷²

Edellä selostetun periaatteellisesti tärkeän kannanoton yleistä merkitystä on varmaan vähentänyt tai sen suorastaan kätkenyt se, että Hermansonin itsensäkin on ollut vaikea löytää täysin johdonmukaista kantaa samoin kuin tarkastelun lopputulos: yleiset, mutta hallintokoneiston sisäiset normit jouduttiin maassamme luokittelemaan hallintotoimiin kuuluviksi.

⁶⁹ Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 196 s.

⁷⁰ Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 197 s.; *sama*, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt s. 321 ss.

⁷¹ Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 198; *sama*, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt s. 322 ss. ja s. 410. Sopimusluontoisia suhteita koskeva ohjesääntö kuten rautateiden liikennesääntö edellyttää, että yleisessä laissa oleva määräys velvoittaa sopimuksen osapuolia noudattamaan ohjesäännön mukaan syntyneitä sopimusta, Föreläsningar öfver förvaltningsrätt s. 25 s. Hermanson lausuu samassa teoksessa s. 24 s., että tietyt kiertokirjeet ja kirjeet ovat voineet ajan mittaan saada oikeussäännön — lähinnä kai tapaoikeuden — luonteen.

⁷² *Hermanson*, Föreläsningar öfver förvaltningsrätt s. 26 löytää Suomen Pankille 19. 2. 1895 annetusta ohjesäännöstä, jonka 1 §:n mukaan pankin tarkoitus on maan raha-asiaiden ylläpitäminen vakavalla ja turvallisella kannalla sekä maan rahan liikkeen edistäminen ja helpottaminen, koko maata koskevan yleisen oikeussäännön: Suomeen on perustettava tiettyjä tehtäviä hoitava ja tietyllä tavalla hallinnoitava pankki. Hermanson jatkaa: »Naturligtvis kunna äfven andra bestämningar i författningar, hvilka utfärdats under benämningen 'reglementen', hafva karaktär af rättssatser eller lagbestämningar.» Teoksessa *Hermanson & Kaira* s. 113 huomautetaan, että yleisiä laitoksia koskevat määräykset voidaan joka tapauksessa HM:n 28 §:n perusteella antaa hallinnollisessa järjestyksessä.

Hermanson on muutenkin tarkastellut ns. organisaationormeja.⁷³ Perustuslaissa olevat uusien viranomaisten perustamista koskevat säännökset on Hermansonin mielestä ymmärrettävä niin, että ne sisältävät asianomaisille asetetun veloituksen ryhtyä toimenpiteisiin viranomaisten perustamiseksi ja ovat siis velvoittavia sääntöjä.⁷⁴ Mitä taas tulee perustuslakiin sisältyviin toimivaltaa perustaviin säännöksiin, on — samoin kuin yksityisoikeudessa — laissa ilmaistu tahto juuri se tekijä, mikä aikaansaa päätöksen oikeusvaikutuksen. »Vi torde förty få anse det vara ådagalagdt, att äfven de offentliga rättigheterna hafva sin upprinnelse i förpligtande satser, och således, att de organiska lagarne, statsförfattningarna, utgöras af sådana satser.»⁷⁵ Sanottu koskee Hermansonin mukaan ainoastaan perustuslakeja eikä muita organisaationormeja. Mitä tulee esim. virastojen ohje- ja johtosääntöihin, ne sääntelevät jonkin tietyn viraston olosuhteita, ovat konkreettisia eivätkä siksi voi Hermansonin mielestä olla oikeussääntöjä.⁷⁶

Edellä on selostettu Hermansonin käsityksiä myös niiltä osin, jotka hänen mielipiteitään tulkittaessa ovat yleensä jääneet syrjään, mutta joiden merkitys oikeussäännön, lain ja asetuksen käsitteiden tutkimiselle näyttää kiistattomalta. Tuskin kukaan on Suomessa käsitellyt lainsäädännön teoriaa yhtä syvällisesti kuin Hermanson. Ei liene liioiteltua todeta, että Hermansonin peruskäsitykset ovat vieläkin oikeudessamme yleisesti hyväksytyjä ja että voimassa oleva doktriini on niille perustettu.

Purhonen viittaa *Kairan* toimittamaan kolmanteen painokseen Hermansonin teoksesta »Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin» lausuen, että Hermanson »myöhemmässä tutkimuksessaan» katsoo aineellisen lain sisältävän oikeussäännöksiä ja että oikeussäännöksiä ovat juuri ne säännökset, joilla ilmaistaan oikeusjärjestyksen sisällitys. *Purhonen* jatkaa: »On ilmeistä, että oikeusjärjestyksellä tässä tarkoitetaan kansalaisten yhdyselämän järjestystä ja oikeussäännöksellä siis yksityistä kansalaista koskevia säännöksiä.»⁷⁷ Hermansonin määritelmä lain käsitteestä

⁷³ Mitä organisaationormilla tarkoitetaan ks. s. 276.

⁷⁴ Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 116.

⁷⁵ *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 129. Ks. myös *Purhonen*, Lm 1956 s. 812 alaviite 9.

⁷⁶ Ks. *Hermanson*, Finlands statsförfattningsrätt s. 60. Hän jatkaa: »Skulle de innehålla verkliga straffbestämmelser oberoende av lag, vore de lagstiftningsakter; likaså om de ålade medborgare utanför ämbetsverk förpliktelse, vilka icke enligt lag ålaga dem.»

⁷⁷ *Purhonen*, Lm 1956 s. 814.

aineellisessa merkityksessä käsittäisi »sekä abstraktisuuden että oikeussäännöksen: lakeja aineellisessa merkityksessä ovat vain abstraktiset kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavat säännökset.»⁷⁸

Purhosen tarkoittamista Hermansonin teosten kohdista on kuitenkin vaikea löytää hänen väittämänsä mukaisia mielipiteitä. Niinpä po. teoksissa eräinä esimerkkeinä oikeussäännöistä esitetään ainoastaan hallintokoneiston sisällä vaikuttavia säännöksiä, kuten HM:n 2 §.⁷⁹ Hermanson viittaa myös lakiin Suomen rahasta⁸⁰ samoin kuin lakiin, jolla eduskunta pidentää toimikauttaan,⁸¹ puhuessaan eduskunnan päätöksen mukaisesti syntyneistä oikeussäännöistä. Nämä tuskin ovat sellaisia säädöksiä, jotka Purhosen tarkoittamalla tavalla vaikuttavat kansalaisten oikeusasemaan.⁸² Aikaisemmin on myös osoitettu, että Hermanson piti ns. taloudellista lainsäädäntöä yhtenä lainsäädännön lajina.

En ole saanut Hermansonin tutkimuksista sellaista käsitystä, että hän olisi halunnut ottaa oikeussäännön välttämättömäksi käsitetunnusmerkiksi sen, vaikuttaako säännös (välittömästi) kansalaisen oikeusasemaan. Eri asia on, että ainakin kansalaisten oikeusasemaan (välittömästi) vaikuttavia sääntöjä on Ruotsi-Suomen oikeuden mukaan yleensä pidetty ja myös Hermansonin mukaan on pidettävä oikeussääntöinä.⁸³ Oikeussäännön käsite on kuitenkin laajempi. Laki aineellisessa merkityksessä ei ole Hermansonin mielestä abstraktinen ja oikeussäännös, vaan oikeussäännös, millä hän tarkoittaa abstraktisen tahdon velvoittavaa ilmausta.⁸⁴ Hermansonin mielipiteistä on vaikeaa päästä selville

⁷⁸ Purhonen, Lm 1956 s. 815. Purhonen viittaa teoksen *Hermanson & Kaira* sivuihin 15–16, 29–30 ja 83–84, joita vastaavat sivut 1–3, 19–22 ja 96–98 Hermansonin itsensä päiväämän »Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin» teoksen vuonna 1928 ilmestyneessä toisessa painoksessa. Lisäksi Purhonen viittaa teokseen »Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt» s. 317 ja 320 sekä erääseen Hermansonin antamaan asiantuntijalausuntoon.

⁷⁹ Ks. *Hermanson & Kaira* s. 16 verrattuna teokseen »Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin» s. 3.

⁸⁰ Ks. *Hermanson*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 21.

⁸¹ Ks. *Hermanson*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 96 verrattuna teokseen *Hermanson & Kaira* s. 83.

⁸² Mitä tarkoitetaan kansalaisen oikeusasemaan vaikuttamisella? Vrt. s. 108 ja s. 303.

Purhonen tarkoittanee kansalaisen oikeusasemaan eli oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavaa säännöstä, koska oikeussäännön ala muutoin laajenisi arvaamattomiin.

⁸³ Ks. alaviitettä 1; *Hermanson*, Finlands statsförfattningsrätt s. 60.

⁸⁴ Ks. esim. *Hermanson*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 20, missä tekijä taloudellista lainsäädäntöä tarkoittaessaan kirjoittaa seuraavasti: »Vaikka tällaiset

lähestymällä niitä nykyajasta käsin, koska varsinkin *Ståhlbergin* oikeusteemme tuomat täydentävät käsitykset vaikuttavat voimakkaina ja vaikeuttavat Hermansonin mielipiteiden ymmärtämistä. Vaikka Hermanson vaikutti aikana, jolloin *Labandin* käsitykset laista ja asetuksesta maanjärityksen tavoin mullistivat aikaisemmat lakia koskeneet käsitykset, on Hermanson pysynyt varsin itsenäisesti Ruotsi-Suomen oikeudellisen tradition pohjalla myös aineellisen lain eli oikeussäännön käsitettä määritellessään — varmaan arvaamatta, että vielä 1900-luvun puolivälissä suomalaisten oikeustieteen tutkijoiden seismografit edelleen herkästi rekisteröivät Saksassa satakunta vuotta aikaisemmin sattuneen henkisen murroksen vaikutuksia.

Onko aihetta näin yksityiskohtaisesti selvittää Hermansonin mielipiteitä, vaikka ne ehkä ovatkin saattaneet vaikuttaa lakia ja asetusta koskeviin käsityksiin ja siten aikanaan myös voimassa olevan hallitusmuodon säännöksiin? Siihen on mielestäni varsin tärkeä peruste. Lain käsitteen säilyttäminen johdonmukaisesti ruotsalais-suomalaisen oikeustradition pohjalla näyttää pysähtyneen Hermansoniin. Ne lähtökohdat, joita Hermanson esitti esimerkiksi organisaationormien ja hallintokoneiston sisäisten yleisten säädösten luonteen tulkintaa varten, ovat jääneet suureksi osaksi käyttämättä. Lain ja asetuksen kaksinaiskäsite on hyväksytty, mutta sen käyttöedellytysten ja sisällön analyysiin oikeushistorian ja oikeusvertailun valossa ei ole jäänyt riittävästi harrastusta.

B. *Erich*

Hermansonin tavoin *Erich* rinnastaa aineellisen lain ja oikeussäännön.⁸⁵ Hän ei kuitenkaan pidä välttämättömänä oikeussäännön yleisyyttä, minkä Hermanson puolestaan katsoi tärkeäksi. »Oikeussäännökselle on yleinen ja abstraktinen sisältö ominainen, mutta lain-sääntäjällä on mahdollisuus tarvittaessa luoda sellainenkin oikeussäännös, jonka vaikutus oikeusjärjestykseen rajoittuu määrättyyn yksityis-

säännökset sisällykseltään, aineellisesti, ovat lakeja, ne kun sisältävät oikeussäännöksiä, ei niitä ole julkaistu lain nimisinä» Samoin m.t. s. 96 puheen ollessa eduskunnan toimiajan pidentämisestä: »Tässäkin olisi olemassa oikeusjärjestykseen kuuluvaa normia koskeva päätös, joka normi on abstraktinen, käskynä voimassa oleva sääntö, eli siis lainsäädäntövallan käyttämistä.» Ks. myös *Hermanson, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 317 ja s. 322; *sama, Lausuntoja* s. 404.

Mainittujen lausumien valossa on tarkasteltava *Purhosen, Lm* 1956 s. 815 alaviitteessä 17 esittämiä lainauksia Hermansonin tuotannosta.

⁸⁵ Ks. *Erich* II s. 171.

tapaukseen.»⁸⁶ Toisinaan on näet tarpeellista säätää jotakin yksityistapausta varten oikeussääntö, jonka vaikutus oikeusjärjestykseen on kertakaikkinen: se järjestää tietyn oikeussuhteen tai tiettyjä oikeussuhteita tai muulla tavoin tarkoittaa joitakin ennalta määrättyjä tapauksia.⁸⁷ Tällaisista oikeussäännöistä esimerkkeinä Erich mainitsee monarkkisen valtion vallanperimysjärjestyksen muutoksen, kansanäänestyksen yhdistämisen jotakin tapausta varten lainsäätämismenettelyyn, vaikkei kansanäänestystä muuten käytetä, sekä lainsäädäntökauden pidentämisen yksittäistapauksessa. Ne eivät ole voimassa olevan oikeuden soveltamista yksittäistapaukseen eli lainkäyttöä eikä niitä anneta voimassa olevan oikeusjärjestyksen puitteissa kuten hallintomääräyksiä. Hyvin lähellä yksittäistapausta koskevaa säädöstä ovat lyhyeksi ajaksi säädetyt muodolliset lait.

Toimintaohjetta voidaan Erichin mukaan pitää oikeussääntönä vasta silloin, kun oikeusjärjestys vaatii sen noudattamista ja luo jonkinlaisia takeita siitä, että säännöstä todellisuudessa noudatetaan.⁸⁸ Kuhunkin säännökseen liittyvä erityinen sanktio ei kuitenkaan ole aina välttämätön, koska oikeusjärjestykseen kuulumisen jo antaa säännölle tietyn tehostuksen, jota voidaan tarvittaessa voimistaa. Erich ei tämän laajemmalti näytä puuttuneen oikeussääntöä koskeviin kysymyksiin, vaan hänen mielenkiintonsa — ja myös hänen merkityksensä jälkipolville — lienee muualla, positiivisoikeudellisten ja toimivaltaa koskevien ongelmien selvittelyssä.⁸⁹ Erichin esittämä oikeussäännön käsite jää lähinnä Hermansonin ajatusten toistoksi.⁹⁰ Hän ei näytä kiinnittäneen erityistä huomiota siihen, kuuluuko oikeussäännön tai aineellisen oikeuden käsitteeseen vaikutus kansalaisten oikeusasemaan tai jokin muu välttämätön aineellinen tunnusmerkki, kun yleisyyttä ei voida sellaisenaan pitää.

⁸⁶ *Erich* I s. 5; ks. myös *sama*, *Lagstiftningsakter* s. 1—3; *sama*, *Staatsrecht* s. 115.

⁸⁷ Ks. *Erich* II s. 170.

⁸⁸ Ks. *Erich* I s. 6. Vrt. I s. 5: »Oikeussäännös ... esiintyy velvoittavan tahdon ilmaisuna. Silloinkin, kun oikeussäännös ei suorastaan esiinny käskynä tai kieltona, vaan jotakin toimintaa sallivana taikka sille oikeudellista tehoa antavana ..., liittyy siihen velvoittava voima.»

⁸⁹ *Erichin* pääteoksen (Suomen valtio-oikeus I—II) ohella on esim. *Kompetensfördelning*-nimisellä laajalla artikkelilla edelleen tärkeä merkitys.

⁹⁰ Ks. esim. *Erich*, *Lagstiftningsakter* s. 1: »Rättsordningen består af rättssatser, d.v.s. normer, hvilka äro förklaringsar af en förpliktande vilja ... I regeln framträder rättssatsen såsom en allmän och abstrakt norm.»

Eräissä yhteyksissä hän on väläyttänyt mahdollisuutta, että oikeussääntöön kuuluisi käsitteellisesti kyky luoda itsenäisesti oikeuksia ja velvoituksia.⁹¹

C. Ståhlberg

Myös Ståhlberg samaistaa aineellisen lain ja oikeussäännön.⁹² Sitovat oikeussäännöt muodostavat objektiivisen oikeuden eli oikeusjärjestyksen.⁹³ Ståhlberg käyttää teoksissaan yleisesti oikeussääntö-termiä, mutta hän ei näytä erityisesti pohtineen, mitä tällä termillä yksityiskohdaisesti tarkoitetaan.

Kun Ståhlberg lausuu, että laki laajemmassa merkityksessä eli oikeussääntö järjestää julkisen hallinnon ja yksityisten väliset velvollisuudet ja oikeudet,⁹⁴ ei tästä päästä täysin selville oikeussäännön ominaisuuksista, koska lausuman tarkoituksena on asianomaisessa yhteydessä ainoastaan selvittää hallinnon lainalaisuuden periaatetta. Samassa yhteydessä Ståhlberg kirjoittaa kuitenkin, että kaikkia on kohdeltava samalla tavalla »sikäli kuin yleisesti velvoittava oikeussääntö ulottuu.»⁹⁵ Ståhlberg mainitsee myös, että kun rikoslain 44 luvun 16 §:ssä oleva oikeussääntö kieltää hurjasti ajamasta tai ratsastamasta kaduilla, toreilla tai yleisellä tiellä, »se on säädetty yleisesti, jokaisen noudatettavaksi, on siis oikeussääntö».⁹⁶ Jos poliisi kadun risteyksessä kädenliikkeellä kieltää ajajan jatkamasta matkaansa, kysymyksessä on hallintotoimi eli hallintokäskey, erityistapauksen järjestäminen lain rajoissa.

Yleismääräyksillä (Generalverfügungen) tarkoitetaan »sellaisia hallintotoimia, joilla asetetaan, samaten kuin lailla ja asetuksellakin, ylei-

⁹¹ Näin esim. puheen ollessa yksittäistapauksellisista oikeussäännöistä.

⁹² Ks. Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 60 ja s. 322.

⁹³ Määritelmästä ks. alav. II 266. Määritelmä tuntuu asiallisesti samanlaiselta kuin Haenelin s. 122–124 antama. Vrt. myös Rossin antamaan määritelmään, Statsretlige studier s. 43. Ståhlbergin käsityksiin lainsäädännöstä pääsee lähemmin perehtymään, jos tutustuu hänen Puhakan tuotannosta kirjoittamaansa lausuntoon. Ståhlberg kirjoittaa, Lausuntoja s. 19: »Jos valittaja (Puhakka) olisi tehnyt selkoa siitä, mitä hän viimeksimainitulla (so. säännöksellä eli oikeussäännöllä) tarkoittaa, ja sillä lisämääräyksellä olisi täydentänyt sitä lähtökohtaa, että laki on ylimmän valtioelimen tahdonilmaus, olisi saatu varsinaisen lain ja lainsäädännön käsite, joka olisi ollut soveltuva sekä kansanvaltaisen valtion sääntönäiseen oikeuteen että teki-jän omaan esitykseen.»

⁹⁴ Ks. Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 322.

⁹⁵ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 323.

⁹⁶ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 337.

sesti, ajateltujen tapausten varalta sääntöjä, joita on noudatettava aina sellaisen tapauksen toteutuessa; ja sentähden niitä nimitetään myöskin hallintoasetuksiksi (Verwaltungsverordnungen). Mutta ne eroavat laista ja varsinaisista asetuksista, oikeusasetuksista (Rechtsverordnungen) sen kautta, että eivät sisällä, niinkuin nämä, mitään oikeussääntöjä, jotka vaikuttaisivat ulospäin, vaan ainoastaan hallinnon keskuudessa noudatettavia ohjeita, eivätkä sentähden ole luonteeltaan lainsäädäntöä.»⁹⁷ Yleismääräyksiä käytetään erittäinkin virkamiesten ja muiden erityisessä vallanalaisuussuhteessa — esim. vankiloissa, sairaaloissa ja oppilaitoksissa — olevien toiminnan ja olojen järjestämiseksi voimassa olevien oikeussääntöjen rajoissa.⁹⁸ Nämä määräykset eivät perusta hallintokoneiston tai vallanalaisuussuhteen ulkopuolisille yksityisille mitään oikeuksia ja velvollisuuksia, minkä takia niitä ei myöskään tarvitse välttämättä julkaista yleisesti tiedoksi. Yleismääräyksen luontoisia ovat enimmäkseen ne johtosäännöt, joita valtioneuvosto on oikeutettu antamaan viranomaisille ja julkisille laitoksille.

Yleismääräysten vastakohtana ovat yksityistä, konkreettista tapausta koskevat hallintokäskyt eli määräykset (Verfügungen). Sellaisia ovat esimerkiksi juhlapäiväksi tai yleisen näyttelyn ajaksi annettu käsky taikka kokouksen tai väkijoukon hajaantumiskäsky.⁹⁹

Ståhlberg tuntuu siis hyväksyvän niin imperatiivisuuden kuin yleisyyden oikeussäännön ominaisuuksiksi, mutta hän tähdentää lisäksi voimakkaasti, että oikeussääntö rajoittaa ja turvaa inhimillistä toimintavapautta — ilmeisesti hallintokoneiston ulkopuolella olevien yksilöiden toimintavapautta. Yksinomaan hallintokoneiston sisällä vaikuttavat säännöt eivät hänen mukaansa ole oikeussääntöjä, vaikka niillä olisi yleisen ja imperatiivisen säännöksen luonne.

Tuntuu siltä, että Ståhlberg noudattaa tiettyä apriorista järjestelmää, jota hän soveltaa käytäntöön tarkasti ja varmasti. Ei ole vaikeata havaita, että Ståhlberg on omaksunut vaikutteita perustuslailliselta koulukunnalta, josta *Puhakka* kirjoittaa: »Ratkaisevana hän (so. Laband) pitää sen seikan, vaikuttaako kysymyksessä oleva sääntö ainoastaan hallintolaitoksen rajojen sisäpuolella, vai ulottaako se vaikutuksensa sen ulkopuolellekin... Sellaiset säännöt sitävastoin, jotka pysyvät

⁹⁷ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 318 s. Hänen esitykseensä sisältyvät myös suluissa olevat saksankieliset termit. Ks. s. 313.

⁹⁸ Ks. Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 319. Vrt. termiin »besonderes Gewaltverhältnis», alaviite II 153.

⁹⁹ Ks. Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 319.

hallinnon rajoissa, jotka eivät missään suhteessa aseta rajoituksia eivätkä myönnä oikeutuksia sen ulkopuolella oleville subjekteille, eivät ole mitään oikeussääntöjä.»¹⁰⁰

Ståhlbergin omaksumat käsitykset mm. oikeussäännöstä ovat vaikuttaneet voimakkaasti suomalaiseen oikeustieteeseen ja syrjäyttäneet eräitä Hermansonin kehittämiä, ruotsalais-suomalaiseen oikeuteen perustuvia näkökantoja. Ståhlbergin ajattelun käsitteellisenä perustana ovat Saksan positiivisessa oikeudessa sovelletut käsitteet, joiden läheinen yhteys — etten sanoisi sidonnaisuus — syntymisaikansa valtiolliseen tilanteeseen on tätä nykyä käynyt selväksi. Niiden omaksumista saatettiin asiallisesti perustella maamme oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen uudistamisen ns. perustuslaillisessa vaiheessa, jolloin valtion oikeusjärjestys oli kaikessa laajuudessaan saatettava itsenäisen valtion toimintojen edellyttämälle tasolle.¹⁰¹ Myöhemmin palataan siihen kysymykseen, onko maamme positiivisen oikeuden kannalta tarkastellen em. doktriinin soveltaminen jatkuvasti tarpeellista ja mahdollista (s. 320). Tässä on aihetta jo tähdentää sitä, että käsitys suljettusta hallintokoneistosta, jonka sisällä vaikuttavat säännöt eivät voi olla oikeussääntöjä, ei tunnu luontevasti liittyvän ruotsalais-suomalaisen oikeuden historiaan; se on omaksuttu maamme oikeustieteeseen omaa oikeuttamme systemaattisesti kehittyneemmästä oikeusjärjestyksestä.

D. Puhakka

Perustuslaillisen koulukunnan käsityksistä on hyvin selvillä myös Puhakka, jonka oikeudellisessa ajattelussa on kuitenkin havaittavissa erityinen taipumus ranskalaisperäiseen vääjäämättömän loogiseen teoreettiseen pohdintaan. Tämä johtaa hänet toisinaan jäykähköön muodollisuuteen ja käytännölle vieraisiin lopputuloksiin.

Puhakka katsoo, että kaksinaisen lakikäsitteen arvo on riippuvainen siitä, voidaanko aineellisen ja muodollisen lain ero täsmällisesti määri-

¹⁰⁰ Puhakka, Laki ja asetus s. 8.

Jägerskiöld, Om allmän förvaltningsrätt s. 7 toteaa Ståhlbergin tuoneen Suomen oikeuteen korkean ulkomaisen oikeuskulttuurin periaatteita. Haataja, Lm 1953 s. 348 kertoo Ståhlbergin opiskelleen Wienissä ja Berliinissä sekä nimeää häneen vaikuttaneista tutkijoista julkisoikeuden alalla Lorenz von Steinin, Gneistin, Labandin ja Jellinekin. Ks. myös m.t. s. 349.

¹⁰¹ Tässä asiassa, jos missään, on tarpeen erottaa oikeusteoreettiset ja positiivisoikeudelliset käsitteet.

tellä sekä löytää kummallekin omat pettämättömät kriteerinsä.¹⁰² Vallitseva oppi samaistaa meillä yleensä aineellisen lain ja oikeussäännöksen.¹⁰³ Oikeussäännökselle asetetaan tunnusmerkiksi yleisyys, jota ei kuitenkaan aina pidetä olennaisena tunnusmerkkinä.¹⁰⁴ Varsinaisena tunnusmerkkinä pidetään Puhakan mielestä sitä, minkälaisia asioita oikeussäännös koskee tai mikä on sen lähin tarkoitus tai vaikutus.

Jos oikeussäännöksen tunnusmerkiksi asetetaan yleisyys, jäävät ne lain muodossa annetut säännöt, jotka koskevat etukäteen määrättyjä tapauksia, oikeudelliselta luonteeltaan arvoituksellisiksi, huomauttaa Puhakka.¹⁰⁵ Ne luovat kuitenkin itsenäisesti uutta oikeutta eivätkä voi siitä syystä olla oikeudenkäyttö- tai hallintotoimia. »Abstraktisuuden asettaminen oikeussäännöksen käsitteen kriteerioksi, jonka avulla se eroitettaisiin hallinto- ja oikeudenkäyttötoimista, tekee joka tapauksessa tämän käsitteen liian ahtaaksi ja sekä oikeustieteelle että käytännölle arvottomaksi. Jos oikeussäännöksen käsitettä tahdotaan käyttää, niin on sen alaan luettava ainakin kaikki sellaiset valtiotoimet, joiden kautta itsenäisesti luodaan uutta oikeutta, ja sitä voidaan käsitteellisesti aivan yhtä hyvin luoda konkreettiseen tapaukseen kuin epämääräiseen lukuun määrätty edellytykset täyttäviä tapauksia kohdistuvilla säännöksillä.»¹⁰⁶

Puhakan mielestä oikeussäännön käsite on liian ahdas myös silloin, jos oikeussäännön katsotaan kohdistuvan yksilöiden vapauteen ja omaisuuteen, koska vapaus ja omaisuus eivät ole ainoita yksilön yleisesti tunnustettuja oikeushyviä.¹⁰⁷ Mikäli oikeussääntö käsitetään ainoastaan velvoittavan tahdon ilmaukseksi, tulee käsite silloinkin liian laajaksi; velvoittavan tahdon ilmaus on vain yksi oikeussäännön ominaisuuks-

¹⁰² Ks. Puhakka, Laki ja asetus s. 28.

¹⁰³ Ks. Puhakka, Laki ja asetus s. 28. Hänen oma käsityksensä on samanlainen, ks. esim. Lainsäädäntö s. 220 s.

¹⁰⁴ Ks. Puhakka, Laki ja asetus s. 29.

¹⁰⁵ Ks. Puhakka, Laki ja asetus s. 30.

¹⁰⁶ Puhakka, Laki ja asetus s. 30 s.

Sanoisin empimättä, että Puhakan lausuma, joka läheisesti liittyy ranskalaiseen traditioon, on eräs tärkeimpiä oikeussääntöjen oikeudellista luonnetta koskevia lausumia oikeustieteessämme.

¹⁰⁷ Ks. Puhakka, Laki ja asetus s. 31. Vapaus-sanaa ei Puhakan mielestä voida tässä yhteydessä käsittää niin laajasti, että se sisältäisi kaikki yksilön toimintamahdollisuudet. Jos se näin käsitettäisiin, jokainen oikeussäännös sisältäisi yksilön luonnollisen vapauden rajoituksen; tässä tapauksessa ei olisi enää ollut tarpeen mainita omaisuudesta erikseen. — Esitetty sopii esimerkiksi Puhakan loogisesta päättelytavasta.

sista.¹⁰⁸ Mitä tulee oikeussäännön määrittelymiseen teleologisten, tarkoitusta koskevien tunnusmerkkien nojalla, Puhakka viittaa siihen, että tämän kannan esittäjä *Jellinek* itsekin myöntää kantansa vievän muodollisen oikeustieteen ulkopuolelle.¹⁰⁹

Vielä Puhakka huomauttaa, että valtion toimielimiä ja niiden kompetenssia koskevat ns. organisatoriset säännökset tuottavat erityistä vaikeutta luokittelussa. Useimpia niistä ei pidetä oikeussääntöinä; jos ne kuitenkin määräävät valtion ja sen toimielinten oikeussuhteista alamaisiin, niitä usein pidetään »todellisina» oikeussäännöksinä.

Käsiteltyään ja hylättyään oikeussäännön tunnusmerkeiksi esitetyt ominaisuudet Puhakka tulee väistämättömästi siihen lopputulokseen, ettei oikeussäännöksen käsitettä »ole voitu määritellä yleispätevästi eikä sillä tavalla, että sillä olisi oikeustieteelle ja käytännölle todellista arvoa.»¹¹⁰ Periaatteessa tulisi myöntää, että jos aineellinen laki ja oikeussäännös on tunnistettava yksinomaan asiasisältöön kohdistuvien kriteerien nojalla, ne voivat esiintyä missä valtiotoimen muodossa tahansa. Tätä johdonmukaisuuden vaatimaa johtopäätöstä ei yleensä tehdä, vaan katsotaan aineellisen lain voivan esiintyä vain lain tai asetuksen muodossa.¹¹¹ Silloin asetetaan aineelliselle laille muotoon kohdistuvia vaatimuksia. Muodolliselle laille sen sijaan kyetään antamaan täsmällisemmät ominaisuudet ja siten erottamaan se muista valtiotoimista.¹¹² Lain yleiseksi tuntomerkiksi Puhakka myöntää vain sen muodollisen lainvoiman,¹¹³ so. Puhakan lakikäsité on muodollinen.

¹⁰⁸ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 32. Hän huomauttaa, että esim. rikoslain 16 luvun 6 §:ssä edellytetty, poliisiviranomaisen kokoontuneelle väkijoukolle antama hajaantumiskehoitus on velvoittavan tahdon ilmaisu, muttei suinkaan oikeussääntö.

¹⁰⁹ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 31.

¹¹⁰ *Puhakka*, Laki ja asetus s. 34. Myös *Erich*, DL 1925 s. 374 myöntää, ettei ole löydetty tarkkaa ja yleispätevää oikeussäännöksen määritelmää. Hän katsoo syyksi sen, että on ylen vaikea erottaa toisistaan täsmällisesti toiselta puolen oikeussäännös, toiselta puolen yleistä luonnetta oleva hallintomääräys.

¹¹¹ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 34.

Erich, DL 1925 s. 375 pitää Puhakan väitettä hämmästyttävänä ja viitaten moniin tutkijoihin lausuu, ettei esimerkiksi tapaoikeudelta ole yleensä kielletty aineellisen lain luonnetta. *Puhakka*, DL 1926 s. 13 vastaa tähän, että hän tarkoitti ainoastaan jonkin valtiotoimen muodossa esiintyviä aineellisia lakeja.

¹¹² *Puhakka*, Laki ja asetus s. 35 lausuu, että perustuslaillisessa valtiossa lailla tarkoitetaan »niitä valtiotoimia, joihin hallintovalta joko ei ollenkaan tai ei ainakaan ilman kansaneduskunnan myötävaikutusta voi ryhtyä.» Muodollinen laki on valtion korkein tahdonilmaisu, s. 42 ja s. 175 s. Kun *Puhakka* artikkelissaan Lain-säädäntö s. 221 lausuu, että nykyisin Suomessa sanotaan »kaikkia eduskunnan hy-

Puhakankin tutkimuksissa kertautuvat suurelta osin ulkomaiden oikeustieteessä esitetyt argumentit, mutta hänen tutkimustyönsä merkitsi aikanaan oloissamme uutta ja itsenäistä peruskäsitteiden kritiikkiä. Puhakan mielipiteet herättivät loogisessa tiukkuudessaan myös voimakkaan vastavaikutuksen. Niin *Ståhlberg* kuin *Erich* huomauttivat siitä, että Puhakka itse joutuu turvautumaan muodollisen ja aineellisen lain väliseen erötukseen sekä käsittelee lakina ja asetuksena itse asiassa vain sellaisia valtion tahdonilmaisuja, joiden sisältönä on oikeussääntö.¹¹⁴ Hänen esittämänsä (muodollista) lakikäsitettä vastaan tehtiin muitakin huomautuksia.¹¹⁵ Puhakka määritteli oman kantansa seuraavalla tavalla: »Jos arvostelua vielä lievennetään ja väitetään minun, siitä huolimatta, että kiellän aineellisella lakikäsitteellä olevan sanottavaa merkitystä muodolliselle oikeustieteelle niin kauan kuin tätä käsitettä ei ole voitu täsmällisten kriteerioiden nojalla määritellä, kuitenkin eräissä suhteissa ottavan huomioon aineellisen lakikäsitteen sekä arvostelleen asioita sen kannalta, niin myönnän tämän ilman mitään vastaväitteitä oikeaksi.»¹¹⁶

*Ståhlberg*illa ja *Erich*illä on taipumus teoreettisesti vaikeissa kohdissa toisinaan selviytyä teoreettisesta ongelmasta viittaamalla käytäntöön, vaikka he toisaalta muistuttavat siitä, että tapaoikeuden syntymisen mahdollisuudet ovat valtiosääntöoikeuden alalla vähäiset.¹¹⁷ Puhakka vuorostaan näkee monet sellaisetkin oikeudelliset kysymykset,

väksymiä oikeussäännöksiä laeiksi», lienee tämä käsitettävä lain eikä oikeussäännöksen määritelmäksi, so. muodollinen laki sisältää oikeussäännökset.

Niin *Ståhlberg* kuin *Erich* joutuvat — alaviite 51 — huomauttamaan Puhakan antaman muodollisen lain käsitteen heikkouksista, vaikka po. käsite on Puhakan mukaan täsmällisesti määriteltävissä.

Uotilan s. 5 alaviite 6 esittämä väite, että Puhakka tulisi hylänneeksi oikeusteorian peruskäsitteen, oikeusnormin käsitteen, ei tällä tavoin esitettynä tee lainkaan oikeutta Puhakan pyrkimyksille, joista tarkemmin s. 268. Puhakka hylkää ainoastaan aineelliseen lakiin samaistetun oikeussäännön käsitteen.

¹¹³ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 33 s., s. 41 ja s. 150.

Ståhlberg, Lausuntoja s. 19 epäilee, että sanatarkasti ottaen Puhakan muodollisen lain käsitteeseen sisältyisi ainoastaan perustuslaki, muttei tavallista lakia. Tämä epäily on aiheeton, ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 42. Puhakan hieman ylimalkainen sanonta antaa aihetta epäilykselle, mikäli ei havaita, että Puhakan mielestä myös tavallisen lain säätäminen on suurimmalta osaltaan Suomen oikeuden mukaan samankaltaista alkuperäistä ja välitöntä toimivallan käyttöä kuin perustuslain säätäminen.

¹¹⁴ Ks. *Erich*, DL 1926 s. 21; *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 19.

¹¹⁵ Ks. alaviitteitä 111—113.

¹¹⁶ *Puhakka*, DL 1926 s. 152; ks. myös m.t. s. 14.

¹¹⁷ Vrt. s. 286—288.

joissa käytäntö alkoi olla vakiintumassa, jatkuvasti ongelmallisina. Hän on tuonut esille ja yrittänyt ratkaista monia tärkeitä oikeussäännön käsitteeseen liittyviä ongelmia, joihin ei vielä tänä päivänäkään ole suomalaisessa oikeutieteessä esitetty teoreettisesti tyydyttävämpiä vastauksia. Niinpä tuntuu siltä, kuin Erich ei olisi antanut eikä ehkä vakavasti olisi yrittänytkään antaa vastausta mm. seuraaviin Puhakan esittämiin kysymyksiin. Jos kerran oikeussääntö on yleinen, niin miten se toisinaan voi olla myös yksittäistapausta koskeva? Jos yksittäistapaustakin koskeva sääntö voi olla oikeussääntö, niin mitkä ovat ne yksittäistapauksen tunnusmerkit, jotka voittavat yleisyyden vaatimuksen ja antavat säännölle oikeussäännön luonteen? Mitä tarkoitetaan sillä, että oikeussääntö itsenäisesti luo uutta oikeutta? — Puhakan näkökantoja vastaan esitetyt ja esitettävissä olevat huomautukset ovat ehkä vaikuttaneet siihen, että hänen kriittiselle ja itsenäiselle tutkijanotteelleen ei ole annettu riittävästi tunnustusta.

Vaikka Puhakka on osoittanut mahdollisuuksia aineellisen lain eli oikeussäännön käsitteen uudistamiseen, hän ei ole itse katsonut aiheelliseksi kehittää oikeussäännön teoriaa. Puhakka on pyrkinyt vallalla olevan lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteen selventämiseksi löytämään tyydyttävän oikeussäännön käsitteen, mutta ei ole voinut sellaista havaita ja on siksi asettunut muodollisen lakikäsitteen kannalle. Tällöin ei tietenkään aineellisen lain kanssa yleisesti samaistettu oikeussäännön käsite ole tarpeen, mutta tämänkaltaisen oikeussäännön käsitteen tarpeettomuudesta ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että Puhakka samalla hylkäisi käsityksen oikeuden normiluontoisuudesta ja siihen liittyvät käsitteet kuten ei-aineellisen oikeusnormin käsitteen.

Oikeussäännön käsite on ongelmallinen yleisen oikeusteorian kannalta. Positiivinen oikeutemme rakentuu kuitenkin valtiovallan kolmijaolle. Tästä seuraa, että kaikissa valtion toiminnoissa — yhtä hyvin lainkäytössä ja hallinnossa kuin lainsäädännössä — voidaan toimintaa tarkastella muodolliselta ja asialliselta kannalta (VI. 1.). Positiivisessa oikeudessa on oikeussäännön käsitteellä oma tehtävänsä (s. 324). Siitä syystä on välttämätöntä, ettei ainoastaan tyydytä oikeussäännön, lain ja asetuksen käsitteissä yleisen oikeusteorian kannalta ilmenevien heikkouksien osoittamiseen, vaan pyritään positiivisoikeudelliseen käsittemäärittelyyn.¹¹⁸ Oikeussääntöä koskevat teoreettiset käsitykseni ovat

¹¹⁸ Puhakkakin toteaa, Laki ja asetus s. 51, että joskaan aineellista lakia ja aineellista asetusta ei ole voitu yleispätevästi toisistaan erottaa, on jokaisen valtion positiivisen oikeuden kannalta syytä tutkia, mikä merkitys laki- ja asetuskäsitteillä on.

asiallisesti lähempänä Puhakan kuin kenenkään muun suomalaisen tutkijan käsityskantoja, mutta Suomen positiivisen oikeuden ja oikeuskäytännön kannalta normeja tulkiten päädyn monesti asiallisesti erilaisiin lopputuloksiin.

E. Merikoski

Yleiseen tapaan myös *Merikoski* samaistaa aineellisen lain ja oikeussäännön.¹¹⁹ Lainsäädännöllä lainsäätäjä »luo oikeusjärjestyksen eli ne yleisluonteiset, abstraktiset oikeussäännöt, jotka määräävät ja järjestävät sekä yksityisten väliset oikeudelliset suhteet että hallintoalamaisten suhteet valtioon ja muihin julkisyhteisöihin. Hallinto taas on julkisen vallan elinten toimintaa näin voimaan saatetun oikeusjärjestyksen puitteissa.»¹²⁰

Merikoski on tarkastellut erityisesti hallintokoneiston sisällä annettujen säädösten oikeudellista luonnetta. Hän toteaa, että monet ns. hallinnolliset yleismääräykset muistuttavat lainsäädäntöä, koska ne sisältävät sitovia ohjeita, joita on noudatettava kaikissa yleismääräyksessä tuntomerkeiltään osoitetuissa tapauksissa, so. ne ovat abstraktisia.¹²¹ Yleismääräykset, kuten viranomaisten alaisilleen vahvistamat ohje- ja johtosäännöt tai oppilaitoksissa, vankiloissa, sairaaloissa ym. laitoksissa oleville annetut johto- ja järjestyssäännöt eivät sido muita kuin hallintokoneistoon virkamiehinä kuuluvia taikka muuten erityisen valanalaisuussuhteen alaisina olevia. Niiden vaikutus ei ulotu välittömästi hallintokoneiston ulkopuolelle, mistä syystä ne on erotettava oikeussäännöistä.¹²² Sen sijaan eräät hallintokoneiston ulkopuolella vaikuttavat yleismääräykset — kuten kunnalliset järjestyssäännöt tai

Ståhlberg, Lausuntoja s. 19 selvittelee, miten Puhakka olisi voinut oikeussäännön käsitettä selventämällä päästä merkittäviin lopputuloksiin.

¹¹⁹ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 1: »Lakien säätämällä tarkoitetaan oikeussäännösten voimaansaattamista» ja s. 23: »Jokainen oikeussäännös tai oikeussäännösten yhdistelmä, riippumatta siitä, millä tavoin se on laadittu ja noudatettavaksi määrätty tai tullut, on laki aineellisessa l. asiallisessa merkityksessä.»

¹²⁰ *Merikoski*, *Oikeussuojajärjestelmä I* s. 13. Teoksessa *Julkisoikeus I* s. 18 s. *Merikoski* antaa asiallisesti samanlaisen määritelmän oikeussäännöstä kuin *Ståhlberg*, ks. alaviitettä 93.

¹²¹ Ks. *Merikoski*, *Oikeussuojajärjestelmä II* s. 41; sama, *Julkisoikeus II* s. 45.

¹²² *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 77 lausuu, että tasavallan presidentin HM:n 28 §:n perusteella omaama asetuksenantovalta ei rajoitu vain hallinnollisiin yleissäännöksiin, vaan ulottuu myös varsinaisiin eli hallintokoneistoon kuulumattomia henkilöitä koskeviin oikeussäännöksiin.

lääninhallituksen antamat pysyväissäädökset — karakterisoidaan usein lainsäädäntöön verrattaviksi tai kuuluviksi. On vaikea osoittaa selviä erotteluperusteita, jotka erottaisivat tällaiset yleismääräykset kaikissa tapauksissa asiallisen sisältönsä puolesta laeista eli oikeussäännöksistä, toteaa Merikoski.¹²³

Hän ei kuitenkaan ryhdy tutkimaan tarkemmin yleismääräyksiä, vaan Ståhlbergin tavoin vain huomauttaa, että valtiosäännön mukaan ainoastaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksenantovalta on luonnehdittavissa lainsäädännöksi. Kaikki muut hallintoviranomaisten antamat, lukumäärältään rajoittamattomia, yleistunterkein osoitettuja tapauksia koskevat säädökset ovat yleismääräyksiä. Niitä Merikoski nimittää hallintosäädöksiksi,¹²⁴ joiden vastakkaiskäsitteenä on yksittäistapauksellinen hallintotoimi.

Merikoski katsoo, että Suomen oikeus ei salli valittamista lainsäädäntövallan käytön alaan kuuluvista toimista, sillä tällainen toimi ei yleensä vaikuta välittömästi kansalaisen oikeusasemaan.¹²⁵ Näin ollen hallintosäädöksen antamisesta sinänsä ei yleensä voi valittaa, eikä valitusoikeus liene sallittu siinä tapauksessa, että hallintosäädöksen antamista olisi jossain tapauksessa pidettävä delegoidun lainsäädäntövallan käyttämisenä.¹²⁶ Poikkeuksena on kuitenkin sellainen hallintosäädös, jonka vaikutusvoimaiseksi saattamiseen ei tarvita toisia hallintotoimia, vaan joka välittömästi ja suoranaisesti vaikuttaa kansalaisen oikeusasemaan eikä ole delegoitua lainsäädäntöä.

F. Purhonen

Aineellisen lain käsitteen merkitys hallitusmuodossa kiinnostaa erityisesti *Purhosta*. Hän katsoo, että hallitusmuodon 2 §:n päätarkoitus on vallanjaon periaatteen toteuttaminen, mikä ei ole kuitenkaan mahdol-

¹²³ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 42.

¹²⁴ Merikosken argumentointi, Oikeussuojajärjestelmä II s. 41 s. ja Julkisoikeus II s. 45 s. ei tunnu teoreettisesti täysin vakuuttavalta. Hän määrittelee ensin hallinnolliset yleismääräykset aineellisesti ja huomauttaa, että ne ovat asiasisältönsä puolesta vaikeasti laeista erotettavissa. Tämän jälkeen hän erottaa muodollisin perustein tietyt yleismääräykset lainsäädäntötoimina pois ja nimittää jäljelle jääneitä hallintosäädöksiksi. Aineellinen erotteluperuste vaihtuu siis muodolliseksi, mitä olisi tarvinnut tarkemmin perustella. Teoksessa Oikeussuojajärjestelmä II s. 44 hän palaa taas aineelliseen tarkastelutapaan ja pitää delegoidun lainsäädännön antamista ministeriötasollakin ilmeisesti juuri sisällön takia lainsäädäntötoimena.

¹²⁵ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 43 s.

¹²⁶ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 44.

lista, ellei valtion tärkeimpiä toimintamuotoja eroteta toisistaan aineellisesti.¹²⁷

Purhonen päätyy siihen lopputulokseen, että lainsäädäntövalta on itsenäinen ja ylempi valtion toimintamuoto kuin hallinto tai lainkäyttö. Viimeksi mainittuja sisältävä valtion toimi ei voi käskää tai kieltää itsenäisesti, se voidaan antaa vain lain nojalla, ikään kuin lain täytäntöönpanemiseksi. »Lainsäädäntövalta sen sijaan juuri tarkoittaa itsenäistä . . . aikaisemmista tahdonilmaisuihin riipumattomien käskyjen ja kieltojen antamista, so. oikeusjärjestyksen luomista, oikeusalamaisen oikeuksien ja velvollisuuksien luomista.»¹²⁸

Lainkäytössä ja hallinnossa lakeja sovelletaan konkreettisiin tapauksiin, kun taas lain määräykset ovat abstraktisia, sovellettavissa epämääräiseen tapauslukuun. Lain säännökset ovat siitäkin syystä abstraktisia, että HM:n 5 § velvoittaa Purhosen mielestä lainsäätäjää luomaan oikeuksia ja velvollisuuksia aina ennalta määräämättömän henkilölukua varten. Tämän takia Purhonen lisää vielä yleisyyden eli abstraktisuuden hallitusmuodon mukaiseen eli positiivisoikeudelliseen lain käsitteeseen, jonka hän määrittelee seuraavasti: »Laki aineellisessa merkityksessä on siis hallitusmuodon mukaan sellainen valtion tahdonilmaisu, joka abstraktisesti luo oikeusalamaisille oikeuksia ja velvollisuuksia.»¹²⁹

Tämä johtaa käsitteellisiin vaikeuksiin jo yksittäistapauksellisen lain luonnetta selvitettyä; toisaalta on tunnustettava, että se luo oikeutta, mutta on konkreettisen tapauksen ratkaisevana kuitenkin lainkäyttö- tai hallintotoimi. Purhonen ei voikaan selittää tällaista lakia muuten kuin sanomalla, että se merkitsee poikkeusta perustuslaista.¹³⁰

Perustuslakiemme mukaan on kuitenkin olemassa eräitä poikkeuksia säännöstä, jonka mukaan aineellinen laki esiintyy myös muodollisena lakina. Ne ovat:¹³¹

¹²⁷ Ks. Purhonen, Lm 1956 s. 820 ja s. 823.

¹²⁸ Purhonen, Lm 1956 s. 823.

Purhonen olisi saattanut jatkaa niitä teoreettisia uria, jotka lähtevät toteamuksesta, että lainsäädäntö on itsenäistä käskyjen ja kieltojen antamista, mutta hän ei seuraa tätä valtion eri toimien hierarkkista järjestystä korostavaa linjaa.

¹²⁹ Purhonen, Lm 1956 s. 825. Uuden tietosanakirjan 11 osassa, Helsinki 1962, annettu lain määritelmä on Purhosen määritelmän mukainen.

¹³⁰ Purhonen, Lm 1956 s. 828. Purhonen edellyttäne, että tällaisesta säännöksestä olisi aina säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, muttei osoita tällaista järjestystä käytännössä vaaditun. Hän puhuu konkreettisuudesta abstraktisuuden eli epäpersoonattomuuden vastakohtana. Mitä Purhonen tarkoittaa, kävisi yksityiskohtaisesti selville vasta kun hän olisi määritellyt yleisyyden.

¹³¹ Ks. Purhonen, Lm 1956 s. 825 ss.

- 1) HM:n 28 §:n mukainen asetustenantovalta,
- 2) HM:n 95 §:n mukainen mahdollisuus tehdä poikkeuksia perustuslaeista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ja
- 3) laissa oleva erityinen valtuus täytäntöönpano- ja soveltamisasetusten antamiseen voi merkitä HM:n 28 §:n mukaisen asetuksenantovallan rajojen ylittämistä, valtaa antaa oikeusasetuksia eli aineellisia lakeja asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen muodossa.

Purhonen on keskitetysti esittänyt, miten aineellinen lain käsite on yleensä ja Suomen oikeustieteessä erityisesti ymmärrettävissä, mutta joissakin suhteissa joutuu esittämään kritiikkiä.

Purhonen hakee valtiosäännöstä vastausta kysymykseen, millainen lain käsite on Suomen positiivisen oikeuden mukaan.¹³² Kun hänen omankin lausumansa mukaan lain käsitettä ei ole Suomen valtiosäännössä valmiiksi määriteltynä, tällainen etsintä johtaa helposti sellaiseen lopputulokseen, että tutkija »löytää» valtiosäännöstä sellaisen käsityksen, mikä hänellä itsellään apriorisesti on.

Purhosen osalta etsintä on johtanut oikeussäännön käsitteeseen, mikä asiallisesti voimakkaasti muistuttaa perustuslaillisen koulukunnan kantaa. Ne huomautukset, jotka on tehty perustuslaillista koulukuntaa vastaan tässä asiassa, ovat mutatis mutandis esitettävissä myös Purhosen oikeussäännön käsitettä vastaan. Niinpä *lex in casu* olisi hänen käsityksensä mukaan perustuslainvastainen — vrt. Saksassa käytyyn keskusteluun *Massnahmegesetz*-säädöksen valtiosäännönmukaisuudesta s. 163.

Purhosen terminologia muistuttaa vahvasti perustuslaillisen koulukunnan käyttämää terminologiaa, joten on syytä olettaa, että hän tarkoittaa termillä oikeusalamainen samaa kuin perustuslaillinen koulukuntakin eli kansalaisia, sellaisia henkilöitä, jotka eivät kuulu valtion hallintokoneistoon eivätkä ole ns. laitovallan alaisia. Tällöin jäävät esimerkiksi kaikki yksinomaan virkamiehiä koskevat säännökset oikeussäännön käsitteen ulkopuolelle. *Uotila* viittaaakin siihen, että organi-

¹³² Ks. *Purhonen*, Lm 1956 s. 818. Hän lausuu s. 819, että tutkimalla perustuslakien määräyksiä siitä, minkälaisista asioista eduskunta on oikeutettu lakeja säätämään, päästään perille muodollisten lakien sisällöstä.

Tämä käsityskanta tuntuu ahtaalta. Tutkimalla perustuslakeja pääsemme selville säädösten hierarkiasta samoin kuin abstraktisesti siitä, minkälaisista asioista eduskunnan tulee tai ei tule säätää lailla ja mitä se voi tai ei voi säätää lailla. Perustuslain määräykset antavat kuitenkin vain varsin yleisiä ohjeita tässä suhteessa. Varsinaiset ongelmat esiintyvät lähinnä kompetenssipiirien raja-alueilla ja niistä pääsemme perille tutkimalla myös perustuslain normien konkretisoitumista muodollisissa laeissa samoin kuin muodollisten lakien säätämisen yhteydessä syntyneitä asiakirjoja.

saationormit eivät mahdu Purhosen oikeussääntökäsitteen sisälle.¹³³ Tällöin on aihetta esittää klassillinen kysymys: onko esimerkiksi valtiopäiväjärjestys laisinkaan oikeussääntö tai oikeussääntöjen yhdistelmä? Tulee myös miettiä, että kun aineellisen lain käsite kiristetään niin tiukaksi kuin Purhonen on tehnyt, melko moni asetuskokoelmassa julkaistuista lain nimellä käyvistä säädöksistä ei olisikaan hänen määritelmänsä mukaan oikeussääntö.

Näihin kysymyksiin Purhonen ei näytä kiinnittäneen huomiota. Saattaa olla hyvin mahdollista, että hän pitää esimerkiksi valtiopäiväjärjestystä ja virkamiehiä koskevaa lakia aineellisena lakina eli oikeussäännöksenä. Se ei kuitenkaan käy ilmi hänen esityksestään, ei edes implisiittisesti.¹³⁴ Näin ollen Purhosen esittämää aineellisen lain määritelmää jää vaivaamaan tietty epämääräisyys, mikä johtuu siitä, että hän ei ole yksityiskohtaisesti tarkastellut sellaisia käyttämiään käsitteitä kuin abstraktisuus tai (välitön) vaikutus oikeusalamaisen oikeusasemaan — käsitteitä, joista hän rakentaa oikeussäännön määritelmänsä, mutta jotka eivät ole suinkaan yksiselitteisiä. Mikäli Purhosen esittämissä oikeussäännön määritelmässä esiintyville termeille annetaan oikeustieteessämme tavanomainen merkitys, oikeussäännön ala jää suppeammaksi kuin oikeustodellisuus edellyttäisi.

G. Muita tutkijoita

Oikeuslauseet ovat laadultaan yleisiä, tietynlaisia asioita koskevia säännöksiä (*lex generalis*), lausuu *Alanen*.¹³⁵ Yleisyys ei kuitenkaan ole käsitteellisesti välttämätön, koska oikeussääntö voi koskea myös jotakin tiettyä yksittäistapausta (*lex specialis*). Viimeksi mainittu lakityyppi oli keskiajalla yleinen. Sen häviämiseen johtivat Alasen mukaan yleistävän ja systematisoivan roomalaisen oikeuden tunkeutuminen oikeuselämään sekä kansalaisten oikeusasemia tasoittava luontaisoikeudellinen käsityskanta.

Laki aineellisessa mielessä on Alasen käsityksen mukaan yhteiskunnan jäsenen toimintaan sitovalla tavalla vaikuttava oikeusohje.¹³⁶ Hän

¹³³ Ks. *Uotila* s. 7 alaviite 10.

¹³⁴ *Purhonen* on asiaa suullisesti tiedusteltaessa lausunut, että hän tarkoittaa po. tapauksessa oikeusalamaisella myös virkamiehiä.

¹³⁵ Ks. *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 55. *Alanen* puhuu oikeuslauseesta, mutta tarkoittanee oikeusnormia.

¹³⁶ Ks. *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 61.

tähdentää varsinkin sitä, että laki on kulttuurin tuote ja läheisessä yhteydessä muun henkisen kulttuurin kanssa.

Carlson esittää hyvän lainsäädännön eli oikeuspolitiikan kannalta tärkeän perusteen yksittäistapausta koskevaa lakia vastaan. Jos laki »liittäisi määrätyn oikeusseuraamuksen määrättyyn yksilölliseen toiseikkaan»,¹³⁷ ei, mikäli näin menetellään säännönmukaisesti, enää liikutakaan lainsäädännön sääntelemässä yhteiskunnassa, vaan yhteiskunnallisia erimielisyyksiä ratkaistaisiin lainsäätäjän tekemillä yksittäispäätöksillä. Tämän estämiseksi tulisi lainsäädännössä turvautua käsitteisiin, joilla oikeustoisieikat osoitetaan laadun mukaan. Oikeussäännös on näin ollen säännönmukaisesti, hyvän lainsäädäntötavan mukaan yleinen, muttei välttämättä käsitteellisesti yleinen.

Hakkila katsoo, että lainsäädäntö vahvistaa valtion oikeusjärjestyksen luomalla, muuttamalla, selittämällä tai kumoamalla oikeussäännöksiä eli oikeusnormeja. Viimeksi mainitut rajoittavat ja turvaavat inhimillistä toimintavapautta.¹³⁸

Honkasalo huomauttaa, että oikeussäännös on abstraktinen, yleinen käsky ja kielto.¹³⁹ Kokreettista tilannetta tarkoittava määräys ei ole normi, vaikka kohdistuisikin useampaan henkilöön samalla kertaa. Sama lainkohta saattaa sisältää yleisen ja yksittäistapauksellisen käskyn.

A. K. Ikkala lausuu, että epämääräistä yksityistapausten lukua varten annettu yleinen oikeussäännös on lainsäädäntöä, vaikka se toisinaan voi käsittää yhtä hyvin konkreettisen oikeussuhteen vahvistamisen.¹⁴⁰

Olli Ikkala kirjoittaa, että kun kunnallislain 12 §:ssä tarkoitetut kunnallissäännöt kohdistuvat ennalta määräämättömään henkilökoukkoon ja koskevat ennalta määräämätöntä lukua abstraktisin tuntomerkein osoitettuja tapauksia, ne ovat aineellista lainsäädäntöä.¹⁴¹

Lahtisen väitöskirjassa heijastuu voimakkaana suuntaus, jonka mukaan tiede on luonteeltaan kuvailevaa ja tässä mielessä empiiristä. Tämän kannan omaksuminen edellyttää normatiivisten käsitteiden uudelleen tulkitsemista. Empiiristen käsiteiden ja siis myös oikeusnormin käsitteen täytyy olla empiirisesti todennettavissa. »Wenn nun in

¹³⁷ Ks. *Carlson*, Lm 1957 s. 30. Teoksessa Rätten s. 29 *Carlson* toteaa, että oikeusnormit ovat säännönmukaisesti yleisiä.

¹³⁸ Ks. *Hakkila* s. 87 ja s. 21.

¹³⁹ Ks. *Honkasalo*, Lm 1943 s. 274.

¹⁴⁰ Ks. *A. K. Ikkala*, Lm 1958 s. 679; *sama*, Lm 1956 s. 744. Hänen mukaansa myös alempiasteiset viranomaiset voivat antaa laadultaan samanlaisia oikeussäännöksiä delegoinnin perusteella.

¹⁴¹ Ks. *O. Ikkala*, Kunnan yleinen toimivalta s. 91 s.

Wirklichkeit auf ein gegensätzliches Verhalten die Reaktion nicht erfolgt, so bedeutet das dann, dass sich die erwähnte Behauptung über das Vorhandensein eines Sollens als falsch erwiesen hat. Ebenso verhält es sich mit den Gesetzen. Man kan also die Rechtsnorm als eine Behauptung auffassen, die richtig oder falsch ist.»¹⁴²

Oikeusnormi voi Lahtisen mukaan olla yleinen, so. sitä säädettyessä ei vielä tunneta mahdollisia sovellutustapauksia. Lainsäätäjä voi kuitenkin antaa myös säättämisaikana tunnettuja tapauksia tai jopa yksittäistapausta koskevan normin (lex specialis vel individualis).¹⁴³ Kaikissa tarkoitetuissa tapauksissa on kysymyksessä »rechtliche Stellungnahme», millä Lahtinen tarkoittaa seuraavaa: »Diese Wörter setzen eine Einstellung in Bezug auf ein Verhalten oder eine Reaktion und einen sprachlichen (oder sonstwie entsprechenden) Ausdruck als Hinweis auf diese Einstellung voraus.»¹⁴⁴

Tammio hyväksyy empimättä sen Puhakan esittämän vaatimuksen, että jos kerran laki määritellään noudatettavana olevaksi, ihmisten yhteiselämää velvoittavasti järjestäväksi toimintaohjeksi, oikeusohjeen antajien välillä ei voida tehdä eroa. »Tässä mielessä ovat asialliselta sisällöltään lakeja eli lakeja aineellisessa (materiaalisessa) merkityksessä kaikki oikeussäännöksiä sisältävät asetukset, valtioneuvoston päätökset ja ministeriön päätökset, vieläpä esim. sellaiset kunnanvaltuuston päättämät ja valtioneuvoston vahvistamat kunnalliset järjestyssäännöt (esim. yleinen järjestyssääntö, terveydenhoitojärjestys ja rakennusjärjestys), joihin sisältyy oikeusohjeita.»¹⁴⁵

Tammio huomauttaa, että muodollinen laki ei aina sisällä oikeussäännöksiä. Hallitusmuodon 74.1 §:n edellyttämä laki on hallintotoimi lain muodossa.¹⁴⁶ Ei myöskään HM:n 50.2 §:ssä edellytetty laki läänien luvusta ole aineellinen laki. Sellaiseen lakiin, joka asiallisesti on hallintotoimi, »voi kuitenkin samalla sisältyä myös oikeussäännösten antamista ja nimenomaan sellaisten oikeussäännösten säätämistä, jotka tavallisuudesta poiketen eivät ole yleisiä (abstraktisia), vaan ainoastaan tätä yhtä tapausta koskevia ja merkitsevät siis yksityistapauksellista muutosta oikeusjärjestykseen.»¹⁴⁷ Tammio viittaa lakiin valtioneuvoston

¹⁴² Lahtinen s. 75.

¹⁴³ Ks. Lahtinen s. 135 s. Hänen käsityksensä mukaan erityis- tai yksittäisnormi edellyttää aina soveltamisalan ajallista rajoittamista.

¹⁴⁴ Lahtinen s. 124.

¹⁴⁵ Tammio s. 29.

¹⁴⁶ Ks. Tammio s. 30.

¹⁴⁷ Tammio s. 31.

oikeudesta luovuttaa Naantalin kaupungin läheisyydessä rakenteilla oleva polttoainevarasto perustettavalle osakeyhtiölle 14. 6. 1946/469. Laissa määrätään, että sanottuun osakeyhtiöön on sovellettava voimassa olevaa osakeyhtiölakia eräin laissa säädetyin rajoituksin, sekä miten leimamaverolakia on yhtiöön sovellettava.

Uotila erottaa toisistaan käyttäytymisnormit ja organisaationormit.¹⁴⁸ Edelliset sääntelevät ihmisten ulkoista käyttäytymistä, jälkimmäiset toimivaltaa eli kompetenssia. Organisaationormeja ovat kaikki normit, jotka »koskevat julkisen vallan elinten eli organaalien a) asettamista ja kokoonpanoa, b) toimivaltaa (toimivaltanormit) sekä c) asioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä.»¹⁴⁹ Uotila pitää aineellisen lain käsitettä epätarkoituksenmukaisena ns. oikeusteoreettiseksi — eli kuten Uotila sanoo, terminologiseksi — käsitteeksi,¹⁵⁰ mutta hän vain vaihtaa nimityksen oikeusnormiksi kajoamatta yksityiskohtaisemmin lain ja asetuksen kaksinaiskäsittelyn ongelmaan.

Edellä selostetuissa tutkimuksissa on asetuksen tutkiminen — Puhan kirjoituksia lukuunottamatta — jäänyt syrjemmälle. Tutkijain mielenkiinto on kohdistunut etupäässä lakiin. Jö lain ja asetuksen kaksinaiskäsittelyä luotaessa asetus jäi toisarvoiseen asemaan. Sen sisältö määriteltiin aineellisen lain vastakohtana eikä itsenäisesti. Asetuksella ei ole teoriassa itsenäistä sisältöä eikä edes muista valtion toimista sään-

¹⁴⁸ Ks. Uotila s. 3 s.

Uotila perustelee s. 6 käsitystään, jonka mukaan myös organisaationormit ovat oikeusnormeja, seuraavasti:

a) organisaationormien oikeusnormin luonnetta ei ole silloinkaan johdonmukaisesti kielletty, kun on pidetty oikeusnormina vain kansalaisten oikeusasemaa koskevia normeja;

b) organisaationormien selostaminen ja tulkitseminen oikeustieteessä tapahtuvat samalla tavoin kuin käyttäytymisnormien, ja organisaationormit voivat olla tuomioistuimen ratkaisun perusteena; sekä

c) oikeusnormin noudattamatta jättämisestä on oikeusseuraamuksia.

Selostaessaan a-kohdan yhteydessä teoriaa, jonka mukaan ainoastaan kansalaisten oikeusasemaa koskevat normit olisivat oikeusnormeja, Uotila huomauttaa siitä, että teorian johdonmukainen seuraaminen vie esim. valtiosäännön keskeisten osien ja yleensä muodollisen oikeuden oikeusnormiluonteen kieltämiseen. Tekijän organisaationormien luonteesta esittämiä näkökantoja olisi tukenut ja samalla selostetulle teorialle tehnyt täyttä oikeutta viittaus siihen, että po. teoria ei esim. juuri valtiosäännön normeihin nähden pysynytkään johdonmukaisena, ks. s. 88 s.

Uotilan esittämät perustelut ovat vakuuttavia. Hän jatkaa traditiota, jota Hermansonin jälkeen ei juuri ole viety eteenpäin.

¹⁴⁹ Uotila s. 4.

¹⁵⁰ Ks. Uotila s. 5.

nöllisesti eroavaa muotoa. Kun hallintoviranomaisten antamilla säädöksillä on maamme valtiosäännön mukaan verraten laaja toimiala, olisi kuitenkin myös asetuksen käsite yksityiskohtaisesti selvitettävä.

H. Yhteenveto

Suomalainen oikeustiede on kuluvan vuosisadan alkupuolella uuterrasti tutkinut lain ja asetuksen sekä oikeussäännön käsitteitä. Kiinnostus on kuitenkin itsenäisyyden alkuvuosien jälkeen laantunut eikä vuosikymmeniin ole kirjoitettu yhtenäistä, vähänkään laajempaa esitystä näistä kysymyksistä, vaikka osatutkimuksia onkin tehty.¹⁵¹

Maamme oikeustieteessä rinnastetaan yleensä aineellinen laki ja oikeussäännös. Oikeussäännökselle annettuja tunnusmerkkejä ovat imperatiivisuus, yleisyys — mikä, ellei sitä pidetä välttämättömänä, on varsin ongelmallinen tunnusmerkki — sekä ainakin tietyllä varmuudella odotettavissa oleva sanktio. Useat tutkijat huomauttavat myös siitä, että oikeussääntö tarkoittaa tai voisi tarkoittaa sääntöä, mikä itsenäisesti luo oikeuksia ja velvoituksia. Hallintokoneiston sisäisiä ohjeita tai ns. erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia koskevia säännöksiä ei niiden mahdollisesta yleisyydestä huolimatta kuitenkaan yleensä pidetä oikeussääntöinä; tämä on yhteydessä käsitykseen, jonka mukaan vain kansalaisen oikeusasemaan kohdistuvat säännöt olisivat oikeussääntöjä. Toisaalta on ainakin valtiosäännön normeja, ellei muitakin organisaatio-normeja, pidetty oikeussääntöinä.

Kotimainen tutkimus ei näytä saavuttaneen sellaisia tuloksia, että ongelmaryhmää voitaisiin kaikilta osin pitää selvitettyinä; vaikeuksia esiintyy varsinkin vallanjako-opin tulkinnessa. Muiden pohjoismaiden tavoin on seurattu lähinnä saksalaisen perustuslaillisen koulukunnan käsityksiä, mutta ne on omaksuttu verraten pintapuolisesti. Saksalaista tarkkuutta ei ole saavutettu eikä siihen näytä pyrittykään. Suomalaiset tutkijat eivät myöskään näytä yleisemmin tarkastelleen niitä huomautuksia, joita Saksassa on yhteiskunnallisen järjestysmuodon muututtua esitetty mainitun koulukunnan teorioita vastaan.

¹⁵¹ Muiden kuin edellä mainittujen tutkijain käsityksistä ks. esim. *Telaranta*, *Varallisuus oikeudellinen tahdonilmaisu* s. 11: »Oikeusjärjestyksen tehtävänä on siis antaa abstraktisia käyttäytymissääntöjä, joita soveltaen käytännössä esiintyvät, määrältään etukäteen rajoittamattomat konkreettiset tapaukset voidaan ratkaista» sekä s. 24: »Laki on näin ollen puhtaasti muodollinen käsite.»

Tutkijan omiin käsityksiin saattaa sisältyä syvemmin tarkastellen ris-tiriitaisia tai ainakin selvitystä kaipaavia osia. Niistä ei kuitenkaan päästä täysin tietoisiksi, jos teoreettisten vaikeuksien ilmestyessä esi-merkiksi siirrytään joustavasti teoriasta positiiviseen oikeuteen ja ope-roimalla näin kahdella eri tasolla viitataan positiivisen oikeuden anta-maan ratkaisuun tai oikeuskäytäntöön. Käyttämällä käsitteitä ylimalkai-sina, joiltakin ulottuvuuksiltaan selvittämättöminä ja useampimerki-tyksisinä ikään kuin liu'utaa joidenkin ongelmien ohi ja päästään aina-kin käytännöllisiin, mutta ehkä teoreettisesti heikohkosti perusteltuihin tuloksiin; tällä tavoin ei luonnollisestikaan voida ratkaista teoreettis-luontoisia ongelmia. Tuntuu siltä, että suomalainen oikeustiede on tyy-tynyt omaksumaan perustuslaillisen teorian tärkeimmät periaatteet, mutta ei ole jaksanut muokata niistä itsenäisesti teoriaa, mihin olisi vaadittu myös järjestelmän sisäisten vastakohtaisuuksien tutkimista sekä kriittistä syventymistä maassamme voimassa olevaan oikeuteen ja oikeustieteeseen.

3. MITÄ TARKOITAN OIKEUDELLA JA OIKEUSSÄÄNNÖLLÄ

A. Käsitelmäärittelyn lähtökohdat

Oikeus ja oikeussääntö eli oikeusnormi ovat oikeuselämän keskeisiä käsitteitä. Ne ovat alun perin kuuluneet oikeudellisen ajattelun vält-tämättömään käsitevarastoon. Tälläkään hetkellä ei ole näkyvissä sel-laisia oikeudellisen ajattelun uudistusvirtauksia, jotka ne poistaisivat asemastaan tai suorastaan korvaisivat. Kuten *Carlson* toteaa, oikeustie-teen harjoittajat ovat tavallisesti ns. heteronomisen oikeuskäsityksen kannalla, jolloin oikeussääntö on oikeuden peruskäsite.¹⁵²

Suomalaisessakin oikeustieteessä on toisinaan epäilty, saattaisiko oikeussäännön käsitteellä — aineelliseen lakiin samaistettuna — olla erityistä merkitystä oikeustieteelle ja olisiko sitä yleensä mahdollista määritellä yleispätevällä tavalla.¹⁵³ Monet tutkijat ovat katsoneet sen riittävän, että heidän kantansa kysymykseen on oikeusteoreettisellakin tasolla löydettävissä tutkimuksista vain implisiittisesti.

Yleinen oikeusteoria muodostaa ja tutkii yleisiä käsitteitä, jonkin-

¹⁵² Ks. *Carlson*, Lm 1957 s. 23.

¹⁵³ Ks. esim. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 28 ss., varsinkin s. 34.

laisia oikeudellisen ajattelun kategorioita. Niitä ovat esimerkiksi toimivallan, toimielimen, oikeuslähteen, oikeussubjektin sekä myös oikeusnormin eli oikeussäännön käsitteet. Positiivinen oikeus käyttää vuorostaan positiivisoikeudellisia käsitteitä, joilla järjestelmällisesti esittää voimassa olevaa oikeutta; niitä voidaan myös käyttää apuna oikeutta tulkittaessa. Oikeusteoreettisella tasolla oikeussäännön käsittelemästä luopuminen merkitsisi sitä, että tätä käsitettä ei pidettäisi tarpeellisenä taikka että se olisi korvattavissa jollakin toisella käsitteellä.

Oikeussäännön käsitteen mahdollisuutta ja tarpeellisuutta koskevat epäilyt johtuvat lähinnä siitä, että ei ole täysin oivallettu ns. oikeusteoreettisten ja positiivisoikeudellisten käsitteiden välisen eron merkitystä. Varsinkin *Uotila* on selkeästi osoittanut, että oikeustiede käyttää ja tarvitsee niin oikeusteoreettisia kuin positiivisoikeudellisia käsitteitä.¹⁵⁴ Edellisten tehtävänä on systematisoida ja hahmottaa oikeudellisia ilmiöitä, jälkimmäisten tehtävänä on selvittää, miten voimassa olevaa oikeutta on tietyissä kohdin ymmärrettävä. Hän huomauttaa myös, että kun samaa käsitettä voidaan käyttää sekä oikeusteoreettisena että positiivisoikeudellisena käsitteenä, olisi aina oltava hyvin perillä siitä, kumpaa tarkoitetaan.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Ks. *Uotila* s. 1 s. ja s. 13.

Uotila nimittää oikeusteoreettisia käsitteitä terminologiseksi käsitteiksi, so. käytettyä terminologiaa koskeviksi tai käsitteleviksi käsitteiksi. Tämä *Lassenilta* omaksuttu nimitys ei ole erityisen onnistunut, koska myös positiivisoikeudellisten — ja siis useasti empiiristen — käsitteiden selvittely johtaa terminologisten ongelmien piiriin. *Uotila* huomauttaa s. 2 aivan oikein, että positiivisoikeudellisia kysymyksiä ei voida ratkaista terminologisilla operaatioilla sekä että vain lainsäätäjät voivat sitovasti määritellä, mitä jollakin lakitekstissä käytetyllä sanalla on ymmärrettävä. Loogis-analyttisen tutkimuksen kannalta on kuitenkin korostettava, että lakien tulkinnassa tutkitaan lainsäätäjän suorittamaa käsittemäärittelyä ja kielen käytön ulottuvuuksia; positiivisen oikeuden tulkinnassa juuri terminologia joutuu tutkimuksen kohteeksi, ks. tästä esim. *Ross*, *Om ret og retfaerdighed* 24—25, 27 ja 32—33 §§. Oikeusteoreettisten käsitteiden määrittelyssä on kysymys käsitteiden esittäjän terminologiasta, positiivisoikeudellisten käsitteiden määrittelyssä taas etupäässä säädännäisen oikeuden käyttämästä terminologiasta. *Somlo* s. 8 ja s. 26 s. nimittää edellä tarkoitettuja oikeuden muotoa koskevia oikeusteoreettisia käsitteitä eli käsitteitä, joita jokainen positiivista oikeutta koskeva lausuma sisällöstä riippumatta edellyttää, oikeudelliseksi peruskäsitteiksi (*Juristische Grundbegriffe*, vastakohta *Rechtsinhaltsbegriffe*).

¹⁵⁵ Ks. myös mitä *Vuorio*, *Työväenvarakuutus* 1957 s. 120 ss. lausuu positiivisen oikeuden käyttämien yleisten sanontojen ja käsitteiden merkityssisällön muuttumisesta samoin kuin siitä, että oikeusvarmuuden vuoksi on oikeudellisilla käsitteillä säilytettävä kiinteät oikeudelliset kriteerit.

Oikeusteoreettisten peruskäsitysten ja -käsitteiden valitseminen on itsekunkin henkilökohtaisiin tarkoituksenmukaisuus- ym. arvostuksiin perustuva ratkaisu; jo pelkästään käytännöllisistä syistä ja rationaalisoinnin vuoksi positiivisoikeudellisissa tutkimuksissa yleensä mukaudutaan ns. vallalla oleviin oikeusteoreettisiin käsityksiin. Kun tämänkin tutkimuksen tulokset ovat suureksi osaksi riippuvaisia peruskäsitteiden valinnasta, on aiheellista ainakin lyhyesti esittää tutkimuksen oikeusteoreettiset lähtökohdat. Oikeustieteellisen argumentoinnin liikkuesa sekä oikeusteoreettisella että positiivisoikeudellisella tasolla on välttämätöntä, että esim. oikeussäännön käsite tulee määritellyksi — täysin siitä riippumatta, miten universaalinen po. määritelmä voisi olla. Kuten jo sanottu, tarkoituksena ei ole oikeusteoreettisten käsitteiden ja ongelmien järjestelmällinen esittäminen, vaan niihin puututaan ainoastaan sikäli kuin delegaation tutkiminen näyttää välttämättömästi vaativan.

B. Erilaisia käsityksiä oikeudesta.

Brimo on keskitetysti esitellyt suuntauksia, jotka ovat vallinneet oikeusteoriassa kysymyksen ollessa oikeuden muodosta ja sisällöstä.¹⁵⁶ Ne ovat hänen mukaansa tomismi, sosiologinen suuntaus, kantismi ja eksistentialismi. Niitä selostaessani seuraan *Brimon* ajatuksenkulkuja.

Tomismi käsittää oikeuden muodon substanssina, metafyyssillisenä periaatteena. Ennen säätämistään oikeus on muotoa, mahdollisuuksien tilassa. Oikeuden muoto on yksi ja muuttumaton, sen sisältö sen sijaan moninainen ja muuttuva. Luontaisoikeudellisen käsityksen mukaisesti tomismi — toisin kuin vastakohtansa eksistentialismi — katsoo oikeuden olemuksen, sen muodon, olevan olemassa ennen oikeuden sisältöä. Oikeutta ei ole vain se, mikä on tehokkaasti toimeenpantavissa, oikeus on toisin sanoen jotain muuta ja enemmän kuin positiivinen oikeus. Oikeudella on tietty päämäärä, esim. yhteishyvä.

Sosiologinen suuntaus,¹⁵⁷ jota esim. *Duguit* edustaa, näkee — samoin kuin metafyyssinen tomismi — oikeuden valtion toiminnan rajoituksena. Oikeus on sellaisten päämäärien tavoittelua, jotka eivät ole transsendentaalisia, se pyrkii solidaarisuuteen ja yhteiskunnan järjestämiseen. Taloudellisia ja moraalisia kysymyksiä koskevat normit muuttuvat

¹⁵⁶ Ks. *Brimo* s. 284 ss. Vrt. *Strömberg*, Inledning 2—4 §.

¹⁵⁷ Ks. *Brimo* s. 288 ss. Hän lausuu s. 290: »Pour Duguit ... le Droit est la Forme fondée sur son utilité sociale.»

oikeusnormeiksi heti kun kansassa leviää käsitys, että yhteisön tai sen edustajien tulee estää normin loukkaaminen. Tämä riittää, ei ole tarpeen että oikeusnormi olisi muuten sanktioitu. Valtio ei voi luoda oikeutta, vaan sen luo kansa ennen kuin valtio ottaa sen muodolliseen oikeusjärjestykseen. Lainsäätäjän on todettava ja toteutettava kansasta lähtöisin oleva objektiivinen oikeus. Vaikeutena on todeta, milloin sosiologiselta kannalta katsoen positiivinen oikeus olisi muutettava muodollisesti positiiviseksi oikeudeksi.

Kantilaisen käsityksen mukaan oikeuden muoto on juuri oikeus itse.¹⁵⁸ Kantin esittämä kategorinen imperatiivi tarkoittaa muotoa muttei sisältöä. Kantilaisista lähtökohdista edeten alettiin ajatella, että oikeudessakin voisi olla muotoa ilman sisältöä, muttei sisältöä ilman muotoa.

Kelsen tekee ajattelussaan tarkan eron olemisen ja pitämisen, Seinin ja Sollenin välillä, kantilaisen tradition mukaisesti. Hän asettaa oikeusnormin tunnukseksi muodon sisällöstä piittaamatta. Vain tällöin on kyseessä puhdas oikeus — siksi termi »Reine Rechtslehre» —, mikä on muista mahdollisista normijärjestelmistä riippumaton. Oikeuden eli oikeusnormiston tunnusmerkit ovat pätevyys (*Geltung*) ja tehokkuus, sanktio. Pätevyys on aina muodollisesti johdettavissa ylemmästä normista ja perusnormi on pelkkää muotoa. Tehokkuus taas merkitsee muodollista sanktiota.

Terävästi Brimo huomauttaa,¹⁵⁹ että filosofiselta kannalta katsoen kelsenismia on vaikea puolustaa, ellei kyetä osoittamaan, että myös pakko on muotoa, »la contrainte aussi est forme». Brimon mukaan oikeudellinen ilmiö sisältää täydellisenä sekä Sollenin että Seinin, säännön ja sen soveltamisen tosiasioihin.

Eksistentiaalisuus liittyy filosofisena virtauksena suurelta osin edellä jo mainittuihin suuntiin. Siihen nähden viittaa ainoastaan Brimon esitykseen.¹⁶⁰

Oikeutta koskevien käsitysten yksityiskohtaisempi selvittäminen veisi oikeusfilosofian ja -teorian ulapoille. Tutkimukseni kannalta olisi kuitenkin päästävä perille siitä, mikä edellä mainituista katsantotavoista olisi kaikkein tarkoituksenmukaisin delegaatiota selvitetessä.

¹⁵⁸ Ks. Brimo s. 291 ss. Wienin koulun ja kantilaisuuden suhteesta ks. *Aufricht* s. 31.

Kategorinen imperatiivi käskee ehdottomasti, kaikissa oloissa ja vetoamatta mihinkään päämääriin käskyn tueksi.

¹⁵⁹ Ks. Brimo s. 295.

¹⁶⁰ Ks. Brimo s. 296—299.

Kysymyksessä on lähinnä valtion toimielinten toimivaltaa ja oikeusnormien hierarkiaa koskeva tutkimus, so. oikeuden muodon ja pätevyyden tutkiminen. Sillä, mitä delegaationormit asiallisesti sisältävät, on teoreettiselta kannalta vähäisempi merkitys. Tuntuu siltä, että muodon merkitystä korostava kantilainen katsantotapa on tällaisessa tutkimuksessa hedelmällisin lähtökohta, varsinkin kun se Kelsenin kehittelemässä tiukassa johdonmukaisuudessaan joka tapauksessa pakottaa kirjoittajan arvioimaan kriittisesti aikaisemmin hyväksytyjä selityspäätteitä.

Kelsenin tavoin katson, että oikeudessa on kysymys inhimillisestä käyttäytymisestä, jonka sitominen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi tapahtuu pääasiallisesti muodollisen oikeusjärjestyksen avulla. Jokaisella muodollisen oikeusjärjestyksen osalla on tietty oikeudellinen merkitys. Toisin kuin Kelsen pidän kuitenkin tärkeänä huomauttaa, että oikeus on olevaisessa, Seinissä, kiinni niin syntyessään kuin sitä oikeustosi-asioihin sovellettaessa.

C. Oikeusnormien porrastus (Stufenbau)

Normipyramidi. Varsinkin ns. Wienin koulukunta on tutkinut oikeusnormien hierarkiaa ja kehittänyt normipyramidia, jonka mukaan positiivisoikeudellisen oikeusjärjestyksen ylin hierarkkinen taso on perusnormi (Grundnorm), kaikkien muiden normien olemassaolon muodollislooginen ja samalla fiktiivinen edellytys. *Kastari* ilmaisee visuaalisuudessaan impressionistisen kokonaisnäkemyksensä tarkoitetusta Stufenbau der Rechtsordnung-teoriasta seuraavalla tavalla: »Kelsen pystyttää konkreettisen oikeusjärjestyksen aste asteelta kohoavaksi normipyramidiksi, joka huippuna olevasta, oletetusta perusnormista asteettaisesti laskeutuu ja laajenee perustuslakien, lakien, asetusten, tuomioiden ja hallintoratkaisujen sekä täytäntöönpanotoimenpiteiden porrasasteiden kautta yksityisten kansalaisten suorittamiin oikeustoimiin asti ja muodostaa siten yhtenäisen normatiivisen kokonaisuuden (Stufenbau der Rechtsordnung) ... Normiloogillisesti voidaan tämän normipyramidin ajatella syntyvän siten, että perusnormista lähtien aste asteelta ylempi normi aina delegoi alemmalle määräämisen sitä seuraavan normin edellytyksistä, so. muodollisesta syntymistavasta ... jokainen konkreettinen oikeusnormi saa siis normatiivisen (kausaalisuudesta tarkoin erotettavan) pätevyytensä korkeimmasta perusnormista, mutta asiasisältönsä kausaalisista tosiasioista».¹⁶¹

¹⁶¹ *Kastari*, Lm 1936 s. 86 s. Ks. myös Kelsen, Reine Rechtslehre s. 228 ss. sekä *Merkel* s. 213 ss., s. 157 ss., s. 199 ja s. 181.

Stufenbau lienee se osa Wienin koulukunnan luomasta teoriasta, joka on yleisesti tunnetuin ja saavuttanut myös yleisen hyväksymisen.¹⁶² Hallinto ja lainkäyttö voidaan helposti ymmärtää lain konkretisoitumisenä (Konkretisierungsstufen des Gesetzes), mihin jo legaliteettiperiaate johtaa ajatukset. Tuntuu kuitenkin siltä, että puhuttaessa normien hierarkiasta usein tarkoitetaan vain sitä positiivisoikeudellista hierarkista järjestystä perustuslakien, lakien ja asetusten välillä, mikä sisältyy yleisesti valtiosääntöihin. Tämä hierarkkinen järjestys on vain osa Kelsenin tarkoittamasta normihierarkiasta, jossa tarkastellaan hierarkiaa kaikkien oikeussääntöjen pätevyyden ja täytäntöönpanon kannalta.

Merklin ja Kelsenin ansiona on sen tähdentäminen, että kaikki oikeudellisesti relevantit ilmiöt voidaan käsittää normihierarkian osina sekä kuuluminen hierarkiaan oikeusnormien pätevyyden ehtona. Heidän hierarkkinen järjestelmänsä on kaikkinielevä: Oikeus on kokonaisuudessaan hierarkkista, eivät vain valtion viranomaisten antamat yleiset oikeussäännöt. Olisi harkitsematonta jättää käyttämättä hyväksi sitä järjestelmällistä ja loogista hahmottamisvoimaa, mikä ilmenee Stufenbau-teoriassa. Herätteitä antaa ennen kaikkea teorian hellittämätön johdonmukaisuus, joka paljastaa useita aikaisemmin ajatusvälttämättömyyksiksi koettuja ratkaisumalleja vain näennäisiksi välttämättömyyksiksi. — Stufenbau-teoria ymmärretään sellaisena kuin Kelsen on sen toisen maailmansodan jälkeen ilmestyneissä teoksissaan esittänyt.

Perusnormi (Grundnorm). Uutta valtiosääntöä annettaessa näyttäisi olevan merkitystä oikeusteoreettisella kysymyksellä, edellyttääkö perustuslainsäätäjä valtiosääntöä säätäessään sen pätevyyden loogiseksi perusteeksi perusnormin — *esim pacta sunt servanda* — olemassaolon.¹⁶³

¹⁶² Ks. esim. *Castberg* I s. 16 ja 18; *Peters*, *Verwaltung* s. 3 ja 5.

Stufenbau on alun perin *Merklin* esittämä, *Akzin* s. 2; *Klinghofer* s. 142.

Aufrecht s. 33 lausuu, että Stufenbau osoittaa oikeuden dynamisen luonteen. Useat tutkijat huomauttavat — ja ymmärtääkseni täydellä syyllä —, että ns. kelsenismi on metodina arvokas, ks. *Silving* s. 298: »Kelsenism is an eminently practical instrument of legal analysis» ja s. 305; *Akzin* s. 3: »The Kelsenian approach to law presents an unrivaled method for the systematic study of the normative relations within any system of positive law and within the hierarchy of state institutions.» *Akzin* huomauttaa tähdellisesti myös siitä, että kyseessä on positiivisen oikeuden tulkinnan välikappale eikä mikään »fetish», so. pyhä, koskematon järjestelmä.

¹⁶³ Kun Ruotsissa hallitusmuoto on hyvin vanha ja Suomen nykyisin voimassa olevat perustuslait on annettu aikaisempien perustuslakien määräämässä järjestyksessä, ei kysymystä perusnormin olemassaolosta ole näissä maissa pitkiin aikoihin avoimesti esiintynyt.

Kelsen rajoittaa perusnormin käytön juuri tässä tarkoitettuun tapaukseen, valtiosääntöön oikeusloogisessa mielessä.

Jokaisessa oikeusjärjestyksessä lieene suunnilleen samanlainen perusnormi: noudata oikeutena sitä, minkä positiivisoikeudellinen valtiosääntö määrää. Näin ollen ei perusnormin nojalla voida erottaa toisistaan eri oikeusjärjestyksiä, vaan ne erotetaan toisistaan positiivisoikeudellisen valtiosäännön avulla. Perusnormi tosin yhdistää oikeusjärjestyksen muista normijärjestelmistä eroavaksi erilliseksi kokonaisuudeksi, kuten Kelsen ajattelee, mutta se on siinä määrin muodollinen fiktio, että kaikki aineellisoikeudelliset kysymykset oikeusjärjestyksen soveltamisalueesta alkaen jäävät positiivisoikeudellisen valtiosäännön määrättäviksi.

Carlson, joka pitää perusnormi-fiktiota tarpeellisenä, haluaa siirtää oikeusjärjestyksen perustan reaaliseseen todellisuuteen ja asettaa perusfiktioksi eli -normiksi olettamuksen, että ihmiset pitävät velvollisuutenaan käyttäytyä niin kuin korkein auktoriteetti määrää: »Då denna fiktion införes, förvandlas den normativa rättsvetenskapens rättsplikter, vilka ju uppfattas såsom normativa plikter, till fiktiva psykologiska fakta, fiktiva mänskliga medvetanden om plikter av visst innehåll, och rättsnormerna, som enligt den normativa rättsvetenskapen äro kunskapsgrunder för plikter, bli naturlagar, allmänna utsagor om de fiktiva pliktmedvetandenas växling i tiden».¹⁶⁴

Carlsonin käsitys perusfiktion psykologisesta luonteesta on selventävä osoittaessaan normatiivisen oikeusjärjestyksen yhteyden Seimaailmaan.

Valtiosäännön korotettu muodollinen lainvoima, normien ymmärtäminen vapaiksi imperatiiveiksi *Olivecronan* tapaan sekä valtiosäännön käsittäminen rauhalliselle yhteiskuntakehitykselle välttämättömäksi perussopimukseksi luovat mielestäni tarpeelliset psykologiset edellytykset sille, että valtiosääntö yleisesti käsitetään yhteiskuntajärjestyksen oikeudelliseksi perustaksi. Jos valtiosääntöä psykologisesti kannattava kansalaisten yhteisyyden tunne halutaan loogisen välttämättömyyden vuoksi tiivistää oletetuksi perusnormiksi, olkoon tämä sallittua. Huomattakoon kuitenkin samalla, että tällaiseen oletettuun perusnormiin pohjautuva normipyramidi ei pääse sen paremmin irtautumaan yhteiskuntatodellisuudesta kuin ilman perusnormia suoraan positiivisoikeudelliselle

¹⁶⁴ *Carlson*, StvT 1940 s. 107. Myös *Ross*, Om ret og retfaerdighed s. 84 s. huomauttaa, että perusnormin määrittelystä ilmenee, miten mahdotonta on positiivisen oikeuden tarkastelussa johdonmukaisesti kieltäytyä ottamasta huomioon psykologista ja yhteiskunnallista todellisuutta.

valtiosäännölle rakennettu normihierarkia. Kelsenin tavoittelema perusnormi sisältyy itse asiassa implisiittisesti jo positiivisoikeudelliseen valtiosääntöön.

Perusnormi ei ole tarpeen oikeusjärjestyksen ymmärtämiseksi ja tulkitsemiseksi, vaan ainoastaan sen pätevyyden voimassaolon selittämiseksi. Perusnormin vähäinen merkitys positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa ilmenee myös siitä, että ajatus tämänkaltaisen muodollisen, kaikissa valtioissa samansisältöisen normin konkretisoitumisesta valtiosäännössä, tavallisissa laeissa jne. on fiktio; tällaisen normin konkretisoituminen ei näet voine merkitä juuri muuta kuin että kaikkien muiden normien pätevyyden psykologinen peruste on välillisesti tai välittömästi perusnormista johdettavissa. Tällaisessa tapauksessa on aiheetonta ja ehkä harhaanjohtavaakin puhua perusnormin konkretisoitumisesta, koska sanonnalla tavallisesti tarkoitetaan yleisen ja ylimalkaisen normin yksilöitymistä ja lopuksi soveltamista yksittäistapaukseen. Sen sijaan Suomenkin positiivisen oikeuden kannalta on ilmeistä, että laki ja toisinaan asetuskin konkretisoivat valtiosäännössä vain yleisellä tavalla lausuttuja oikeusohjeita.¹⁶⁵

Toimeenpano. Kelsenin mukaan normien hierarkia sisältää normien jatkuvaa konkretisoitumista, kunnes päästään toimeenpanoon (*Vollstreckung*), jolloin ei enää ole kysymys normin luomisesta, vaan sen konkreettisesta toteuttamisesta. Jokainen normi on ymmärrettävä — perusnormia ja konkreettisesti toteutettavia normeja lukuunottamatta — sekä ylemmän normin sisällön yksilöllistymisenä, konkretisoitumisena ja individualisoitumisena, että alemman normin oikeusperusteena. Lain säätäminen ja lain täytäntöönpano eivät ole absoluuttisia kategorioita.

Oikeussääntöjen hierarkian minimivaatimuksena on Kelsenin tavoin pidettävä, että ylempi normi määrää alemman normin antavan toimielimen ja sen menettelytavat. Lainsäädännön alalla valtiosääntö määrääkin yksityiskohtaisesti, mitkä toimielimet ovat lainsäädäntöelimiiä ja miten ne toimivat, mutta edellä on jo viitattu siihen, että se jättää — yleensä ylimalkaisia ohjeita antaen — lakien asiasisällöstä päättämisen lainsäädäntöelimille.

¹⁶⁵ Tästä saa selvän käsityksen tarkastelemalla esimerkiksi hallitusmuodon II lukuun sisältyvien pykälien kohdalle Suomen Laki II-teoksessa sijoitettuja viitteitä, joissa luetellaan tärkeimpiä Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa perustuslain verraten ylimalkaisen ja yleisen sanamuodon perusteella konkretisoivia säädöksiä.

Jos tuomari oikeusaukkotapauksessa luo tuomionnormin, tuntuu ehkä oudolta sanoa, että tässäkin tapahtuisi ylemmänasteisen normin konkretisoituminen. Kun tuomarin menettely kuitenkin perustuu valtiosäännön hänen virkaansa liittämään toimivaltaan, on kysymyksessä ainakin organisaationormin konkretisoituminen.¹⁶⁶

Oikeustieteessä tavallinen kielenkäyttö antaa toimeen- tai täytäntöönpanolle aineellisen merkityksen (V. 7.); puhutaan toimeen- tai täytäntöönpanoasetuksista, joihin vuorostaan saattaa perustua ministeriöiden päätöksiä ja muita alemmanasteisia normeja. Kelsen sen sijaan tarkoittaa toimeenpanolla pelkästään suorittavaa tointa, jolla jo konkretisoitunut normi toteutetaan. Nämä saman termin erilaiset merkitykset on pidettävä selvästi erillään.

Tapaoikeus. Oikeuden käsittämällä suljetuksi normipyramidiksi on puolellaan se etu, että järjestelmään kuulumattomat ainekset ovat siitä helposti erotettavissa. Oikeusnormien pyramidi ajatellaan tavallisesti — mahdollista fiktiivistä perusnormia lukuunottamatta — positiivisoikeudellisena, jolloin tapaoikeuden asema järjestelmässä saattaa tuntua ongelmalliselta. Sen sulkeminen oikeusnormien järjestelmän ulkopuolelle ei kuitenkaan edes loogiselta kannalta voi olla perusteltua, koska positiivisoikeudellinen valtiosääntö — tai ainakin perusnormi — voi antaa pätevyyden yhtä hyvin kirjoitetulle kuin kirjoittamattomalle oikeudelle. Tapaoikeuden ongelma ei ole niinkään siinä, luetaanko se oikeusjärjestyksen osaksi, kuin siinä, miten tapaoikeus on erotettavissa muista normeista sekä miten päästään selville sen syntymisestä. Tapaoikeutta koskevissa esityksissä pyritään varsin usein vain perustelemaan tapaoikeuden hyväksymistä oikeusnormiksi eikä tarkastella tarpeeksi yksityiskohtaisesti esimerkkien avulla niitä kriteerejä, joita tarvitaan tapaoikeuden syntyä tutkittaessa.

Valtiosääntöoikeudessa tunnustetaan varsin yleisesti tapaoikeuden olemassaolon mahdollisuus. Tapaoikeus saattaa olla oikeusnormien hierarkiassa samalla normitasolla kuin kirjoitettu valtiosääntöoikeus, ja tapaoikeutta voi esiintyä yhtä hyvin julkis- kuin yksityisoikeudessa. Kun maan valtiosäännöllä on tavallisesti ns. korostettu muodollinen lainvoima, valtiosääntöoikeudessa joudutaan asettamaan myös tapa-

¹⁶⁶ Brusin, Tuomarin harkinta s. 28 ja 31 huomauttaa, että Kelsen kiistää oikeusaukon olemassaolon, koska ratkaisu — hylkääväkin — aina perustuu lakiin. Kysymys on tietenkin siitä, mitä oikeusaukolla tarkoitetaan, mutta siihen ei tässä syvemmläi puututa, ks. m.t. s. 45.

oikeuden syntymiselle tavallista tarkempia vaatimuksia.¹⁶⁷ Lähinnä on kysymys siitä, missä määrin tapaoikeudella voidaan täyttää valtiosäännössä havaittuja aukkoja, sekä voisiko tapaoikeus johtaa tietyn posi-

¹⁶⁷ Suomessa suhtaudutaan tapaoikeuden sääntöjen tunnustamiseen verraten varovaisesti. Ks. esim. työväenasiainvaliokunnan mietintöä 4/1955 Vp (HEs 55/1954 Vp eläkesäätiöitä koskevaksi lainsäädännöksi): »Valiokunnassa kuultavina olleet veroasiaintuntijat ovat lisäksi ilmoittaneet, että korkein hallinto-oikeus on voimassaolevia verolakeja tulkinnut lakiehdotusten sisältämien säännösten mukaisesti eräissä jo esille tulleissa tapauksissa. Kun kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden kantaa asiantuntijain käsitysten mukaan ei vielä voida harvalukuisten tapauksen perusteella pitää täysin vakaantuneena, valiokunta on, huomioon ottaen sen seikan, että kukin tapaus olisi jatkuvasti saatettava sanotun oikeuden harkittavaksi, sitä mieltä, että lakeihin olisi otettava selvät myönteiset säännökset näistä verotuskysymyksistä.»

Ks. myös HEs 6/1917 Vp laiksi Korkeimmasta oikeudesta, mistä antamassaan mietinnössä 14/1917 Vp lakivaliokunta lausui, että vuoden 1772 HM:n 8 §:ssä ja Yhdistys- ja vakuuskirjan 2 kohdassa olevien tiettyjen säännösten »voitiin kuitenkin katsoa käyttämättömyyden perusteella menettäneen voimansa»; kanta nojautui perustuslakivaliokunnan 29. 6. 1917 antamaan lausuntoon, em. esitystä koskevien asiakirjojen s. 24 s. Toisin kuitenkin valiokuntien mietintöön tai lausuntoon liitetyissä vastalauseissa *Gadolin* s. 22, *Ståhlberg* s. 27 ja *Estlander* s. 29.

Suomessa tutkijat näyttävät tunnustavan periaatteellisesti myös valtiosääntö-oikeudellisen tapaoikeuden mahdollisuuden, ks. *Hermanson*, Lausuntoja s. 234; *Hermanson & Kaira* s. 17 ja s. 21. *Kaila*, Luentoja yksityisoikeudesta s. 37 ss. toteaa, että tavanomaista oikeutta esiintyy kaikilla oikeuden ja oikeuselämän osaluilla. Tavanomaisen oikeuden kriteerit ovat hänen mukaansa seuraavat: 1) sääntöä on tosiasiallisesti noudatettu jonkin aikaa, 2) sääntöä on noudatettu oikeussääntönä, ja 3) sääntö ei ole kohtuuton. *Erich I* s. 113 s. lausuu, että tapaoikeutta *contra legem* ei voi ajatella syntyvän nykyaikaisessa oikeusyhteisössä, mutta että julkisenkin oikeuden alalla jokin oikeusperiaate voi päästä kehittymään *praeter legem*. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 9 katsoo, että uuden tapaoikeuden muodostuminen on perustuslaillisessa valtiossa rajoitettu lähinnä lain täydentämiseen aloilla, joita ei vielä ole kirjoitetulla lailla järjestetty. *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 22 pitää aiheellisesti oikeusvarmuuden kannalta tärkeänä, että tavan muuttuminen tapaoikeudeksi kiintenee vielä tapaoikeuden muuttamiseen kirjoitetuksi oikeudeksi. Vrt. myös *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 276; *Hermanson*, Oikeus s. 189.

HM:n 69.2 §:n mukaan eduskunnalle on annettava esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon, jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia. Toisen maailmansodan alkamisen jälkeen po. momentin soveltamisen perustuslaillisille edellytyksille ei ole annettu paljoakaan merkitystä, vaan lisäyksestä tulo- ja menoarvioon on tullut rutiniasia. Eduskunta ja sen valiokunnat ovat joutuneet monen monituista kertaa huomauttamaan, että eduskunnan budjettivaltaa loukataan, ellei varsinaista tulo- ja menoarviota laadita mahdollisimman todenmukaiseksi. Niin *Kastari*, Lm 1956 s. 777 kuin *Kaira*, jonka mieltä on pahoin heikentynyt. Heidän käsityksensä mukaan ministeriä ei enää tulisi

tiivisoikeudellisen normin desuetudoon. Valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden tärkein merkitys on sellaisella alalla, mistä ei ole valtiosäännössä määräyksiä tai mistä annettuja säännöksiä on vaikea oikeudellisesti tulkita. Sellaiselle tapaoikeudelle, joka on vastoin positiivista oikeutta, asetetaan suuremmat vaatimukset kuin sellaiselle, joka ainoastaan täyttää valtiosäännössä olevan aukon. Kun perustuslain muuttaminen käy Suomessa joustavasti, tapaoikeudella on ilmeisesti maamme valtio-oikeudessa vähäisempi merkitys kuin niissä maissa, joissa perustuslain muutos on vaikeasti aikaansaattavissa.

Ulkomailla on delegaatiota tutkittaessa jouduttu varsin voimakkaastikin turvautumaan tapaoikeuteen oikeudellisen perustan löytämiseksi delegaatiokäytännölle (s. 197 s.). Suomessa on asianlaita toisin. Delegaatiokäytäntö on miltei kauttaaltaan tulkittavissa positiivisoikeudellisten oikeusnormien nojalla. Tästä seuraa, että tapaoikeus ei maassamme muodostu keskeiseksi kysymykseksi oikeusnormien hierarkiaa ja delegaatiota tutkittaessa.

D. Oikeus on imperatiivista

Uppsalan koulukunnan ja varsinkin *Olivecronan* tutkimukset ovat osoittaneet, että oikeussäännön imperatiivisuudessa on itse asiassa kysymys yleisten toimintamallien tai -ohjeiden luomisesta. Niiden

asettamaan vastuuseen HM:n 69.2 §:n vastaisesta menettelystä valtakunnanoikeudessa sen enempää rikosoikeudellisen kuin korvausvastuun kannalta. Asiallisesti po. säännös lieneekin tällä hetkellä vailla pakotetta.

Kaira, Lm 1953 s. 418 tarkastelee erästä säätyerioikeutta, mitä oli viimeksi käytetty 26 vuotta aikaisemmin. Hän katsoo, että tämä aika ei riitä desuetudon syntymiseen. Sitä paitsi se, että säätyerioikeutta ei olisi joskus käytännössä huomattu noudattaa, ei *Kairan* mielestä riitä perusteluksi sille käsitykselle, että säätyerioikeus olisi tästä syystä kadottanut velvoittavan voimansa.

Niistä ulkomaisista tutkijoista, jotka eri laajuksena tunnustavat tapaoikeuden, mainittakoon *Kelsen*, *Reine Rechtslehre* s. 230 ss.; *Loewenstein*, *Verfassungslehre* s. 143; *Masnata* s. 127; *Nawiaskey* s. 57 ss.; *Castberg* I s. 49—52 ja II s. 16 s.; *Andenaes*, *Statsforfatningen* s. 24 s.; *Ross* I s. 33—38; *E. Andersen*, *Forfatning og saedvane*, passim.

Valtiosääntöoikeudellisista sovinnaisäännöistä ks. alav. II 310. Lordi *Homen*, myöh. Sir *Alec Douglas-Home*, nimittämisestä ulkoministeriksi ks. *Public Law* 1960 s. 329: »Until July 28, 1960, it could have been said with some confidence that the appointment of a peer as either Prime Minister or Foreign Secretary, whilst not contrary to any firmly established constitutional convention was at least in conflict with modern notions about ministerial responsibility and the primacy of the House of Commons.»

noudattamisen sanktiona on sosiaalinen paine sekä julkisyhteisöjen käyttämä pakkovalta. Ross kirjoittaa sattuvasti: »Loven skrives ikke for at meddele teoretiske sandheter, men for umiddelbart at påvirke mennesker — dommere og borgere til en vis handlemdåde, altså dirigere dem. Rigsdagen er ikke et informationsbureau, men en central for social direktion.»¹⁶⁸ Toimintamalleja voidaan edelleen nimittää imperatiiveiksi, mutta sanan merkitys on toinen kuin *Thonin* teoriassa. Se on laaja-alaisempi eikä tarkoita subjektiivista tahtoa.¹⁶⁹

On tapana todeta, että oikeudellisten relaatioiden sisältönä on oikeus, velvoitus ja salliminen, vaikkakaan tämä toteamus ei yltäne *Hohfeldin* vaatimaan tarkkuuteen. Oikeusjärjestyksen sisältö kokonaisuudessaan ja siis myös muut kuin kielellisesti imperatiivin muodossa olevat lauseet ja ilmaukset ovat tarpeellisia oikeudellisia relaatioita perustettaessa ja tulkittaessa. Oikeuslauseeseen voi kuulua esim. käsitelmäritelmiä kuten laissa päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10. 2. 1961/96 (2 §), merityöaikalaissa 14. 7. 1961/409 (2 §) ja vesilaissa 19. 5. 1961/264 (1 luku). Oikeusjärjestyksen yhtenäisyys saavutetaan ymmärtämällä siihen kuuluvat kielelliset ilmaisut oikeudellisten relaatioiden muodostamiselle välttämättömäksi.¹⁷⁰ Tällöin joudutaan rinnastamaan toisiinsa imperatiivisuudeltaan ja intensiteetiltään hyvinkin erilaisia ilmaisuja.

Puhakka lausuu, ettei se seikka, käsitetäänkö oikeussääntö loogiselta muodoltaan imperatiiviksi, hypoteettiseksi arvostelmaksi tai joksikin muuksi, sanottavasti auta määriteltäessä aineellista lakia.¹⁷¹ Tämä väite

¹⁶⁸ Ross, Om ret og retfaerdighed s. 18 s. Ks. myös *Reale* s. 241 ja edellä s. 122.

¹⁶⁹ Samalla kannalla näyttää olevan myös *Lahtinen* s. 29 alav. 5.

¹⁷⁰ *Kaila*, Luentoja yksityisoikeudesta huomauttaa s. 7, että permissiiviteoria myöntää käskyissä, kielloissa ja sallimisissa havaittavan tahdon ilmauksia, mutta imperatiiviteoria — so. *Thonin* perustuva — väittää, että käytännöllisesti katsoen ei ole muita kuin käsky- tai kieltolauseita.

Oxfordin yliopiston Regius-professori *David Daube* lausui Helsingin yliopistossa 20. 9. 1963 pitämässään esitelmässä, että indikatiivimuotoon kirjoitettu toimintakäsky on eliitille tarkoitettujen käskyjen muoto. Se tavataan roomalaisessa oikeudessa esim. Jupiterin papeille annetuissa käskyissä sekä juutalaisessa oikeudessa fariseuksia koskeissa käskyissä. Indikatiivin imperatiivisuus ilmenee siitä, että todetaan, mitä yleensä pappi tai fariseus tekevät. Ken ei tee samalla tavoin, ei ole Jupiterin pappi tai fariseus. Vrt. toiselta kannalta *Strömberg*, Inledning s. 31.

¹⁷¹ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 29.

Ks. myös *Ahlander*, Är juridiken en vetenskap? s. 73 ja 77. Kun *Ahlander* lausuu, ettei ole ratkaisevaa, onko oikeussääntöä sovellettu kerran tai useammin, vaan että sitä oletettavasti sovellettaisiin, on tämä osoitus *Ahlanderin* tekemästä erosta lain säännön ja oikeussäännön välillä. Viimeksi mainitulla on *Ahlanderin* terminologiassa käytännössä oletettavasti sovellettavan säännön luonne.

on aiheellinen; edellä selostetulla uudemmalla käsityksellä oikeuden imperatiivisesta luonteesta on kuitenkin merkitystä oikeuden ja siis myös oikeussäännön (a) alan määrittämisessä.

Oikeussäännön käsittäminen vapaaksi imperatiiviksi eli organisoituneen yhteisön tahdonilmaukseksi, mikä on irroittautunut subjektii-visesta lähtökohdastaan ja ymmärretään epäpersoonallisella tavalla, vapauttaa etsimästä käskyn antajaa ja käskyn saajaa. Käskyt tavallaan objektivoidutvat, ne »koskevat kaikkia niitä, jotka joutuvat sellaiseen tilanteeseen, mitä käyttäytymisesikuva tarkoittaa.»¹⁷² Tästä käsityskannasta lähtien on mahdollista tulkita kaikkia — niin julkis- kuin yksityisoikeudellisia — oikeussääntöjä yhtäläisesti käyttäytymismalleina, joiden imperatiivisuus kohdistuu jokaiseen tiettyyn tilanteeseen joutuvaan periaatteellisesti siitä riippumatta, onko henkilö valtion tai muiden julkisyhteisöjen virkakoneistoon kuuluva tai sen ulkopuolella.

E. Oikeussäännön yleisyys

Mitä oikeussäännön yleisyydellä tarkoitetaan? Yleisten oikeussääntöjen konkretisoituminen yksittäistapaukselliseksi tapahtuu tavallisesti useassa viranomaisportaassa. Säännöksen yleisyys saattaa vähetä tiettyiltä tai kaikilta osiltaan, kunnes kaikin puolin yleisen säännöksen vastakohdaksi voidaan asettaa kaikilta osiltaan yksittäistapauksellinen ratkaisu. Viimeksimaituista ovat esimerkkeinä tuomioistuimen tuomio tai yksittäistapauksellinen hallintoratkaisu, mutta myös muodollinen laki voi poikkeuksellisissa tapauksissa sisältää yksittäistapauksellisen ratkaisun.

Nawiasky kuvaa termillä »Halbrechtsnormen» sellaisia normeja, jotka ovat joltain näkökannalta tarkastellen yleisiä, joltakin toiselta kannalta tarkastellen taas yksittäistapauksellisia.¹⁷³ Niiden oikeudellinen luonne

Tämä on osoitus common law-maissa yleisestä ja myös pohjoismaihin levinneestä suuntauksesta, jonka mukaisesti oikeusnormi on eräänlainen ennustus siitä, tulevatko tuomioistuimet antamaan tietyn sisältöisen tuomion. Mainitun eritoten *Holmesilta* vaikutteita saaneen oikeusteoreettisen suuntauksen mielestä kysymys oikeuden imperatiivisuudesta on epäkriittisesti asetettu, merkityksetön, metafyy-sinen ongelma. Oivallan, että selostettu teoreettinen käsityskanta on tarkoituk-senmukainen common law-maissa, mutta ainakin tällä erää pidän sitä vähemmän tarkoituksenmukaisena kirjoitetun oikeuden maissa ja varsinkin valtiosääntöoikeu-
dessa, jolla oikeusallalla tuomioistuinten antamat ratkaisut ovat maassamme ver-raten harvinaisia.

¹⁷² Zitting, Lm 1952 s. 392.

¹⁷³ Ks. *Nawiasky* s. 47.

eli asema oikeusnormien hierarkiassa on useinkin vaikeasti selvitettävissä ja kiistanalainen. Kun raja yleisen ja yksittäistapauksellisen välillä ei ole absoluuttinen vaan relatiivinen, on vaikeata kaikissa tapauksissa päästä yksimielisyyteen siitä, missä raja kulkee. Vallankin normin henkilöllinen ja alueellinen yleisyys ovat ongelmallisia.

Oikeussäännön yleisyys on käsittemerkitykseltään hyvin laaja. On sääntöjä, joita on tarkoitus soveltaa miljoonia kertoja, ja toisia, joita sovelletaan vain muutaman, ehkä yhden ainoan kerran. Viimeksimainittu tapauskin on yleisyyden kategoriaa lähellä, nimittäin sen negaatio. Se, että samaan asiakirjaan sisältyy useampia yksittäistapauksia koskevia ratkaisuja, ei tietenkään poista koko säädökseltä sen yksittäistapauksellista luonnetta.

Huoneenvuokralain (10. 2. 1961/82) 1.1 §:n mukaan »sopimus, jolla rakennus tai sen osa luovutetaan toisen yksinomaiseen käyttöön vastiketta vastaan, on tehtävä kirjallisesti, jos huoneiston luovuttaminen tapahtuu vuodeksi tai sitä pitemmäksi ajaksi taikka jos vuokranantaja tai vuokralainen niin vaatii.» Tämä säännös koskee henkilöllisesti, alueellisesti ja ajallisesti rajoittamattomia tapauksia. Sen tunnusmerkit ovat muutenkin yleisiä. Säännös on kaikin puolin yleinen, se on yleis-abstraktinen.

Yleis-konkreettisia säännöksiä ovat esim. lääninhallituksen rakennuslain (16. 8. 1958/370) 100 ja 101 §:n nojalla tietylle alueelle antama rakennuskielto tai rakentamisrajoitus; poliisipiirin päällikön kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön liikennemerkeistä antaman päätöksen (KulkMp 27. 11. 1957/384) 2 §:n 2 kohdan perusteella tilapäistä tarvetta varten eli esim. itsenäisyyspäivän vastaisena yönä paraatikenttää ympäröiville kaduille pysähtymiskiellon symboliksi asetuttama liikennemerkki; lääninhallituksen eläintautilain 21. 8. 1937/302 ja sen soveltamisasetuksen 29. 10. 1937/356 perusteella suorittama tilan tai alueen saastutetuksi julistaminen sekä määräysten antaminen taudin vastustamiseksi; taikka filmihistorian viikolla tiettynä aikana ja tietyssä teatterissa pidettävään filmsesitykseen alle 16-vuotiaille annettu pääsykielto.

Yksittäis-abstraktinen säännös on taas esim. maistraatin tietyn talon isännöitsijälle antama kehoitus huolehtia talon jalkakäytävien hiekoittamisesta liukkaalla kelillä, tai yhdistyksen määrääjäksi järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta annetun lain (17. 3. 1933/93) 5 §:n nojalla antama porttikielto, jonka poliisipäällikkö on vahvistanut.

Erillisen ongelmaryhmän muodostavat muuten yleiset, mutta ainoastaan hallintokoneistoon kuuluville tai tietyssä vallanalaisuussuhteessa oleville tarkoitetut säännöt (ks. s. 311 ss.).

Pysyvyyttä eli ajallista yleisyyttä on pidetty usein oikeussäännölle ominaisena, joskin jo vuoden 1734 lakia säädettäessä havaittiin, että oikeussääntö saattaa olla myös muuttuva ja lyhytaikainen. Tällaisten sääntöjen antaminen jätettiin kuninkaan tehtäväksi.

Tätä nykyä annetut muodolliset lait ovat useinkin verrattain lyhytaikaisia ja niitä muutetaan toistuvasti. Laajentaessaan toimivaltaansa eduskunta on ryhtynyt säätämään lakeja monilla vaihtelevaa sääntelyä vaativilla ja aikaisemmin valtion päämiehen toimivaltaan kuuluneilla aloilla, mikä sekin luonnollisesti vaikuttaa lakien pysyvyyteen. Käytännössä on säädetty myös monia kertoja uudistettuja määräaikaislakeja.¹⁷⁴

Yhteiskunnallisen kehityksen rytmi on nopeutunut ja siitä aiheutuu mm. tarve uudistaa lainsäädäntöä entistä ripeämmin. Yleisyyteen on vaikea käytännössä lukea ajallista kestävyyttä edes siinä mielessä, että oikeussääntö olisi säädetty olemaan voimassa määräämättömän ajan.¹⁷⁵ Asiallisesti riittää, että oikeussäännön kestävyys eli voimassaoloaika on tarkoin määrätty eikä epämääräinen sekä että oikeussäännön voimassaoloajan lyhyydellä ei ole säädettäessä tarkoitettu rajoittaa sen soveltamismahdollisuutta vain tiettyihin ennakolta tiedettävissä oleviin tapauksiin. Pidän voimassaololtaan ajallisesti rajoitettua oikeusnormia yleisenä, mikäli se täyttää muut yleisyyden tunnusmerkit: normia säädettäessä ei tiedetä, mihin yksittäistapauksiin sitä tullaan soveltamaan, eikä normin rajoitettua voimassaoloaikaa käytetä välikappaleena soveltamisalan asialliseksi konkretisoimiseksi jo normia annettaessa.

Oikeusnormin yleisyydellä ja yksittäistapauksellisuudella on käytännössä tärkeä merkitys positiivista oikeutta tulkittaessa. Niinpä yksittäistapausta koskevalle ratkaisulle on yleensä pyritty turvaamaan pysyvyys lain- ja oikeusvoimainstituutin avulla, kun taas yleinen ratkaisu on tavallisesti ratkaisun antajan samassa järjestyksessä muutettavissa eikä siitä saada valittaa. Valtuutuksen nojalla annettu yleinen

¹⁷⁴ Ks. alaviitettä Johdanto 24. H. Schneider, Über Einzelfallgesetze s. 161 lausuu, että lain pysyvyys on lain yleisyyden osa tai seuraus. Laki voi olla ajallisesti rajoitettu, kunhan se vain koskee kaikkia voimassaoloaikana esiintyviä tapauksia.

¹⁷⁵ Asian laadun mukaan esitetään usein lainsäädännön pysyvyys tavoiteltavana päämääränä. Ks. tästä esim. Heiniö, 1940 Vp. ptk. s. 204: »Ei mielestäni ole eduskunnan arvon mukaista sellainen lainsäädäntö, jossa varsin laajalle menevät yhteiskunnalliset kysymykset säädetään lailla tänä vuonna ja seuraavana vuonna ne peruutetaan ... Meidän täytyy uskaltaa lähteä yhteiskunnallisia kysymyksiä ratkaisemaan siinä mielessä, että me voimme hankkia kokemusta enempi, kuin mitä nyt on hankittu, ja vasta sen perusteella tehdä lakimuutoksia, jos sellaisten pitäisi tapahtua.» Vrt. samassa hengessä Kullberg, sama ptk. s. 944.

normi on pätevyysperusteensa voimassaolosta riippuvainen, kun taas valtuutuksen nojalla annettu yksittäistapauksellinen ratkaisu on tavallisesti valtuutuksen voimassaoloajasta riippumaton.

Aikaisemmin on jo verraten tarkoin selvitetty, millä tavoin oikeussäännön yleisyyden eri ulottuvuuksia voidaan tutkia. Tiedemiehet ovat nähneet paljon vaivaa yrittäessään päästä selville yleisyyden eri asteista sekä luokitella oikeussäännöt yleisiin ja yksittäistapauksellisiin. Tätä on pidetty tärkeänä sekä silloin, kun oikeussääntö määrittellään mm. yleisyyttä käsitettunnuksena käyttäen, että silloin, kun aineellisen lain tunnusmerkkinä pidetään yleisyyttä.

Aineelliselle lainsäädännölle ominaisena on pidetty yleis-abstraktisuutta, hallinto- ja lainkäyttötoimelle taas yksittäis-konkreettisuutta. Yleis-konkreettisten ja yksittäis-abstraktisten säännösten luonnehtiminen on sen sijaan tuottanut suuria vaikeuksia¹⁷⁶ eikä yksimielisyyttä ole oikeusteoriassa saavutettu. Monet tutkimukset sisältävät laajoja luetteloita siitä, millä kannalla tiedemiehet eri maissa ovat oikeussäännön yleisyyteen sekä sen eri dimensioihin nähden. Näissä luetteloissa on kuitenkin useasti jätetty huomioon ottamatta asianomaisen tutkijan teoreettiset lähtökohdat ja tarkasteltu vain, mitä hän on lausunut yleisyydestä. Tällaisilla luokitteluilla ei ole erityistä arvoa, sillä jos pelkästään tutkijoiden lausumien sanallinen yhdenmukaisuus otetaan huo-

¹⁷⁶ Eräät maamme positiivisesta oikeudesta otetut esimerkit osoittavat, miten vaikea on käytännössä luokitella oikeussääntöjä yleisiin tai yksittäistapauksellisiin. Kumpaan luokkaan kuuluvat seuraavat säännöt:

— senaatin antamassa päätöksessä perunoiden ja lanttujen kaupasta, kuljetuksesta ja ilmoittamisesta sekä niiden käytöstä eläinten ruoaksi 10. 9. 1918/121 lausuttiin (3 §), että tietyissä tapauksissa perunain ja lanttujen osto sekä kuljetus kunnasta toiseen oli sallittu vain sen piirin elintarviketoimiston valtuuttamille elintarvelautakunnille, henkilöille tai liikkeille, jossa osto tapahtui. Elintarviketoimisto oli oikeutettu määräämään alueen, jossa valtuutettu sai ostaa perunoita ja nauriita, sekä muutenkin antamaan näiden kaupasta niitä tarkempia määräyksiä, joita se hintojen kohtuuttoman kohoamisen estämiseksi piti tarpeellisina;

— asetukseen koskeva Oulun, Kuopion ja Viipurin läänien maaherroille annettua oikeutta määrätä henkilöitä poistumaan eräiltä rajaseuduilta 31. 1. 1919/10 sisältyi säännös (1 §), minkä mukaan po. maaherroilla oli oikeus harkintansa mukaan määrätä, että joltakin enintään 500 metrin levyiseltä alueelta pitkin Suomen maarajaa oli siellä tilapäisesti oleskelevain tai kauttakulkevain henkilöiden poistuttava;

— lailla huoneenvuokrien sovittelusta Helsingin kaupungissa 31. 5. 1963/266, joka oli säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja oli voimassa 1. 7. 1963—31. 12. 1964 välisenä aikana, annettiin ainoastaan Helsingin kaupungissa sijaitsevan asuinhuoneiston vuokran määrän sovittamisesta erityisiä määräyksiä.

mioon, voidaan esim. tietyt saksalaiset, englantilaiset, ranskalaiset ja pohjoismaalaiset tutkijat luokitella samalla kannalla oleviksi yleisyyteen nähden, vaikka tosiasiassa heidän kantansa saattavat suurestikin erota käsitteiden käytön oikeusteoreettisten ja positiivisoikeudellisten edellytysten erilaisuuden takia.

Kuuluuko yleisyys oikeussäännön käsitteeseen? Oikeus on erotettavissa muista yhteiskunnassa vaikuttavista normeista sillä perusteella, että oikeussäännöt eli oikeusnormit kuuluvat valtiosäännön nimenomaisesti perustamaan tai ainakin sallimaan (tapaoikeus) normijärjestelmään. Oikeuden imperatiivisuus antaa taas normihierarkian kaikille osille merkityssisältöä, so. velvoittavuutta. Oikeusnormien hierarkiaan kuuluvien sääntöjen käsitteellisistä tunnusmerkeistä puhuttaessa eivät oikeuden asiasisältöä koskevat tunnusmerkit, kuten yleisyys, tule kysymykseen, vaan ainoastaan oikeuden pätevyys ja velvoittavuus. Yleisyyden hyväksyminen oikeuden käsitetunnusmerkiksi rajoittaisi oikeuden alan ainoastaan normihierarkian ylimmänasteisiin, tavallisesti lainsäätäjäkunnan antamiin oikeusnormeihin.. Yleisyys oikeussäännön eli oikeusnormin käsitetunnuksena ei näin ollen sovellu omaksumaani käsitukseen oikeuden hierarkkisesta luonteesta.

Sen sijaan voimakkaat yhteiskunnalliset tarpeet näyttävät vaativan yleisyyden pitämistä aineellisen lain ja tähän samaistetun oikeussäännön (a) käsitteellisenä tunnusmerkkinä. Tärkein niistä on pyrkimys tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseen, mikä on jo Ranskan vallankumouksesta kuulunut länsimaisen kansanvallan ideologiaan.¹⁷⁷ Tätä pyrkimystä heijastelee myös HM:n 5 §. Kun valtio puuttuu juuri oikeussäännöillä (a) voimakkaimmin kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja vapauspiiriin, on oikeussäännön (a) yleisyydellä suuri merkitys, mikäli halutaan toteuttaa kansanvallan tarkoituksperiä. Kuten norjalaisessa komiteanmietinnössä lausutaan,¹⁷⁸ on vaikea ylläpitää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta, jos laki antaa yleisen kielon, mistä hallintoviranomainen myöntää erivapauksia, tai jos laki muuten antaa hallintoviranomaisille mahdollisuuden myöntää joillekin kansalaisille erityisiä etuja. Tämän näkökohdan merkitystä ei voi horjuttaa sekään, että kohtuuden vuoksi toisinaan joudutaan turvautumaan erivapauteen.

Myös käytännölliset näkökohdat puoltavat oikeussäännön (a) yleisyyttä. Käytännössä on tavallisesti mahdotonta etukäteen luetella tai

¹⁷⁷ Ks. Herlitz, Om lagstiftning s. 44.

¹⁷⁸ Ks. Forvaltningskomiteen s. 15.

muuten osoittaa kaikki henkilöt ja tapaukset, joihin oikeussääntöä (a) olisi sovellettava. Ne ilmaistaan sopivimmin osoittamalla yleisellä ja abstraktisella tavalla olosuhteet, joiden vallitessa sääntöä tulee soveltaa. Tällä tavoin laadittu säädös säilyttää käyttökelpoisuutensa muuttuvissakin olosuhteissa ja täyttää yhdenvertaisuuden vaatimuksen.

Yleiset normit konkretisoituvat oikeuselämässä yksittäisnormeiksi. Niitä yleisiä normeja, joihin hallintoviranomaisten, tuomioistuinten ja yksityistenkin oikeudellinen toimivalta perustuu, ovat juuri yleiset oikeussäännöt (a). Voidaan sanoa, että aivan yksityiskohtainen yksittäisiä tapauksia koskeva laki suorittaisi itse sen ratkaisun, mikä maassamme noudatetun vallanjako-opin mukaisesti kuuluu muiden viranomaisten kuin lainsäätäjäkunnan tehtäväksi, se puuttuisi muiden viranomaisten toimivaltaan. Yleisyyttä voidaan perustellusti pitää oikeussäännön(a) tunnusmerkkinä, joskaan ei välttämättömänä tunnusmerkkinä.

Jos jaamme oikeusnormit niihin, joiden asiasisältö on vain valtiosäännön normien sitoma, sekä tällaisten normien soveltamista tarkoittaviin normeihin, yleisyys sopii hyvin lainsäätäjäkunnan antamien ja ensimmäisenä mainittujen normien tunnusmerkiksi. Tässäkään tapauksessa ei kuitenkaan voi olla kysymys yleisyyden hyväksymisestä välttämättömäksi, vaan ainoastaan tavanomaiseksi tunnusmerkiksi. Oikeusjärjestys merkitsee tosin yleensä perustuslakien sisältämien normien ja muiden hierarkkisesti korkeiden normien asteittaista konkretisointia, mutta normi saattaa konkretisoida niin täydellisesti jo lakitasolla, että sen jälkeen on tarpeen ainoastaan normin konkreettinen täytäntöönpano. Samoin on mahdollista, että säänneltävänä olevaan ilmiöluokkaan kuuluu vain yksi tai tietty määrä tapauksia, joten tämän luokan sääntelevä ei ole edes mahdollista pelkästään sitä luokkaa tarkoittavalla yleisellä normilla.¹⁷⁹

Kun yksilö joutuu oikeusnormin tarkoittamiin oikeudellisiin suhteisiin, hänen kannaltaan voi näyttää samantekevältä, onko sovellettava normi ehkä osittain yleinen vai onko se pelkästään yksittäistapauksellinen ratkaisu. Häntä kiinnostaa lähinnä, milloin normi on konkretisoitunut häntä itseään koskevaksi yksittäisratkaisuksi. Yksilö alkaa kui-

¹⁷⁹ Roubier, *Théorie générale* s. 25 lausuu, että oikeussääntö voi koskea vain yhtä henkilöä, esim. valtion päämiehen toimivaltaa. Tällaisillakin säännöillä on yleisyyden luonne, koska ne sopivat kaikkiin henkilöihin, jotka joutuvat niiden tarkoittamiin oloihin. Niitä ei ole säädetty kenenkään tietyn henkilön eduksi tai vahingoksi.

tenkin tutkia normien luonnetta silloin, kun hän saa tietää, että esimerkiksi hallintoviranomaisen antaman ratkaisun kohteeksi joutuneella saat-
taa normin yleisyydestä tai konkreettisuudesta riippuen olla oikeus
eräissä tapauksissa valittaa ratkaisusta, kun taas toisissa tapauksissa
valitusoikeutta ei ole.

Yleisyyttä ei näin ollen voida teoreettisella tasolla pitää sen parem-
min oikeussääntöjen luokan kuin perustuslakiin välittömästi perustu-
vien oikeussääntöjen välttämättömänä käsitteellisenä tuntomerkkinä.
Yleisyydellä on kuitenkin tärkeä merkitys, kun tutkitaan tiettyjä posi-
tiivisoikeudellisia kysymyksiä niin kuin vallanjaon periaatteen toteutta-
mista tai legaliteettiperiaatetta taikka lainsäädännöllisen ja hallinnolli-
sen valtuutuksen erottamista toisistaan. Mitä tulee »puolioikeusnor-
mien» eli oikeusnormien konkretisoitumisen eri asteiden tutkimiseen,
on se erillinen tehtävä, joka laajuutensa vuoksi ja muutenkin soveltuu
parhaiten eri tutkimuksessa tehtäväksi.

F. Eräistä oikeussäännön muista ominaisuuksista

Sisältö. Ulkomaisessa oikeustieteessä on oikeussäännölle aineellisen
lain merkityksessä käsitettynä asetettu runsaasti sisältöä koskevia tun-
tomerkkejä (ks. s. 124 ss.). On selvää, että oikeusfilosofiselta, moraali-
selta ja monilta muilta kannoilta katsoen onkin syytä asettaa oikeudelle
sisältöä koskevia vaatimuksia. Mikäpä olisi parempaa kuin että oikeus
ja oikeussääntö olisivat myös oikeudenmukaisia sanan eettillisessä mer-
kityksessä.¹⁸⁰ Voidaan jopa ajatella, että viranomaiset kieltäytyisivät

¹⁸⁰ *Telaranta*, Varallisuus-oikeudellinen tahdonilmaisu s. 6 ss. pitää oikeuden-
mukaisuuden periaatetta sellaisena absoluuttisena kriteerinä, jonka mukaan oikeus
eli ihmisten yhteiselämän järjestys olisi organisoitava, sekä lausuu (s. 7): »Oikeuden
olemuksen ei näin ollen kuulu ainoastaan järjestyksen rationaalinen käsite, vaan
myös oikeudenmukaisuuden — ainakin viime kädessä — irrationaalinen idea.»

Edellä oleva voidaan käsittää ilmaukseksi siitä, että ihmisten yhteiselämän jär-
jestyksessä tulisi ainakin pyrkiä oikeudenmukaisuuteen. Kun *Telaranta* m.t. s. 10
huomauttaa, että oikeusjärjestyksellä on ymmärrettävä juuri oikeata, oikeudenmu-
kaista järjestystä ja s. 12 s., että oikeuden säännösten tulee sisällöltään vastata
oikeudenmukaisuuden periaatteen vaatimuksia, mutta samalla lausuu s. 13, ettei
oikeudenmukaisuuden periaatteesta voida saada mitään yleispätevää vastausta sii-
hen, minkä sisältöisiä oikeussääntöjen tulee olla, ollaan selvästikin tekemisissä yh-
den ainoan oikean ratkaisun maksimin kaltaisen maksimin kanssa. Kysymyksessä
on asiallisesti tyhjän toimintakehotuksen esittäminen, ideaalisen toimintapäämäärän
asettaminen.

noudattamasta sellaista normia, jota he eivät tunnusta oikeudenmukaiseksi. Ajatusta pitemmälle kehitettäessä tullaan siihen ongelmaan, olisiko tuomari tai virkamies edes oikeutettu soveltamaan sellaista normia, joka olisi ilmeisesti täysin epäoikeudenmukainen taikka vastoin valtio-

Luultavasti useimmat tutkijat voivat hyväksyä sen käsityksen, että organisaationormeja koskeva tutkimus rajoittuu oikeusnormien muodolliseen hierarkiaan kuuluvien organisaationormien hierarkian ja pätevyys tutkimiseen kiinnittämättä huomiota normihierarkian oikeudenmukaisuuteen tai epäoikeudenmukaisuuteen — vaikka myös organisaationormilla voidaan toteuttaa oikeuden- tai epäoikeudenmukaisuutta. Tekstissä esitetty käsitys oikeuden järjestelmästä muodollisena järjestelmänä on kuitenkin tarkoitettu ulottumaan oikeusjärjestykseen kokonaisuudessaan. Saattaa arvata, että jotkut lakimiehet katsovat tämän voivan merkiä oikeudenmukaisuuden ja muiden oikeuden sisältöä koskevien arvostusten poistamista oikeusjärjestyksestä eli oikeuden »olemuksen» hävittämistä.

Tästä ei tietenkään ole kysymys. Olen täysin samaa mieltä kuin Talaranta, m.t. s. 7: »Yhteiselämän järjestyksen tulee siis olla — tai ainakin pyrkiä olemaan (harvennus tämän kirjan tekijän) — oikeudenmukainen.» Tosiasiassa oikeusjärjestys sisältää sekä oikeudenmukaisia että epäoikeudenmukaisia aineksia. Yhteiskunnan päämääristä, järjestysmuodosta, kehitysasteesta ja monista muista seikoista riippuu, minkälainen järjestys koetaan oikeuden- tai epäoikeudenmukaiseksi ja tunnustetaanko voimassa oleva oikeusjärjestys ensi sijassa oikeudenmukaiseksi. Mikäli kansalaisten enemmistö kokee sen etupäässä epäoikeudenmukaiseksi, saattaa seurauksena olla valtiosäännön muuttuminen, so. vallankumous ja uuden oikeusjärjestyksen luominen. Oikeusjärjestys on nimenomaan ihmisten yhteiselämän järjestys, kuten Talaranta, m.t. s. 4 ja sillä sivulla alaviitteessä 1 mainitut tutkijat osoittavat. Vaikka meidänkin maassamme on säädetty joidenkin kansalaisten mielestä epäoikeudenmukaisia lakeja, en ole juuri havainnut viime vuosina, että kehoitettaisiin olemaan niitä tottelematta, koska ne eivät kuulu oikeusjärjestykseen. Me liitämme oikeusjärjestys-termiin epiteetin »oikeus» siinä toivossa, että jo. järjestys olisi läpikotaisin oikeudenmukainen sekä noudatamme sitä ihmisten yhteiselämän perusjärjestyksenä kokonaisuudessaan siitä huolimatta, että jotkin säännöt saattavat tuntua epäoikeudenmukaisilta. Tältä kannalta on Carré de Malbergin käyttämä terminologia I s. 488—494 erittäin tarkoituksenmukainen. Hän erottaa toisistaan aineellista oikeudenmukaisuutta ja kansalaisten vapausoikeuksien suojelua tavoittelevan järjestelmän pelkästä legaliteetista (l'État de droit ja l'État légal).

Aufrecht katsoo s. 30 Kelsenin luoman teorian olevan arvovapaa siitä mielessä, että kysymys oikeusjärjestyksen viisaudesta tai oikeudenmukaisuudesta ei esiinny erityisenä ongelmana. »For purposes of a structural or formal analysis of law, in contradistinction to a functional or substantive approach, Kelsen's plea for a theory of law free from ideological and natural law considerations appear understandable and justified.» Hän huomauttaa myös s. 31, että kun positiivisen oikeuden sääntöjä ei a priori pidetä oikeudenmukaisina, Kelsenin teorian kannalla oleva voi itse asiassa muita vapaammin arvioida positiivisen oikeuden oikeudenmukaisuutta ja osoittaa oikeudenmukaisempia mahdollisuuksia. Ja vaikka Kelsen

säännön peruseräiteitä. Kansalaisen kohdalla kysymys on taas siitä, onko ja missä tapauksissa hänellä ns. vastarintaoikeus.¹⁸¹ Varsinkin verolait sekä monet valtuuslakien nojalla annetut säännöstelymääräykset ovat sellaista oikeutta, jota ei aina pidetä oikeudenmukaisena eikä siitä syystä useinkaan tunnontarkasti noudateta.

Oikeuden sisältöä koskevien tunnusmerkkien sekä asiayhteyteen liittyvien monien muiden ongelmien tarkastelu on tärkeä lohko oikeustieteellistä tutkimusta. Jos kuitenkin oikeus käsitetään hierarkkisena järjestelmänä eli muodollisesti, ja oikeusnormien joukosta otetaan vain organisaationormit tarkasteltaviksi niin kuin tässä tutkimuksessa, oikeuden sisällön enempi tutkiminen ei tunnu tarpeelliselta.

Sanktio. Tutkijat eivät ole päässeet yksimielisyyteen siitä, kuuluuko sanktio välttämättä oikeuden tunnusmerkkeihin. Tähän kysymykseen on etsitty vastausta etenkin tarkastamalla sellaisia tapauksia, joissa sanktio näyttää puuttuvan. Niitä ovat *lex imperfecta*, *naturaaliobligatio* tai kansainvälisen oikeuden velvoitukset.¹⁸² Kun *Brimo* (s. 281) huomauttaa, että mikäli asetetaan muodollisen oikeus- ja lakikäsityksen kannalle — kuten tässä tutkimuksessa on tehty —, on saatava selville, onko myös sanktio muodollisesti käsitettävissä, on hänen vaatimansa selvitys tarpeen tietenkin vain siinä tapauksessa, että sanktiota pidetään oikeussäännön tunnusmerkkinä.

En ole havainnut, että delegaatiota koskevat säännökset olisivat luettavissa *lex imperfecta*-luokkaan, vaan niihin näkyy säännönmukaisesti liittyvän rangaistusuhka. *Naturaaliobligatiosta* ei delegaation yhteydessä voi olla puutetta. Kansainvälisen oikeuden säännöt liitetään Suomen oikeusjärjestykseen erityisellä lainsäätämistoimella (VJ:n 69 §), jonka sanktiona on ainakin virkamiesten velvollisuus noudattaa virkatoimissaan lakia. Näistä syistä ei sanktiokysymyksen tutkiminen tässä teoksessa tunnu mitenkään aiheelliselta.

ei ole tutkinutkaan sosiologisia, psykologisia tahi taloudellisia asioita ja arvoja, niiden tutkimista oikeustieteessä ei selitetä epätieteelliseksi (s. 36).

Akzin lausuu s. 2, että Kelsenin teoriaa arvostellaan koska luullaan, että sen kannattajat pitävät sitä kaikki käsittävänä ja ainoana valtion ja lain tarkastelutapana ja näin ollen legitimoisivat kaiken, barbaarisimmankin, valtion viranomaisien harjoittaman vallankäytön. Asianlaita ei ole tämä, teoria pyrkii ainoastaan pitämään valtion ja lain erillään.

¹⁸¹ Ks. *Arnholm* s. 23; *Runeby* s. 16 ss., s. 56—61 ja s. 117 ss. sekä *Rudbeckiuksen* alistuvasta käsityksestä m.t. s. 141—143.

¹⁸² Ks. *Lahtisen* esitystä s. 115 ss.

On vaikeata määritellä kantaa sanktion välttämättömyyteen myös siitä syystä, että sanan käsitesisältö ei ole yksityiskohtaisesti selvinnyt. Sillä tarkoitetaan tavallisesti rangaistusta, mutta se on käsitettävissä myös palkkioksi, jopa yleensä kaikeksi yhteiskunnassa havaittavaksi toiminnaksi, mikä vahvistaa yksilön motivaatiota käyttäytyä tietyllä tavalla.¹⁸³ Erityistä vaikeutta tuottaa tällöin lupa, salliva oikeusnormi. Jos lupa määritellään ainoastaan käskyn tai kiellon puuttumiseksi, normittomaksi tilaksi, on vaikea kuvitella siihen sinänsä liittyväksi sanktioita. Lupa sisältyvän ilmoituksen sallimisesta on oltava siksi vahva, että se sisältää myös oikeussubjekteille osoitetun yleisen kiellon estää luvan saajaa käyttämästä lupaa.

Sallimisen ohella on myös suositus sanktion kannalta ongelmallinen. Useimmat sosiaalipoliittiset avustuslait voidaan lainsäätäjän kannalta asiaa tarkastellen käsittää suosituksiksi: kansalaisille tarjotaan tiettyjä etuja siinä tarkoituksessa, että kansalaiset käyttäisivät etuja hyväkseen. Suosituksen mukaisten menettelytapojen seuraamatta jättämisestä ei aiheudu mitään erityistä rangaistusta, nimenomaista valtion aktiivisesti pakottamaa pahaa, vaan ainoastaan edun saamatta jääminen. Senaatin päätöksellä, joka koski toimenpiteitä Suomen vakinaisen armeijan muodostamisen edistämiseksi 22. 4. 1918/13 kehoitettiin yksityisiä henkilöitä ja toiminimiä pidättäytymään vakinaisesti välttämästä tiettyä aikana niiden henkilöiden hoitamia toimia, jotka värväyksen perusteella olivat astuneet Suomen vakinaiseen armeijaan. Päätös on esimerkki normista, joka ei käske eikä kiellä, ei varsinaisesti sallikaan, vaan suosittelee.

Oikeussäännöksen kuuluminen oikeusjärjestykseen, so. positiivis-oikeudelliseen hierarkiaan tai tapaoikeuteen merkitsee sitä, että säännöksen noudattamisen takeena on valtiovallan käyttämisen uhka. *Lahtinen* edellyttää oikeus-termiä käyttäessään, että oikeudesta seuraa yh-

¹⁸³ *Kaila*, Johdatus oikeuteen s. 52 huomauttaa, että oikeus voi esiintyä sallimisena, jolla ei useinkaan liene sanktiota, esim. luvan antaminen. Lain noudattamisesta koitua seuraus voi olla yksinomaan edullinen kuten oikeus vientipalkkioon.

Lahtinen lausuu s. 109 seuraavaa: »Wir sind der Aussicht, dass das Wort Recht die Möglichkeit für Zwang voraussetzt» sekä esittää luettelon samaa tai eri mieltä olevista tutkijoista.

Ks. myös *Corbin* s. 640: »When a rule of law has been reduced to words it is a statement of the legal effect of operative facts; i.e. it is a statement that certain facts will normally be followed by certain immediate or remote consequences in the form of action or nonaction by the judicial and executive agents of society.»

teiskunnan toimielinten reaktio.¹⁸⁴ — Jos tätä reaktiota siitä huolimatta, että kysymyksessä ei useinkaan ole kielteinen vaan myönteinen reaktio, kuten esim. luvan myöntäminen tai perhelisähakemukseen suostuminen, halutaan kutsua sanktioksi, oikeussäännöksiin liittyy sanktio. Termiä on tällöin käytetty laajemmassa mielessä kuin on totunnaista. Sanktion lähempi tutkiminen on kuitenkin jätettävä. Delegationin tutkimus on suoritettavissa ilman että joudutaan yksityiskohtaisemmin tarkastelemaan sanktiota ja sen välttämättömyyttä.

Ristiriitaiset oikeusnormin käsitteen tunnusmerkit. Valtion toimen muodolliset ja aineelliset tunnusmerkit ovat usein keskenään ristiriidassa. Mitä useampia aineellisen lain asiasisältöön kohdistuvia käsitteellisiä tunnusmerkkejä teoreettisella tasolla löytää, sitä helpommin uhkaa vaara, että nekin joutuvat keskenään ristiriitaan jonkin yksittäistapauksen kohdalla. Tällöin joudutaan luonnollisesti valitsemaan, mille tunnusmerkille annetaan ensisija oikeusnormin luonteen määrittelyssä. Tähän ongelmaan, joka käytännössä paljastaa tutkijan käsityksen eri tunnusmerkkien merkityksestä, on kajottu yllättävän harvoin.¹⁸⁵

Mikäli oikeusnormit määritellään yksinomaan muodollisesti kuten edellä on tehty, ei ainakaan oikeuden käsitteeseen pitäisi kuulua sisäisesti ristiriitaisia aineksia. Positiivisoikeudellisten kysymysten ratkaisussa joudutaan vaikeiden ongelmien eteen sellaisessa valtiossa, jonka oikeusjärjestys perustuu valtiiovallan kolmijaolle. Oikeusnormeja koskevan muodollisen käsitykseni johdosta olisin taipuvainen antamaan etusijan muodollisille näkökohdille myös arvioitaessa oikeussäännön oikeudellista pätevyyttä, vaikutusta, julkaisemista, tarkastusmahdollisuutta tuomioistuimissa jne., mutta ilmeisesti asiassa joudutaan osittain eteneeseen myös kasuaalisella pohjalla.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Ks. Lahtinen s. 119 ja s. 124 s. Vrt. *Telaranta*, Varallisuus oikeudellinen tahdonilmaisuu s. 16 s.: »Pakko kuuluu siten olennaisena osana jokaiseen oikeusjärjestykseen.»

¹⁸⁵ Ellei po. ongelmaa havaita, saatetaan hyväksyä keskenään ristiriitaisia käsitteiden tunnusmerkkejä.

¹⁸⁶ Muodollisille tunnusmerkeille antaa etusijan *Uotila* s. 201.

4. OIKEUSSÄÄNNÖN MÄÄRITTELYSTÄ AIHEUTUVIA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

A. Käyttäytymis- ja organisaationormit

Oikeusnormit voidaan jakaa käyttäytymisnormeihin ja organisaatio-normeihin;¹⁸⁷ viimeksimainituista tärkeimpiä ovat kelpuuttavat eli toimivalta (kompetenssi) normit. Käyttäytymisnormia vastaa sen osoit-tamaan tilanteeseen joutuneen oikeus, velvollisuus tai kyky toimia tietyllä tavalla, toimivaltanormia taas toimivalta eli oikeudellinen kel-poisuus normijärjestelmän muuntelemiseen. Tietty normi voidaan käsit-tää yhtä hyvin käyttäytymis- kuin organisaationormiksi. *Hohfeldin* järjestelmän dynamiikka perustuu juuri kelpuuttaviin normeihin, jotka määräävät käyttäytymisnormien synnyn ja lakkaamisen edellytykset. Normihierarkian dynaamisuus on havaittavissa siinä, että oikeusnormi merkitsee samalla kertaa ylempiasteisen normin konkretisoimista ja alempiasteisen normin toimivallan perustaa.

Niin yksityisillä kuin virkamiehillä tai laitospöllän alaisilla saattaa olla sekä käyttäytymis- että organisaationormeihin perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Ihmisyksilö eikä suinkaan yhteisö on viime kädessä osapuolena oikeussuhteissa eli oikeudellisissa relaatioissa. Tutkiessaan yhteisön, korporaaion, teoriaa *Hohfeld* ja häneen liittyen *Lahtinen* ovat

¹⁸⁷ Ks. *Nawiasky* s. 105 s. ja s. 265 ss., joka tähdentää sitä, että organisaatio-normit ovat epäitsenäisiä; *Esser* s. 138; *Ross*, Om ret og retfaerdighed s. 45 s., s. 65 ja s. 193; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 32; *Muukkonen*, Muotosäännökset s. 80—82; *Uotila* s. 2 ss. ja siinä mainittu kirjallisuus; *Telaranta*, Varallisuusoikeudellinen tahdonilmaisuus s. 23 s.; *Vuorio*, Työsuhteen ehtojen määrittäminen s. 58 ss.; *Zitting*, Lm 1954 s. 611 ja 1956 s. 563 alaviite 33. Yksityisoikeuden tutkijat tuntuvat eräissä tapauksissa kirjoittavan yleisesti aivan kuin olisi kysymys kaikista oikeusnormeista, vaikka he tarkoittavat vain yksityisoikeuteen kuuluvien normien sisältämää kompetenssia, yksityisautonomiaa.

Mitä organisaationormiin sisältyy ks. s. 276.

Käyttäytymisnormit ovat pakkokeinoin toteutettavissa; kompetenssinormin vir-heellisuuden seuraus on tehottomuus, *Ross*, Om ret og retfaerdighed s. 65. *Recaséns-Siches* toteaa terävästi, että vain yksittäistapaukselliset normit ovat täy-dellisiä, koska vain ne voidaan pakkokeinoin toteuttaa.

Oikeusnormeja voidaan jakaa muillakin perusteilla. *Lahtinen* katsoo, että normi on »rechtliche Stellungnahme» (edellä s. 275) ja s. 119 hyväksyy oikeusnormien sääntelyn kohteeksi käyttäytymisen ja orgaanireaktion. Edelliseen kohteeseen koh-distuvat normit ovat hänen mukaansa oikeusnormeja, jälkimmäiseen kohdistuvat normit reaktionormeja; niitäkin voidaan nimittää oikeusnormeiksi, ei kuitenkaan hiemarkian huipulla.

osoittaneet, miten oikeushenkilön oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärtäminen ihmisyksilön oikeudellisina relaatioina auttaa selittämään ne oikeudelliset suhteet, jotka traditionaalisen teorian mukaisesti liittyvät korporaatioon.¹⁸⁸ Hohfeldin käsitys, minkä mukaan oikeushenkilö on ainoastaan sopiva ja lyhyt tapa nimittää tiettyjä monimutkaisia oikeudellisia suhteita ja niiden kokonaisuutta,¹⁸⁹ on hyvin puolustettavissa.

Erityistä vaikeutta aineellisen lakikäsitteen määrittelyssä ovat tuotaneet organisaationormit. *Nawiaskykin* rajoittaa organisaationormien hierarkkisen tason suunnilleen *Labandin* tavoin lausuessaan, että organisaationormit määräävät valtiosääntötasolla, kenen velvollisuutena on toimia valtion nimissä, missä muodossa toiminta tapahtuu ja miten organisaationormeja muutetaan.¹⁹⁰

Ylimpien eli valtiosääntöön sisältyvien organisaationormien oikeusnormin (a) luonteesta ei yleensä ole ollut epäilystä. Sen myöntävät nekin tutkijat, jotka määrittelevät oikeusnormin kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavaksi normiksi (s. 88 s.). Samalla he ovat taipuvaisia pitämään oikeusnormeina (a) myös tuomioistuinorganisaatiota koskevia sääntöjä.

Tämän kannan perustelut ovat puhtaasti pragmaattisia. Vaikuttaisi eittämättä hieman oudolta, jos lainsäädännön teoria perustuisi sille käsitteelle, että varsinaiset oikeussäännöt eli kansalaisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavat oikeussäännöt (a) perustuvat viime kädessä perustuslakiin, joka kuitenkin organisaationormin luonteensa takia ei itse tärkeimmiltä kohdiltaan olisikaan oikeussääntö (a). Siksi oli tarpeen käsittää osa organisaationormeista vastoin aikaisempia teoreettisia perusteluja oikeussäännöiksi (a) vetoamalla esim. siihen, että oikeushenkilön syntyä sääntelevät normit sisältävät joka tapauksessa

¹⁸⁸ Ks. *Lahtinen*, Avoimen yhtiön ja sen jäsenen välisestä suhteesta, DL 1953 s. 152 ss.

Säätiön analysoiminen olisi varmaan mielenkiintoinen ja vaikea tehtävä.

¹⁸⁹ Ks. *Hohfeld* s. 194 ss.

¹⁹⁰ Ks. *Nawiasky* s. 31 ja s. 265. Vrt. toisaalta *Dahm* s. 313, joka pitää oikeusvaltioperiaatteen mukaisena, että myös oikeussubjektin sisäistä normeerausta koskevat säännöt käsitetään oikeusnormeiksi. Organisaationormiakin on toteltava ja sen sanktiot ovat kurinpidollisia, kyseessä ovat »Rechtsnormen mit begrenzten Geltungsbereich».

Organisaationormit sisältävät oikeussääntöjä (a), koska ne samalla koskevat organisaation »takana» olevia ihmisiä, *Jellinek*, System s. 238 ss.; koska ne ovat tahdonvallan rajoitus, mitä myös kansalaisten on noudatettava, *Fleiner*, Institutionen s. 63 alaviite 44. Samoin *Blum* s. 17; *Triepel*, Empfiehl es sich s. 13.

aineellista lainsäädäntöä. — Tällä voidaan kuitenkin perustella ainoastaan valtiosäännön säännöksien muttei muiden organisaationormien oikeussäännön (a) luonnetta, koska sama teoria pitää valtiota yhtenä ainoana oikeussubjektina.

Tuomioistuinten organisaatiota koskevien organisaationormien oikeussäännön (a) luonnetta perusteltiin taas sillä, että nämä normit koskevat läheisesti kansalaista, koska ne määräävät niistä edellytyksistä, joiden vallitessa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan päätetään. Mikseivät sitten esimerkiksi sosiaaliministeriön tai veroviranomaisten organisaatiota koskevat normit olisi yhtä hyvin oikeussääntöjä (a), käsitteleväthän nämäkin viranomaiset kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin suuresti ja välittömästi vaikuttavia asioita?

Mayer, joka on tätäkin kysymystä lähestynyt itsenäiseen tapaansa, mainitsee erään myöhemmin useasti käytetyn esimerkin.¹⁹¹

Viranomaisen virka-aikaa koskevilla organisaationormeilla saattaa olla suuri merkitys kansalaiselle, mikäli hänen on viranomaisen luona huolehdittava oikeutensa valvomisesta tai esim. suoritettava maksu, lausuu *Mayer*. Tältä kannalta katsoen useimmat viranomaisista koskevista organisatorisista säännöksistä, jotka Labandin mukaan ainoastaan sääntelevät valtion omaa toimintaa, koskevatkin kansalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. *Mayer* viittaa vielä *Reichsgericht*'in vuonna 1901 antamaan päätökseen, missä lausutaan mm. seuraavaa: »Die Gesetzesvorschriften, welche z.B. die Bildung der Schwurgerichte regeln, die Aufstellung von Wahllisten ect. anordnen, sind nicht weniger Rechtsnormen, objektives Recht, als diejenigen, welche die Rechtsbeziehungen der einzelnen Staatsbürger regeln».¹⁹²

Meyer on osunut erääseen organisaationormien oikeusnormin luonteen kieltävän teorian heikkoon kohtaan. Milloin oikeussääntö kohdistuu välittömästi ja milloin välillisesti kansalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin? Millainen välittömyyden aste on välttämätön, ennen kuin on kysymys oikeussäännöstä (a)? Näihin kysymyksiin ei ole useinkaan edes pyritty antamaan vastausta, minkä takia organisaationormien oikeusnormin luonteen kieltävissä teorioissa on melkoista epämääräisyyttä. Valtiosääntöoikeudellisesta käytännöstä löytyy verraten yksiselitteinen lausuma organisaationormeista. Käsitellessään hallituksen esitystä taloudelliseksi valtalaiksi perustuslakivaliokunta huomautti siitä, että tämä laki ei sisällä kansalaisia välittömästi velvoittavia oikeus-

¹⁹¹ Ks. *Mayer* I s. 66 alaviite 4.

¹⁹² *Mayer* I s. 67 alaviite 4. Vrt. edellä s. 108.

normeja, vaan toimivaltaa ja organisaatiota koskevia oikeusnormeja.¹⁹³ Viranomaisten tulee ensin käyttää lain sallimaa kompetenssiaan, ennen kuin lain aineelliset normit tulevat kansalaisia sitoviksi. Sama koskee myös muita valtuuslakeja.

Mikäli katsottaisiin, että organisaationormit eivät ole oikeussääntöjä (a), johtaisi se mm. seuraavaan lopputulokseen: Kun HM:n 95 §:n perusteella hallitusmuotoon, joka organisatorisilta osiltaan ei sisältäisi oikeussääntöjä (a), tehtäisiin poikkeuksia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetuilla valtuuslaeilla, jotka nekään organisatoriselta osaltaan eivät olisi oikeussääntöjä (a), olisi esim. kansalaisten taloudellisia oikeuksia sääntelevien yksityisoikeudellisten »todellisten oikeussääntöjen» olemassaolo ja pätevyys suurelta osin riippuvainen hallinnollisella säännöksellä hallinnolliseen säännökseen tehtävästä poikkeuksesta.

Edellä on osoitettu niitä ristiriitaisuuksia ja heikkouksia, joita voidaan löytää organisaationormien oikeussäännön luonteen kieltävissä teorioissa. Uotila on vuorostaan esittänyt niitä käytännöllisiä näkökohtia, jotka puhuvat organisaationormien oikeusnormiluonteen puolesta.¹⁹⁴ Hänen esittämiensä näkökantojen lisäksi voidaan vielä mainita, että organisaationormien muodollinen ja aineellinen lainvoima on periaatteellisesti samanlainen kuin muidenkin oikeusnormien.

Siitä peruslähtökohdasta käsin, mikä tässä tutkimuksessa on omaksuttu, ei organisaationormien oikeusnormin luonteisuudesta voi olla epäilystä, koska oikeusnormien hierarkiaan kuuluvat niin kansalaisia kuin erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia koskevat normit. Kun myös organisaationormit voivat olla yleisiä oikeusnormeja, valtuuslait (s. 334) sisältävät itsenäisiä yleisiä oikeusnormeja, joiden tutkiminen kuuluu oikeustieteessä hyväksytyn tavanomaisen jaon mukaan lähinnä valtiosääntöoikeuden alaan. Jos lainsäädäntövallan delegaation tutkimisessa liikutaan normihierarkian alemmilla asteilla ja tarkastellaan esim. delegoitua lainsäädäntöä, lähestytään kysymyksiä, jotka kuuluvat hallinto-oikeuden alaan.

Organisaationormien yleisyys on sikäli erikoislaatuista, että po. normit eivät käyttäytymisnormien tavoin sido oikeusseuraamusta tunnusmerkistöön.¹⁹⁵ Vaikka esimerkiksi tasavallan presidenttiä tai asutushalli-

¹⁹³ Ks. perustuslakivaliokunnan mietintöä 15/1941 Vp s. 3 (HEs 157/1940 Vp taloudelliseksi valtalaiksi).

¹⁹⁴ Ks. s. 276.

¹⁹⁵ Roubier, *Théorie générale* s. 28 huomauttaa, että on sellaisiakin lakeja, joiden tehtävänä on ainoastaan lain kumoaminen tai lain lainvoiman poistaminen tietyksi ajaksi.

tusta koskevat organisaationormit ovat kerran sovellettavissa vain yhteen ainoaan henkilöön tai yhdessä ainoassa virastossa oleviin virkamiehiin, ovat ne kuitenkin yleisiä sillä tavalla kuin organisaationormeille on mahdollista. Ne velvoittavat jokaista edeltäkäs in määräämätöntä henkilöä, joka joutuu po. virkaan tai virkoihin, hänen henkilöstään riippumatta. Niiden paikallinen ja ajallinen yleisyys on tavanomaisten sääntöjen alainen.

Oikeusnormien normihierarkiaan kuuluminen poistaa epäilykset organisaationormien oikeusnormiluonteesta ja sikäli myös jaon käyttäytymis- ja organisaationormien välillä. Nimityksiä käyttäytymis-, organisaatio- ja toimivaltanormi voidaan edelleen käyttää, mutta niillä ei enää tietenkään osoiteta oikeussäännön (a) alan rajoituksia, vaan erilaatuisia normeja oikeusnormien hierarkiassa.

B. Yksityisautonomia

Jos henkilö A aikaansaa okkupoimalla esineen e sen, että sivulliset B, C ja D ja ... N joutuvat vaatimuksenalaisiksi käyttäytymistapaan a_e ja b_e ja c_e ja d_e ja ... n_e nähden, sekä A lain kelpuuttamana disponoi esineestä B:n hyväksi, niin lain okkupoijaan nähden asettama käyttäytymisvaatimus koskee vastaisuudessa A:ta ja C:tä ja D:tä ja ... N:ää.¹⁹⁶ Nämä vapautuvat kuitenkin käyttäytymisvelvollisuudestaan, jos B hylkää esineen. Kysymyksessä on ns. yksityisautonomia: positiivinen oikeusjärjestys suo yksityiselle kansalaiselle toimivallan saada aikaan yksityisten välisissä oikeudellisissa relaatioissa sellainen muutos, jota oikeudenhoidosta huolehtivat viranomaiset suojelevat.¹⁹⁷ Tällaista toimivaltaa käytetään suorittamalla oikeustoimia.

Lainsäädännön yksityisautonomialle varaama ala vaihtelee siitä riippuen, minkälaisista asioista on kysymys. Niinpä yksityisoikeuden alalla suurin osa oikeustoimista on tehtävissä vapaamuotoisesti; muotovapaus on pääsääntö.¹⁹⁸ Mikäli tiettyä muotoa vaaditaan, vaatimus voi perustua lain säännökseen, sopimukseen tai tapaan.

¹⁹⁶ Esimerkin on julkaissut Zitting, Lm 1952 s. 506 s.

¹⁹⁷ Ks. *Telaranta*, Varallisuus oikeudellinen tahdonilmaisu s. 25, jossa laaja historiiikki ja kirjallisuusluettelo, sekä Erehdys s. 252: »Jos oikeusjärjestys sallii yksilöiden sanotuin tavoin itse määrätä suhteistaan toisiin henkilöihin, voidaan sanoa, että oikeusjärjestys myöntää yksilöille itsemääräämisoikeuden, yksityisautonomian.» Ks. myös Zitting, Lm 1952 s. 522 ss.; *Kelsen*, *Reine Rechtslehre* s. 175, s. 265 ja s. 285; *Nawiasky* s. 45 s., s. 159 s., s. 211 s. ja s. 225.

¹⁹⁸ Ks. *Telaranta*, Varallisuus oikeudellinen tahdonilmaisu s. 78; vrt. myös *Muukkonen*, Muotosäännökset s. 73—76.

Yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä on tavallista, että tietyn alan oikeudellisessa sääntelyssä jätetään asioita yksityisten tahdonvallan varaan ja lailla määrätään yksityisten käyttämän toimivallan oikeudelliset vaikutukset. Sellaisia lakeja, joissa annetaan pääasiallisesti ehdottomia määräyksiä yksityisten keskeisten oikeussuhteiden sääntelystä, mutta jätetään joissakin tärkeissä asioissa yksilöille valinnan mahdollisuus, ovat esim. velkakirjalaki 31. 7. 1947/622 ja vakuutuslainsäädäntö 12. 5. 1933/132. Lailla voidaan myöntää sopimuspuolille toimivalta vaikuttaa oikeudellisesti sitovalla tavalla kymmeniin tai satoihin tuhansiinkin kansalaiseen, ks. työehtosopimuslaki 7. 6. 1946/436, laki vähimmäispalkoista metsä- ja uittotöissä 25. 8. 1961/439 ja merimieslaki 30. 6. 1955/341 (87.3 §). Yksityisautonomiaa on pidettävä tavallaan joustavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimana delegaation vastineena yksityisoikeuden alalla, millä delegaatio on verraten harvinaista.

Yksityisautonomialla ei puututa yleisiin oikeusnormeihin, mutta sen olemassaolo perustuu yleisiin oikeusnormeihin.¹⁹⁹ Oikeuden imperatiivisuus on edellä käsitetty oikeudellisten suhteiden imperatiivisuudeksi ja oikeusnormit asteittain konkretisoituvaksi hierarkkiseksi järjestel-

¹⁹⁹ Ks. *Telaranta*, *Erehdys* s. 252: »Käyttäytymissääntöjen antaminen kuuluu, oikeusjärjestyksen loogisesta rakenteesta johtuen, viime kädessä niille organeille, joille tämä tehtävä oikeusjärjestyksen piirissä on uskottu ... Sen oikeuden, joka yksilöille kyseisessä suhteessa ehkä myönnetään, täytyy siis aina olla sanottujen orgaanien valtaa pienempi.» Samoin *Zitting*, *Lm* 1952 s. 523. *Roubier* huomauttaa (*De la légitimité* s. 273) selvästi, että oikeudellisesti merkittävän relaation perustavat yksityisten oikeustoimet, kuten sopimus tai testamentti, sekä lain määräykset. Edellisessä tapauksessa oikeudellinen tilanne toteutuu yksityisen tahdon johdosta, jälkimmäisessä tapauksessa se on oikeusjärjestyksen välitön tulos.

Hart, *The concept of law* s. 27 lausuu: »Legal rules defining the ways in which valid contracts or wills or marriages are made do not require persons to act in certain ways whether they wish to or not. Such laws do not impose duties or obligations. Instead, they provide individuals with facilities for realizing their wishes, by conferring legal powers upon them to create, by certain specified procedures and subject to certain conditions, structures of rights and duties within the coercive framework of the law.» Ks. myös *m.t.* s. 32 s. ja *Blum* s. 13 s.

Lopuksi viitataan *Jörg Paul Müllerin* lausumaan, *Die Grundrechte der Verfassung und der Persönlichkeitsschutz des Privatrechts* (Abhandlungen zum schweizerischen Recht N.F. Heft 360), Bern 1964 s. 176: »Privatautonomie ist überhaupt nur denkbar in der Rechtsordnung, indem Form und möglicher Inhalt privatautonomer Gestaltung erst durch Rechtsordnung bestimmt werden.» Olen samaa mieltä.

Vrt. myös *Vuorio*, *Lm* 1956 s. 473—475.

mäksi; yksityisautonomia kuuluu osana eräiden konkreettisten oikeusnormien syntymisprosessiin. Niinpä esimerkiksi yksityisen laatimalla testamentilla voidaan vahvistaa perillisten välinen oikeustila yhtä yksiselitteisellä tavalla kuin tuomiolla, mikä annetaan perintökaaren sisältämää lakimääristä perimysjärjestystä soveltamalla.

On hyvin mahdollista, että perilliset noudattavat testamenttia yhtä sääntillisesti kuin he noudattaisivat lailla säänneltyä laillista perimysjärjestystä. Yksityisautonomian perusteella annetulla tahdonilmaisulla voi toisin sanoen olla samanlainen yksilöiden käyttäytymiseen vaikuttava imperatiivinen luonne kuin valtion tai muun julkisyhteisön antamalla yleisellä oikeussäännöllä. Yksityisautonomian perusteella vahvistettu oikeudellinen relaatio ei ole kuitenkaan pakkotoimin toteutettavissa ja toimeenpantavissa muuten kuin valtion viranomaisten välityksellä, so. tavallisesti tuomioistuimen päätöksellä. Tämä johtuu siitä, että valtiolla ja muilla julkisoikeudellisilla yhdyskunnilla on oikeusjärjestyksemme mukaan eräitä harvinaisia poikkeuksia lukuunottamatta — esim. RVpA:n 23.1 § — pakkovallan käytön monopoli.

Myöhemmin (s. 344 s.) tullaan osoittamaan, että yksityiselle kuuluva velvollisuus oikeusnormien noudattamiseen edellyttää tietoa oikeusnormista. Tämä pitää paikkansa myös yksityisautonomiassa. Perintökaaren 18 luvusta käy ilmi, että tieto testamentista on toimitettava perillisille, joiden moiteaika alkaa kulua vasta testamentin tiedoksisaantihetkestä. Kun yksityisautonomiassa on yleensä kysymys konkretisoituneesta normista, tietojen saaminen kaikista tarkoitettuun oikeudelliseen relaatioon kuuluvista oikeudellisesti merkittävistä kysymyksistä ei luonnollisestikaan ole tarpeellinen muille kuin niille, joiden oikeuksiin oikeustoimi kussakin tapauksessa vaikuttaa. Näin ollen yksityisautonomiassa luodun konkreettisen oikeusnormin julkisuuden tarve on välttämättä vähäisempi kuin yleisen oikeusnormin, jota kaikkien oikeusjärjestyksen alaisten on tietystä hetkestä lähtien noudatettava.

Yksityisautonomiaan perustuvien yksityisten toimien käsittäminen oikeusnormien hierarkian osaksi antaa eittämättä oikeusjärjestykselle niin dynaamisen ja muuttuvan luonteen, että se voinee ensi aluksi näyttää hämmäntävältä. Tarkoitettuja tekoja on suuri määrä — useimmat kansalaiset suorittanevat päivittäin toimia, joilla konkretisoidaan voimassa olevia yleisiä oikeussääntöjä. Hyvin monet näistä konkreettisoinneista ovat kuitenkin siinä määrin yksinkertaisia ja jokapäiväiseen elämänmenoon kuuluvia, että niiden oikeudellisella merkityksellä tuskin

vaivataan ajatuksia. Niiden olemassaolo ei näy kirjoitetuissa sopimuksissa eikä niistä yleensä käydä kiistaa tuomioistuimissa.²⁰⁰

Yksityisautonomian paikka oikeusjärjestyksessä on ymmärrettävissä normihierarkiasta käsin. Yksityisautonomia merkitsee lakiin tai asetukseen verrattuna toisasteisen oikeusnormin asettamista ja perustuu lain tai asetuksen myöntämään toimivaltaan yleisen oikeusnormin konkretisoimiseksi.²⁰¹ Yksityisautonomiaan sisältyvän toimivallan symboli voi ulkonaisesti muistuttaa viranomaisten antaman oikeusnormin symbolia; ajattelen esim. niitä yleisölle tarkoitettuja kieltoja ja varoituksia, joita yksityiset pystyttävät mailleen. Yksityisen suorittama oikeusnormin konkretisoimistoimi on vaikutukseltaan verrattavissa, joskaan ei samaistettavissa, hallintoviranomaisen tai lainkäyttöviranomaisen suorittamaan yleisen oikeussäännön konkretisoimiseen. Yksityisautonomian perusteella tapahtuneen oikeudellisen relaation muutoksen voi sitovalla tavalla pysyvästi vahvistaa ainoastaan oikeusjärjestyksen määräämä viranomainen.

Voluntaristisen tradition ja positivistisen katsantokannan mukaisesti on yleensä oltu sitä mieltä, että vain julkisen viranomaisen käsky voisi olla oikeutta; yksityisautonomian perusteella annetut normit olisivat epäitsenäisiä suhteessaan »varsinaisiin» normeihin. Tämä näyttää olevan esim. *Austinin* käsitys.²⁰² Oikeuden alan rajoittaminen ainoastaan

²⁰⁰ Käytännön elämässä suoritamme myös yksityisoikeuden alalla monia toimia — esim. perustamme velkasuhteen astumalla yleistä liikennettä harjoittavaan linja-autoon tai vuokra-autoon — ajattelematta erityisesti toimen oikeudellista merkitystä.

²⁰¹ Näin *Olivecrona*, *Om lagen och staten* s. 39 s., s. 101 s. ja s. 121.

Zitting, *Lm* 1952 s. 506 ei pidä *Olivecronan* selityspäruustetta soveliaimpana, vaan kannattaen *Nawiaskeya* ja *Thonia* katsoo, että »säännökset, jotka kelpuuttavat aikaansaamaan muutoksia imperatiivijärjestelmässä, eivät ole varsinaisia oikeusnormeja, vaan ne ainoastaan määräävät edellytyksen käyttäytymistä koskevien imperatiivien esiintymiselle tai häviämislle. Ne sisältävät varsinaisen oikeusnormin edellytyksen, tunnusmerkistoelementin, ja siten täyttävät apufunktion suhteessa viimeksi mainittuihin normeihin.» Samalla sivulla *Zitting* kuitenkin lausuu, että omistaja on oikeutettu konkretisoimaan lain abstraktisia imperatiiveja ja siten aikaansaamaan muutoksia imperatiivijärjestelmässä, sekä s. 507, että yksityishenkilöillä on kelpoisuus asettaa individuaalinen oikeusnormi. Tämä kanta on asiallisesti melko lähellä tekstissä esittämäni kantaa, ja eroavaisuudet johtunevat lähinnä erilaisesta terminologiasta ja esittämistavasta. Lisäksi *Zitting*, m.t. s. 523 rinnastaa oikeustoimen lainkäyttö- ja hallintotoimeen, joilla niilläkin asetetaan individuaalinen normi.

²⁰² *Austinin* esityksestä s. 133 s. ilmenee, että hänen mukaansa myös yksityiset

julkisen viranomaisen antamiin käskyihin tuntuu kuitenkin erheellisesti, mikäli aikaisemmin jo selostetulla tavalla hyväksytään käsitys oikeudesta yleisten ja yksittäistapauksellisten oikeusnormien hierarkiaan, vapaa imperatiivisuus sekä *Hohfeldin* kehittelemä oikeudellisten perusrelaatioiden järjestelmä. Tällöin joudutaan huomio kiinnittämään lähinnä siihen, että oikeudellisesti merkittävästä toimesta — oikeudellisen relaation muutoksesta — voi seurata yhteiskunnan toimielimen reaktio.²⁰³ Julkisen hallintohierarkian ulkopuolisten reaktiolla ei ole merkitystä.²⁰⁴

Yksityisautonomiaan perustuvista normeista ovat erityisen mielenkiintoisia työehtosopimukset. Ne sitovat tosiasiallisesti työsuhdetta koskeissa kysymyksissä²⁰⁵ suuren määrän työntekijöitä; eräissä suhteissa niiden vaikutus ulottuu myös sopimuksen ulkopuolisiin eli ns. kolmannen mieheen. On jouduttu kysymään, eikö itse asiassa työehtosopimuksen teko merkitse yleisen oikeusnormin tai ainakin siihen rinnastettavan normin asettamista.²⁰⁶

oikeuksiaan käyttäessään saavat aikaan oikeussääntöjä, mutta näissäkin säännöissä ilmenevä käsky, command, on suvereenin käsky. Vrt. *Zitting*, Lm 1952 s. 503 s.

Kaila, Luentoja yksityisoikeudesta s. 34 lausuu, että sopimuksen teossa kahden henkilön välillä ei ole kysymys minkäänlaisen lainsäädäntövallan käyttämisestä. Sopimus perustuu lakiin, mutta ei muodosta lakia.

²⁰³ Ks. *Lahtinen* s. 81; *Batiffol* s. 15.

²⁰⁴ Jos oikeussääntönä pidetään ainoastaan hallitusvallan tahdonilmaisua, on määriteltävä, mitkä ovat hallitusvallan toimielimet, *Batiffol* s. 4.

²⁰⁵ *Batiffol* s. 6 kirjoittaa, että yksityisautonomiassa on lähinnä kysymys tosiasiallisen sosiaalisen paineen huomioon ottamisesta, sen luoman spontaanisen oikeuden havaitsemisesta. Hän katsoo kuitenkin s. 9, että spontaaninen oikeus on vain mahdollista, tulevaa oikeutta. Sen sanktiot ovat vielä epäsuorat, riittämättömät ja valtion kontrolloitavissa. Näin ollen valtion viranomaisten luoma oikeus on ainakin todellista, täydellisempää oikeutta. Samoin pääasiassa *Ramm* s. 85. Ks. myös *Esser* s. 126 s.

²⁰⁶ *Ramm* s. 84 lausuu, että vallitsevan opin mukaisesti työehtosopimuksessa on niin normeja luovan sopimuksen kuin velvoiteoikeudellisen sopimuksen piirteitä. Hän huomauttaa painokkaasti, että vaikka (s. 84 s.) lain mukaan työehtosopimuksen osapuolilla on toimivalta asettaa eräissä kysymyksissä oikeusnormeja, oikeudellisten ilmiöiden järjestäminen ja tulkitseminen ei ole lainsäätäjän tehtävä. Lainsäätäjä voi määrätä työehtosopimuksille välittömän ja pakollisen vaikutusalueen ja antaa niille oikeusnormeille ominaisen oikeudellisen voiman, mutta se ei voi muuttaa sopimuksia oikeusnormeiksi. Työehtosopimuksen vaikutukset ovat yksistään velvoiteoikeudellisia (s. 99) ja sitä on kokonaisuudessaan pidettävä velvoiteoikeudellisena sopimuksena.

Fleiner, Institutionen s. 70 alaviite 10 katsoo vuorostaan, että työehtosopimuksessa syntyy objektiivista oikeutta.

Sipilä huomauttaa, että työehtosopimuksen normatiivisilla määräyksillä on välitön ja ehdoton oikeusvaikutus niihin työsopimuksiin, joihin ne kohdistuvat, niin että joiltakin osin työehtosopimuksen kanssa ristiin ollella työsopimus on näiltä osiltaan mitätön ja sen sijasta on noudatettava työehtosopimuksen vastaavia määräyksiä.²⁰⁷ *Sipilä* ei kuitenkaan katso tämän nojalla olevan syytä yhtyä käsitykseen, jonka mukaan työehtosopimusta olisi pidettävä oikeuslähteen veroisena ja sen normatiivisia määräyksiä objektiivista oikeutta luovina. Työehtosopimus, minkä yksityisoikeudelliset subjektit voivat tehdä tai jättää tekemättä, on hänen mukaansa luonteeltaan selvästi yksityisoikeudellinen ja sen osalta on vain kysymys sopimuksen lakiin perustuvista erityisistä oikeusvaikutuksista. Tuntuu siltä, että aikaisemmin esittämäni käsitys oikeusnormista sallisi tarkemman analyysin työehtosopimuksen merkityksestä oikeussuhteisiin kuin *Sipilän* käsitys, enkä näe a priori mitään syytä, minkä takia työehtosopimuksissa ei voisi periaatteellisesti olla kysymyksessä yleistenkin oikeusnormien luominen. Tämän kysymyksen selvittäminen vaatisi yksityiskohtaista käsittelyä, koska sitä ei ole Suomen oikeuden kannalta riittävästi tutkittu. Po. erikoiskysymys ei kuitenkaan kuulu aiheeni keskeisiin ongelmiin, joten en voi siihen enemmälti puuttua.

Yksityisautonomian perusteella annetut normit voidaan aikaisemmin mainituin varauksin ja selvennyksin käsittää oikeusjärjestyksen osaksi, yleisten oikeusnormien konkretisoijiksi. Ne eivät enempää kuulu tutkimukseni piiriin, koska yksityisautonomia — mahdollisesti työehtosopimuksia lukuunottamatta — tarkoittaa yleisen oikeussäännön konkretisoitumista yksittäistapauksessa. Kysymyksessä ei ole lainsäädännöllinen valtuutus.²⁰⁸

Savatier, *Observations* s. 309 huomauttaa, että kollektiivinen sopimus tulee muita sopimuslajeja useammin oikeuslähteeksi. Tunnetuin esimerkki tästä on Ranskassa työehtosopimus. »Elles tendent à devenir, après approbations administratives, la loi de la profession tout entière pour les rapports du patronat et du personnel salarié. C'est une des sources principales du droit du travail contemporain.» Sama koskee (s. 310) myös valtion yritysten tekemiä sopimuksia.

²⁰⁷ Ks. *Sipilä*, *Lm* 1947 s. 467 s. Vrt. alaviitteeseen 206.

²⁰⁸ Polemisoidessaan *Lundstedtia* vastaan *Telaranta*, Varallisuus oikeudellinen tahdonilmaisu lausuu s. 23 alaviite 1, että »yksityishenkilön tahdolla voi olla oikeutta luova merkitys vain siinä tapauksessa, että oikeusjärjestys delegoi hänelle osan lainsäädäntövalloistaan.» Tekstissä olen todennut, ettei yksityisautonomiassa ole — mahdollisesti eräitä työehtosopimuksia lukuunottamatta — kysymys yleisen normin antovallasta, vaan hallinto- ja lainkäyttövaltaan rinnastettavasta yleisen normin konkretisoimisvallasta.

C. Hallintokoneiston sisäiset säännökset

Edellä oikeussäännön tunnusmerkeiksi asetetut kriteerit eivät tee eroa oikeussääntöjen ja muiden normien välillä sen perusteella, koskeeko normi ainoastaan valtion tai muiden julkisyhteisöjen hallintokoneistoon kuuluvia tai muutoin ns. erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia²⁰⁹ vaiko myös/tai ainoastaan muita kansalaisia. Erityisesti on tähdennetty yksilön osuutta normihierarkian muovaajana ja tunnustettu hänelle yksityisautonomiassa tavallaan valtion toimielimenä toimivaan henkilöön rinnastettava asema oikeusnormien yksilöllistämässä. Tämä käsityskanta merkitsee valtionhallinnon sisäisen toimipiirin avaamista ja niin valtion hallintokoneiston sisälle rajoittuvien kuin sen ulkopuolella vaikuttavien oikeusnormien tarkastelemista periaatteellisesti samalta kannalta. Oikeussäännön alan vaivalloisessa tarkastelussa saavutetaan ja ohitetaankin *Hermansonin* (s. 256—258) partioretken päätepiste.

Tällaisella katsantotavalla voi olla vaikutusta myös käytännössä esiintyvien kysymyksien ratkaisutapaan. Kun ei kieltäydytä tunnustamasta sitä seikkaa, että monella valtion hallintokoneiston sisäisellä oikeusnormilla on tosiasiaassa vaikutusta kansalaisen oikeusasemaan, saattaa tästä aiheutua tällaisten normien laatimiselle, sisällölle ja julkaisemiselle asetettavien vaatimusten kasvua. Siitä on myös saatavissa johtoa harkittaessa, voidaanko esim. yksityisen saatavalla julkisyhteisöltä kuitata saman julkisyhteisön julkisoikeudellisia saatavia samalta yksityiseltä²¹⁰ sekä tutkittaessa, onko kansalainen oikeutettu saamaan korkoa saatavilleen julkisyhteisöltä.²¹¹ Käsityksellä oikeuden hierarkki-

²⁰⁹ Termi »erityinen vallanalaisuussuhde» on käännöslaina (besonderes Gewaltverhältnis), ks. alaviitettä II 153.

²¹⁰ Ks. *Halila* s. 127—131, etenkin hänen monipuolista argumentointiaan sitä kantaa vastaan, että kuittausta ei voitaisi käyttää julkisyhteisöä vastaan. Lopputuloksena *Halila* lausuu s. 129: »Meillä ei nimenomaisen säännöksen puuttuessa liene perusteltua asettaa yleistä, aineellisoikeudellista kuittauskieltoa julkisoikeudellisten saatavien eikä edes verosaatavien hyväksi.» Vrt. *Jägerskiöld*, Allmän förvaltningsrätt s. 30 s. *Komiteanmietinnössä* 1964: A 4 (Veronkantokomitean mietintö II. Veronkuittauslaki), Helsinki 1964, ehdotetaan pelkästään valtion eduksi, että veronpalautuksia kuitataan verosaatavien suorituksiksi. Tämä yksipuolinen näkökanta johtunee komitean yksipuolisesta kokoonpanosta. Ks. myös HEs 121/1964 Vp veronkuittauslaiksi.

Ks. *Halilan* selostusta kuittautuspauksesta KKO 30. 8. 1960 taltio 2103, DL 1961 oikeustapausosasto s. 21 ss.

²¹¹ Ks. *Lm* 1961 s. 89—91, joilla on selostettu tapaukset KHO 21. 9. 1960 taltio 5214, KHO 20. 10. 1960 taltio 5988 sekä myöhemmin KHO:n vuosikirjassa julkaistu

sesta luonteesta, mistä johtuu valtion hallintokoneiston sisäisten normien teoreettisen erityisaseman poistaminen, on sinänsä oma looginen ja rationaalinen perustansa, mutta se saattaa lisäksi auttaa kansalaisen oikeusaseman selvittelyä ja merkitä ns. alamaisajattelun aikakauden päätymistä.

Oikeusjärjestyksemme ei olekaan tunnustanut hallintokoneiston sisäistä autarkiaa samassa laajuudessa kuin se monessa muussa maassa tunnustetaan. Yleiset tuomioistuimet soveltavat käsittelemissään asioissa myös julkisyhteisöjen hallinnon sisäisiä säännöksiä.²¹² Yleisessä muodossa annetuilla hallintokoneiston sisäisillä säännöksillä on myös sellainen pysyvyys, ettei niistä yleensä saa tehdä yksittäistapauksessa poikkeusta kuin samassa järjestyksessä missä säännös itse on syntynyt.²¹³ Yleensä on katsottu, että ns. normiluonteisista hallintosäännöksistä — eli yleisistä oikeussäännöistä — ei voida valittaa.²¹⁴ Yleisiä hallintomääräyksiä sisältävät asetukset ja valtioneuvoston päätökset, joiden antovalta perustuu suoraan valtiosääntöön, julkaistaan asetuskokoelmassa (HM:n 20 ja 28 §).

Erich lausuu, että oikeussäännölle (a) ei ole löydetty todella tarkkaa yleispätevää määritelmää, koska on ylen vaikeata periaatteellisesti ja usein myös in concreto erottaa toisistaan täsmällisesti toiselta puolen oikeussääntö (a), toiselta puolen yleistä luonnetta oleva hallintomääräys.²¹⁵ Tämä on hyvin ymmärrettävissä siitä syystä, että kysymys oikeussäännön (a) ja yleisen hallintomääräyksen erosta tarkoittaa itse asiassa kysymystä oikeuden henkilöllisestä ulottuvuudesta eikä muista yleisyyden tunnusmerkeistä. Jos vertaillaan keskenään *Erichin* tavoin

KHO 1960 II 624. Aikaisemmin noudatetusta kannasta ks. *A. K. Ikkalan* toimittama *KHO:n* ratkaisujen hakemisto 1933—1958, Helsinki 1960 s. 140 s.

Ks. myös VerotusL 12. 12. 1958/482, 113.2 § ja 114 §.

²¹² Yleisten tuomioistuinten toimivalta ja velvollisuus soveltaa hallintokoneiston sisäisiä normeja voitaneen perustaa HM:n 92.1 §:ään, jossa ei oteta huomioon oikeussääntöjen erilaista henkilöllistä ulottuvuutta. Myös virkamiesten käyttäytymistä koskevien lakinormien rikkominen käsitellään säännönmukaisesti yleisessä tuomioistuimessa. Ks. esim. *KKO 1957 II 77*.

Vrt. *Aura*, Lm 1927 s. 139. Hänen mukaansa rukouspäiväjulistuksen sisältämää tiettyä määräystä ei voitane pitää pätevänä, jos se käsitetään oikeussäännöksi (a), mutta se saattaa olla pätevä ohjesäännön luontoisena virkaohjeena.

²¹³ Vrt. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 333 ss.

²¹⁴ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 43—46. Vrt. myös HallintovalitusL:n 1 §; edellä s. 270.

²¹⁵ Ks. *Erich*, DL 1925 s. 374; sama II s. 286.

Samoin *Merikoski*, Erivapauden käsite s. 13; sama, Julkisoikeus II s. 7 ja s. 45.

yleisyydeltään ehkäpä samanasteisia säännöksiä, oikeussääntöä(a) ja yleistä hallintomääräystä eli ns. yleismääräystä,²¹⁶ ei niiden sisällössä — johon luen myös säännöksen yleisyyden — ole havaittavissa välttämättä eroa muussa suhteessa kuin säännösten henkilöllisen ulottuvuuden erilaisuudessa. Mikäli välttämättä on haluttu erottaa mainitut säännökset toisistaan sisällön perusteella, on jouduttu ottamaan avuksi muodollisia näkökohtia.²¹⁷

On aihetta erityisesti tähdentää, että tässä luvussa pyritään löytämään teoreettista perustaa aukollisen ja niukkasanaanaisen valtiosääntö-oikeuden tulkitsemiselle. Teoreettisista pohdinnoista riippumatta positiivisessa oikeudessa voidaan säätää ja on säädetty eri käyttäytymissääntöjä valtion hallintokoneistoon kuuluville kuin sen ulkopuolisille. Monissa tapauksissa se on välttämätöntä; hallitusmuotokin (16 §) edellyttää mahdollisuutta rajoittaa sotapalveluksessa olevien yleisiä oikeuksia. Teorialla on kuitenkin oma ja tarpeellinen tehtävänsä käsitteiden selventäjänä sekä positiivisen oikeuden systematisoimisessa ja tulkitsemisessä, minkä takia valitun teoreettisen lähtökohdan teoreettisluontoisia seurauksia on kokonaisuudessaan tarkasteltava.²¹⁸

Hallintokoneiston sisäisten yleisten oikeussääntöjen suhdetta muihin yleisiin oikeussääntöihin tullaan vielä käsittelemään (V. 6—7.). On kuitenkin sanottava, että niiden oikeudellinen luonne ja suhde muihin oikeussääntöihin on oikeudessamme toistaiseksi miltei selvittämätön kysymys. Siihen perehtyminen edellyttäisi aineiston kokoamista ja käsittelemistä hallinto-oikeuden kannalta; tämän teoksen tarkastelukulma on toinen, valtiosääntöoikeudellinen. Lainsäädäntö-termiä käytetään tarkoittamaan tiettyyn valtion toimintojen haaraan kuuluvia päätöksiä, vaikka sen yleisyyden ja valtion muiden päätoimintojen yksittäistapauksellisuuden rajaa ei selvitetä yksityiskohtaisesti ja vaikka hallintokoneiston sisäisten yleisten oikeusnormien tarkastelu jää luonnosasteelle. Tällaiseen ylimalkaisuuteen on kuitenkin näissä kysymyksissä tyydyttävä.

²¹⁶ Yleismääräys on hallintotoimi, jolla asetetaan vain hallintokoneiston sisällä vaikuttavia yleisiä sääntöjä, joita ei tästä syystä pidetä luonteeltaan aineellisenä lakina eli oikeussääntönä (a), *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 318 s. ja s. 337; *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 45; *Aura*, Lm 1927 s. 139; *Thulin* s. 178 ss. Vrt. kuitenkin *Ahtee*, Lm 1953 s. 310. Ks. edellä s. 262 s.

²¹⁷ Näin esim. *Merikoski*, Oikeussuoja II s. 42.

²¹⁸ Vrt. *Marcic*, Juristische Blätter 1961 s. 395 alaviite 84: »Dass jede juristische Auslegung auch wesentlich mit der philosophischen Auffassung vom Recht zusammenhängt und beide entsprechend zeitbedingt sind, darauf macht auch Coing... aufmerksam.

D. Vallanjako

Valtiovallan kolmijakoa koskevan opin selittäminen on tuottanut oikeustieteessä melkoisia vaikeuksia. Jo siitä on oltu eri mieltä, mitä *Montesquieu* on vallanjaolla tarkoittanut ja miten vallanjaon ideaalityyppi olisi käsitettävä.²¹⁹

Vallanjaon periaate lausuttiin alun perin yksinvaltaisessa valtiossa ja se oli ymmärrettävä reaktiona yksinvaltaista hallitusjärjestelmää vastaan. Perinnäisenä tarkoituksena oli ja on edelleenkin kansalaisten vapauden turvaaminen estämällä toimivallan liiallinen keskittyminen. Tätä poliittista periaatetta on yritetty toteuttaa eri valtioissa eri tavalla vallanjako-opin puitteissa. Nykyaikaisessa ns. hyvinvointivaltiossa valtiolta puuttuu säännellen ja järjestäen yhä uusiin kysymyksiin taloudellisella, sosiaalisella ja kulttuurin alalla. Käytännön vaatimaa toimivallan siirtoa varsinkin lainsäätäjältä ja lainkäyttäjältä hallintoviranomaiselle tapahtuu jatkuvasti. Kysymys vallanjako-opin sisällöstä ja tarkoituksenmukaisuudesta on tullut yhä ajankohtaisemmaksi.

Vallanjaon poliittinen periaate, vallan keskityksen estäminen, toteutetaan jakamalla valtion tehtävät eri toimielinryhmille; vallanjako ymmärretään muodollisessa ja aineellisessa mielessä. Tämä heijastuu myös jokaisen toimivallanhaaran sisäisenä dualismina: puhutaan laista aineellisessa ja muodollisessa mielessä sekä johdonmukaisuuden vuoksi, mutta harvemmin, lainkäytöstä ja hallinnosta muodollisessa ja aineellisessa mielessä. Niihin teoreettisiin vaikeuksiin, joihin dualistinen käsitys esim. lainsäädännön osalta johtaa, on jo viitattu (s. 95 ss.).

Käytännöllisistä syistä johtuen ei vallanjakoa ole missään valtiossa toteutettu absoluuttisen jyrkästi,²²⁰ tuskinpa sitä on yritettykään. Samalla on jouduttu selittämään, ettei teoriakaan vaadi vallanjaon jyrkkää toteuttamista, vaan ainoastaan pääpiirteittäistä vallanjakoa.²²¹ Käytännössä ovat vallanjaon tiukasta periaatteesta poikkeamiset ainakin

²¹⁹ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 132 ss.

²²⁰ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 140 s.

²²¹ *Ross*, *Statsretlige studier* s. 24 alaviite 2 huomauttaa, että vallanjako on käsitetty kolmella eri tavalla:

- a) sama henkilö ei saa ottaa osaa valtiovallan käyttöön kuin yhdessä tehtäväryhmässä;
- b) yksi tehtäväryhmä, so. sitä suorittavat viranomaiset, ei saa estää eikä kontrolloida toisen ryhmän toimintaa;
- c) toimielin saa harjoittaa vain niitä toimintoja, jotka ovat ominaisia sille viranomaisryhmälle, mihin se itse kuuluu.

lainsäädännön ja hallinnon välialueella siksi laajoja, että tulee kysyneeksi, eikö poikkeus vallanjaosta näytä joissakin asiaryhmissä pääsäännöltä. Kun vallanjaon muodollisen ja aineellisen merkityksen välillä on suuria eroja, esim. hallintoviranomaisiksi luokitellut viranomaiset eivät suorita yksinomaan hallinto-, vaan myös lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä, ja toisaalta muutkin viranomaishaarat suorittavat hallintotehtäviä, joudutaan harkitsemaan, onko tarkoituksenmukaista käyttää sekä muodollisia että aineellisia kriteerioita. Oikeuden käsittäminen oikeusnormien muodolliseksi hierarkiaksi ja siitä seuraava ensisijaisesti muodollisten tunnusmerkkien valitseminen vallanjako-opin toteuttamisen kriteereiksi tarjoaisi erään sisäisesti ristiriidattoman lähtökohdan vallanjakokysymyksen selvittämiseksi.

Johtavana ja keskeisenä toimielimenä kansanvallassa on kansanedustuslaitos, joka yleensä valitaan ainakin poliittisesti merkittävältä osaltaan välittömällä vaaleilla. Sen tehtävänä on kansan edustajana käyttää kansalle kuuluvaa suvereniteettia eli ensisijaista, alkuperäistä, ylintä ja rajoittamatonta valtiovaltaa (s. 71 ss.) mm. säätämällä perustuslakeja ja muita lakeja, joilla tavallisesti ilmaistaan parlamentin tahto.²²²

Lainsäätäjän, so. tavanomaisesti edustuslaitoksen ja valtion päämiehen,²²³ päätöksellä on yhteiskunnallisia oloja muuttava ja yksilöiden käyttäytymistä järjestyneen pakkovallan uhalla sääntelevä voima. Päätösten yksityiskohtaisen toteuttamisen asteita ja muotoja voi olla useampiakin, mutta vallanjako-opin puitteissa ne on yhdistetty hallinnon ja lainkäytön tehtäväryhmiin, jotka kuuluvat alemmanasteisille viranomaisille. Hallinto ja lainkäyttö ovat kansanvallassa edustuslaitoksen myöntämään toimivaltaan samoin kuin usein myös sen päätöksen asialliseen sisältöön sidottuja; niiden tehtävänä on säännönmukaisesti lainsäätäjän tahdon konkretisoiminen ja individualisoiminen. Oikeusnormien hierarkiassakin kansanedustuslaitoksen päätös on yleensä hierarkisesti kaikkien muiden toimielinten päätöksiä ylempi. Edustuslaitoksen päätösten ensisijaisuudesta ovat osoituksena myös monien maiden valtio-oikeudessa seuratut legaliteetti-²²⁴ ja oikeusvaltioperiaatteet,²²⁵ joiden avulla hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten toiminta sidotaan lainsäätä-

²²² Puhe parlamentin tahdosta on ymmärrettävä siten kuin imperatiivisuudesta on aikaisemmin s. 288—290 kirjoitettu.

Parlamentti tekee päätöksensä useasti muussakin kuin lain muodossa.

²²³ Referendumdemokratiassa myös kansa osallistuu välittömästi lain säätämiseen.

²²⁴ Ks. alaviitettä II 284.

²²⁵ Ks. alaviitettä III 85.

jän niille yleispiirteittäin antamaan toimivaltaan. Tältä kannalta katsoen on ymmärrettävissä, että kansanedustuslaitokselle tavallisesti yhdessä valtion päämiehen suostumuksen, kansanäänestyksen tms. kanssa, katsotaan kuuluvan ns. kompetenssi-kompetenssi (s. 139), joka korostaa edustuslaitoksen ensisijaista asemaa muihin valtion toimielimiin verraten.

On ollut tapana katsoa, että vallanjako merkitsee valtion kolmen päätoimintamuodon periaatteellista tasa-arvoisuutta.²²⁶ Tätä käsitystä näyttää edustuslaitoksen kompetenssi-kompetenssi järkyttävän. Eurooppalaisen tradition mukaisesti vallanjako-oppia on kuitenkin tulkittu niin, että kansanvallassa kansansuvereniteetti ei ole sidottavissa, vaan kansalla tai sen edustajilla on lopullinen määräysvalta valtiovallan käytössä. Suomenkin HM:n 2.1 § kuuluu: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.» *Hakkila* lausuu, että »valtiovaltaa ei Suomessa voida harjoittaa kansasta riippumatta, vielä vähemmän vastoin kansan vakiintunutta tahtoa... Kansan tahdon ilmituojana ja toteuttajana eduskunnalle kuuluu ratkaiseva valtiovallan käyttö. Eduskuntahan on valtiosäännönkin herra, koska se voi tehdä valtiosääntöön haluamansa muutokset.»²²⁷ Tässä en tietenkään halua lausua mitään valtio-opillisista kysymyksistä kuten missä määrin eduskunta edustaa »kansan tahtoa», onko yleensä mahdollista puhuaakaan kansan tahdosta jne.

Kansanvaltaisessa valtiossa vallanjako-oppi ei voi merkitä valtion tärkeimpien toimintojen ja toimielinten täyttä periaatteellista tasa-arvoisuutta, vaan tasa-arvoisuutta edustuslaitoksen muutettavissa olevan valtiosäännön puitteissa sekä ottaen huomioon sen tosiseikan, että valtiovallan keskittäminen edustuslaitokselle saattaa johtaa vaikeisiin epäkohtiin, kuten ns. vapauden aika Ruotsi-Suomen historiassa (s. 236 ss.) osoittaa. Parlamentille annettavan vallankäytön rajat sanelee valtiosääntöä säädettäessä yksistään poliittinen harkinta ja viisaus; valtion toimielinten vallankäyttöä rajoittaa oikeudellisesti kansanedustuslaitoksen, perustuslakia säätävän kokouksen tai/ja kansan kansanäänestyskellä hyväksymä valtiosääntö. Vaikka kansanedustuslaitoksella onkin kompetenssi-kompetenssi, on se länsimaisessa kansanvallassa itse itsel-

²²⁶ Käsitykseen suhtautuu kriittisesti *Carré de Malberg*, *Confrontation de la théorie* s. 7.

Ks. esim. *Tarkiainen* s. 66.

Vrt. monistisiin valtioteorioihin *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 141–143.

Ks. alaviitettä 232.

²²⁷ *Hakkila* s. 20. Vrt. *Kastari*, *Tasavallan presidentin asema* s. 51 s.

lensä säätämän tai sille määrätyn kompetenssin jaon sitoma, niin että se ei voi puuttua valtiosäännön mukaan muille toimielimille kuuluviin tehtäviin muulla tavoin kuin muuttamalla valtiosääntöä tai tekemällä siitä poikkeuksen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valtion olemassaolon perustana on näet *Kelsenin* perusnormiksi nimittämä psykologinen yhteyden tunne, tietoisuus siitä, että valtiosääntö määrää kaikesta oikeudellisesti merkittävästä toimivallan käytöstä valtiossa (s. 79). Järjestetty valtioelämä ei olisikaan mahdollista ilman tämänkaltaista tosiasialisesti noudatettua psykologista perusnormia.²²⁸

Kansa valitsee useimmiten myös valtion päämiehen joko välittömällä tai välillisillä vaaleilla. Valtion päämiehen tehtävällä on tästä syystä tiettyä kansan edustustehtävän luonnetta.²²⁹ Valtion päämies kuuluu myös tavallisesti toisena osapuolena lainsäädäntöelimeen, vaikka edustuselin voikin yleensä tehdä hänen lainsäädännöllisen vetonsa tyhjäksi.

Kansanvallassa ovat kuitenkin valtion päämiehen toimivaltuudet lainsäädännön alalla edustuslaitoksen toimivaltaan verraten yleensä toissijaisia. Edustuslaitoksen ja valtion päämiehen toimivallan jako on kussakin valtiossa järjestetty sille ominaisella tavalla, johon vaikuttanee voimakkaimmin parlamentarismin periaatteen hyväksyminen tai hylkääminen sekä myönteisessä tapauksessa periaatteen soveltamistapa.

Suomessa valtion päämies ja eduskunta ovat yhdessä valtiosäännön mukainen lainsäädäntöelin eli lainsäätäjät, mutta eduskunnalla on toimivalta tietyin edellytyksin säätää lakeja myös vastoin tasavallan presidentin tahtoa (s. 251 s.). Presidentillä on HM:n 28 §:n perusteella oikeus itsenäiseen ja alkuperäiseen vallankäyttöön, kun taas samaan pykälään perustuva valtioneuvoston lainsäädännöllinen toimivalta edellyttää aina erityistä valtuuttavaa lakia. Käyttäessään hallitusmuodon mukaisia toimivaltuuksiaan presidentti on yleensä oikeudellisesti sitomaton, so. hänellä on mahdollisuus käyttää toimialallaan asiakysymyksissä vapaata harkintaa.²³⁰ Suomen oloille on ominaista, että presidentin valtaoikeuksien käyttö on suomalaisen parlamentarismin mukaisesti säilynyt presidentin omassa harkinnassa; toimivaltaansa käyttäessään presidentti on kuitenkin yleensä sidottu valtioneuvoston

²²⁸ Vallankäyttöä länsimaissa kansanvallassa ei voida tästä huolimatta pitää samantyyppisenä kuin poliittisen monismin vallitessa harjoitettua vallankäyttöä.

²²⁹ Tasavallan presidentin harjoittamasta vallankäytöstä ks. VI. 1. Tasavallan presidentin valitsemisesta ks. *Tarkiainen* s. 62 s. ja s. 71–91; *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 12 ja 26.

²³⁰ Ks. *Tarkiainen* s. 64–70, s. 98 s., s. 103, s. 115 ja s. 138 ss.; *Jansson*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1957 s. 298.

myötävaikutukseen, so. presidentin päätös tehdään presidentin ja valtioneuvoston yhteisistunnossa, millä voi olla tosiasiallista vaikutusta päätöksen sisältöön.²³¹

Niin eduskunnalle kuin tasavallan presidentille kuuluu täten Suomen valtiosäännön mukaan alkuperäistä ja itsenäistä toimivaltaa. Muiden toimielinten toimivalta on toissijaista, johdettua. Oikeusnormien hierarkiaan kuuluvat toimet voitaisiin tältä kannalta katsoen jaotella kahteen ryhmään: välittömän, alkuperäisen, ainoastaan perustuslakeihin perustuvan ja vain niiden sitoman toimivallan käyttöön sekä välilliseen, toissijaiseen vallankäyttöön alkuperäisen vallankäytön perusteella annettujen päätöksiä konkretisoimiseksi ja yksilöllistämiseksi. Tällä jaottelulla saattaisi olla laajempaakin kantavuutta; Wienin koulukunnan lisäksi varsinkin *Carré de Malberg* on kehitellyt tämänkaltaisia ajatuskuluja.²³²

Alkuperäistä vallankäyttöä on niin lainsäätäjän kuin tasavallan presidentin yksinään HM:n 28 §:n perusteella suorittama oikeussäännön (a) säätämis- tai antamistoimi. Lainkäytön alalta voidaan esimerkkinä alkuperäisestä vallankäytöstä mainita edustajan valtakirjan tai kelpoisuuden sekä edustajanvaalin pätevyyden tutkiminen eduskunnassa VJ:n 24 §:n mukaisesti. Hallinnon alalla eduskunta harjoittaa alkuperäistä vallankäyttöä valvoessaan Suomen Pankin, kansaneläkelaitoksen sekä eduskunnan kirjaston hallintoa ja toimintaa VJ:n 83, 83 a ja 83 b §:n mukaisesti. Tasavallan presidentin toimista kuuluvat siihen alkuperäisen asetuksenantovallan lisäksi valtioneuvoston jäsenen kutsuminen (HM:n 36 §), armahduksen ja erivapauden antaminen (HM:n 29 §), toiminta sotavoimien ylipäällikkönä (HM:n 30 §), uusien vaalien määrääminen, eduskunnan hajoittaminen ja eduskunnan kutsuminen ylimääräisille valtiopäiville (HM:n 27 §), presidentin eduskunnan suostumuksella tekemä päätös sodasta ja rauhasta (HM:n 33 §) jne. Tavallisesti hallinnon alaan laskettuja eduskunnan alkuperäisen vallan käyttämistoimia ovat esim. valtion tulo- ja menoarviosta päättäminen (HM:n 66 §), suostumuksen antaminen valtiolainan ottamiseen (HM:n 64 §)

²³¹ Ks. *Tarkiainen* s. 337—339; *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 5 ja s. 45. Vrt. *Akzin*, joka s. 15 pitää näin laajaa presidentin itsenäisyyttä ominaisena ei-parlamentaariselle hallitustavalle.

²³² Ks. *Carré de Malberg*, *Confrontation de la théorie* s. 32: »Le souverain seul est capable de faire acte de volonté première, c'est-à-dire initiale, inconditionnée.»

Ks. myös *Montané de la Roque* s. 200: »Sur le plan juridique il faut rappeler la primauté du pouvoir législatif, seule puissance initiale et inconditionnée»; *Lignola* s. 43 s.; *Imboden*, *Staatsformen* s. 60.

sekä eduskunnan päätös siirtymisestä päiväjärjestykseen hallituksen tiedonannosta (VJ:n 36 §) tai välikysymyksestä käydyn keskustelun (VJ:n 37 §) jälkeen. Eduskunta voi HM:n 51.2 §:n nojalla säätää kuntien ja mahdollisesti perustettavien niitä suurempien itsehallintoyhdyskuntien itsehallinnosta; näiden toiminnassa lailla säännellyn itsehallinnon puitteissa on havaittavissa asiallisesti samankaltaisia, mutta hierarkkisesti alempia lakiin perustuvan alkuperäisen vallankäytön tapoja.

Eduskunnan samoin kuin tasavallan presidentin alkuperäinen, välitön toimivalta tarkoittaa poliittisen tai muun tärkeytensä vuoksi välittömästi perustuslakeihin nojaavaa toimivaltaa, joka ei kailkilta osiltaan ole luontevasti luonnehdittavissa sen enempää lainsäädäntö- kuin lainkäyttö- tai hallintotoiminnaksikaan. Tähän toimivaltaan kuuluvat nimenomaan valtion johtamista koskevat ratkaisut. Alkuperäiselle vallankäytölle ei ole toistaiseksi maamme oikeustieteessä juuri etsitty nimitystä, koska sitä ei ole käsitteellisesti tunnettu.²³³ Alkuperäisen vallankäytön käsite on kuitenkin tarpeen, koska se johtaa huomaamaan vallanjako-opin poliittisen merkityksen: kansanvallassa on tärkeää, että poliittisesti merkittävimmät tehtävät kuuluvat välittömästi perustuslakien nojalla kansan valitsemille toimielimille.

Vallanjako voidaan täten käsittää seuraavalla tavalla: toisaalta on kysymys toimielimen kompetenssin välittömyydestä tai välillisyydestä perustuslakiin nähden, toisaalta kumpaankin edellämainittuun ryhmään kuuluvien viranomaisten ja niiden toimien jakamisesta lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja hallintoviranomaisiin ja toimiin. Valtion tointen jaottelu välilliseen ja välittömään vallankäyttöön liittyy valtiojärjestyksen kansanvaltaisuuteen ja oikeusnormien hierarkiaan. Se selventää varsinkin eräiden valtion ylimpien toimielinten toimivallan merkitystä.²³⁴

Valtiovallan kolmijaon asemesta olisi mahdollista tietyltä kannalta katsoen puhua valtiovallan kaksi- tai nelijaosta. Valtion toimielinten ja toimintojen ryhmittely muodollisin ja aineellisin perustein ei olisi välttä-

²³³ Ks. *Esser* s. 110: »Die relativ freieste und nur von politischen Gesichtspunkten beherrschte Stufe dieser Staatstätigkeit nennen wir Regierung.» Vrt. myös *Peters*, *Verwaltung* s. 8; *Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 3 s.; *Jèze* I s. 392 ss.

Vrt. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 2. Hän lausuu, että toimeenpanovallassa on erotettavissa toisaalta hallitustoiminta eli ylin yleinen johto- ja käskyvalta sekä toisaalta alemmanasteinen varsinainen hallintotoiminta. Hallitustoimintaa sitoo vain voimassaoleva oikeusjärjestys ja se on huomattavasti kapea-alaisempi käsite kuin alkuperäinen vallankäyttö.

²³⁴ Useat suomalaiset tutkijat ovatkin — tosin yleensä vain sivumennen — viitanneet välittömän ja välillisen vallankäytön väliseen eroon.

mätöntä. Valtion toimien jakaminen alkuperäisiin eli välittömiin sekä välillisiin riittäisi hyvin ja sopisi myös oikeusnormien hierarkiaan. Välittömän toimivallan käyttäjiä nimitettäisiin lainsäätäjiksi ja heidän toimintaansa lainsäädännöksi. — Tämä kohta vaatisi tarkempaa hahmotelua, koskei kaikkia eduskunnan tai tasavallan presidentin yksinään suorittamia alkuperäisiä toimia voida parhaalla tahdollakaan käsitellä sekaannusta aiheuttamatta lainsäädäntö-nimikkeen alla eikä siihen liene asiallista tarvettakaan. — Välillisen toimivallan käyttäjiä nimitettäisiin lainkäyttö- tai hallintoviranomaisiksi ja heidän toimintaansa lainkäytöksi tai hallinnoksi. Tarkoitettujen ryhmien välinen ero olisi verraten yksiselitteinen. Lain ja asetuksen käsitteiden kaksinaisuus kadottaisi merkityksensä.

Suomen positiivisen oikeuden sovittaminen edellä aivan pääpiirteittäin hahmoteltuun teoreettiseen muottiin tuottaisi kuitenkin vaikeuksia. Eivätkö lain ja asetuksen sekä johdonmukaisesti muidenkin toimivallan haarojen kaksinaiskäsitteet ole tarpeen niistä syystä, että hallitusmuoto, valtiopäiväjärjestys sekä oikeuskäytäntö ja oikeustiede käyttävät niitä? Ei-muodollista lakia ja asetusta tarkoittavien termien käsitteellinen sisällös on riippuvainen siitä, mitä oikeussäännöllä tarkoitetaan. Vaikkakaan hallitusmuoto ei määrittele sen paremmin aineellisen ja muodollisen lain kuin asetuksenkaan käsitettä, niiden merkitys ja ala on kuitenkin pääpiirteissään vakiintunut oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä. Tätä kysymystä käsitellään myöhemmin erikseen (VI. 1), mutta jo nyt on todettava, että edellä hahmoteltu käsitys vallanjaosta joutuu miltei yksituumaisen oikeustieteen ja käytännön edestä yleisenä selityspereusteena väistymään. Maamme positiivisen oikeuden tulkitseminen joudutaan suorittamaan mielestäni teoreettisesti aikansa eläneen, mutta käytännössä toistaiseksi toimineen vallanjako-opin muodollis-aineellisen tulkintatavan perusteella, jossa on aineksia myös Ruotsi-Suomen oikeusperinnöstä, perustuslaillisen koulukunnan käsityksistä jne. Niin kauan kuin entinen selityspereuste johtaa käyttökelpoisiin lopputuloksiin, en pidä aiheellisena yksistään teoreettisten näkökohtien johdosta hylkiä sille jatkuvasti rakentavaa oikeustiedettä ja -käytäntöä. Toimivallan alkuperäisyys- tai toissijaisuusnäkökohdat voivat kuitenkin olennaisella tavalla täydentää tulkintaa monissa tapauksissa, joissa entiset selityspereusteet eivät tunnu riittävilä.

5. JULKIS- JA YKSITYISOIKEUDEN EROSTA

Tässä luvussa esitetyt teoreettiset näkökohdat johtavat lopuksi vielä siihen, että oikeuden järjestelmässä hyvin keskeisenä pidettyä oikeuden jakoa julkis- ja yksityisoikeuteen joudutaan punnitsemaan uudelta näkökannalta. Oikeusnormien hierarkiassa ei näet tehdä periaatteellisesti eroa julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeusnormien välillä. Oikeusnormien hierarkkinen korkeus ja hierarkian merkitys normin konkretisoitumisessa sekä alemmanasteisten normien oikeudellisen pätevyyden perustamisessa ovat riippumattomia siitä, onko kysymyksessä julkiseen tai yksityiseen oikeuteen kuuluva normi.²³⁵

Oikeuden jaolla julkis- ja yksityisoikeuteen on tosiasiallista merkitystä, koska varsin monissa kysymyksissä on ilmeisesti julkisoikeudessa tarpeen noudattaa erilaisia periaatteita ja soveltaa erilaisia oikeussääntöjä kuin yksityisoikeudessa. Erilaisen sääntelyn tarpeen tulee kuitenkin saada ilmaisunsa positiivisen oikeuden säännöissä tai ainakin tapaoikeudessa. Ne oikeussäännöt, jotka koskevat julkis- ja yksityisoikeutta yhdessä tai erikseen, on kyettävä löytämään valtion oikeusjärjestyksestä.²³⁶

²³⁵ Vuoden 1957 kesällä esiintynyt erimielisyys maksettavaksi langenneen lapsilisän oikeudellisesta luonteesta kuuluu niihin kysymyksiin, joissa paljastuu selkeänä julkis- ja yksityisoikeuden suhdetta koskevien erilaisten katsantotapojen ero, mikä johtaa erilaisiin ratkaisuihin käytännössä. Valtion kassakriisin yhteydessä kesällä 1957 käsiteltiin 13. 6. 1957 päivätty HEs 52/1957 Vp laiksi vuoden 1957 toisen neljänneksen lapsilisän suorittamisajasta. Esityksen mukaan vuoden 1957 toisen neljänneksen lapsilisä olisi suoritettu poikkeuksellisesti vasta vuoden 1958 ensimmäisellä vuosipuoliskolla valtioneuvoston määrääminä päivinä. Tämän lain yhteydessä harjoitettu parlamentaarinen obstruktio, jolla pyrittiin saamaan lain hyväksyminen lykättyksi vuoden 1957 jälkimmäiselle puoliskolle, aiheutti sen, että tässä perusluonteeltaan poliittisessa kiistassa oikeudellisten ongelmien merkitys korostui ja lopulta muodostui määrääväksi. Lain säätämisyjärjestyksestä hankittiin lausuntoja useilta asiantuntijoilta. Niissä oli eräänä tärkeänä perusteluna se, että HM:n 6 § ei suojele maksettavaksi langennutta julkisoikeudellista maksusuoritusta samalla tavoin kuin yksityisoikeudellista maksettavaksi langennutta maksusuoritusta.

²³⁶ Vrt. samoin *Jägerskiöld*, Allmän förvaltningsrätt s. 26 ja s. 73; *Vuorio*, Lm 1956 s. 451; *Castberg I* s. 183 s.

Akzin s. 4 s. katsoo, että julkisoikeuden säännöt sitovat kolmiansa ilman näiden suostumusta, kun taas yksityisoikeuden säännöt sitovat oikeustoimeen osaa ottamattomia kolmiansa vain näiden suostumuksella.

6. TERMINOLOGIAN TÄSMENTÄMINEN

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa viitataan toisinaan johonkin ongelmaan todeten, että kysymyksessä on vain terminologinen ongelma. Tällä ilmeisesti halutaan ilmaista, että ongelma ei koske juridiikan ydinkysymystä, ei esim. käsitteen sisältöä vaan ainoastaan asioiden nimityksistä tehtyjä kielellisiä sopimuksia.

Näin tietysti onkin asianlaita — periaatteellisesti. Ns. terminologiseen ongelmaan²³⁷ perehtyminen paljastaa kuitenkin miltei säännönmukaisesti myös itse asiakysymystä koskevia eroavuuksia. Epäjohdonmukainen tai muuten epäselvä terminologia on niiden heijastusta.

Hohfeld katsoo monien vaikeuksien johtuvan siitä, että jotain sanaa, jota käytettiin aikanaan tarkoittamaan ilmiömaailmaan kuuluvaa asiaa, käytetään nykyisin oikeudellisten suhteiden yhteydessä kuvaannollisella ja fiktiivisellä tavalla.²³⁸ Tämänkaltaisia termejä ovat myös delegaatiota määriteltäessä käytetyt »transfer» tai »function». Toinen este oikeudellisten ongelmien selkeälle esittämiselle ja ratkaisemiselle on nimenomainen tai hiljainen oletamus siitä, että kaikki oikeudelliset suhteet voitaisiin yksinkertaistaa oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi ja näin löydetäisiin keino hyvinkin monimutkaisten oikeussuhteiden analysoimiseksi.²³⁹

Tavallista on myös, että termin »sisäinen arvolataus» tai jokin muu sen implisiittinen käyttöedellytys ei ole sama kuin yleisessä kielenkäytössä tai tieteellisessä ammattikielessä, mutta kirjoittaja ei sitä ilmoita.

Jos oikeustieteen keskeisiä käsitteitä käytetään useammalla erilaisella ja tarkasti määrittelemättömällä tavalla, vaikeutetaan tarpeettomasti tutkimusta. Olisi jo aika päästä sopimukseen peruskäsitteiden sisällöstä ja nimityksistä tai ainakin mitä tietyllä termillä tarkoitetaan. Olisi saatava aikaan mahdollisimman yksiselitteisesti määriteltyjen käsitteiden varasto, jota tutkijat voisivat käyttää — niin kauan kunnes käsite olojen muututtua käy heidän tarkoituksiinsa soveltumattomaksi ja se on määriteltävä uudelleen tai korvattava uudella. Terminologian tulisi olla ajatusten adekvaatti vastine. Edellä tässä luvussa käyty teoreettinen selvittely vaatii myös terminologian selvittelyä.²⁴⁰

²³⁷ Ks. asiasta myös alaviitteitä 154—155.

²³⁸ Ks. *Hohfeld* s. 30 s.

²³⁹ *Hohfeld* lausuu s. 35: »In any closely reasoned problem, whether legal or non-legal, chameleon-hued words are a peril both to clear thought and to lucid expression.» Samoin *Corbin* s. 641.

²⁴⁰ Terminologia voidaan tietenkin tilanteesta riippuen jättää yleisen kielen-

A. Laki

Laki-sanalla on Nykysuomen sanakirjan mukaan useampia merkityksiä, joista seuraavat kaksi merkitysvivahdetta ovat tärkeimpiä tutkimukseni kannalta:²⁴¹

1. Laki on valtiossa tai jollakin siihen verrattavalla alueella voimassa oleva yleinen oikeusohje; nykyisin eduskunnan myötävaikutuksella lainsäätämisjärjestyksessä syntynyt oikeusohje.
2. Laki on kaikki valtiossa voimassa olevat yleiset oikeusohjeet yhteen koottuina tai kokonaisuudeksi ajateltuina, lainsäädäntö, lakikokoelma, lakikirja, oikeusjärjestys.

Lainsäädännöllä tarkoitetaan po. sanakirjassa joko jonkin yhdyskunnan, tavallisesti valtion, piirissä voimassa olevia lainsäätäjäläimen laatimia lakeja, lainsäädännön tuloksia, oikeusjärjestystä, taikka lainsäädäntää eli lakien säätämistä, so. sitä valtion toimintaa, jolla valtiossa noudatettavat lait, sen oikeusjärjestys, luodaan.²⁴²

Jo *Hermanson* huomautti aikanaan siitä, että saman termin käyttäminen useassa eri merkityksessä johtaa helposti väärinkäsityksiin, mistä syystä tällaista menettelyä olisi vältettävä.²⁴³ Toisetkin suomalaiset tutkijat ovat arvostelleet laki- ja asetus- termien käyttämistä useassa eri

käytön varaan, mikä ei kuitenkaan käy päinsä tässä tutkimuksessa, koska tarpeellisia käsitteitä käytetään yleisessä ja oikeustieteenkin kielenkäytössä usealla toisistaan poikkeavalla tavalla.

Huomaa mitä *F. Kaufmann*, *Methodology* lausuu s. 27: »We must not forget that lack of distinction in language is, in most cases, the consequence of unclear thought.»

Carlson, *Rätten* s. 29 huomauttaa siitä, että lainsäädännössä käytetään empiirisiä käsitteitä, jotka ovat harvoin täsmällisiä.

²⁴¹ Ks. *Nykysuomen sanakirja* III s. 36.

Laki-termiä käytetään kirjallisuudessa hyvin monipuolisesti. Sillä voidaan muodollisen ja aineellisen lain lisäksi tarkoittaa oikeutta, kaikkia oikeussääntöjä, kirjoitettua eli säädännäistä oikeutta, jopa yksittäissäännöstä. Eri käyttötavoista ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 22; *Hermanson & Kaira* s. 20, s. 26 ja s. 30; *Tammio* s. 29; *Forsman* s. 1 s.

Wilde s. 1 löytää lag-sanalle seuraavat merkitykset: 1) grund, mått, skick och ordning, 2) art, egenskap och natur, eller drift och böjelse, 3) sätt, sed, bruk och vana, 4) samlefna och sällskap, 5) gjorda föreningar och beslut, 6) öfverhetens förordningar, stadgar och påbud, 7) förwärfwade rättigheter och förmoner, 8) råd, lärdom, underrättelse, 9) praejudicater eller förutsatta domar och utslag.

²⁴² Ks. *Nykysuomen sanakirja* III s. 24. Ks. myös *Kauko Sipponen*, *Laki. Ota-van iso tietosanakirja* V. Keuruu 1963 s. 222 s.

²⁴³ Ks. *Hermanson*, *Lausuntoja* s. 39 ss.; *sama*, *JFT* 1878—79 s. 498 ss.

merkityksessä.²⁴⁴ *Merikoskea* lukuunottamatta²⁴⁵ ei kuitenkaan ole tehty esityksiä uudeksi ja johdonmukaisemmaksi terminologiaksi.

Laki-sanana merkityssisältö on lähentynyt merkitystä »muodollinen laki».²⁴⁶ Muodollisen lain käsite on selvä ja yksiselitteinen, joten se soveltuu tästä syystä hyvin peruskäsitteeksi. Oikeuden käsittäminen muodollisilla perusteilla normihierarkiana ei tietenkään välttämättä pakota poistamaan aineellisen ja muodollisen lain käsitteitä oikeusteoreettisten käsitteiden joukosta, mutta se johtaa helposti siihen suuntaan. Tarkoitin siis lailla ainoastaan lain nimisenä perustuslakien määräämässä lainsäätämisyjärjestyksessä annettua säädöstä, jota yleisesti nimitetään muodolliseksi laiksi. Suomen oikeudessa tunnetaan lisäksi perustuslain käsite (V. 2. A.). Useimmat laki-termille entuudestaan annetut merkitysvivahteet ovat osoitettavissa termeillä oikeus ja oikeussääntö. Laki-termin merkityksen supistaminen pelkästään muodolliseen lakiin lienee tarpeellista ainakin sellaisissa tutkimuksissa, joissa terminologiselle selkeydelle on pantava erityistä painoa.

Nykysuomen sanakirjan mukaan ovat termit oikeussääntö, oikeussäännös, oikeusohje ja oikeusnormi asiallisesti samaa tarkoittavia.²⁴⁷ Olen jo käyttänyt ja käytän niitä merkitykseltään identtisinä tarkoittamaan oikeusnormien hierarkiaan kuuluvia sääntöjä ja niiden yhdistelmiä kuitenkin siten, että oikeussäännös-termiä käytetään tarkoittamaan vain normikokonaisuuden pienintä yksikköä, yhtä sääntöä. Puheena olevia termejä ei siis samaisteta nykyisin tavalliseen

²⁴⁴ *Purhonen*, Lm 1956 s. 811 alaviite 4 lausuu, että laki aineellisessa merkityksessä ei ole oikein osuva nimitys, mutta käyttää sitä kuitenkin paremman puutteessa ja »koska nimitys jo on saavuttanut yleisen hyväksymisen.»

Uotila, joka ei myöskään pidä lakia aineellisessa merkityksessä tarkoituksenmukaisena »terminologisena» käsitteenä, käyttää sen asemasta s. 5 oikeusnormin käsitettä.

Teoksessa »Om lagstiftningen» s. 36 alaviite 11 *Hermanson* aprikoi, olisiko kokonaan luovuttava aineellisen ja muodollisen lain käsitteistä.

²⁴⁵ *Merikoski*, Lm 1939 s. 440 s. ehdottaa säädös- ja säädöskokoelma-termien käytäntöön ottamista.

²⁴⁶ *Puhakka*, Lm 1923 s. 24 lausuu, että lain ja asetuksen välinen ero on nykyisin oikeastaan varsinaisesti muodollinen. Ks. myös *sama*, Lm 1925 s. 140 ja s. 143; *sama*, Laki ja asetus s. 64 s. ja 28: »Saattaa jo etukäteen näyttää sängen arveluttavalta käyttää samaa nimitystä kahdesta niin erilaisesta käsitteestä kuin aineellinen ja muodollinen laki vallitsevan opin mukaan ovat. Kehitys näyttääkin pyrkivän siihen, että laki-nimityksellä tarkoitettaisiin ensi sijassa vain muodollista lakia ja aineellisen lain sijalle asetettaisiin oikeussäännös.»

²⁴⁷ Ks. *Nykysuomen sanakirja* IV s. 31 s.

tapaan oikeussääntöön (a) eli yleisiin oikeussääntöihin tai -normeihin. Oikeuslause on oikeussäännön kielellinen ilmaisu.²⁴⁸

Vallanjako-opin mukaisesti valtion toiminnat on jaettu lainsäädäntöön, lainkäyttöön ja hallintoon. Lainsäädäntö merkitsee käsitteellisesti lakien säätämistoimintaa eli lainsäädäntää taikka sen tuloksia. Lakisanaa on tällöin käytetty tarkoittamaan kaikkien vallanjako-opin mukaisten lainsäädäntötoimien luokkaa, mutta myös tiettyä po. luokkaan kuuluvaa lainsäädäntötoimien tyyppiä, nimittäin perustuslakia ja muodollista lakia. Lakien eli lainsäädännön luokkaan kuuluvien toimien eräällä ryhmällä on siten sama nimitys kuin näiden toimien luokalla itsellään. On selvää, että tällaisesta terminologiasta aiheutuu alituista sekaannusta. Se on estettävissä poistamalla laki-termiltä jompikumpi edellä tarkoitetuista merkityksistä.

Kun lailla aineellisessa merkityksessä on tarkoitettu vallanjako-opin mukaista kolmijakoa seuraten valtion toimintojen tiettyyn päähaaraan kuuluvia toimia, ja kun maassamme seurataan vallanjako-oppia edelleenkin myös aineellisessa mielessä, tarvitaan joka tapauksessa termiä osoittamaan tähän valtion toimintahaaraan kuuluvia toimia. Ne voidaan mielestäni osoittaa antamalla oikeussäännölle tai -normille tiettyjä lisämääreitä (VI. 1). Mitä tulee tarkoitettujen toimien luokkaan kokonaisuudessaan, on niin meillä kuin muualla siitä käytetty *lainsäädännön* nimitystä eikä mielestäni ole aihetta yrittää muuttaa tätä termiä. Lopputulos on asiallisesti mutatis mutandis sama kuin *Erichin* toteamus: »Vanhastaan vakiintuneen ja myös Hallitusmuodon itsensä omaksuman käsityksen ja kielenkäytön mukaan 'lainsäädäntö' ei käsitä ainoastaan eduskunnan myötävaikutuksella tapahtuvaa lainsäädäntöä, vaan myös sellaiset asetukset ja muunnimiset julkisen vallan tahdonilmaisut, jotka sisältävät oikeussäännöksiä».²⁴⁹ Myös tutkimukseni nimessä termiä käytetään tässä merkityksessä. Mikäli kysymyksessä on nimenomaan

²⁴⁸ Vrt. *Nyky-suomen sanakirja* IV s. 31. Ks. alaviitettä II 204.

Alanen, Yleinen oikeustiede s. 50 s. pyrkinee ilmaisemaan saman ajatuksen. Hänen ajatteluunsa lienee kuitenkin vaikuttanut se, että *Kaila*, Oikeuslogiikka s. 40 s. määrittelee »tyypillisen oikeuslauseen sekä aineellisesti että muodollisesti katsoen» kirjoitetuksi käyttäytymissäännöksi eli normiksi, so. samaistaa oikeuslauseen ja oikeusnormin. Vrt. *Kaila*, Luentoja yksityisoikeudesta s. 7: »Oikeuslause on lainsäätäjän tahdon ilmaisu.»

Vieraskielisiä termejä »rättssats» ja »Rechtssatz» käännettäessä olisi siis huomattava, kuten *Hakulisen* sanakirjasta s. 256 ja s. 369 ilmenee, että niiden tavallisin merkityssisältö on oikeussäännön ilmaiseva lause, joskus myös oikeussääntö itse. Samoin *Erich* I s. 5.

²⁴⁹ Ks. *Erich*, Lm 1941 s. 660.

lakien antaminen, puhun yksinkertaisesti lakien säätämisestä, so. laki-termiä käytetään aina ja johdonmukaisesti muodollisessa merkityksessä.

Siinäkin tapauksessa, että laki määritellään tietyn toimielimen tai tiettyjen toimielinten tietyllä tavalla laatimaksi säännöksi, sen muoto ja toimiala vaihtelevat eri aikoina ja erilaisissa oikeusjärjestyksissä. Laki sellaisena kuin sen olen määritellyt on yhtä hyvin lain nimellä annettu hallitsijan (monarkin tai ruhtinaan) tahdon ilmaus kuin yksikamarisen eduskunnan ja valtion päämiehen yhteistahdon ilmaus, kansanedustuslaitoksen ja kansanäänestyksellä julkituodun kansan tahdon yhteis-ilmaus jne. Se voi olla myös diktaattorin tahdon ilmaus. Lakikäsite on aineellisesti täysin väritön, siihen ei sisälly minkäänlaista olettamusta lain sisällöstä ja sen oikeudenmukaisuudesta.

Voidaan huomauttaa, että tällainen lakikäsite avaa tien mahdolliseen diktatuuriin tai ainakin sallii sen, että se ei ole kansanvaltainen. Tähän on vastattava, että laki toimivalta- ja käyttäytymisnormeineen on valtiosäännön konkretisointia eikä suinkaan valtiosäännön perusta. Jos valtiojärjestys on kansanvaltainen, ovat myös lakien säätämismenettely ja lakien sisältö oletettavasti kansanvaltaan soveltuvia.

B. Lakien ryhmittelyä

Poikkeuslaki. Poikkeuslailla tarkoitetaan erikoisista olosuhteista aiheutunutta, muutoin lainsäädännössä noudatetuista periaatteista poikkeavaa lakia tai lakia, joka asettaa jonkun henkilön tai henkilöryhmän poikkeukselliseen asemaan.²⁵⁰ Se voi merkitä munkkien ja nunnien, jesuiittojen ja juutalaisten, sosialistien tai vierasrotuisten diskriminointia, mutta kun maassamme poikkeuslaki-termiä ei näytä käytetyn tässä mer-

²⁵⁰ Ks. *Nykysuomen sanakirja* IV s. 382. Sanakirja noudattaa tarkasti *Ison tietosanakirjan* X osan, Helsinki 1936, sisältämää määritelmää. Samansuuntainen määritelmä on *Uudessa tietosanakirjassa* 15, Helsinki 1964: »Poikkeuslaki, erityisolosuhteissa säädetty laki, joka syrjäyttää yleisiä oikeusperiaatteita tai puuttuu kansalaisten perusoikeuksiin.» Vrt. myös *Bonniers konversations lexikon* XIV, Andra upplagan, Stockholm 1948: »Undantagslag, lag, som föranledes av ovanliga förhållanden. U. gäller vanligen endast så länge dessa förhållanden vara. U. har ofta formen av en fullmaktslag.»

Vrt. *Otavan iso tietosanakirja* 6, Keuruu 1963, jossa poikkeukselliset olot on jätetty määritelmästä pois: »Poikkeuslaki, oikeusjärjestyksen yleisistä periaatteista poikkeava laki tai tasa-arvoisuutta lain edessä loukkaava laki.» Samoin *Der grosse Brockhaus* I, Wiesbaden 1952 (Ausnahmegesetz).

kityksessä eikä po. merkitys tunnu muutenkaan ajankohtaiselta, en sitä enempää käsittele.

Sanonta »muutoin lainsäädännössä noudatetuista periaatteista» ei ole yksiselitteinen. Sillä voidaan tarkoittaa sellaista lakia, jonka sisältö on toisenlainen kuin voimassa oleva oikeusjärjestys, tahi lakia, joka — mahdollisen sisältöä koskevan poikkeuksellisuuden ohella tai juuri sen johdosta — on syntynyt poikkeuksellisessa säätämisyjärjestyksessä.

Valtiopäiväasiakirjoista käy ilmi, että poikkeuslaki-termiä on käytetty peräti vaihtelevasti tarkoittamaan tilapäisten poikkeusten²⁵¹ tekemistä voimassaoleviin säädöksiin. Toisinaan tarkoitetaan poikkeusta lainsäädännössä pysyvästi seuratuista aineellisoikeudellisista periaatteista, toisinaan poikkeusta vain järjestysluontoisista säännöksistä.²⁵² Mutta poikkeuslailla voidaan tarkoittaa ja on tarkoitettu myös sisältönsä poikkeuksellisuuden takia poikkeuksellisessa säätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä lakia. Perustuslakimme sallii näet poikkeuksen perustuslaista. Tällöin käytettävää perustuslainsäätämisyjärjestystä on

²⁵¹ Venäjän vallan aikana kehittyi menettely, jonka mukaan perustuslaista voitiin lain kirjainta muuttamatta tehdä tilapäisiä tai pysyviäkin poikkeuksia käsittelemällä poikkeava laki samassa järjestyksessä kuin perustuslaki, ks. s. 356 s.

Linkomies, 1935 Vp. ptk. s. 3630 pitää poikkeuslailla ominaisena tilapäisyyttä, samoin *Lahdensuo*, sama ptk. s. 3827 käyttäen vaalikautta tilapäisyyden mittana. *Tukia* ym. katsoivat laki- ja talousvaliokunnan mietintöön 17/1941 Vp kirjoittamassaan vastalauseessa I (HEs 96/1941 Vp laiksi palosuojelumaksusta), että kun laki oli poikkeuslaki, sen tuli olla määräaikainen. Samoin *Karvikko*, valtiovarainvaliokunnan mietintöön 85/1950 Vp kirjoitettu vastalause (HEs 103/1950 Vp laiksi metalli- ja laivanrakennusteollisuuden tuotteiden viennin turvaamisesta eräissä tapauksissa).

Nevanlinna, 1917 Vp. ptk. s. 408 piti lakia poikkeuslakina, koska se kohdistui konkreettiseen tapaukseen, sekä *Alkio*, 1917 Vp ptk. 412 siksi, että laki oli takautuva.

²⁵² Tässä merkityksessä käytetään poikkeuslaki-termiä mm. hallituksen esityksessä 109/1940 Vp laiksi väliaikaisista poikkeuksista merilakiin. Kysymys oli meriselityksen antamisesta Liinahamarin sataman sijasta poikkeuksellisesti Petsamon kihlakunnanoikeudessa. Samoin, kun tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annettulla lailla poiketaan voimassaolevasta lainsäädännöstä: HEs 121/1941 Vp laiksi kansanopistojen valtionavustuksen maksattamisesta työkaudelta 1941—1942, HEs 73/1943 Vp laiksi sodassa kadonneen henkilön julistamisesta kuolleeksi, HEs 123/1944 Vp laiksi köyhäinhoidollisesta kotipaikkaoikeudesta eräissä tapauksissa, valtiovarainvaliokunnan mietintö 70/1959 Vp (HEs 127/1959 Vp laiksi eräistä väliaikaisista poikkeussäännöksistä verolakeihin).

Kansanedustajat käyttävät usein poikkeuslaki-termiä em. merkityksessä, ks. *Lehtokoski*, 1930 Vp ptk. s. 1038; *Salmiala*, 1940 Vp ptk. s. 1486; *Wuik*, 1944 Vp ptk. s. 1203; *Berner*, 1945 Vp ptk. s. 1044. Samoin *Oka* 1942 s. 19.

pidettävä poikkeuksellisen tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen verraten.²⁵³

HM:n 95.1 §:n ja VJ:n 94.1 §:n nojalla HM ja VJ ovat kaikilta osiltaan voimassa peruuttamattomina perustuslakeina, eikä niitä voida muuttaa, selittää tai kumota taikka tehdä niistä poikkeuksia muussa järjestyksessä kuin perustuslaista yleensä on säädetty. *Estlander* on pariin otteeseen tarkastellut valtiopäivillä poikkeuslaki-termiä juuri em. pykälien kannalta. Käsiteltäessä HEs 71/1941 Vp laiksi sotatalouden tarkastuksesta *Estlander* kirjoitti perustuslakivaliokunnan valtiovarainvaliokunnalle 12. 9. 1941 antamaan lausuntoon n:o 3 liittämässään eriävässä mieltäpöteessä seuraavaa: »Perustuslaista voidaan tehdä 'poikkeus' muuttamatta perustuslain sanamuotoa. Mutta tämä on mahdollista ainoastaan sillä ehdolla, että todella on kysymys 'poikkeuksesta', so. että poiketaan voimassa olevasta perustuslaista ainoastaan määrätyn rajoitetuksi ajaksi, jonka jälkeen perustuslain säännös jälleen tulee muuttumattomana täyteen voimaansa. 'Poikkeus' sisältää t.s. lain soveltamisen lykkäämisen määrätyn, lyhyeksi ajaksi. Että ajan on oltava, ei vain rajoitettu, vaan myös lyhyt, seuraa itse käsitteestä 'poikkeus perustuslaista'. Jos tässä kohden puuttuu määräys, on esillä, ei poikkeus, vaan lain 'muutos'.»²⁵⁴

Estlander huomautti vielä, että jos kysymyksessä oli lain muutos, olisi lain johtolauseessa ollut mainittava ne kohdat, joita muutetaan. Mikäli hallituksen esitys tarkoitti ainoastaan »poikkeusta», oli laissa asetettava määrätty aika, jonka jälkeen poikkeus lakkaa olemasta voimassa.

²⁵³ Lakia nimitetään poikkeuslaiksi tai poikkeuslainsäädäntöön kuuluvaksi siitä syystä, että se tarkoittaa poikkeusta perustuslakeihin, useimmiten kansalaisten perusoikeuksiin: *Sundblom* 1917 II Vp. ptk. s. 1158; *Paasivuori* 1917 II Vp ptk. s. 1170; *Estlander*, 1919 Vp ptk. s. 427; *Salminen*, 1945 Vp ptk. s. 1872; *Kauppi*, 1945 Vp ptk. s. 2142 ja 1946 Vp ptk. s. 255; *von Frenckell*, 1931 Vp ptk. s. 1807; *von Born*, 1943 Vp ptk. s. 1144; pääministeri *Paasikivi*, 1944 Vp ptk. s. 1617 s. Samoin *Köllin*, *Kytömaan* ja *Ahmavaaran* ym. allekirjoittama vastalause perustuslakivaliokunnan mietintöön 86/1945 Vp (HEs 66/1945 Vp tasavallan suojelulain voimassaoloajan pitentämisestä); *Kytömaan* perustuslakivaliokunnan mietintöön 40/1945 Vp liittämä vastalause III (HEs 54/1945 Vp laiksi sotaan syyllisten rankaisemisesta); perustuslakivaliokunnan mietintö 78/1946 Vp (HEs 106/1946 Vp laiksi tasavallan suojelulain voimassaoloajan pitentämisestä): »Tasavallan suojelulaki on poikkeuslaki, jossa on annettu laajat valtuudet kansalaisille hallitusmuodossa turvattujen perusoikeuksien rajoittamiseen»; HEs 54/1958 Vp laiksi työväensuojelua koskevien määräysten antamisesta eräissä tapauksissa. Ks. myös *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 60.

²⁵⁴ Tekstissä mainitun tapauksen lisäksi ks. 1932 Vp ptk. s. 2088. Muutos on *Estlanderin* mukaan lopullinen, poikkeus väliaikainen ja verraten lyhytaikainen.

Poikkeuslaki-termin käytön tarkastelu osoittaa, että käyttö on väljää ja luisuu helposti tarkoittamaan yleensä aikaisemmin annettuihin lakeihin tehtävää tavallisesti määräaikaista poikkeusta. Näin laajan merkityksen antaminen termille saattaa olla olojen kuvaamiseksi perusteltua. Tällaisella termillä ei ole kuitenkaan käyttöä valtiosääntöoikeudessa, sillä sen sisällön tarkka oikeudellinen määrittely tuottaa vaikeuksia. Nykysuomen sanakirjassa asetetaan kriteeriksi myös erikoiset olosuhteet. Olosuhteiden vaihtuminen saattaa olla kuitenkin niin syvällistä, yhteiskunnan oikeudellista järjestystä ja poliittisia valtasuhteita järkyttävää, että aikaisempaan järjestykseen tottuneet kokevat muutoksen jälkeisen ajan ja sen ilmiöt jatkuvasti poikkeuksellisina, erikoisissa oloissa tapahtuvina, vaikka poikkeuksellisuuden ja erikoisuuden olisi jo käsitteellisesti oltava — kuten Estlander ja monet muut ovat huomauttaneet — lyhytaikaista ja rajoitettua.²⁵⁵ Asiasisältöä koskevien tunnusmerkkien asettaminen poikkeuslaille johtaisikin helposti subjektiivisiin arvostuksiin ja elämäkatsomuksellisten vastakohtaisuuksien paljastumiseen.

Estlander lienee oikeassa osoittaessaan, että HM:n 95 §:ssä käytetty poikkeus-termi siinä yhteydessä luettuna näyttää tarkoittavan ajallisesti rajoitettua poikkeusta, koska samassa momentissa puhutaan erikseen perustuslain muuttamisesta. VJ:n 94 § on asiallisesti samansisältöinen. Suomen oikeudessa ei ole kuitenkaan tulkittu näitä pykälä tiukasti. Niinpä rajoittamattomaksi ajaksi annetun VNRatkL:n 5 §:llä on tehty ns. pysyvä muutos hallitusmuodon 28, 40 ja 41 §:ään, vaikka Estlanderin tulkinnan mukaan olisi ollut tarpeen muuttaa sanottuja hallitusmuodon pykälä. Useissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetuissa laeissa (ks. s. 362) on pysyvästi dekonstitutionalisoitu eri asiaryhmiä. Näyttää siltä, että perustuslakiemme sallimaa poikkeusten tekoa perustuslakien määräyksistä on useimmissa tapauksissa käytetty ajallisesti rajoitettujen tai epämääräisten, mutta toisinaan myös pysyvien muutosten tekemiseen perustuslakeihin. Kun po. tapauksissa käytettävä säätämisyjärjestys on sama kuin perustuslain kirjainta muutettaessa, ei tältä kannalta katsoen liene aihetta erityisiin huomautuksiin. Pysyvienkin muutosten tekeminen perustuslakiin siihen poikkeuksina antaa tietenkin perustuslakien kirjaimelle tietyn epämääräisyyden leiman, mutta toisaalta on muistettava, että tällä menettelyllä näköjään estetään vieläkin epämää-

²⁵⁵ Hyvämuistiset kansalaiset voivat oloja arvostellessaan pitää vertauskuvana hyvinkin kaukaisia aikoja. Niinpä *Iisakki Laati* on verrannut — puheen olleen virkamiespalkkojen jälkeenjääneisyydestä muuhun palkkatasoon verraten — nykyisiä palkkoja ennen ensimmäistä maailmansotaa vallinneeseen palkkatasoon.

räisempi ja ulkomaiden oikeudessa laajassa mitassa käytetty valtiosäännön muuttamistapa, nimittäin valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden syntyminen. Näistä syistä en voi pitää HM:n 95 §:n ja VJ:n 94 §:n tulkittamista tarkoittamaan ainoastaan määrääjäksi tehtäviä poikkeuksia perustuslaista siinä määrin oikeudellisesti välttämättömänä ja ainoana oikeana tulkintana, että vastoin tällaista tulkintaa oleva laaja ja pysyvä käytäntö olisi katsottava perustuslainvastaiseksi. Tästä seuraa, että poikkeuksen perustuslaista tekeväälle laille eli poikkeuslaille ei ole tunnusmerkkinä tarpeen ajallinen rajoitus, vaan sille on ominaista yksinomaan puuttuminen perustuslakien sääntelemiin kysymyksiin. Tarkoitan poikkeuslailla sellaista lakia, jolla tehdään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeus perustuslakiin.²⁵⁶

Valtuuslaki. Valtuuslaki on Nykysuomen sanakirjan mukaan hallituksen hallinnollista ja lainsäädännöllistä toimivaltaa poikkeustilanteissa laajentava laki.²⁵⁷ Valtuutuslaki on taas sanakirjan mukaan sama kuin blankettilaki eli laki, jolla jokin valtion elin valtuutetaan antamaan hallintoviranomaisille jotakin alaa koskevia määräyksiä, jotka muuten olisi annettava lainsäätämisyjärjestyksessä.²⁵⁸ — Blankettilain määritelmää käsittelen erikseen sivulla 336. — Valtuuslaki ja valtuutuslakitermit ovat tunnettuja niin oikeustieteen erityisterminologiassa kuin yleiskielessä ehkä vielä laajemmalti kuin poikkeuslaki-termi.

²⁵⁶ Samoin *Kastari*, Lm 1956 s. 780; *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 22; *Jansson*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1957 s. 293 (die konstitutionellen Ausnahmegesetze): »Mit diesem Terminus bezeichne ich Gesetze, die implizite Ausnahmen vom Inhalt der Verfassung enthalten, ohne diesen Inhalt explizite zu ändern»; *Herlitz II* s. 74; *Erich*, Lm 1941 s. 658 nimittää poikkeuslainsäädännöksi kansan tai eduskunnan säännöllisen toimivallan rajoitusta.

Terminologiani mukaan ei esim. L oikeudenkäynnistä sotatuomioistuimissa sodan aikana 16. 3. 1940/93 ole poikkeuslaki. Se on tosin annettu vain vuoden 1941 loppuun saakka ja se sisältää aikaisemmista laeista poiketen annettuja säännöksiä, mutta se ei ole poikkeus perustuslakeihin ja on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ei myöskään L pankkien ja kiinnitysluottopankkien vapauttamisesta julkaisemasta eräitä niiden toimintaa koskevia tietoja 5. 4. 1940/244, joka säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ole poikkeuslaki, vaikka se antaa VvM:lle toimivallan vapauttaa pankit ja kiinnitysluottopankit noudattamasta vuosien 1940 ja 1941 aikana tiettyjä lakien säännöksiä.

²⁵⁷ Ks. *Nykysuomen sanakirja VI* s. 335.

²⁵⁸ Ks. *Nykysuomen sanakirja VI* s. 337. Blankettilain määritelmä lienee saatu *Puhakalta*, Lainsäädäntö, Iso tietosanakirja VII s. 707.

Saman sanakirjan mukaan valtuuttaa merkitsee samaa kuin »antaa jollekulle valtuudet johonkin». Valtuutus on valtuuttaa verbistä johtuva substantiivi, valtuus

Nykysuomen sanakirja tuntee myös valtalaki-termin antaen sille kaksi merkitystä.²⁵⁹ Ensinnäkin sillä tarkoitetaan vuosina 1941—1955 voimassa ollutta lakia talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa (6. 5. 1941/303). Valtalailla tarkoitetaan myös heinäkuun 18 päivänä 1917 hyväksyttyä, mutta vahvistamatta jäänyttä lakia korkeimman valtiovallan käyttämisestä. Kun valtalaki-termin olisi säilytettävä entiseen tapaan tarkoittamaan yksinomaan po. historiallisesti ja poliittisesti tärkeää eduskunnan päätöstä, tulen käyttämään edellä mainitusta v. 1941 annetusta laista nimitystä taloudellinen valtalaki.²⁶⁰

Vaikka oikeustieteellisessä kielenkäytössä saatettaisiinkin havaita joitakin vivahduseroja valtuus- ja valtuutuslaki-terminien välillä, en pidä tarpeellisena ryhtyä niitä enemmälti tutkimaan. Kielillisesti po. termit kuuluvat samaan sanaperheeseen, niiden ulkonainen muoto on melkein samanlainen eikä niiden sanakirjassa ilmoitetuissa merkityksissäkään ole niin paljon eroa, että olisi aihetta käyttää niitä erillisinä ja eri asioita tarkoittavina termeinä. Valtiopäivillä, lehdistössä ja yleensä jokapäiväisessä elämässä niitä käytetään säännönmukaisesti samaa tarkoittavina termeinä: valtuuslailla, valtuutuslailla samoin kuin useasti käytetyllä valtalaki-termillä tarkoitetaan hallituksen toimivaltaa laajentavaa lakia, joskin toimivallan laajentaminen voi olla eri laatuista ja laajuista.²⁶¹

on jollekulle myönnetty tai lain, sääntöjen tms. mukaan kuuluva oikeus tehdä jotakin, oikeutus, lupa, valta.

²⁵⁹ Ks. *Nykysuomen sanakirja* VI s. 330.

²⁶⁰ Vrt. perustuslakivaliokunnan mietintö 15/1941 Vp, jossa puhutaan valtalasta (HEs taloudelliseksi valtalaksi 157/1940 Vp). Myöhemmin näyttää termi taloudellinen valtalaki vakiintuneen, ks. HEs 12/1956 Vp laiksi maataloustulon vakaannuttamisesta ja HEs 76/1958 Vp laiksi kotimaisen sokerintuotannon turvaamisesta annetun lain muuttamisesta; *Kaira*, StvT 1948 s. 122; *Tarkiainen* s. 59. *Kastari*, Lm 1947 s. 49 ja Lm 1930 s. 78 käyttää myös nimityksiä valtalaki ja säännöstelyvaltuuslaki; asianomaiset ministeriöt yrittivät aikoinaan saada säännöstelyvaltuuslaki-termin yleiseen käyttöön.

Ks. myös alaviitettä Johdanto 33.

²⁶¹ Valtuuslaki-termiä saatetaan käyttää hallituksen esityksessä sellaiseksi laiksi, missä ei ole lainkaan kysymys lainsäädännöllisestä valtuutuksesta vaan muusta toimivallan siirrosta, HEs 202/1950 Vp laiksi koivuhalkojen hintatakuusta. Tavallisesti kuitenkin on kysymys tavallisessa tai perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetusta, lainsäädännöllisen valtuutuksen sisältävästä laista. Edellisessä merkityksessä käytetystä valtuuslaki-termistä ks. HEs 4/1942 Vp laiksi väliaikaisista poikkeuksista kansaneläkelakiin tai HEs 126/1945 Vp laiksi luovutetun alueen viranomaisten tehtävien hoitamisesta. Jälkimmäisessä merkityksessä käytetystä valtuuslaki-termistä ks. HEs 119/1956 Vp laiksi maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta; HEs 44/1958 Vp laiksi käyttöpuun mittaamistoimesta vienti-

Toimivallan laajentamisen ei tarvitse samalla merkitä toimivallan siirtämistä, so. mainituilla termeillä voidaan tarkoittaa myös toimivallan perustamista koskevaa lakia. Po. termejä käytetään lainsäädännön lisäksi myös hallinnollisen, jopa lainkäyttöäkin koskevan toimivallan yhteydessä. Valtuus- tai valtuutuslaki- termit tuntuvat iskevilä ja ovat sen takia saaneet laajan käytön.

Tutkijain käyttämä terminologia on tässä suhteessa verraten epämääräistä. Useimmissa tapauksissa kuitenkin tulee ainakin valtuutuslaki-termin rajoitetumpi merkitys ilmi, so. sillä tarkoitetaan ainakin lakia, joka on myönnettävien valtuuksien laajuuden, laadun tms. syiden takia säädettävä perustuslainsäätämistäjärjestyksessä.²⁶²

kaupassa annetun lain muuttamisesta; selvästi HEs 69/1958 Vp laiksi tuontikaupparahastosta: »Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n määräämässä järjestyksessä säädettyyn valtuuslakiin ...»; perustuslakivaliokunnan mietintö 5/1958 Vp (HEs 18/1958 Vp laiksi valuutan säännöstelemisestä annetun lain muuttamisesta); perustuslakivaliokunnan mietinnöt 10/1960 Vp ja 11/1961 Vp (HEs 43/1960 Vp ja 53/1961 Vp laiksi huoneenvuokrien säännöstelystä). Samoin *Lappi-Seppälä*, 1947 Vp ptk. s. 2328. Vrt. myös *Nordisk Kontakt* 1961 s. 533; puhemies *Fagerholm*, 1945 Vp ptk. s. 2305.

Laissa eräitä valtuuslakeja vastaan tehtyjen rikosten rankaisemisesta 28. 6. 1958/305, 1 § määrätään, että po. lain mukaan rangaistaan mm. rikokset niitä lakeja ja määräyksiä vastaan, joiden rikkominen on säädetty rankaistavaksi säännöstelyrikosten rankaisemisesta annetun lain (30. 12. 1943/1064) mukaan. Viimeksi mainitun lain mukaisesti rankaistiin sotatilalain 29 §:n, taloudellisen valtalain tai polttopuun saannin turvaamisesta annetun lain 21. 6. 1940/313 nojalla annettujen määräysten rikkominen. Sotatilalaki perustuu suoraan hallitusmuotoon eikä sitä ole annettu perustuslainsäätämistäjärjestyksessä niin kuin muut mainitut lait. Tässä lainsäätäjä on tarkoittanut valtuuslailla niin perustuslainsäätämistäjärjestyksessä säädettyjä kuin perustuslain sisältämään toimivaltaan perustuvia lakeja.

²⁶² Ks. *Kaira*, StyT 1948 s. 121 sekä Lm 1944 s. 57 ja 61; *Kastari*, Lm 1959 s. 662 alaviite 37 ja s. 674; *sama*, Lm 1960 s. 78; *Merikoski*, Lm 1951 s. 634 sekä *Laillisuusvalvonta* s. 11 ja 22; *A. K. Ikkala*, Lm 1949 s. 129; *Lindman* s. 56; *Purhonen*, Lm 1956 s. 829, jossa hän — kuten *Kairakin* — nimittää myös sotatilalakia valtuuslaiksi; *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 40; *Tanner*, 1931 Vp ptk. s. 1771; HEs 94/1931 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta ryhtymään toimenpiteisiin talouselämän turvaamiseksi. *Erich II* s. 210 ja s. 220 tarkoittaa valtuuslailla juuri perustuslainsäätämistäjärjestyksessä annettua lakia.

Lindman kirjoittaa s. 41: »Sota- ja sen jälkeisen ajan poikkeusolosuhteissa valtioneuvoston valtaoikeuksia lisättiin voimakkaasti, ja sillä on ns. valtuutuslainsäädännön nojalla vieläkin oikeus antaa eräitä sellaisia asioita koskevia säännöksiä, jotka normaalisti tulisi käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.» *Lindman* tarkoittanee kuitenkin niin perustuslainsäädäntö- kuin tavallista lainsäädäntöjärjestystä.

Hakulinen toteaa lakikielen sanakirjassaan valtuutuslaki-termin vastineiksi termit fullmaktslag, Ermächtigungsgesetz.²⁶³ Ulkomaisessa kirjallisuudessa onkin valtuuslaki-termi tunnettu, joskin sen käyttö näyttää — poikkeuslaki-termin tavoin — rajoittuvan lähinnä Pohjoismaihin ja saksalaiseen kielialueeseen.

Cavalli antaa seuraavan määritelmän: »Fullmaktslag, lag, varigenom den verkställande makten i en stat erhåller viss befogenhet att med åsidosättande, helt eller delvis, av folkrepresentationen fatta beslut utanför det eller de områden, som enligt lag och författning tillkomma den samma. Det är fråga om en i princip såsom tillfällig tänkt, av användningsbestämmelser begränsad och genom kontrollstadganden omgärdad möjlighet att handla utanför den normalt utstakade kompetensen.»²⁶⁴

Norjan oikeuden osalta *Eckhoff* rinnastaa laajassa oikeudellisessa käsikirjassa valtuuslain ja delegaation.²⁶⁵ *Hiorthøy* kirjoittaa tietosanakirjaan otetussa määritelmässään seuraavaa: »Fullmaktslov. Det er antatt at den lovgivende makt etter n. forfatningsret har adgang till i en viss utstrekning å overdra sin lovgivningsmyndighet til andre (se Delegasjon).»²⁶⁶

Saksan oikeuden mukaisen valtuuslakikäsitteen määritelmän löydämme *Der grosse Brockhaus* - tietosanakirjasta: »Ermächtigungsgesetz, ein Gesetz, durch das der Gesetzgeber die Regierung ermächtigt, an seiner Stelle gesetzvertretende Verordnungen zu erlassen; die Ermächtigung wird dabei in der Regel zeitlich befristet und sachlich begrenzt... Die Gewaltenteilung wird durch ein E. durchbrochen.»²⁶⁷

Keskieuropalaisissa kirjallisuudessa ovat tunnettuja myös termit »pleins pouvoirs»²⁶⁸ ja »Vollmachtengesetz».²⁶⁹ Niillä ei kuitenkaan tarkoiteta samaa kuin valtuuslailla, vaan niihin sisältyy tavallisesti myös ajatus hallintoviranomaisten valtuuksien laajentamisesta ehkäpä valtiosäännön vastaisellakin tavalla tavallisessa säätämisyksessä.

²⁶³ Ks. *Hakulinen*, Lakikielen sanakirja palsta 875.

²⁶⁴ *Svensk uppslagsbok* 10. Malmö 1950.

²⁶⁵ Ks. *Torstein Eckhoff*, Juridisk oppslagsbok II. Oslo 1960.

²⁶⁶ *Aschehous konversationsleksikon* VII. Fjerde utgave. Oslo 1956.

²⁶⁷ *Der grosse Brockhaus*, III Band. Wiesbaden 1953.

Vrt. myös *Jacobi*, Rechtsverordnungen s. 242.

²⁶⁸ Ks. alaviitettä III 126.

²⁶⁹ Ks. alaviitettä III 127.

Määritelmästä käy ilmi, että valtuuslailla voidaan tarkoittaa toimeenpano- tai oikeudenkäyttöviranomaisten toimivaltaa yleensä tai ainoastaan lainsäädännön alalla laajentavaa lakia. Kumpi vaihtoehto tahansa valittaneenkin, on sen jälkeen vielä ratkaistava, onko toimivallan laajentamisen oltava siinä määrin perustuslain sisältämää toimivallan jakoa muuttava, että laki on säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Mahdollista poikkeuksellista tilannetta edellyttävän tunnusmerkin jättäen pois myös valtuuslain määritelmästä samoilla perusteilla, joilla sen suljin poikkeuslain määritelmästä (s. 329 s.).

Valtuuslaeista puhuttaessa on lainsäädännöllistä toimivaltaa perustava ominaisuus ensi sijalla. Kun hallintotehtävät jo perustuslain mukaan kuuluvat hallintoviranomaisille, on vaikeaa ajatella sellaisia tapauksia, joissa valtuuslailla siirrettäisiin hallintotehtäviä valtion muita päätehtäviä suorittavilta viranomaisilta hallintoviranomaisille. Hallinnossa toimivallan siirtäminen tapahtuukin lähinnä ylemmiltä hallitus- ja hallintoviranomaisilta alemmille hallintoviranomaisille.

Kun yleiskielessä ja toisinaan oikeustieteessäkin valtuuslaki-termi käsitetään niin laveasti, että sillä tarkoitetaan yleensä toimivallan perustamista eli valtuuksien antamista ja/tai niiden siirtämistä, ei näin laajasta käsitteestä ole juuri hyötyä oikeusnormien hierarkiaa käsittelevälle tutkimukselle. Käsitettä on Suomen oikeudessa syytä vielä tarkentaa edellyttämällä, että vain lainsäädännöllisen valtuuden sisältäviä poikkeuslakeja nimitetään valtuuslaiksi. Useimpien suomalaisten julkisoikeuden tutkijoiden kirjoituksissa havaittava valtuuslaki-termin käyttötapa näyttää viittaavan siihen suuntaan, että juuri tämän sisällöistä termiä tarvitaan. Tarkoitan näin ollen *valtuus-* tai *valtuutuslailla* lakia, jonka sisältämä lainsäädännöllinen valtuutus siinä määrin poikkeaa perustuslakien vahvistamasta viranomaisten toimivallan jaosta, että laki on säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Seuraavissa luvuissa osoitetaan esimerkein, missä tapauksissa poikkeaminen toimivallan jaosta käy Suomen oikeuden mukaan päänsä yksinkertaisessa säätämisjärjestyksessä, milloin siihen tarvitaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä annettu laki eli, jos on kysymyksessä lainsäädäntövallan delegaatio, valtuuslaki. Valtuuslain määrittely tällä tavalla johtaa siihen, että jokainen valtuuslaki sisältää delegaatiojärjestyksen; delegaatiovaltuus voi tosin sisältyä muihinkin lakeihin kuin valtuuslakeihin. Sellaista lakia, joka sisältää delegaatiovaltuuden olematta silti valtuuslaki nimitän *valtuuttavaksi laiksi*.

Kaikki valtuuslait ovat poikkeuslakeja, mutta jokainen poikkeuslaki ei ole valtuuslaki. Viimeksi mainituista olkoon esimerkkinä L vuodelta 1956 suoritettavan osingon rajoittamisesta 28. 12. 1956/660.

Poikkeus- ja valtuuslaki-käsitteet on edellä määritelty siten, että ne soveltuvat Suomen oikeuden mukaiseen oikeusnormien hierarkiaan. Niitä voidaan käyttää myös ulkomaisia vallanjoon periaatteeseen ja valtiösäännön korotettuun lainvoimaan perustuvia oikeusjärjestyksiä tarkasteltaessa, mutta tällöin niiden asiallinen ala voi laajeta tai supistua Suomen oikeuteen verraten.

Blankettilaki, puite- eli kehyslaki, avolaki. Valtuuslaki-termiä käsitellessä on jo tullut mainituksi eräs (s. 330) blankettilain määritelmä. Blankettilaila tarkoitetaan myös sitä lakia, jolla pelkästään säädetään valtiosopimukseen sisältyvät lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset voimassa oleviksi.²⁷⁰

Puhakka lausuu, että blankettilaki »sisältää pelkän valtuutuksen jotakin asiaa tai oikeusalaan koskevien säännösten antamiseen hallinnollisessa järjestyksessä, kehyslaki sen lisäksi yleisiä ohjeita, joiden rajoissa sanottujen säännösten tulee pysyä.»²⁷¹ Hakulisen lakikielen sanakirja ja Nykysuomen sanakirja eivät tunne puite- eli kehyslaki-termiä.

Tammio nimittää blankettilakia avolaiksi.²⁷² Hän esittää esimerkin kummastakin. Blankettilaki olisi esim. L väliaikaisista poikkeuksista kansaneläkelakiin 23. 3. 1945/279, jonka asiasisältö on seuraavassa 1 §:ssä: »Valtioneuvostolla on valta määrätä poikettavaksi kansaneläkelain 89 §:n säännöksistä sekä, mikäli sodasta johtuneissa poikkeuksellisissa oloissa on välttämätöntä, muutenkin määrätä väliaikaisesti poikettavaksi kansaneläkelain säännöksistä.» Kehyslaki olisi vuorostaan vaikkapa L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 29. 12. 1939/512, jonka asiallisesti merkittävä pykälä on 1 §: »Jos jossakin maassa on tullee korottamalla tai erikoismaksuja asettamalla tahi tuontia tai valuutan saantia rajoittamalla tai muulla niihin verrattavalla tavalla ryhdytty vaikeuttamaan Suomen tuotteiden vientiä sanottuun maahan, voidaan Suomen

²⁷⁰ Ks. *Hakkila* s. 159; *Uusi tietosanakirja* 3, Helsinki 1960.

²⁷¹ *Puhakka*, Lainsäädäntö, Iso tietosanakirja VII s. 707. Samoin *Puhakka*, Laki ja asetus s. 81. Vrt. myös *Ross*, TFR 1957 s. 384 (skeletonlove og rammelove).

Merikoski, Vapaa harkinta s. 56 käyttää puitelaki-termiä osoittamaan lakia, joka antaa hallintoviranomaiselle vapaan harkintavallan.

Vieraskielisiä termejä ovat Rahmengesetz ja loi-cadre.

²⁷² Ks. *Tammio* s. 104. Samoin *Hakulinen*, Lakikielen sanakirja palsta 58.

vientikaupan turvaamiseksi asetuksella antaa mainitusta maasta Suomeen tapahtuvaan tuontiin kohdistuvia, laadultaan tai kantavuudeltaan vastaavia säännöksiä.» — Toisena esimerkkinä kehys- eli puitelaista mainittakoon L huumausaineista 23. 11. 1956/572.

Kun blankettilaille on jo vakiintunut ainakin valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvä merkitys, pitäisin tarkoituksenmukaisena, että sille säilytetään yksistään tämä merkitys. Niitä Suomen oikeudessa melko harvoin tavattavia lakeja, jotka sisältävät pelkästään valtuutuksen, voidaan Tammion ehdotuksen mukaisesti kutsua esim. avovaltuuden sisältäviksi laeiksi.²⁷³ Puite- eli kehyslaki sisältää valtuutuksen jotakin asiaa tai oikeusalaan koskevien sääntöjen antamiseen hallinnollisessa järjestyksessä sekä tärkeimpiä ko. sääntöjä annettaessa noudatettavia ohjeita ja periaatteita.

Lakien voimaantulon ja kumoutumisen kannalta tärkeä on ns. erikois-, erityis- eli spesiaalilakien erottaminen muista laeista. Suomenkin oikeudessa tunnetaan erikois- ja erityislait. Lausunnossaan valtioneuvostolle 30. 1. 1956 hallituksen esityksestä 33/1956 Vp laiksi epäsideellisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta korkein oikeus toteaa, että tämä laki on erikoislaki verrattuna painovapauslakiin.²⁷⁴ *Salmiala* nimittää sotaväen rikoslakia yleiseen rikoslakiin verrattuna spesiaalilaksi ja huomauttaa mm., ettei spesiaalilain periaatteita voida analogisesti soveltaa yleistä rikoslakia tulkittaessa, mutta kyllä päinvastoin.²⁷⁵

²⁷³ Teoriassa avolain ja puitelain välinen ero voidaan pitää tarkkana, koska edellinen sisältää yksinomaan organisaationormin.

²⁷⁴ Lausunto on julkaistu hallituksen esityksen yhteydessä.

²⁷⁵ Ks. *Bruno A. Salmiala*, Erään teoksen tulkintojen tarkastelua, DL 1962 s. 483 alaviite 1.

Erityis- ja erikoislaki-termien käytöstä ks. myös *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 252; sosiaaliministeri *Janhunen*, 1946 Vp ptk. s. 394; perustuslakivaliokunnan mietintö 22/1961 Vp eli toiv. al. mietintö 154, joka annettiin Kaitilan ym. toivomusaloitteesta 1/1958 Vp yleisen kansanäänestyksen käytäntöön ottamisesta; HEs 146/1944 Vp laiksi verojen ja sotalainan maksamisessa myönnettävistä huojoennuksista eräissä tapauksissa; HEs 6/1944 Vp laiksi autovastuulaissa säädettyjen korvausten enimmäismäärien korottamisesta; HEs 169/1944 Vp laiksi eräitä valtion varoilla lainaustoimintaa harjoittavia rahalaitoksia koskevista poikkeussäännöksistä; HEs 62/1945 Vp laiksi työsopimuslain muuttamisesta sekä työrauhan suojelemisesta annetun lain kumoamisesta.

Sonder- eli *Spezialgesetz* koskee vain tiettyjä oloja tai henkilöitä, *Kipp* s. 861 s.

C. Asetus

Asetus tarkoitti Nykysuomen sanakirjan mukaisesti lakiterminä vanhemmassa kielenkäytössä samaa kuin laki; tätä nykyä sillä tarkoitetaan oikeussääntöä(a) tai hallintomääräystä, jonka presidentti antaa ilman eduskunnan myötävaikutusta.²⁷⁶ Sanakirja tuntee myös hallinto- ja oikeusasetukset. Hallintoasetus on sen mukaan hallinnossa noudatettavia sääntöjä sisältävä asetus, yleismääräys.²⁷⁷ Oikeusasetus olisi asetus, joka sisältää kaikkia yhteiskunnan jäseniä sitovia oikeussääntöjä, varsinainen asetus.²⁷⁸ Nämä termit ovat myös Hakulisen laki-kielen sanakirjassa.²⁷⁹

Tuntuu kuitenkin harhaanjohtavalta puhua asetuksenantovallasta niin kuin puhumme lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja hallintovallasta, koska valtiovallan kolmijako ei tunne sellaista valtion tehtäväpiiriä.²⁸⁰ Vallan-

²⁷⁶ Ks. *Nykysuomen sanakirja* I s. 117.

²⁷⁷ Ks. *Nykysuomen sanakirja* I s. 339.

²⁷⁸ Ks. *Nykysuomen sanakirja* IV s. 29 s. Määritelmässä on ilmeisesti seurattu *Ståhlbergin* ajatuksia, ks. alaviitettä 280.

²⁷⁹ Ks. *Hakulinen*, *Lakikielen sanakirja* palstat 129 ja 510. Suhtaudun torjuvasti niiden käyttämiseen.

²⁸⁰ Terminologiassa aiheuttaa sekavuutta ruotsalaisten termien författning ja förordning kääntäminen. Kuninkaan ja valtiopäivien yhteistä sekä taloudellista lainsäädäntöä nimitettiin aikaisemmin yhteisnimityksellä författning, mikä käännettiin suomeksi asetus-termillä, vrt. asetuskokoelma. Ks. *Herlitz*, *Om lagstiftning* s. 142 s.

Ståhlberg, *Hallinto-oikeus* s. 8 alaviite 1 puhuu asetuksista laajemmassa merkityksessä (författningar) eli lain vastakohtana asetuksena, julistuksena, ohje- tai johtosääntönä ym. julkaistuja säännöksiä. Ahtaamassa mielessä asetukset (förordningar) tarkoittavat julkaistusta säännöistä tärkeimpiä eli oikeussääntöjä sisältäviä sääntöjä. Vrt. myös *Merikoski*, *Lm* 1939 s. 440: författning on laajempi käsite kuin förordning, joka vastaa asetusta.

Kaira, *Lm* 1944 s. 59 s. huomauttaa, että on asetuksen luontoisia tai asetuksen veroisia valtioneuvoston päätöksiä sekä toisaalta muita valtioneuvoston päätöksiä. Tämä ero ei kuitenkaan vastaa oikeus- ja hallintoasetusten välistä eroa, koska kaikki asetuskokoelmassa julkaistut asetukset — joilla *Kaira* HM:n terminologian mukaisesti tarkoittaa myös asetuskokoelmassa julkaistuja asetuksen luontoisia valtioneuvoston päätöksiä — ovat kaikkia, myös yksityisiä kansalaisia, velvoittavia. Asetuksen luontoiset valtioneuvoston päätökset »vastaavat yhtä hyvin oikeusasetuksia kuin hallintoasetuksia, jos tämä ero edelleen halutaan tehdä», lausuu *Kaira*.

Jo edellä olevasta ilmenee, että asetus-termiä käytetään oikeustieteessä tarkoittamaan lähinnä oikeussääntöjä (a) eli yleisiä ja abstraktisia sääntöjä sisältäviä tasavallan presidentin tai valtioneuvoston päätöksiä. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 22 lausuu, että hallinnollisilla asetuksilla toimeenpanovalta voi antaa oikeus-

jaon kannalta tarkasteltuna ei ole olemassa valtion päätehtävistä aineellisesti erotettavaa asetuksenantovaltaa. Asetus muodollisessa mielessä on vaikeasti tunnistettavissa, mikäli asetuksella tarkoitetaan muitakin säädöksiä kuin niitä, joiden nimi on asetus.²⁸¹

HM:n 21 §:ssä lausutaan, että presidentin oikeudesta antaa asetuksia säädetään HM:n 28 §:ssä. Viimeksi mainitussa pykälässä samoin kuin hallitusmuodon eräissä muissa pykälissä tarkoitetut presidentin antamat säädökset, joiden antamiseen eduskunta ei osallistu, ovat muodollisia asetuksia. Niiden samoin kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tai tavallisessa säätämisyjärjestyksessä käsitellyssä laissa presidentille myönnetyn valtuuden nojalla annettujen säädösten nimi on yleensä asetus. Mikäli presidentin HM:n 28 §:n tai erityisen valtuutuksen nojalla antaman päätöksen nimi ei ole asetus, vaan esimerkiksi johtosääntö, ei sitä annettaessa ole noudatettu HM:n alun perin edellyttämää terminologia.²⁸²

HM:n 28 §:n nojalla voidaan myös valtioneuvostolle uskoa valta antaa asetuksia tietyistä kysymyksistä. Näitä asetuksia ei kuitenkaan nimi-

säännöksiä eduskunnan myötävaikutuksetta. Samoin myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 42; *Tammio* s. 29. *Erich* on kuitenkin (s. 253) osoittanut, että aineellisen asetuksen käsite ei sovellu Suomen oikeuteen. Hän lausuu, että kun Saksassa puhutaan asetuksenantovallasta, tarkoitetaan hallintomääräysten antamista. Suomessa taas taloudellisen lainsäädännön takia asetuksenantovalta voi sisältää yhtä hyvin lainsäädäntö- kuin hallintovaltaa.

Oikeuskansleri *Charpentier* kiinnitti asiaan huomiota lausuessaan *Oka* 1920 III s. 13, että Painovapauslain 26 §:ssä käytetty termi »yleinen säännös» voi tarkoittaa sekä muodollista lakia että hallinnollista asetusta, mistä syystä tämä termi olisi vaihdettava toiseen, joka selvemmin ilmoittaisi lainsäätäjän ajatuksen.

Uudessa tietosanakirjassa, 2 osa, Helsinki 1960, ei hakusanassa asetus oteta lainkaan huomioon, että asetuksia voidaan antaa muutenkin kuin HM:n 28 §:n nojalla.

Edellä selostettu kanta, joka tarkoittaa asetuksella yleisiä oikeussääntöjä sisältävää tiettyjen hallitusviranomaisten päätöstä, on sikäli ymmärrettävissä, että tasavallan presidentin antama asetus sisältää yleensä yleisiä sääntöjä, samoin »asetuksenluontoinen» valtioneuvoston päätös.

²⁸¹ *Puhakka* lausuu, DL 1926 s. 13: »Muodollisen asetuksen käsite ja siitä käytetty nimitys ovat kaksi eri asiaa. Tieteisopin asetuskäsite on yhtenäinen.»

Vrt. myös *Setälä*, 1921 Vp ptk. s. 688.

²⁸² Tasavallan presidentin muuten kuin asetuksen nimisinä HM:n 28 §:n tai valtuutuksen perusteella antamat säädökset ovat nimestään huolimatta oikeudellisesti muodollisia asetuksia.

Vuonna 1860 alkoi ilmestyä Suomen asetuskokous eli nykyinen Suomen asetuskokoelma. Nimen olisi HM:n 20 §:n mukaan oltava »lakikokoelma», ks. *Saarialho*, Lm 1945 s. 270 s. *Merikoski*, Lm 1939 s. 439 s. katsoo, että asetuskokoelmanimitys on suorastaan harhaanjohtava.

tetä asetuksiksi, vaan VNRatKL:n 2. 1 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksiksi: »Valtioneuvosto antaa Suomen lakikokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säännöksiä asioissa, joihin nähden sellainen oikeus on hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu.» Kun VNRatKL on pysyvä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettu laki, ei ole tarpeen kysyä, voidaanko valtioneuvoston antamia säädöksiä kutsua valtioneuvoston päätöksiksi, vaikka hallitusmuodossa lausutaan, että valtioneuvostolle voidaan uskoa oikeus antaa asetuksia. Näidenkään säädösten nimityksissä ei ole noudatettu poikkeuksetonta yhdenmukaisuutta, ks. esim. Väestönsuojelun yleissuunnitelma 5. 9. 1940/481.

Kun perustuslaissa käytetään termiä *asetus*, tarkoitetaan tällöin — valtioneuvoston HM:n 28 §:n perusteella antamia säädöksiä lukuunottamatta — yksistään tasavallan presidentin antamaa säädöstä (ks. s. 401) Noudatan tätä terminologiaa ja tarkoitan *asetuksella* tasavallan presidentin antamaa *asetus*-nimistä säädöstä. Käytännössä tavataan eräitä muitakin nimityksiä asiallisesti asetuksiin rinnastettavista tasavallan presidentin päätöksistä. Valtioneuvoston antamia säädöksiä nimittäin VNRatKL:n 2. 1 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksiksi.

Oikeustieteen käyttämien termien joukossa ei ole aina ollut sel-laista termiä, jolla olisi tarkoitettu kaikkea säädännäistä eli säädettyä ja julkaistua oikeutta sen sisällöstä ja antajasta riippumatta. *Merikoski* esitti jo vuonna 1939, että lakeja, asetuksia, valtioneuvoston päätöksiä ja yleisiä sääntöjä sisältäviä ministeriön päätöksiä nimitettäisiin säädöksiksi ja Suomen asetuskokoelmaa Suomen säädöskokoelmaksi.²⁸³ Suomen akatemian kielilautakunta on kokouksessaan 24. 10. 1950 päättänyt hyväksyä *Kuuskosken* ja *Merikosken* tekemän ehdotuksen säädös-sanan käytäntöön ottamisesta ja kirjoittanut suosituksensa tavalla, mikä seuraa aloitteen tekijöiden kirjelmässään käyttämää sanamuotoa: »Lain, asetuksen, valtioneuvoston päätöksen, kunnallissäännön ja muun normin luonteisen säännösten yhteisnimitykseksi otettaisiin säädös.»²⁸⁴ Nykysuomen sanakirja tuntee säädös-sanan kielilautakunnan suosituksessa tarkoitettussa merkityksessä.²⁸⁵

²⁸³ *Merikoski*, Lm 1939 s. 440 s. rajoittanee säädös-termin alan siten kuin tekstissä on esitetty. Vrt. *sama*, Julkisoikeus I s. 98.

²⁸⁴ Tieto on saatu Suomen akatemian kielitoimiston johtajalta *M. Sadeniemeltä*.

²⁸⁵ Ks. *Nykysuomen sanakirja* V s. 458.

Eräät tutkijat ovat havainneet säädös-termin varsin käyttökelpoiseksi ja käyttävät sitä tarkoittamaan tiettyjä yleisiä oikeussääntöjä, so. he käyttävät termiä tarkoittamaan aineellista lakia.²⁸⁶ Voitaissiinkin ehkä ajatella, että termiä käytettäisiin osoittamaan lainsäädäntö- ja hallintotoimien välistä eroa. Puhuttaisiin toisaalta säädösvallasta eli vallasta antaa oikeussääntöjä (a), toisaalta päätösvallasta eli vallasta antaa yksittäisiä sääntöjä eli hallintoratkaisuja.

Onko säädös-termin käytäntöön ottamisella haluttu antaa yleisnimitys asetuskokoelmassa ja ehkä muullakin tavoin julkaistavalle kirjoitetulle, säädännäiselle oikeudelle vai onko tarkoituksena ollut nimittää sillä nimenomaan oikeussääntöjä (a)? Kielilautakunnan suositus ei tunnu tässä — tutkimukseni kannalta tärkeimmässä — kohdin aivan täsmälliseltä.

Kielessämme on jo useampiakin ilmauksia aineelliselle laille eli yleiselle oikeussäännölle tai yleiselle oikeusnormille, muttei yhtäkään eri tavoin ja lähinnä asetuskokoelmassa julkaistuille säännöille. Säädös-sanaa tarvittaisiin viimeksi mainittuun tarkoitukseen.

Eräissä laeissa ja asetuksissa on jo käytetty säädös-termiä. Laintarkastuskunnasta annetun lain (23. 12. 1959/518) 1 § kuuluu: »Laki- ja muiden säädösehdotusten asiallista, lakiteknillistä ja kielellistä tarkastamista varten on laintarkastuskunta.» Lain 2 §:stä samoin kuin asiaa koskevasta hallituksen esityksestä²⁸⁷ ilmenee, että säädöksellä tarkoitetaan lakia, asetusta sekä asetuskokoelmassa julkaistavaa valtioneuvoston ja ministeriön päätöstä. Suomen asetuskokoelmasta annetun asetuksen (30. 12. 1932/373) 1 §:stä vuorostaan ilmenee, että asetuskokoelmassa julkaistavassa säännöksessä ei välttämättä tarvitse olla oikeussääntöjä (a); niinpä esim. täytäntöönpanomääräyksiä sisältävät valtioneuvoston tai ministeriön päätökset voivat sisältää vain hallinnon alaan

²⁸⁶ Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 42; sama, Lm 1959 s. 896 sekä *Suvisranta*, Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä s. 263 näyttävät tarkoittavan hallintosäädöksellä hallintoviranomaisen antamia yleismääräyksiä.

O. Ikkala, Kunnan yleinen toimivalta s. 93 ja s. 95 alaviite 5 käyttää säädös-valta-termiä kirjoittaessaan eräistä valtion tai kunnan viranomaisten antamista hierarkkisesti alempiasteisista oikeussäännöistä (a).

²⁸⁷ Ks. HEs 21/1959 Vp lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Ks. myös A laintarkastuskunnasta 20. 6. 1960/334, 3.1 §; A lainvalmistelukunnasta 20. 6. 1960/335, 1 §; A oikeusministeriöstä 28. 12. 1962/646, 3.3 §. Näissä on säädös-termiä käytetty ilmeisesti muodollisessa merkityksessä, tarkoittamaan tietyn nimisiä sääntöjä.

kuuluvia sääntöjä. Säädös-termiä on käytetty näin ollen tiettyjen toimielinten julkaistuista päätöksistä.

Nimitän säädöksiksi asetus- tai muussa virallisessa oikeussääntöjen kokoelmassa julkaistuja lakeja, asetuksia, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä, alempiasteisten viranomaisten kuten lääninhallituksen päätöksiä, sekä kunnallissääntöjä.²⁸⁸ Säädöskokoelmaan kuuluu yleensä konkretisoitumattomia sääntöjä, so. tuomioistuinten ratkaisuja tai yksittäistapauksellisia hallintoratkaisuja sisältäviä kokoelmia ei nimitetä säädöskokoelmiksi. Edellä antamani määritelmä ei ole täysin tarkkarajainen, koska asetuskokoelmat ja muutkin säädöskokoelmat tavallisesti sisältävät joitakin konkretisoituneita, yksittäistapauksellisia oikeussääntöjä, mutta se riittää tarkoituksiini.

Lain, asetuksen ja valtioneuvoston päätöksen — sekä myös ministeriön päätöksen — käsittäminen yksinomaan muodollisessa merkityksessä, eräiden lain tyyppien käsitteellisen merkityksen selventäminen sekä säädös-sanan merkityksen täsmentäminen antanevat tutkijalle mahdollisimman yksiselitteisten käsitteiden perusvaraston. Niiden asiasisältöä eli vallanjako-opin toteuttamista Suomen valtiosäännön mukaan tutkitaan seuraavissa luvuissa.

²⁸⁸ Merikoskelta saamani tiedon mukaan tekstissä oleva määritelmä vastaa sitä mitä hän on säädöksellä tarkoittanut.

Myös kunnallishallinnossa voidaan puhua säädöksistä vastaavin edellytyksin kuin valtion toiminta-alalla.

V LUKU.

SÄADÖSTEN HIERARKIA SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN

1. SÄADÖSTEN HIERARKIASTA

A. Valtiosäännön mukainen säädösten hierarkia

Valtiosääntöoikeudessamme on useita säännöksiä, joiden nojalla oikeussääntöjä (a) sisältävien säädösten hierarkiaa voidaan pitää vähintään nelitasoisena. Hierarkkiset tasot ovat perustuslaki, laki, asetus ja valtioneuvoston päätös.¹

Perustuslailla on korotettu muodollinen lainvoima. Se käy ilmi VJ:n 67 §:stä, jonka mukaan on olemassa kaksi erilaista, tavallista lainsäätämisyjärjestystä vaikeampaa perustuslainsäätämistapaa. Korotettu muodollinen lainvoima ilmenee myös HM:n 95 §:stä ja VJ:n 94 §:stä. Täydellä syyllä on nämä tärkeimpiä perustuslakejamme tarkoittavat säännökset ulotettu tulkinnalla koskemaan kaikkia perustuslakeja.² Perustuslain muodollinen, hierarkkinen ylemmyys on vähitellen vakiintunut³ ja se on nykyisin voimassa olevien perustuslakien mukaan kiistaton.

Hermanson lausuu, että kun hallitsija vahvistaa Suomen säätyjen tekemän päätöksen, näin syntyneellä säädöksellä on sellainen pyhyys, että säädös voidaan muuttaa vain samalla tavalla millä se itse on tehty.⁴

¹ Oikeusnormien hierarkian muita osia eli tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten tekemiä yksittäistapauksellisia päätöksiä tai yksityisautonomiamia ei tässä luvussa tarkastella.

² Ks. *Erich II* s. 213.

³ Ks. alaviitteitä IV 23—24; *Kastari*, Lm 1960 s. 79 alaviite 5.

Vrt. esim. perustuslakivaliokunnan mietintöön 24/1955 Vp (HEs 49/1955 Vp laeiksi hallitusmuodon 49 §:n ja valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta).

⁴ Ks. *Hermanson*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 257.

»Att monarken icke kan ändra någonting, som ständerna antagit och han stadfäst, beror derpå att folkrepresentationens uttalade vilja, hvilken gäller ss. hela folkets vilja, fått den off. maktens sanktion och således har helgd tills folkets representanter uttala en motsatt vilja. Att den af ständerna antagna, af monarken stadfästade akten icke heller kan upphävas blott af ständerna följer deraf, att ständerna ej kunna utföra off. makt och att deras uttalade vilja icke har någon giltighet utan monarkens sanktion.»⁵

Hermansonin mielipide on yleisen lain osalta jo 1600-luvulla periaatteellisesti hyväksytyn käsityskannan mukainen; se sai nimenomaisen ilmauksen vuoden 1772 HM:n 40 ja 41 §:ssä. Hermanson nimittää kuvaamallaan tavalla syntyneitä lakeja muodollisiksi laeiksi, joilla on muodollinen lainvoima.⁶ Laki voi periaatteessa muuttaa, kumota tai korvata minkä tahansa muun valtiovallan perustuslakia lukuunottamatta eikä sitä itseään voida muuttaa eikä kumota muuten kuin perustuslailla tai lailla, ellei lainsäädännöllisellä valtuutuksella toisin määrätä.

Lakien käsittelyjärjestyksessä voidaan perustuslain ja tavallisen lain säätämisyjärjestyksen lisäksi erottaa useita välimuotoja, jotka on järjestetty VJ:n 68—70 §:ssä.

HM:n 28 §:n mukaan asetukseen alkoon otettako säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen.⁷ Välittömästi valtiosääntöön perustuvan asetuksen ala on rajoitettu HM:n 28 §:ssä mainittuihin asiaryhmiin, joiden sisältö jatkuvasti supistuu. Kun asetuksessa eli hierarkkisesti korkeimmassa lakia hierarkkisesti alemmista säädöksistä ei saa olla säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen, on selvää, ettei mikään muukaan

Vrt. *Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys* 523 §. Vrt. myös *Additament till regeringsformen* af år 1634, 17 kohta: »Sammanledes hvad som på en allmen riksdag blifver beslutit, hafve sin laga kraft, intilldes detsamma opå en annan riksdag och med ständernes bevilning utaf konungen blifver ratificerat eller ophäfvit.»

⁵ Hermanson, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 257 s.

⁶ Ks. Hermanson, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 258 s.

Perustuslakikin on laki, mutta kun sitä aina nimitetään perustuslaki-termillä ei tuottane sekaannusta, jos tavallista lakia nimitetään säädösten hierarkiasta puhuttaessa pelkästään laiksi.

⁷ Valtuutukseen perustuvalla asetuksella on sama hierarkkinen korkeus kuin HM:n 28 §:n nojalla annetulla asetuksella, ellei toisin säädetä, ks. V. 5. C. Vrt. myös *Erich II* s. 222 s. Hän huomauttaa perustellusti, että HM:n 28 §:ssä on tarkoitus kieltää yleensä lain sisällön kanssa ristiriidassa oleva asetus.

lakia hierarkkisesti alempi säädös saa sisältää lain muutosta.⁸ Lailla voidaan aina puuttua asetuksen alaan, mutta asetuksella ei voida puuttua lain alaan. Lain kanssa ristiriidassa olevalla asetuksella ei ole velvoittavaa voimaa eikä sitä saa soveltaa (HM:n 92.2 §). Lainsäädännöllisellä valtuutuksella voidaan kuitenkin tehdä muutoksia asetuksen derogatoriseen voimaan.

Valtioneuvoston päätöksen perustuslakia ja lakia hierarkkisesti alempi taso selviää jo edellä kirjoitetusta. Mitä asetuksen ja valtioneuvoston päätöksen väliseen hierarkkiseen suhteeseen tulee, ks. siitä tarkemmin s. 394 s.

Säädöksen osat ovat nimike, johtolause, teksti sekä tekstin jäljessä pykäläjaotuksesta erillään mahdolliset voimaantulo-, soveltamis- tahi muut välittävät säännökset, mikäli ne eivät sisälly pykälöityyn säädöstekstiin. Jos kysymyksessä on aikaisemman säädöksen muuttaminen, po. säännökset sijoitetaan säädöstekstin jälkeen ja erotetaan siitä poikki- viivalla.

B. Säädöksen soveltamisalaa koskevat säännökset

Säädöksen soveltamisalaa eli ajallista, asiallista, henkilöllistä ja paikallista ulottuvuutta koskevilla yleisillä säännöillä ja erityisillä määräyksillä on suuri asiallinen merkitys.

Korkein hallinto-oikeus lausuu, että lainsäädännössämme noudatetun yleisen säännön mukaisesti säädöksessä erikseen mainitaan voimaantulopäivä sekä se, mitä uudella lainsäädännöllä kumotaan.⁹ Tarkasteltaessa tältä kannalta vuonna 1963 julkaistua Suomen Laki I-teosta havaitaan kuitenkin, että em. sääntöä ei suinkaan poikkeuksetta noudateta. Suunnilleen kolmasosa säädöksistä on näet sellaisia, joissa ei ole mitään määräystä säädöksen voimaantulosta. Ellei säädöksessä ole määrätty tiettyä voimaantulopäivää, sen katsotaan tulevan voimaan sinä päivänä, jona se on julkaistu asetuskokoelmassa.¹⁰

⁸ Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 61.

⁹ Ks. lausunto valtioneuvostolle, *KHO* 1949 s. 594.

¹⁰ Näin *Hakkila* s. 96; *Honkasalo*, Lm 1943 s. 288; *Merikoski*, Lm 1950 s. 31; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 173; *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 9; *Tammio* s. 100.

Kaila, Johdatus oikeuteen s. 50 lausuu: »Oikeus ei ole tietoa vaan kylläkin tiedotusta.» Siitä seuraa, että ellei tahtoa ja vaatimusta ole tiedostettu eli oikeusalamaiselle tiedotettu, tämä ei ole velvollinen niitä noudattamaanakaan, koskei hän ilman tiedotusta siihen pysty. Vrt. *Nawiasky*, Allgemeine Rechtslehre s. 70: »Mit der

Kun säädöksen oikeusvaikutukset alkavat ja päättyvät sen voimassaoloaikana sattuneisiin tapahtumiin liittyen, olisi voimassaoloaika samoin kuin muutakin soveltamisalaa koskevien säännösten oltava mahdollisimman tarkat.¹¹ Meilläkin hyväksytyn, lain muodollista ja aineellista lainvoimaa koskevan käsityksen mukaan on myös sellainen säädös muutettavissa, joka siinä olevien määräysten mukaan tahi muista syistä

Publikation ist das Gesetz rechtsgültig geworden. Der Tag seines Wirksamkeitsbeginns kann davon abweichen; regelmässig liegt er später (vacatio legis), damit die Bedingungen für die Anwendbarkeit gesichert sind.»

Perustuslakivaliokunnan 19. 3. 1963 antamassa lausunnossa n:o 1 (HEs 129/1962 Vp sairausvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi) lausutaan: »Laki, jossa ei ole voimaantulosäännöstä, tulee voimaan sinä päivänä, jolloin laki vahvistettuna julkaistaan asetuskokoelmassa.» Tästä aiheutui lakiesitystä käsiteltäessä mielenkiintoinen ongelma. Jos sairausvakuutuslaki olisi ehditty julkaista asetuskokoelmassa ennen sen voimaantulolain voimaantuloa 1. 1. 1964, olisi ehkä voitu väittää, että sairausvakuutuslaki olisi tullut julkaisemispäivänä sellaisenaan voimaan ja ollut tällaisena voimassa 1. 1. 1964 saakka, minkä jälkeen se olisi tullut asteittain voimaan voimaantulolain määräysten mukaisesti. Valiokunta piti tästä syystä tarpeellisenä, että lakiin lisättiin maininta erillisestä voimaantulolaista.

Kaira, JFT 1961 s. 361 s. huomauttaa, että perustuslaeistamme ei löydy nimenomaista määräystä siitä, milloin laki tulee voimaan. Tätä koskevaa säännöstä ei tavata muissakaan säädöksissä. Kaira hyväksyy oikeustieteen yleisen kannan lain voimaantulosta julkaisupäivänä ja tarkastelee, m.t. s. 363 s., mitä päiviä voitaisiin pitää julkaisupäivänä: päivä, jona säädös on painettu asetuskokoelmassa; asetuskokoelmavihkon lähettämispäivä; tai po. vihkon vastaanottamispäivä. Tämän jälkeen hän tämentää yleistä sääntöä lausuen, m.t. s. 364 ja 366, että ellei säädöksessä ole erityistä voimaantulosäännöstä, se tulee voimaan sinä päivänä, mikä on asetuskokoelmavihkossa merkitty painatuspäiväksi.

Kairan esittämä kanta näyttää käytännössä yleiseltä, mutta hän huomauttaa itsekin, m.t. s. 365 ss., että se ei tunnu asiallisesti tyydyttävältä, samoin Tammio s. 101. Kaira sanoo myös selkeästi, m.t. s. 369, että säädöksen julkaisemisen pitäminen voimaantulon edellytyksenä ei perustu hallitusmuodon sanamuotoon, vaan tulkintaan. Asiasta voidaan säätää toisinkin, ks. esim. L korotettujen tullien kantamisesta eräissä tapauksissa 14. 11. 1931/305. Mutta säädöksen voimaantuloaika voitaisiin tulkita myös siten, että mahdollisesta julkaisemisesta huolimatta säädöksen velvoittava vaikutus alkaisi vasta sitten kun kansalaisella on ollut tosiasiallinen mahdollisuus saada siitä tieto, ks. näin esim. *Hermanson*, *Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt* s. 402—404; *sama*, *Om lagstiftningen* s. 186 s.; *Erich II* s. 201 s. Olisin valmis etsimään ratkaisua viimeksi mainitun tulkintatavan mukaan, mutta tähän kysymykseen en voi paremmin syventyä.

¹¹ Lain muuttamisen ja kumoamisen tarkkuuden asteista ks. *Herlitz*, *Om lagstiftning* s. 185 s.

Ks. L hevosten ja ajoneuvojen ottamisesta sotavoiman tarpeisiin 17. 10. 1939/338, joka tuli sisältämänsä säännöksen mukaisesti heti voimaan.

ei vielä ole tullut voimaan.¹² Voimaan tullut säädös kumoo aikaisemmin samasta asiasta annetun hierarkkisesti samanasteisen tai hierarkkisesti alemman säädöksen joko uuteen säädökseen otetun nimenomaisen säännöksen perusteella tai sitä ilmankin, mikäli uusi säännös on aikaisemman kanssa ristiriidassa.¹³ Myös samansisältöiset aikaisemmin annetut säännökset lakkaavat olemasta voimassa.¹⁴

Näiden sääntöjen noudattaminen on tärkeää varsinkin määräaikalakien voimassaoloaikaa selvittäessä. Miten on esim. siinä tapauksessa, että määräaikalaki tekee poikkeuksen aikaisemmasta laista ja sen jälkeen itse kumoutuu? Tuleeko aikaisempi laki ipso facto voimaan aikaisemmassa laajuudessaan?

Oikeuskäytäntö osoittaa, että — elleivät mitkään muut syyt vaikuta tilapäisesti syrjäytetyn lain lopulliseen kumoutumiseen — laki tulee heti sitä sitä rajoittavan määräaikalain voimassaoloajan päätyttyä entisen sisältöisenä voimaan.¹⁵ Tämä on johdonmukainen seuraus ajattelutavasta, jonka mukaan erotetaan toisistaan lain muodollinen lainvoima ja aineellinen lainvoima eli voimassaolo viranomaisia ja kansalaisia sitovana.¹⁶ Hyvin usein pidetään tarpeellisena kirjoittaa po. asia itse lakitekstiin kuten laissa väliaikaisesta poikkeuksesta merilakiin 1. 11. 1940/591, 2 §: »Tämä laki on voimassa vuoden 1942 loppuun, minkä jälkeen merilain 58 §:n 1 momentti ja 251 §:n 2 momentti tulevat jälleen

¹² Ks. HEs 23/1919 Vp laiksi alkoholipitoisten aineiden valmistuksesta, maa-hantuonnista ym. annetun asetuksen ... muuttamisesta toisin kuuluviksi. Hallituksesta tuntui arveluttavalta ehdottaa korjauksia lakiin, joka ei ollut vielä tullut voimaan, mutta se totesi eduskunnan aikaisemminkin muuttaneen kysymyksessä olevaa säädöstä, vaikkei se ollut vielä tullut voimaan.

¹³ Ks. OKa 1952 s. 36.

Periaatteesta »lex posterior derogat priori» ks. s. 129 sekä *Herlitz*, Om lagstiftning s. 183.

Käsiteltäessä HEs 39/1958 Vp laiksi eräiden työasiain hallinnon järjestelystä, minkä tarkoituksena oli muuttaa aikaisemmin kolmeksi vuodeksi säädetty laki pysyväksi, *Sinkkonen* ym. huomauttivat työväenasiainvaliokunnan mietintöön 5/1958 Vp liittämässään vastalauseessa, että lakiehdotuksen hyväksymiselle oli olemassa muodollisia esteitä. Heidän käsityksensä mukaan olisi pitänyt ehdottaa muutettavaksi myös MinisteriöL, johon ehdotettiin pysyviä muutoksia. Huomautus on kuitenkin aiheeton, koska MinisteriöL samoin kuin sen muutokset on säädetty tavalisessa säätämisyjärjestyksessä.

¹⁴ Ks. OKa 1952 s. 36.

¹⁵ Ks. alaviitteitä Johdanto 24, 26 ja 27.

¹⁶ Ks. s. 127 ss.

voimaan sellaisina, kuin ne olivat ennen tämän lain voimaantuloa.»¹⁷ Vaikka aikaisemmin voimassa olleiden säännösten voimaantulosta uudelleen entisen kaltaisina määrättäisiinkin *expressis verbis*, ei tästä saa ilman muuta *e contrario*-päättelyn avulla tulla siihen tulokseen, että ilman tällaista määräystä aikaisemmin voimassa olleet säännökset eivät lainkaan enää tulisi voimaan. Puheena oleva määräys on kirjoitettu siinä kannatettavassa tarkoituksessa, ettei näin tärkeässä kysymyksessä lain vaikeneminen aiheuttaisi minkäänlaista epäselvyyttä ja epätietoisuutta — aivan samasta syystä kuin pidetään suositeltavana, että laissa luetellaan kaikki lain johdosta kumoutuvat säännökset.

Suomen oikeudessa jätetään lain voimaantulopäivän samoin kuin lain soveltamisalan määrääminen muiltakin osin useasti hallintoviranomaisille. Soveltamista koskevilla säännöksissä esiintyy monenlaisia toimivaltuuksia.¹⁸ Eräänä esimerkkinä mainittakoon tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetty L toimenpiteistä alusten aiheuttamien öljyvahinkojen estämiseksi 26. 8. 1957/289:

¹⁷ Ks. samoin esim. L edustajanpalkkiosta annettua lakia väliaikaisesti muuttaneen lain voimassaoloajasta 21. 12. 1932/337; L väkijuomista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta 3. 7. 1942/519.

¹⁸ Asetuksella voidaan määrätä, että

— perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten soveltaminen on jo ennen po. laissa määrättyä päättymispäivää lakkaava, L käyttöpuun mittaustoimesta vientikaupassa annetun lain muuttamisesta 30. 12. 1961/316;

— lain soveltaminen on lykkäytyvä toistaiseksi, L ulkomaankaupan säännöstelemistä koskevien valtuuksien rajoittamisesta 1. 7. 1957/253, 6 §;

— tiettyinä ajanjaksona vamman tai sairauden saaneet ovat oikeutettuja saamaan korvausta laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti, L sotatapaturmalain soveltamisajan laajentamisesta 18. 7. 1941/555, 1 §;

— kun postilaitos ei sille annettujen uusien tehtävien takia voi ryhtyä hoitamaan lakiesityksessä tarkoitettujen korvausten suorittamista lähikuukausina, tätä koskeva säännös tulee voimaan myöhemmin kuin muu laki, HEs 47/1941 Vp laiksi työntekijäin vuosilomalain muuttamisesta ym.;

— tietyssä vakuutustoiminnassa noudatetaan soveltuvin kohdin työntekijäin tapaturmavakuutuslakia, jollei valtuuttavassa laissa ole toisin säädetty tai asetuksella muuta määrätä, L meripalveluksessa olevien henkilöiden tapaturmavakuutuksesta sodan aikana 6. 10. 1939/308;

— ensimmäisen korvauslain edellyttämä korvauksen määrääminen ja korvauksen suorittaminen sekä niihin liittyvät toimenpiteet keskeytetään toistaiseksi, siksi kunnes valtioneuvosto toisin määrää, L korvauslain mukaan suoritettavien toimenpiteiden keskeyttämisestä 26. 9. 1941/691.

Sotatilalain 50 § muutettuna viimeksi laissa 29. 1. 1943/107 kuuluu seuraavasti:

»1 §. Suomen vesialueella älköön öljyä tyhjennettävä aluksesta.

— — — — —

Asetuksella voidaan määrätä, että 1 ja 2 momentin säännökset ovat muulla kuin niissä tarkoitettulla vesialueella voimassa suomalaisen aluksen osalta, jonka bruttovetoisuus on vähintään 500 rekisteritonnia.

2 §. Asetuksella määrätään tarkemmin, minkälaiseen öljyyn tätä lakia on sovellettava.

9 §. ... Asetuksella voidaan myös myöntää lykkäystä tämän lain säännösten voimaantulosta.»

Eräissä tapauksissa kysymys lain voimaantulopäivästä joutuu tasavallan presidentin ratkaistavaksi lakia vahvistettaessa. Monissa eduskunnan lakiesitykseen antamissa vastauksissa on hallituksen esityksen mukaisesti tai eduskunnan toimesta jätetty lain voimaantulopäivää, kuukautta tai vuottakin koskeva kohta avoimeksi.¹⁹ Tasavallan pre-

»Tasavallan presidentillä on sota-aikana valta määrätä, onko, ja miten laajalti, tämän lain 3 luvun säännöksiä sovellettava ulkovallan valtakunnan puolustusta avustavan sotilaallisen toiminnan edistämiseksi.

Valtioneuvostolla on sota-aikana valta päättää, onko, ja miten laajalti, maan puolustuksen turvaamista ja sotaväen tarpeiden tyydyttämistä tarkoittavia tämän lain säännöksiä sovellettava myös yleisen järjestyksen säilyttämistä ja väestön suojelua sekä kansan toimeentulon ja tuotannon turvaamista tarkoittaviin toimenpiteisiin, sekä määrätä niistä huolehtivat viranomaiset.»

Toisessa momentissa tarkoitetaan esim. itsenäisesti toimivia ilmasuojeluviranomaisia, HEs 14/1939 Vp sotatilasta annetun lain muuttamisesta.

Edellä selostettuja tapauksia ei saa rinnastaa siihen, että lakia on sen voimassaoloajan päättymisen jälkeenkin sovellettava voimassaoloaikana vireille pantuihin oikeudenkäynteihin sekä niihin tekoihin, jotka ovat sattuneet lain voimassaoloaikana.

¹⁹ Ks. esim. HEs 35/1940 Vp laiksi kohtuuttomien vuokrien ehkäisemisestä, jonka 23 § kuului esityksessä ja eduskunnan vastauksessa seuraavasti: »Tämä laki tulee voimaan päivänäkuuta 1940 ja on voimassa vuoden 1942 loppuun». Lakia vahvistettaessa määrättiin voimaantulopäiväksi 1. 7. 1940. Menettely lienee relikti niiltä ajoilta, jolloin hallitsija monissa muissakin suhteissa sai tarkemmin vahvistaa valtiopäivien hyväksymän lain asiasisällön.

Työväenasiainvaliokunta lausui mietinnössään 11/1941 Vp (HEs 57/1941 Vp laiksi työntekijäin tapaturmavakuutuslain muuttamisesta), että mitä lain voimaantulosäännökseen tulee, valiokunta on varovaisuuden vuoksi jättänyt siitä aikamäärää koskevat kohdat avoimiksi. Ks. myös perustuslakivaliokunnan mietintö 130/1941 Vp (HEs 112/1941 Vp laiksi valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta); valtiovarainvaliokunnan mietintö 38/1939 Vp (HEs 61/1939 Vp laiksi viljan ja viljatuotteiden varastoimisvelvollisuudesta).

HEs 40/1958 Vp laiksi asutushallituksesta sisälsi tarkan voimaantulopäivän, mutta suuri valiokunta muutti säännöksen niin, että voimaantulovuosiakin jäi presi-

sidentin vahvistaessa lain täytetään samalla voimaantuloa koskeva säännös. Tällainen menettely on asiallisesti oikeastaan rinnastettavissa presidentille annettuun toimivaltaan määrätä tietyissä rajoissa lain voimaantulosta asetuksella. Kun vahvistetussa laissa on voimaantulopäivämäärä tässäkin tapauksessa, presidentille annettua toimivaltaa on pidettävä vielä lainsäätämismenettelyyn kuuluvana eikä kysymyksessä ole lainsäädännöllinen valtuutus.

Niitä ongelmia, jotka sisältyvät lain soveltamisalasta määräämisen delegoimiseen on valtiosäännön kannalta käsitelty verraten vähän — ilmeisesti siksi, että siihen ei ole katsottu liittyvän suuria periaatteellisia kysymyksiä. Hallituksen esityksessä 97/1942 Vp laiksi ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita annetun lain muuttamisesta kuului 4. 4 § seuraavasti: »Mitä 1, 2 ja 3 momentissa on säädetty, olkoon myös voimassa sellaiseen suomalaiseen osakeyhtiöön nähden, joka harjoittaa tai joka sodan aikana voi harjoittaa varustusteollisuutta, mikäli asetuksella jostakin tällaisen teollisuuden haarasta tämän lain voimaan tullessa tai myöhemmin niin määrätään...» Lakivaliokunta lausui mietinnössään 17/1942 Vp, että vaikka po. kohta voi näyttää oikeudellisesti arveluttavalta, valiokunta ei kuitenkaan ole katsonut olevan aihetta ehdottaa pykälää siltä kohden muutettavaksi, koska varustusteollisuuteen luettavien teollisuudenhaarojen määrittely laissa olisi vaikeaa, jopa mahdotonta. Esitys käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja vaikka säätämisyjärjestystä tutkittiin, siihen sisältyneen valtuutuksen perustuslainmukaisuus ei näytä tuottaneen epäilyksiä.

Ajallista soveltamisalaa koskevan säännöksen lainvoiman merkitys ilmenee mm. siinä, että eduskunta ei ole katsonut voivansa ryhtyä muuttamaan lain ajallista soveltamista koskevia säännöksiä edes siinä tapauksessa, että laki on jätetty lepäämään ja voimaantulosäännökset ovat

dentin täytettäväksi. Eduskunnan vastaus annettiin 16. 12. 1958, joten lain vahvistamisvuotta oli vaikea ennakoita täysin varmasti tietää.

HEs 157/1940 Vp taloudelliseksi valtalaiksi ei sisältänyt voimaantulomääräystä, jonka perustuslakivaliokunta lisäsi, mutta jätti lain tarkan voimaantulopäivän presidentin määrättäväksi.

Tammio s. 100 lausuu, että edellä tarkoitetun täydennyksen ohella eduskunnan hyväksymää lakia voidaan täydentää päivämäärän tai viittauseron kohdalta, jos niitä ei lain ratkaisevassa käsittelyssä vielä ollut mahdollista määrätä ja ne oli siksi jätettävä avoimiksi.

muuttuneet epätarkoituksenmukaisiksi.²⁰ Säädöksen voimassaoloajan jatkaminen samoin kuin muu säädöksen soveltamisalan muuttaminen edellyttää, että asiasta säädetään erikseen siinä järjestyksessä missä säädös on alunperin annettu.²¹ Eräissä tapauksissa laissa itsessään ei ole lainkaan voimaantulosäännöstä²² taikka se ei koske lakia kokonai-

²⁰ Jos lakiesityksessä on määrätty voimaantuloa varten määräpäivä, mutta lakia ei saada hyväksytyksi ennen voimaantulopäivää, päivämäärää ei saa tästä huolimatta käydä muuttamaan. *Erich* lausuu II s. 199 s., että jos tasavallan presidentti kielletty vahvistamasta lakia, se on hyväksyttävä seuraavilla valtiopäivillä muuttamattomana, mistä seuraa että edes lain voimaantulopäivää koskevaa säännöstä ei saa muuttaa. Jos lain vahvistaminen tapahtuu sen jälkeen kuin lain olisi pitänyt tulla voimaan, ei ole muuta neuvoa kuin laskea lain vaikutus siitä päivästä, jona se on julkaistu asetuskokoelmassa. Samoin *Tammio* s. 100. Jos laki julkaistaan vasta laissa olevan voimaantulopäivän jälkeen, niin julkaisupäivä on voimaantulopäivä, *Kaira*, JTF 1961 s. 364 s.

Lepäämässä ollut HEs 95/1937 Vp laiksi kaivospölkkyjen viennin säännöstelystä hylättiin vuoden 1939 Vp:llä, koska valtiovarainvaliokunnan antaman mietinnön 6/1939 Vp mukaan »ehdotettu laki olisi voimassa vain kuluvan vuoden loppuun eikä sillä siitäkään syystä enää voisi olla sanottavaa käytännöllistä merkitystä.» Eduskunta ei toisin sanoen katsonut voivansa pidentää lepäämään jätetyn lain voimassaoloa koskevia säännöksiä. — Eduskunta hylkäsi 5. 10. 1951 — muodollisten syiden takia — lepäämään hyväksytyn HEs 45/1948 Vp työnvälityslain, koska hyväksytyn ehdotuksen mukaan laki olisi tullut voimaan jo 1. 1. 1950. Samalla eduskunta pyysi hallitusta ryhtymään kiireellisiin toimenpiteisiin uuden ehdotuksen aikaansaamiseksi.

Käytännössä on siis seurattu *Erichin* mielipidettä VJ:n 73:1 §:n seuraavien määräysten tulkinna: »Lepäämään jätetyn tai tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lakiehdotuksen käsittely on vireille pantava ensimmäisillä vaalien jäljellä pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä sekä ... muuttamatta hyväksyttävä tai hylättävä.»

Kysymys on läheisessä yhteydessä lakien taannehtivuuden kanssa. Ks. siitä esim. L kiinteistön hankkimisen rajoittamisesta 7. 8. 1942/629, 13 §:n toinen lause ja asiaa koskevasta hallituksen esityksestä 77/1942 Vp annettu, lakivaliokunnan 16. 7. 1942 päivämä lausunto numero 2 sekä keskustelu 1942 Vp ptk. s. 910 ss.

²¹ Ks. esim. L eräistä sotatilan aiheuttamista poikkeussäännöksistä verolakeihin annetun lain voimassaoloajan pidentämisestä 3. 10. 1941/706; L maan ulkomaankaupaan ja talouselämän turvaamisesta annetun lain muuttamisesta 30. 12. 1960/507.

²² Voimaantulosäännöksen merkityksestä ks. HEs 62/1956 Vp laeiksi kansaneläkelain ja lapsilisälain muuttamisesta. Siinä todetaan, että eduskunnan vastaukseen, joka oli annettu kansaneläkelakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevan esityksen johdosta, sisältyi ilman voimaantulosäännöstä jäänyt laki lapsilisälain muuttamisesta. Kun kansaneläkelaki tuli voimaan 1. 1. 1957 ja myös lapsilisälain muuttamista koskevan lain olisi pitänyt tulla voimaan samana ajankohtana, viimeksi mainittua ei voitu vahvistaa. Esityksellä korjattiin tämä virhe sisällyttämällä säännös lain voimaantulosta 1. 1. 1957 samansisältöiseen esitykseen lapsilisälain hyväksymisestä kuin jo aikaisemmin oli ilman voimaantulosäännöstä hyväksytty.

suudessaan, vaan lain tai sen osan voimaantulosta säädetään erityinen laki.²³

Lain soveltamisalaa koskeva hallintoviranomaisten määräys ei koske yksittäistapausta, vaan se on rinnastettava yleisyydessä organisaationormien yleisyyteen. Se näyttää toteutuvan, vaikuttavan, vain säädöksen voimaantullessa ja kumoutuessa. Määräaikaislakia tutkittaessa havaitaan kuitenkin, että ilman voimassaoloa koskevaa säännöstä — tai ainakin voimaantuloa koskevaa postulaattia — eivät muutkaan säädökseen sisältyvät säännökset ole voimassa. Voimassaoloa koskeva säännös on voimassa saman ajan kuin säädöksen muutkin osat.

Edellä lausutun perusteella katson, että myös säädöksen soveltamisalaa koskeva valtuutus voidaan luonnehtia lainsäädännölliseksi valtuudeksi.²⁴ Mikäli säädös on saavuttanut muodollisen lainvoiman, mutta sitä ei sovelleta ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai jokin muu viranomainen toteaa sen soveltamisedellytysten olevan voimassa, ei ole niinkään kysymys yleisen normin voimaan saattamisen delegoimisesta kuin sen konkretisoitumisen alkamisesta.²⁵ Sovellutusalaa koskeva valtuutus sisältää aikaa, paikkaa ja muita oikeussäännön ulottuvuuksia koskevan toimivallan siirtoa, mutta sovellutusedellytysten olemassaolon toteaminen on sopivimmin luonnehdittavissa lain sisältämien edellytysten sitomaksi konkretisoitumisen alkamishetken toteamiseksi.

2. PERUSTUSLAKI

A. Mitä perustuslailla tarkoitetaan

Voimassa olevina perustuslakeina Suomessa pidetään Suomen hallitusmuotoa 17. 7. 1919/94, valtiopäiväjärjestystä 13. 1. 1928/7, lakia

²³ Ks. esim. L avioliittolain voimaanpanosta 13. 6. 1929/235.

²⁴ *Erich II* s. 219 s. lausuu kirjoittaessaan lainsäädännöllisestä valtuutuksesta, että valtuutus ei aina koske säännösten antamista, vaan se voi koskea esim. lain voimaantulopäivän määrittämistä tai sen päivän määrittämistä, jolloin lain on lakattava olemasta voimassa. Samoin *Erich*, *Lagstiftningsakter* s. 121; *Tammio* s. 35 s.; *Malmgren*, *Riksdagen och lagstiftningen* s. 206—208; *Carr*, *Concerning English administrative law* s. 41 ss.; *Masnata* s. 132 alaviite 1; *Manuel* s. 60.

²⁵ Esimerkkejä ovat mm. *SotatilaL*, 1 §; *L yleisestä työvelvollisuudesta sodan aikana* 16. 6. 1939/192, 2 §.

Lainsäädännöllisen valtuutuksen ja sovellutusedellytysten toteamisen välinen ero on kvalitatiivisesti hiuksenhieno, mutta muodollinen ero on selvä, ks. *Geck* s. 232.

valtakunnanoikeudesta 25. 11. 1922/273 ja lakia eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta 25. 11. 1922/274.²⁶ Perustuslain luontoisina on edelleen pidetty Ruotsin vallan aikuisia säätierioikeuksia²⁷ sekä kruununtilojen perinnöksi myymistä ym. koskevia säädöksiä vielä voimassa olevilta osiltaan. Perustuslain voima on katsottu olevan Ahvenanmaan itsehallintolailla 28. 12. 1951/670 ja lailla lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa 28. 12. 1951/671, koska mainitut Ahvenanmaata koskevat, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella annetut lait ovat niiden sisältämien määräysten mukaan muutettavissa vain samassa järjestyksessä. Suomen valtiosääntöön²⁸ kuuluviksi katsotaan perustuslakien ohella kansanedustajien vaaleja, edustajanpalkkiota ja edustajan eläkettä, tasavallan presidentin vaalia, palkkiota ja eläkettä, valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärää ja toimialaa, asiain ratkaisemista valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä sekä valtioneuvoston jäsenten palkkiota koskevat säädökset, eduskunnan työjärjestys, valtioneuvoston, sen oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ohje- tai johtosäännöt, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa, korkeimpia oikeuksia ja kansalaisuutta koskevat säädökset sekä eräät muut vähemmän merkittävät säädökset.²⁹

²⁶ Perustuslakien luettelosta ks. *Erich* I s. 104; *Hakkila* s. 18.

Sellainen itsenäisyyden aikana annettu perustuslaki, joka ei enää ole voimassa, on L Suomen valtiotalouden oikeusperusteista 17. 4. 1919/77.

Erittäin mielenkiintoinen on *Keisarikunnan Majesteetin armollinen esitys* ... hallitusmuodosta, jonka 52.2 § kuului seuraavasti: »Lailla tarkoitetaan tässä myöskin perustuslakia. Perustuslakeja ovat tämä hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys 20 p:ltä heinäkuuta 1906 sekä ne erityiset lait tai säännökset, jotka tätä ennen on säädetty perustuslain pyhyydellä voimassa olemaan ja joita ei ole tämän hallitusmuodon kautta kumottu, tahi jotka vast'edes annetaan siinä järjestyksessä kuin perustuslain säätämisestä on määrätty.» Perusteluissa lausutaan s. 8, että 52—56 §:ssä olevat määräykset ovat asialliselta puoleltaan enimmäkseen yhtäpitäviä voimassa olevan oikeuden kanssa eikä 52.2 §:ää luetella sisällykseltään uusien kohtien joukossa.

²⁷ Erioikeuksista yleensä ks. V. *Merikoski*, Kysymys erioikeuksien lakkauttamisesta, Lm 59 (1961) s. 1 ss.

²⁸ *Hakkila* s. 17 lausuu, että Suomen valtiosäännön muodostavat ne oikeusnormit, joiden mukaan korkeinta valtaa valtakunnassa käytetään, sekä oikeussuhteet korkeimman vallan ja kansan välillä järjestetään. Vrt. pääasiassa samoin *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 115; *sama*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 7; *Erich*, Kompetensfördelning s. 1.

²⁹ Jokaisen perustuslakina voimassa olevan lain ei ainakaan teoriassa tarvitsisi

Perustuslaille on Suomen oikeuden mukaan pidetty ominaisena, että sillä on korotettu muodollinen lainvoima, että se on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (s. 129 s.).³⁰ *Puhakan* esittämä käsitys, että perustuslakina tulisi pitää jokaista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä VJ:n 67 §:n mukaisesti säädettyä lakia,³¹ ei ole kuitenkaan saavuttanut kannatusta. *Erich* huomauttaa, että perustuslailla tarkoitetaan juuri ja yksinomaan sellaista lakia, jolla on korotettu muodollinen lainvoima ja joka lisäksi sisältää säännöksen perustuslain luonteestaan.³² Jos tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetystä laista samassa järjestyksessä tehty poikkeus on hierarkkisen korkeutensa takia laki, niin miksei perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslaista tehty poikkeus olisi derogatorisen voimansa ansiosta hierarkkisesti samalla tasolla eli perus-

kuulua valtiosäätöön; toisaalta valtiosäätöön kuuluvan säädöksen ei tarvitse olla perustuslaki.

³⁰ Ks. *Hermanson*, Suomen valtiosäätö pääpiirteittäin s. 8 s.; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 69 s. ja s. 85; *Erich II* s. 205; *Hakkila* s. 18. Perustuslain käsitteen historiasta ks. *Weissenbergin komitea*, Inledande motivering s. 1 ss.

Erich II s. 210 huomauttaa aiheellisesti, että hallitusmuoto ei minkään kysymyksen oman luonteen johdosta, aineellisoikeudellisista syistä, määrää perustuslainsäätämisyjärjestystä käytettäväksi, vaan sen valinta on riippuvainen lainsäätäjän harkinnasta.

Perustuslakikomitean mietintöön n:o 2 liittämässään vastalauseessa *Kotonen* huomauttaa, ettei ole mitään päteviä syitä, joiden takia kysymyksessä oleva laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksen jäsenten virkatoimien laillisuutta olisi säädettävä perustuslakina. »Sisältäen pääasiallisesti prosessi- ja rikosoikeuden alaan kuuluvia yksityiskohtaisia säännöksiä ei tämä lakiehdotus ole enemmän, tuskinpa edes samassakaan määrin perustuslain luontoinen kuin ovat esim. yhdistymis-, kokoontumis- ja painovapautta säännöstelevät lait, jotka meillä ainakin viime aikoina yleisesti on pidetty tavallisen lainsäädännön alaan kuuluvina.»

Vrt. normihierarkian alemmalla tasolla A Suomen kreikkalaiskatolisesta kirkkokunnasta 26. 11. 1918/185, 59.2 §: »Jos kirkolliskokous kirkollishallituksen ehdotuksesta kahdella kolmasosalla annetuista äänistä julistaa jonkun asian n.s. peruskysymykseksi sekä samalla enemmistöllä hyväksyy säännöksen tällaisesta asiasta, alkoon tästä asiasta myöhemmin uutta tai muutettua säännöstä katsottako kirkolliskokouksessa hyväksytyksi, ellei päätöstä kannata vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.» Po. asetus ei ole enää voimassa.

³¹ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 69 s.; *sama*, DL 1926 s. 15. Ks. myös alaviitettä 26. *Puhakka* myöntää, että käytäntö näyttää olevan toisella kannalla.

³² Ks. *Erich II* s. 208 alaviite 1; *sama*, DL 1925 s. 381 s. Ks. samoin *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 31 alaviite 2. Kun valtiosäädännön käsite on aineellinen, voidaan puhua muodollisesta ja aineellisesta valtiosäädännöstä sekä pitää perustuslakeja muodollisena valtiosäädäntönä kuten *Jansson*, Jahrbuch des öff. Rechts der Gegenwart 1957 s. 291; *Erich II* s. 207 s.

tuslaki? Tähän kysymykseen on vastattava, että pohjoismaissa seurautun käsityksen mukaan säädöksen derogatorinen voima ei sinänsä nosta säädöksen hierarkkista asemaa muilta osin eikä muuta sen nimitystä.

Onkin ymmärrettävää, että perustuslaki-nimitys ja täysi perustuslain voima on haluttu varata ainoastaan pysyville, valtioelämän keskeisiä periaatteita säänteleville laeille, joita voidaan oikeusnormien hierarkiassa pitää pysyvinä perusnormeina. Perustuslakimme itsekun tuntevat perustuslaki-termin rajoitetussa, Erichin käyttämässä mielessä. Näistä syistä noudatan esityksessäni vakiintuneeksi katsomaani terminologiaa, jonka mukaan perustuslain tulee itse sisältää lausuma perustuslain luonteestaan.³³ Sellainen poikkeus perustuslaista, joka ei muuta perustuslain sanamuotoa, vaatii perustuslainsäätämisyjärjestystä, mutta se ei itse ole perustuslaki³⁴ eikä esimerkiksi sen kumoaminen edellytä perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Kun perustuslaki on normihierarkian perusta, seuraisi tästä loogisesti katsoen, että jokainen täydellinen valtiosäännön uudistus perustaisi uuden normien hierarkian, josta kaikki aikaisempaan hierarkiaan kuuluneet oikeusnormit olisivat pudonneet pois. Käytännössä ei tällais-

³³ Ks. samoin *Hermanson*, Lausuntoja s. 171; *Kastari*, Lm 1960 s. 95 ja s. 947 alaviite 4; *Erich II* s. 214 s.; *Hakkila* s. 573; *Honka*, Suomalainen Suomi 1957 s. 275; *Björkstén*, DL 1930 s. 105. Ks. HEs 33/1918 Vp sisältävä yleisiä perustuksia kielellisten olojen järjestämiseksi oikeudenhoidossa ja hallinnon eri aloilla. Kun hallitus lausui esityksessään, että lain säännöksille olisi annettava perustuslain pyhyys, perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään 10/1918 Vp, että tämä tärkeä tarkoitus olisi myös laissa julkilausuttava. Valiokunta lisäsi esitykseen seuraavan pykälän: »Tämä laki on voimassa perustuslakina». Ks. myös alaviitettä 34.

Weissenbergin komitea luettelee, Inledande motivering s. 11 s. useitakin 1800-luvulla annettuja säädöksiä, jotka ovat perustuslakeja tai perustuslain luonteisia, mutta joissa ei ole asiasta mainintaa. Komitean ehdotuksen 93 § alkaa kuitenkin seuraavasti: »Denna Regeringsform skall till alla sina delar gälla såsom en trygglig grundlag...»

Kun tarkastellaan edellä s. 351 s. esitettyä luetteloa voimassa olevista perustuslaeista, havaitaan vaatimuksen siitä, että perustuslaki itse nimeää itsensä perustuslaiksi, koskevan vain voimassa olevan hallitusmuodon aikana säädetyt perustuslakeja. Tällainen lausuma sisältyi myös alaviitteessä 26 mainittuun lakiin Suomen valtiotalouden oikeusperusteista. Tietävästi ei kukaan ole esittänyt *Puhakan* kannan mukaista luetteloa kaikista suunnilleen kuudestasadasta itsenäisyytemme aikana perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetusta laista ja väittänyt, että ne kaikki olisivat perustuslakeja.

³⁴ Ks. *Hermanson & Kaira* s. 20; *Purhonen*, Lm 1956 s. 827; *Kastari*, Lm 1960 s. 90 ss.; *Ståhlberg*, 1917 II Vp ptk. s. 963; *Kaira*, Eräs merkittävä vaihe s. 168 s.; *Wrede*, 1917 II Vp ptk. s. 964. Ks. myös alaviitettä 33.

ta menettelyä ole voitu toteuttaa edes sellaisissa maissa, jotka ovat perusteellisesti vaihtaneet hallitusjärjestelmäänsä, vaan on jouduttu eri tavoin turvautumaan aikaisemman yhteiskuntajärjestyksen aikana voimassa olleen oikeusjärjestyksen käyttökelpoisiin osiin.³⁵ Vielä vähemmän on perustuslakien uudistaminen Suomessa merkinnyt siteiden katkaisemista ennen muutosta voimassa olleeseen oikeusjärjestykseen, koska nykyisin voimassa olevat perustuslait rakentuvat aivan olennaisesti entisen valtiosäännön pohjalle. Tästä tietoisena on toisinaan menty niin pitkälle, että säädöksiä sovellettaessa ei ole tehty väistämättömiä johtopäätöksiä valtion muuttumisesta kansanvaltaiseksi tasavallaksi.³⁶ Voimassaolevia perustuslakeja aikaisemmin annettuja säännöksiä on kuitenkin ennen soveltamista verrattava kriittisesti perustuslakien säännöksiin ja muutenkin tarkastettava, onko ne katsottava nykyisin voimassa olevaan oikeusnormien hierarkiaan soveltuviksi sekä/tai nimenomaisesti tahi ainakin hiljaisesti suostuen hyväksytyiksi. Ellei näin ole, po. säännöksien on katsottava kumoutuneen.

B. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki

Ruotsi-Suomen valtio-oikeudelliseen traditioon kuuluu herkkä legaliteetin taju, johon yhdistyy oivallus siitä, että perustuslakien tulee voida muuttua yhteiskunnan tarpeiden muuttuessa. Näin ollen ei perustuslakia — siinä mahdollisesti olevista juhlamuotoisista vakuutte-

³⁵ Näin jugoslavalainen kansainvälisen oikeuden professori *Juraj Andrassy* keskustelussa lokakuussa 1962. Ks. Saksan liittotasavallan *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss 17. 5. 1960 (NJW 1960 s. 1563): »Eine vorkonstitutionelle Norm ist in den Willen des nachkonstitutionellen Gesetzgebers nur dann aufgenommen, wenn sich ein Bestätigungswille aus dem Inhalt des Gesetzes selbst oder — bei Gesetzesänderungen — auch aus dem engen sachlichen Zusammenhang zwischen unveränderten und geänderten Normen objektiv erschliessen lässt.« Vrt. NJW 1960 s. 1756.

³⁶ Silloin tällöin ministeriöt löytävät ennen itsenäistymistä annettuja asetuksia, joita ei ole itsenäisyyden aikana kumottu muttei myöskään käytetty. Niiden soveltamismahdollisuuksia muuttuneissa oloissa on erittäin tarkoin harkittava. Sellaisen säädöksen kuin julistuksen sotaväen kutsumisesta antamaan virka-apua ja siitä mitä silloin on varteenotettava 20. 1. 1896 on, tosin epäröiden, katsottu olevan voimassa ja julkaistu se Suomen Laki-teoksen II osassa. Tietävästi hallintoviranomaiset ovat toimenpiteitään suunnitellessaan olettaneet tämän julistuksen olevan voimassa.

Vallankumouksen vaikutuksesta valtiosääntöön ks. *Mäkelin*, 1917 Vp ptk. s. 217 ss.

luista huolimatta — ole käsitetty muuttumattomaksi. Sen jälkeen kun perustuslain käsite 1700-luvulla (s. 240 s.) vakiintui, on katsottu, että perustuslaissa itsessään olevat säännökset riittävät osoittamaan lainsäätäjäkunnalle, miten perustuslaki on muutettavissa.³⁷ Lainsäätäjäkunnan ei ole tarvinnut hakea kulloinkin säädettävälle uudelle perustuslailla tai sen muutokselle auktoriteettia perustuslakia säätävältä kansalliskokoukselta. Suomen valtio-oikeudessa, missä lain kirjainta hyvinkin pitkälle venyttävällä tutkinnalla on haluttu seurata voimassa olevan perustuslain muotomääräyksiä uutta perustuslakia annettaessa, on ajatus erityisestä ja erityiselle toimielimelle kuuluvasta perustuslainsäätämistehtävästä vieras eikä se voi rajoittaa voimassa olevien perustuslakien mukaista perustuslainsäätäjän toimivaltaa.³⁸ Tämä ajatus on saatu vuoden 1865 hallitusmuotoesityksen 67 §:ssä hyvin esille: »Denna Regeringsform skall till alla dess delar gälla såsom en öryggelig grundlag för Finlands Regent och Ständer, intill dess den varder genom samstämmigt beslut af dem ändrad eller upphäfvnen.»

Venäjän vallan aikana kehittyi käytännössä menettely, jonka mukaan perustuslaista voidaan kirjainta muuttamatta tehdä tilapäisiä tai pysyviäkin poikkeuksia käsittelemällä asia samassa järjestyksessä kuin perustuslakikin.³⁹ Kuten *Ståhlberg* lausuu, menettely merkitsee sitä, että perustuslaissa turvattuja oikeuksia voidaan rajoittaa tai lakkauttaa, mutta vain siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty.⁴⁰ *Estlander* on tähdentänyt, että perustuslaista tehtävälle poikkeukselle on laissa asetettava määräaika, minkä jälkeen poikkeus lakkaa olemasta voimassa — muutenhan ei kysymyksessä olisi sikaan poikkeus, vaan pysyvä muutos (s. 328). Poikkeuslaki-termiä käsiteltäessä olen kuitenkin edellä päätenyt siihen lopputulokseen, että poikkeusta perustuslaista ei ole välttämätöntä tulkita ajallisesti rajoitetuksi.

Voimassa olevan VJ:n 67 §:n mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta, selittämisestä tai kumoamisesta on tavallisen lainsäätämismenettelyn jälkeen äänten enemmistöllä kolmannessa käsit-

³⁷ Vrt. *Erich II* s. 208 s.

³⁸ Ks. edellä s. 138 s. ja alaviitettä 37. Vrt. *Kastari*, Lm 1960 s. 76.

³⁹ Ks. yksityiskohtaisesti *Kastari*, Lm 1960 s. 80 ss.; *Kaira*, Eräs merkittävä vaihe, passim.

⁴⁰ Ks. *Ståhlberg*, Lm 1912 s. 4. Samoin *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 72. Kumpainkaan ei näytä kiinnittävän huomiota siihen, onko kysymyksessä määräaikaishlaki.

telyssä hyväksyttävä lepäämään jätettäväksi ensimmäisiin vaalien jälkeisiin varsinaisiin valtiopäiviin sekä silloin muuttamatta hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Jos kuitenkin perustuslakia koskeva ehdotus täysistunnossa julistetaan kiireelliseksi päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut, asia on lepäämään jättämättä ratkaistava ja päätös ehdotuksen hyväksymisestä tehtävä kuten edellä sanotaan.

Perustuslain säätämistä järjestettäessä tarkoitettiin ensiksi mainittu menettely säännöksi ja viimeksi mainittu ns. kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys poikkeukseksi. Käytännössä on kuitenkin poikkeukselliseksi suunnitellusta menettelystä tullut sääntö ja säännöksi suunnitellusta menettelystä poikkeus.⁴¹

Ensi alkuun ei ero perustuslain antamisen tai muuttamisen ja eri lailla siitä tehtävän poikkeuksen välillä tunnu merkitsevältä, koska kummassakin tapauksessa on käytettävä perustuslainsäätämisyjärjestystä. Erolla on kuitenkin merkitystä poikkeuslakia muutettaessa tai kumottaessa. Kun poikkeus perustuslaista ei ole perustuslaki — eikä useimmiten tarkoita perustuslain pysyvää muuttamista —, siltä puuttuu perustuslain korotettu muodollinen lainvoima; se on itse muutettavissa tai selitettävissä ja tietenkin kumottavissa tavallisella lailla edellyttäen, että perustuslakiin aikanaan tehtyä poikkeusta ei laajenneta.⁴²

⁴¹ *Kastari*, Lm 1958 s. 527 mainitsee, että Suomen itsenäisyyden 40 ensimmäisenä vuotena on yli 500 lakiehdotusta käsitelty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta ainoastaan 29 on tarvinnut jättää yli vaalien lepäämään. Muut eli noin 94 % on hyväksytty kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Estlander, Några grundlagsfrågor s. 242 katsoo, että 5/6 enemmistön vaatiminen on jonkinlainen ylähuoneen korvike, koska sekin lisää maltillisuutta eduskuntatyössä.

⁴² Ks. *Hermanson*, Lausuntoja s. 170 ss.; *Erich II* s. 210—216; *Puhakka*, Laki ja asetukset s. 185; *Björkstén*, DL 1930 s. 105—107; *Purhonen*, Lm 1956 s. 827; *Hakkila*, s. 572 s. *Kastari*, Lm 1960 s. 944 ss. antaa asiasta yksityiskohtaisen selvityksen. Vrt. *Herlitz*, Om lagstiftning s. 414 ja s. 436—438.

Kastari, Lm 1960 s. 947 turvautuu asiaa havainnollistaakseen substanssijattelun käyttämään kuvaannolliseen selitykseen. Asia tulee kuitenkin riittävän selväksi, jos todetaan, että kysymyksessä on oikeusnormin hierarkkisen korkeuden muuttaminen.

Saksassa on käytännössä *Labandin* kannan mukaisesti laajennettu perustuslakiin tehtyä poikkeusta muuttamalla tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuksena perustuslakiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettua lakia, joskin monet tutkijat ovat olleet eri mieltä menettelyn valtiosäännönmukaisuudesta. Ks. *Hermanson*, Lausuntoja s. 167—169; *Kastari*, Lm 1960 s. 80 alaviite 6.

Useita lakeja säädettyäessä on jouduttu tutkimaan, missä järjestyksessä on säädettyvä muutos kulloinkin esillä olleeseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin. *Kastari* on tarkastellut asiaa yksityiskohtaisesti ⁴³ eikä tämän tutkimuksen alaan kuulu po. kysymyksen laajempi selvitys. Selostettakoon kuitenkin eräs hallituksen esitys, jonka yhteydessä ongelman monitahoisuus paljastuu.

Vuoden 1941 valtiopäiville annettiin HEs 22/1941 Vp laiksi siirtoväen pika-asutuslain muuttamisesta. Siirtoväen pika-asutuslaki 28. 6. 1940/346, jonka muuttamisesta oli kysymys, oli hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta totesi 3. 4. 1941 antamassaan lausunnossa numero 1, että »vallitsevan ja oikeana pidettävän käsityksen mukaan ei tämä seikka kuitenkaan estä sanotun lain muuttamista tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikäli muutokset eivät asialliselta sisällöltään ole sellaisia, että ne on saatettava voimaan perustuslaista säädettyssä järjestyksessä.» Valiokunta huomautti, että käsiteltävänä oleva lain muutos tarkoitti maansaantioikeuden laajentamista, mutta luovutusvelvollisuutta koskevat säännökset pysyivät ennallaan. Luovutettavan maan kokonaispinta-ala tuli lisääntymään, mutta »miten tämä lisäys vaikuttaa yksityisen luovutusvelvollisen asemaan, näyttää jäävän riippuvaksi kussakin yksityistapauksessa vallitsevista olosuhteista.» Muutos ei koskenut oikeudellisesti eikä käytännössä kaikkia yksityisiä luovutusvelvollisia.

Perustuslakivaliokunta vertasi toisiinsa pika-asutuslain luovutusvelvollisuutta ja maansaantioikeutta koskevia säännöksiä sekä katsoi, että HM:n omistusoikeudelle takaamaa suojaa on pika-asutuslailla rajoitettu niin laajalti kuin lain luovutusvelvollisuutta koskevat säännökset osoittavat. »Jollei luovutusvelvollisuutta siitä laajenneta, voidaan tämän mukaisesti maansaantioikeutta koskevia säännöksiä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä muuttaa, mikäli muutokset eivät tee oikeutta oleellisissa kohdissa toiseksi kuin mitä lakia säädettyäessä on tarkoitettu», lausui valiokunta. Valiokunnan mielestä lakiesitys oli käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lausuntoon liittämässään eriävässä mielipiteessä *Estlander*, jonka mielipiteisiin *Österholm* osittain yhtyi, esitti painavia huomautuksia valiokunnan tulkintaa vastaan.

Estlander huomautti ensiksikin, että kansalaisen oikeuksien supistus tapahtuu jo silloin, kun sitä koskeva laki säädetään poikkeuksena

⁴³ Ks. *Kastari*, Lm 1960 s. 949 ss.

perustuslaista, eikä vasta silloin kun kansalaiset lakia täytäntöönpan-
taessa joutuvat konkreettisesti velvollisuuden alaisiksi ja kärsivät mene-
tyksiä. Lakia säädettyäessä vahvistetaan, minkä laajuisen oikeuksien ra-
joituksen tai muun menetyksen kansalainen on joutuva kärsimään kun
hän ei enää voi lain määräämissä oloissa nauttia perustuslain suojaa. Täl-
lainen oikeuden menetys on siitä riippumaton, kajotaanko lakia täytän-
töönpannassa enemmän tai vähemmän aikaisemmin perustuslaeilla suo-
jattuun oikeuteen.

Estlander huomautti myös siitä, että pika-asutuslain mukaan maan-
omistajan velvollisuus luovuttaa maata liittyi mitä läheisimmin maan-
saajan oikeuksiin. Kun lain muutoksessa ehdotettuja maansaantioikeu-
den laajennuksia ei ollut muodollisesti niin rajoitettu — vrt. lain 2 § —,
että olisi käynyt suoranaisesti ja riidattomasti ilmi, ettei lisämaata
oteta maan yksityisiltä omistajilta, olisi lisämaata koskevat säännökset
säädettyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ensimmäinen Estlanderin huomautuksista on mielestäni aiheellinen.
Mahdollisuus poiketa perustuslaista merkitsee mahdollista muutosta
oikeussääntöjen hierarkiassa. Tätä koskeva säännös on sen tähden
säädettyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä aivan siitä riippumatta,
tullaanko sitä ehkä laisinkaan soveltamaan. Valiokunnan hieman hä-
märästi muotoiltu kannanotto merkitsisi edelleen kehiteltynä, että lain-
säätämisyjärjestys jätettäisiin riippuvaksi siitä, tullaanko ja miten laajasti
lakia käyttämään — seikka, jota lakia säädettyäessä ei edes voida tietää
ja jolla ei ole merkitystä säätämisyjärjestykselle.

Myös toinen huomautus on paikallaan. Pika-asutuslain muutosesi-
tys ei kylläkään laajenna luovutusvelvollisten piiriä eikä muuta luovu-
tuksen teknillistä suoritusta, mutta kun luovutusvelvollisuutta ei ole
vahvistettu kiintein hehtaarimäärin tai prosenttiluvuin, alunperin sää-
dettyjen luovutetun maan käyttötapojen laajentaminen ja lisämaan
saantimahdollisuuksien parantaminen muuttavat välittömästi maan-
luovuttajien oikeusasemaa, vaikka maan saantiin oikeutettujen henkilöi-
den piiriä ei muuten laajennettaisikaan. Luovutettavan maan käyttötar-
koitukset ja laissa tarkoitettujen tilojen koko ovat sellaisia oikeudellisesti
relevantteja seikkoja, joihin lain soveltaja on sidottu. Niiden muutta-
minen merkitsee myös alunperin omistusoikeuden suojaan tehdyn poik-
keuksen muuttamista.

Valiokuntakin tämän tavallaan tunnusti edellyttäessään, että maan-
saantioikeus ei muutu olennaisesti toiseksi kuin mitä lakia säädettyäessä
on tarkoitettu. Tämä lausuma on osittain erheellinen. Alunperin

omistusoikeuden suojaan tehtävän poikkeuksen laajuutta harkittaessa on jo tutkittu, onko poikkeus niin olennainen, puuttuuko se siinä määrin omaisuuden normaaliin ja järkevään käyttöön, että poikkeus voidaan säätää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kun näin on ja laki on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ei lakia muutettaessa enää uudelleen saa turvautua samankaltaiseen harkintaan, vaan vertauskohteena on ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki. Jokainen siihen tehtävä ja alkuperäistä poikkeusta perustuslakiin asiallisesti laajentava muutos on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä siitä riippumatta, miten laajasta ja merkittävästä poikkeuslain muutoksesta on kysymys.

On hyvinkin mahdollista, että poikkeuksena perustuslakiin säädetty laki koskee käytännössä kansalaisten oikeuksia hieman eri tavoin, saat-taapa olla niinkin, että joidenkin kansalaisten perustuslain suojaamia oikeuksia ei käytännössä lainkaan loukata. Lain konkretisoitumisen mahdollista epätasaisuutta ei kuitenkaan oteta huomioon lain säätämisyjärjestyksestä harkittaessa, vaan se vaikuttaa esim. korvausta määrättäessä.

Edellä mainituin perustein katson, että Estlander on huomautuksissaan olennaisesti oikeassa, vaikka hänen mielipiteensä ei silloisissa oloissa saavuttanutkaan laajemmalti kannatusta. Vastaavan laatuinen asia katsottiin myöhemmin sellaiseksi, joka tuli käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (HEs 170/1950 Vp maanhankintalain muuttamisesta ja sen perusteella hyväksytyn lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen).⁴⁴

Lukuisten poikkeusten johdosta ei pelkästään perustuslain tekstiä lukemalla pääse täyteen selvyyteen siitä, minkä sisältöisenä perustuslaillinen järjestys on kulloinkin voimassa. Se selvenee vasta tutkimalla perustuslakeja voimassa oleviin poikkeuslakeihin verrattuna. *Herlitz* huomauttaa, että poikkeuslait ikään kuin murtautuvat perustuslaillisen järjestyksen läpi.⁴⁵

⁴⁴ *Kastari*, Lm 1960 s. 945 ss. selventää monin esimerkein poikkeuslakien muuttamista ja käsittelee s. 953 ss. myös tekstissä mainittua HEs 170/1950 Vp. Ks. alaviitettä 42 ja peruutettua HEs 82/1960 Vp.

⁴⁵ Ks. *Herlitz* II s. 66. Hän on tähdentänyt tämän seikan merkitystä keskustelussa 1. 11. 1956.

Loewenstein, *Verfassungsänderung* s. 15 ja s. 39 s. suosittelee perustuslain eli valtiosäännön tekstin muuttamista, mutta (s. 41) ei kiellä perustuslain murtamista-kaan edellyttäen, että se tapahtuu valtiosäännön mukaisella tavalla ja että muutos siirretään myöhemmin valtiosäännön kirjaimeen, jos se osoittautuu tarpeelliseksi.

Ulkomailla on edellä selostettua valtiosäännön murtamista käytetty autoritääristen pyrkimysten välikappaleena⁴⁶ eikä siihen tätä nykyä haluta turvautua.⁴⁷ Suomessa on tehtäessä muutos tai poikkeus perustuslakiin tavallisesti käytetty ns. kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä, mikä on edellyttänyt erittäin suurta yksimielisyyttä eduskunnassa. Suomalainen järjestelmä täyttääkin niin tarkoituksenmukaisuuden kuin kansanvallan kannalta arvostellen korkeat vaatimukset. Toisin kuin Ross olettaa,⁴⁸ se saattaa olla omiaan pikemminkin lisäämään kuin vähentämään kunnioitusta perustuslakeja kohtaan,⁴⁹ koska niiden ala tulee poikkeuksien laillisuutta tutkittaessa vuosi vuodelta yhä paremmin kartoitetuksi ja perustuslakien suojaamien oikeuksien ulottuvuudet vahvistetuiksi. Valtiosäännön murtamista voidaan käyttää autoritäärisen valtion luomiseen, mutta se on käytettävissä myös kansanvaltaisia tarkoituksia varten kansanvallan toiminnan helpottamiseksi. Tästä syystä on sen käyttöön suhtauduttava dogmaattisuudesta vapaana, joskin kriittisesti. Sen kansanvallalle mahdollisesti aiheuttama vaara on oivallettava, mutta samalla on tunnustettava menettelyn ansiot kansanvallan ja legaliteetin säilyttämisen kannalta.⁵⁰

Perustuslainsäätämisyjärjestystä on Suomessa käytettävä aina, kun nimenomaisesti muutetaan perustuslain säännöksiä taikka aikaisemmin säädettyjä perustuslakeja muutetaan tai täydennetään lailla, joka itse on perustuslaki.⁵¹ Siihen on turvaututtava muutettaessa tai rajoitettaessa eri lailla tiettyjä perustuslain kohtia pysyvästi taikka tilapäisesti tahi muutettaessa tai rajoitettaessa perustuslain sisältöä pysyvästi, epä-

Ks. asiasta myös *Kastari*, Lm 1960 s. 948 ja siinä alaviitteessä 5 mainittu kirjallisuus; *Hamann*, Grundgesetz s. 347 ja siinä mainittu kirjallisuus.

⁴⁶ Ks. tästä *Revermann* s. 108 ss.

⁴⁷ Ks. alaviitettä II 323.

Yhdysvaltojen valtiosääntöön tehdään muutoksia hyväksymällä ns. amendment, mikä liitetään valtiosäännön loppuun. Tähän saakka on muutoksia tehty vain kolmattakymmentä.

⁴⁸ Ross lausuu I s. 150: »Det er nok muligt, at det af folkepsykologiske grunde er hensigtsmaessigt at opretholde en svaer procedure på bekostning af observansens strengthed. Dersom grundlovsform bliver hverdagskost er det umuligt at holde forestillingen om grundloven som et nationalt klenodie i live.»

⁴⁹ *Kaira*, Eräs merkittävä vaihe s. 170 katsoo, että suomalainen järjestelmä tehostaa kansalaisen yleisten oikeuksien perustuslaillista suojaa.

⁵⁰ Muissa maissa on jouduttu tinkimään valtiosäännön tiukasta tulkinnasta, vaihtelevaan tulkintaperiaatteita tilanteen mukaan ja kehittelemään hätäoikeusteoriaa.

⁵¹ Tekstissä seurataan *Kastarin* esitystä Lm 1960 s. 77—79.

määräiseksi ajaksi tai väliaikaisesti osoittamatta kuitenkaan, mitä kohtia muutos koskee. Valtuus- ja poikkeuslait on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vielä tulee po. säätämisyjärjestystä käyttää⁵² dekonstitutionalisoinnissa, so. muutettaessa jonkin perustuslaissa säännellyn asian säätämisyjärjestyksen hierarkkinen korkeus pysyvästi tavallisen lain tasolle.⁵³

Dekonstitutionalisointia voidaan pitää sellaisena valtiosäännön murtamisen erikoistapauksena, joka on säädetty pysyväksi. Lailla, jolla säädettiin, että eräät sotapalvelusta koskevat säännökset eivät ole perustuslain luontoisina pidettävä 17. 12. 1918/175, dekonstitutionalisointiin tietyt perustuslakisäännöksinä pidetyt pykälät. Nykyisin dekonstitutionalisointi tapahtuu useimmiten siten, että pykälää ei yksilöidä, vaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla määrätään, että tietyistä kysymyksistä voidaan dekonstitutionalisoidulta osin säätää vastaisuudessa tavallisella lailla.⁵⁴ Tällaisia lakeja ovat esim. L vastikkeamaan luovuttamisesta yleistä tietä varten toimitettavan tilusjärjestelyn yhteydessä 21. 5. 1954/246, L alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten 16. 8. 1958/369, L poikkeuksesta porvariston ja kaupunkien erioikeuksiin 12. 12. 1958/481, L eräistä vesien käyttö-

⁵² Oma ongelmansa on, voidaanko perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttää silloinkin, kun se ei perustuslakien muotovaatimusten takia ole välttämätön. Tästä lausuu sattuvasti *Björkstén*, DL 1930 s. 107: »Om ock R. O. kanske inte innehåller ett absolut förbud emot att handlägga ett lagförslag i grundlagstiftningsordning utom då det är obligatoriskt, är det dock uppenbarligen inte meningen, att grundlagsförfarandet i onödan skall tillämpas.» Vrt. myös *Puhakka*, Lm 1925 s. 142 s. Hän katsoo, että jos HM:ssä määrätään jostain asiasta säädettäväksi lailla, tällä ei tarkoiteta eikä voida kieltää säätämästä asiasta myös perustuslailla.

⁵³ *Kastari*, Lm 1960 s. 78 kirjoittaa perustuslain luonteen ottamisesta pois joiltakin seikoilta. Olisi ehkä tarkempaa puhua pelkästään tietyn kysymyksen sääntelyjärjestyksen hierarkkisen korkeuden muuttamisesta, mistä johtuu myös muodollisen lainvoiman muuttuminen. Dekonstitutionalisointi koskee tietenkin vain perustuslakia eikä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettua lakia. Dekonstitutionalisoinnista ks. myös *Erich*, Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I s. 96 s. ja s. 117; *sama*, Lagstiftningsakter s. 11: »En lagstiftningsakt kan hafva till uppgift endast att vare sig upplyfta eller nedlyfta en rättssats till en annan kategori»; *sama*, II s. 214, *Kastari*, Lm 1960 s. 948 s.; *sama*, Lm 1963 s. 295 s. alav. 14, mistä ilmenee, että dekonstitutionalisointi voidaan suorittaa yhtä hyvin perustuslailla kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla.

Delegation erottaa dekonstitutionalisoinnista se, että viimeksi mainitussa laissaättäjä itse muuttaa oikeusnormien hierarkiaa pysyväksi tarkoitettulla tavalla.

⁵⁴ Dekonstitutionalisoiavassa laissa voidaan määrätä ne puitteet, joissa tavallisen lain tulee pysyä, L elokuvien ennakotarkastuksesta 29. 11. 1945/1175.

mistä varten myönnettävistä oikeuksista 19. 5. 1961/266 tai L maanmittaustoimituksessa tapahtuvasta vesijätön luovuttamisesta 30. 12. 1961/593.

Menettelyä voidaan vielä kehittää siten, että alunperin jaetaan aineisto eduskunnalle annettavassa lakiesityksessä kahteen lakiin: toiseen on otettu ne säännökset, jotka tarvitsevat perustuslainsäätämisyjärjestystä, toiseen kaikki muut.⁵⁵ Näin meneteltiin esim. maankäyttölainsäädäntöä annettaessa ja sijoitettaessa asutusmaan pakkolunastusta koskevat säännökset perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyyn lakiin valtion maan käyttämisestä ja maan pakkolunastamisesta maankäyttölain tarkoituksiin 16. 8. 1958/359.

⁵⁵ Ks. esim. HEs 54/1957 Vp silakkakaupan järjestelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä ehdotus sisälsi vain säännöksen, jonka mukaan kalastajien muodostamalle yhteenliittymälle voidaan, niin kuin siitä laissa erikseen säädetään, antaa myös yksinoikeus vastaanottaa myyntiä varten kaikki se silakka, joka yhteenliittymän alueella tuodaan maihin tai muutoin sinne tuoreena kuljetetaan. Tämän lain yksinomaisena tarkoituksena oli valtuuttaa eduskunta hyväksymään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus, laki silakkakaupan järjestelystä, mikä sisälsi kaikki kysymyksen järjestelyä koskevat aineellisoikeudelliset säännökset. — Esitys jäi lepäämään eikä sitä lopullisesti hyväksytty.

J. K. Paasikiven ehdotuksessa maanhankintalainsäädännöksi oli säännösaineisto samoin jaettu kahden lain kesken, *Haataja*, Lm 1950 s. 532. Sen sijaan esim. hallituksen esityksessä väestönsuojelulaksi 90/1957 Vp ei pidetty asianmukaisena hajoittaa säännöksiä kahteen eri lakiin, vrt. toisin L yksityisten suoritettavista väestönsuojelutoimenpiteistä ja niiden kustannuksista 30. 10. 1939/375.

Kastari, Lm 1960 s. 956 s. huomauttaa siitä, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettua lakia voidaan myöhemmin yrittää muuttaa pitemmälle meneväksi kuin VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä annettu laki edellyttää. Järjestämällä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain sisältö riippuvaksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitellystä laista voitaisiin perustuslainsuoja tehdä merkityksettömäksi viimeksi mainittua lakia muuttamalla. Esimerkkeihin viitaten hän katsoo, että (s. 960) säännösten jakaminen kahteen lakiin ei suinkaan aina selvennä perustuslainsäätämisen- ja tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien säädösten rajaa. *Estlander* (HEs 14/1939 Vp laiksi sotatilasta annetun lain muuttamisesta, perustuslakivaliokunnan mietintöön 3/1939 Vp liitetty IV vastalause) katsookin, että laissa puolustusvalmiuden tehostamisesta sodanvaaran uhatessa 16. 6. 1939/193 tarkoitetaan sotatilalain 10—50 §:iä sen sisältöisenä kuin ne olivat po. lakia säädettäessä.

Samanlainen vaara on havaittavissa myös silloin — tosin säädöshierarkiassa yhtä tai kahta astetta alemmalla tasolla —, kun säädetään valtuuslakeja. Kun kummassakin tapauksessa on kysymys perustuslakiin poikkeuksen tekävän lain yksityiskohtaisuudesta ja tarkkuudesta, viitataan tässä yhteydessä ainoastaan valtuuslakien kohdalla (VII) olevaan tarkasteluun.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10. 11. 1933/276 määrättiin, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies, kuitenkin heidän toimivaltaansa supistamatta, voidaan lailla vapauttaa velvollisuudesta suorittaa eräitä sellaisia tehtäviä, jotka eivät hallitusmuodon mukaan kuulu kummankaan yksinomaiseen toimivaltaan. Tämän lain antamisen jälkeen oli mahdollista säätää L valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä 10. 11. 1933/275 tavalisessa säätämisyjärjestyksessä. Viimeksi mainittua lakia ei voitu laillisesti antaa, ennen kuin ensiksi mainittu laki sai muodollisen lainvoiman. Kun muodollinen lainvoima ei edellytä lain julkaisemista, oli mahdollista antaa lait samana päivänä ja julkaista ne samalla asetuskokeelman lehdellä. Kuitenkaan ei epäselvyyksien välttämiseksi olisi saanut numeroida säädöksiä siten, että se säädös, jonka olemassaolo on toisen edellytys, saa suuremman asetuskokeelman numeron.

Mikäli ainoastaan tietty säännös laissa aiheuttaa perustuslainsäätämisyjärjestyksen käytön, on laki kokonaisuudessaan käsiteltävä sanotussa järjestyksessä.⁵⁶ Po. järjestyksessä säädetyn määräaikalain jatkaminen on myös käsiteltävä samassa järjestyksessä.

3. PERUSTUSLAKIEN TULKINNASTA JA PERIAATTEISTA

A. Perustuslakien tulkinnasta

Lakien tulkinta on oikeusteorian keskeisimpiä ongelmaryhmiä. Jokainen oikeustieteen harjoittaja joutuu työssään tietoisesti tai vaistonvaraisesti, nimenomaisesti tai asiasta mainitsematta, ottamaan kannan laintulkinnan periaatekysymyksiin — siitä puhumattakaan, että lakimiehen toiminta käytännön oikeuskysymystä ratkaistaessa on olennaisesti säädösten tulkintaa.

Oikeuden käsittäminen hierarkkiseksi normijärjestelmäksi tarkoittaa implisiittisesti, että valtiosääntölait ovat aukollisia ja pääpiirteittäin kirjoitettuja sekä että niiden postiivisoikeudellisia perusnormeina tuleekin olla ylimalkaisia. Valtiosääntö merkitsee kansakunnan yhteiselämälle merkittävimpien organisatoristen ratkaisujen kirjoittamista lain muotoon (s. 134 s.). Se toteutetaan ja konkretisoidaan käytännössä

⁵⁶ Ks. *Erich* II s. 211; *Wrede*, 1917 II Vp ptk. s. 964; *Hakkila* s. 573.

laeilla, asetuksilla jne. Valtiosääntö on pääasiassa organisatorinen, toimivaltaa sääntelevä oikeusjärjestyksen osa; näin on asianlaita varsinkin Suomessa, missä esimerkiksi kansalaisen perusoikeudet on verraten niukkasanaisesti otettu perustuslakeihin.

Valtiosäännölle on mainituista syistä ominaista ylimalkaisuuden ja epämääräisyyden piirre.⁵⁷ Lainsäätäjä voi johdonmukaisesti toimien vaikuttaa ratkaisevalla tavalla valtiosäännön tulkintaan toteuttaessaan ja konkretisoidessaan valtiosääntöä. Valtiosäännön kirjain jättää monissa tapauksissa useampia tulkintamahdollisuuksia avoimiksi, ja tulkintaperiaatteita alkaa kehittyä. Tutkijat näyttävät ottaneen työhypoteesikseen, että useissa kysymyksissä on tarkkarajainen ja yksityiskohtainen tulkinta pelkästään valtiosäännön nojalla käytännöllisesti katsoen mahdollonta.⁵⁸ on tyydyttävä yleisempiin lopputuloksiin ja tulkittava niiden perusteella kutakin tapausta in casu.

⁵⁷ Tämä piirre korostuu varsinkin silloin, kun pyritään löytämään tiettyjä pysyviä standardeja perustuslain säännöksen tulkittamiseksi. Muiden kriteerien puuttuessa on useasti pakko korottaa ilmeinen arvoarvostelma mittariksi. Esimerkiksi HM:n 66:2 §:n tulkinnassa on otettu lainsäätämisyjärjestyksen kriteeriksi se, minkälainen tulo- ja menoarvion ulkopuolelle perustettava rahasto on suuruudeltaan verrattuna vuotuisen tulo- ja menoarvioon. Ks. esim. perustuslakivaliokunnan 17. 4. 1957 antamaa lausuntoa numero 3 (HEs 24/1957 Vp laiksi vientimaksusta): »Mikäli rahasto muodostettaisiin niin suureksi, että se käytännössä olennaisella tavalla siirtäisi eduskunnalle hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa budjettioikeutta valtioneuvostolle, edellyttää sen perustaminen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä säädettyä lakia.»

⁵⁸ Tämä ilmenee niissä kysymyksissä, joita koskevia perustuslain säännöksiä on käytännössä jouduttu eniten soveltamaan: perusoikeuksien ja vallanjoon tulkinnassa. Oikeustieteen on ollut vaikea löytää vähänkin täsmällisiä kriteereitä sen selvittämiseksi, miten pitkälle perustuslait suojaavat kansalaisten perusoikeuksia tai miten valtion tehtäväpiirit erotetaan toisistaan.

Viimeksi mainittua ongelmaa käsitellään myöhemmin (VI. 1.) Mitä perusoikeuksiin tulee, Merikoski huomauttaa, Julkisoikeus I s. 37, että raja perustuslainvoimaisten ja vain tavallisen lain varassa olevien oikeushyvien välillä on epämääräinen. Se ei määräydy oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan kysymyksessä on lähinnä aste-ero: vähäisemmät kajoamiset perusoikeuksiin voidaan suorittaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, syvällisempi puuttuminen voidaan suorittaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Yksityistapauksittain suoritettavassa harkinnassa on kiinnitettävä huomio myös lainsäädäntötoimen tarkoitukseen, hyvitykseen ja oikeusturvakeinoihin. — Vallanjakoa tutkiessaan Merikoski ei voi käyttää edellä selostettua »suhteellisuusperiaatetta» riittävästi hyväkseen, vaan hänen on pakko etsiä uusia kriteereitä. Hän lähtee (Oikeussuojajärjestelmä I s. 13) aineellisesta vallanjoon käsitteestä, turvautuu teleologisiin näkökohtiin (s. 16 s.) ja käyttää lopuksi myös muodollisia näkökohtia apuna (s. 18) sen

Valtiosääntö — niin kuin jäävuori — on vain osittain välittömästi nähtävissä. Se on mitattavissa ja tunnistettavissa kokonaisuudessaan vasta tunkeutumalla niihin valtiosäännön säännösten edellytyksiin, jotka ovat pinnan alla. Tällöin ovat useat menettelytavat tarpeen ja käytettävissä. *Marcic* lausuu, että valtiosääntöoikeudessa tulkinnan tulee olla objektiivis-teleologista.⁵⁹ Tulkintaohjeita on saatavissa positiivisen valtiosääntöoikeuden edellytyksistä eli instituutioiden ja ajatustapojen historiasta, oikeuslogiikasta ja -ontologiasta, sosiologisista näkökohdista ja etenkin valtiosäännön käsitemaailman perustana olevista oikeusteoreettisista ratkaisuksista *Maunz* mainitsee taas, että valtiosäännön tulkinnassa on käytettävä hyväksi säännöksen systemaattista asemaa, sen tarkoituksiperää, ajatusyhteyksiä, valtiosäännön tarkoitusta ja rakennetta jne.⁶⁰

Mainittujen tutkijoiden tulkintalähtökohdat ovat hyvin monipuoliset. Vastakkainen käsitys on *Kelsenillä*, joka pyrkii lähinnä muodollisloogiseen tulkintaan. *Kelsenin* tulkinta Yhdistyneiden Kansakuntien perussäännöstä⁶¹ johtaa kuitenkin monin paikoin käytännöllisiin vaikeuksiin ja osoittaa hänen tulkintatapojensa rajoitukset.

Varsinkin valtiosääntö perustuu ihmisten arvokkaimpina pitämiin arvoihin, etupäässä poliittisluontoihin arvostuksiin. Tästä syystä lie-nee antoisin ja parhaiten valtiosäännön tosiasiallista asemaa selventävä sellainen tulkinta, mikä on halukas porautumaan aina asenteihin ja arvostuksiin saakka. Valtiosääntö ei ole läpikotaisin looginen asiakirja, vaan ihmisten yhteiselämän sääntöjä koskevien erilaisten käsitysten välinen kompromissi.

selvittämiseksi, miten hallinto- ja lainkäyttötoimet on erotettavissa toisistaan. Näennäisestä kontradiktorisuudestaan huolimatta menettely soveltuu voimassa olevaan oikeuteemme, koska vallanjako on käsitettävä sekä muodollisesti että aineellisesti. Vrt. myös *Kastari*, Lm 1948 s. 293 ja s. 316.

Hetemäki, 1946 Vp ptk. s. 1849 ss. käytti puheenvuoron, missä hän Merikosken ja Kairan kantaan vedoten pyrki osoittamaan, että yksilön henkilökohtaisen vapauden vakavampi, syvempi loukkaus edellytti vastaavasti hierarkkisesti korkeampaa oikeussääntöä.

Ks. myös alav. VI 57—58.

⁵⁹ Ks. *Marcic*, Juristische Blätter 1961 s. 394 s.

⁶⁰ Ks. *Maunz*, Deutsches Staatsrecht s. 50 s.

Jägerskiöld, Allmän förvaltningsrätt s. 3 lausuu, että tieto oikeussääntöjen, yleisten periaatteiden ja metodien aatehistoriasta samoin kuin niiden poliittisesta taustasta on tärkeä edellytys niiden tehtävän ja merkityksen realistiselle arvostelulle.

⁶¹ Ks. alaviitettä I 57.

Oikeustiede on luonnollisesti joutunut mukautumaan tähän tosiasiassa. Monissa tapauksissa on valtiosäännön mukaisen ratkaisun osoittaminen työlästä, koska tutkija löytää useita mahdollisia ratkaisumalleja, joiden kesken suoritettava valinta on ehkä lähempänä poliittista arvovalintaa kuin tavanomaisin tulkintatavoin tehtävää oikeudellista ratkaisua. Valtiosääntöoikeudessa päästään toisin sanoen hyvinkin nopeasti säädännäisen oikeuden konkretisoitumattomuudesta, »ohuudesta» johtuen tunkeutumaan oikeuden arvoperustaan. Meidän oikeudessamme valtiosääntöoikeuden omalaatuisuutta tässä suhteessa korostaa vielä se, että Suomessa ei ole valtiosääntötuomioistuinta, vaan valtiosäännön vartijana toimii poliittisesti kokoonpantu elin, eduskunnan perustuslakivaliokunta. Tämä seikka voi myös suuresti edistää valtiosäännön tulkintaa mukauttamalla valtiosääntöä muuttuviin tarpeisiin, mikäli valiokunta uskaltautuu nimenomaan arvokysymyksissä suorittamaan tulkinnalle tarpeellisia arvovalintoja osviitaksi.⁶²

Sille, joka vakaasti pyrkii laillisuusharkinnassa yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteen soveltamiseen, valtiosääntöoikeuden läheinen yhteys poliittisiin arvostuksiin saattaa tuottaa melkoisia vaikeuksia tulkinnassa. Mikäli taas omaksutaan eräässä artikkelissa esittämäni käsitys laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta,⁶³ voidaan luontevammin oivaltaa ja hyväksyä useamman vaihtoehtoisen tulkintamallin olemassaolo. Eri ratkaisumalleja esittäessään ei tulkitsija saa tietenkään kieltäytyä samalla perustellusti esittämästä, mikä ratkaisu hänen käsityksensä mukaan on parhaiten oikeusjärjestykseemme soveltuva. Arvoilla ladattuja oikeusnormeja tulkittaessakin olisi pyrittävä löytämään ne invarianssit, säännönmukaisuudet, joita on havaittavissa esim. lainsäätäjän kannanotoissa.

Herlitz toteaa, että valtiosääntöoikeudessa tulkinta on tavallista vaikeampaa, koska säännökset ovat vanhoja, niiden sisältö abstraktista ja monet valtiosäännön kirjaimelle tuntemattomat ilmiöt, kuten tapa- ja hätäoikeus, ongelmallisia.⁶⁴ Tästä huolimatta valtiosäännön olisi kyettävä toimimaan muuttuvissakin oloissa oikeusjärjestyksen perusnormina. — Perustuslakien tulkinnassa onkin havaittavissa selvää huojun-

⁶² Periaatteellisesti hyvin tärkeitä ratkaisuja tehdessään valiokunta tavallisesti pyytää käyttämiltään asiantuntijoilta kirjalliset lausunnot, vrt. ETyöjärj. 16 §.

Valiokuntien lausuntojen tulee olla asiallisen ytimekkäitä eikä niissä ole tilaisuutta yksityiskohtaiseen tieteelliseen argumentointiin, ks. ETyöjärj. 23 §.

⁶³ Ks. *Sipponen*, Lm 1965 s. 209 s.

⁶⁴ Ks. *Herlitz* II s. 77 s.

taa ja muuttumista ajan vaatimusten mukaisesti. Vaikka Herlitzin lausuma sopii nimenomaan hänen tarkoittamaansa Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuotoon, on sillä kantavuutta myös meidän maassamme.

Kirjoitetun valtiosäännön perustana olevien asenteiden ja arvostusten muuttuminen aiheuttaa valtiosäännön tulkinnalle erityisiä vaikeuksia, koska valtiosääntöoikeuden kirjain muuttuu hitaasti. Käsitteiden alkuperäinen sisältö kuluu ja haalistuu, käsite voi vähitellen saada uuden merkityksen. Ellei oikeustieteen käsite enää vastaa muuttunutta oikeustodellisuutta,⁶⁵ on oikeustieteen tehtävänä luoda uusia käsitteitä. Samoin on valtiosääntöoikeuden tulkinnassa pakko ottaa huomioon käsitysten ja käsitteiden vähittäinen muuttuminen. Mikäli muuttuminen tapahtuu hitaasti, vuosikymmenien kuluessa, sitä vastaan ei tavallisesti ole erityistä huomautettavaa. Eri asia on, että kireän kriisin aikana saattaa ilmetä äkillinen tarve tulkita perustuslakia väljemmin kuin rauhanomaisina aikoina. Vastakkaisten oikeuskäsitysten ristiaallokko saattaa myös luoda tilanteen, joka on oikeudellisesti varsin vaikeasti kuvattavissa ja tulkittavissa. Näin tapahtui Suomessa vuosina 1917—1918.

Tuomioistuimet joutuvat käytännössä kovimmin tuntemaan sen paineen, minkä alaiseksi yhteiskunnan ja sen henkisen perusasenteen muuttuminen sekä etenkin äkilliset kriisitilanteet asettavat valtiosäännön tulkinnan. Selvimmin tämä on havaittavissa niissä maissa, joissa tuomioistuimet toimivat valtiosäännön vartijoina, etenkin Yhdysvalloissa.⁶⁶ Tuomioistuimilla on ollut yleensä taipumus kriisitilanteissa tulkita valtiosääntöä hallituksen valtaoikeuksia laajentavaan suuntaan. Näin on käynyt myös monissa tapauksissa delegoidun lainsäädännön jouduttua tuomioistuinten tarkastettavaksi.

Kastari huomauttaa siitä, että maamme valtiosääntö antaa joustavuudessaan lainsäätäjälle mahdollisuuden perustuslainsäätämisyjärjestyksessä valtiosäännön edellyttämällä tavalla muuttaa oikeusjärjestystä poikkeuksellisesti, niin että tarvittava poikkeus valtiosääntöön voidaan kiireellisesti suorittaa.⁶⁷ Tästä aiheutuu vuorostaan, että tuomioistui-

⁶⁵ Vrt. *Tammelo* s. 20 s.

Marcic, *Juristische Blätter* 1961 s. 395 huomauttaa siitä, että vaikkakin tulkinta voi ja sen tulee muuttua yhteiskunnan henkisen perusrakenteen muuttuessa, se on kuitenkin sidottu valtiosäännön objektiiviseen tarkoitukseen.

⁶⁶ Tulkinnan muuttumisesta Yhdysvalloissa ks. *Wheare*, *Modern constitutions* s. 155 ss.

⁶⁷ Ks. *Kastari*, *Lm* 1948 s. 306 s. ja s. 313—315. Vrt. myös *sama*, *Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja* s. 143.

millä ja hallintoviranomaisilla ei ole edes poikkeuksellisissakaan tilanteissa aihetta eikä oikeutta tulkita valtiosääntöä toisin kuin aikaisemmin. Tarvittavan poikkeuksen tekeminen oikeusjärjestykseen kuuluu lainsäätäjälle, joka voi ja jonka tulee pyrkiä nojaamaan muodollisiin, kiinteisiin ja selvästi oikeudellisiin näkökohtiin.⁶⁸

Valtiosäännön luonne perusnormina vaatii myös, että valtiosäännön tutkijat seuraavat tiiviisti lainsäädäntöä ja valtiokäytäntöä. Maamme perustuslakeja on muutettu erinomaisen harvoin, mutta perustuslainsäätämisyjärjestystä on käytetty sitäkin useammin. Vasta nyt, maamme oltua jo lähes viisikymmentä vuotta itsenäisenä, alkanee valtiosääntömme tärkeimpien pykälien merkitys olla kaikin puolin selvillä.⁶⁹ Perustuslakien tulkinta ei voi olla massatuotantoa, vaan kussakin tapauksessa on tarkoin tutkittava säännöksen käyttöedellytykset ja historiikki sekä myös sen konkretisointi eriasteisilla oikeussäännöillä.

Säännöksen tulkinnassa on sen tarkoituksella keskeinen merkitys.⁷⁰ Ilmaisun tulisi vastata tarkoitusta. Säännöksen tarkoitus voi täydentää säännöksen kirjainta, mutta ellei kirjain vastaa tarkoitusta — ja ainakin jos se on suorastaan sitä vastaan, — jouduttaneen valtiosääntö-oikeudessa antamaan etusija säännöksen kirjaimelle.⁷¹ Tämä johtuu siitä, että perustuslaki on kaiken muun vallankäytön organisatorinen

Käsiteltäessä HEs 56/1956 Vp huumausainelaiksi perustuslakivaliokunta antoi 19. 10. 1956 lausunnon numero 3. Siihen liittämässään eriävässä mielipiteessä *Kyttä* huomautti, että lausunnon neljännessä kappaleessa katsottiin voimakkaiden kansanterveydellisten etujen vaativan po. lain säätämistä. *Kyttä* piti tätä käsitystä sinänsä oikeana, mutta katsoi, että sitä ei olisi ollut syytä tuoda esille kysymyksen ollessa lainsäätämisyjärjestyksestä. Muutoin voitaisiin luulla, että erityisen voimakkaan intressin vaatiessa jotakin lainsäätämistointa laki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä silloinkin, kun se muutoin olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

⁶⁸ Ks. *Kastari*, Lm 1948 s. 314.

⁶⁹ Perustuslakien tulkitsemisen tarkkuuden lisääntymisestä ks. VI. 1—2. Vrt. myös *Kastari*, Lm 1963 s. 310.

⁷⁰ *Kaira*, Lm 1956 s. 638 lausuu, että tulkinnassa on suurempi arvo annettava sille käsitykselle, jonka alaisena normi on säädetty, kuin kirjoittamattomaan oikeuteen perustuvalle teorialle.

Manner, Lm 1959 s. 795—797 tarkastelee laintulkintaoppeja ja lausuu s. 796, että lainsäätäjän tahto ja tarkoitus voivat oikeuttaa ja jopa velvoittaa soveltamaan säännöstä sen sanamuotoa laajemmin. Lainsäädäntö seuraa juuri tällä tavoin yhteiskuntakehitystä.

Ks. tarkemmin *Alanen*, Oikeuslähde s. 58—60.

⁷¹ Vrt. Ruotsin hallitusmuodon 84 §: »Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas.»

perusnormi. Sen, jos minkään normin, tulee olla kirjoitettu niin, että tarkoitus ja sen ilmaus ovat mahdollisimman adekvaattisia. Hallituksen esityksen perustelut samoin kuin valiokuntien mietinnöt, keskustelut ja asiantuntijain lausunnot jäävät vain valtiopäiväasiakirjoihin, mutta lain teksti julkaistaan asetuskokoelmassa kaikkien noudatettavaksi ja leviää sen jälkeen lakiteoksiin ym. julkaisuihin painettuna. Kansalaisen tulee voida luottaa siihen, että lainsäätäjä on tarkoittanut lausua sen minkä on säätänyt. Vuoden 1865 hallitusmuotoesityksen 43 §:ssä lausuttiin: »Grundlag skall, intill dess förklaring deröfver i nu nämnd ordning blifvit gifven, tillämpas efter dess ordalydelse.»⁷² Sana-tarkan tulkinnan rajoituksena ovat kuitenkin yhteiskunnan muuttumisen asettamat vaatimukset, joihin edellä on viitattu.

Perustuslaki tai perustuslait muodostavat kokonaisuuden, oikeusnormien hierarkian ydinosan. Perustuslakien tulisi olla keskenään ristiriidattomia. Mikäli niihin jää ristiriitaisuutta, sitä ei ole aihetta tulkinnalla korostaa. Näin ollen tulkinnassa ei ole syytä irroittaa säännöksiä irti kokonaisuudesta, vaan ne on tulkittava perustuslainmukaisen järjestyksen mielekkäänä osana.⁷³ Mikäli sanamuoto suinkin sallii, on säännös tulkittava niin, ettei se ole vastoin muita perustuslain säännöksiä tai valtiosääntöoikeudellisia periaatteita.⁷⁴ Varmoksi tunnettujen tapausten tulkinnasta saadaan ohjausta epävarmojen tapausten ratkaisemiseksi.⁷⁵ Perustuslakeihin poikkeuksia tekeviä säännöksiä on yleensä tulkittava ahtaasti.⁷⁶ Kun valtiosääntö on vain tärkeimpiä kysymyksiä sääntelevä normisto, ei ole mahdollista soveltaa argumentum e contrario- tulkintakeinoa samanlaisella varmuudella kuin on tapana yksityiskohtaisesti säännellyillä oikeusaloilla.⁷⁷

⁷² Ks. sanamuodosta *Grotenfelt*, *Handlingar* - osa s. 38.

⁷³ Ks. *Klein*, *Übertragung* s. 50.

⁷⁴ Ks. *Weissenbergin komitea*, *Motiv* s. 52.

⁷⁵ Ks. *Castberg* I s. 59.

Ks. myös Saarbrücken Landesarbeitsgericht, *NJW Fundhefte*, *Öffentliches Recht*, *Abteilung 3 Heft X n:o 23*, München & Berlin 1960: »Nur die in der Gesetzesbestimmung zum Ausdruck gekommene Gebotsvorstellung des Gesetzgebers, der aus der Formulierung des Gesetzes erkennbare Sinngehalt ist für die Auslegung des Gesetzes durch den Richter massgebend. Wenn der Gesetzgeber durch Benutzung eines festen Rechtsbegriffs eine Fassung gewählt hat, die seinen Willen eindeutig offenbart, ist für eine abweichende Auslegung kein Raum.»

⁷⁶ *Jügerskiöld*, *Allmän förvaltningsrätt* s. 110 s. huomauttaa, että Ruotsissa on ollut tapana noudattaa tätä tulkintasääntöä, mutta poikkeuksia kansalaisen eduksi ei suinkaan voitane aina tulkita tiukasti.

⁷⁷ *Alanen*, *Lm* 1961 s. 233 s. huomauttaa tästä ja lausuu, että po. tulkinta-

Vaikka valtiosääntöoikeuden alalla tulkinnassa on edellä mainituista seikoista johtuen vaikeampaa kuin monilla muilla oikeuden aloilla päästä varmoihin lopputuloksiin, ei tehtävän vaikeus tietenkään saa aiheuttamaan tehtävästä luopumista. Pikemmin olisi pyrittävä selvittämään säännöksen ideologinen ja teoreettinen perusta, luokittelemaan esiintyneet tapaukset ja kehittämään kriteerejä niiden valtiosäännönmukaisuuden mittaamiseksi. Silloin pääsisimme selville ainakin siitä, missä määrin ja minkälaisia invariansseja valtiosääntöoikeudessa on havaittavissa. Tämänkaltaiseen menettelyyn onkin käytännössä ryhdytty esim. HM:n 61 §:n tulkinnassa (VI. 2.). Vastakkaisena esimerkkinä voidaan mainita HM:n 92 §:n tulkinta. Monet tutkijat ovat sitä mieltä, että tuomioistuimilla ei ole oikeutta tutkia lain perustuslainmukaisuutta, mutta he eivät vie kantaansa johdonmukaisesti loppuun (VIII. 2. A.). *Puhakka* lausuu, että tutkijat pelkäävät oman mielipiteensä äärimmäisiä johtopäätöksiä eivätkä sen vuoksi voi pysyä johdonmukaisina, vaan joissakin tarkemmin määrittelemättömissä tapauksissa kuitenkin tunnustavat tuomioistuimen tarkastusoikeuden.⁷⁸ He eivät toisin sanoen yritä määritellä rajaa kumoukselliseksi leimaamansa lainsäädäntötoimen ja sellaisen lain perustuslainvastaisuuden välillä, mikä ei merkitsisi lain tehottomuutta. — HM:n 92 §:n tulkinta ei kuitenkaan ole täysin rinnastettavissa HM:n 61 §:n tulkintaan, koska tulkittamista olennaisesti helpottavat käytännön tapaukset puuttuvat.

B. Perustuslakien joustavuudesta

Vuonna 1906 valtiopäiväjärjestykseen otettu⁷⁹ kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys antaa Suomen valtiosäännölle omalaatuisen joustavuuden. Valtiosäännön joustavuuteen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin muodollisen muutoksen helppous. Valtiosääntö voi joustaa tapaoikeuden, ylipositiivisten oikeusperiaatteiden, joustavien oikeusnormien ym. keinojen avulla (ks. s. 137 s.). Vaikka Suomen oikeuden omalaatuisuuksien selittämiseen sui generis-näkökannalta onkin suhtauduttava tarpeellisella kriittisyydellä, on myönnettävä *Kastarin* osuneen oikeaan kun hän lausuu, että Suomen valtiosääntö ei ole sen enempää jäykkä kuin joustavakaan, vaan yksinkertaisesti omalaatuinen

periaate pohjautuu ajatukseen lainsäädännön täydellisyydestä. Vrt. käytännössä *Kekkonen*, 1942 Vp ptk. s. 270 s.

⁷⁸ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 138 s.

⁷⁹ Vuoden 1906 VJ:n 60.2 §.

ja kriisitilanteisiin hyvin mukautuva.⁸⁰ Jos kuitenkin valtiosääntöjen jonkinlainen luokittelu jäykkiin ja joustaviin halutaan suorittaa, kuuluisi Suomen valtiosääntö perustuslakien muodollisesta hierarkisesta korkeudesta huolimatta asiallisesti joustavien valtiosääntöjen joukkoon.

Aikaisemmin on lyhyesti viitattu siihen (s. 8), että joustavilla oikeusnormeilla⁸¹ on merkitystä lainsäädäntötekniikassa pyrittäessä

⁸⁰ *Kastari*, Lm 1960 s. 102 s., yksityiskohtaisemmin *sama*, Lm 1950 s. 746 ss. *Kaira*, StvT 1948 s. 131 pitää kiireellistä perustuslainsäätämismahdollisuutta joustavuuden kannalta hyvin tärkeänä.

Ehkä olisi parempi puhua muodollisista kuin jäykistä valtiosäännöistä, koska jaottelun perustana on ollut juuri lähinnä valtiosäännön muuttamisen virallisten muotojen jäykkyys eikä valtiosäännön tosiasiallinen jäykkyys tai joustavuus.

Kun *Wheare* melko yllättävästi s. 131 lausuu, että Suomessa valtiosääntö II maailmansodan jälkeen vielä säilytti joitakin vuonna 1919 annetun valtiosäännön piirteitä, ei lausumaa liene ymmärrettävä niin, että *Wheare* olisi mahdollisesti Suomen oloihin erityisen perehtyneenä halunnut lausua mielipiteensä joustavuudesta aiheutuneiden lukuisten poikkeusten merkityksestä, vaan laskettakoon se ylimalkaisuuden tilille.

⁸¹ *Kastari* kirjoittaa, Lm 1950 s. 749: »Perusoikeudet ovat Suomessa paitsi ulottuvaisuudeltaan laajempia myös rajoiltaan täsmällisempiä ja oikeudellisilta piirteiltään selvempiä kuin nähtävästi muissa maissa. Niinpä ei oppi ns. oikeudellisista standardeista ole saanut Suomessa valtiosäännön perusoikeuksiin sovellettuna erityisempää jalansijaa. Niitä selvitellessä on voitu käyttää traditionaalisia oikeudellisia käsitteitä, vaikka tietysti on myönnettävä, että nuo oikeudet ovat sisällöltään varsin väljiä ja rajoiltaankin tavallista epämääräisempiä.» Vrt. *sama*, Lm 1948 s. 293 alaviite 9.

Suomen HM:n määräykset perusoikeuksista ovat väljyydeltään joustavien oikeusnormien luokkaa. Luultavasti *Kastari* on ajatellut, että Suomen perusoikeusjärjestelmässä hallitusmuodon aste- ja arvoarvostelmia sisältävät normit ovat tulkittavissa tiukasti, että on kehittynyt tiettyjä vakiintuneita ja oikeudellisesti verraten tarkkarajaisia tulkintatapoja, so. joustavia oikeusnormeja tulkitaan laillisuuseikä tarkoituksenmukaisuuskannalta. Mitä mieltä tahansa oltaneenkin joustavien oikeusnormien ja muiden oikeusnormien sekä vapaan ja sidotun harkinnan aste- tai laatuerosta, *Kastari*n lausuma on tosiolojen mukainen. Tulkinnan tiukkuus ei siis johdu siitä, että Suomen valtiosäännössä ei olisi joustavia oikeusnormeja, joita usein nimitetään oikeudellisiksi standardeiksi eikä siitäkään, että nämä olisivat jollain erityisen yksiselitteisellä ja tarkkarajaisella tavalla kirjoitettuja, vaan siitä, että maallemme ominaisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen ansiosta lainsäätäjä on jo poikkeuslakien säätämisvaiheessa ollut pakotettu omaksumaan monissa tapauksissa valtiosääntömme joustaville oikeusnormeille tietyn tulkintatavan, mitä on myöhemmin yritetty johdonmukaisesti seurata.

Kastari on itsekin ollut muovaamassa tällaisia vakiintuneita tulkintatapoja julkaisuillaan ja asiantuntijalausunnoillaan. Erityistä huomiota ansaitsee se, että esimerkiksi omistusoikeuden perustuslainsuojan tulkinnassa on löydetty tietyt kriteerit, jotka verbaalisesti tuntuvat joustavilta, mutta lienevät asiallisesti verraten

eduskunnan työmäärän vähentämiseen ja joustavuuteen. Niiden yksityiskohtaiseen tarkasteluun ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta. On vain *Kivimäen* tavoin huomautettava siitä, että monet valtiosäännön sisältämät säännökset ovat joustavia oikeusnormeja.⁸² Myös on viitattava *Brusiiniin*, joka aivan oikein toteaa, että joustavan oikeussäännöksen täsmennys saattaa tapahtua myös käyttämällä lainsäädännöllistä valtuutusta: lain joustavaa normia täydentää asetuksen normi.⁸³

Kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys antaa mahdollisuuden päättää pikaisesti perustuslakiin tehtävistä poikkeuksista. Mikäli tarpeellinen yksimielisyys asiasta vallitsee, voidaan esimerkiksi lainsäädäntövallan delegoimisesta säätää kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eikä lainsäätäjän, hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten tarvitse venyttää perustuslakien kirjainta kriisitilanteissa siinä määrin, että joudutaan ristiriitaan perustuslain tavanomaisten tulkintatapojen ja sanamuodonkin kanssa.⁸⁴ Kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys tarjoaa toisin sanoen tarpeellisen legaliteettiperusteen hallituksen toimivallan laajentamiseksi erilaisissa kriisitilanteissa. Sen olemassaolo rajoittaa oikeudellisesti mahdollisuuksia hätäoikeuskonstruktion (III. 2. F.) tai säännöksen tulkintaan aikaisemmasta poikkeavalla tavalla. Samoin se vähentää tarvetta valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden syntymiseen (III. 2. E.) esim. lainsäädäntövallan delegaation oikeusperusteeksi.

tiukat. Kastari kirjoittaa, Lm 1950 s. 739, että säännölliseen elämän menoon ja oikeusjärjestyksen normaaliin kehittämiseen kuuluvista toimenpiteistä voidaan säätää tavallisella lailla, vaikka se merkitsisikin tuntuva puuttumista kansalaisen oikeuteen, jopa sen hävittämistä. Siten omaisuuden käyttämis-oikeutta on voitu rajoittaa (s. 740) terveydenhoidollisten, työväensuojelu-, asemakaavoitus-, järjestys- ja monien muiden näkökohtien perusteella. Raja tavallisessa ja perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavan lain välillä on siinä, »missä omaisuusasemaan puuttuminen lakkaa olemasta säännölliseen elämän menoon kuuluvaa ja on siis arvioitava poikkeukselliseksi, epänormaaliksi.» Nämä kriteerit kertautuvat myöhemmin useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, ks. verolaille asetetuista vaatimuksista VI. 2. B.

⁸² *Kivimäki*, Lm 1950 s. 306 s. viittaa Hedemanniin, jonka mukaan valtiosääntöoikeudelle ominaisia yleislausekkeita ovat »yhteisen edun» tai »yleisen järjestyksen ja turvallisuuden» yleislausekkeet. M.t. s. 310 *Kivimäki* mainitsee, että HM:n 6.3 §:ään sisältyy yleislauseke.

⁸³ Ks. *Brusiin*, DL 1938 s. 287 s.

⁸⁴ Näin *Kastari*, Lm 1950 s. 746 s.

Kun Suomessa käytetään kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä, muualla joudutaan venyttämään periaatepykäliäkin, vrt. *Herlitz*, Svenska statsrättens grunder s. 29 ja s. 117.

C. Valtiosääntöoikeudellisista periaatteista

Valtiosäännön periaatepykälät. Useasti on huomautettu siitä, että valtiosäännön kaikki osat eivät ole yhtä tärkeitä.⁸⁵ Toiset ovat ilmaus siitä perusnäkemyksestä, jolle poliittinen elämä perustuu; toiset ovat taas teknillisluontoisia, organisatorisia tai molempia. Edelliset käsittelevät yleistä äänioikeutta, lainsäädäntövaltaa, kansalaisten perusoikeuksia, ministerien vastuunalaisuutta, vallanjakoa jne.

Schmitt katsoo, että ns. periaateratkaisut — onko valtio tasavalta, tuleeko hallituksen nauttia parlamentin luottamusta jne. — ovat valtiosääntö varsinaisessa mielessä.⁸⁶ On erotettava toisistaan *Verfassung* ja *Verfassungsgesetz*. Ainoastaan jälkimmäisiä voidaan muuttaa valtiosäännön muuttamisen järjestyksessä. *Ross* vuorostaan katsoo, tosin normilooogisin perustein, että valtiosääntöön sisältyvät valtiosäännön muuttamisjärjestyksestä koskevat säännökset eivät ole muutettavissa edes itse määräämässään järjestyksessä.⁸⁷

Luonnollisestikin valtiosääntöön sisältyy merkitykseltään erilaisia säännöksiä. Kysymys on vain siitä, olisiko niistä säädettävä eri tavalla kuin muista.

Merikoski sivuaa⁸⁸ *Schmittin* ajatuskulkuja ja huomauttaa, että Suomen valtiojärjestyksen osalta poliittinen perusratkaisu sisältää mm. seuraavan lausuman: Suomi on tasavalta, jossa eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa. *Merikoski* ei löydä valtiosääntöoikeudestamme tukea sille ajatukselle, että jotkin hallitusmuodon osat olisivat muita

⁸⁵ Ks. esim. *Castberg* I s. 43.

⁸⁶ Ks. *Schmitt*, *Verfassungslehre* s. 23 ss., s. 44, s. 75 s. ja s. 82. *Vrt. Andenaes*, *Statsförfatningen* s. 33 s.

⁸⁷ Ks. *Ross* I s. 155—160. Hän myöntää, että tarkoitettu looginen este ei ole käytännössä vaikuttanut.

⁸⁸ Ks. *Merikoski*, *Lm* 1932 s. 110 ss. *Tammio* lausuu sattuvasti s. 39, että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voidaan muuttaa valtiosäännön perusteita ja lainsäätämisyjärjestyksistäkin sekä voimassa olevia toimivaltaroja, mutta muutosta noudatetaan vain jos sillä on yleisen oikeusvakaumuksen kannatus.

Varsin mielenkiintoinen ja teoreettisesti vaikea on kysymys siitä, voitaisiinko kirkolliskokouksen aloitemonopoli kirkkolakia koskevilla asioissa samoin kuin Ahvenanmaan itsehallintolain mukainen maakuntapäivien suostumus Ahvenanmaan itsehallintolakien muutoksiin poistaa VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä ilman po. elimien omaa suostumusta. Autonominen toimivalta on aina periaatteessa poistettavissa, mutta näissä tapauksissa se on saanut positiivisoikeudellisen takeen. Viittaan ainoastaan *Kastarin* kirjoituksessa *Lm* 1963 s. 300 alaviite 25 mainittuun kirjallisuuteen.

pyhempiä ja suojattuja HM:n 95 §:n vahvistamaa perustuslain muuttamisjärjestystä vastaan. Merikoski katsoo, että valtiomuodonkin muuttaminen kävisi päinsä täysin laillisesti käyttämällä voimassaolevien perustuslakien mukaista perustuslainsäätämisyjärjestystä. Sitäpaitsi olisi vaikea erottaa, mikä olisi varsinainen valtiosääntö, mikä vain valtiosääntölaki.⁸⁹

Merikosken mielipide on Suomen oikeuden mukainen ja sen vahvistaa jatkuva valtiokäytäntö. Suomen oikeudessa on pouvoir constituant-oppi tuntematon ja on totuttu siihen, että eduskunta käyttää kailta osin perustuslakeja säätävää ja muuttavaa valtaa.

Valtiosäännön henki ja periaatteet. Valtiosäännön tulkinnessa viitataan useasti valtiosäännön henkeen tai valtiosäännön periaatteisiin. Toisaalta suhtaudutaan torjuvasti tämänkaltaisten »oikeuden ulkopuolisten» tulkintaperiaatteiden tuomiseen valtiosääntöoikeuteen. Olisiko mahdollisesti löydettävissä tiettyjä periaatteita, joissa oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla valtiosäännön perustana oleva ideamaailma saisi ilmaisunsa? Olisiko mahdollisesti sellaisiakin periaatteita, joihin ei

⁸⁹ Oikeusministeriö pyysi 14. 9. 1945 Helsingin yliopiston lainopillista tiedekuntaa sotaan syyllisten rankaisemisesta annetun lain (12. 9. 1945/890) 2 §:n nojalla kiireellisesti toimittamaan sotasyylisyysoikeuden jäsenen ja varajäsenen vaalin. Tiedekunta suoritti vaalin kokouksessaan samana päivänä. Pöytäkirjan 19 §:ään liittämässään lausunnossa Merikoski kirjoitti mm. seuraavaa: »Po. lailla on oikeudenkäyttö pantu palvelemaan täytäntöönpanoa. On säädetty tiettyihin henkilöihin kohdistuva ja määrättyjä jo tapahtuneita tekoja tarkoittava retroaktiivinen rikoslaki. Näin on syrjäytetty eräitä länsimaisen oikeusyhteisön ja Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen keskeisiä periaatteita. Tosin on tämä syrjäyttäminen tapahtunut muodollisesti oikeassa järjestyksessä säädetyllä lailla. Mutta lainsäätäjäkään ei ole onnipotens.» Merikoski katsoi, erityisesti ottaen huomioon lain syntymistavan, että lainsäätäjä oli ylittänyt lakia säätäessään toimivaltarajansa, ja kieltäytyi ottamasta osaa sotasyylisyysoikeuden jäsenen ja varajäsenen valitsemiseen. »Alistuminen noudattamaan tätä lakia merkitsisi vaarallista ennakkotapausta, se merkitsisi varauksetonta sen kannan omaksumista, että kaikilla lain muotoon puetuilla lainsäädäntöelinten julkilausumilla on velvoittava voima.» Lausunnossa todettiin vielä, että puheena olevat repressaalit olisi voitu ja pitänytkin toteuttaa välirauhansopimuksen täytäntöönpanolakiin nojautuvalla asetuksella.

Puheena olevaa lakia vastaan ei siis ollut muodollisessa suhteessa muistuttamista, mutta sille olisi täytynyt löytyä erityinen ylipositiivinen oikeutus; mielestäni tällainen on löydettävissä esim. *salus publica suprema lex-ajatuksesta*. Merikosken kanta ei välttämättä ole vastoin hänen aikaisemmin esittämänsä, vaan tarkoittaa osoittaa, että tietyillä valtiosääntöoikeudellisilla periaatteilla, jotka eivät ole — kuten lakien takautumiskielto sinänsä — saaneet edes perustuslain nimenomaista suojaa; voisi olla kirjoitettua valtiosääntöoikeutta suurempi pyhyys.

voitaisi puuttua edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä? Merikosken antama alaviitteessä 89 selostettu lausunto näyttäisi tällaista enteilevän, joskin voidaan sanoa, että lausunto annettiin täysin sui generis-tilanteessa.

Rekola näyttää eräässä lausunnossaan lähtevän siitä käsityskannasta, että joitakin hallitusmuodon periaatteita ei olisi mahdollista järkyttää edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁹⁰ Sellainen tapaus olisi kysymyksessä, kun vuotta kauemmin voimassa olemaan tarkoitettu verolaki säädetään perustuslain vastaisena VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä; tällöin saatetaan helposti rikkoa hallitusmuodon turvaamaa yksilön omaisuudensuojan periaatetta vastaan. *Rekola* lausuu kuitenkin: »Muodollisteknillisesti tällainen lainsäädäntö voitaneen kuitenkin katsoa päteväksi».⁹¹ Tämä riittääkin oikeusnormien hierarkian kannalta. VJ:n 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä säädetty laki on tarkoitettussa tapauksessa kaikilta osiltaan yhtä pätevä ja sillä on samanlainen oikeudellinen voima kuin millä muulla tahansa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Tässäkin suhteessa Suomen oikeus näyttää omaksuneen positiivisoikeudellisen kannan: eduskunnalla on kompetenssi-kompetenssinsa (s. 139) perusteella oikeus säätää kaikista valtion toimialaan kuuluvista kysymyksistä.

Valtiosäännön hengellä ja periaatteilla voidaan tarkoittaa yksinkertaisesti niitä arvoja ja arvostuksia, joiden ilmaus valtiosääntö on. Kun tunnustetaan valtiosäännön arvoperusta, joudutaan edellä (s. 364 ss.) mainituin tavoin tulkinnessa ottamaan huomioon ne erityiset arvot ja olot, jotka ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat valtiosäännön sisältöön. Kysymys valtiosäännön hengestä tai periaatteista pelkistyy niitä koskevaksi ongelmaksi. Ennen kaikkea on kysymyksessä sen seikan selvittäminen, missä määrin jotain positiivisen oikeuden säännöstä voidaan pitää tietyn arvostuksen ilmauksena ja miten tieto siitä vaikuttaa säännöksen tulkintaan. Tässä mielessä voidaan puhua valtiosäännön hengestä ja periaatteista sekä tutkia niitä. Sen sijaan on varottava olettamasta, että voitaisiin johtaa välittömiä oikeusvaikutuksia tai vastarinnan oikeutta ajasta ja paikasta riippumattomista ylioikeudellisista valtiosääntöperiaatteista.⁹²

⁹⁰ Ks. *Rekola*, Lausunto 2. 5. 1962.

Ks. myös *Tuurnan* samansuuntaisia käsityksiä, 1944 Vp ptk. s. 1365.

⁹¹ Ks. *Rekola*, Lausunto 2. 5. 1962.

⁹² Ks. *Jägerskiöldin* lausumaa alav. II 164. Hän jopa varoittaa käyttämästä ratkaisun perusteluina voimassa olevan positiivisen oikeuden kanssa samanveroisina jul-

Tutkimukseni kannalta ovat erityisen mielenkiintoisia ns. oikeusvaltioperiaate ja hätäoikeuden periaate, joita käsitellään seuraavassa erikseen.

Oikeusvaltiokäsitys. Suomi katsotaan oikeusvaltioihin kuuluvaksi.⁹³ Tätä koskevan yleisluontoisen lausuman lisäksi oikeustieteellisissäkin tutkimuksissa on harvoin syvennytty tutkimaan, mitä kaikkea oikeusvaltiolla oikein tarkoitetaan. Edellä on tosin jo selvitelty kysymystä yleiseltä kannalta (s. 190 s.), mutta olisi mielenkiintoista tietää, onko suomalaisella oikeusvaltiolla joitakin sille ominaisia piirteitä, jotka voisivat vaikuttaa myös lainsäädännölliseen valtuutukseen.

Oikeusvaltiota tarkastelleet tutkijat näyttävät pitävän erityisen keskeisenä hallinnon lainalaisuutta eli legaliteettiperiaatetta. *Ståhlberg* lausuu, että oikeusvaltiossa voidaan hallintotoimilla puuttua kansalaisten oikeuspiiriin ainoastaan mikäli aineellinen laki siihen valtuuttaa.⁹⁴ Yksityisellä on vuorostaan oikeus vaatia hallinnolta ainoastaan mitä laki säättää hänelle tulevaksi. »Täten laki laajemmassa merkityksessä, oikeussääntö, järjestää julkisen hallinnon ja yksityisten väliset velvollisuudet ja oikeudet.»⁹⁵ Valtio tunnustaa hallinnonkin alalla oikeusjärjestyksen itseään sitovaksi, minkä ansiosta kansalaiset saavat hallintoa vastaan turvaton oikeuspiirin ja turvattuja lakiin — so. viime kädessä perustuslakiin — perustuvia oikeuksia, ns. perusoikeuksia. Samanlainen käsitys on myös *Merikoskella*⁹⁶ ja *Hongalla*.⁹⁷ Edellinen tähdentää hallinnon muotosidonnaisuutta,⁹⁸ viimeksi mainittu⁹⁹ perusoikeuksien ja kansalaisten oikeussuojan merkitystä oikeusvaltiossa.

kisuus-, objektiviteetti- ym. periaatteita, koska oikeussääntöjä ei voida johtaa postuloiduista käsitteistä.

⁹³ Näin *Manner*, Lm 1959 s. 387 ja passim; *Ellilä*, Lm 1959 s. 322 s.; *Honka*, Suomalainen Suomi 1957 s. 275 s.

Nyky-suomen sanakirjan IV s. 33 mukaan oikeusvaltiolla tarkoitetaan valtiota, jossa kaikki valtion toimielimet toimivat lainalaisina. Tällä tarkoitettaneen sitä, että kaikkien niiden toimivaltuudet ovat laista johdettavissa, so. legaliteettiperiaatetta, ks. s. 130. Ks. yleisesti *Schneider*, Ausnahmezustand s. 96 ss. ja s. 139 ss.

Kaikessa virkatoiminnassa on HM:n 92.1 §:n mukaan tarkoin noudatettava lakia laillisen seuraamuksen uhalla. Lailla tarkoitetaan aineellista lakia, ja säännöksen soveltaminen toteuttaa muun ohella HM:n 5 §:ssä lausuttua yhdenvertaisuuden vaatimusta.

⁹⁴ Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 322.

⁹⁵ *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 322. Ks. samaten m.t. s. 4 ja s. 176.

⁹⁶ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 27—30; *sama*, Vapaa harkinta s. 1.

⁹⁷ Ks. *Honka*, Suomalainen Suomi 1957 s. 275 ss.

⁹⁸ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 30.

⁹⁹ Ks. *Honka*, Suomalainen Suomi 1957 s. 275—277.

Oikeusvaltiolla tarkoitetaan Suomessa pääasiassa hallintotoiminnan muodollista ja asiallista sidonnaisuutta lakiin ja koko oikeusjärjestykseen. Julkisyhteisöjen niin kuin kansalaistenkin on kunnioitettava oikeusjärjestystä, ja viimeksi mainituilla on oikeus saada turvaa oikeusjärjestyksen loukkauksia vastaan. Verraten vähän on kiinnitetty huomiota siihen, mitä oikeusjärjestykseen oikeusvaltiossa tulisi asiallisesti kuulua. Tärkeimpinä sellaisina asioina on esitetty valtiovallan kolmijako,¹⁰⁰ perusoikeudet¹⁰¹ ja tietyt vähimmäisvaatimukset oikeussuojan saamiselle.¹⁰² Laillisuusperiaatteen läpimurto tapahtui perustuslaillisessa valtiossa, jossa hallitsijan itsenäinen toimivalta lakien säätämisessä yhdistettiin kansan edustuselimen myötävaikutukseen. Samalla toteutettiin eräs oikeusnormien hierarkian rakenneosa: hallinto on aina periaatteellisesti toissijainen lainsäädäntöön verraten, hallintotoiminta edellyttää aina lainsäädäntötoimintaa ja merkitsee sen konkretisoimista.¹⁰³

Oikeusvaltio-käsitettä voitaisiin edelleen tutkia lainsäädäntö- ja hallintotoimen relaationa. Tällöin olisi tarpeen mm. tietää, mikä on lain ja asetuksen sisällön tosiasiallinen suhde: ovatko molemmat alkupeleistä, välitöntä vallankäyttöä? Miten tarkoin hallintoviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet on määrättävä oikeussäännössä(a) eli yleisessä oikeussäännössä, jotta oikeusvaltioperiaate tulisi noudatetuksi? Riittääkö vain muodollinen blankovaltuus vai tulisiko oikeussääntöön(a)

¹⁰⁰ Ks. Merikoski, Vapaa harkinta s. 280; Honka, Suomalainen Suomi 1957 s. 278—280.

¹⁰¹ Ks. alaviitettä 99.

¹⁰² Ks. Suomen lakimiesliiton kirjelmä oikeusministeriölle syytetyn oikeusturvan varmistamisesta 17. 12. 1957, Suomen Lakimiesliiton tiedotuksia 4/1957.

Purhonen, Lm 1960 s. 250 joutui valtion kassakriisissä ilmenneiden lainvastaisuuksien johdosta tähdentämään jopa sitä, että valtionkin on vastattava oikeusvaltiossa sitoumuksistaan. Vrt. myös OKa 1957 s. 14—17.

Ellilä, Muistio s. 8 johtaa oikeusvaltioperiaatteesta vaatimuksen, että esitutkinasta annettaisiin ristiriidattomia ja seikkaperäisiä säännöksiä.

Ks. alaviitettä 106.

¹⁰³ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 323—325 erottaa julkisten oikeuksien ja velvollisuuksien järjestämisessä kolme eri menettelytapaa: 1. oikeus tai velvollisuus perustetaan suorastaan lailla, esim. RL:n 44:11 tai HM:n 10 § verrattuna lakiin yleisistä kokouksista 20. 2. 1907; 2. laissa säädetty oikeus tai velvollisuus on hallintotoimella tarkemmin konkretisoitava, esim. verovelvollisuus verotusmenettelyssä; 3. julkinen oikeus tai velvollisuus perustetaan ja yksilöityy laissa olevan valtuutuksen nojalla vasta hallintotoimella, esim. nimismies käyttää oikeuttaan antaa poliisimääräyksiä julkisista huveista maaseudulla annetun asetuksen (20. 5. 1924/131) 6 §:n nojalla kieltämällä julkisten huvien jatkamisen.

sisältyä myös ratkaisun tärkeimmät periaatteet, so. miten paljon ja minkälaista itsenäistä harkintavaltaa hallintoviranomaisille jätetään? Tähän kysymysryhmään paneutuminen veisi sidotun ja vapaaharkintaisen hallintotoiminnan eron tutkimiseen.¹⁰⁴ Lisäksi olisi tärkeää tietää, mitkä perusoikeudet kuuluvat välttämättömästi oikeusvaltioon sekä miten tehokkaasti ja millä tavalla kansalaisen oikeusturva on oikeusvaltiossa järjestettävä.

Oikeusvaltio-käsitteelle joudutaan näin välttämättä antamaan myös tietty aineellinen sisältö. Yleismaailmallinen kokemus 1930-luvulta osoittaa, että lainmukaisuus eli legaliteetti on toteutettavissa myös autoritaarisissa valtioissa niiden oikeusjärjestyksen mukaisesti. Tästä syystä ei toisen maailmansodan jälkeen pelkkää legaliteettia ole enää pidetty riittävänä oikeusvaltion tunnusmerkiksi, vaan on esitetty monia oikeusvaltion asiasisältöä koskevia kriteereitä. Meidän maassamme ei tämäntapaiseen yleiseen selvittelyyn ole ryhdytty, vaikkakin monissa yksittäistapauksissa on lausuttu epäilyksiä siitä, olisiko tietty menettely oikeusvaltioperiaatteen mukainen.¹⁰⁵ Lakimiehet näyttävät Suomessa vierastavan valtionhallinnon menettelytapojen oikeuden- ja tarkoituksenmukaisuuden arvostelua, vaikka juuri heillä olisi siihen koulutuksensa ja toimialansa ansiosta hyvät mahdollisuudet. Kokonaiskuva oikeusvaltioperiaatteen soveltamistavoista muodostuisi ilmeisesti hyvinkin hajanaiseksi, sillä monissa tärkeissä kysymyksissä¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 323 katsoo, että ehdonvallan eli vapaan harkinnan väheneminen johtaa oikeusvaltion vaatimusten entistä parempaan toteuttamiseen. Sidotusta ja vapaasta harkinnasta teoreettiselta kannalta ks. Sipponen, Lm 1965 s. 197 ss.

¹⁰⁵ Ks. esim. Ellilä, Lm 1959 s. 324 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta.

Ks. myös Oka 1959 s. 21 ja s. 42. Vrt. edellä s. 296 s.

¹⁰⁶ Oikeusvaltioajatuksen kannalta uudistusta kaipaavia kysymyksiä oikeuslaitokssamme ovat esimerkiksi esitutkinta rikosasioissa, syytetyn puolustuksen järjestäminen, tuomion perustelujen seikkaperäisyyden lisääminen (ks. s. 56 ss.) ja oikeudenkäytön joutuisuuden edistäminen. Useitakin lainsäädännöllisiä uudistuksia näissä asioissa on parhaillaan vireillä, ks. esim. Komiteanmietintö 1958: 15, jossa s. 7 s. todetaan, että perussäännökset poliisin organisaatiosta, toimivallasta ja suhteesta kansalaisiin olisi nostettava lakitasolle ja sisällytettävä erityiseen poliisilakiin; HEs poliisilain 130/1964 Vp; Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1947/2; Komiteanmietintö 1964: B 58; Esitutkintatoimikunnan mietintö, Helsinki 1964; Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1964: 2, Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle syytetyn julkista puolustusta koskevaksi lainsäädännöksi, Helsinki 1964; L takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa 12. 6. 1959/200.

Vaikeuksista toteuttaa oikeusvaltiokäsitystä käytännön elämässä olkoon esimerkkinä eräs AsiakJulkL:n soveltamista koskeva tapaus. Käräjiin virkamiehen

puuttuu vielä periaatteellinen selvyyys siitä, mitä oikeusvaltioajatuksen toteuttaminen vaatii.

Oikeusvaltioperiaate ei ole Suomessa vielä saanut selviä aineellisia tunnusmerkkejä. Jo yksin tästä syystä — puuttumatta laisinkaan nii-

väkivaltaista vastustamista koskevaan syytteeseen vastaajaksi haastettu L. H. oli tilannut nimismieheltä jäljennöksen jutussa laaditusta pöytäkirjasta. Nimismiehen kieltäydyttyä antamasta päätöstä L. H. oli pyytänyt lääninhallitusta velvoittamaan nimismiehen antamaan hänelle sanotun jäljennöksen, mutta lääninhallitus hylkäsi vaatimuksen. L. H. saattoi asian oikeuskanslerin tutkittavaksi. Nimismies perusteli kieltäytymistään sillä, että hän ei ollut AsiakJulkL:n mukaan siihen velvollinen sekä että hänellä oli ollut »aihettakin kieltäytymiseensä». Oikeuskansleri lausui päätöksessään, OKa 1956 s. 31, että koska L. H.:ta »vastaan ajettava syytejuttu ei vielä silloin kun hän oli pyytänyt jäljennöstä kysymyksessä olevasta pöytäkirjasta ja se oli kieltäydytty hänelle antamasta, ollut esillä asianomaisessa tuomioistuimessa eikä sanottu pöytäkirja niin ollen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 4 §:n mukaan vielä ollut julkinen asiakirja, eikä sitä myöskään ole pidettävä sellaisena asiakirjana kuin sanotun lain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetaan», asiassa ei ollut menetelty lainvastaisesti ja kantelu jätettiin varteenottamatta.

Tutkittaessa HEs 105/1949 Vp laiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta, siitä annettua lakivaliokunnan mietintöä 2/1950 Vp, *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1939: 4, Mietintö yleisten asiakirjain julkisuudesta, Helsinki 1939 s. 57 sekä *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1947: 2 s. 25 tulee siihen tulokseen, että asianosaisjulkisuutta ja yleisöjulkisuutta, joiden eron tärkeyteen *Ellilä*, Sivullisen oikeussuoja s. 301 s. on kiinnittänyt huomiota, ei ole lainsäätämismvaiheessa osattu pitää erillään ja joutuu epäilemään, vastaako lain teksti lainsäätäjän tarkoitusta. *Edward Andersson*, joka edellä esitetyn tultua kirjoitetuksi on käsitellyt samaa kysymystä artikkelissaan »Hallintoasian asianosaisen oikeudesta tutustua yleiseen asiakirjaan», Lm 63 (1965) s. 29 ss., tulee s. 33—39 samaan tulokseen kuin mihin olen päätenyt: AsiakJulkL ei sisällä yleissäännöstä asianosaisen oikeudesta saada tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin eikä po. tapauksessa luovutuskieltoa voida perustaa AsiakJulkL:iin. Tässä tyydynkin vain viittaamaan Anderssonin perusteluihin. Samalla huomautan siitä, että esim. asianosaiselle annetun poliisikuulustelupöytäkirjan yleisjulkisuus lienee edelleen kielletty PainoL:n 29 §:n 2 kohdan perusteella.

Ellilä, Muistio s. 10 näyttää de lege lata olevan sitä mieltä, että AsiakJulkL tarkoittaisi myös asianosaisjulkisuutta, vaikka hän de lege ferenda pitää asianosaisen oikeutta perehtyä poliisikuulustelupöytäkirjaan ennen jutun käsittelyä hyvin tärkeänä. Helsingin kaupungin raastuvanoikeudessa sekä monin paikoin muuallakin on yleisenä tapana, että syytetyille annetaan tilaisuus perehtyä pöytäkirjoihin ennen jutun käsittelyä. Asiassa onkin kysymys juuri siitä, miten viranomaiset oikeusvaltioajatuksen tulkitsevat. AsiakJulkL:n 6.2 § näet sisältää heille toimivallan antaa lupa myös lain 4 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen tiedoksiantamiseen. Kieltäytyminen ilman poikkeuksellisen painavaa syytä antamasta syytetyille tai hänen avustajilleen jäljennöstä poliisikuulustelupöytäkirjasta ennen jutun käsittelyä oikeudessa osoittaa ymmärtääkseni tiettyä »arvosokeutta» — onhan syytetty joka tapauksessa oikeutettu perehtymään pöytäkirjoihin ja muuhun aineistoon riittävän huo-

hin moniin muihin syihin, jota voitaisiin esittää — oikeusvaltioperiaatteella sinänsä ei Suomessa ainakaan toistaiseksi eli de lege lata ole mainittavaa merkitystä lainsäädännöllistä valtuutusta oikeudellisesti tutkitessa. Legaliteetiksi käsitetty oikeusvaltioperiaate ei näet ilmaise mitään merkittävää yli sen, mitä jo aikaisemmin lainvoimasta, normihierarkiasta jne. on eri yhteyksissä esitetty tai tullaan esittämään.

Hätäoikeus. Voidaanko Suomessa ilman valtiosäännön ja muun lainsäädännön tukea, jopa mahdollisesti suorastaan vastoin valtiosäännön kirjainta, luovuttaa ja käyttää lainsäädäntövaltaa tai muuta valtion ylimpien elinten toimivaltaa ns. valtiosäännön ulkopuolisen hätäoikeuden periaatteen (III. 2. F.) nojalla?²⁰⁷

Lainvalmistelukunta lausuu poikkeuksellisten hätätilanteiden järjestelystä seuraavaa: »Kun puheenaolevat toimenpiteet ovat suureksi osaksi niin kiireellisiä, että hallitus ei ajoissa voi hankkia niihin tarvittavia valtuuksia, tulee valtion oikeusjärjestykseen sisältyä säännöksiä hallituksen ja viranomaisten toimivallasta sellaisissa tapauksissa, ellei tahdota jättää hallituksen asiaksi pakkotilan perusteella omalla vastuullaan sivuuttaa voimassaolevia oikeussäännöksiä ja jäljestäpäin hankkia toimenpiteilleen kansaneduskunnan hyväksyminen.»¹⁰⁸ Suomen oikeushistoriasta voidaan löytää useita tapauksia, joissa on etukäteen varauduttu hätä- tai pakkotilaa varten. Jo Maunu Eerikinpojan maanlain mukaan kuninkaalla oli hätätilassa mm. oikeus asettaa uusi vero.¹⁰⁹ Vuoden 1772 HM:n 45 §:n mukaan kuninkaalla oli, mikäli valtakuntaa

lellisesti, ennen kuin juttu ratkaistaan —, vaikka menettelyä ei voida lain sanonnasta johtuen pitää virkavirheenä. Ellilä, m.t. s. 6 huomauttaa, että kun Suomen oikeuden mukaan kuulustelupöytäkirjoilla on suhteellisen suuri merkitys varsinaisessa oikeudenkäynnissä, asiakirjain asianosaisjulkisuus on Suomessa tärkeä.

Vrt. myös KKO 1963 II 24, eritoten *Palmgrenin* vähemmistöön jäänyttä mieliä pidettä. Oikeusvaltiokäsitykseen soveltuu mitä *Meyer*, NAT 1960 s. 255 lausuu perusnormeista: »I would like to emphasize that the words of the law are empty symbols only unless they are given an actual meaning through social reality. The words are without any social meaning if they do not symbolize actual human behaviour.»

¹⁰⁷ *Puhakka*, Laki ja asetukset lausuu yleisesti s. 79, että hallitus on erityisissä tapauksissa oikeutettu väliaikaisesti antamaan laista poikkeaviakin säännöksiä, jotka voivat joksikin aikaa korvata, kumota tai muuttaa muodollisen lain.

Erich, Lagstiftningsakter s. 13 s. huomauttaa lisäksi, että ellei hätätila jatku, hätätila-asetuksia ei — hänkin tarkoittaa lähinnä ulkomaista oikeutta — voida enää muuttaa asetuksella, vaan ne on parlamentin tarkastettava.

¹⁰⁸ *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1921: 3 s. 13. Kyseessä on ns. »Bill of Indemnity».

¹⁰⁹ *Ks. Forsman* s. 122.

hätyytettiin sotavoimalla, oikeus tehdä ja toimia niin kuin valtakunnan turvallisuus ja alamaisten hyöty vaativat, mutta niin pian kuin sota loppui, säätyjen piti kokoontua ja niiden uusien verojen, jotka oli määrätty sodan tähden, kohta lakata.¹¹⁰

Ensimmäisen maailmansodan aikana annettiin useimmissa maissa, joihin ainakin sodan taloudelliset vaikutukset välittömästi ulottuivat, hallitukselle valtuuksia tärkeimpien yleisten tarveaineiden hankkimiseksi ja niiden kulutuksen järjestämiseksi. Myös Suomi joutui sodan alkamisesta lähtien siksi laajalti sodan välittömän vaikutuksen alaiseksi, että maan hallitus katsoi tarvitsevansa tällaisia valtuuksia.

Kun vuoden 1914 määräaikaist valtiopäivät oli päätetty 2. 5. 1914¹¹¹ ja eduskunta kokoontui seuraavan kerran vasta 4. 4. 1917, väliaikana ei ollut sellaista toimielintä, joka olisi voinut perustuslakien mukaan toimien antaa tarvittavia säännöksiä. Vuoden 1772 HM:n 45-§ ei ollut käytettävissä kaikkien tarvittavien toimenpiteiden perustaksi, koska sen katsottiin koskevan vain sota-apuja ja sotaväenottoja, uusia veroja ja muita maksuja.¹¹² Ennen sodan puhkeamista ei ollut laillisessa järjestyksessä säädetty mitään sotatilalakia tai valtuuslakia, joka olisi antanut laillisen perustan mahdollisille säännöstelytoimenpiteille, joskin sotatilan olemassaoloa edellytettiin useissakin säädöksissä.¹¹³ Senaatti saattoi kuitenkin perustaa säännöstely- ja verotustoimenpiteensä säädännäiseen oikeuteen, joskaan säädökset eivät olleet annetut Suomen lakien mukaisessa järjestyksessä. Venäjän oikeuden soveltamisesta säännöstelykysymyksissä ei kuitenkaan saa johtoa tutkittaessa hätäoikeutta Suomen oikeuden mukaan.

Lailla vuoden 1917 elintarvelain pidentämisestä 8. 7. 1918/68 säädettiin jälkikäteen, että ElintarveL on voimassa edelleen 1. 5. 1918 lähtien siksi kunnes toisin säädetään, ei kuitenkaan kauemmin kuin 1. 11. 1918 saakka. Tällä lailla legalisoitiin pari kuukautta kestänyt vuoden 1917

¹¹⁰ Vrt. alkuperäistekstiin.

¹¹¹ Asetusesitys maanvuokraoloista äänestettiin v. 1914 keväällä yli vaalien, ja senaatti esitti 25. 5. 1914, että asian kiireellisyyden takia uudet vaalit järjestettäisiin jo 1.—2. 12. 1914. Niitä ei kuitenkaan voitu järjestää maailmansodan puhkeamisen takia, *Valtiosihteerin viraston akti* 78/1915.

¹¹² Näin esim. *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1921: 3 s. 17; *Puhakka*, *Laki* ja *asetus* s. 104.

Ks. alaviitteessä 111 mainittua aktia, missä on *Goremykinin »Spravka»* perusteluineen sekä *Seynin* mielipide.

¹¹³ Ks. sotaväen rikoslakeja 9. 4. 1877, 219 § ja 16. 7. 1886, 209 §; A, joka koskee linnoitusplanaadin piirissä olevan kiinteistön omistus- ja nautinto-oikeuden supistuksia 30. 5. 1896, 17 ja 18 §.

elintarvelakiin perustuneiden valtuutuksien laitton käyttö. Lain soveltamisesta ei annettu tarkempia säädöksiä. Ilmeisesti lähdettiin siitä käsityksestä, että sanottu laki yksin oli riittävän selvä silloisissa erittäin poikkeuksellisissa oloissa legalisoimaan niin jälkikäteen kuin tulevaisuudessa 1. 11. 1918 mennessä ElintarveL:n nojalla annetut säädökset.

Voimassa olevissa perustus- ja muissa laeissa on varauduttu poikkeuksellisiin hätätilanteisiin. HM:n 16 §:n nojalla ei se, mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ovat välttämättömiä. Tämän säännöksen perusteella on annettu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä SotatilaL. Parhaillaan on valmisteilla ehdotus uudeksi säännöstelyvaltuuslaiksi, mikä antaisi valtioneuvostolle etukäteen pysyvän valtuuden kriisitilanteen varalta välttämättömiin säännöstelytoimenpiteisiin ryhtymiseksi.¹¹⁴

Maassamme on esiintynyt eräitä tapauksia, joissa hallitus on toimintansa oikeudelliseksi perusteeksi esittänyt yksinomaan hätäoikeuden tai joissa kysymys hätäoikeudesta on muuten tullut esille. Hätäoikeudesta tavataan silloin tällöin lausumia jo 1920-luvulla,¹¹⁵ mutta vasta Kallion hallitus joutui vuonna 1930 turvautumaan hätäoikeuteen yleistä huomiota herättäneellä tavalla.

Pääministeri Kallion allekirjoittama valtioneuvoston ilmoitus erästä valtakunnan hallintoa koskevasta toimenpiteestä luettiin eduskunnalle 1. 7. 1930.¹¹⁶ Siinä lausuttiin, että kommunistien ärsyttävä julkinen esiintyminen oli kiihdyttänyt mieliä oma-aloitteiseen joukkotoimintaan Helsingin, Vaasan, Oulun ja Kuopion ympäristöllä. Tarkoituksena oli väkivaltaisesti estää kommunistien sanomalehtien ilmestyminen. Uhkauksen takana oli niin suuria joukkoja, että poliisivoimin ei ollut mahdollista estää väkivaltaa. Vakava yhteentörmäyksen vaara eri kansalaisryhmien välillä oli lähellä. Tällaisessa tilanteessa valtioneuvosto katsoi välttämättömäksi valtuuttaa asianomaisten läänien maaherrat, ellei

¹¹⁴ Ks. *Helsingin Sanomat* 23. 11. 1963.

Eräiden muiden valtioiden varautumisesta sodan varalta ks. *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1921: 3 s. 14 ss. sekä alav. III 129.

¹¹⁵ Ks. esim. Aalto, 1926 Vp ptk. s. 1632 ja *Ampuja* s. 1648. Heidän mielestään sota tuli olemaan sellainen poikkeustila, ettei silloin tulla noudattamaan etukäteen säädettyjä normeja. Toisin Lohi, 1927 Vp ptk. s. 872. Hänen mielestään oli sittenkin kaikkien kannalta parasta valmistella etukäteen hallituksen valtuuksia koskeva laki.

¹¹⁶ Ks. 1930 Vp ptk. s. 934 s.

muilla keinoin olisi ollut mahdollista ylläpitää järjestystä, estämään lääneissään olevat kommunistilehtien kirjapainot toistaiseksi painattamasta ja julkaisemasta kommunistihenkisiä sanomalehtiä ja muita määräaikaista julkaisuja. Maaherrat olivat antaneet tämänsuuntaisia käskyjä. Ilmoituksessaan valtioneuvosto totesi, »ettei sillä ollut tälle toimenpiteelle suoranaista tukea voimassa olevassa laissa», mutta kun valtiovalta ei saa toimeentomana sallia hyökkäyksiä valtakunnan olemassaoloa, turvallisuutta ja järjestystä vastaan, »valtiovallalla on senvuoksi katsottava olevan oikeus vaikei yksityiskohtaisia nimenomaisia säädöksiä siitä sisällykään lakeihin, ryhtyä välttämättömiin toimenpiteihin järjestyksen säilyttämiseksi ja palauttamiseksi.»¹¹⁷

Valtioneuvosto katsoi, että se oli tehnyt tilanteen pelastamiseksi sen minkä katsoi välttämättömäksi, mutta piti samalla tarpeellisena esittää ilmoituksen VJ:n 36 §:n mukaan edellä selostetusta toimenpiteestään odottaen, että eduskunta sen hyväksyisi. Eduskunta hyväksyi toimenpiteet äänimäärin 112—69.

Vuonna 1935 sisäasiainministeri *Puhakka* lausui hallituksen antaneen käsiteltävänä olevan esityksen tasavallan suojelulaiksi, vaikka hallitus tiesikin, että sillä ilman tällaista lakiakin »on sekä oikeus että velvollisuus, milloin valtakuntaa tai sen oikeusjärjestystä tai muita valtakunnan elinetoja uhkaa välitön vaara, ryhtyä kaikkiin niihin toimenpiteisiin, jotka tällaisen vaaran torjumiseksi ovat välttämättömät.»¹¹⁸ Puhakka mainitsi tällaisen oikeuden tulleen hyväksytyksi jo Rooman valtakunnassa; edelleenkin oli niin valtion kuin yksilön saatava puolustautua oikeudenvastaisia hyökkäyksiä vastaan. Hyvin järjestetyssä valtiossa kuitenkin jo etukäteen säänneltiin ne valtuudet, joita hallitus voi käyttää. Jos nojaututtiin valtion hätävarjelu- tai pakkotilaoikeuteen, voi jälkepäin ilmetä vaikeita harkintakysymyksiä eikä jälkepäin esitetty arvostelu toiminnasta ehkä tulekaan samaan tulokseen kuin se ennakoarvostelu, mihin poikkeuksellisten toimenpiteiden on täytyntä nojautua. Puhakka katsoi, että päätöksymys lakiesityksessä ei koskenut valtuuksien sisältöä vaan periaatteellista ratkaisua siitä, onko poikkeuksellisia oloja varten tarkoitetut valtuudet viimeisteltävä kaikkia yksityiskohtia myöten etukäteen vai onko ne joiltakin osilta jätettävä ylimalkaisten ja epämääräisten, joskin yleisesti tunnustettujen oikeusnormien varaan.

¹¹⁷ 1930 Vp ptk. s. 935.

¹¹⁸ 1935 Vp ptk. s. 3938.

Eräissä muissakin tapauksissa 1930-luvulla pidettiin hätäoikeutta Suomessa mahdollisena, muttei suotavana.¹¹⁹

Toisen maailmansodan aikana näyttää joissakin tapauksissa turvautuneen hätäoikeuteen tai ainakin harkitun siihen turvautumista.¹²⁰ Presidentti *Rytin* menettely ns. Ribbentrop-sopimusta solmittaessa on ehkä parhaiten selitettävissä juuri hätäoikeuden perusteella.¹²¹

Myös toisen maailmansodan jälkeisenä kautena on eittämättä toisinaan jouduttu menettelemään lähinnä hätäoikeuteen turvautuen.¹²² Vieläpä on esitetty, että valtion maksunlykkäys kesällä 1957 olisi voitu oikeudellisesti perustella hätä- tai pakkotilalla.¹²³

¹¹⁹ Oikeusministeri *Kivimäki* lausui 1931 Vp ptk. s. 1976: »On huomautettu, että hallitus voisi ilman valtuuksiakin laista poiketen ryhtyä välttämättömiksi katsottuihin toimenpiteisiin. En tahdo kieltää, etteikö joissakin erinomaisen poikkeuksellisissa tilanteissa sääntö 'ei hätä lakia lue' voi pitää paikkansa. Vuosina 1930—31 on ollut pakko pari-kolme kertaa menetellä tällä tavoin, mutta juuri siksi on laillisia valtuuksia pyydetty, ettei tällaisen menettelyn tarvitsisi uudistua.» Jälkeenpäin annettu indenniteetti eli anteeksianto synnytti sekin väärinkäsityksiä siitä, mikä on oikein ja mikä on väärin. Asia oli järjestettävä niin, että kaikissa olosuhteissa voitiin välttämätön toimenpide perustaa lakiin. Tästä käsityksestä ei ollut edes mahdollista kiistellä *Kivimäen* mielestä.

¹²⁰ Ks. esim. keskustelua tasavallan presidentin vaalin suorittamisesta, *Linkomies*, 1942 Vp ptk. s. 1071 s.

Moskovan rauhansopimuksen solmiminen v. 1940 tapahtui eduskunnan tietämättä ja tietyn pakkotilan vallitessa, *Erich*, Lm 1941 s. 671 s.

¹²¹ Tarkoitettua tapauksessa oli sen tähden tärkeää, että presidentti yksin henkilökohtaisesti otti itselleen perustuslakien sivuuttamisesta aiheutuvan vastuun.

¹²² Ks. esim. välirauhansopimuksen 13 artiklan tulkinnasta ja toteuttamisesta *Matti Valtasaari*, Välirauhansopimuksen täyttäminen. Urho Kekkonen, juhlaulkaisu. Keuruu 1960 s. 74 s. Ks. myös alaviitettä 89.

Eräissä tapauksissa jouduttiin pelkästä erehdyksestä aiheutunut oikeudenvastaisuus korjaamaan uudella lailla kuten esim. moottoriajoneuvoveron maksuunpano ennen kuin eduskunta oli veron hyväksynyt, HEs 111/1956 Vp laiksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain muuttamisesta.

¹²³ Vuonna 1957 valtion kassakriisin yhteydessä havaittava laittomuuden tila oli sikäli omalaatuinen, että se sattui niin ulko- kuin sisäpoliittisesti rauhanomaisen olojen vallitessa, so. se johtui yksistään maan omien valtiolinten taitamattomasta asioiden hoidosta. Tällaisessa tilanteessa eivät mielestäni ns. hätäoikeuden edellytykset ole olemassa. Tilanne saattaa olla sellainen, että laillisuuden palauttamiseksi suoritettut toimenpiteet eivät onnistu, jolloin tällaisiin toimenpiteisiin ryhtyneet ovat ilmeisesti vastuusta vapaat, mutta erityistä tutkimista ansaitsee kysymys, minkälaisiin toimenpiteisiin sen jälkeen mahdollisesti voidaan ryhtyä kansalaisten oikeuksien loukkaamiseksi tai velvollisuuksien lisäämiseksi ilman laillista valtuutusta. Näyttää siltä, että kysymyksessä olisi omalaatuinen ja oikeusvaltiossa ainoalaatuinen laittomuuden tila, tosiasiallinen maksukyvyttömyys ja siitä seuraava

Edellä esitetyt tapaukset ovat hajanaisia ja satunnaisia. Ne eivät perustu mihinkään johdonmukaiseen hätäoikeusteoriaan eikä niiden perusteella myöskään ole muodostunut teoriaa. Näyttää siltä, että Suomen oikeustiede ei pidä hätäoikeutta ainakaan lainsäädäntökysymyksissä tarpeellisena.¹²⁴ Suomen oikeusjärjestyksessä on positiivisoikeudellisia säännöksiä, jotka tarjoavat mahdollisuuden selviytyä hätä- tai pakotilasta lainsäädäntöasioissa perustuslakien mukaisella tavalla.¹²⁵ Sellaisia ovat esim. HM:n 16 §, sen nojalla annettu SotatilaL ja kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys, minkä avulla hallitukselle voidaan verraten nopeasti myöntää tarpeellinen toimivalta.

Käytännössä on toisinaan jouduttu ja varmaankin myös joskus tulevaisuudessa joudutaan siihen tilanteeseen, että ennakolta varautumisesta huolimatta hallitus katsoo olevansa pakotettu turvautumaan ainakin muissa kuin lainsäädäntökysymyksissä hätäoikeuteen. Tällaisessa tapauksessa hallituksen olisi mahdollisimman pikaisesti saatettava toimenpide eduskunnan hyväksyttäväksi sillä tavalla kuin toimenpiteen laatu edellyttää.¹²⁶ Toimenpide pysyy edelleen oikeusjärjestyksen vas-

viranomaisten kykenemättömyys suorittaa lakimääräisiä maksuja. Tällaiset kassakriisit ovat täysin mahdollisia myös tulevaisuudessa, mutta niiden esiintyminen on osoitus oikeusvaltio- ja legaliteettinäkökohtien alistamisesta muiden tärkeimpinä pidettyjen päämäärien alaisuuteen. *Honka* huomauttaa lausunnossaan, 1957 Vp ptk. s. 1440, että hallintoviranomaiset joutuvat tällaisessa tapauksessa suorittamaan arvostamista ja loukkaamaan mielestään vähempiarvoisia oikeusnormeja valtiosäännön keskeisten normien säilyttämiseksi. *Vesasen* perustelut valtion maksunlykkäysten puolesta ovat olojen pakosta peräti käytännöllisperäiset eikä hän tunnu täysin yrittävän etsiä oikeudellisia perusteluja viranomaisten menettelytavoille, Lm 1959 s. 509 ss.

¹²⁴ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 79 ja s. 104: Suomen oikeus ei tunne ns. hätätila-asetuksia. Vrt. *Puhakan* kantaan ministerinä, alaviite 118.

Hakkila huomauttaa s. 84, että HM:n 16 § on säädetty juuri sen takia, ettei hallitus jäisi oman vastuunsa varaan ja säästyisi pyytämästä toimenpiteilleen jälkikäteen eduskunnan hyväksymistä sekä vastuuvapautta. *Hakkila* viittaa *Erichiin* I s. 255. Ks. myös *Erich*, Lm 1941 s. 672.

¹²⁵ Ks. *Herlitz* II s. 79: »Just dessa utvägars förhandenvaro rubbar på en avgörande punkt förutsättningarna för tillgripande av exempelvis nödrättsresonemang.»

Vrt. myös HEs 16/1917 Vp erinäisten sodan ajaksi hallinnollista tietä säädettyjen verojen jatkamisesta vuoden 1917 loppuun. Eduskunta huomautti esitykseen antamassaan vastauksessa, että vuoden 1772 HM:n 45 §:ää ei saa soveltaa, jos eduskunta on sodan aikana kutsuttavissa koolle. Niinpä esim. hallituksen on jätettävä kysymys kaikista säädetyistä veroista kokonaisuudessaan heti eduskunnan kokoonnuttua sen ratkaistavaksi.

¹²⁶ Näin *Erich*, Lm 1941 s. 672.

taisena, mutta eduskunnalle suvereenin kansan edustajana kuuluu se kaikkine seurauksineen jälkikäteen hylätä tai hyväksyä sekä tarvittaessa liittää se oikeusjärjestykseen ja/tai ryhtyä syytetoimenpiteisiin.

Lyhytkin esitys hätäoikeudesta osoittaa, että meidän maassamme lainsäädännöllistä valtuutusta ei voida rakentaa oikeusjärjestyksen ulkopuolisen hätäoikeuden varaan samalla tavalla kuin lainsäädäntövallan poikkeuksellista käyttöä eräissä muissa maissa (s. 202 ss.). Tietävästi itsenäisyyden aikana ei ole sattunut, että lainsäädäntövallan delegointi olisi perustettu hätäoikeuteen. Hätäoikeutta ei ole syytä hyväksyä lainsäädännöllisen valtuutuksen oikeusperusteeksi, mikäli valtiojärjestyksemme tuntemat menettelytavat tarvittavien oikeusnormien riittävän pikaiseksi säätämiseksi ovat perustuslakien mukaisten toimielinten käytettävissä.

4. LAKI

Tavallisella lailla eli — kysymyksen ollessa hierarkkisesti perustuslakia välittömästi alemmasta säädöksestä — lailla tarkoitetaan VJ:n 66 §:n määräämässä järjestyksessä käsiteltäviä ja tasavallan presidentin vahvistamaa oikeussääntöä. Verolakien tai valtiolainan ottamisen säätämistä järjestyksestä on määräyksiä VJ:n 68 §:ssä, minkä lisäksi erityisiä säännöksiä on voimassa sellaisten lakien käsittelyjärjestyksestä, jotka koskevat Suomen ja ulkovallan väliseen sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä (VJ:n 69.1 §) tai edustajanpalkkiota (VJ:n 70 §). VJ:n 68, 69.1 ja 70 §:iin sisältyvillä poikkeuksellisilla muotomääräyksillä on vaikutuksensa po. pykälien tarkoittamia asioita käsiteltäessä eduskunnassa; useimmille verolaeille on ominaista eräissä suhteissa vaikeutettu säätämistäjärjestys. Mainituissa VJ:n pykälissä tarkoitettut lait ovat lakien eikä perustuslakien hierarkkisessa tasossa, niinpä esim. HM:n 61 §:ssä määrätään, että verosta säädetään lailla. Perustuslain oikeudelliset ominaisuudet eivät sovellu edes niihin verolakeihin, joiden hyväksymiseen tarvitaan kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tässä mielessä kuuluvat kaikki VJ:n 66 sekä 68, 69.1 ja 70 §:ssä tarkoitettut säännökset lakien, so. tavallisten lakien, kategoriaan, säädösten hierarkiassa perustuslakeja välittömästi alemmanasteisten säädösten luokkaan. — Niiden perustuslainsäätämistäjärjestyksessä annettujen lakien, jotka eivät itse ole perustuslakeja, hierarkkista asemaa on jo edellä selvitetty.

Eduskunnan lainsäätämistahdon säännöllinen ilmaus on perustuslaki tai laki;¹²⁷ lain muoto voidaan kuitenkin antaa muillekin kuin oikeussääntöä (a) koskeville päätöksille.¹²⁸ Eduskunta päättää monista asioista muulla tavoin kuin säätämällä perustuslain tai lain.¹²⁹ Perustuslaki tai laki sisältää oikeussääntöjä, so. sen vaikutus oikeusjärjestykseen, oikeudellisiin relaatioihin on joko yleinen tai yksittäistapauksellinen.¹³⁰

Lain lainvoimasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä on jo edellä tehty selkoa.¹³¹ Lakien lainvoimasta seuraa, että VJ:n 66 sekä 68, 69.1 ja 70 §:ssä tarkoitettua lainsäätämismenettelyä on noudatettava muutettaessa, selitettäessä¹³² tai kumottaessa muuta lakia kuin perustuslakia taikka tehtäessä siitä poikkeuksia¹³³ — kuitenkin ottaen huomioon, mitä

¹²⁷ Ks. *Herlitz* II s. 58.

¹²⁸ Ks. *Erich* II s. 172. Asiasta yksityiskohtaisemmin käsiteltäessä vallanjakoa VI. 1.

¹²⁹ Viitataan vain niihin tapauksiin, jotka olen s. 318 esittänyt esimerkkeinä eduskunnan alkuperäisen vallan käytöstä. Lakien säätämistä lähellä olevista toimista ks. esim. eduskunnan vastaus 15. 3. 1940 hallituksen esitykseen 25/1940 Vp Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä; samoin eduskunnan työjärjestyksen 45 §:n muuttaminen, 1949 Vp ptk. s. 2421 ss.; eduskunnan HEs 71/1957 Vp johdosta 20. 12. 1957, 1957 Vp ptk. s. 2899 s. tekemä päätös, millä oikeutetaan valtioneuvosto ottamaan vuonna 1958 valtioneuvoston tarkemmin määrättävillä ehdoilla 16 700 000 000 markan nimellismäärään asti pitkäaikaista lainaa ym., A 11. 1. 1958/7; eduskunnan HEs 74/1958 Vp johdosta 17. 12. 1958 tekemä päätös, 1958 Vp ptk. s. 786 valtion tulo- ja menoarvion voimassaoloajan väliaikaisesta jatkamisesta, A 23. 12. 1958/517.

¹³⁰ Ellei laki sisältäisi oikeussääntöä siinä mielessä kuin termiä tässä tutkimuksessa käytetään, se säätäisi jostain, mikä ei kuulu oikeusjärjestykseen. Muodollisesti tämä ei käy päinsä, jokainen laki kuuluu oikeusjärjestykseen. Asiallisesti on periaatteellisesti mahdollista, että laki ei sisällä mitään oikeussääntöä vaan, kuten *Erich* II s. 172 sanoo, ei käsitä minkäänlaista julkisen vallan käyttöä. — Tällainen laki voisi sisältää ohjelmajulistuksen, toivomuksen, onnittelun vieraan valtion päämiehelle tai parlamentille jne. — Niitä ei ole aihetta yksityiskohtaisemmin käsitellä.

¹³¹ Ks. s. 127 ss.

¹³² Ks. *Hermanson & Kaira* s. 100; *Erich*, *Lagstiftningsakter* s. 4 s.; *Tammio* s. 36.

¹³³ Yleinen poikkeus laista annetaan lailla, mutta hallintoviranomaisille voidaan myöntää valtuus sen tekemiseen. Poikkeus verolaista on ongelmallisempi kuin poikkeus tavallisesta laista. Se säädetään tavallisesti vain vuodeksi taikka muodollisesti pysyvänä poikkeuksena, mutta tietoisena siitä, että lakia ilmeisesti tul- laan muuttamaan vuoden kuluttua. HEs 79/1956 Vp laiksi eräistä Porkkalan alueen palautuksen aiheuttamista poikkeuksista verolainsäädäntöön käsiteltiin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä, koska se tarkoitti tietyistä veroista vapauttamista, 1956 Vp ptk. s. 1651. Ks. myös HEs 62/1957 Vp laiksi leimaverolain 33 §:n väliaikaisesta

edellä s. 357 on kirjoitettu perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain muuttamisesta taikka myöhemmin s. 420 s. lainsäädännöllisestä valtuutuksesta.

Lain sisältöä ei voi etukäteen sitoa toisella lailla.¹³⁴ Perustuslailla se kävisi päinsä, mutta Suomen oikeuden mukaan perustuslaeilla annetaan lakien sisällöstä, kuten esimerkiksi kansalaisten perusoikeuksista, ainoastaan hyvin yleisiä periaatteellisia määräyksiä. Mainittujen oikeuksien käyttämisestä samoin kuin monien muiden perustuslain säännöksiä konkretisoimisesta annetaan tarkempia säännöksiä lailla, jonka tulee tietenkin noudattaa perustuslain sisältämiä periaatteita, so. niiden sisältö on tässä mielessä perustuslain sitoma.

Lakia on käytettävä silloin, kun on kysymys uuden, aikaisemmin sääntelemättömän kysymyksen järjestämisestä lainsäädännöllä. Jo vuoden 1772 HM:n 43 §:ssä määrättiin, että uudet lakikysymykset kuuluvat säätyjen ja kuninkaan yhdessä säänneltävien asioiden joukkoon. Niistä asioista, joista ei ole määrätty hierarkkisesti korkeammanasteisella säännöksellä, voidaan säätää lailla. Lailla voidaan muuttaa myös tavanomaista oikeutta, ellei sillä ole perustuslainvoimaisen oikeuden luonnetta. Lailla voidaan puuttua yksilön oikeusasemaan, mutta lain ei — yhtä vähän kuin perustuslainkaan — tarvitse koskea välittömästi yksilön oikeusasemaa tai muuta oikeussääntöjen asiasisältöä, vaan se voi yhtä hyvin koskea organisaatiota tai oikeussääntöjen hierarkkista korkeutta.¹³⁵ Näin ollen on myös delegalisaatio dekonstitutionalisaation (s. 131) lisäksi mahdollinen.¹³⁶

muuttamisesta, joka vuotta lyhyempänä käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, 1957 Vp ptk. s. 1604 ss. — en puutu siihen, olisiko sen ulottumisella kahden tulo- ja menoarviovuoden alalle ollut tässä suhteessa merkitystä — sekä samassa istunnossa hyväksytty HEs 61/1957 Vp laiksi leimaverolain (pysyvästä) muuttamisesta, 1957 Vp ptk. s. 1606, joka vaatii vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä kolmannessa käsittelyssä.

¹³⁴ Näin Puhakka, Laki ja asetus s. 41 s. Sivulla 42 Puhakka mainitsee, että hierarkkisesti ylempi laki »voi olla esteenä alemmanasteisella lailla säätämästä jostakin asiasta ollenkaan tai ainakaan muutoin kuin määrättyjä rajoituksia huomioonottamalla», mutta katsoo jotensakin epäselvästi tämän kysymyksen kohdistuvan »lainsäädäntömuotoon». Myöhemmin s. 92 Puhakka kirjoittaa, että jos perustuslaki antaa ohjeita siitä, mihin suuntaan edellytetyn lain asiasisällön tulee käydä, näitä ohjeita on noudatettava.

¹³⁵ Ks. Erich, Lagstiftningsakter s. 11 s.

¹³⁶ Parhaillaan on valmisteilla rikoslain 43 luvun muuttaminen siten, että sen 1—3 § kumottaisiin ja siinä yhteydessä säädettäisiin, että vastaavat rangaistussäännökset annetaan vastedes asetuksella, *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1964: 4 s. 4. Kysymys on rangaistuksesta määräämisen delegalisoinimisesta ja lainvalmistelukun-

Lain toimivallan periaatteellinen rajattomuus johtuu siitä, että lainsäätäjän toimivalta on perustuslakien puitteissa välitöntä ja alkuperäistä vallankäyttöä.¹³⁷ *Puhakka* lausuu, että laki on sidottu ainoastaan tiettyihin muotoihin ja sen toimivalta käsittää kaikki asiat, joita valtioelämässä voi esiintyä.¹³⁸ Valtion tehtäväpiirikään ei voi rajoittaa lain toimivaltaa, koska valtion toimialaa niissä kysymyksissä, jotka eivät ole vastoin perustuslakia, laajennetaan juuri VJ:n 66 tai 68, 69.1 ja 70 §:n tarkoittamassa järjestyksessä annetulla lailla. Selvää on, että tieto joistakin asiaan vaikuttavista tosiasioista voi vähentää lainsäätäjän halua käyttää toimivaltaansa samoin kuin tosiasialliset olosuhteet voivat tehdä tyhjäksi lainsäätäjän tarkoituksen.¹³⁹

Lailla tulee säätää myös ns. sidotuista asetuksista.¹⁴⁰ Näissä tapauksissa asetuksen käyttäminen on alun perin tapahtunut erehdyksessä,

nan mietinnöstä ilmenee, että tarkoituksena olisi määrätä arpajaisasetuksessa ja eräissä muissa asetuksissa rangaistuksen määräksi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tällaisesta rangaistuksesta on katsottu yleensä voitavan säätää asetuksella.

Kun HM:n 28 §:n mukaan asetukseen ei saa ottaa säännöstä joka sisältäisi lain muutoksen, ja kun toisaalta asetukseen ehdotetut rangaistussäännökset ovat olleet ja olivat myös HM:n säätämisen aikaan laissa, lainvalmistelukunnassa harkittiin, vaatisiko delegalisointi tässä tapauksessa VJ:n 67 §:n mukaista järjestystä. Koska HM:n 28 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää asioista, jotka ennen HM:n voimaantuloa olisi voitu järjestää hallinnollista tietä, ja kun rangaistuksesta luvattomasta arpajaisten järjestämisestä olisi silloin epäilemättä voitu säätää hallinnollisessa järjestyksessä, delegalisointiesitys voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Omasta puolestani tulen samaan lopputulokseen, mutta sillä perusteella, että HM:n 28 §:n sanonta asetuksesta, joka sisältäisi lain muutoksen, ei koske valtuutukseen nojautuvaa asetusta. Delegalisointi ei muutenkaan ole vastoin perustuslakia. Lainvalmistelukunnan olisi täytynyt täsmentää päättelyään niin, että po. rangaistussäännöksistä olisi ennen HM:n antamista voitu säätää asetuksella, muttei suinkaan omaperäisellä asetuksella, niin kuin lainvalmistelukunta näyttää tarkoittavan, vaan lainsäädännöllisen valtuutuksen perusteella, sillä rikoslain lainvoima esti omaperäisen asetuksen käytön. Tämä täydennys olisi tehnyt tarpeettomaksi lainvalmistelukunnan HM:n 28 §:n tulkintaan perustuvan argumentoinnin.

¹³⁷ Ks. s. 316.

¹³⁸ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 41. Samoin *Tammio* s. 35. *Erich*, DL 1925 s. 378 huomauttaa kuitenkin aiheellisesti, että lausuttu on ymmärrettävä magno cum grano salis ja viittaa esim. valtion antamiin kansainvälisiin sitoumuksiin.

¹³⁹ Vrt. myös *Tammio* s. 9.

¹⁴⁰ Ks. *Erich* II s. 183 s. Valtiosäätäjien myötävaikutuksella syntynyttä asetusta pidetään käytännössä lain luontoisena, ks. esim. HEs 53/1942 Vp patenttilaiksi ja HEs 80/1946 Vp laiksi rikoslain voimaannpanemisesta annetun asetuksen muuttamisesta.

tahi siitä että ulkoapäin tulleesta painostuksesta tai muista syistä valtiopäivien ja hallitsijan yhdessä säätämiä säännöksiä on nimitetty asetuksiksi, taikka oikeuskäsityksen muuttuminen on johtanut siihen, että asetuksen muotoa ei enää saa käyttää.

Hallitusmuodossa on monia pykäläiä, joiden mukaan tietyistä asioista (HM:n 4, 6.3, 9, 10.2, 11.2, 12, 14.2, 16, 26, 29, 38.2, 50.2, 51.2, 55, 60.1, 61.1, 72, 74.1, 75.1, 82.1, 83.3, 91.2—3 ja 93.2 §) tai ainakin jonkin oikeusalan tai laitoksen järjestysmuodon perusteista (HM:n 62, 63, 65.1, 77.2, 79 ja 80.1 §) säädetään tai määrätään lailla. Lain käyttämistä tarkoittavat sanonnat ovat erilaisia. Tärkeintä olisi tietää, merkitseekö perustuslain suoranainen määräys siitä, että tietyistä asiasta säädetään (muodollisella) lailla, velvoitusta vaiko sallimista, so. perustaako se laille yksinomaisten vaiko kilpailevan toimivallan. Mikäli ollaan jälkimmäisen vaihtoehdon kannalla, nousee tärkeäksi myös kysymys, onko kyseessä valtuutus vaiko toimivallan pidättäminen.¹⁴¹

Mikäli hallitusmuodossa lailla säänneltäväksi määrätty kysymys on käytännössä säännelty perustuslailla, on se edelleen lailla säänneltävissä välittömästi sen jälkeen kun mainittu lain toimivaltaa rajoittava ylempinasteinen säännös on muuttunut tai kumoutunut.

Siitä on oltu eri mieltä, tarkoittaako perustuslaissa määrätty lainmuodon käyttäminen lainsäätäjälle asetettua velvoitusta säätää asiasta laki.¹⁴² Kun perustuslakien yleiseen muotoon kirjoitetut periaatteet ovat useimmiten hyvin vaivalloisesti käytännössä toteutettavissa pelkästään perustuslain pykäläiä soveltamalla, on pidettävä tarkoituksenmukaisena, että perustuslakia todellakin konkretisoidaan säätämällä laki. Näin ymmärtäisin esim. HM:n 63 §:n sisällön: »Valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan.» Säännöstä on kuitenkin jatkuvasti rikottu eikä kaikissa tapauksissa vielääkään ole säädetty lakia sellaisesta kysymyksestä, minkä HM edellyttää lailla säänneltäväksi.¹⁴³ Kuitenkin on

¹⁴¹ *Kastari*, Lm 1964 s. 226 erottaa normihierarkkiselta kannalta kaksi tapausta: 1) asiasta olisi oikeastaan säädettävä perustuslailla, mutta perustuslaki valtuuttaa säätämään lailla; ja 2) asiasta voisi säätää myös asetuksella tai ehkä sitäkin alempiasteisilla säädöksillä, mutta hallitusmuoto pidättää sääntelyn lakitasolle. M.t. s. 241 hän pitää ensiksi mainittua tulkintaa mahdollisena vain kun edellytykset ovat täysin selvät.

¹⁴² *Puhakka*, Laki ja asetus s. 92 katsoo, että perustuslaki ei voi velvoittaa lainsäätäjää säätämään lakia kaikissa po. tapauksissa. Hän tosin myöntää, että korkeintaan voidaan katsoa perustuslain velvoittavan hallitusta antamaan asiasta laki-esitys. Toisin *Kilpi*, Lm 1961 s. 569. s.

¹⁴³ Lakiin perustumattomista maksuista ks. *Kilpi*, JFT 1955 s. 325—328.

viimeaikaisessa valtiokäytännössä havaittavissa selvä pyrkimys tulkita tässä tarkoitettuja pykäliä tiukemmin.

Määräys asian sääntelemisestä lailla voidaan tulkita niinkin, että sen tarkoittamat asiaryhmät eivät enää ole siirrettävissä tavallisella lailla asetuksen tai muun alemmanasteisen säännöksen alaan. Tulkinnan tiukkuuteen saattaa tässä vaikuttaa, käsitetäänkö asiaryhmän olevan laille valtuutetun vaiko pidätetyn. Puhakan kanta asiassa on selvä: »Kun nimittäin perustuslaki lausuu, että tulliverosta, muutoksista läänien lukumäärään jne. säädetään yleisellä lailla, niin tämä tietää, ettei näitä asioita enää voida perustuslakia muuttamatta siirtää asetuksen alaan.»¹⁴⁴

Mikäli perustuslaki ymmärretään juuri oikeussääntöjen hierarkiaa järjestäväksi perussäännöksi, kuten tässä tutkimuksessa, on vaikea tulla periaatteellisesti muuhun tulokseen kuin Puhakka. Käytännössä joudutaan kuitenkin sen kysymyksen eteen, miten tarkoin ja tiukasti sanonta jonkin asian sääntelemisestä lailla on tulkittava. Eikö lainsäädännöllinen valtuutus ole laisinkaan sallittu? Riittääkö, että asiasta säädetään muodollisesti lailla, vai tulisiko tarkoitetun lain täyttää myös asiasisältöönä nähden tietyt yksityiskohtaisuuden vaatimukset. Näitä kysymyksiä tutkitaan eräiden HM:n pykälien osalta myöhemmin yksityiskohtaisesti (VI. 2.).

Perustuslaeissa määrätään myös, että asiasta säädetään erikseen, että asiasta on voimassa erityisiä säännöksiä, tahi viitataan voimassa-oleviin säännöksiin. Tällaisia perustuslain säännöksiä ovat HM:n 7.2, 29.1, 34.4, 41.2, 52, 54.2, 68.1, 74.2, 83.1, 90.1, 91.4 ja 93.3 §. Eräät tutkijat näyttävät olevan sitä mieltä, että tällaisilla lausumilla tarkoitetaan lakia, ellei poikkeuksellisesti voida osoittaa tarkoitetun alempiasteista säädöstä.¹⁴⁵ Viittauksia muihin säädöksiin käytetäänkin yleensä tarkoittamaan sellaisia asioita, mitkä asian tärkeyden vuoksi tai muista syistä — onhan laki perustuslain lähin konkretisoitumisaste — on tätä nykyä säännelty lailla; viittauksissa käytetty sanonta ei sinänsä kuitenkaan

¹⁴⁴ Puhakka, Laki ja asetus s. 117. Samoin Tammio s. 30. Erich, DL 1925 s. 383 s. tuntui ensi alkuun olevan toista mieltä vedotessaan valmisteilla olleeseen sotatilalainsäädäntöön, mutta päätyi kuitenkin siihen, että koko oikeusala ei voida ilman perustuslainsäätämistäjärjestystä siirtää, kun taas vähäisempi ns. valtuutus on luvalinen. Ståhlberg, Lausuntoja s. 15 salli valtuutuksen tarkempien säännösten antamiseen. Puhakan kanta ei kovin paljon eroa muiden tutkijain kannoista, koska hänenkin mukaansa (s. 127) tarkemmat täytäntöönpanomääräykset voidaan antaa asetuksella.

¹⁴⁵ Ks. Erich I s. 106, tarkemmin Puhakka, Laki ja asetus s. 125 s.

a priori tai välttämättä edellyttä lain käyttämistä.¹⁴⁶ Mikäli vastaavalaisia säännöksiä on tavallisessa laissa, ne tarkoittavat asiayhteydestä riippuen lakia, asetusta tai alemmanasteistakin säädöstä.

Perustuslain, lain ja asetuksen ala ei käy aivan yksiin sen kanssa, mikä myöhemmin tullaan selvittämään lainsäädännön alaksi positiivisen oikeuden mukaan. Tämä johtuu siitä, että HM:n 2 §:ään nähden vakiintunut tulkinta pakottaa väistämättömästi tiettyjen aineellisten tunnusmerkkien huomioon ottamiseen, mutta säädöksiä annettaessa ei aina johdonmukaisesti toteuteta vallanjako-oppia. Ne lait, joita kunakin vuonna säädettyjen lakien joukosta ei voida luokitella lainsäädäntöön kuuluviksi, ovat kuitenkin verrattain harvalukuiset ja koskevat tiettyjä kysymysryhmiä. Lain muodon käyttäminen sellaisessa asiassa, mikä ei ole lainsäädäntöä vallanjako-opin tarkoittamassa mielessä, aiheutuu esim. perustuslain nimenomaisesta säännöksestä (HM:n 74 §) tai pyrkimyksestä saada määräraha varmuudella valtion tulo- ja menoarvioon siitä lailla säätämällä (vrt. HM:n 67 §).¹⁴⁷

Kansa ei Suomen perustuslakien mukaan ole lainsäädäntöelimen osa, vaan ainoa toistaiseksi maassamme suoritettu kansanäänestys oli neuvooantava (L neuvooantavan kansanäänestyksen toimeenpanemisesta väkijuomalainsäädännön perusteiden selvittämiseksi 12. 12. 1931/340) eikä valtiosääntöemme tunne kansanaloitetta.¹⁴⁸

Ahvenanmaan maakuntapäivillä ja evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksella on myös toimivaltaa lakia säädettäessä, Kirkkolain (6. 12. 1869) 455 § ja Ahvenanmaan itsehallintolain (28. 12. 1951/670) 15 §. Tutkimus muodostuisi liian hajanaiseksi, jos perehdyttäisiin eri-

¹⁴⁶ Niinpä HM:n 7.2 §:ssä tarkoitettu säädös, jolla on erikseen säädetty Suomen kansalaisen oikeudesta lähteä maasta, on PassiA 4. 2. 1960/90 ja HM:n 34.4 §:n tarkoittama säädös vastaavasti PuolustuslaitosA 4. 2. 1960/72. *Kastari*, Lm 1960 s. 240 katsookin, että tekstissä mainitut sanonnat voivat tarkoittaa asiayhteydestä riippuen hierarkkisesti useamman asteisia säädöksiä.

¹⁴⁷ Tähän viittaavat *Helo*, Lm 1926 s. 205 ja *Tammio* s. 37.

Ks. esim. L rautatierakennuksista vuosina 1934—1938 20. 4. 1934/165. Vrt. asuntotuotantolain 4. 12. 1953/488, 2 § («lainoja varten otetaan vuosittain valtion tulo- ja menoarvioon siirtomääräraha») vastaavaan säännökseen kodinperustamislainalaissa 29. 11. 1945/1177, 1 § («sosiaaliministeriö voi valtion tulo- ja menoarviossa tarkoitukseen varatun määrärahan puitteissa myöntää ... lainaa»). Viimeksi mainittuja lainoja ei määrärahan puuttumisen takia myönnetty 1. 9. 1958 jälkeen.

Ellei asiasta määrätä lailla, tulos saattaa olla ketään sitomaton ja asiallisesti merkityksetön ohjelma.

¹⁴⁸ Ks. yksityiskohtaisemmin *Sipponen*, Kansanäänestys ja kansanaloite, Lakimies ja yhteiskunta 4/1959.

tyisiin lainsäädännön muotoihin ja ryhdyttäisiin tarkastelemaan niissä havaittavaa delegaatiota. Samoin on Suomen ja ulkovaltojen välisen sopimuksen hyväksyminen siihen liittyvine lainsäädännöllisine toimenpiteineen erityiskysymys, joka vaatii erikseen huolellista syventymistä. Edellä tarkoitettuihin lainsäädännön aloihin — kirkkolainsäädäntöön, Ahvenanmaata koskevaan lainsäädäntöön, Suomen ja ulkovaltojen välisen sopimusten liittämiseen Suomen oikeuden osaksi sekä myös kunnallisten viranomaisten antamaan lainsäädäntöön — ja näillä aloilla tapahtuvaan delegaatioon ei edellä mainitusta syystä pyritä järjestelmällisesti perehtymään, vaikkakin joitakin viittauksia niihin tehdään.

5. ASETUS JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS

A. Asetus ja valtioneuvoston päätös säädösten hierarkiassa

Tasavallan presidentillä on lainsäätäjäkunnan ohella yksinomaan valtiosääntöön perustuvaa toimivaltaa oikeussääntöjen(a) antamiseen. Tästä syystä ei maamme oikeustieteen ja käytännön ole tarvinnut — kuten Saksassa — tutkia valtion päämiehen ja kansanedustuslaitoksen toimipiirien jyrkkää eroa vastakohtaparin Staat—Gesellschaft puitteissa. Hallintoviranomaisten lainsäädännöllinen toimivalta¹⁴⁹ perustuu joko HM:n 28 §:n antamaan yleiseen toimivaltaan, lakiin sisältyvään erityiseen valtuutukseen taikka toisasteiseen valtuutukseen eli subdelegaatioon.¹⁵⁰ Hallintoviranomaisten toimivalta antaa oikeussääntöjä (a) on Suomen oikeuden mukaan oikeudellisilta perusteiltaan yksinkertaisemmin selvitettävissä kuin eräissä muissa maissa (vrt. s. 146 ss.).

Asetusta hierarkkisesti ylemmänasteisia säädöksiä ovat perustuslaki ja laki;¹⁵¹ sitä välittömästi alempi on valtioneuvoston päätös. Asetus

¹⁴⁹ Ks. *Tammio* s. 32.

Asetus on näin ollen aina sekä sisällön puolesta että muodollisesti sidottu, vaikka sen asialliset rajat voivat olla väljät ja epämääräiset, *Puhakka*, Laki ja asetus s. 49 s. Vrt. *Ståhlberg*, joka Lausuntoja s. 14 ehkä liiaksi yleistävästi lausuu, että asetusten sisällitys on vapaan harkinnan varassa.

¹⁵⁰ Subdelegaatiosta ks. s. 223 s.

¹⁵¹ Asetuksen edellä käyvät Puhakan mielestä myös eduskunnan muussa kuin lain muodossa antamat päätökset sekä ne valtiotoimet, joihin vaaditaan eduskunnan hyväksyminen tai suostumus, Laki ja asetus s. 128. Puhakka ei tarkemmin yksilöi lausumaansa. Mainitut toimet eivät kuulu säädösten hierarkiaan, mutta ne voivat olla aiheena säädöksen antamiseen; niinpä eduskunnan valtioneuvostolle antama oikeutus lainan ottamiseen julkaistaan asetuksen muodossa (esim. A 30. 12.

saattaa muodollisesti perustua myös samanasteiseen säädökseen eli toiseen asetukseen esim. kun on kysymys toisen asetuksen täytäntöönpanosta. Tällaista täytäntöönpanoasetusta käytetään esimerkiksi virastoa uudelleen järjestettäessä, jolloin sillä annetaan määräyksiä uusiin virkoihin siirtymisestä ja kelpoisuusehdoista, ks. A kauppa- ja teollisuusministeriöstä annetun asetuksen täytäntöönpanosta 16. 1. 1942/48.

Myöhemmin annettu laki tai asetus kumoavat asetuksen eo ipso, jos aikaisempi asetus on niiden kanssa ristiriidassa; mikäli asetus on ainoastaan vastoin myöhemmin annetun ylemmän- tai samanasteisen säädöksen yleisiä periaatteita, yleisen säännön antaminen asetuksen kumoamisesta tai säilymisestä on vaikeaa.¹⁵² — Edellä lausuttu koskee mutatis mutandis myös valtioneuvoston päätöstä.

A sisältävä Helsingin yliopiston säännöt 8. 9. 1924/228, 54 § kuuluu seuraavasti: »Dosentilla on oikeus lukea virkavuosia. Ikälisään nähden vakinaisessa valtionvirassa hän saa lukea puoli virkavuotta kultakin lukukaudelta, jona hän on antanut opetusta yliopistossa tai tieteellisen työn vuoksi ollut vapautettu tällaisesta opetusvelvollisuudesta.» Myöhempi lainsäädäntö tuntuu 54 §:n kanssa ristiriitaisena kumonneen asianomaisen yliopiston sääntöjen kohdan, joskaan sitä ei ole milloinkaan nimenomaisesti kumottu.¹⁵³ Voimassa oleva PalkkaL (4.2 § muutettuna lailla 18. 4. 1947/284) määrää näet virkavuosien laskemisesta

1960/529) samoin kuin päätös tulo- ja menoarvion voimassaoloajan jatkamisesta HM:n 69.1 §:n perusteella (esim. A 23. 12. 1958/517). *Erich*, Kompetensfördelning s. 35 s. huomauttaa aiheellisesti myös siitä, että eduskunnan budjettipäätöksellä ei, ottaen huomioon HM:n 67 ja 68 §, voida antaa määräyksiä vastoin voimassa olevaa asetusta.

Yleissäännön antaminen Puhakan tarkoittamien eduskunnan päätösten ja asetusten hierarkkisesta suhteesta tuntuu vaikealta, koska on otettava huomioon positiivisoikeudelliset määräykset.

Laissa säädettyä velvollisuutta ei voida asetuksella siirtää toiselle, OKa 1955 s. 23 s.

¹⁵² Kysymystä tutkii yksityiskohtaisesti OKa 1950 s. 27—29 ja huomauttaa, että joskin ehkä voidaan katsoa, ettei asetuksella voida säätää mitään, mikä poikkeaisi lain perusajatuksista, on vaikea katsoa asetuksen kumoutuvan myöhemmin annetun lainsäädännön yleisten periaatteiden vastaisena.

¹⁵³ Yliopiston säännöistä annetun asetuksen oikeudellinen perusta on kaksinainen. Toisaalta se perustuu välittömästi HM:n 77.2 §:ään eikä asetuksen johtolauseessa viitatakaan mihinkään lakiin, toisaalta se on eittämättä Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista annetun lain (14. 7. 1923/191) 26 §:ssä tarkoitettu lain täytäntöönpanoasetus. Vasta asetuksella 14. 5. 1948/383 kumottiin yliopiston aikaisemmat eli 1. 10. 1852 annetut säännöt vielä voimassa olleilta osiltaan ylioppilastiedekuntien toimintaa koskevin poikkeuksin.

ikäisiä varten, että virkavuosiksi luetaan se aika, minkä virkamies on ollut peruspalkkaisen viran tai toimen haltijana. Poikkeuksia pääsääntöön sisältävässä asetuksessa edellytetään samoin (PalkkaA 6 § muutettuna A:lla 2. 12. 1955/481), että kysymyksessä on päätoimi. Mitä eläkkeeseen tulee, L valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen 30. 12. 1924/323, 20 §, kuului seuraavalla tavalla: »Täten kumotaan kaikki tähän asti voimassa olleet säännökset valtion virka- ja palvelusmiesten oikeudesta eläkkeeseen, paitsi sikäli kuin niitä edelleen on noudatettava 18 ja 19 §:ssä mainituissa tapauksissa.» — Mainitut 18 ja 19 § eivät ole yliopiston sääntöjen 54 §:n voimassaolon tutkimiselle relevantteja. — Nykyisin voimassa oleva EläkeL (3 §) edellyttää, että eläkevuosiksi luettava aika on päätoimista palvelusta. EläkeL kumosi nimenomaisesti vain lain 323/1924 sekä sen nojalla annetut säännökset ja määräykset.

Kilpi on tutkinut yliopiston sääntöjen 54 §:n voimassaoloa ja päätynyt seuraavaan lopputulokseen: »Vaikkakin muodolliselta kannalta painavat näkökohdat viittaavat siihen, ettei yliopiston sääntöjen 54 § enää olisi sovellettavissa eläkevuosien laskemiseen, niin sen on kuitenkin katsottava edelleen olevan voimassa olevaa oikeutta myös tältä osin.»¹⁵⁴ Kilven perustelut rakentuvat lähinnä siihen, että säännöstä on käytännössä noudatettu ja että säännöksen katsominen kumoutuneeksi johtaisi varsin kohtuuttomaan lopputulokseen.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Kilpi, Lm 1931 s. 573. Kilpi lausuu perustellusti s. 567, että po. 54 § koskee myös eläkevuosia, vaikkei niistä nimenomaisesti mainita mitään.

¹⁵⁵ Kilpi, Lm 1961 s. 566 ss. perustelee käsitystään mm. seuraavasti:

a) PalkkaL ei sisällä nimenomaista määräystä siitä, että valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista annetun lain 29. 12. 1923/299 — mitä po. 54 § täydentää — lisäksi muuallakin lainsäädännössä olevat palkkausta koskevat erityissäännökset olisivat kumoutuneet (s. 568 ja 578);

b) yliopiston sääntöjä v. 1924 annettaessa oli hallituksen esitys 4/1924 Vp eläkelainsäädäntöä v. 1924 jo annettu, mutta lainsäädäntötoimi saatiin päätökseen vasta sääntöjen antamisen jälkeen; sääntöjen antamisessa ei kuitenkaan tapahtunut epähuomiossa erehdystä, vaan po. 54 §:n laillisuutta ei siihen aikaan epäilty (s. 570 s.);

c) Helsingin yliopiston erityisasema on otettava huomioon. »Kun dosenttien oikeus eläkevuosien lukemiseen oli jo vanhastaan ollut voimassa, ei siis voida ilman muuta edellyttää, että uusi yleinen eläkelaki olisi poistanut tämän yliopiston erikoisoloihin perustuvan järjestelmän» (s. 571 s.);

d) kohtuussyyt vaativat 54 §:n katsomista voimassa olevaksi oikeudeksi (s. 572 s.); ja

e) dosentin tointa ehkä voidaan eräissä tapauksissa pitää päätoimena (s. 575 s.).

Mitä kohtaan a tulee, Kilpikin myöntää, että muodolliselta kannalta katsoen

Korkein hallinto-oikeus (KHO 1960 I 19) on antanut dosentin eläkevuosia koskevan valituksen johdosta päätöksen, jossa enemmistö lausui: »Koska viranhaltijalla vanhastaan on ollut 8. 9. 1924 annetun Helsingin yliopiston säännöt sisältävän asetuksen 54 §:ssä mainittu ja vielä valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen 30. 12. 1924 annetun lain julkaisemisen jälkeen voimassa olevaksi katsottu oikeus lukea eläkevuosikseen dosenttina Helsingin yliopistossa palvelemaansa aika, niin ja kun mainittua oikeutta ei ole virkamieseläkkeistä 30. 9. 1950 annetun lain voimaan tullessa kumottu...» KHO katsoi, että dosentilla on oikeus lukea eläkevuosikseen se dosenttina palvelemaansa aika, jota ei muulla perusteella lueta hänelle eläkkeeseen oikeuttavaksi palvelusajaksi.

Vähemmistö katsoi, että po. asetuksen 54 § oli, mikäli oli kysymys dosentin oikeudesta lukea eläkevuosia, tullut kumotuksi 30. 12. 1924 annetulla lailla eikä valittajalla voimassa olevien säännösten mukaan ollut oikeutta laskea eläkevuosikseen dosenttina palvelemaansa aikaa.

Säädöksen lainvoimaa koskevien sääntöjen nojalla ei voine olla epäilystä siitä, että vähemmistön kanta on voimassa olevan kirjoitetun oikeuden mukainen. Tästä huolimatta voidaan enemmistön kantaa pitää voimassa olevan oikeuden, nimittäin tapaoikeuden mukaisena. Mainitun 54 §:n soveltaminen muusta lainsäädännöstä piittaamatta säännöllisesti ja jatkuvasti on voinut muuttaa sen sisältämän oikeusohjeen tapaoikeudeksi. Kun tapaoikeus ei ilmene kirjoitetusta laista, viimeksi mainitun muuttuminen ei kumoa tapaoikeudellista normia; se ei näet puutu tapaoikeuden oikeusperusteeseen, ellei kumoamisesta

uusi laki kumoa eo ipso sen kanssa ristiriidassa olevan aikaisemman asetuksen. Kohdassa b tarkoitettu hypoteesi perustuu käsitykseen, että presidentti Ståhlberg havaitsi yliopiston sääntöjä antaessaan po. eroavaisuuden eduskunnassa käsiteltävän lakiehdotuksen ja yliopiston uusien sääntöjen välillä. Tällä hypoteesilla on tietenkin vain hypoteesin arvo, kunnes se voidaan osoittaa oikeaksi. HM:n 77 § ei suinkaan tarkoita antaa yliopistolle — kohta c — minkäänlaista lainsäädännöllistä autonomiaa, ja uusi yleinen laki poistaa aikaisemmat yksittäistapaukselliseksi oikeusnormeiksi konkretisoitumattomat järjestelyt, jotka eivät ole uuden lain mukaisia. Valtion virkamiehiä yleisesti tai tiettyä virkamiesryhmiä erityisesti koskevilla lain tai asetuksen asteisilla säännöksillä ei mielestäni yleensä eikä esillä olevassa tapauksessakaan ole niiden voimassaoloon myöhemmin annetusta vastakkaisesta yleisestä oikeussäännöstä riippumatta tarvittavaa konkreettisuutta.

Yliopiston sääntöjen 54 § on katsottava kumoutuneeksi myöhemmin annettujen, hierarkkisesti korkeammanasteisten normien vastaisena, ellei sitä kannata lain voimainen tapaoikeus, mihin Kilpi d-kohdassa viittaa, taikka ellei dosentin tointa voida e-kohdassa esitetyn väitteen mukaisesti pitää päätoimena.

nimenomaisesti säädetä tai ellei kumoamistarkoitus muuten riidattomasti ilmene lakitekstistä. Kohtuusnäkökohdilla on varmaan myös ollut ratkaisussa osuutensa, mutta käytetty sanonta »voimassa olevaksi katsottu oikeus» viittaa tapaoikeuteen. Kun kerran korkein oikeusaste on pitänyt asetuksessa olevaa oikeusohjetta tapaoikeuden osana, olisi, kuten Kilpikin ehdottaa, lain säätämällä sanottu normi muodollisesti korotettava laiksi.

Lakia alemmanasteisiakin säädöksiä annettaessa tulee noudattaa säädettyjä muotomääräyksiä, mutta toisinaan tapahtuu muodollisia virheellisyyksiä. Valtiontilintarkastajat totesivat kertomuksessaan vuodelta 1953, että asetuskokoelmaan oli liitetty asetuksen oikaisulehti, mutta valtioneuvoston pöytäkirjoista ei löytynyt merkintää tarkoitettun oikaisun käsittelystä.¹⁵⁶ Oikeuskansleri lausui po. maanhankintalain toimeenpanosta annetun asetuksen (2. 6. 1945/506) 231 §:n oikaisemisesta seuraavaa: »Koska sanotulla oikaisulehdellä on annettu puheenaolevalle asetuksenkohdalle toinen asiallinen sisältö, kuin mikä sillä asetusta annettaessa on ollut, eikä tällainen muutos ole ollut tehtävissä muutoin kuin asetuksen muuttamisesta voimassa olevassa järjestyksessä, sanottua asetuksenkohtaa ei voida soveltaa sen kerrotuin tavoin virheellisesti oikaistussa muodossa.»¹⁵⁷ Maatalousministeriö ilmoitti, että puheenaolevaa asetuksen kohtaa sovelletaan alkuperäisessä muodossaan.¹⁵⁸

Asetus ja valtioneuvoston päätös voivat sisältää oikeussääntöjä (a). Ensiksi mainittu sisältää yleensä juuri kansalaisia, viranomaisia tai molempia koskevia oikeussääntöjä (a), mutta molemmat säädöslajit voivat myös sisältää — ja valtioneuvoston päätökset tavallisimmin sisältävät — hallinnon alaan kuuluvia määräyksiä.¹⁵⁹ Perustuslaillisen koulu-

¹⁵⁶ Ks. 1955 Vp Asiak. IV. 1. s. 49.

¹⁵⁷ OKa 1955 s. 40.

¹⁵⁸ Mikä merkitys on jollain tavoin virheellisellä asetuksella sekä milloin ja miten virheellisyys on korjattavissa? Tällaiset kysymykset koskevat mielenkiintoisia ja miltei tutkimattomia ongelmia, mutta ne jäävät tämän teoksen tutkimuskohteen ulkopuolelle.

¹⁵⁹ Asetusten säätämisessä on varsinkin itsenäisyytemme alkuaikoina havaittavissa vähäistä epävarmuutta, esim. A yleisinä saapumispäivinä lokakuussa 1919 vakinaiseen palvelukseen astuneitten asevelvollisten kotiinlaskemisesta 14. 1. 1921/4 määrää, että asevelvolliset lasketaan kotiin 13. 4. 1921, »ellei vastaisuudessa muuttuneiden olojen vallitessa toisin säädetä.» Tämä kohta asetuksessa on tarpeeton.

Työnvälityslain toimeenpanosta annetun asetuksen (23. 7. 1936/264) 17 §:n mukaan laissa mainittua korvausta tai apurahaa oli haettava sosiaaliministeriöltä neljän kuukauden kuluessa kalenterivuoden päättymisestä. Vuonna 1943 eräs kau-

kunnan oppiin lain ja asetuksen kaksoiskäsitteistä kuuluu oikeus- ja hallintoasetuksen erottaminen toisistaan (s. 143). Tätä terminologiaa on seurattu muuallakin, ja myös suomalaisessa oikeustieteessä on usein erotettu oikeus- ja hallintoasetukset toisistaan.¹⁶⁰ Käsitepari oikeus- ja hallintoasetus liittyy kuitenkin tiukasti lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteisiin. Suomessa olisi oikeussäännöllä (a) tarkoitettava muitakin kuin perustuslaillisen teorian oikeusnormeiksi hyväksymiä sääntöjä, enkä pidä tarkoituksenmukaisena käyttää tällaista käsiteparia,¹⁶¹ joka olisi ennen käyttöä uudelleen määriteltävä meidän oikeusjärjestyksemme mukaiseksi. Käsiteparin epätarkoituksenmukaisuus heijastuu käytetyissä nimityksissä, eihän oikeus ole hallinnon vastakohta, vaan kaikki asetukset kuuluvat oikeusjärjestykseen ja ovat oikeusasetuksia.

Kun perustuslaki, laki, asetus, valtioneuvoston päätös ja sitä alemmatkin säädökset voivat yhtäläisesti sisältää yleisiä ja yksittäistapauksellisia oikeussääntöjä, ei yleisen ja yksittäistapauksellisen oikeussäännön välisestä erosta voi saada varmaa johtoa siihen, olisiko jostain asiasta säädettäessä käytettävä lakia, asetusta tai valtioneuvoston päätöstä. Sen sijaan lähinnä tämän eron avulla voidaan erottaa ne säännökset, jotka sisältävät oikeussäännöksiä (a) muista ja joissa siis lain-säädännöllinen valtuutus on mahdollinen.

B. Asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen oikeusperuste on perustuslaissa

Asetus. Ruotsi-Suomessa kuninkaan toimivalta ei rajoittunut joihinkin yksityisiin oikeuksiin, vaan hän harjoitti vallankäyttöä kaikilla aloilla, joilla kansan valtaoikeudet eivät sitä rajoittaneet. Tämä koski

punkki haki po. varoja vasta syyskesällä ja väitti muun muassa, että tarkoitettu säännös oli ainoastaan järjestysohjeen luontoinen. Samana vuonna antamassaan lausunnossa oikeuskansleri (*OKa* 1943 s. 38 ss.) kuitenkin rinnasti monissa muissa-kin laeissa ja asetuksissa korvauksen, apurahan ym. hakemiseksi asetetut määräykset toisiinsa ja huomautti niiden kaikkien olevan säädöksen hierarkkisesta korkeudesta huolimatta yhtäläisesti velvoittavaa oikeutta, jonka sisältämien määräaikojen laiminlyönti — ellei ole kysymys esim. *force majeure*-tapauksesta — johtaa oikeuden menetykseen.

¹⁶⁰ Ks. *Purhonen*, Lm 1956 s. 828; *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 318.

¹⁶¹ Kielteisellä kannalla oikeus- ja hallintoasetus-käsitteiden käyttämiseen oikeudessamme ovat myös *Erich*, *Lagstiftningsakter* s. 32 s. ja s. 118 s. sekä *Kaira*, Lm 1944 s. 60 alaviite 13.

myös ns. taloudellista lainsäädäntövaltaa.¹⁶² »Att slutligen kon. utöfvade denna makt icke på grund af någon delegation af folkets makt ss. i äldre tider utan i grund af en egen, sjelfständig rätt, finna vi deraf, att kon. börjar kallas konung af Guds nåde.»¹⁶³

Suomessa Venäjän vallan ajaksi voimaan jääneen valtiosäännön mukaan suuriruhtinas oli edelleen korkeimman vallan haltija, jonka toimivalta oli omintakeista ja itsenäistä.¹⁶⁴ Sitä rajoittivat perustuslait, lähinnä hallitusmuoto. Ellei laki toisin määrännyt, hallitsija oli toimivaltaansa käyttäessään oikeutettu toimimaan oman harkintansa mukaisesti.¹⁶⁵

Maassamme Venäjän vallan aikana voimassa olleisiin perustuslakeihin ei sisältynyt erityisiä määräyksiä hallitsijalle kuuluvasta taloudellisesta lainsäädäntövallasta. Tästä huolimatta pidettiin luonnollisena, että se kuului hallitsijalle (s. 241). Siirryttäessä kansanvaltaiseen hallitustapaan jouduttiin harkitsemaan, missä laajuudessa valtion päämiehen itsenäinen lainsäädäntövalta oli säilytettävä.

¹⁶² Käsittäisin asian niin, että valtion päämiehelle toimeenpanovallan päänä kuuluu yleensä valta antaa hallinnollisessa järjestyksessä esim. hallintokoneistoa ja lakien täytäntöönpanoa koskevia säädöksiä, sekä että Ruotsi—Suomessa valtion päämiehelle aikanaan kuulunutta (IV. 1. A.) ja edelleen jossain määrin kuuluvaa toimivaltaa em. valtion päämiehen tavanomaisen toimivallan lisäksi antaa oikeussääntöjä (a) nimitetään taloudelliseksi lainsäädäntövallaksi.

Suomalaiset tutkijat näyttävät samaistavan taloudellisen ja hallinnollisen lainsäädännön, ks. *Erich* I s. 108; *Hakkila* s. 465 alaviite 2; *Purhonen*, Lm 1956 s. 826. *Erichin* II s. 180 s. mainitsemista syistä lienee asiallista, että näitä käsitteitä käytetään tarkoittamaan samaa eli valtion päämiehen omaperäistä toimivaltaa antaa oikeussääntöjä(a). Ks. alaviitettä IV 12.

¹⁶³ *Hermanson*, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt s. 56. Vrt. m.t. s. 55 ja s. 65.

¹⁶⁴ Ks. *Hermanson*, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt s. 59.

Korkeimmalla vallalla tarkoitetaan juuri omaa oikeutta käyttää valtiovaltaa, olkoonpa toimivalta rajoitettu tai rajoittamaton, m.t. s. 59 ja s. 62.

¹⁶⁵ Ks. *Hermanson*, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt s. 66 s. *Hermanson* kirjoittaa s. 60 s.: »Ehuru monarken endast i kraft av lag utöfvar statsmakten, så kan han dock icke anses hafva ett simpelt uppdrag att utöfva makt, icke heller kan han anses hafva blott en delegerad makt, ty han har ss. innehafvare af högsta makten, en egen eller sjelfständig rätt att utöfva statsmakt. Häri skiljer sig monarken från embetsmännen, hvilka också utöfva off. makt men blott en delegerad makt.» — Monarkiassa ei kansansuvereniteetti ole vallalla, sillä viimeksi mainitun opin mukaan korkein valta kuuluu kansalle, perustuu kansaan ja kuninkaan valtakin on vain kansan delegoimaa valtaa. Vrt. Rousseauin ajatuksiin edellä s. 73 ss.

Kun Suomessa hallitsijan oikeudet olivat itsenäiset, mutta rajoitetut, Suomen suuriruhtinaskunnan hallitusmuoto oli rajoitettu monarkia, m.t. s. 62 s.

Perustuslakikomitea katsoi, että presidentin oikeudesta antaa hallinnollisia asetuksia olisi säädettävä perustuslaissa.¹⁶⁶ Sen mielestä lain ja asetuksen välinen raja kävi pääasiallisesti ilmi vuoden 1734 yleisen lain ja sen kanssa yhdenvertaisten lakien sisällyksestä. Voimassa olevaksi oikeussäännöksi oli tunnustettu, että ilman eduskunnan myötävaikutusta annettu asetus sai tosin sisältää lain täytäntöönpanoa varten tarpeellisia säännöksiä, mutta ei muuttaa lain sisältöä. Pyrkimys vakiintuneempien oikeusohjeiden aikaansaamiseen oli johtanut siihen, että aikaisemmin hallinnollisilla asetuksilla säänneltyjä asioita oli vähitellen siirtynyt eduskuntalainsäädännön alaan.¹⁶⁷ Komitea ei havainnut mitään haittoja tästä ilmeisesti edelleen jatkuvasta kehityksestä eikä pitänyt tarpeellisena suoranaissilla hallitusmuodon säännöksillä määrätä rajoja hallinnolliselle lainsäädännölle tai supistaa sen käyttämistä.

Perustuslakikomitea jätti näin ollen lain ja asetuksen alan yksityiskohtaisen määräämisen tulevan valtiokäytännön varaan. Rajaa lain ja asetuksen välillä ei määrätty säänneltävänä olevan asian laadun mukaisesti, vaan hallinnollisen lainsäädännön ala jäi riippumaan tosiasiallisesta asiaintilasta. Voimassa olevan HM:n 28 §, samoin kuin myös HM:n 38 ja 41 §, esiintyivät käytännöllisesti katsoen lopullisessa muodossaan jo perustuslakikomitean laatimassa hallitusmuotoehdotuksessa.

Hallitusmuotomme III lukuun (Lainsäädäntö) kuuluu seuraava 21 §:
»Presidentin oikeudesta antaa asetuksia säädetään 28 §:ssä.»

HM:n IV lukuun (Hallitus ja hallinto) sisältyy näin kuuluva 28 §:
»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 täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Asetukseen alkoon otettako säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen.

Asetukset annetaan ja julkaistaan niinkuin laeista 20 §:n 2 momentissa on säädetty.»¹⁶⁸

¹⁶⁶ Ks. Perustuslakikomitean mietintö 7 s. 32 s.

¹⁶⁷ Ks. Perustuslakikomitean mietintö 7 s. 36 s. Vrt. samoin Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys ... s. 3.

¹⁶⁸ Weissenbergin komitea piti tehtävänäään voimassa olevien perustuslain säännösten kodifioimista (Inledande motivering s. 1) siitä riippumatta, olivatko ne kirjoitettua oikeutta tai tavanmukaista oikeutta. Hallitsijan asetuksenantovaltaa koskevat pykälät kuuluivat komitean hallitusmuotoehdotuksessa seuraavasti:

»63 §. Finlands Ständer ega gemensamt med Kejsaren och Storfurstens stifta,

HM osoittaa asetuksen alaan muitakin asioita kuin 28 §:ssä mainitut. Tarkemmat säännökset asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta annetaan (38.2 §) asetuksella, millä myös voidaan valtioneuvoston yleisistunnossa muuten käsiteltäviä asioita siirtää ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi (40 § verrattuna VNRatkL:iin). Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myös muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle (41.1 § verrattuna VNRatkL:iin). Tarkemmat Helsingin yliopistoa koskevat säännökset

ändra, upphäfv och förklara grundlag, ståndsprivilegier, allmän lag, kyrkolag, sjölag, värnepligtslag, strafflag för militären, skogslag, samt lag om landets mynt, om kommunalförfattning, om näringar och om fattigvård. Ej heller må annan lag eller författning, i hvars stiftande Ständerna tagit del, i denna del ändras, upphävas eller förklaras annorlunda än med deras samtycke.

64 §. Med de undantag, som af stadgandet i 63 § äro påkallade, kan Kejsaren och Storfursten allena stifta, ändra, upphäfv och förklara lagar och författningar, som angå den allmänna hushållningen i landet. Skall lag stiftas i ämne, hvarom förut ej är stadgadt, beror det af de allmänna grundsatserna i denna och nästföregående paragraf, huruvida lagstiftningsrätten deri tillkommer Kejsaren och Storfursten allena eller Honom och Ständerna gemensamt.»

Myös Mechelinin senaatin ehdotuksessa, *Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys* ... s. 3, oli hallinnollista lainsäädäntöä koskeva pykälä kirjoitettu osaksi vanhaan perustuslakien, osaksi vanhan käytännön mukaan. Ehdotuksen 11 § kuului seuraavasti:

»Keisarilla ja suuriruhtinaalla on valta ilman eduskunnan myötävaikutusta antaa asetuksia semmoisista asioista, jotka vanhan käytäntötavan mukaan on järjestetty hallitusvallan määräyksillä, ja siis nimenomaan

- a) lakien täytäntöönpanosta ja mitä niiden voimaansaattamiseksi tarvitaan;
- b) kruunun omaisuuden hoidosta;
- c) hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta sekä siitä toiminnasta, jota ne eri yhteiskuntatarkoitusten toteuttamiseksi harjoittavat;

kuitenkaan alköön semmoiseen asetukseen otettako sellaista säännöstä, joka sisältäisi lainmuutoksen.»

Ehdotuksen 52.4 §:n mukaan hallitsijalla olisi ollut valta 11 §:ssä tarkoitettua asiasta vaatia lausuntoa eduskunnalta tai antaa lakiehdotus eduskunnan hyväksyttäväksi.

Erich II s. 186 s. nimittää sellaisia asetuksia, jotka johtavat laillisen oikeuksensa suoraan perustuslaista, omaperäisiksi asetuksiksi.

VNRatkL muuttaa HM:n 28 §:ää, sikäli kuin se on ristiriidassa VNRatkL:n kanssa, mutta muutokset eivät ole sellaisia, että ne estäisivät asetuksenantovallan tutkimista HM:n 28 §:n tekstin nojalla.

annetaan asetuksella (77.2 §) ja opinnäytteet valtionviran saamista varten vahvistetaan asetuksella, mikäli niistä ei ole säädetty laissa (85 §).

Jos valtion päämiehen asetuksenantovallasta haluttaisiin käyttää ulkomailla yleistä termiä, voitaisiin sanoa, että HM:n 28 § sisältää keskeisen osan tasavallan presidentin prerogatiivista.¹⁶⁹

Tasavallan presidentti tai valtioneuvosto eivät voi oikeutemme mukaan antamallaan säädöksillä ilman erityistä valtuutusta muuttaa perustuslakia tai lakia, mutta lainsäätäjät voi lailla muuttaa tai kumota oma-peräisen asetuksen sekä valtuutukseen perustuvan asetuksen tahi valtioneuvoston päätöksen.¹⁷⁰ VJ:n 31 §:n perusteella eduskunnalla on näet oikeus ottaa käsiteltäväkseen edustajan tekemä lakialoite eli lain muotoon kirjoitettu ehdotus uuden lain säätämisestä tahi voimassaolevan lain muuttamisesta, selittämisestä ja kumoamisesta taikka ehdotus laiksi sellaisesta asiasta, joka ennestään on hallinnollisilla säännöksillä järjestetty. Lakialoite voi koskea ainakin asiaa, mistä HM:n 28 §:n tai muun HM:n säännöksen perusteella voidaan säätää tai on säädetty hallinnollisessa järjestyksessä.¹⁷¹ Mitä tulee valtuuttavaan lakiin pe-

¹⁶⁹ Ks. esim. Meyer, NAT 1960 s. 257.

Vrt. Hermanson, Lausuntoja s. 401 s. ja s. 426.

Tuntuu siltä, että prerogatiivi on lainsäätämiskysymyksissä Suomessa asiallisesti ja — Ruotsia lukuunottamatta — myös muodollisesti laajempi kuin muissa pohjoismaissa. Tämä johtunee siitä, että valtion päämiehen toimivaltaa kavennettiin meillä myöhemmin kuin muissa pohjoismaissa, sekä siitä, että suomalaiselle parlamentarismille on ominaista presidentin itsenäisen vallankäytön säilyminen.

Herlitz, Critical points s. 168 katsoo, että oikeusvaltioajatuksen kannalta voitaisiin arvostella Ruotsissa ja Suomessa valtakunnan päämiehelle prerogatiivina kuuluvaa lainsäädäntövaltaa, mutta huomauttaa, että sen ala ei ole laaja, että parlamentti voi aina säätää lailla prerogatiiviin kuuluvista asioista sekä että joka tapauksessa lainsäätäjät delegoisi suuren osan toimivallastaan hallitukselle.

¹⁷⁰ Lainvalmistelukunta (ks. alaviitettä 136) pohtii, vaatisiko HM:n 28 §:n 1 momentin viimeinen lause perustuslainsäätämisyjärjestystä käytettäväksi delegaloitaessa rikoslaissa olevia rangaistussäännöksiä, ja tulee — tosin puutteellisin perustein — oikeastaan itsestään selvään kielteiseen tulokseen.

Oma-peräisen asetuksen kumoaminen tapahtuu yleensä niin, että uuden, asetuksella säänneltyjä aloja koskevan lain katsotaan eo ipso kumoavan aikaisemman oma-peräisen asetuksen. Mitä tulee valtuutukseen perustuvaan asetukseen, laissa voidaan säätää, että laki kumoaa tietyn aikaisemman lain ja sen nojalla annetut säädökset, mutta tämä ei ole välttämätöntä, joskin selventävää.

¹⁷¹ Ks. Perustuslakikomitean mietintö 1 s. 6 ss. ja mietintö 7 s. 37; Erich I s. 325 s.; Hakkila s. 465. Sama koskee luonnollisesti myös VJ:n 31 §:ssä mainittua toivomusaloitetta eli ehdotusta toivomukseksi hallituksen toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

rustuviin asetuksiin ja valtioneuvoston päätöksiin, niitä ei mainittu erikseen muutettaessa asianomaista VJ:n pykälää lakialoitteen osalta asiallisesti nykyiselleen.¹⁷² Kun niiden oikeusperusteena on valtuuttava laki ja aloiteoikeus ulottuu kaikkiin lakeihin, vaikuttaa aloitteen hyväksyminen välillisesti tai, mikäli aloitteen perusteella hyväksytyssä laissa niin määrätään, myös välittömästi valtuuttavan lain nojalla annettuihin säädöksiin.¹⁷³ Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston HM:n 28 §:n, muun perustuslain pykälän tai valtuuttavan lain perusteella omaama lainsäädäntövalta on näin ollen lainsäätäjän poistettavissa siten, että siihen kuuluvat asiat siirretään lailla lain hierarkkiseen tasoon.¹⁷⁴ Hallitusmuodon hallintoviranomaisille antama toimivalta yleisten oikeussäännösten antamiseen on kaikilta osin tulkittava fakultatiiviseksi, lainsäätäjän ehdonvallan varaiseksi.¹⁷⁵ Ei edes HM:n 85 §:n tarkoituksena

Ks. esim. *Oksalan* ym. lakialoitetta 63/1947 Vp laiksi huoneenvuokrien säännöstelystä, 1947 Vp Liitteet s. 1139; *Hetemäen* ym. lakialoitetta 64/1947 Vp laiksi eräiden hintojen, maksujen ja työpaikkojen säännöstelystä, 1947 Vp Liitteet s. 1141.

Toivomusaloite saattaa välittömästi koskea asetusta tai valtioneuvoston päätöstä. Puutavaran työmittauksesta 29. 11. 1945/1166 annetun lain 1 §:n nojalla voidaan asetuksella antaa mittaussääntöjä, ja 21 §:n nojalla tarkempia säännöksiä lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Molempien pykälien nojalla annettiin A puutavaran työmittauksesta 29. 11. 1945/1167. *Puhakan* ym. ja *Turusen* ym. tekemissä toivomusaloitteissa 303/1958 Vp ja 304/1958 Vp, 1958 Vp Liitteet A s. 825 s. esitettiin toivomus, että hallitus muuttaisi po. asetusta eräitten mittaussääntöjen osalta. Ks. myös *Innalan* ym. toivomusaloitetta 29/1958 Vp, 1958 Vp Liitteet A s. 158 virkamieseläkkeistä annetun asetuksen muuttamiseksi.

¹⁷² Vuoden 1906 VJ:n 29 §:n mukaan eduskunnalla oli esitysoikeus vain hallituksen ja eduskunnan yhteiseen lainsäädäntöön nähden eikä tietyillä aloilla esitysoikeutta ollut lainkaan. Puhemies ei voinut esitellä sellaista eduskuntaesitystä, joka kohdistui taloudellisen lainsäädännön alaan, ks. *Hakkila* s. 465 alaviite 2.

Ks. HEs 3/1917 II Vp Suomen Eduskunnalle laiksi eduskunnan esitysoikeuden laajentamisesta sekä sen nojalla annettu L 20 päivänä heinäkuuta 1906 annetun Valtioapäiväjärjestyksen 29 §:n muuttamisesta toisin kuuluvaksi 29. 5. 1918/32.

¹⁷³ Ks. alaviitteessä 171 mainittuja tapauksia.

¹⁷⁴ Ks. *Perustuslakikomitean mietintö* 1 s. 6—8; *Hermanson & Kaira* s. 99 s.; *Hermanson*, Lausuntoja s. 401; *Erich II* s. 188; *Purhonen*, Lm 1956 s. 826 s.; *Ahla*, Lm 1928 s. 35 ja sen alaviitteissä 3—4 olevat yksityiskohtaiset viittaukset silloiseen kirjallisuuteen.

Puhakka, Laki ja asetus s. 109 s. huomauttaa, että HM:n 28 §:ssä puhutaan nimenomaan oikeudesta antaa asetuksia eikä sanontaa voida tulkita niin, että siinä tarkoitettut asiat kuuluisivat yksinomaan asetuksen kompetenssiin.

Tasavallan presidentin asetuksenantokompetenssin tilapäisestä kumoamisesta ks. s. 346.

¹⁷⁵ Ks. *Erich II* s. 188 s.; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 110.

Toisin *Estlander & von Born*, alav. VI 51.

ole varata tiettyä asiaa asetuksen yksinomaiseen kompetenssiin, vaan sillä on ainoastaan haluttu epäilyksittä säilyttää aikaisemmin voimassa olleet opinnäytteitä koskevat lait ilman uutta lainsäätämistointa.

Taloudellisen lainsäädännön ala supistuu jatkuvasti hallituksen esityksen tai lakialoitteen perusteella säädettyjen lakien johdosta. Eikö kyseessä ole hallitusmuodon mukaisen toimivaltajärjestyksen muuttaminen, jos eduskunnan ja presidentin toimivallan välistä rajaa muutetaan niin, että presidentin asetuksenantovaltaan HM:n 28 §:n tai esim. 38.2 §:n perusteella kuuluneesta asiasta säädetään lailla?

Entuudestaan on oltu sitä mieltä, että valtion päämiehen ilman säätöjen tai valtiopäivien suostumusta käyttämä lainsäädäntövalta on poikkeus siitä yleisestä periaatteesta, että hallitsija ja valtiopäivät säätävät yhdessä lait. Tästä on katsottu seuraavan, että mikäli eduskunta lakiehdotuksen tai lakialoitteen perusteella päättää HM:n 28 §:n alaan kuuluvan asian sääntelemisestä lailla, kysymyksessä ei ole valtiosäännön muutos ja asiasta voidaan säätää tavallisella lailla.¹⁷⁶ Kun presidentin asetuksenantovaltaan kuuluneesta asiasta on kerran säädetty yleisellä lailla, ei presidentti enää voi säätää asiasta asetuksella; sen estää lain muodollinen lainvoima.¹⁷⁷

Miksi tasavallan presidentille oikeussääntöjen (a) antamiseen hallitusmuodossa annettu toimivalta on tulkinnan mukaan poistettavissa tavallisella lailla, mutta tasavallan presidentille hallitusmuodon mukaan kuuluvaa toimeenpanovaltaa ei voida muuttaa kuin perustuslainsäätämisjärjestyksessä (VI. 1.)? *Erich* viittaa valtion päämiehen lainsäädäntövallan toissijaisuuteen, mikä onkin kysymyksen ydin.¹⁷⁸ Ainakin ny-

¹⁷⁶ Näin *Weissenbergin komitea*, *Motiv* s. 127; *Tammio* s. 37; alaviitteet 174–175. Vrt. toisin Venäjän ministerineuvoston kirjelmä 17. 9. 1908, mistä ks. *Hermanson*, *Lausuntoja* s. 400 alaviite 1.

Selvää on, että HM:n 28 § ei velvoita antamaan asetusta. Varsin monessa tapauksessa laki on säädetty siksi yksityiskohtaisesti, että täytäntöönpanoasetusta koskevaa valtuutusta ei ole otettu lakiin eikä täytäntöönpanoasetusta ole tarpeen antaa myöskään HM:n 28 §:n perusteella.

¹⁷⁷ Ks. *Puhakka*, *Lm* 1923 s. 25; *Erich* II s. 184 s.

¹⁷⁸ Ks. *Erich*, *Kompetensfördelning* s. 24 ja s. 33.

Ks. myös *Estlander* ja *Österholm*, jotka käsiteltäessä HEs 157/1940 Vp taloudelliseksi valtalaiksi perustuslakivaliokunnan mietintöön 15/1941 Vp liittämässään vastalauseessa I s. 10 lausuvat, että varsinaiseen lainsäädäntöön verrattuna presidentin samoin kuin valtioneuvoston oikeus antaa asetuksia on toissijainen ja olenaisesti täydentävä.

kyisen valtiosääntömme voimassa ollessa hallitusmuodon hyväksymä kansanvallan periaate vaikuttaa niin voimakkaana, että HM:n nimenomaisesta sanamuodosta huolimatta asetuksen käyttämistä koskevia säännöksiä eli tasavallan presidentin toimivaltaa oikeussääntöjen (a) antamisessa pidetään lainsäätäjän tahdon varassa olevana, vaikkakin esim. HM:n 38.2 ja 77.2 §:n tarkoittamissa tapauksissa tarkemmat säännökset on HM:n sanamuotoa seuraten käytännöllisistä syistä edelleen annettu asetuksella. Tähän tulokseen voidaan päätyä, koska hallitusmuotoa on tarkasteltava kokonaisuutena, joka kaikilta osiltaan toteuttaa pääperiaatteitaan. Tasavallan presidentille toimeenpanovallan päänä kuuluvat valtaoikeudet ovat sen sijaan hänelle vallanjako-opin mukaan kuuluvia, ja hänen toimivaltansa on tällä alalla periaatteellisesti ensisijainen, muut pois sulkeva.

Tärkein asetuksen käyttöä koskeva pykälä hallitusmuodossa on 28 §. Sen merkitys tavallisella lailla annettuun valtuuteen verraten on vähennemässä.¹⁷⁹ Tältä kannalta katsoen on *Ståhlbergin Puhakkaan* siitä syystä kohdistama arvostelu, että Puhakka katsoi asetuksen alaan kuuluvan, mitä siihen lailla on osoitettu, vain osittain aiheellinen.¹⁸⁰ Molemmat tutkijat ovat kuitenkin pääkysymyksessä asiallisesti samaa mieltä: asetuksen oikeusperustana voi olla ja tulee olla perustuslaki tai tavallinen laki.

HM:n 28 §:n perusteella annettuihin asetuksiin voi sisältyä niin hyvin oikeussääntöjä (a) kuin hallintomääräyksiä.¹⁸¹ Puhakka on katsonut, ettei 21 §:n sijoittamisella juuri HM:n III lukuun ole tarkoitettu osoittaa, että asetukseen voi sisältyä oikeussääntöjä (a).¹⁸² HM:n toteuttama vallanjako ei olekaan tiukka ja HM:n 28 §:n perusteella voitaisiin ilmeisestikin antaa oikeussääntöjä (a), vaikka HM:n 21 §:ää ei olisi olemassa. Toisaalta sen säätämisellä on varmaan haluttu

¹⁷⁹ Ks. V. 7. A.

¹⁸⁰ Ks. *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 14. *Ståhlberg* piti siis HM:n 28 §:ää aivan oikein pääsääntönä hallitusmuodon kannalta tarkastellen, muttei osannut arvata erityisen valtuutuksen merkityksen kasvua. Laki ja asetus-teoksen sivulta 120, mihin myös *Ståhlberg* arvostelussaan viittaa, käy selvästi ilmi Puhakan vain tarkoittaneen sanoa, että asetuksen kompetenssin perustaksi tarvitaan perustuslaki tai tavallinen laki. Tavanomainen oikeus ei ilman hallitusmuodon tukea siihen riittä.

¹⁸¹ Ks. *Ahla*, Lm 1928 s. 35 alaviite 4; *Hermanson*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 17; *Erich II* s. 30; *Suontausta*, Asetus s. 723.

¹⁸² Ks. *Puhakka*, DL 1926 s. 14 s. Toisin *Erich II* s. 180; *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 21; *Purhonen*, Lm 1956 s. 825 s.

nimenomaisesti HM:ssä vahvistaa vanha käytäntö, jonka mukaan taloudelliseen lainsäädäntövaltaan sisältyy toimivalta oikeussääntöjen (a) antamiseen.

HM:n 28 § sisältää ensinnäkin presidentille toimivallan antaa asetuksia asioista, jotka ennestään on järjestetty hallinnollisilla säännöksillä.¹⁸³ Erään käsityskannan mukaan tällä tarkoitetaan vain tosiasiaassa aikaisemmin asetuksilla järjestettyjä asioita,¹⁸⁴ toisen käsityskannan mukaan myös sellaisia asioita, joita olisi voitu hallitusmuodon voimaantullessa säännellä hallinnollisilla säädöksillä, vaikkei niistä ollut mitään säädetty; viimeksi mainittu säädösryhmä kuuluisi siis hallitusmuodon vahvistaman tavanomaisen oikeuden nojalla hallinnollisen lainsäädännön kategoriaan.¹⁸⁵ Käsityskantojen eroavuudesta johtuu, että kun viimeksi mainitulla kannalla olevat tutkivat tarkoin, mitä vanhan oikeutemme mukaan kuului taloudellisen lainsäädännön alaan, Puhakka ei anna historialliselle tarkastelulle erityistä merkitystä.

Puhakan kanta tuntuu johdonmukaiselta, onhan lähdettävä siitä, että perustuslakia yritetään aina tulkita ensin sen sanamuodon mukaan. Tähän väitteeseen ei näytä keksityn täysin vakuuttavia teoreettisia vastaperusteita, mutta voidaan esittää asiaan vaikuttavia historiallisia ja käytännöllisiä perusteluja.¹⁸⁶

Puhakan kanta on selvästikin nykyoloissa paremmin perusteltavissa, sillä käytännön valtioelämä osoittaa tulkinnan muuttuneen lainsäädäntökysymyksissä hallituksen toimivaltaa rajoittavaan suuntaan. On erittäin vaikea osoittaa, että joku fiktiivinen, lähemmin normeeraamaton ja alueiltaan täysin epämääräinen asiaryhmä olisi voinut säilyä valtion päämiehen toimivallassa myös tasavallassa. Primäärikompetenssi uusien kysymysten sääntelemiseen kuuluu lainsäätäjälle, ja valtion päämiehen itsenäinen toimivalta lainsäädännössä säilyy vain perustuessaan kiistämättömän selvään normiin. Kiistan ajankohtaisuus vähenee vuosi vuodelta, etenkin kun kumpikaan kanta ei tarkoita estää lailla säätä-

¹⁸³ Ks. Merikoski, *Julkisoikeus* I s. 92; *Purhonen*, *Lm* 1956 s. 826.

¹⁸⁴ *Puhakka*, *DL* 1926 s. 18 rajoittaa HM:n 28 §:n tarkoittaman taloudellisen lainsäädännön alan seuraavalla tavalla: »Voin prof. Erichia vastaan esittää hallitusmuodon 28 §:n selvän sanamuodon sen mielipiteeni tueksi, että asetuksen luovallisuuden määrää kysymyksen ollessa ns. hallinnollisesta lainsäädännöstä, yksinomaan se seikka, onko kysymyksessä oleva asia ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetty vai ei.»

¹⁸⁵ Ks. *Erich*, *DL* 1925 s. 384 s.; *Hermanson*, *Lausuntoja* s. 49; *Hermanson & Kaira* s. 97 s.; *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1964: 4 s. 4.

¹⁸⁶ Ks. *Erich*, *DL* 1926 s. 22; *Hermanson & Kaira* s. 97—99.

mästä mistä tahansa niiden mukaan HM:n 28 §:ssä tarkoitettusta kysymyksestä. Mitä taas tulee aikaisemmin asetuksena annetun säännön muuttamiseen asetuksella, ei katsantokantojen erolla ole tässä tapauksessa merkitystä, koska kummankin kannan mukaan ainakin asetuksella säädetty on yleensä asetuksella muutettavissa. Käsityskantojen ero koskee nykyisin vain mahdollisia erheellisiä asetuksia ym. sidottuja asetuksia ja sellaisia vieläkin sääntelemättömiä asioita, joista olisi voitu v. 1919 määrätä hallinnollisella asetuksella.

HM:n 28 §:ssä määrätään, että asetuksella voidaan antaa »tarkempia määräyksiä» lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Tarkoittaako tarkempia määräyksiä koskeva sanonta kaikkia edellä mainittuja kysymyksiä vaiko ainoastaan lakien täytäntöönpanoa? Sanamuodon mukaan se tarkoittaa kaikkia po. kysymyksiä, muussa tapauksessa olisi sana »määräyksiä» täytynyt toistaa ilman »tarkempia» attribuuttia puhuttaessa valtion omaisuuden hoidosta jne. Käytännössä sitä on kuitenkin tulkittu myös toisin.

HM:n 63 §:n perusteella valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja likeyrityksiä hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan. Tämänkaltaisesta omaisuudesta ja sen hoidosta onkin annettu useampia lakeja kuten L valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista 13. 5. 1931/168, L valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista 19. 5. 1950/242 ja L posti- ja lennätinlaitoksen talouden hoidon yleisistä perusteista 24. 11. 1950/565. Valtion maaomaisuutta ei HM:n 74 §:n nojalla saa toisen omaksi luovuttaa eikä pantata, ellei sitä ole laissa myönnetty. Tätä kysymystä sääntelevät lait 27. 7. 1922/175 ja 26. 4. 1940/174. Sen sijaan valtion maaomaisuuden hoidosta ei ole annettu yleistä lakia, vaan ainoastaan eräitä tiettyjä tapauksia koskevia lakeja kuten L valtion virkataloihin kuuluvain vuokra-alueiden lunastamisesta sekä virkatalojen käyttämisestä 23. 4. 1926/154. Maataloushallituksen valvonnassa olevien tilojen hoitoa varten tarpeellinen ohjesääntö on annettu pelkästään VNp:llä 10. 1. 1946/18.

Hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuotoa ja toimintaa koskevaa kohtaa on tulkittu siten, että hallintovirastoista ja yleisistä laitoksista on annettu lakeja, mutta näiden lakien sisältö rajoittuu tavallisesti viraston tehtävien mainitsemiseen sekä viraston virkojen luettelemiseen HM:n 65 §:n asettamien vaatimusten mukaisesti. Viraston kollegiosta, osastoista ja toimistoista sekä asiain käsittelyjärjestyksestä virastossa, mitä kysymyksiä koskevien säännöksiä on katsottava kuuluvan viraston järjestysmuotoon ja toimintaan, ei tavallisesti ole mainintaa

laissa, vaan niistä säädetään soveltamis- tai täytäntöönpanoasetuksessa.¹⁸⁷ Tällä tavoin on säädetty esim. L asutushallituksesta 23. 12. 1958/537, jossa on viisi pykälää, sekä siihen sisältyvän täytäntöönpano- ja soveltamispykälän nojalla annettu A asutushallituksesta 20. 2. 1959/76, jossa on 49 pykälää.¹⁸⁸ Hallitusmuodon 28 §:n edellä tarkoitetun kohdan tulkintaan ovat tutkijat jo kiinnittäneet huomiota.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Aattonen lausuu s. 178, että jos yrittää muodostaa käsitystä siitä, mitä sisältyy valtion oppikoulujen järjestysmuodon perusteisiin, sanallinen tulkinta johtuu ensiksi mieleen. Sanallisesti ottaen julkisen laitoksen järjestysmuoto on laitoksen hallinto-organisaatio, sen yleisrakenne ja järjestysmuodon peruste, siis hallinto-organisaation runko, so. laitoksen tärkeimmät toiminnot ja niiden suhde toisiinsa, samoin oppikoulun päämuodot. Asetuksen piiriin kuuluvat yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännökset ja mm. sellaiset asiat, joiden ratkaiseminen riippuu alati kehittyvästä kasvatusopillisesta tekniikasta. Ks. myös yksityiskohtaisesti *Erich*, Lm 1938 s. 229 ss.

¹⁸⁸ Samaa tarkkuusastetta kuin tekstissä mainittu säädös on L patentti- ja rekisterihallituksen järjestysmuodon perusteista 30. 5. 1941/383. Tekstissä mainittua säädöstä ylimalkaisempia, ainoastaan viraston virkoja luettelevia ovat L posti- ja lennätinhallinnon viroista ja toimista 17. 1. 1927/11 ja L lääninhallituksen viroista ja toimista 18. 12. 1936/425.

Tekstissä mainittua säädöstä hieman yksityiskohtaisempia ovat L geologisesta tutkimuslaitoksesta 21. 12. 1961/559 ja L rajavartiolaitoksesta 22. 12. 1944/980. Hyvinkin yksityiskohtaista lakitasolla on arkistoja koskeva sääntely, joka sisältyy lakeihin julkisista arkistoista 20. 1. 1939/18, valtionarkiston viroista ja toimista 2. 5. 1952/201 ja maakunta-arkistojen viroista ja toimista 22. 11. 1935/358. Ks. myös L laintarkastuskunnasta 23. 12. 1959/518.

¹⁸⁹ Vaikka HM:n 28 § käyttää kaikista »tarkempia määräyksiä»-lausuman jälkeen olevista asioista samaa sijamuotoa, *Suontausta* kirjoittaa Asetus-artikkelissaan s. 723 lakien täytäntöönpanoa koskevan lausuman eri sijamuotoon kuin muut samassa yhteydessä luetellut asiat. Hänen artikkelistaan voidaan, vaikkakaan ei aivan välttämättömästi, lukea sellainen käsitys, että lausuma tarkemmista määräyksistä koskisi ainoastaan lakien täytäntöönpanoa.

Hakkilan asenne näyttää selvemmältä: hän katsoo, että tarkempia määräyksiä-sanonta koskee ainoastaan lakien täytäntöönpanoa. Sivulla 121 hän luettelee presidentin HM:n 28 §:n mukaiseen asetuksenantovaltaan kuuluvaksi oikeuden antaa »2. asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, 3. valtion omaisuuden hoidosta sekä 4. hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta.» Sivulla s. 122 hän puhuu ilman mitään rajoituksia 3. ja 4. kohdassa tarkoitetuista asetuksista. Samalla kannalla näyttää olevan *Estlander* perustuslakivaliokunnan mietintöön 5/1921 Vp liittämässään vastalauseessa II (HEs 8/1921 Vp laiksi metsähallinnon viroista ja palvelustoimista). *Estlander* pitää HM:n 28 ja 65 §:ää toisensa pois sulkevinä. Hän katsoo, että HM:n 28 §:n tarkoituksena on rajoittaa eduskunnan oikeutta antaa säädöksiä hallintoviranomaisten ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. — Tämä tulkinta ei pidä paikkaansa, lainsäätäjää ei voi po. tavoin sitoa ks. alaviitettä 174.

Ruotsin vallan aikana kuningas ja Venäjän vallan aikana keisari-suuriruhtinas määräisivät mm. valtion hallintokoneistosta. Alaviitteessä 168 oleva Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotuksen 11 § näyttää osoittavan, että ainakin ennen vuotta 1919 voimassa olleen oikeuden mukaan hallitsijalla oli oikeus antaa asetuksia kaikista HM:n 28 §:ssä erikseen luetelluista asioista. Nykyisin voimassa olevan HM:n mukaan ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille, mihin tehtävään kuuluu mm. valtion hallintokoneiston valvominen (HM:n 32 §). Hallitusmuodon 28 §:ssä on tehty yritys valtion päämiehelle aikaisemmin kuuluneen toimivallan käytön saattamiseksi sillä tavoin eduskunnan tahdosta riippuvaksi, että vain tarkemmat määräykset lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta annetaan tulevaisuudessa asetuksella. Tällöin edellytetään, että yleiset ja perustavat määräykset po. asioista annetaan lailla tai eduskunnan muussa muodossa tekemällä päätöksellä, ovathan tarkoitetut kysymykset asiallisesti siksi tärkeitä, että tuntuu luonnolliselta varata kansanvallassa niiden perusteista määrääminen eduskunnalle, varsinkin kun presidentin käyttämä valtiosäännön mukainen asetuksenantovalta ei ole »parlamentarisoitunut». Tämän käsityskannan tueksi voidaan vielä huomauttaa, että

Hakkilan käsitykselle on pantava suurta arvoa voimassa olleen käytännön osoittajana. Voidaan myös ajatella, että hänen teoksensa alan tunnustettuna standardijulkaisuna on auttanut saman käytännön säilyttämisessä. Vrt. myös *Uotila* s. 169.

Erichin kanta, Lm 1938 s. 228, on selkeä: »HM 28 §:n mukaan voidaan asetuksella antaa tarkempia määräyksiä mm. hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Tästä havaitaan, että nämä virastojen ja laitosten organisaatiota koskevat perussäännökset on annettava lailla. Sellaisen lain tarpeellisuutta ei riitä korvaamaan se seikka, että noudatetaan HM:n 65 §:n säännöksiä.» Kirjoituksessaan *Erich* arvosteli v. 1937 annetun puolustuslaitosasetuksen laillisuutta.

Voimassa olevan puolustuslaitosasetuksen 4. 2. 1960/72 alkulauseesta ei edes ilmene, että se edellyttää asiallisesti eräiden lakien, kuten puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viroista ja toimista annetun lain 6. 6. 1952/241, olemassaoloa. Mainittu laki ei ole sen yksityiskohtaisempi kuin aikaisemmat samaa asiaa koskevat lait, ja puolustuslaitosasetus vuorostaan on samalla tapaa arvosteltavissa kuin v. 1937 annettu asetus.

Samaan lopputulokseen kuin *Erich* siltä osin kuin on kysymys tarkempia määräyksiä-säännöksen alan laajuudesta, päädytään lukemalla *Perustuslakikomitean mietintö* 7 s. 37. Ks. samoin myös HEs 80/1942 Vp laiksi eräistä poikkeuksellisisissa oloissa tehdyistä rikkomuksista määrättävästä rangaistuksesta; *Voionmaa*, vastalause III perustuslakivaliokunnan mietintöön 7/1921 Vp (HEs 7/1921 Vp laiksi valtioneuvostosta ...).

mikäli HM:n 28 §:ään sisältyvä maininta tarkempien määräysten antamisesta olisi tarkoitettu koskemaan vain lakien täytäntöönpanoa, se olisi tarpeeton, koska lakien täytäntöönpano sinänsä merkitsee juuri tarkempien määräysten antamista. Legaliteettiperiaatteen soveltaminen ei taas vaikuta kysymykseen laisinkaan, koska yhtä hyvin perustuslakiin kuin lakiin tai muuhun eduskunnan päätökseen perustuvat säännökset valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta täyttävät legaliteettiperiaatteen vaatimukset.

Mielestäni voidaan em. perustein pitää varsin todennäköisenä, että HM:n 28 §:ään sisältyvällä sanonnalla »tarkempia määräyksiä» tarkoitetaan kaikkia samassa momentissa erikseen mainittuja asioita. Tämä tulkinta ei ole kuitenkaan käytännössä jaksanut päästä voitolle lukuunottamatta niitä tapauksia, joissa jotkut muut hallitusmuodon säännökset edellyttävät lain säätämistä HM:n 28.1 §:ssä mainituista asioista. Voidaan luetella monia asetuksia, jotka on itsenäisyyden aikana edelleen annettu yksinomaan välittömästi valtion päämiehelle kuuluvan asetuksenantovallan nojalla, vaikka ne koskevat hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuotoa ja toimintaa.¹⁹⁰ Myönnän, että jatkuvalla käytännöllä on merkitystä tämänkaltaisessa tulkintakysymyksessä. Mitä tulee po. asioista annettujen lakien yksityiskohtaisuuteen, en voi kuitenkaan olla toteamatta, että ainakin ne hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuotoa ja toimintaa koskevat lait, jotka ovat ylimalkaisempia kuin alaviitteen 188 kohdalla mainittu L asutushallituksesta, tuntuvat ylimalkaisemmilta kuin HM:n 28 §:n toteuttamiseksi olisi suotavaa, vaikkakaan HM:n 28 § ei näytä antavan perustetta väitteelle niiden perustuslainvastaisuudesta.¹⁹¹ Valtion maaomaisuuden hoitoa koskevat lakia alemmanasteiset säädökset olisi perustettava aina-

¹⁹⁰ Ks. esim. A maanmittaushallinnosta 6. 7. 1928/237; A läänin- ja poliisihallinnosta poikkeuksellisissa oloissa 13. 10. 1939/332, A lennätinsäännöstä 15. 11. 1940/626.

Näissä ja monissa muissa asetuksissa, jotka on annettu HM:n 28 §:ssä mainituissa tapauksissa, ei ole mainittu mitään siitä, että ne perustuisivat tiettyyn lakiin. On tietenkin mahdollista, että asetus perustuu lakiin, vaikkei siitä nimenomaan mainitakaan.

¹⁹¹ On myönnettävä, että tekstissä tarkoitettujen kysymyksien yksityiskohtainen sääntely lailla johtaisi hallintokoneiston melkoiseen ja epätarkoituksenmukaiseen kangistumiseen.

Sitäpaitsi hallitusmuoto ei, toisin kuin monissa muissa yhteyksissä, määrää asioista säädettäväksi lailla, vaan tarkempia säännöksiä annettavaksi asetuksella. Voin näin ollen yhtyä täysin Erichin esittämään arvosteluun kansanvaltaisuuden

kin valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä koskevan lain tarkkuusastetta olevaan lakiin. Kysymyksen tutkiminen koko laajuudessaan edellyttäisi tietenkin yksityiskohtaista selvitystä siitä, miten laajana HM:n 28 §:n mukaista asetuksenantovallan alaa on pidettävä, mutta siihen ei ole tässä tutkimuksessa tilaisuutta.

HM:n 28 §:ssä on lausuma, jonka mukaan presidentille kuuluvasta oikeudesta asetusten antamiseen voidaan hallitusmuodon muissa kohdissa säätää toisin taikka asetuksenanto-oikeus voidaan uskoa valtioneuvostolle. Lauserakenteen mukaan tulkiten tarkoitettu määräys näyttää koskevan ainoastaan asioita, jotka ennestään on järjestetty hallinnollisilla säännöksillä. Tätä tulkintaa vahvistaa myös se, että mikäli po. määräys koskisi myös lakien täytäntöönpanoa, ei ehkä oltaisi varmoja mahdollisuudesta antaa täytäntöönpanoasetuksia yksistään HM:n 28 §:n perusteella sellaisessa asiassa, mistä HM:n muiden pykälien mukaan on säädettävä lailla. *Erich* lausuu kuitenkin, että HM:n 28 § valtuuttaa presidentin tai valtioneuvoston antamaan tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta.¹⁰² Samalla hän huomauttaa perustellusti, että laissa oleva samansuuntainen määräys ainoastaan toteaisi mainitun oikeuden.

Siitä riippumatta, tulkitaanko HM:n 28 §:ssä oleva valtioneuvoston toimivaltaa koskeva lausuma ulottumaan vain osaan pykälässä tarkoitettusta presidentin asetuksenantovallasta, tai siihen kokonaisuudessaan, valtioneuvoston toimivallan toteutuminen edellyttää aina erityistä toimivallan toteuttavaa hierarkkisesti ylemmänasteista säädöstä (»oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu»). Näin ollen niillä tulkintaeroavuuksilla, jotka koskevat HM:n 28 §:n perusteella valtioneuvostolle kuuluvan vaihtoehtoisen toimivallan identtisuutta saman pykälän mukaan presidentille kuuluvan toimivallan kanssa, ei ole käytännöllistä merkitystä, koska lailla voidaan valtioneuvoston toimivaltaan määrätä mikä tahansa HM:n 28 §:ssä tasavallan presidentin asetuksenantovaltaan kuuluvaksi osoitettu asia.

Puhakka lausuu, että jos asia on järjestetty hallinnollisella säännöksellä eikä HM ota sitä pois asetuksen alasta, tästä asiasta voitaisiin jatkuvasti säätää asetuksella, vaikka voimassa olevan oikeuskäsityksen mukaan asia olisi järjestettävä lailla.¹⁰³ Puhakka olisi oikeassa silloin, jos

kannalta, mutta en esittäisi yhtä suoraviivaisia väitteitä asetuksella tarkennettavan lain yksityiskohtaisuudesta laillisuuden kannalta.

¹⁰² Ks. *Erich* I s. 109. Toisella kannalla on *Tammio* s. 33.

¹⁰³ Ks. *Puhakka*, *Laki ja asetus* s. 120 s.

Toisin *Erich* II s. 183 s. Hän tähdentää kylläkin s. 185, että jos taloudellisen lainsäädännön alaan kuuluneesta asiasta säädetään määräaikaislaki, tämän lakattua

tapaoikeuden syntymismahdollisuus perustuslakikysymyksissä kielletään. Edellä olen kuitenkin jo asettunut sille kannalle, että myös valtiösääntöoikeuden alalla tapaoikeuden syntyminen on mahdollista, joskin asetan sen perustuslain veroiseksi oikeudeksi tunnustamiselle varsin ankarat kriteerit (s. 286 ss.). Nyt esillä olevassa kysymyksessä ei kuitenkaan tarvita edes perustuslainvoimaista tapaoikeutta; tavallisen lain veroinen tapaoikeus, jonka voimassaolo on perustuslainvoimaista tapaoikeutta nopeammin tunnustettavissa, riittää siirtämään asetuksella säännellyn kysymyksen lailla järjestettäväksi aivan samoin kuin laki siirtää minkä tahansa HM:n 28 §:ssä mainituista asioista lain alaan. Olen näin ollen eri mieltä kuin Puhakka edellyttäen, että voimassa olevalla oikeuskäsityksellä tarkoitetaan tapaoikeutta. Mitä taas tulee tapaoikeuden syntymiseen on huomattava, että en pidä pysyvää poikkeustilaa mahdollisena, vaan katson, että normin noudattaminen esim. vuosista 1939—40 näihin päiviin saakka alkaa jo olla osoitus siitä, että normi on muuttumassa lain oikeudellisella tasolla oikeusjärjestyksen pysyväksi osaksi.

Monissa HM:n säännöksissä on annettu määräyksiä jonkin asian sääntelemisestä lailla, minkä jälkeen HM:n 28 §:n alaan kuuluvissa asioissa voidaan antaa asetuksella tarkempia määräyksiä po. kysymyksistä. Tarkempien määräysten antamismahdollisuus ei rajoitu ainoastaan niihin asioihin, jotka HM nimenomaisesti määrää lailla säänneltäväksi, vaan ulottuu kaikkiin tapauksiin, joissa lainsäätäjä on pitänyt tarpeellisena lain muodon käyttämistä. Mikään ei tietenkään estä sääntelemästä lailla kysymystä niin yksityiskohtaisesti, että tarkempia määräyksiä ei ehkä tarvitakaan. Tässäkin suhteessa ilmenee asetuksen fakultatiivisuus, toissijaisuus lakiin verraten.

Valtionhoitaja antoi A:n tullimaksuista ja tullitariffin soveltamisesta 26. 3. 1919/32 valtion päämiehelle entuudestaan kuuluneen toimivaltan perusteella, vaikka eduskunta oli pari kuukautta aikaisemmin hyväksynyt lain Suomen valtiontalouden oikeusperusteista (julkaistu 17. 4. 1919/77), minkä mukaan tällaista oikeutta ei enää valtion päämiehelle kuulunut. Eduskunnan hyväksymän lain vahvistamista ja julkaisemista viivyteltiin niin kauan, että asetusta ehdittiin antaa. Tätä menettelyä

ei ole mitään periaatteellista estettä siihen, että asiasta jälleen säädetään asetuksella. Erichin aikaisempi huomautus kuitenkin pitänee tässäkin tapauksessa paikansa: muuttunut oikeuskäsitys, mistä esim. kymmeniä vuosia uudistettu määräaikalaki voi olla ilmauksena, saattaa johtaa siihen, että asia luetaan määräaikalain jäätyä uudistamatta yleisen lainsäädännön piiriin.

arvosteltiin kansanvallan vastaisena hyvinkin voimakkaasti, mutta en ole havainnut, että menettely olisi leimattu laittomaksi.

Pari vuotta myöhemmin perustuslakivaliokunta kiinnitti — tosin varsinaista arvostelua esittämättä — huomiota siihen, että kun eduskunta oli hylännyt hallituksen sille antaman lakiesityksen presidentin kanslian virka- ja palvelusmiesten eläkeoikeudesta, presidentti järjesti kysymyksen toivomallaan tavalla antamalla uuden asetuksen kansliastaan.¹⁹⁴ Tätäkään menettelyä ei voitu osoittaa perustuslainvastaiseksi. Presidentti on perustuslakien mukaisen lainsäädäntövaltansa perusteella antanut edelleen oikeussääntöjä (a) sellaisesta asiasta, mitä koskevaa hallituksen antamaa lakiesitystä eduskunta ei ole hyväksynyt.¹⁹⁵ Säädösten muodollisen ja aineellisen lainvoiman, säädösten hierarkian sekä presidentin itsenäisen vallankäytön kannalta tarkastellen presidentin menettelyä on pidettävä valtiosäännön mukaisena. Eri asia on, että presidentin poliittisin perustein suorittama harkinta saattaa estää häntä käyttämästä toimivaltaansa.

Valtioneuvoston päätös. Valtioneuvoston varsinaisena tehtävänä on HM:n 41 §:n mukaisesti saattaa täytäntöön presidentin päätökset sekä ratkaista laissa sille määrätty samoin kuin muut hallitus- ja hallintoasiat, jollei tätä oikeutta ole pidätetty tai siirretty jollekin muulle viranomaiselle. Hallinnon alalla valtioneuvostolla on yleinen toimivalta antaa sitovia määräyksiä, so. valtioneuvoston tärkein tehtävä on yksittäistapauksellisten hallintopäätösten tekeminen.¹⁹⁶ Siihen verrattuna on valtioneuvostolle erityisellä valtuutuksella uskottu oikeussääntöjen (a) antamistehtävä poikkeuksellinen.¹⁹⁷

HM:n 28 §:n mukaan voidaan valtioneuvostolle, »mikäli ei tässä hallitusmuodossa toisin säädetä», uskoa oikeus antaa »asetuksia», joita VNRatKL:n mukaisesti nimitetään valtioneuvoston päätöksiksi, ainakin aikaisemmin hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista. Voidaan

¹⁹⁴ Ks. perustuslakivaliokunnan mietintöä 13/1921 Vp. Kysymyksessä oli A 11. 6. 1920/178.

Aikaisemmasta käytännöstä, tosin poikkeuksellisenä aikana, ks. Julistuskirja, jolla torppia, lampuotitiloja ja mäkitupa-alueita koskevat vuokrasopimukset pitenetään 1. 10. 1915/63. Hallitsija katsoi olevansa pakotettu antamaan julistuskirjan, kun eduskunta oli kerran hylännyt ja kerran lykännyt esityksen pitentämisestä.

¹⁹⁵ *Erich* I s. 109 näyttää hyväksyvän po. menettelyn.

¹⁹⁶ Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 46 ja 62; *Uotila* s. 109; *Erich*, *Kompetensförordning* s. 40; *Hakkila* s. 209 s. Hallinnon alalla on valtioneuvostolla periaatteellisesti yleinen toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin lain rajoissa.

¹⁹⁷ Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 60.

sanoa, että po. alalla yleinen toimivalta asetusten antamiseen on presidentillä ja erityinen toimivalta valtioneuvostolla.¹⁹⁸ Suomen valtiosääntö edellyttää näin ollen ylimpien valtioelinten toimivallasta määrätessään, että ainakin perustuslait, lait, asetukset ja valtioneuvoston päätökset voivat sisältää oikeussääntöjä (a) eli yleisiä oikeussääntöjä.¹⁹⁹ Valtioneuvoston päätös on hierarkkisesti alin valtiosäännön tuntema lainsäädännön muoto.²⁰⁰

VNRatkL:n 2.1 §:n mukaan valtioneuvosto antaa Suomen asetus-
kokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säännöksiä asioista, joihin näh-
den sellainen oikeus on hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa
valtioneuvostolle uskottu. Tässä momentissa tarkoitetaan juuri yleisten
oikeussääntöjen (a) antamista.²⁰¹ Kun VNRatkL on annettu perustus-
lainsäätämisyjärjestyksessä ja laissa nimenomaan lausutaan, että se muo-
dostaa pysyvän poikkeuksen eräisiin perustuslain pykäliin, voitaisiin
ehkä ajatella, että lain laaja sanamuoto tarkoittaa yleisesti laajentaa val-
tioneuvoston kompetenssia oikeussääntöjen (a) antamiseen. Näin ei kui-
tenkaan ole asianlaita. Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään
seuraavaa: »2 §:n 1 momentin tarkoituksena on todeta se vakiintunut
käytäntö, että valtioneuvosto on antanut hallinnollisia säännöksiä niistä
asioista, joista tämä sille on uskottu, valtioneuvoston päätöksillä, jotka
on otettu lakikokoelmaan; tämä säännös sisältää tavallaan muodollisen
täydennyksen hallitusmuodon 28 §:ään, sitä asiallisesti muuttamatta.»²⁰²
Muodollisella täydennyksellä ymmärretään sitä, että valtioneuvoston
HM:n 28 §:n rajaaman alueen puitteissa antamaa päätöstä on nimitet-
tävä valtioneuvoston päätökseksi eikä asetukseksi. Tasavallan presi-
dentin HM:n 28 §:n perusteella antamien asetusten ja valtioneuvoston
välillisesti saman pykälän nojalla antamien päätösten sisällössä ei
siis ole eroa; niiden ero on nimityksessä, hierarkkisessa asemassa ja
siinä, että valtioneuvoston päätös aina tarvitsee erityisen oikeusperus-
teen, valtuutuksen.

¹⁹⁸ Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 46 ja 60.

¹⁹⁹ Ks. *Erich II* s. 187; *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 42.

²⁰⁰ Valtioneuvoston päätös on siis hierarkkisesti asetusta alempi. EOA 1949 s. 29 huomautti siitä, että oli annettu asetuksen kanssa ristiriidassa oleva valtioneu-
voston päätös.

²⁰¹ Vrt. VNRatkL:n 2.2 §:ään. Ks. *Uotila* s. 116.

²⁰² Perustuslakivaliokunnan mietintö 7/1921 Vp s. 2 (HEs 7/1921 Vp laiksi val-
tioneuvostosta sekä laiksi valtiosihteerien asettamisesta valtioneuvostoon ja esit-
telijän oikeudesta lopullisesti ratkaista eräitä asioita).

Valtioneuvoston päätös, joka koskee entuudestaan hallinnollisella säännöksellä säänneltyä kysymystä, voi perustua tasavallan presidentin asiassa antamaan valtuutukseen; VN RatkL:n 2.1 §:stä näet havaitaan, että VNp voi perustua asetukseen. Tämä sanamuoto oli jo 2 §:ssä sen alkuperäisessä muodossa, ja tuohon aikaan asetus-termillä tuntuu tarkoitetun juuri omaperäistä asetusta. Näinkin ymmärrettynä VN RatkL:n 2.1 § ei merkitse muuta kuin muodollista täydennystä HM:n 28 §:ään, koska VN RatkL ilmeisestikin ymmärrettiin juuri sellaiseksi säädökseksi, jolla oikeus antaa taloudellista lainsäädäntöä voitiin HM:n 28 §:n mukaisesti uskoa valtioneuvostolle.

Aikaisemmin (s. 411) on todettu, miten tasavallan presidentille HM:n 2.3 §:n mukaan kuuluvat ylimmät toimeenpanotehtävät ovat säilyttäneet valtion päämiehen omaperäisen asetuksenantovallan laajempialaisena kuin mitä HM:n 28 § näyttää tarkoittaneen. Kun valtioneuvoston tärkein toimiala on »valtion yleinen hallitus» HM:n 2.3 §:n mukaisesti, nimenomaan valtioneuvostolle kuuluu antaa hallintotoiminnan johtamiseksi monia hallintokoneiston piirissä ja eduskunnan tulo- ja menoarvion käsittelyssä tekemiä päätöksiä konkretisoiden myös sen ulkopuolella vaikuttavia säädöksiä, jotka ovat yleisiä ja sisältävät asiallisesti melko itsenäistä toimivallan käyttöä. Tällaisia ovat esim. VNp sokeiden avustuksesta 20. 1. 1938/61, VNp opetusministeriön retkeilylautakunnasta 19. 5. 1938/210, VNp komiteoista 6. 3. 1958/112, VNp vesiensuojelun neuvottelukunnasta 25. 1. 1962/93 ja VNp valtion elokuvapalkintojen jakamisesta 8. 3. 1962/212.

Hallitusmuodon 28 § ei määrää tarkemmin, minkä asteisella säädöksellä erityinen valtuus on valtioneuvostolle myönnettävä, eikä myöskään, onko yleisvaltuus mahdollinen erityisvaltuuden ohella.

Jos valtioneuvoston lainsäädännöllinen toimivalta perustuisi yksistään HM:n 28 §:n nojalla annettuun asetukseen eikä lakiin, kysymyksessä olisi alkuperäisen lainsäädäntövallan siirtäminen eli delegoiminen, so. tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvan toimivallan siirto. Tällaisen delegoinnin laillisuutta harkittaessa on ensinsyytä korostaa perustuslain mukaisen toimivallanjaon noudattamisen tärkeyttä. Tarkasteltaessa HM:n 28 §:n sanamuotoa ilmenee, ettei tarkoituksena ollut käyttää HM:n 28 §:n perusteella annettua asetusta valtioneuvoston päätöksen oikeusperusteena, koska valtioneuvoston toimivaltaa koskeva kohta on erotettu pilkuin tasavallan presidentin asetuksenantovaltaa koskevasta määräyksestä. Mitä tulee ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestettyihin kysymyksiin, valtioneuvoston lainsäädännöllinen toimivalta ei voi perustua HM:n 28 §:n nojalla

annettuun asetukseen. Hallinnollisen lainsäädännön muilla alueilla presidentinkin toimivallan tulisi perustua lakiin, kuten jo edellä on mainittu, eikä valtioneuvoston toimivalta siis saata perustua yksinomaan HM:n 28 §:n perusteella annettuun asetukseen. HM:n 28 §:n mukaan valtioneuvostolle sallitun lainsäädännöllisen toimivallan toteuttaminen edellyttää kaikissa tapauksissa valtuuttavaa lakia.²⁰³ Tällaiseksi laiksi on ymmärrettävä myös VNRatkL. Hallitusmuodon 28 §:ään perustuviin asetuksiin onkin toisinaan sisältynyt valtuus myös sellaisten säädösten antamiseen, jotka voisivat sisältää oikeussäännön (a) luonteisia määräyksiä, ks. esim. UlkomaalaisA 25. 4. 1958/187, jonka 50 §:n mukaan valtioneuvosto voi tietyin edellytyksin antaa ulkomaalaisten maa-hantulosta, oleskelusta maassa ja maasta lähdöstä po. asetuksen säännöksistä poikkeavia määräyksiä. Tämänkaltaiset säännökset ovat ver-raten harvinaisia, ja niiden perusteella annetut säädökset voidaan monesti käsittää myös hallinnollisiksi yleismääräyksiksi.

Yleisvaltuuden mahdollisuuteen erityisvaltuuden ohella on yleensä suhtauduttu täydellä syyllä kielteisesti.²⁰⁴

Voidaanko yksinomaan hallitusmuotoon perustuvalla asetuksella säätää asioista, jotka perustuslaissa määrätään säänneltäväksi valtioneu-voston päätöksellä? Tähän kysymykseen lienee annettava kielteinen vastaus, mitä tulee HM:n 28 §:n perusteella annettuun asetukseen. Samanlainen tulkinta on ulotettavissa hallitusmuodon muihinkin pykä-

²⁰³ Ks. Merikoski, Julkisoikeus I s. 78 ja s. 97 s.; Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 45 verr. s. 60; Uotila s. 109; Aura, Lm 1927 s. 138. Hieman epämääräisesti tässä suhteessa Tammio s. 32 ja Hakila s. 122, alaviite 5.

Erich, Kompetensfördelning s. 43 kirjoittaa tosin, että HM:n 28 § ei estä ase-tuksenantovallan delegoimista, mutta hänen esimerkeistään ilmenee, että kysymys on subdelegaatiosta eli lailla saadun asetuksenantovallan delegoimisesta eikä välit-tömästi perustuslailla saadun asetuksenantovallan delegoimisesta. Puhakka, Laki ja asetus s. 166 s. katsoo, että HM:n 28 §:n mainitsemissa asiaryhmissä täytäntöön-panovaltuus ehkä voitaisiin siirtää asetuksella valtioneuvostolle. Puhakka ei kui-tenkaan ilmoita, tarkoittaako hän toimivallan siirtoa yksistään perustuslakiin tai tavalliseen lakiin taikka kumpaankin perustuvien asetusten nojalla; myöskään Purhosen esityksestä, Lm 1956 s. 826, ei tämä seikka ilmene.

Näin ollen HM:n 41.1 §:n ja VNRatkL:n 2.2 §:n tulkinalla, joka koskee valtio-neuvoston yleiseen toimivaltaan kuuluvan asian pidättämistä asetuksella tasavallan presidentin ratkaistavaksi, ei ole vaikutusta valtioneuvoston erityistä eli lakiin perustuvaa lainsäädännöllistä toimivaltaa tutkittaessa, ks. asiasta Ståhlberg, Hal-linto-oikeus s. 61.

²⁰⁴ Ks. Aura, Lm 1927 s. 138; Puhakka, Laki ja asetus s. 166; Tammio s. 32. Niistä yleisistä säännöistä, jotka koskevat valtuutuksen laajuutta ks. VII. 4.

liin perustuviin asetuksiin, sillä valtioneuvoston lainsäädännöllinen toimivalta perustuu aina valtuuttavaan lakiin, joka syrjäyttää fakultatiivisen asetuksen.

Valtioneuvoston päätöksen ja asetuksen välinen hierarkkinen suhde käy ilmi edellä kirjoitetusta. Asetus on hierarkkisesti korkeammanasteisen viranomaisen antama, joten se on valtioneuvoston päätöstä hierarkkisesti ylempi. Lainsäädäntövallan alalla valtioneuvoston toimivalta perustuu aina lakiin, joten hallitusmuotoon perustuvan asetuksen hierarkkinen ylempiasteisuus valtioneuvoston päätökseen verraten ei pääse käytännössä ilmenemään. Jos asetuskin perustuu lakiin, sekä asetuksen että valtioneuvoston toimivalta ja keskinäinen suhde on lailla järjestettävissä.

Valtioneuvosto-termiä käytetään suppeassa ja laajassa merkityksessä.²⁰⁵ Erolla on merkitystä ajateltaessa subdelegaatiota ja sen sallittavuutta. Tarkoiton valtioneuvoston päätöksellä valtioneuvoston yleisistunnon tekemää päätöstä.

C. Asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen oikeusperuste on laissa

Asetus. Lainsäädäntövallan delegoinnin kannalta ovat erityisen mielenkiintoisia ne asetukset, joiden oikeusperusteena ei ole perustuslaki vaan laki. Käytännössä on tällainen asetus hyvin yleinen. Lainsäätäjällä on pitänyt monessa tapauksessa lailla antamiensa säädösten yksilöitymisastetta niin vajavaisena, että se on katsonut tarpeelliseksi myöntää tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle erityistä toimivaltaa oikeussääntöjen (a) antamiseen muissakin kuin hallitusmuodossa tarkoitetuissa tapauksissa.²⁰⁶

Monien tutkijoiden mielenkiinto on ollut keskittynyt siinä määrin hallitusmuodossa tarkoitettuihin omaperäisiin asetuksiin, että he käsit-

²⁰⁵ Valtioneuvosto suppeassa merkityksessä tarkoittaa valtioneuvoston kollegista yleisistuntoa, laajassa merkityksessä valtioneuvoston kanslian, ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston muodostamaa kokonaisuutta, ks. Uotila s. 108; Merikoski, Julkisoikeus I s. 94. Ks. s. 425.

²⁰⁶ Vaikka lainsäädännöllistä valtuutusta ei ole asetuksen osalta tarkoitettu säännellä hallitusmuodossa, sitä koskevat oikeussäännöt voivat kehittyä valtiosäännön ulkopuolisena tapaoikeutena (s. 286 s.) ja asetusta koskevat hallitusmuodon 28 §:n säännökset ovat sovellettavissa yhtäläisesti niin itsenäiseen kuin valtuutukseen perustuvaan asetukseen hierarkkista asemaa koskevin osin.

televät valtuuttavaan lakiin perustuvia asetuksia ylimalkaisemmin.²⁰⁷ Tavallisesti tyydytään vain huomauttamaan siitä, että oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaan myös tavallisella lailla, so. perustuslainsäätämisyjärjestyksessä taikka tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla, voidaan presidentti valtuuttaa antamaan oikeussäännöksiä (a). Merikoski kirjoittaa seuraavasti: »Käytännössä ei liene koskaan epäilty sitä, etteikö presidentille voida lakiin otetulla erityisvaltuutuksella delegoida ohi hallitusmuodon 28 §:n rajoittaman alan ulottuvaa asetuksenantovaltaa. Valtioneuvoston valta antaa asetuksia, joita erotukseksi presidentin antamista asetuksista nimetään valtioneuvoston päätöksiksi, on kokonaisuudessaan tällaisen erityisdelegaation varassa.»²⁰⁸

²⁰⁷ Tällaisesta yksipuolisuudesta saattaa olla se haitta, että ei tule tehdyksi tarkkaa eroa perustuslakiin tai valtuuttavaan lakiin perustuvien asetusten erilaisen oikeusperusteen välillä, millä on merkitystä asetusten sisältöön, voimassaoloon ym. seikkoihin nähden.

²⁰⁸ Merikoski, Julkisoikeus I s. 78.

Seuraavat tutkijat pitävät Suomen oikeuden mukaan riidattomana, että yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan antaa presidentille tai valtioneuvostolle valta säännellä ilman tällaista valtuutta lainsäätäjän eli eduskunnan ja presidentin yhteiseen toimivaltaan kuuluvia asioita: Kaira, Lm 1931 s. 1; Erich II s. 218—220 vrt. I s. 109 s.; Puhakka, Laki ja asetus s. 80 s., s. 117 ja s. 126 s.; Honkasalo, Lm 1943 s. 277 s.; Rekola, Lm 1950 s. 379 s.; Purhonen, Lm 1956 s. 828 s.; Hakkila s. 121 s.; Kastari, Suomen pankin erikoisasema s. 58; Hermanson & Kaira s. 99; Ahla, P.M. s. 88 s.; A. K. Ikkala, Lm 1956 s. 744—747.

Erich, Lagstiftningsakter s. 19 kirjoittaa, että delegaation mahdollisuus kuuluu aina lainsäätäjän kompetenssiin siitä riippumatta, edellyttääkö valtiosääntö sitä nimenomaisesti.

Ks. myös HEs 80/1942 Vp laiksi eräistä poikkeuksellisista oloista tehdyistä rikkomuksista määrättävästä rangaistuksesta; perustuslakivaliokunnan lausunto 14. 1. 1958 n:o 9 (HEs 132/1957 Vp laiksi oikeudesta antaa väliaikaisia määräyksiä ...).

Eri kannalla on Jansson, Grundlagsutskottets funktioner s. 221: »Det är utan vidare klart, att om presidentens eller statsrådets förordningsrätt skall utvidgas över de i grundlagen fastställda gränserna, kräves härtil en i grundlagsstiftningsordning tillkommen speciell lag. Detta gäller särskilt för det fall att man vill bemyndiga president eller statsråd att genom förordning reglera sådana frågor, som enligt regeringsformen endast kan ordnas i lagstiftningsväg, eller att, trots förbudet i RF 28 §, genom förordning avvika från bestämmelserna i formell lag.»

Janssonin kanta

a) on vastoin koko itsenäisyytemme aikana yleisesti seurattua oikeustieteen ja -käytännön kantaa, mitä myös perustuslakivaliokunta on noudattanut;

Tarkoitettu käytäntö on kehittynyt praeter legem eikä contra legem. Valtuuttavan lain nojalla annettujen säädöksiä nimi on asetus — mikäli on kysymys tasavallan presidentin antamista säädöksistä — aivan samoin kuin HM:n 28 §:n perusteella annettujen säädöksiä.

Edellä on puhuttaessa valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden syntymismahdollisuudesta jo huomautettu (s. 286 ss.), että se voi kehittyä praeter legem. Valtuuttavaan lakiin perustuvien oikeussäännösten (a) antaminen asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä, jopa ministeriön päätöksellä, on ollut pysyvää, jatkuvaa ja runsasta. Kysymyksessä on siinä määrin tuttu ja tunnettu asia, että enempää säädöksiin viittaamatta voidaan väittää: jos jokin menettelytapa praeter legem on saanut valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden pyhityksen, se on juuri lainsäätäjän toimivalta siirtää lailla oikeussääntöjen (a) antamisvaltaa tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle.

Tarkoitettun menettelytavan oikeusperusteeksi voidaan esittää myös positiivisoikeudellisia perusteluja, vaikka tapaoikeus jo yksin riittäisi sen legalisoimiseen. Valtiovallan kolmijako Suomessa on näet käsiteltävissä siten, että se ei estä lainsäädännöllisen toimivallan siirtoa tiettyissä puitteissa tavallisella lailla (VI. 1.). Lähinnä on kysymys siitä, että eduskunnalla on ylimpänä valtioelimenä yhdessä presidentin kanssa toimivalta jakaa harkintansa mukaan lainsäätämistä itsensä sekä hallitus- ja hallintoviranomaisten kesken, sikäli kuin perustuslait eivät toisin määrää. Onkin tähdennettävä sitä, että maassamme noudatettun vallanjako-opin tulkinnan mukaisesti lainsäädännöllinen valtuutus on tietyissä rajoissa positiivisen valtiosääntöoikeuden mukainen eikä sen vastainen.

Edellä sanottu koskee tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin sisältyvää lainsäädännöllistä valtuutusta. Jos valtuuttava laki on annettu perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jos se on valtuuslaki, perustuslakien lainsäädännölliselle valtuutukselle asettamat esteet poistuvat ja tällaisen lain perustuslainmukaisuutta saatetaan aiheellisesti epäillä vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

HM:n 28 §:n mukaan asetus ei saa sisältää lain muutosta. Käytännössä annetaan kuitenkin usein valtuuttavan lain perusteella asetuksia tai valtioneuvoston tahi ministeriön päätöksiä, joiden sisältö on ristiriidassa perustuslain tai tavallisen lain kanssa, jopa nimenomaan tekee

b) johtaisi uudelleenlaiseen, kankeaan ja epätarkoituksenmukaiseen lainsäädäntötapaan, josta ulkomailla pyritään eri keinoin vapautumaan; sekä

c) ei ole teoreettisestikaan välttämätön (ks. s. 316 ss.).

vaikutuksettomaksi tietyksi ajaksi osia perustuslaista tai tavallisesta laista.

Maamme positiivisen oikeuden kannalta eivät sanotut säädökset ole ristiriidassa HM:n 28 §:n kanssa. Perustuslakiin vaikuttava asetus tai valtioneuvoston tai ministeriön päätös perustuu näet perustuslainsäätämisjärjestyksessä annettuun lakiin, millä on HM:n 95 §:n mukaisesti tehty poikkeus valtiosäännön mukaisesta toimivallan jaosta. Määrätessä tässä järjestyksessä annettulla lailla, että tietyistä kysymyksistä säädetään tai voidaan säätää asetuksella tai valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä, on po. kysymyksien sääntelyn hierarkkinen korkeus valtuutuksen rajoissa ja sen voimassaoloaikana alennettu mahdollisesti annettavan asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen tasolle. Lainsäädännöllisen valtuutuksen perusteella annettu säädös eli delegoitu lainsäädäntö ei näin ollen tee poikkeusta perustuslakien mukaiseen toimivaltajärjestykseen, vaan sen tekee valtuuttava laki.²⁰⁹ Valtuutuksen nojalla annettu säädös ainoastaan yksityiskohtaisesti vahvistaa valtuuden puitteissa poikkeuksen asiallisen laajuuden, so. se konkretisoi ja toteuttaa potentiaalisen poikkeuksen. Valtuuttava laki ja sen perusteella annettu säädös ovat kaksi erillistä säädöstä, joista laki annetaan ja tulisi myös julkaista ensin. Vastaavalla tavalla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettyssä laissa oleva määräys jonkin asian sääntelemisestä asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä muuttaa potentiaalisesti po. asian sääntelyn hierarkkisen korkeuden.

Valtuuttavalla lailla voidaan delegoidun lainsäädännön derogatorinen voima ulottaa kaikkiin niihin säädöksiin, jotka ovat hierarkkisesti samalla tasolla kuin valtuuttava laki itse kuitenkin niin, että hierarkki-

²⁰⁹ *Morgenstierne* s. 477 huomauttaakin, että valtuuttavan lain perusteella annettu asetus ei poikkea säännöstä, jonka mukaan aineellinen laki on annettava lain muodossa, koska juuri valtuuttava laki on tarkoitettu aineellinen laki. Kysymys on siis vain aineellisen lain erilaisista tarkkuusasteista.

Erich II s. 222 kirjoittaa, että asetukseen otettu säännös ei voisi saada aikaan muodollista lain muutosta, koska lakia voidaan muuttaa vain lainsäätämisjärjestyksessä. HM:n 28 §:ssä tarkoitetaan säännöstä, jonka sisältö on lain sisällön kanssa ristiriidassa, jossain määrin poikkeaa laista. *Erichin* mielestä »on selvää, että puheenalainen kielto ei sovellu siihen tapaukseen, jolloin (s. 223) on olemassa lakiin perustuva valtuus antaa laista poikkeavia säännöksiä.» Tällainen varmaanakin käytäntöön perustuva evidenttinen »selvyys» ei mielestäni yksin riitä tulkittaessa HM:n 28 §:n ja valtuuttavan lain perusteella annetun asetuksen välistä suhdetta, vaan väitettä olisi syytä muutenkin oikeudellisesti perustella. *Kastari-kaan*, Lausunto 14. 3. 1955 s. 11 ei näytä etsivän teoreettisia perusteluja tekstissä esitetylle käytännölle.

sesti perustuslain tasoinen derogatorinen voima saatetaan myöntää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla, siihen ei tarvita perustuslakia. Hallintoviranomaisten mahdollisuus puuttua delegoidulla lainsäädännöllä myös perustuslailla säänneltyihin kysymyksiin on näin ollen riippuvainen valtuuttavan lain säätämisyjärjestyksestä. Onko delegoidun lainsäädännön käsitteelle välttämätöntä, että sillä voidaan puuttua jo olemassa oleviin hierarkkisesti korkeammanasteisiin säädöksiin, kuten Ross näyttää ajattelevan, ks. s. 452.

Edellä selostettu käsitys lainsäädännöllisestä valtuutuksesta näyttää olevan peräti lähellä *Rollandin* delegalisaatioteoriaa (s. 178 ss.). Rollandin ajattelu ydinkysymyksessä: Miten on mahdollista muuttaa hierarkkisesti alemmanasteisella säädöksellä ylempiasteista, eikö se edellytä alemmanasteisen säädöksen luonteen muuttamista ylempiasteiseksi tai ylempiasteisen säädöksen luonteen muuttamista alemmpiasteiseksi, on mielenkiintoista ja terävää, mutta sittenkin kokonaisuutena katsoen ranskalaisen tradition rasittamaa. Oman maamme oikeuden kannalta luontevampi selityspерuste on löydettävissä ymmärtämällä lainsäädännöllinen valtuutus normihierarkiasta poikkeavaksi, legalisoiduksi toimivallan siirroksi eikä jonkin tai joidenkin lakien, so. niiden asiasisällön, delegalisaatioksi. Olemassa olevien lakien luonne pysyy entisellään, lainsäädännöllisen valtuutuksen kirjoittaminen lakiin ei sinänsä siirrä mitään asiaryhmää lailla säänneltävistä asetuksella säänneltäviin. Jos lainsäädännöllistä valtuutusta ei käytetä, mitkään asiaryhmät eivät jälleen »legalisoidu», vaan ainoastaan eräs mahdollisuus tarkoittaa lainsäädäntöä koskevaa toimivallan jakoa tai siitä poiketa on jätetty käyttämättä.

Usein puhutaan asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen perustuslain tai lain voimasta. Varsinkin ulkomaiden oikeudessa on pohdittu, eikö »lain voimainen»²¹⁰ säädös ole joka suhteessa tavallisen lain veroinen, olisiko »perustuslain voimainen» säädös lainkaan tuomioistuinten tutkittavissa jne.

Suomen oikeudelle tällainen kysymyksen asettelu on melko vieras eikä sitä ole syytä omaksua. Delegoidun lainsäädännön »perustuslain voima» tai »lain voima» tarkoittavat ainoastaan tietyn rajoitetun asiaryhmän sääntelylle valtiosäännössä tai valtiosäännön sisältämän toimi-

²¹⁰ *Kastari*, Lm 1959 s. 659 s. kirjoittaa sidotun maksuliikkeen järjestämisestä »lainveroisilla asetuksilla», valtionsisäisesti voimaansaatuilla maksusopimuksilla. Hänen mukaansa po. sopimukset näyttäisivät täyttävän HM:n 66.2 §:ssä olevan määräyksen siitä, että tulo- ja menoarvion ulkopuolisista rahastoista on erikseen säädetävä.

vallan nojalla määrätyn hierarkkisen korkeuden alentamista eikä valtuutuksen perusteella annettavien säädösten oikeudellisen vaikutuksen nostamista yli sen, mitä valtuuttavassa laissa määrätään. Valtuuttava laki ei positiivisen oikeutemme mukaan määrää, että delegoidulla lainsäädännöllä olisi mikään muu voima ja vaikutus kuin toimivalta antaa säännöksiä tietyistä, useimmiten hierarkkisesti ylempiasteisilla säädöksillä säännellyistä asioista. Tältä kannalta positiivinen oikeutemme on selkeä. Valtuuttavan lain nojalla annetut säädökset ovat hierarkkisesti ylempiin säädöksiin kohdistuvasta derogatorisesta voimastaan huolimatta edelleen hallinnollisessa järjestyksessä muutettavissa, tuomioistuimet voivat tarkastaa ja niiden samoin kuin muidenkin viranomaisten tuleekin tarkastaa po. säädösten lainmukaisuutta (VIII. 2.), säädösten voimassaolo lakkaa valtuuttavan lain voimassaolon päättyessä (VII. 5. A.), perustuslain määräys, jonka mukaan asiasta säädetään lailla, ei tule toteutetuksi, mikäli asiasta säädetään kokonaisuudessaan valtuutukseen perustuvalla asetuksella (VI. 2.) ja niin edelleen. Näyttää myös siltä, että ulkomaisessakin oikeudessa käsitys lainsäädännöllisen valtuutuksen perusteella annettujen säädösten oikeudellisesta vaikutuksesta ja luonteesta olisi lähenemässä Suomessa vanhastaan omaksuttua käsitystä.

Hallitusmuodon 28 §:n mukaisesti tasavallan presidentillä on oikeus antaa eräistä asioista tarkempia määräyksiä. Samaa toimivaltaa koskeva valtuus sisältyy moniin lakeihin. *Erich* huomauttaa, että asetus voi resipioda eli jäljentää yleisessä laissa, myös perustuslaissa, olevan säännöksen;²¹¹ valtuuttava laki ei tällaisessa tapauksessa tietenkään lisää

²¹¹ Ks. *Erich* II s. 223. Asetuksen kumoutuminen ei vaikuta tällaisen säännöksen voimassaoloon, koska se perustuu varsinaisesti lakiin.

Laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä 6/1943 Vp (HEs palolain muuttamisesta 55/1942 Vp) huomautetaan, että lakiehdotuksen 32 b §:ssä ehdotettuun ilmoitusvelvollisuuteen tietynlaisesta rakennustyöstä ei ole aihetta. Kun tarkempia määräyksiä palolain soveltamisesta voidaan antaa asetuksella, valiokunta poisti koko pykälän. — Palolakiin 22. 6. 1933/202 sisältyi ainoastaan lain toimeenpanoa koskeva valtuuspykälä (61 §), joten valiokunnan sanonta on epätarkka, ellei soveltamista ja toimeenpanoa pidetä suunnilleen samansisältöisinä käsitteinä. Epätarkasta sanonnasta johtuen on vaikea tietää, tarkoittiko valiokunta jättää ehdotuksen 32 b §:ssä olevien asioiden sääntelyn palolain 61 §:n vaiko HM:n 28 §:n varaan. Pääasia on kuitenkin, että valiokunta poisti tarpeettomana valtuuden, mikä sen mielestä merkitsi muualla lainsäädännössä perustetun toimivallan kertaamista, muttei lisäämistä.

presidentin toimivaltaa. Valtuutus saatetaan myös antaa toisenlaisessa muodossa siinä tarkoituksessa, että se laajentaisi HM:n 28 §:n perusteella saatua toimivaltaa. *Tammio* kirjoittaa tästä seuraavasti: »Sitä silmällä pitäen, etteivät tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta aina peittäisi lain soveltamisesta annettavia yksityiskohtaisia määräyksiä, valtuutussäännös on yleensä sisällytetty lakiin siinä muodossa, että valtuutetaan antamaan kulloinkin kysymykseen tulevassa järjestyksessä 'tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta'.»²¹² *Erich* lausuu vuorostaan aiheellisesti, että »todellinen valtuutus on olemassa vain milloin tarkoituksena on tehdä hallitukselle mahdolliseksi yksin antaa säännöksiä, jotka eivät ankarimmassa mielessä kuulu lain täytäntöönpanoon tai jotka olisi annettava eduskunnan myötävaikutuksella, ellei laissa olisi valtuuttavaa säännöstä.»²¹³ Nämä lausumat johtavat tutkimaan kysymystä täytäntöönpano-, toimeenpano- ja soveltamisvaltuuden sisällöstä.

Valtioneuvoston päätös. Edellä on selvitetty, että tietyn valtioneuvoston päätöksen oikeusperuste sisältyy välillisesti tai välittömästi valtuuttavaan lakiin siitä riippuen, onko kysymyksessä HM:n 28 §:n tarkoittamalla alalla annettu päätös tai alan ulkopuolelle jääviä asioita koskeva päätös. Ellei laissa ole mitään säännöksiä, jotka myöntäisivät valtioneuvostolle oikeuden täytäntöönpano-, toimeenpano-, soveltamis- tai muiden säännösten antamiseen, valtioneuvostolla ei ole toimivaltaa antaa oikeussäännöksiä (a) — tietenkin sillä edellytyksellä, että subdelegaatiota ilman valtuutusta ei pidetä mahdollisena.

Kun myös tavallisessa säätämisjärjestyksessä annettuun lakiin perustuvalla valtioneuvoston päätöksellä saattaa olla lakiin ulottuvaa derogatorista voimaa, eduskunta on toisinaan poliittisista- ja tarkoituksenmukaisuussyistä suhtautunut kielteisesti merkittävien tai laajojen lain-säädännöllisten valtuutuksien antamiseen valtioneuvostolle (VII. 4.).

²¹² *Tammio* s. 32 s.

²¹³ *Erich* II s. 187.

Sitä mieltä, että laissa oleva täytäntöönpanosäännös ei lisää tasavallan presidentin valtiosäännön mukaista toimivaltaa, mutta että valtuutus asetuksen antamiseen lain täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi lisäisi po. toimivaltaa, ovat *Haataja*, *Asutuslainsäädäntö* s. 136 sekä *Purhonen*, *Lm* 1956 s. 828. *Kairan* kirjoituksesta, *Lm* 1931 s. 2 alaviite 6 näyttää ilmenevän käsitys, että täytäntöönpanosäännös saattaisi joskus edellyttää erityistä lainsäädännöllistä valtuutusta. Kaira lienee tällöin ajatellut täytäntöönpanoa normihierarkkisessa mielessä, ks. s. 282 s.

6. MINISTERIÖN PÄÄTÖKSET JA MUUT HIERARKKISESTI ALEMPIASTEISET OIKEUSSÄÄNNÖT (A)

A. Ministeriön päätökset

Oikeussääntöjä (a) sisältyy toisinaan ministeriön päätöksiin ja muihinkin säädöksiin, joiden yleisyys eri suhteissa vähenee sitä mukaa kuin säädöksen hierarkkinen korkeus alenee. Etenkin tämänasteisiin säädöksiin soveltuu hyvin A. K. Ikkalan lausuma lainsäädännöllisestä valtuutuksesta: »Alemmalle portaalle siirtäminen saattaa yleensä koskea ainoastaan tarkempien määräysten antamista, säännösten toimeenpanoa, niiden soveltamista erilaisissa oloissa paikan, ajan, määrän tai laadun mukaan eri tavoin.»²¹⁴ Tavalla tai toisella rajoitetusti yleisten säädösten tutkiminen edellyttäisi toisenlaisia lähtökohtia kuin mitkä tässä teoksessa on valittu; se vaatisi mm. aineiston keräämistä asianomaisella hierarkkisella tasolla. Tästä syystä puutun yksityiskohtaisesti vain ministeriön päätöksiin; muihin hierarkkisesti valtioneuvoston päätöksiä alemmanasteisiin säädöksiin sisältyviä lainsäädännöllisiä toimivaltuuksia tarkastellaan vain luettelonomaisesti.²¹⁵

Perustuslait eivät edellytä, että ministeriön päätöksiin sisältyisi oikeussääntöjä (a). Kun perustuslaissa puhutaan lainsäädäntövallan käytön yhteydessä valtioneuvoston päätöksistä, tarkoitetaan valtioneuvostoa kollegisena elimenä eikä ministeriötä.²¹⁶ Ministeriön lainsäädännöllinen toimivalta voi näin ollen perustua vain sille myönnettyyn nimenomaiseen valtuuteen.²¹⁷ Kyseessä on toimivallan antaminen praeter,

²¹⁴ A. K. Ikkala, Lm 1958 s. 678.

²¹⁵ Oivallan kyllä, että puheena olevien säädösten tutkiminen ja tulkitseminen olisi tarpeen vaatima. Ne näyttäivät kuitenkin toistaiseksi jäävän lainsäädäntö- ja hallintodelegaation tutkijoiden välialueelle, johon ei *Uotilakaan* ole juuri lainkaan puuttunut.

²¹⁶ Ks. Merikoski, Julkisoikeus I s. 78; Kaira, Lm 1944 s. 61. Ks. alav. 205.

²¹⁷ Perustuslakivaliokunta uudisti lausunnossaan 14. 1. 1958 numero 9 (HEs 132/1957 Vp laiksi oikeudesta antaa väliaikaisia määräyksiä valtion menojen suorittamisesta ja niiden maksuajoista) aikaisemminkin esittämänsä toteamuksen, jonka mukaan ns. aineellisen lainsäädäntövallan käyttöä voi sisältyä HM:n 28 §:ssä edellytettyä laajemmaltikin asetuksiin ja valtioneuvoston päätöksiin sekä lisäksi ministeriön päätöksiin ja kunnallisvaltuuston päättämiin, valtioneuvoston vahvistamiin kunnallisiin järjestyssääntöihin. Samalla kannalla ovat A. K. Ikkala, Lm 1956 s. 746 ja Lm 1958 s. 678; Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 8 s. ja s. 270 s.; Puhakka, Laki ja asetus s. 167; Honkasalo, Lm 1943 s. 273 s.; Tammio s. 33; Ahla, P.M. s. 89;

muttei contra constitutionem, mikä on katsottu sekä teoriassa että käytännössä sallituksi. Ei voi myöskään syntyä epäilystä siitä, mikä ministeriö on toimivaltainen, koska asiasta säädetään nimenomaisesti valtuuttavassa laissa.

Lainsäätäjä ei ole lainsäädännöllistä toimivaltaa siirtäessään tiukasti sidottu normien hierarkkiseen järjestykseen, vaan sen on mahdollista jättää kaksikin hierarkian porrasta väliin. Käytännössä ministeriölle on uskottu joissakin tapauksissa suoraan toimivaltaa oikeussääntöjen (a) antamiseksi tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla.

Toimivallan siirtämistä ministeriölle subdelegaatiolla käsitellään erikseen (VII. 6.). Tällöin tulee käytännössä keskeiseksi kysymys, joutuuko valtuuttavan lain perusteella annettu ministeriön päätös samalla tavoin eduskunnan tarkastusvallan alaiseksi kuin valtioneuvoston päätös tai asetus.

Hakkila s. 87 alaviite 2 ei mainitse ministeriöitä, mutta kylläkin kunnalliset viranomaiset oikeussääntöjä (a) antavina toimieliminä.

Kaira, Lm 1944 s. 59 ss. on tutkinut valtioneuvoston ja ministeriön päätösten oikeudellista luonnetta. Hänen mukaansa on olemassa (s. 59 s.) kahdenlaisia valtioneuvoston päätöksiä: VNRatkL:n 2.1 §:ssä tarkoitettuja »asetuksenluontoisia» — eli oikeussäännön (a) sisältäviä — ja saman pykälän muissa momenteissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä. Samoin perustuslakivaliokunnan mietintö 7/1921 Vp (HEs 7/1921 Vp valtioneuvostosta ...). Edelliset on julkaistava, jälkimmäiset voidaan julkaista asetuskokoelmassa. — *Purhonen*, Lm 1956 s. 829 lausuu viitaten VNRatkL:n 2 §:ään, että valtioneuvoston päätöksiänsä asemesta on aina mahdollista laissa tai asetuksessa annetun valtuutuksen nojalla antaa ministeriön päätöksiä, jotka nekin voivat sisältää lakeja aineellisessa merkityksessä. Ne kohdat VNRatkL:n 2 §:ssä, jotka viittaavat ministeriön päätöksiin, koskevat kuitenkin hallitus- ja hallintoasioita eli asioita, joissa ei ole kysymys oikeussäännön (a) antamisesta.

Kaira, m.t. s. 61 s. katsoo, että valtiosäännön mukaan ei ole olemassa eri luontoisia ministeriön päätöksiä, vaan ne ovat aina hallinnollisluontoisia, jopa silloinkin kun ne eivät sisällä yksittäistapauksellista käskyä, vaan yleisesti noudatettavaksi annettuja määräyksiä. Sivulla 62 *Kaira* kuitenkin näyttää edellyttävän, että myös ministeriön päätökset voisivat sisältää itsenäisempää toimivallan käyttöä kuin pelkästään ylempiasteisten normien täytäntöönpanoa. Ne eivät kuitenkaan Kairan mielestä saaneet olla asetuksenluontoisia, millä hän tarkoittanee oikeussäännön (a) luontoisia. Kairan kanta pitää ylivoimaisesti useimmissa tapauksissa paikkansa, ministeriön päätökset koskevat vain hallintokoneiston sisäisiä asioita ja niiden itsenäisyys on rajoitettu, mutta poikkeuksellisissa tapauksissa on ministeriölle myönnetty laajempikin toimivalta. Vrt. A. K. *Ikkala*, Lm 1956 s. 746 s., jonka kirjoitus myös osoittaa, että asetuksenluontoinen-termiin käyttö jättää oikeussäännön oikeudelliselle luonnehdinnalle tietyn ja ehkä tarpeettoman väljyyden.

Kysymys tasavallan presidentille HM:n 28 §:n mukaan kuuluvan asetuksenantovallan siirtämisestä ministeriölle oikeussääntöjen (a) antamisvallan osalta ilman valtuuttavaa lakia tulee harvoin esille. Sen sallimiseen ei nähdäkseeni löydy oikeudellista perustetta.

B. Ministeriön päätöstä hierarkkisesti alempiasteiset julkisten viranomaisten antamat oikeussäännöt (a)

Sisäasiainministeriö voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi antaa tarpeellisia poliisissäännöksiä sekä, milloin rangaistusta ei ole laissa tai asetuksessa määrätty, asettaa niiden rikkomisesta uhkasakkoja, joihin tuomitaan yleisessä alioikeudessa (A sisäasiainministeriöstä 23. 8. 1963/413, 22 §). Ministeriön päätös on julkaistava asetuskokoelmassa.

Lääninhallituksella on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi valta antaa tarpeellisiksi katsomiaan poliisimääräyksiä sekä, milloin rangaistusta ei ole laissa tai asetuksessa säädetty, määrätä niiden rikkomisesta rangaistusuhka päiväsakkoina, joihin tuomitaan yleisessä alioikeudessa (A lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188, 13.3 §). Päätös on saatettava tiedoksi julkisella kuulutuksella.

Nimismiehellä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi, niin myös rikosten, epäjärjestyksen tahi tapaturmien välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi oikeus tarpeen tullen ja semmoisissa tapauksissa, joita ei ole laissa, asetuksissa tai asianomaisesti vahvistetuissa säännöissä edellytetty, eri tilaisuuksia varten valta antaa sopivia poliisimääräyksiä ja samalla, kun se havaitaan tarpeelliseksi, panna uhkaksi sakkoa niiden rikkomisesta (J Suomenmaan kruununnimismiehille 28. 11. 1898, 11.1 §). Tällainen päätös on annettava tiedoksi sille tai niille, joita asia koskee, tai julkisesti kuuluttamalla.

Edellä selostetut säännökset siirtävät vanhastaan taloudelliseen lainsäädäntövaltaan kuuluvaa toimivaltaa annettavaksi hallinnollisilla yleismääräyksillä, jotka tosin sisältävät kaikissa yleisin tuntomerkein osoi-

²¹⁸ Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 10 esittää runsaasti esimerkkejä ministeriöiden antamista ja muista hierarkkisesti alempiasteisista säädöksistä. Yhtä tapauksia (MtMp 104/1952, 6 §) lukuunottamatta on kysymys pelkästään ylemmänasteisten säädösten soveltamisesta ja myös eräissä tapauksissa täytäntöönpanemisesta, joten esimerkeistä ei saa täyttää käsitystä po. säädöstyypppeihin sisältyvän oikeussääntöjen (a) antamisvallan laajuudesta.

tetuissa tapauksissa noudatettavia ohjeita, mutta po. ohjeet ovat jo yleisyydeltään suuresti rajoitettuja eivätkä saa olla vastoin lakia tai muuta ylemmänasteista normia.²¹⁹ Niitä voitaneen pitää taloudellisen lainsäädäntövallan delegoimistapauksina. Yleensä on kuitenkin aivan poikkeuksellista, että edes jollakin tavoin oikeussääntöjen(a) luokkaan luettavien sääntöjen antamisvaltaa siirretään ministeriöltä alemmille hallintoviranomaisille.²²⁰ Yleismääräyksillä ja -ohjeilla, jotka säädösten hierarkian ja käytännön hallintotoiminnan kannalta ovat varsin mielenkiintoisia, ei lainsäädännöllisen valtuutuksen kannalta ole mainittavaa merkitystä, mistä syystä niihin ei enemmälti puututa. Myös kunnalliset säädökset²²¹ ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö,²²² jotka eivät ole valtion viranomaisten antamia, jäävät tässä pelkän maininnan varaan.

²¹⁹ Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 83.

²²⁰ *Turunen* ym. esittivät 1947 Vp ptk. s. 976 kysymyksen, joka koski sosiaaliministeriön asettaman tarjoilupalkkatoimikunnan antamia ohjeita. Kysymyksessä lausuttiin, että VNp:llä 26. 4. 1945 säädettiin väkijuomien anniskelua toimittavien ravitsemusliikkeiden tarjoiluhenkilökunnan tarjoilupalkkio säännösteltäväksi niin, että palkkio pysyy kohtuullisena. Päätöksen mukaan sosiaaliministeriö antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita. Ministeriö antoi tätä tarkoittavan päätöksen samana päivänä kuin po. valtioneuvoston päätös annettiin. Ministeriö ei kuitenkaan ohjeita antaessaan ottanut huomioon, että tarjoilijoille kuului vanhojen perinteiden mukaan eräitä luontoisetuja. Sosiaaliministeriön ohjepäätöksessä annettiin päätöksestä johtuvien sovellutusten ja toimeenpanon hoitaminen erityiselle tarjoilupalkkatoimikunnalle. Tämä toimikunta sisällytti ohjevihkoseensa myös luontoisetuja koskevat määräykset, mutta eräät työnantajat väittivät, ettei toimikunnan antamalla ohjeilla ja määräyksillä ollut lain voimaa, koska po. ministeriön päätöksessä ei esim. luontoiseduista puhuta mitään. Kysymys kärjistettiin seuraavasti: »Katsooko Hallitus, että sosiaaliministeriön asettaman ns. tarjoilupalkkatoimikunnan antamilla ohjeilla ja määräyksillä on lain voima?»

Sosiaaliministeri *Janhunen* antoi kysymykseen vastauksen (1947 Vp ptk. s. 977 s.). Hän lausui: »Kun määräykset luontoiseduista eivät sisälly valtioneuvoston tai sosiaaliministeriön säännöstelypäätöksiin, ei tarjoilupalkkatoimikunnan niistä antamia ohjeita voida rinnastaa mainittujen säännöstelymääräysten kanssa. Luontoisetuja koskevien vaatimusten lopullisen ratkaisemisen on katsottava kuuluvan riita-asian luontoisena tuomioistuimen käsiteltäväksi.» Samalla ministeri selvitti, että toimikunta oli perustanut kantansa vanhaan käytäntöön ja erääseen työsopimuskehdotukseen.

²²¹ Viittaan ainoastaan *O. Ikkalan* teokseen *Kunnan yleinen toimivalta*, V luku ja siinä mainittuun kirjallisuuteen, koska se on viimeksi kirjoitettu ajan tasalla oleva esitys asiasta. Kunnallisen säädösvallan teoreettinen ja kriittillinen tutkimus on kuitenkin vielä tekemättä.

²²² Ks. *Hermanson & Kaira* s. 159; *Hakkila* s. 687 ss.; *Erich II*, XIII luku; *O. Ikkala*, *Kunnan yleinen toimivalta* s. 28.

Edellä on tarkasteltu lähinnä sellaisia asetuksia sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä, jotka perustuvat tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin. Niitä samoin kuin valtuuslakeihin perustuvia säädöksiä koskevia esimerkkejä ja ongelmia esitetään ja selvitetään yksityiskohtaisemmin VII luvussa.

7. TÄYTÄNTÖÖNPANO JA SOVELTAMINEN

A. Positiivisoikeudelliset säännökset

Olen tutkinut Suomen Laki I -teoksen vuoden 1961 painoksessa julkaistuista, vuonna 1920 tai sen jälkeen annetuista laeista kaikki säännökset, joita voidaan pitää HM:n 28 §:ssä tarkoitettuina lakien täytäntöönpanosäännöksinä. Tutkimuksen alaiseksi joutui kaikkiaan 251 lakia. Näistä 126 laissa ei ole nimenomaista säännöstä lain täytäntöönpanosta. Muiden lakien osalta täytäntöönpanoa koskevat säännökset jakautuvat seuraavalla tavalla viiteen ryhmään:

1) »Tarkempia säännöksiä tämän lain toimeenpanemisesta annetaan asetuksella» (L sukunimestä 23. 12. 1920/328, 17 §) — 12 kpl;

2) »Tarkemmat määräykset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella (Alusrekisterilaki 29. 7. 1927/211, 52 §) — 15 kpl;

3) »Tarkempia määräyksiä tämän lain toimeenpanosta ja soveltamisesta voidaan antaa asetuksella» (L kauppaliikkeiden ja toimistojen työoloista 2. 8. 1946/605, 18 §) — 4 kpl;

4) »Tarkemmat määräykset tämän lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella» (Kaivoslaki 24. 3. 1943/273, 96 §) — 46 kpl;

5) »Tarkemmat määräykset tämän lain soveltamisesta annetaan asetuksella» (Sterilisoimislaki 17. 2. 1950/83, 15 §) — 47 kpl.

Yksityismetsälaissa 11. 5. 1928/161, 32 § on seuraava määräys: »Valtioneuvoston asiana on antaa tämän lain voimaannpanemista varten tarpeelliset lähemmät määräykset.» Voimaannpanosäännökset annetaan kuitenkin yleensä lailla, ks. L avioliittolain voimaannpanosta 13. 6. 1929/235, L velkakirjalain voimaannpanosta 31. 7. 1947/624 ja L osuuskuntalain voimaannpanosta 28. 5. 1954/248.

Säännösten sanonnat vaihtelevat, niinpä saatetaan puhua »soveltamisesta» tai »sovelluttamisesta» yms., mutta tällainen vähäinen huojunta sanonnoissa ei muuta sääntelyn asiallista jakaantumista viiteen pääryhmään. Useimmissa tapauksissa hallintoviranomaiselle annettu toimi-

valta on velvoittavasti imperatiivilla tai imperatiivisella indikatiivilla ilmaistu (tulee, antaa), mutta toisinaan viranomaiselle suodaan mahdollisuus harkita (voidaan antaa, antaa tarvittaessa), onko säädös annettava. Eräissä tapauksissa täytäntöönpanosäädöstä ei ole annettu,²²³ mutta tällöin lain sanonta on miltei säännöllisesti sallinut harkintavallan. Lainsäätäjä ei liene ainakaan yleisesti imperatiivia tai imperatiivista indikatiivia käyttäessään tarkoittanut, että hallintoviranomaisen olisi välttämättä annettava täytäntöönpanosäädös. Täytäntöönpanotehtävä on itsenäinen hallintoviranomaiselle kuuluva tehtävä ja katson, että hallintoviranomainen saattaa valtuuttavan lain sanonnasta huolimatta olla täytäntöönpanosäädöstä antamatta, mikäli lain täytäntöönpano käy tarkoituksenmukaisella tavalla muutenkin päinsä.

Täytäntöönpanotehtävää ei määrätty yksinomaan asetuksella suoritettavaksi, vaan 11 tapauksessa laki määräsi tämän tehtävän valtioneuvostolle ja 10 tapauksessa ministeriölle. Onkin kiistatonta, että lailla voidaan lain täytäntöönpanotehtävä antaa muille kuin HM:n 28 §:ssä mainituille toimielimille.

Erityisen merkittävää on, että lainsäätäjä jätti puolet kaikista laeista HM:n 28 §:n sisältämän toimivallan varaan; niiden joukossa on keskeisiä ja tärkeitä lakeja. Valtion päämiehelle kuuluva toimivalta täytäntöönpanomääräysten antamiseen on elävää valtiosääntöoikeutta toisin kuin esimerkiksi Tanskassa.²²⁴

Mitä täytäntöönpano- ja soveltamissäännökset sisältävät. Täytäntöönpanosäännösten sisällöstä pääsee selville tarkastelemalla, mitä laki niistä määrää, sekä ennen kaikkea, mitä ne tosiasiaissa sisältävät.

Laissa laintarkastuskunnasta (23. 12. 1959/518, 10 §) säädetään: »Tarkemmat määräykset siitä, minkälaisista säädösehdotuksista laintarkastuskunnan lausunto on hankittava, niin myös muut tarkemmat määräykset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.»²²⁵

²²³ Kiinnityksestä linja-autoon annetun lain (24. 11. 1950/574) 11 §:ssä määrätään, että tarkempia määräyksiä lain soveltamisesta antaa KulkM. Hallintovalituslain 15 §:n mukaan tarkemmat määräykset sen täytäntöönpanosta annetaan asetuksella. Lakikirjassa ei ole merkintää siitä, että tällaisia säädöksiä olisi annettu.

²²⁴ Ks. Rossin tutkimustuloksista edellä s. 152.

²²⁵ Ks. HEs 21/1959 Vp lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi s. 3: »Kun etukäteen on vaikeata arvioida, minkälaiseksi laintarkastuskunnan työmäärä eri ajankohtina tulee muodostumaan, ja lisäksi näyttää siltä, ettei tarkastettavien säädösehdotusten kaavamainen määrittely eri oikeusalojen mukaan johda laintarkastuskunnan asiantuntemuksen tarkoituksenmukaisimpaan hyväksikäyttöön, ei ehdotukseen ole otettu säädöstä siitä, minkälaisista säädösehdotuksista on hankittava laintarkastuskunnan lausunto, vaan tulisi tästä sää-

Monista muista laeista ilmenee myös, mistä kysymyksistä katsotaan voitavan säätää asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä lain soveltamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi:

— järjestysohjeista lain soveltamisesta eri työaloilla sekä vaarallisten koneiden, välineiden ja laitteiden käyttämisestä ja tarkastuksesta (TyöturvallisuusL 28. 6. 1958/299, 47 §);

— siitä, mitä on pidettävä laissa tarkoitettuina rakennusryhminä ja huoneistoina, niiden pinta-alan laskemisesta ja siitä, ketkä luetaan perheeseen kuuluviksi (Asuntotuotannon veronhuojennuslaki 25. 8. 1962/464, 15.1 §);

— tienpitoon valtion varoista annettavasta avustuksesta (L yksityisistä teistä 15. 6. 1962/358, 109 §);

— tarkemmin henkikirjoituksen toimittamisesta (L henkikirjoituksesta 1. 9. 1939/299, 9 §);

— tarkemmista säännöksistä oppilaitosten järjestämiseksi ja rahoittamiseksi (L maatalous-, kotitalous- ja kotiteollisuusoppilaitoksista 19. 1. 1962/62, 24 §);

— valtion teknillisten oppilaitosten opetusajasta ja lukuvuoden pituudesta (L teknillisistä oppilaitoksista 26. 5. 1939/153, 16 §); sekä

— yleisten vesialueiden käyttämisestä merenkulkulaitosten tai puolustusvoimien tarpeisiin (HEs 34/1959 Vp laiksi oikeudesta yleisiin vesialueisiin).

Muitakin esimerkkejä voitaisiin vielä esittää.²²⁶ Samoin olisi mahdollista mainita tapauksia, joissa samassa pykälässä määrätään yleisesti

täminen laissa annettavan valtuuden perusteella tapahtumaan asetuksella.» Perustuslakivaliokunta antoi 28. 4. 1959 asiasta lausunnon numero 2. Se katsoi, että kun HM:n 18 ja 28 § eivät edellytä lausuntopyyntövelvollisuuden olemassaoloa, laintarkastuskuntaa koskevan lakiehdotuksen 10 § merkitsi poikkeusta hallitusmuodon säännöksistä, ja laki oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

²²⁶ HEs sterilisointilaiksi 59/1948 Vp sisältää seuraavan lausuman (s. 2): »Ehdotuksen 1 §:n mukaan olisi siihen siihen sielullisesti sairaiden ryhmään, jonka saisi alistaa pakkosterilisoinnin alaiseksi, luettava mielisairaajat ja muut vajaamieliset. Näiden lääketieteellisten toimenpiteiden sisällytys ja laajuus määriteltäisiin tarkemmin lain täytäntöönpanoasetuksessa.» Vrt. HEs 58/1948 Vp kastroimislaiksi s. 7.

Suomen ehdotti lakialoitteessaan 79/1956 Vp lakiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan liikevaihtoverotoimiston päätöksellä palautettavaksi määrätty vero on viivytyksettä maksettava takaisin palautukseen oikeutetulle päätöksestä tehdystä valituksesta huolimatta siinä tapauksessa, että valtionasiamies on tyytynyt päätökseen. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä 78/1956 Vp (HEs 97/1956 Vp) ei katsottu aiheelliseksi puoltaa aloitetta, koska ehdotetun laatuinen säännös voidaan antaa ja on tarkoitettu annettavaksi lain täytäntöönpanomääräyksissä.

täytäntöönpanosta ja eräistä muista hallintoviranomaisten tehtävistä, mutta säännökset ovat eri momenteissa. Tällainen tarkastelutapa ei kuitenkaan näytä erityisen hedelmälliseltä, koska vain harvoissa täytäntöönpano- tai soveltamissäännöksissä taikka valmisteluasiakirjoissa on esimerkinomaisia luetteloita. Monissa tapauksissa luettelo on lisäksi yhteinen sekä täytäntöönpano- että soveltamistehtäviä varten, jolloin kumpaankin alaan kuuluvia toimia on vaikea luettelosta erotella.

Täytäntöönpanoa toteuttavien eri säädösrühmien mahdollista asiallista eroavuutta voidaan tutkia myös siten, että tarkastellaan valtuutuksen nojalla annettujen täytäntöön- ja toimeenpano- tai soveltamissäännösten sisällön eroa. On kuitenkin vaikeaa löytää mitään merkittävää asiallista eroa tällaisten säädösten sisällössä.²²⁷ Ne jakaantuvat kummassakin ryhmässä verraten tasaisesti oikeuselämän eri alueille ja ovat laajuudeltaan suunnilleen samanveroisia. Niin täytäntöön- ja toimeenpano- kuin

Hallituksen esityksessä 100/1940 Vp valtion oppikouluista annetun lain voimaantumisen siirtämisestä lausuttiin, että valtion oppikouluista 21. 7. 1939 annettu laki tulisi voimaan 1. 6. 1942. Koska lain toimeenpanoasetusta, jolla on yksityiskohtaisesti järjestettävä oppikoulujen hallinto, opetussuunnitelmat, oppiennätykset ynnä muut oppikoulujen sisäistä toimintaa koskevat asiat, oli mahdoton saada valmiiksi mainittuun päivään mennessä, lain voimaantuloa oli siirrettävä.

Hallituksen esityksessä 7/1956 Vp laiksi Suomen aluevesien rajoista s. 4 lausuttiin, että ehdotetun lain soveltamista koskevaan asetukseen oli syytä ottaa vedenkorkeutta koskevien teknillisluonteisten määräysten lisäksi luettelo lain säännösten perusteella valituista peruspisteistä.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 9/1958 Vp (HEs 51/1958 Vp laiksi huoneenvuokrien säännöstelystä) todetaan, että voimassa olleen lain mukaan irtisanomisoikeuden edellytyksenä oli, että tietyt henkilöt olivat »välttämättömästi asunon tarpeessa». SosM oli huoneenvuokralautakunnille antamissaan ohjeissa eduskunnan päätöksen mukaisesti huomauttanut, että »säännöstä on viimeksi sanotulta osalta sovellettava niin, ettei seikkaa, että omistajalla tai hänen lapsellaan on asunto, jota hän alivuokrasuhteen perusteella hallitsee, saada lukea hänelle vahingoksi arvosteltaessa hänen asunnontarpeensa välttämättömyyttä. Kun käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan lain 3 §:n 1 momentin 1 kohta saisi saman sisällön, mikä sillä on voimassa olevassa laissakin, valiokunta edellyttää, että sosiaaliministeriö antaa huoneenvuokralautakunnille vastaavanlaiset ohjeet myös nyt säädettävänä olevan lain soveltamisesta.»

²²⁷ Toimeenpanosäädösten antamiseen valtuuttava säännös sisältyy lakikirjan I osan v. 1961 painoksen seuraavilla signumeilla tunnistettaviin säädöksiin: Si 1, 4, Ka 31, 32, 35, Ta 35, 77, Ty 7, 42, Ri 31, Pr 14 ja Yh 21; täytäntöönpanosäädökset tunnistetaan seuraavin signumein: Ka 27, 42, 46, Ta 44, 83, Ty 10, 16, 30, 45, 48 a, 63, Ri 10, Pr 17 ja Yh 4, 42, 45; soveltamissäädösten signumit ovat: Si 11, 14, 24, 43 a, 62, 63, 67, 72, 74, 82, Ka 6, 10, 50, Ta 1, 3, 17, 23, 26, 38 a, 45, 49, 58 a, 74, 90, 92, 97, Ty 2, 21, 28, 44, 56, Ri 32, 35, 37, 39, 39 a, 44, 46, 48, Pr 24 a, 26, 35, 56 ja Yh 7, 9, 20.

soveltamissääöksissä annetaan määräyksiä yksityisille ja viranomaisille, joskin soveltamissäännöksiä käytetään ehkä useammin yksityistä välittömästi koskevien määräysten antamiseen. Tämä saattaa johtua siitä, että tutkittu säädösaineisto on etupäässä yksityisoikeudellista. Kumpaankin ryhmään kuuluu laajoja ja tärkeitä lakeja. Lakia väkijuomista 9. 2. 1932/45 täydennetään täytäntöönpanoasetuksella, jakolakia 14. 12. 1951/604 ja tieliikennelakia 29. 3. 1957/143 soveltamisasetuksella. Soveltamisasetusta käytettäneen ehkä yleisemmin kuin toimeen- tai täytäntöönpanoasetusta yhteiskunnallisesti hyvin tärkeän lain täytäntöönpanossa, mutta toisaalta ovat useammat soveltamisasetuksen kuin täytäntöönpano- ja toimeenpanoasetuksen perusteella annetuista säädöksistä jätetty suhteellisen vähäisen yleisen merkityksensä vuoksi painamatta lakikirjaan. Kun soveltamissäädösten lukumäärä on lähes kaksinkertainen täytäntöönpano- ja toimeenpanosäädöksiin verrattuna, niitä koskevaan aineistoon mahtuu useampia esimerkkejä eri mahdollisuuksista.

Kaikkia lakiin sisältyvän täytäntöönpano- ym. valtuuden perusteella annettuja täytäntöönpanosäädöksiä voidaan vielä verrata niihin täytäntöönpanosäädöksiin, mitkä on annettu HM:n 28 §:n perusteella. Sellaisiin Suomen Laki I-teoksessa julkaistuihin lakeihin, joissa ei määrätä lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, liittyy kuitenkin hyvin harvoin HM:n 28 §:ään perustuva täytäntöönpanoasetus, koska tarkoitetut lait ovat yksityiskohtaisia ja sisältävät rajoitettuja lainsäädännöllisiä valtuuksia. Siksi ei yleensä tarvita täytäntöönpanosäädöstä. Mikäli jossain tapauksessa täytäntöönpanosäädös on annettu yksistään HM:n 28 §:n perusteella, ei se tunnu eroavan asiallisesti valtuutukseen perustuvasta.

Edellä selvitetyn perusteella näyttää siltä, että toisaalta täytäntöönpano- ja toimeenpanosäädösten, toisaalta soveltamissäädösten välillä ei voida löytää merkittäviä asiallisia eroja. Erilaisten oikeusperusteiden nojalla annetut täytäntöönpano- jne. säädökset ovat konkreti-soitumisasteeltaan, laajuudeltaan, asiasisällöltään ym. tunnuksiltaan siinä määrin samankaltaisia, ettei voida katsoa soveltamissäännöksen merkitsevän jotain olennaisesti erilaista kuin täytäntöön- ja toimeenpanosäännös. Siksi on ymmärrettävissä, että kun L ihmishenkeä pelastettaessa sattuvan tapaturman korvaamisesta 12. 4. 1935/158, 2 § määrää tarkemmat määräykset lain soveltamisesta annettavaksi asetuksella, tämän pykälän perusteella annettiin A po. lain toimeenpanosta 25. 10. 1935/311, ks. vastaavasti L 16. 6. 1938/237, 2 § ja A 16. 6. 1938/238.

Edellä on käsitelty vain lakien täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevia säännöksiä. Vastaavanlaisia määräyksiä esiintyy myös hierarkkisesti alemmanasteisissa säädöksissä. Lakia alemmanasteisen säädöksen

täytäntöönpano- tai soveltamissäädös on yleensä konkretisoituneempi kuin lain täytäntöönpano- tai soveltamissäädös.²²⁸

Täytäntöönpano tarkoittaa sitä toimintaa, mihin hallintoviranomaisen on ryhdyttävä, jotta täytäntöön pantavan säädöksen määräykset saataisiin toteutetuiksi. Soveltamisella tarkoitetaan useasti säädöksen ajallisen,²²⁹ asiallisen,²³⁰ alueellisen²³¹ tai henkilöllisen²³² ulottuvuuden

²²⁸ Ks. esim. L pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen lunastamisesta valtiolle 14. 1. 1938/23, 11 § ja A po. lain toimeenpanosta 14. 1. 1938/24, 4 §; L neste-mäisten poltto- ja voiteluaineiden varastoisovelvollisuudesta 28. 4. 1939/122, 8 § ja A, joka sisältää tarkemmat määräykset samasta 1. 9. 1939/253, 7 §; Metsänparannuslaki 20. 12. 1957/423, 10 § ja Metsänparannusasetus 31. 1. 1958/49, 23 §. Ks. myös VNp sokeiden avustuksesta 20. 1. 1938/61, 17 §; A sisältävä poliisitarkastajien ohjesäännön 11. 2. 1938/80, 18 §.

Täytäntöönpano- ja soveltamissäädösten antamisvaltaa on annettu myös ministeriötä alemmanasteisille viranomaisille kuten lääkintöhallitukselle (SukupuolitautiL 9. 6. 1939/198, 13 § ja SukupuolitautiA 9. 6. 1939/199, 28 §), maataloushallitukselle (VNp viljelijöille maksettavasta pinta-alalisästä 7. 3. 1963/127, 16 §), ministeriön osastolle (L eläinlääkärin toimen harjoittamisesta 13. 6. 1941/423, 1 § ja VNp eläinlääkärin laillistamistutkinnosta 4. 10. 1962/526, 8 §), siirtoväen huollon keskukselle (A siirtoväen nautakarjan sijoittamis- ja elatusvelvollisuudesta 30. 8. 1940/451, 11 §) jne.

Maatalousvaliokunta on mietinnössään 5/1949 Vp (HEs 17/1949 Vp laiksi varojen varaamiseksi salaojituslainsäädännön ja -palkkioita varten) kiinnittänyt huomiota täytäntöönpanosäädöksen hierarkkiseen korkeuteen. Valiokunta totesi s. 3, että esityksen mukaan valtioneuvosto vahvistaisi lainojen ja palkkioiden määräämisperusteet ja antaisi muutkin tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, sekä lausui: »Koska valiokunnalle annettujen tietojen mukaan sanotuista seikoista on kuitenkin tarkoitus säätää asetuksella ja kun valiokunnan mielestä muutoinkin on asianmukaista, että sellaisen lain täytäntöönpanosta, joka säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä, annetaan tarkemmat määräykset asetuksella, valiokunta on tässä tarkoituksessa ...» Vrt. *Tuurna*, 1940 Vp ptk. s. 1011.

²²⁹ Ks. HEs 124/1960 Vp laiksi asuinrakennusten tuotantoon käytettyjen rakennustarvikkeiden hintaan sisältyneen liikevaihtoveron palauttamisesta annetun lain soveltamisajan pitentämisestä: »Hallitus ehdottaa, että edellä mainitun, vuonna 1956 annetun palautuslain soveltamisaikaa pitennettäisiin siten, että lakia olisi sovellettava myös, milloin rakentaminen on aloitettu vuoden 1961 aikana ja rakentaminen saatettu loppuun ennen vuotta 1964.»

²³⁰ Ks. esim. HEs 31/1960 Vp laiksi valtion eläkkeiden tarkistamisesta: »Lain soveltamisala olisi määriteltävä niin, että sen piiriin tulisivat kaikki ne eri eläkelajit, joiden järjestelyissä noudatettua menettelyä edellä on selostettu.» Ks. myös HEs 5/1957 Vp työturvallisuuslaiksi.

²³¹ Ks. HEs 24/1960 Vp laeiksi maankäyttölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta: »Maankäyttölain soveltamisala on rajoitettu koskemaan vain maalaiskuntia. Tästä johtuvista epäkohdista ...»

²³² Ks. HEs 23/1960 Vp laiksi tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teok-

rajojen osoittamista sekä myös säädöksen toteuttamista käytännössä.²³³ Näyttäisi siltä, että soveltaminen²³⁴ on laajempi asia kuin täytäntöön- tai toimeenpano. Jos kuitenkin halutaan antaa tasavallan presidentille toimivalta esimerkiksi asetuksella määrätä siitä alueesta, jolla lakia on toteutettava, tai mitä asioita lailla säännellään, valtuus on kirjoitettava nimenomaisesti lakiin. Mikäli laissa ainoastaan määrätään, että tarkempia määräyksiä lain soveltamisesta annetaan tarvittaessa asetuksella, ei tämän valtuuden perusteella annetulla asetuksella ole katsottu voitavan säännellä po. kysymyksiä.

B. Oikeudellisessa teoriassa esitettyjä käsityksiä

Kaila tekee selvän eron lain tulkinnan ja lain soveltamisen välillä.²³⁵ Lain soveltaminen on yksinkertainen päätelmä, jolla yksittäistapaus alistetaan yleisen säännön alaiseksi. Jos tosiasiat ovat kiistattoman

siin ja laiksi oikeudesta valokuvaan s. 7: » Viimeisessä eli 8. luvussa käsitellään lain sovellettavuutta. Lakia ehdotetaan periaatteellisesti sovellettavaksi ainoastaan Suomen kansalaisen tai Suomessa kotipaikan omaavan henkilön valmistamaan teokseen sekä, tekijän kansallisuudesta riippumatta, teokseen, joka ensiksi on julkaistu Suomessa...» Ks. myös L tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin 8. 7. 1961/404, 8 luku.

²³³ Ks. HEs 33/1960 Vp laiksi ennakkoperintälain 6 §:n muuttamisesta: »Lain soveltamisessa jo tähän mennessä saadut kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet...» Ks. myös HEs 101/1960 Vp laiksi vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa. Vrt. L investointirahastoista 4. 6. 1955/293: »Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 1954 toimitettavassa tulo- ja omaisuusverotuksessa.»

²³⁴ L valtion hankintakeskuksesta 19. 4. 1941/265 sisälsi ainoastaan säännöksiä siitä, mitä varten hankintakeskus perustetaan, että siihen voidaan perustaa virkoja ja että laitosta on hoidettava yleisten liikeperiaatteiden mukaan. Lain 4 §:ssä säädettiin, että tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella. A valtion hankintakeskuksesta 19. 4. 1941/266 on laajempi kuin täytäntöönpano- tai soveltamisasetus, koska siinä olevat laitoksen tehtäviä, rakennetta, toimivaltaa yms. kysymyksiä koskevat säännökset sisältävät monia periaatteita, joita laissa ei ole. Tämä menettely on yleistä ja se lienee mahdollista, kun on kysymys HM:n 28 §:n tarkoittamista hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuotoa ja toimintaa koskevista tarkemmista säännöksistä.

²³⁵ Ks. *Kaila*, Johdatus oikeuteen s. 62 s. oikeuden päätelmäoppia koskevassa osassa.

Vrt. *Suviranta*, Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä s. 269: »Maatalouskiinteistöjen verotusperusteita ja arvopaperien verotusarvoja koskevien päätösten antaminen nykyisten säännösten mukaan ei kuitenkaan ole oikeussäännösten

selviä, lakia soveltava tuomari on vain loogikko, päätelmäntekijä. Soveltaminen on mahdollista silloin, kun päätelmän yläause ja alause, niin oikeussäännös kuin oikeustosit, ovat selvät. Ellei näin ole, joudutaan turvautumaan tulkintaan. Aukkotapauksessa tuomari löytää päätelmän yläauseen ja sitten soveltaa sitä yksittäistapaukseen. »Lain tulkinta on senvuoksi paljon enemmän kuin pelkkä lain sovellutus eli päätelmä.»²³⁶

Soveltaminen on näin ollen Kailan mielestä yksittäistapauksellisen oikeussäännön antamista, mutta myös toimeen- ja täytäntöönpanosäädöksiin sisältyy paljon sellaista, mitä Kaila nimittää soveltamiseksi. Lainsäätäjä ei ole voinut erottaa terminologiassaan näin hienoja vivah-teita. Edellä selostettu Kailan lausuma selvittää periaatteellisen eron toisaalta täytäntöönpano-, toimeenpano- ja soveltamissäännösten antami-sen, toisaalta lain tulkinnan välillä, muttei voi osoittaa eroa positiivis-oikeudellisten täytäntöönpano-, toimeenpano- ja soveltamissäädösten välillä.

Suomalaisessa oikeustieteessä on varsin vähän käsitelty täytäntöön-panosäädöksiä, vaikka niillä on tärkeä merkitys lain toimialaa rajat-taessa. *Haataja* on viimeksi tarkastellut kysymystä verraten yksityis-kohtaisesti, joskin vain suuremman työn osana.²³⁷

Haataja katsoo, että tietyt täytäntöönpanoasetuksen lajit ovat ongel-mallisia. Sellaisia ovat asetukset, jotka

- koskevat kansalaisten oikeudellista asemaa,
- sisältävät yksityiskohtaisia säännöksiä asioista, joista on laissa ainoastaan ylimalkaisia säännöksiä, taikka
- tulkitsevat ja selittävät lakia.

Haastajan lähtökohtana on käsitys, että täytäntöönpanoasetuksen toimirajan määrääminen perustuu asiain omaan sisäiseen laatuun.²³⁸ Sellaisten säännösten sisällyttäminen toimeenpanoasetuksiin, jotka asial-lisesti puuttuvat kansalaisten oikeuksiin tai jotka lakia selittäen tai auktoratiivisesti tahi autenttisesti tulkiten antavat sille kerta kaikkiaan määrätyn oikeudellisen sisällyksen, ei ole sallittua. Jos uusia aineellis-

antamista, vaan lain soveltamista.» Suviranta tarkoittaa, että kyseessä on keski-tetty yksittäistapausten ratkaiseminen eli yksittäistapauksellisten oikeussääntöjen antaminen, ks. alaviitettä VI 95.

²³⁶ Kaila, Johdatus oikeuteen s. 63.

²³⁷ Ks. *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 132—140.

²³⁸ Ks. *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 134. Haataja vetoaa kantansa perus-teluiksi saksalaisen oikeustieteen ohella Ruotsin oikeuteen, vaikka siellä lain ja asetuksen raja on täysin omaperäinen ja -laatuinen.

oikeudellisia säännöksiä (Rechtssatz) halutaan antaa, niiden tulee perustua laissa olevaan erityiseen valtuutukseen eli delegaatioon.²³⁹ Toimeenpanomääräysten antamisoikeutta koskeva yleinen säännös ei tarkoita lainsäädännöllistä valtuutusta.

Periaatteellisesti vastakkaisella kannalla näyttää olevan *Puhakka*, joskin näkökantojen vertailu osoittaa, että asialliset eroavuudet eivät ole ylikäymättömät. Hän epäilee, olisiko voimassa olevan oikeuden kannalta lainkaan mahdollista yleispätevällä tavalla määritellä, mitä täytäntöönpanolla tarkoitetaan.²⁴⁰ Hänen käsityksensä mukaan täytäntöönpanoasetuksella voidaan antaa »kaikki sellaiset säännökset, jotka ovat välttämättömät, jotta laki ylimalkaan voitaisiin järjestellisesti ja tarkoituksenmukaisesti toimeenpanna ja soveluttaa.»²⁴¹ Laissa ehkä ilmeneviä risitiriitoja ja tulkintakysymyksiä asetus ei ole pätevä ratkaisemaan. Eräässä artikkelissaan *Puhakka* kehittelee edelleen käsityksiään. Hän huomauttaa, että täytäntöönpanoasetuksen ala on suuresti riippuvainen siitä, miten yksityiskohtaisia lainsäädännökset ovat. »Jos laki sisältää vain harvoja ja ylimalkaisia säännöksiä, niin toimeenpanoasetukselle jää laaja ala, ja siinä voidaan antaa sellaisiakin lain täytäntöönpanoa varten tarpeellisia määräyksiä, jotka asialliselta luonteeltaan muuten kuuluisivat lainsäädännön alaan. Jo hallitusmuodon 28 §:n 1 momentissa on ilmeisesti tarkoitettu, että kaikki lain täytäntöönpanoa varten tarpeelliset määräykset voidaan antaa asetuksella, ja rajoittamalla lain säännökset ainoastaan joihinkin ylimalkaisiin ohjeisiin lainsäätäjän voidaan myös katsoa antaneen valtuuden kaikkiin asiaa koskevien tarkempien säännösten antamiseen asetuksella.»²⁴²

Ståhlberg huomauttaa täytäntöönpanotehtävän monikerroksisuudesta lausueessaan, että täytäntöönpanotoimi on sellaisen velvollisuuden

²³⁹ Ks. *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 136; *sama*, Lm 1946 s. 325.

²⁴⁰ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 123.

²⁴¹ *Puhakka*, Laki ja asetus s. 123. Samoin *Hakkila* s. 121. Vrt. *Perustuslakikomitean mietintö* 7 s. 36, missä lausutaan: »Sen ohessa on tunnustettu oikeussääntö, että ilman eduskunnan myötävaikutusta annettu asetus tosin saa sisältää lain täytäntöönpanoa varten tarpeellisia määräyksiä, mutta ei muuttaa mitä laissa on säädetty.»

²⁴² *Puhakka*, Lm 1931 s. 294.

Puhakan perusajatuksena on se, että valtiosääntö ei kiellä antamasta asetuksella säännöksiä, jotka yleiseltä luonteeltaan olisi luettava lainsäädännön alaan kuuluviksi. Lm 1931 s. 393, hän toteaa mm. sen, että HM:n 28 § kieltää antamasta asetuksella ainoastaan sellaisia säännöksiä, jotka sisältäisivät lain muutoksen, ja huomauttaa, että varsinkin organisatorisia säännöksiä sisältäviä lakeja toistetaan laajalti asetuksessa. Tämä pitää nykyisinkin paikkansa.

ja oikeuden täytäntöönpanemista, joka jo on olemassa lain tai toisen lain-käyttö- tai hallintotoimen, päätöksen tai määräyksen nojalla.²⁴³ Hän näyttää pitävän täytäntöönpanotermiä siksi selkeänä, ettei sitä tarvitse erikseen selittää.

Eräät tutkijat pitävät soveltamismääräystä laajempialaisena kuin täytäntöön- tai toimeenpanomääräystä.²⁴⁴

C. Käsitykseni täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

Laki saattaa olla siinä määrin yksityiskohtainen, että HM:n 28 §:ssä tarkoitettua täytäntöönpanoasetusta ei ole tarpeen antaa. Oikeudet ja velvollisuudet ovat välittömästi toteutettavissa lain ja muiden voimassa olevien säädösten perusteella. Lähes puolet Suomen Laki I-teoksen vuoden 1961 painoksessa julkaistuista vuoden 1919 jälkeen säädetyistä laeista oli sellaisia, että niissä itsessään ei ollut täytäntöönpano- eikä soveltamissäännöstä eikä sellaista annettu myöskään erikseen HM:n 28 §:n nojalla. Kun HM:n 28 §:n tasavallan presidentille antama toimivalta täytäntöönpanosäännösten antamiseen on vapaaehtoisesti eikä välttämättömästi käytettävissä, ei yksityiskohtaista lakia säädettäessä ole toimittu vastoin hallitusmuotoa siinä mielessä, että olisi säännelty lailla asioita, jotka perustuslain mukaan kuuluvat ainoastaan tasavallan presidentin toimivaltaan. Toinen äärimmäistapaus olisi, että laki itsessään ei sisältäisi mitään oikeudellisia periaatteita, vaan pelkän valtuutuksen täytäntöönpanemiseen tai soveltamiseen.

Oikeusnormien hierarkiassa täytäntöönpano merkitsee relaatiota täytäntöönpanantavan ja täytäntöönpanevan normin välillä. Laki voidaan karakterisoida perustuslain täytäntöönpanosäädökseksi, asetus lain täytäntöönpanosäädökseksi jne. Säädös voidaan panna täytäntöön

²⁴³ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 325.

²⁴⁴ Ks. Tammio s. 32 s.; Purhonen, Lm 1956 s. 828. Mainitut tutkijat oikeastaan vain toteavat, että käytännössä on luultu soveltamisvaltuuden ulottuvan pitemmälle kuin täytäntöönpanovaltuuksien. Tämä saattaakin pitää paikkansa joissakin tapauksissa, sikäli kuin asiakirjoista yleensä ilmenee asiaa harkitun.

Erich lausuu, II s. 186, että HM:n 28 § tosin sallii asetuksella annettavan tarkempia säännöksiä lakien täytäntöönpanosta; mutta että nämä eivät aina lankea yhteen lain soveltamisen kanssa, vallankin kun tämä tehtävä usein vaatii laajassa määrin tulkitsemaan yleistä lakia. Kaila on kuitenkin osoittanut, että lain tulkitseminen on eri asia kuin lain soveltaminen, alaviite 235, joten ainakaan tässä suhteessa soveltaminen ei ulotu pitemmälle kuin Erichin mukaisesti käsitetty täytäntöönpaneminen.

myös hierarkkisesti samanasteisella säädöksellä. Jos täytäntöön pantava säädös on hyvin ylimalkaisesti kirjoitettu, täytäntöönpanotoimeen sisältyy oletettavasti runsaasti oikeussääntöjä (a). Jos se taas on hyvin yksityiskohtainen, täytäntöönpanotoimi saattaa merkitä ainoastaan yksittäistapauksellisten ratkaisujen antamista, jolloin ei enää yleensä ole kysymys oikeussääntöjen (a) antamisesta. Täysin yksilöityneen säännöksen täytäntöönpano merkitsee vain sen tosiasiallista toteuttamista. Täytäntöönpanon sisällys on siis riippuvainen täytäntöön pantavasta säädöksestä. Se saattaa periaatteellisesti tarkoittaa yleisten tai yksittäistapauksellisten oikeussääntöjen antamista taikka niiden pelkkää tosiasiallista toteuttamista. Voidaan ajatella, että yleisten tai yksittäistapauksellisten oikeussääntöjen antamista eli säädösten konkretisoimista nimitetään myös soveltamiseksi, mikä näyttää olevan yleistä oikeudellisessa kielenkäytössä. Oikeushierarkian kannalta katsoen merkitsisi tällöin täytäntöönpano- ja toimeenpanosäädösten antaminen laajempialaista toimintaa kuin soveltamissäädösten antaminen.

Puhakan argumentointi, joka seuraa kiinteästi *Carré de Malbergin* käsityksiä (s. 157 s.), tuntuu teoreettisesti yksinkertaiselta ja vakuuttavalta. Oikeusnormien hierarkiaan sopisi hyvin käsitys, jonka mukaan kaikki lain täytäntöönpano- tai soveltamisasetukset, jotka eivät puutu perustuslain laille varaamiin alueisiin, voitaisiin perustaa HM:n 28 §:ään.²⁴⁵ Täytäntöönpanoasetuksen maksimiala olisi toisin sanoen sama kuin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain ala ja lainsäätäjä määräisi implisiittisesti kussakin tapauksessa, miten laajalle täytäntöönpanoasetus saa ulottua, onhan lainsäätäjällä toimivalta määrätä lain ja asetuksen kompetenssin rajoista lainsäädäntökysymyksissä.

Lainsäätäjä — sikäli kuin lakien valmistelutöistä, valiokuntien mietinnöistä, keskusteluista valtiopäivillä jne. voidaan tehdä johtopäätöksiä — sen enempää kuin oikeustiede tai oikeuskäytäntö eivät ole seuranneet pitkällekkään Puhakan ajatuskuluja. Toisaalta ei ole myöskään määritelty tarkoin täytäntöönpanoa ja soveltamista aineellisesti ja turvauduttu muissa asioissa nimenomaiseen lainsäädännölliseen valtuutukseen. Puhakan esittämää laajaa tulkintaa vastaan puhuu maallēm-

²⁴⁵ Ks. myös *Herlitz*, Om lagstiftning s. 48. Hän lausuu viitaten mm. HM:n 28 §:ään lakien täytäntöönpanotehtävästä: »Det är icke ett till sitt innehåll aprioriskt bestämt område, som överlämnas åt regeringen, utan ett område, som lagstiftningen faktiskt lämnat oberört. I och med lagstiftningens utveckling kan det både vidgas och inskränkas.»

me ominainen vallanjaon toteuttamistapa. Tässä suhteessa voitaneen johtoa saada VI luvusta.

Täytäntöönpano- ja soveltamisasetusten asialliseen laajuuteen ja itsenäisten säännösten antamismahdollisuuteen saadaan ehkä parhaiten selvitystä legaliteettiperiaatteesta. Tämä periaate, sellaisena kuin se on johdettavissa HM:n 92.1 §:stä, ei edellytä, että kaikki kansalaisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavat säännökset tai muut oikeussäännöt (a) annettaisiin lailla. Riittää, että ne on annettu lailla tai lain perusteella. Kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee olla laissa määritellyt siinä määrin yksityiskohtaisella tavalla, että laki perustaa yleiset oikeudelliset relaatiot.²⁴⁶ Ainakaan uusia velvoittavia säännöksiä ei voida ottaa lakia alempiasteiseen säädökseen muuten kuin erityisen lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla, taikka uudistettaessa lailla jo annetut säännökset. Oikeuskansleri on lausunut, että jos laki ja asetus jättävät tarvittavan aineellisoikeudellisen normin antamatta, sitä ei saa antaa täytäntöönpano- ja soveltamissäännöksellä.²⁴⁷ Tällai-

²⁴⁶ Tässä ei yritetä esittää sääntöä, milloin tekstissä lausuttu vaatimus tulee toteutetuksi. Vrt. asiasta esitettyjä käsityksiä s. 161–164 sekä *Jacobi*, *Rechtsverordnungen* s. 250: »Neue selbständige Rechtsgedanken sind der Ausführungsrechtsverordnung verschlossen. Sie hat nur das im Gesetz Gewollte zu entfalten und im einzelnen weiterzuführen.»

²⁴⁷ Ks. OKa 1957 s. 33. *Herlitz*, *Om lagstiftning* kirjoittaa s. 572: »Det vore t.ex. icke riktigt att ... låta lagen endast angiva vissa allmänna principer och betrakta dessas närmare utforming som en verkställighetsakt.»

Jansson, *Grundlagsutskottets funktioner* s. 220 lausuu, että täytäntöönpano- ja soveltamissäädöksen perusteella hallintoviranomainen ei saa toimivaltaa antaa säädöksiä, jotka hallitusmuodon mukaan on annettava lailla. Samoin periaatteellisesti *Puhakka*, *Laki ja asetus* s. 127. Olen samaa mieltä; kysymys onkin siitä, mitkä säännökset hallitusmuodon mukaan on lailla annettava.

Hyväksyessään hallituksen esityksen 86/1940 Vp laiksi kesä- ja talviruokon luovuttamiseksi siirtoväen nautakarjan tarpeisiin eduskunta edellytti, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon myös yleiseltä kannalta vaikuttavat näkökohdat, kuten nautakarjan tarve ja pitomahdollisuudet maan eri osissa sekä se, että karjan siirtäminen paikkakunnalta toiselle on omiaan edistämään tarttuvien kotieläintautien leviämistä. Lain 4 §:n mukaan tarkemmat määräykset lain soveltamisesta annetaan asetuksella. Kun eduskunnan lausuman toteuttaminen edellyttää partikulääristen oikeussääntöjen antamista ja kun laissa annettiin toimivalta ainoastaan soveltamissäännösten antamiseen, olen verrannut lakia siirtoväen nautakarjan sijoittamis- ja elatusvelvollisuudesta 30. 8. 1940/450 samasta asiasta annettuun asetukseen 30. 8. 1940/451. Tällöin ilmeni, että asetuksessa oli useitakin säännöksiä — mm. nautayksikköjen laskemisesta —, jotka olivat yleisiä ja koskivat kansalaisten oikeusasemaa eli velvollisuuksien laajuutta, mutta joiden peruste oli laissa vain hyvin yleisellä tavalla lausuttu tai sitä oli *expressis verbis* lausuttuna vaikea löytää.

sella säännöksellä ei myöskään ole muihin lakeihin ulottuvaa derogatorista voimaa,²⁴⁸ koska po. oikeudellinen voima antaisi hallintoviranomaisille etukäteen arvaamattoman ja hyvinkin laajan toimivallan voimassa olevien lakien kumoamiseksi tai muuttamiseksi. Jos halutaan, että asiallisesti lain täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevalla säädöksellä on lakiin ulottuvaa derogatorista voimaa, asiasta on määrättävä erityisellä valtuutuksella. Yleisellä täytäntöönpano- tai soveltamisasetuksella ei tällaista voimaa ole, vaikka se saattaisikin osoittautua tarpeelliseksi lakia sovellettaessa.

Edellä esitetyt selvennykset ja varsinkin legaliteettiperiaatteen huomioon ottaen pidän mahdollisena, että täytäntöönpano-, toimeenpano- tai soveltamisasetuksella voidaan antaa kaikki säännökset, jotka ovat välttämättömät, jotta lakia voitaisiin järjestelmällisesti ja tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ja soveltaa.²⁴⁹ Täytäntöönpanosäännösten merkitys ilmenee siitä, että monissa tapauksissa lain toteuttaminen ei ole mahdollista, ennen kuin täytäntöönpanosäännökset on annettu.²⁵⁰ Periaatteellisesti ei ole estettä sille, että täytäntöönpano- ja soveltamissäännöksiin sisältyy myös oikeussääntöjä (a).

Puhakan käsityksellä on ollut vaikutusta monissa yksityisissä tapauksissa harkittaessa, miten pitkälle lainsäädäntövaltaa voidaan delegoida hallintoviranomaisille.²⁵¹ Haatajan tarkoittaman aineellisoikeudellisesti käsitetyn täytäntöönpanoasetuksen hahmottelussa ei ole päästy kovinkaan pitkälle, sillä ei ole voitu yksityiskohtaisesti osoittaa, mitä sen sisäl-

Monia muitakin esimerkkejä voitaisiin esittää. Po. tapauksessa ei asiaan vaikuta se, että laki oli säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska tällainen säätämisyjärjestys ei, ellei sitä erikseen tarkoiteta ja lausuta, muuta soveltamissäädöksen alaa.

Vrt. HEs 44/1947 Vp laiksi sotakorvausvelvollisuuden täyttämisen turvaamisesta: »Rauhansopimuksen hyväksymisestä 18 päivänä huhtikuuta 1947 annetun lain täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi tarvittavat määräykset voidaan antaa asetusteitse ainoastaan, mikäli ne eivät kuulu lainsäädännön alaan.» Lakiehdotus näyttää tarkoittaneen puuttumista asetuksella kansalaisten perusoikeuksiin, minkä takia lakia säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

²⁴⁸ Ks. *Erich*, *Kompetensfördelning* s. 58 alaviite 1.

²⁴⁹ Lausuma koskee siis tekstissä mainituin varauksin myös kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia välittömästi koskevia säännöksiä, ks. alaviitettä 247.

²⁵⁰ Ks. esim. HEs 23/1943 Vp laiksi valtion oppikouluista annetun lain voimaantumisen siirtämisestä.

²⁵¹ *Aarne Rekola* on ilmoittanut, että Puhakan käsityksille annettiin suuri merkitys vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolain delegointisäännöksiä laadittaessa.

töön kuuluu.²⁵² On täytynyt turvautua lähinnä negatiivisiin kriterioihin samalla tavalla kuin hallinnon käsitettä määriteltäessä. Käytäntö tai oikeustiede eivät ole mielestäni antaneet monimerkityksisille täytäntöönpanon tai soveltamisen käsitteille sellaista selvää aineellista sisältöä, joka tekisi mahdolliseksi ymmärtää ne oikeudellisesti muuten kuin oikeusnormien hierarkian alaltaan vaihtelevina hierarkkisesti ylempiasteisten oikeusnormien toteuttamis- eli konkretisoimistoimina. Täytäntöönpano-, toimeenpano- tai soveltamissäännöksen perusteella annetut säädökset eivät eroakaan yksilöitymistasoltaan, normisisällöltään tai muilta oikeudellisesti relevanteilta tunnusmerkeiltään sillä tavoin toisistaan, että soveltamiselle voitaisiin antaa asiallisesti eri alan peittävä sisältö. Kun täytäntöönpano ymmärretään ylempiasteisen normin konkretisoimistoimeksi, häviää myös tarve muokata soveltamisvaltuudesta sellainen yleislauseke, jonka nojalla hallintoviranomaiset voisivat kaikissa tarpeellisissa tapauksissa ryhtyä säädöksen toteuttamiseen. Mitään asiallista vahinkoa ei näytä aiheutuvan siitä, että valtuuttavassa laissa eri termejä käyttäen valtuutetaan antamaan lain toteuttamista varten tarpeellisia säädöksiä kunhan pidetään mielessä, että täytäntöönpano-, toimeenpano- ja soveltamissäännösten kompetenssi ulottuu yhtäläisesti ainakin niin laajalle kuin aineellisen lakikäsitteen kannalla olevat tutkijat ovat halunneet ulottaa soveltamisasetuksen toimivallan.

Olisiko siinä tapauksessa, että täytäntöönpanosäädös tai soveltamissäädös sisältäisi oikeussääntöjä (a), kysymyksessä lainsäädännöllinen valtuus, mikä ei ole annettavissa pelkästään täytäntöönpano- tai soveltamissäännöksellä. Edellä on osoitettu, että HM:n 28 §:n perusteella annettuun täytäntöönpanoasetukseen voi sisältyä oikeussääntöjä (a). On myös viitattu siihen, että valtuutus täytäntöönpano- tai soveltamissäädöksen antamiseen itse asiassa vain toistaa sen toimivallan, mikä viranomaiselle kuuluu jo hallitusmuodon 28 §:n perusteella.²⁵³ Kysy-

²⁵² Vrt. *Illum*, joka arvostelee JFT 1962 s. 383 asiallisesti tyhjien tai vaikeasti määriteltävien käsitteiden käyttämistä.

²⁵³ *Jansson*, Grundlagsutskottets funktioner s. 220 s. lausuu täytäntöönpano- ja soveltamissäännöksistä: »I allmänhet förefaller det mig som om dylika bestämmelser i lagarna endast upprepade, vad som redan tydligt säges i regeringsformen, nämligen att presidenten har rätt att utfärda förordningar, om lagarnas verkställande.»

Kaira, Lm 1931 s. 2 alaviite 6 näyttää olettavan, että valtuutus täytäntöönpanoasetuksen antamiseen voisi perustaa laajempialaisen toimivallan kuin HM:n 28 §:n sisältämä toimivalta täytäntöönpanoasetusten antamiseen. Tämän käsityskannan

myksessä ei ole täten perustuslakien mukaisen toimivaltahierarkian muutos eikä lainsäädännöllinen valtuutus. Kun tässä esityksessä puhutaan lainsäädännöllisestä valtuutuksesta, siihen ei lasketa mukaan täytäntöönpano- tai soveltamisasetuksia.

8. LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGAATION JA LAINSÄÄDÄNNÖLLISEN VALTUUTUKSEN KÄSITTEEN TASMENTAMINEN

A. *Mitä oikeustieteessämme tarkoitetaan delegaatiolla*

Tutkimuksessani olen toistaiseksi operoinut kahdella käsitteellä, joita en ole täysin yksityiskohtaisesti pyrkinyt selvittämään. Ne ovat lainsäädäntövallan delegaatio ja aineellinen laki eli oikeussääntö (a). Delegaation käsittely on toistaiseksi perustunut aivan tutkimuksen alussa s. 1 asetettuun työmääritelmään: »Kun perustuslain mukainen lainsäädäntöelin lainsäädäntötoimin siirtää muille toimielimille lainsäädäntövaltaa, nimitetään tätä menettelyä yleisesti lainsäädäntövallan delegoimiseksi eli lainsäädännölliseksi valtuutukseksi.» Delegaatio-termiä on käytetty tämän määritelmän mukaisesti, mutta se on nyt tarkennettavissa. Oikeussäännön (a) käsite tullaan määrittelemään oikeutemme mukaan VI luvussa.

Niin johdantolukua kuin muitakin alkulukuja voidaan pitää delegaation työmääritelmän esittämisen yhteydessä asetetun vaatimuksen toteutuksena, nimittäin määritelmässä käytettyjen käsitteiden oikeudellisen merkityksen selvittämisenä. Niissä on määritelty mm., mitä tarkoitetaan oikeussäännöllä eli oikeusnormilla, perustuslailla, lailla, asetuksella, lainsäädännöllä sekä oikeusnormien hierarkialla, jonka muutoksista delegaatiossa juuri on kysymys. Mainittuihin ja eräisiin muihinkin käsitteisiin kohdistunut tutkimus on vahvistanut käsitteellistä perustaa oikeusjärjestyksemme mukaisen toimivallan jaon ja lainsäädännöllisen valtuutuksen käytön selvittämiseksi. Samalla on voitu osoittaa eräitä oikeudellisia ilmiöitä, joiden yhteydessä ei ole kysymys

perusteluja ei lähemmin esitetä ja saattaakin olla niin, että Kaira käyttää täytäntöönpanotermiä merkityksessä »toteuttaa laki». Tällöin karakterisoitaisiin myös erityisvaltuudet asetusten antamiseen täytäntöönpanoasetuksiksi, joiden ala tietenkin olisi laajempi kuin HM:n 28 §:ssä tarkoitettu.

delegaatiosta ja jotka jätetään sikseen. Sellaisia ovat yksityisautonomia, hätäoikeus delegaation oikeusperustana ja täytäntöönpano- tai soveltamisvaltuus. Delegaation käsitteen määrittelylle on myös merkitystä havainnolla, että oikeudessamme ei tunneta *pouvoir constituant*-oppia, että ns. valtiosääntöoikeudellisilla periaatteilla sinänsä ei näytä olevan merkitystä delegaation yhteydessä tai että oikeusvaltioperiaate ei ole tarpeeksi kiteytynyt voidakseen antaa johtoa delegaation tulkinassa. On myös päästy perille HM:n 28 §:n sisällöstä, valtuutukseen perustuvan asetuksen hierarkkisesta asemasta ja siitä, että valtuuttava normi on ymmärrettävä organisaationormiksi.

Delegaation käsitteen yksityiskohtainen määrittely on voitu jättää tutkimuksen loppupuolelle siitä syystä, että po. käsite ja sitä tarkoittava termi eivät sinänsä sisälly maamme oikeusjärjestykseen. Siihen kuuluvat ainoastaan tarkoitetulla käsitteellä nimitetyt oikeudellisesti relevantit ilmiöt. Delegaation käsitteen tarkentaminen ja esittäminen on kuitenkin tarpeen tiettyjen samankaltaisten oikeudellisten ilmiöiden kokonaisuuden yhtenäiseksi selittämiseksi sekä selittävien ilmiöiden rajoittamiseksi ja muista oikeudellisista ilmiöistä erottamiseksi (s. 35 s.). Delegaation käsitteestä itsestään ei tietenkään ole johdettavissa minkäänlaisia oikeusvaikutuksia, ja sen tarkoittamien ilmiöiden oikeudellinen merkitys määräytyy yksinomaan voimassaolevan oikeusjärjestyksen sääntöjen mukaisesti.

Delegaatio on organisaatioissa yleinen ilmiö. Sillä tarkoitetaan tavallisesti toimielimen toimivallan tai tehtävien siirtämistä tahi luovuttamista. Koli määrittelee delegaation valtuuksien ja vastuun siirroksi alemmille toimielimille.²⁵⁴ Jo delegaatio-termin käytön laaja-alaisuus

On tärkeää pitää täytäntöönpanoasetus-termin eri merkitykset erillään. Kun *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 320 kirjoittaa, että »päätösten ja määräysten ohella tavataan myös välitöntä julkisen vallan käyttämistä, osaksi päätösten ja määräysten täytäntöönpanemiseksi, osaksi suorastaan harjoitettuna, milloin se on tarpeen päätöstä tai määräystä odottamatta», hän tarkoittaa täytäntöönpanolla jo konkreettisesti otuneen oikeussäännön tosiasiallista toteuttamista. Tämä täytäntöönpano-termin merkitys ei peitä kuin tietyn osan lain tai yleensä säädöksen toteuttamisvaihetta. Ks. myös *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 206.

Vrt. VNOS 35 § 1 k., minkä mukaan 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.

²⁵⁴ Ks. Koli s. 7.

antaa aiheen odottaa, että sitä saatetaan Suomen oikeustieteessä käyttää useassa vain osittain toisensa peittävässä merkityksessä.

Vuonna 1910 ilmestyneen Ison Tietosanakirjan II osassa O. A. Karhunen määrittelee delegatsioonin (lat. delegatio, joka tulee sanasta delegare = määrätä, osoittaa, siirtää) mm. toimeksiannoksi.²⁵⁵ Karhusen mukaan roomalaisessa oikeudessa ja vanhassa saksalaisessa yksityisoikeudessa puhutaan delegaatiosta, kun esim. velkasitoumuksia tai saamisia siirretään kolmannelle tai kun maallinen tuomioistuin siirtää tuomiovaltansa jollekin toiselle tuomioistuimelle. Artikkelin ilmestymisaikana delegatio merkitsi siviilioikeudessa samaa kuin osoitus.

Karhusen esittämän käsiteselvittelyn siviilioikeudellinen osa käy ainakin pääpiirteissään yksiin muiden samaa kysymystä koskevien esitysten kanssa.²⁵⁶ Edellä tarkoitettun merkityksen on delegatio siviilioikeudessa säilyttänyt.²⁵⁷ Sillä ei kuitenkaan näytä olevan merkitystä lainsäädäntövallan delegaatiota koskevassa tutkimuksessa.

Kaila antaa Ison Tietosanakirjan vuonna 1931 ilmestyneessä painoksessa verraten yksityiskohtaisen selvityksen lainsäädäntövallan delegaa-

²⁵⁵ Ks. *Iso tietosanakirja II*. Helsinki 1910 s. 222 s.

²⁵⁶ Ks. *Willebrand s. 1*: »Då en person A. uppfordrar en annan B. att prestera något åt en tredje C., föreligger således en delegatio.»

Ulpianus lausui lyhyesti: »Delegare est vice sua alium reum dare creditori», *Triepel*, *Delegation s. 9*. *Triepel* selostaa hyvinkin tarkoin delegaation käsitettä roomalaisessa oikeudessa s. 8—15. Roomalaisesta oikeudesta käsite siirtyi kanoniin ja siitä maalliseen oikeuteen. Roomalaisessa oikeudessa termillä tarkoitettiin myös tuomarin tehtävien siirtämistä, so. termiä käytettiin julkisoikeudellisessa merkityksessä. Sanan tämä merkitys ei kuitenkaan tullut laajemmin tunnetuksi ja vasta *Locke* (*Triepel s. 23*) lienee ensimmäisenä käyttänyt delegaatio-termiä valtio-oikeudellisessa merkityksessä tarkoittamaan edes suurin piirtein sitä ilmiötä, mikä tässä on tutkimuksen kohteena. Vielä *Rousseau s. 100* mainitsee hallituksen tehtäviä hahmotellessaan, että kysymys on uskotusta tehtävästä; viran hoitajana valtion päämies käyttää valtion nimissä valtaa, minkä ylimmän valtiiovallan omaava kansa voi ottaa pois, rajoittaa tai muuttaa.

Delegaatio-termiä aletaan yhä yleisemmin käyttää julkisoikeudellisessa merkityksessä 1700-luvun loppupuolella, esim. Ranskan vallankumousajan ja Yhdysvaltojen valtiösäännöissä. Karhusen kirjoittamasta hakusanasta päätyy kuitenkin siihen tulokseen, että delegaatio-termin käyttö tässä tutkimuksessa tarkoitettussa mielessä ei ollut artikkelia kirjoitettaessa meillä yleistynyt. Karhunen mainitsee tosin useita muitakin delegaation julkisoikeudellisia merkityksiä kuin tuomioistuimen toimivallan siirron, mutta kysymyksessä on vain po. termille Kirkkovaltiossa annettu erityinen sisältö tai Itävalta—Unkarin monarkian yhteisvaliokunta.

²⁵⁷ Ks. *Kivimäki, Lm 1959 s. 706*.

tiosta. Hän kirjoittaa seuraavaa: »Valtiosääntöoikeudessa delegaatiolla tarkoitetaan lainsäädäntövallan luovuttamista määrätyissä rajoissa muille kuin varsinaisille lainsäädäntöelimille, nim. kirkolle ja kunnalle. Joskus tarkoitetaan delegaatiolla myös sitä yleisvaltuutusta hallinnollisten asetusten antamiseen, joka hallitusmuodossa on tasavallan presidentille myönnetty, tai sitä erikoisvaltuutusta lähempien määräysten antamiseen, joka saattaa olla yksityisiin lakeihin sisällytetty. Tässä mielessä puhutaan myös subdelegaatiosta eli toisasteisesta valtuutuksesta, jolla tarkoitetaan sitä, että se valtioelin, jolle asetustietä on annettu tehtäväksi antaa määrätynlaisia säännöksiä, uskoo vuorostaan alemmalle elimelle, esim. ministeriölle, tehtäväksi joidenkin vieläkin yksityiskohteisempien ohjeiden luomisen.²⁵⁸

Ison Tietosanakirjan vuonna 1957 ilmestyneen lisäosan tarkoituksena oli aikaisemman painoksen täydentäminen. Delegaatio-hakusanan kohdalla on kirjoittamani lyhyt artikkeli, jossa ei esitetä oikeudellisesti merkittäviä muutoksia Kailan antamaan määritelmään, vaan selvitetään delegaatioon turvautumisen syitä ja delegaation merkitystä.²⁵⁹ Delegaatio ja valtuuslainsäädäntö rinnastetaan lausuttaessa, että »lainsäädäntövaltaa on jouduttu siirtämään valtuuslainsäädännöllä eli delegaatiolla jollekin muulle valtion toimielimelle tai viranomaiselle, vieläpä hallintokoneiston ulkopuolisille yhteisöille, kuten kunnille.»²⁶⁰

Otavan Isossa Tietosanakirjassa v. 1961 delegaatio määritellään veraten lyhyesti: »Delegaatio (myöhäislat. delegatio = valtuutus, delegare = lailla valtuuttaa), valtion toimielimen tehtävien siirto yksityistapauksessa tai yleisesti toiselle viranomaiselle tai esim. kunnalle.»²⁶¹ Määritelmä koskee ilmeisesti sekä lainsäädäntövallan että hallinnon delegaatiota.

²⁵⁸ *Iso Tietosanakirja II*. Helsinki 1931 s. 1046.

Luennoissaan yksityisoikeudesta s. 34 Kaila näyttää antavan delegaatio-termille ylipositiivisen merkityksen. Hän kirjoittaa, että valtiovalta on jättänyt, delegoinut, eräitä aloja jonkin erityisen yhteiskunnan osalta lainsäädäntövallan piiriin. Niinpä kirkon ja kuntien luoma oikeus on oikeutta valtion oikeuden sisäpuolella ja saa voimansa siitä, että valtio hyväksyy ja tunnustaa tarkoitetun lainsäädäntövallan. »Tällä tavoin valtio delegoi eli luovuttaa valtansa.»

²⁵⁹ Ks. *Iso Tietosanakirja*. Täydennysosa I. Keuruu 1957 s. 398 s.

²⁶⁰ Lausumasta voisi tulla siihen tulokseen, että valtuuslain määritelmä olisi laveampi tai delegaation ala kapeampi kuin tässä tutkimuksessa on esitetty, mutta lausumaa ei ole käsitettävä miksiäkään delegaation määritelmäksi, jolla valtuuslaki haluttaisiin joka tapauksessa määritellä yhteneväksi delegaation käsitteen kanssa.

²⁶¹ *Otavan Iso Tietosanakirja II*. Keuruu 1961 s. 365.

Uudessa tietosanakirjassa delegaatio määritellään seuraavasti: »Lakit, toimeksianto, toimivallan siirto, valtuutus.»²⁶²

Nyky-suomen sanakirja ei tunne laisinkaan delegaatio-sanana valtio-oikeudellista merkitystä, vaan tarkoittaa termillä yksinomaan tilapäis-tarkoitusta varten muodostettua lähetystä eli valtuuskuntaa.

Useimmat suomalaiset tutkijat käyttävät delegaatio-termiä vain ohimennen, suurin piirtein tunnettuna ja yleisenä julkisoikeudellisenä käsitteenä. Ilman nimenomaista käsitelmäärittelyn tarkoitusta tapahtunut käsitteen käyttö, missä luonnollisesti on havaittavissa erilaisia muunnelmia, voi tietenkin antaa vain pääpiirteittäistä johtoa käsitteen yksityiskohtaista määrittelyä varten. Samassa merkityksessä ja suunnilleen samalla tarkkudella kuin Ison Tietosanakirjan vuoden 1961 painos käyttävät delegaatio- tai lainsäädännöllinen valtuutus-termiä *Alanen*,²⁶³ *Aura*,²⁶⁴ *Haataja*,²⁶⁵ *Hermanson*,²⁶⁶ *A. K. Ikkala*,²⁶⁷ *Olli Ikkala*,²⁶⁸ *Johanson*,²⁶⁹ *Kaira*,²⁷⁰ *Kastari*,²⁷¹ *Kilpi*,²⁷² *Larma*,²⁷³ *Merikoski*,²⁷⁴ *Suvi-*

²⁶² *Uusi tietosanakirja* 4. Helsinki 1960 s. 583.

²⁶³ Ks. *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 65.

²⁶⁴ Ks. *Aura*, Lm 1927 s. 136 alaviite 1.

²⁶⁵ Ks. *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 136.

²⁶⁶ Ks. *Hermanson*, Föreläsningar öfver statsförfattningsrätt s. 413.

²⁶⁷ Ks. *A. K. Ikkala*, Lm 1958 s. 678 s. ja Lm 1960 s. 574.

²⁶⁸ Ks. *O. Ikkala*, Kunnan toimivalta s. 59 ss.

²⁶⁹ Ks. *L. O. Johanson*, Päätösvalan siirtämisestä kunnallishallinnossa. Suomen Kunnallislehti 1962 s. 514.

²⁷⁰ Ks. *Kaira*, Lm 1931 s. 2: »Useimmiten esiintyy lainsäädännöllinen valtuutus meillä kuitenkin siinä muodossa, että lakiin otetaan säännös, jossa hallitukselle myönnetään valta tarvittaessa säätää laista poikkeuksia tai yleensä säätää sellaista, mikä muuten olisi asetuksen piirin ulkopuolella.» Ks. myös Lm 1954 s. 333 s.

²⁷¹ Ks. *Kastari*, Lm 1947 s. 34, Lm 1960 s. 78 ja Lm 1946 s. 619 s. Lausunnotsa 14. 3. 1955 hän puhuu käytännöstä delegoinnissa eli siis siirrettäessä säätämistä ylemmältä säätämisteeltä alemmalle.

Delegaatio-termin laveampi käyttö lienee Kastarilla ollut mielessään, kun hän (Lm 1937 s. 10) huomauttaa alemman normin pätevyyden riippuvan siitä, että se on syntynyt ylemmänasteisen normin määräämällä, delegoimalla, tavalla, tai kun hän (m.t. s. 12) puhuu maailmanvaltiosta — civitas maxima —, mikä delegoisi alaisensa maailman kaikkien valtakuntien oikeusjärjestykset.

²⁷² Ks. *Kilpi*, Lm 1958 s. 765 alaviitteet 51—53.

²⁷³ Ks. *Larma*, Lm 1944 s. 390 s.

²⁷⁴ Ks. *Merikoski*, Lm 1947 s. 279, Lm 1937 s. 250 ja Laillisuusvalvonta s. 10: »Kuten näistä selostuksista ilmenee, on lainsäädäntövalan delegoinnilla eli siirrolla alempiin portaisiin suuri merkitys Suomessa.»

ranta,²⁷⁵ Tammio,²⁷⁶ Tirkkonen,²⁷⁷ Uotila²⁷⁸ ja Vesanen.²⁷⁹ Termiä käyttävät myös perustuslakivaliokunta,²⁸⁰ kansanedustajat²⁸¹ sekä valtion komiteat.²⁸²

Tarkoitettulla tavalla käytettynä delegaatio-termillä on ollut pikemmin kuvaileva kuin oikeudellisesti tarkka merkitys: sillä tarkoitetaan yleisesti erilaatuista ja eri tavalla toimivallan omaajan toimesta suoritettua toimivallan siirtoa. Eisenmann lausuu kuitenkin sattuvalla tavalla: »Das Problem der 'délégation législative' ist im Grunde das der rechtlichen Bedeutung jener Gesetzesbestimmung, die 'vorsieht', dass das Staatsoberhaupt einen bestimmten Gegenstand durch Dekret regeln wird.»²⁸³ Delegaation määritelmää mietittäessä ei ole tarpeen vain huolehtia siitä, että määritelmä peittää kaiken tarpeellisen tosiasia-aineiston, vaan myös siitä, että se on oikeudellisesti tarkka, so. sen tarkoittamien oikeudellisten ilmiöiden oikeudellinen merkitys on selvitetty.

Kun Suomen oikeudessa ei delegaatiota ole toistaiseksi yksityiskohtaisesti tutkittu, ei myöskään yksityiskohtaista määritelmää ole oikeustieteessä löydettävissä. Ison Tietosanakirjan v. 1961 julkaisemaa määritelmää lähtökohtana pitäen sekä Kailan antaman, jo selostetun määritel-

²⁷⁵ Ks. Suviranta, Lm 1962 s. 167.

²⁷⁶ Ks. Tammio s. 32.

²⁷⁷ Ks. Tirkkonen, Suomen siviiliprosessioikeus I s. 125 ja Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin s. 38 s. Tirkkonen huomauttaa, että tuomioistuin ei saa siirtää (delegoida) ilman lain nimenomaista lupaa tuomiovaltaansa toiselle viranomaiselle tai henkilölle.

²⁷⁸ Ks. Uotila s. 43. Hänen esittämänsä määritelmä koskee päätös- eli hallintovalan delegointia.

²⁷⁹ Ks. Vesanen, Lm 1959 s. 517 alaviite 13.

²⁸⁰ Ks. esim. perustuslakivaliokunnan 5. 6. 1962 antamaa lausuntoa numero 2 (HEs 27/1962 Vp laiksi luottoehdoista vähittäismaksukaupassa): »Harkitessaan kysymystä, missä lainsäätämisyjärjestyksessä puheena oleva lakiehdotus on käsiteltävä, perustuslakivaliokunta tämän vuoksi on joutunut ensi vaiheessa ratkaisemaan kysymyksen siitä, voiko lakiehdotuksen 1 §:ään sisältyvän lainsäädäntövalan siirtäminen eli delegoiminen valtioneuvostolle tapahtua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.» Ks. myös perustuslakivaliokunnan 17. 3. 1955 antama lausunto numero 2. (HEs 21/1955 Vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ...).

²⁸¹ Innala huomautti 1958 Vp s. 883, että eduskunta ja nimenomaan valtion varoista puheenollen valtiovarainvaliokunta on antanut budjettivaltansa liukua yhä enenevässä määrin hallitukselle, toisin sanoen eduskunta on tavallaan delegoinut sille kuuluvaa valtaa. Helo, 1933 Vp s. 1346 s. katsoi, että eduskunta delegeerasi sille kuuluvaa valtaa määrätä tulliverotuksesta.

²⁸² Ks. Organisaatiokomitean periaatemietintö s. 27 ss.; Komiteanmietintö 1959: 8 s. 39.

²⁸³ Eisenmann, Zeitschrift für öffentliches Recht 1931 s. 334.

män lisäksi *Puhakan* ja *Erichin* tutkimuksiin tutustuen päästään yksityiskohtaisempaan määrittelyyn. Puhakka lausuu, että useissa valtioissa eduskunnan on mahdollista valtuuttaa valtion päämies taikka hallitus antamaan oikeussäännöksiä, jotka muutoin kuuluvat eduskuntalainsäädännön alaan.²⁸⁴ Hän huomauttaa myös siitä, että blankettilakia nimitetään usein lainsäädäntövallan delegaatioksi, koska sellainen laki valtuuttaa toimeenpanoviranomaiset säätämään lakia aineellisessa mielessä.²⁸⁵ Delegaatiossa on kysymys siitä, että lainsäädäntöelimet siirtävät toimeenpanoelinten tehtäväksi joidenkin lainsäädäntövallan kompetenssiin kuuluvien sääntöjen antamiseen.²⁸⁶

Seuraavassa pyritään delegaation käsite tarkentamaan Suomen oikeusjärjestyksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tällaisella käsitteellä on tietenkin delegaation yleismaailmallisuuden takia lukuisia yhteisiä piirteitä muissa maissa esitettyjen delegaation käsitteiden kanssa.

B. Delegaation käsitteen tarkentaminen

Delegaatio tarkoittaa muutosta tai täsmennystä perustuslakien mukaiseen toimivaltahierarkiaan. Oikeussääntöjen hierarkiassa voi oikeutemme mukaan tapahtua muutoksia mm. siten, että hierarkkisesti alemmanasteisille toimielimille myönnetään laissa olevalla valtuutussäännöksellä sellaista lainsäädännöllistä toimivaltaa, mikä perustuslakien mukaan kuuluu lainsäätäjälle. Lainsäädäntövallan delegaatiolle on ominaista juuri kompetenssin²⁸⁷ muutos toimivaltaa siirtämällä.

Ulkomaisessa oikeudessa on toisinaan väitetty, että delegaatio merkitsisi subjektiivisen oikeuden luovuttamista. Tällainen käsitys ei pidä paikkaansa Suomen oikeuden mukaan. *Kaira* kirjoittaa, että toimivallan siirtäminen valtioelimeltä toiselle ei suinkaan merkitse subjektiivisen oikeuden luovuttamista, vaan sitä, että valtioelin, jolla voimassa olevan oikeuden mukaan on valta toimittaa tiettyjä valtion tehtäviä, siirtää sen toisen elimen toimivaltaan.²⁸⁸ Samanlaisen käsityksen lainsäädäntötehtävästä julkisoikeudellisena tehtävänä eli funktiona eikä subjektiiv-

²⁸⁴ Ks. *Puhakka*, Lainsäädäntö s. 225.

²⁸⁵ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 81.

²⁸⁶ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 81. Suunnilleen samoin *Erich II* s. 219–221.

²⁸⁷ Mitä toimivallalla eli kompetenssilla tarkoitetaan ks. s. 134.

²⁸⁸ Ks. *Kaira*, Lm 1931 s. 2.

sena oikeutena ovat esittäneet mm. *Hermanson*,²⁸⁰ *Erich* ²⁹⁰ ja *Honkasalo*.²⁹¹

Triepel kirjoittaa, että monissa maissa kansaa pidetään kaiken valtiovallan lähteenä ja kaikkea muuta kuin kansan tai perustuslakia säättävän kansalliskokouksen käyttämää toimivaltaa — esim. parlamentille ja valtion päämiehelle yhdessä valtiosäännön mukaan lainsäädännön alalla kuuluvaa toimivaltaa — pidetään delegoituna valtana (fiktiivinen delegaatio).²⁹² Suomessa organisatoriset perusnormit eli perustuslait on se perusta, johon verrattuna voidaan puhua toimivallan muutoksesta. Fiktiivinen delegaatio ei tule kysymykseen. Tästä seuraa, ettei perustuslaeissa suoritettua valtioelinten toimivallan perustamista ole tarkoituksenmukaista nimittää delegaatioksi.²⁹³ Myös presidentille kuuluu perustuslakiemme mukaan alkuperäistä, muista toimielimistä riippumatonta toimivaltaa lainsäädännön alalla. Olen kuitenkin edellä (s. 416 s.) pitänyt perustuslakien kompetenssijärjestelmää siksi tiukkana, ettei presidentillä ole itsenäistä toimivaltaa siirtää HM:n 28 §:n mukaiseen toimivaltaan kuuluvaa oikeussääntöjen (a) antamisoikeutta alemmanasteisille viranomaisille, vaan tämä toimivalta perustuu VN RatkL:iin. Kun presidentti antaa asetuksenantovaltaansa koskevan valtuutuksen, se tapahtuu po. lain eikä perustuslain nojalla.

Jos delegaation käsitteen tarkentamisessa pysähdyttäisiin tähän, näyttäisi siltä, että lainsäätäjän suorittama lainsäädännöllinen valtuutus

²⁸⁹ Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 16—19.

²⁹⁰ Ks. *Erich* II s. 218—222.

²⁹¹ Ks. *Honkasalo*, Lm 1943 s. 277.

²⁹² Fiktiivisten delegaatioiden historiikista ks. *Triepel*, Delegation s. 68 ss.

²⁹³ Samoin *Erich*, Lagstiftningsakter s. 18; sama II s. 219 s.; *Kaira*, Lm 1931 s. 2, ks. kuitenkin Lm 1954 s. 333, jossa hän puhuu delegoinnista myös HM:n 28 §:n tarkoittaman asetuksenantovallan yhteydessä; *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 136. Vrt. myös *Makkonen*, Lm 1964 s. 781 s.

Merikoski I s. 77 katsoo, että HM:n 28 §:ään perustuva asetuksenantovalta on pysyväisdelegaation varassa. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 117 kirjoittaa, että tavalisen lain pätevyys perustuu perustuslaissa säädettyyn delegaatioon. Samoin *Kaila*, alaviite 258. Ks. myös samoin *Fleiner*, Institutionen s. 72 alaviite 6.

Pidän *Merikosken* ja *Puhakan* omaksumaa delegaatio-termin käyttöä epätarkoituksenmukaisena. *Merikoski* ja *Puhakka* eivät itsekään ole olleet johdonmukaisia, vaan nimittävät myös lakiin tai sitä alemmanasteisiinkin normeihin perustuvaa toimivallan siirtoa delegaatioksi. Positiivisen oikeuden kannalta on kuitenkin kysymys kahdesta eri ilmiöstä erilaisine oikeudellisine merkityksineen: toimivallan perustamisesta ja toimivallan jaon muuttamisesta toimivaltaa siirtämällä. Tuntuu siltä, että po. tutkijat ovat ainoastaan käyttäneet delegaation käsitettä väljästi, sitä tarkoin määrittelemättä.

olisi per definitionem perustuslakien mukaisen toimivaltahierarkian muutos ja edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä. Olisiko tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin sisältyvä lainsäädännöllinen valtuutus, joka on positiivisessa oikeudessa varsin yleinen, ehkä perustuslain vastainen? Vai eikö kyseessä olisikaan toimivallan siirto eli delegaatio?

Periaatteellisesti on niin, ettei perustuslakien mukaisen toimivaltahierarkian muuttaminen ainakaan laajemmalti käy päinsä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Miten HM on tässä suhteessa tulkittava, selvitetään VI luvussa. Mutta ellei kyseessä ole perustuslailla vahvistetun toimivaltahierarkian muuttaminen vastoin perustuslakia, ratkaisu jonkin tietyn kysymyksen sääntelyn hierarkkisesta korkeudesta kuuluu perustuslakien mukaan lainsäätäjälle. Tämä voi säännellä asian hyvin-kin yksityiskohtaisesti, mutta voi myös antaa ylimalkaisia säännöksiä ja siirtää asiasta määräämisen tavallisella lailla alempiasteisille toimielimille. Lainsäätäjän toimivaltansa puitteissa suorittama ratkaisu asian säätämisyjärjestyksestä on tarkoituksenmukaisuus- eikä laillisuus-ratkaisu. Niissä asiaryhmissä, joita perustuslaki ei määrää nimenomaan perustuslailla tai lailla säänneltäviksi, lainsäätäjä nimeää säänneltävät asiat ja voi tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla siirtää asiaryhmästä jotkut asiat alempiasteisten viranomaisten toimivaltaan. Asia-ryhmän yksilöiminen lainsäätäjän toimivaltaan kuuluvaksi sellaisella tavalla, että tätä ryhmää ei lain lainvoiman vuoksi enää voida muuttaa alempiasteisella säädöksellä, sekä lainsäätäjän näin itselleen konkreti-soiman toimivallan osittainen siirtäminen muille viranomaisille tapahtuvat samalla lailla.

Hallitusmuodon lainsäätäjän itsensä käytettäväksi perustaman taikka myös alempiasteisille viranomaisille siirrettäväksi salliman lainsäädännöllisen toimivallan siirtäminen on luonteeltaan samanlaista.²⁰⁴ Erona on vain se, että edellisessä tapauksessa siirto on suoritettava perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jälkimmäisessä tapauksessa riittää tavallinen säätämisyjärjestys. Tätä ei ole muissa maissa voitu ottaa huomioon

²⁰⁴ Samoin *Honkasalo*, Lm 1943 s. 277; *Rekola*, Lm 1950 s. 379 s.; *Kastari*, Lausunto 14. 3. 1955 s. 11 kirjoittaa: »Tästä huolimatta on meilläkin muodostunut käytäntö, jonka mukaan lainsäädäntövallan delegointi katsotaan mahdolliseksi myös yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Myöskin teoreetikkojen taholta on miltei yksimielisesti hyväksytty tämä käytännön monissa tapauksissa omaksuma kanta.» Toisin *Estlander*, 1932 Vp ptk. s. 2087, joka lausuu, että delegaatio on kyseessä vain kun »så regeringen överlåtits att stadga om det som R. F. skall stadgas genom lag».

delegaation määritelmässä, koska ei ole ollut käytännöllistä mahdollisuutta delegoida myös perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Rossin käsityksen mukaan, minkä olennaisilta osin hyväksyn, delegaatio tarkoittaisi aina valtuutusta antaa jo olemassa olevaan lakiin nähden derogatorista voimaa omaava säädös (s. 184). Mielestäni on tarpeettoman dogmaattista ja Suomen oloissa aiheetonta sulkea delegaation käsitteen ulkopuolelle lainsäädännöllinen valtuutus niissä asioissa, joita ei ole aikaisemmin lailla säännelty. Tällaisella alalla valtuutukseen perustuvilla asetuksilla, joiden ulkonainen muoto on samanlainen kuin aikaisempien lakien derogointiin valtuuttavilla asetuksilla, ei oletettavasti ole käytännössä muihin lakeihin nähden derogatorista merkitystä. Tässäkin tapauksessa on kuitenkin kysymys perustuslakien tarkemmin yksilöimättä lainsäätäjälle yleisellä tavalla myöntämän ja lainsäätäjän valtuuttavalla lailla osittain tarkentaman toimivallan siirrosta, tietyn asiaryhmän sääntelyn hierarkkisen korkeuden alentamisesta, mistä seuraa hallintoviranomaisten toimivallan laajeneminen valtuutuksen alalla; ks. myös *Estlanderin* lausumaa s. 451. Valtuutukseen perustuvalla delegoidulla lainsäädännöllä on derogatorista voimaa, mutta ellei valtuutuksen alalla ole hierarkkisesti ylempiasteisia säädöksiä, joihin derogatorinen voima voisi kohdistua, ei tämä voi muuttaa tapahtuneen valtuutuksen oikeudellista luonnetta.

Jansson pitää delegaatio-termin käyttämistä Suomen oikeuden kanalta hieman harhaanjohtavana. Jos näet hallituksen laajennetut valtaoikeudet lainsäädännön alalla sisältyvät perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin, ei hänen mukaansa tarkasti ottaen voitaisi sanoa, että lainsäätäjä valtuuttaa hallituksen antamaan säädöksiä taikka että edellinen delegoi osan toimivallastaan jälkimmäiselle. Säätäessään valtuuslain eduskunta itse asiassa täyttää tehtävänsä perustuslakia säättävänä organina, joka voi harkintansa mukaan jakaa valtion tehtäviä eri toimielimille. Jansson lausuu: »Vad som sker är att en temporär författningsändring företas, genom vilken den i regeringsformen föreskrivna maktdelningen såtillvida förskjutes, att vissa ärenden, som normalt regleras i lagstiftningsväg, tillfälligt kan regleras genom förordning.»²⁹⁵

Janssonin käsitys lainsäädännöllisestä valtuutuksesta valtuuslakien osalta, joita hänen lausumansa tarkoittaa, on olennaisesti samanlainen kuin tässä tutkimuksessa on esitetty. Valtuuslaki voidaan Janssonin tavoin luonnehtia tilapäiseksi valtiosäännön muutokseksi. Kysymys ei

²⁹⁵ Jansson, Grundlagsutskottets funktioner s. 213.

kuitenkaan ole ainoastaan siitä, sopiiko delegaatio-termi po. toimivallan muutoksen nimitykseksi. Kun valtuuslaki Janssoninkin mielestä muuttaa valtiosäännön mukaista toimivallan jakoa, ei ole aiheellista rinnastaa sitä alkuperäiseen ja sitomattomaan toimivaltaan muuttaa perustuslakia huomauttamalla, että eduskunta valtuuslakia säätäessään käyttää suvereenia oikeuttaan perustuslain säätämiseen. Eduskunnan mahdollisuus säätää valtuuslaki perustuslain kirjainta muuttamatta perustuu näet VJ:n 67 §:n lisäksi HM:n 95 §:ään. Valtuuslaki säädetään toisin sanoen voimassa oleviin perustuslakeihin sisältyvän toimivallan nojalla eikä se ole alkuperäisen ja sitomattoman perustuslakia säätävän toimivallan käyttämistä.²⁹⁶ Näin ollen on asiallista tarkastella valtuuslakia ennemminkin voimassa olevan valtiosäännön muutoksena kuin perustuslainsäätäjän suorittamana valtion perustehtävien uudelleen jakona.

Mitä delegaatio-termiin tulee, puhuminen lainsäädännöllisestä valtuutuksesta ei herättäne samanlaisia assosiaatioita kuin delegaatio-nimitys. Olen käyttänyt ja käytän molempia termejä identtisinä. Omasta puolestani puhuisinkin mieluummin lainsäädännöllisestä valtuutuksesta kuin delegaatiosta. On kuitenkin muistettava, että lainsäädännöllisellä valtuutuksella on varsinkin ulkomaisessa oikeudessa kaksinainen merkitys. Sillä tarkoitetaan lainsäädännöllistä valtuutusta ymmärrettynä valtiosäännön mukaisen toimivallanjaon muutokseksi, mutta sillä tarkoitetaan myös lainsäädännöllisen toimivallan perustamista valtiosäännössä muille kuin lainsäätäjälle, esim. meidän oloissamme HM:n 28 §:ää. Kun toimivallan siirtoa yleensä nimitetään delegaatioksi ja kun myös ulkomailla delegaatioksi nimitetyn ilmiön oikeudellinen merkitys on eri valtioissa erilainen — toisin sanoen ei ole mitään universaalista lainsäädäntövallan delegaation käsitettä — katson parhaiten noudattavani käsitteellistä tarkkuutta, jos käytän delegaatio-termiä myös Suomen oikeudessa. Termiä sinänsä ei ole aiheetta kaihtaa, sen merkitys on vain Suomen oikeudessa riittävästi selvitettävä. Janssonin esittämä huomautus johtaa syventymään myös siihen kysymykseen, mitä toimivallan siirrolla tarkoitetaan.

²⁹⁶ HM:n 95 §:ään perustuvien poikkeusten johdosta perustuslakien sisältö poikkeuksineen on vaikeasti selvitettävissä, mutta selvittäminen on kuitenkin mahdollista. Vaikka mahdollisuus poikkeuksien tekemiseen kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä antaa Suomen perustuslaeille omalaatuisen joustavan luonteen, vallanjako-opin tulkinnalla säilytetään kuitenkin tietyt kiinteät aineelliset toimivaltarajat, minkä takia voidaan puhua toimivaltarajojen muuttamisesta esim. lainsäädäntövaltaa delegoimalla.

Mitä tarkoitetaan määriteltäessä delegaatio toimivallan siirroksi. Kun lainsäätäjä määrää, että sille valtiosäännön mukaan kuuluvaa toimivaltaa antaa oikeussääntöjä(a) saa käyttää tietyissä kysymyksissä myös jokin hierarkkisesti alemmanasteinen viranomainen, voidaan toimivallan muutosta hyvin kuvata puhumalla lainsäädäntövallan siirtämisestä (Übertragung). Sanonnan konkreettinen sisältö on kuitenkin niin voimakas, että se on joskus tuottanut vaikeuksia delegaation ymmärtämiselle. Niinpä on voitu ajatella, että kysymyksessä olisi jonkinlaisen substanssin siirto ylemmältä viranomaiselta alemmalle samalla tavoin kuin fyysillistä kappaletta siirretään. Valtion ja kunnan välistä toimivaltasuhdetta selvitettäessä on huomautettu, että kunnan lainsäädännöllisen toimivallan käsittäminen delegoiduksi vallaksi sisältää ajatuksen lainsäädäntövallan kuulumisesta kokonaisuudessaan valtiolle, mikä voisi — kuin esineen ikään — sen jakaa ja osittain luovuttaa tai pitää itsellään.²⁹⁷ Varsinkin ulkomaisessa oikeustieteessä tavataan ajatuskulkuja, jotka liikkuvat substanssiajattelua lähellä.

²⁹⁷ Makkonen tarkastelee eräässä artikkelissaan, Lm 1964 s. 778 ss., mitä merkitsee, että jollakin on toimivaltaa ja että toimivaltaa siirretään. Kysymyksessä on toimivalta-termin semanttinen tutkimus. Hän valitsee esimerkiksi (s. 779 ss.) kysymyksen kunnan toimivallasta ja lausuu, että vallitsevan mielipiteen mukaan valtio on luovuttanut kunnille alunperin itselleen kuulunutta valtaa, joten kuntien valta ei ole suvereenista vaan valtiovallasta johdettua. Tätä ajattelutapaa hän nimittää delegointikonstruktioksi. Sitä edustaa myös Kaila, ks. alaviitettä 258.

Makkonen osoittaa, että delegointikonstruktio perustuu esineelliseen ajattelutapaan, että toimivaltaa käsitellään siinä ikään kuin substanssina, että sen mukaan totaalinen valta kuuluu valtiolle ikään kuin omistusoikeudella sekä että konstruktio »perustuu psykologiseen merkityselämykseen pohjautuvaan esineelliseen vallankäsitteeseen» (s. 781). Hänen mukaansa kysymys on vain tietyistä lakiperusteisesta oikeusasemasta, sosiaalisesta relaatiosta, jossa kullakin organilla tosiasiallisesti on oma toimivaltansa. Samankaltaista arvostelua on esittänyt Strömberg, Den lokala förordningsmakten s. 11—13.

Makkosen delegointikonstruktioksi nimittämä ajatustapa tarkoittaa antaa vastuksen julkisen vallan alkuperää ja mm. kunnan toimivallan alkuperää koskeviin kysymyksiin. Sen yhteydessä pohditaan korkeimpien valtioelinten potentiaalista valtaa, valtion ja yhteiskunnan (Gesellschaft) vastakohtaa, hallitsijan ja kansan suvereniteettia jne. Delegointikonstruktioksi nimitettyjä käsityksiä, joita on esitetty etenkin saksalaisessa kirjallisuudessa viime vuosisadan lopulla ja joita näkyy esiintyvän kotimaisessakin kirjallisuudessa erilaisista historiallisista ja poliittisista oloista huolimatta, lienee täysi aihe selvittää Makkosen tavoin. Ne selvittävät historiallis-ideologisista näkökohdista tiettyjen julkisyhteisöjen toimivaltasuhteet, mutta ne eivät ole relevantteja delegaation tutkimiselle ja teorialle, mikäli delegaatio käsitetään siten kuin tässä tutkimuksessa.

Suomen oikeustieteelle on substanssijattelu ainakin valtiosääntö-oikeudellisissa tutkimuksissa delegaation yhteydessä vierasta. Puhutaan toimivallan siirrosta ja toisinaan sen luovuttamisestakin, koska näin lyhyesti nimetään tietty ilmiö, jota voitaisiin tietenkin kuvailla tarkemmin ja monisanaisemmin. Toimivallan siirrolla ei kuitenkaan tarkoiteta mitään substanssin siirtoa, vaan toimivallan muutosta. Eikö riittäisi, että tällöin vain todetaan kompetenssi lainsäädäntötoimella kenenkään tarvitsematta siirtää tai luovuttaa mitään? Mahdollisesti, ellei olisi aineelliselle vallanjoolle perustuvaa valtiosääntöä, johon toimivallan muutosta voidaan ja tulee verrata ja sillä perusteella puhua toimivallan muuttamisesta sitä siirtämällä.

Toimivallan siirrolla lainsäädäntöasioissa ei muualla eikä meillä tarkoiteta toimivallan lopullista luovutusta ylemmältä alemmalle toimielimelle, vaan lainsäätäjälle on milloin tahansa mahdollista palauttaa siirretty toimivalta ja kumota siirto samassa järjestyksessä kuin se oli tehtykin. Lainsäätäjä on luopunut vain lainsäädäntömonopolistaan. Jos lainsäädäntövaltaa on siirretty määräaikaissa, jollaisia useimmat valtuuslait ovat, määräaikaishain voimassaolon lakkaaminen merkitsee aikaisempien toimivaltasuhteiden ja siis myös lainsäätäjän toimivallan palautumista ennalleen (s. 9), ellei toisin säädetä. Mikäli valtuuttava säännös kuuluu pysyvään lakiin, on säännös — samoin kuin määräaikaishainkin oleva säännös — kumottavissa lain muutoksella. Suomen oikeuden mukaan lainsäädännöllisen toimivallan siirto on luonnehdittavissa valtaa säilyttäväksi delegaatioksi (s. 173).

Kun delegaatio määritellään toimivallan siirroksi eli lainsäädännöllisen kompetenssin muutokseksi hierarkiaa muuttamalla, voitaisiin tietenkin ajatella toimivallan siirtoa yhtä hyvin hierarkkisesti alemmanasteiselta viranomaiselta ylöspäin (vrt. s. 174) kuin ylemmänasteiselta alaspäin. Eduskunnan ja tasavallan presidentin yhdessä käyttämän lainsäädäntövallan siirtäminen vielä ylemmille toimielimille ei Suomen oikeuden mukaan kuitenkaan käy päinsä, koska samat toimielimet muodostavat myös perustuslainsäätäjän; kansa ei toimi valtioelimenä. Tasa-

Makkosen esityksen täydennykseksi mainittakoon, että kysymystä toimivallan siirtämisestä esimerkiksi lainsäädännössä voidaan tutkia ja tutkitaan positiivisoikeudellisilla perusteilla sekä että delegaatio-termillä yleisimmin jo nykyään tarkoitetaan valtiosäännön tietyille toimielimille jakaman toimivallan edelleen siirtämistä. Niitä aiheellisia huomautuksia, joita on tehtävissä Makkosen arvostelemaa delegointikonstruktiota vastaan, ei voitane tehdä tarkoitettua positiivisoikeudellista tutkimustyötä vastaan; siinä ei liikuta lainsäädännön takaisessa luontaisoikeuden maastossa, vaan perustuslakien pitävällä pohjalla.

vallan presidentin taloudellista lainsäädäntövaltaa siirretään kylläkin lailla lainsäätäjälle, mutta tässä tapauksessa toimivallan siirtoa ei suoriteta toimivaltainen elin itse, vaan toinen toimielin. Lainsäädäntövallan delegaatiolle on ominaista, että toimivallan siirron suorittaa toimivaltainen elin itse, joten tapauksessa ei ole aihetta puhua delegaatiosta.

Eri ongelma on toimivallan siirtäminen kokonaan Suomen viranomaisten ulkopuolisille ylikansallisille toimielimille kuten Suomen ja Euroopan vapaakauppaliiton yhteiselimille.

Toisinaan puhutaan hallintoviranomaisen lainsäädännöllisen toimivallan perustumisesta ns. hiljaiseen, konkludenttiseen valtuutukseen, mikä merkitsee implisiittisesti annettua valtuutusta.²⁹⁸ Mikäli tällä tarkoitetaan tietyn toimivallan syntymistä tapaoikeuden nojalla perustuslakitasolla,²⁹⁹ ei tätä meidän oikeudessamme peräti harvinaista toimivallan perustamistapaa vastaan ole sen lisäksi, mitä tällaisen tapaoikeuden syntymismahdollisuudesta on jo kirjoitettu (s. 286 ss.), muuta huomautettavaa kuin että väärinkäsitysten estämiseksi olisi tässä tapauksessa syytä välttää delegaatiosta puhumista. Jos näet lainsäädännöllinen toimivalta perustuisi valtiosääntötasolla syntyneeseen tapaoikeuteen, ei kysymyksessä olisikaan delegaatio eli toimivallan siirtäminen, vaan toimivallan perustaminen.

Mikäli hiljaisella valtuutuksella taas tarkoitetaan sitä, että delegaation oikeusperustaksi voitaisiin lakitasolla hyväksyä jollain erityisellä alalla myös kirjoittamaton oikeus tai kirjoitettu mutta vailla nimenomaista valtuutusta oleva säädös, näyttää varsin vaikealta hyväk-

²⁹⁸ *Rekola*, Lm 1950 s. 380 pitää mahdollisena, että hallitus selittää subjektiivisen oikeuden luovaa lakia tarkoittavan esityksen perusteluissa, että asetuksella annetaan tarkemmat määräykset oikeuden voimaansaattamisesta, tai liittää esityksen liitteeksi tällaisen määräyksen sisältävän asetusluonnoksen. Ellei eduskunta tee valiokuntamietinnöissään tai vastauksessaan mitään muistutusta tätä ilmoitusta vastaan, *Rekolan* mielestä on kysymyksessä konkludenttinen delegointi.

Mielestäni on epäselvää, mahtaako *Rekola* laisinkaan tarkoittaa sellaista valtuutusta, johon ei ole valtuuttavassa laissa tai HM:n 28 §:ssä oikeusperustetta. Mikäli niin olisi, tarvitsee vain ajatella, minkälaista epäselvyyttä toimivallasta konkludenttisen delegoinnin salliminen aiheuttaisi. Sen sallimista ei ainakaan lainsäädäntökysymyksissä voida puolustaa.

²⁹⁹ Tätä tarkoittanee *Merikoski* kirjoittaessaan *Julkisoikeus I* s. 36, että poikkeuksellisesti voidaan kansalaisten perusoikeuksiin kajota kirjoittamattomaan lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella, sekä s. 144, että ns. poliisin yleisvaltuus voidaan konstruoida vanhastaan kuuluneeksi oikeusjärjestyksemme, mihin hallitusmuoto ei tältä osin ole tarkoittanut tehdä muutosta. Vrt. myös *Merikoski*, *Eri vapauden käsite* s. 8 s.

syä hiljaista valtuutusta. Legaliteettiperiaate, jota on sovellettava myös lainsäädännölliseen valtuutukseen, edellyttää toimivallan perustamista lakiin tai muuhun säädökseen. Tapaoikeuden syntyminen tavallisen lain ja asetuksen tasolla on vapaampaa kuin valtiosääntötasolla, mutta tästä huolimatta olen taipuvainen tulkitsemaan legaliteettiperiaatetta kompetenssinormien osalta, joihin delegaatiota koskevat säännökset kuuluvat, hyvinkin tiukasti. Yksilön oikeusturvan ja viranomaisten toimivallan kiistattomuuden kannalta on tärkeää, että varsinkin valtion tärkeimpien toimielinten toimivaltaa sääntelevät normit ovat nimenomaista, kirjoitettua ja sikäli julkisesti tiedossa olevaa oikeutta (vrt. s. 185).

Mikäli lainsäädäntövaltaa halutaan siirtää valtiosäännön mukaiselta lainsäätäjältä muille toimielimille, tulee sen siis tapahtua *expressis verbis*. Tällä tarkoitan sitä, että valtuuttavassa säännöksessä tulee olla delegaation tarkoitusta, alaa, valtuutettua ym. asioita koskevia määräyksiä (VII. 5.). Kussakin tapauksessa tulee erikseen ratkaista, missä määrin mahdolliset puutteellisuudet delegoinnissa ovat sallittuja.

Eräitä muita delegaation ominaisuuksia. Delegaatio tarkoittaa valtiosäännön mukaisen toimivallan muutosta taikka täsmennystä. Delegaatiolle on vielä tämän lisäksi ominaista se, että toimivallan omaaja itse luo alemmanasteiselle toimielimelle kilpailevan, rinnakkaisen toimivallan.³⁰⁰ Oikeusnormien hierarkia estää muiden toimielinten kuin eduskunnan ja tasavallan presidentin yhdessä säätämästä niistä asioista, jotka valtiosäännön mukaan on säädettävä perustuslainsäätämisyksyksessä tai tavallisella lailla. Tämä koskee myös delegaatiota. Jos eduskunta ja tasavallan presidentti yhdessä säätävät lain taloudelliseen

³⁰⁰ Jansson, Grundlagsutskottets funktioner s. 221 toteaa, että valtuuslaki vain harvoin nimenomaisesti myöntää hallitukselle oikeuden olla soveltamatta lain tai perustuslain säännöksiä. Tavallisesti vain edellytetään, että valtuuslain sisältämien valtuuksien käyttäminen saattaa johtaa poikkeuksiin laista ja perustuslaista.

Puhakka on lausunut, että valtuuslaeissa usein käytetty sanonta »sen estämättä, mitä hallitusmuodon ... §:ssä on säädetty» on Ståhlbergin antaman ohjeen mukainen.

Ks. myös *Melander*, Lm 1956 s. 540: »Sinä aikana kun (huoneenvuokra)säännöstelypäätös oli voimassa sen määräyksiä oli sovellettava kaikkiin niihin vuokrasuhteisiin, jotka olivat säännöstelyn alaisia. Koska säännöstelyä ei ollut ulotettu kuitenkaan kaikkiin huoneenvuokrasuhdetta koskeviin kysymyksiin, on riidatonta, että säännöstelypäätöksen ohella on myös huoneenvuokralaki ollut koko ajan voimassa. Huoneenvuokrasäännöstely on aiheuttanut vain sen, ettei säännöstelyn aikana ole voitu soveltaa niitä huoneenvuokralain säännöksiä, jotka olivat ristiriidassa säännöstelypäätöksen määräysten kanssa.» Ks. myös *von Wright*, Norm and action s. 192 s.

lainsäädäntövaltaan kuuluneesta asiasta, asia siirtyy lailla hierarkkisesti lain tasolle eikä lainsäädännöllinen valtuutus tällaisessa laissa merkitse presidentille HM:n 28 §:n perusteella kuuluvaan lainsäädäntövaltaan viittaamista, vaan lainsäätäjälle kuuluvan toimivallan delegaatiota.

Lainsäädännölle on ominaista, että se on alkuperäistä, sitomatonta toimivallan käyttöä. Näin ollen valtuutettu voi — tietenkin valtuutuksen puitteissa — käyttää toimivaltaansa kokonaan tai vain osaksi tahi jättää sen kokonaan käyttämättä, määrätä valtuutuksen käytön ajankohta ja mihin asiaryhmiin sitä sovelletaan jne. Säädökset annetaan valtuutetun nimissä ja hänelle tai sille kuuluvan toimivallan ilmauksena. Kuten *von Wright* (Norm and action s. 193) osoittaa, delegointiin voidaan yhdistää käsky joka tapauksessa antaa tietyn laatuksia normeja tai olla antamatta tietyn laisia normeja. Valtuutuksen saajan asema hallintohierarkiassa saattaa myös olla sellainen, että se tuntee valtuutuksen saadessaan olevansa velvoitettu toimimaan.

Hallintovallan delegaatio³⁰¹ samoin kuin mandaatti³⁰² ovat lainsäädäntövallan delegaatiosta verraten helposti erotettavissa ainakin teoreettisella tasolla.

³⁰¹ *Uotila* s. 43 määrittelee sellaisen päätösvalan siirtämisen hallinnossa, jota on syytä kutsua delegoinniksi, seuraavasti: »Päätösvalan delegoiminen tarkoittaa, että orgaani tai orgaanihenkilö siirtää päätösvaltaansa alemmalle orgaanille tai orgaanihenkilölle tai valtion hallintokoneiston ulkopuoliselle subjektille.» Mainitun teoksen sivulta 45 ilmenee, että hallintodelegaation määritelmässä ei erällä lainsäädäntövallan delegaation tunnusmerkeillä ole relevanssia. Ks. myös *Uotila*, NAT 1961 s. 511 ss.

Hallintodelegaatiota on oikeudessamme varsin runsaasti, ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 10. 1. 1920/2, 6 §; Valtioneuvoston oikeuskanslerin johtosääntö 12. 12. 1957/416, 8 §; A poliisitarkastajista 30. 12. 1943/1068, 10 §; A valtionarkistosta 8. 8. 1952/313, 14 §; A kouluhallituksesta 1. 2. 1957/65, 11 §; A valtion tietokonekeskuksesta 30. 4. 1964/197, 9 §; A tullihallinnosta 19. 1. 1940/26, 33 §; A maanviljelysinsinööripiireistä 10. 5. 1961/243, 4 §; A valtion rakennushallinnosta 31. 3. 1954/157, 12 §; A tie- ja vesirakennuslaitoksesta 10. 4. 1964/168, 35 ja 55 §; A kanavalaitoksesta 29. 3. 1963/157, 10 §; A merenkulkuhallinnosta 26. 10. 1925/299, 11 §; A lisenssivirastosta 30. 12. 1961/615, 4 §.

³⁰² Suomen oikeudessa puhutaan harvoin mandaatista. *Triepelin*, *Delegation* s. 23 mukaan »Der Delegation stelle ich gegenüber das Mandat zur Ausübung einer fremden Kompetenz».

Mandaatista ks. myös *Herlitz*, *Nordisk offentlig rätt* I s. 35; *Willebrand* s. 3, s. 89 ss. ja s. 114—118; edellä s. 75 s.

Nimitys commissarii korvaa 1300- ja 1400-luvulla Saksassa ja Ranskassa ja aikaisemmin kanonisissa oikeusläheteissä käytetyn nimityksen delegati sellaisista henkilöistä, jotka suorittivat toisen nimissä tiettyjä tehtäviä. Komissaari oli »Träger

Edellä on selostettu ne perustuslakimme mukaisen säädöshierarkian säädösten suhteet ja hierarkian muutokset, joita on tarkoituksenmukaista nimittää delegaatioksi. Seuraavissa luvuissa selvitetään, missä tapauksissa ja missä laajuudessa delegaatio on perustuslakiemme mukaan sallittu, sekä tutkitaan oikeudellisesti mielenkiintoisimpia valtuutavia lakeja ja delegaation perusteella annettuja säädöksiä. Lopuksi käsitellään delegoidun lainsäädännön tarkastusta.

einer ausserordentlichen obrigkeitlichen Gewalt», *Hintze* s. 265. Hänen toimivaltansa oli riippuvainen suvereenista hallitsijasta, se ei ollut oikeuden sitoma eivätkä oikeuskeinot pystyneet kuninkaan nimessä toimivaan komissaariin, *Schneider, Ausnahmestand* s. 66—69. Komissaarin toiminta päättyi hänen erityisen tehtävänsä tultua suoritetuksi. Nykyaikaisessa oikeusvaltiossa ei komissaarin toimivalta voi entiseen tapaan olla vailla lainsäädännöllistä perustaa, vaan komissaarin toimivallan on pysyttävä tehtävän antajan laillisen toimivallan puitteissa, ks. komissaarista erityisesti *Hintze* s. 251—254, 264 s. ja s. 273. Ks. myös *Hildebrand, Svenska statsförfattningens historiska utveckling* s. 413.

VI LUKU

LAINSAÄDÄNNÖN JA LAIN ALASTA SUOMEN PERUSTUSLAKIEN MUKAAN

1. HALLITUSMUODON 2 §:N TULKINTAA

A. Olisiko vallanjako ymmärrettävä ainoastaan organisatoris- funktionaalisesti toimintojen jakona?

Hallitusmuodon 2 § on valtiosääntömme keskeisiä pykäläiä. Suomalaiset tutkijat ja valtiokäytäntö ovat yleensä tulkinneet HM:n 2 §:ään kirjoitetun vallanjaon periaatetta aineellis-organisatorisen vallanjaon kannalta.¹ Tämä on helposti ymmärrettävissä, koska aineellisen lain käsitettä on pidetty hyvin käyttökelpoisena ja aineellisen sekä muodollisen lain erottamista toisistaan ilmauksena dualistisen vallanjaon (funktio-organisaatio) toteuttamisesta käytännössä. On myös katsottu, että ellei HM:n 2 §:n tarkoituksena olisi vallanjaon aineellinen toteutus, pykälän soveltaminen olisi vaikeaa: miten voitaisiin muuten saada selvyyttä siitä, mille toimielimelle jokin uusi valtion tehtävä kuuluu?²

Hallitusmuodon sanamuodosta on vaikea päästä selville, olisiko jompikumpi vallanjaon em. merkityksistä haluttu asettaa ensi sijalle. Näyttää siltä, että pykälä sisältää funktionaalisen ja organisatorisen vallanjaon samanarvoisina. Tätä käsitystä vahvistaa myös se, että valtiosääntö yleensä määrää sekä asiallisesta toimivallasta että organisaatiosta. Aineellisen tai muodollisen näkökohdan asettaminen ensi sijalle vallanjaon tulkinnassa merkitsisi aksiomaattisen lähtökohdan hyväksymistä.

Suomen ja Ruotsin valtiollisen tradition ohella on myös eräiden muiden maiden valtiosäännöillä ollut vaikutusta hallitusmuotomme

¹ Ks. alaviitteitä 8—13. Pykälän muotoutumisen historiikista ks. Sipponen, *Politiikka* 1962 s. 34—42.

² Ks. Purhonen, *Lm* 1956 s. 821 ss. Olen aikaisemmin maininnut tästä näkökohdasta, *Politiikka* 1962 s. 44 ja m.t. alaviite 209.

muovautumiseen.³ Siihen aikaan kun vallanjakoa koskeva pykälä laadittiin ja otettiin Suomen valtiosääntöön, Saksan keisarikunnassa ei ollut toteutettu vallanjakoa sellaisena kuin se on tasavallassa totuttu käsittämään;⁴ Weimarin valtiosäännön vallanjakoon liittyvillä kohdilla ei tiettävästi ole ollut vaikutusta Suomen hallitusmuotoon.⁵ Tästä syystä tuntuisi aiheelliselta, että vallanjakoajatusta tutkittaisiin lähinnä niiden kansanvaltaisten maiden traditioon liittyen, joista valtiosääntömme on muutenkin saanut vaikutteita. Aatehistoriallisesti katsoen olisi paljon luontevampaa, että vallanjako-oppia tulkittaisiin ranskalaiseen tapaan lähinnä muodolliselta eikä saksalaiseen tapaan lähinnä aineelliselta kannalta. Sanottu riittänee osoittamaan, että vallanjakoa koskeva pykälä Suomen valtiosäännössä olisi pyrittävä tulkitsemaan mahdollisimman itsenäisesti⁶ ja perustuslaillisen koulukunnan aate-maailmasta riippumattomasti, sekä että pykälän irtaantuessa ajallisen välimatkan kasvaessa yhä enemmän säätämisaikansa aatevirtauksista muodollis-logisten näkökohtien merkitys korostuu.

On olemassa tietty ennakkokäsitys siitä, mitkä viranomaiset kuuluvat kuhunkin valtion toimintojen päähaaraan ja minkälaisia tehtäviä kullekin viranomaisryhmälle kuuluu. Tämä yleispiirteittäinen käsitys, jota myös HM:n 2 § edellyttää, on vuosikymmenien kuluessa toteutettu lainsäädännöllä. Näin ollen on aina olemassa vertailuaineistoa harkittaessa uusien tehtävien jakamista viranomaisille ja perustettaessa uusia viranomaisia tiettyjen tehtävien suorittamista varten. Näissä oloissa ei vallanjaon aineellisella sisällöllä ole jaettaessa valtion uusia tehtäviä eri viranomaisille samanlaista tärkeää merkitystä kuin esimerkiksi vallanjakovaltiota perustettaessa.

³ Ks. *Brotherus* s. 114—116. Ks. myös *K. J. Ståhlberg*, *Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä*. Helsinki 1927 s. 7—16, s. 30 s., s. 39, s. 52—54, s. 57 jne.

⁴ Ks. *Ernst Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band III, Stuttgart 1963 Kap. XV—XVI.

⁵ Weimarin valtiosääntö säädettiin hieman myöhemmin kuin voimassa oleva hallitusmuotomme, nimittäin 11. 8. 1919.

⁶ *Kaira*, Lm 1941 s. 380 huomauttaa, että tutkittaessa esimerkiksi parlamentarismien toteuttamista Suomessa ei tulisi lähteä parlamentarismien käsitteestä ja tehdä siitä johtopäätöksiä positiivisen oikeuden sisältöön nähden, vaan olisi tutkittava positiivisen oikeuden pohjalta, minkä sisältöisenä parlamentarismi on otettu Suomen valtiosääntöön.

Castberg I s. 98 s. lausuu, että koska poliittisia periaatteita ei positiivisoikeudellisissa valtiosäännöissä yleensä viedä äärimmäisiin johtopäätöksiinsä, on varottava ratkaisemasta positiivisoikeudellisia kysymyksiä joistakin periaatteista lähtien, varsinkin jos kirjoitettu valtiosääntö sisältää vastakkaisia periaatteita.

Valtiovallan kolmijakoa koskevista tutkimuksista havaitsee, että tarkan aineellisen jaon tekeminen on hyvin työlästä.⁷ Ehkä selvimpänä ilmauksena vaikeuksista on pidettävä sitä, että hallinto on yleisesti jouduttu määrittelemään kielteisellä tavalla⁸ etupäässä siitä syystä, ettei ole löydetty sopivaa myönteistä määritelmää.

Valtion toimintojen aineellinen erottelu tuottaa muutenkin vaikeuksia. Positiivinen oikeus ei monestikaan seuraa sitä kaavaa tehtävien jakamisessa valtion eri pääelimille, minkä valtiovallan teoreettinen jako aineellisiin perustein tarjoaa. Yleisten oikeussääntöjen antamisvalta ei ole kokonaisuudessaan keskittynyt eduskunnalle ja tasavallan presidentille yhdessä, vaan myös tasavallan presidentille yksin kuuluu niiden antamisvaltaa perustuslakien tai erityisen lainsäädännöllisen valtuutuksen perusteella. Mitä lainkäyttöön tulee, eduskunnalla on eräissä aivan poikkeuksellisissa tapauksissa lainkäyttövaltaa.⁹ Hallintotuomioistuimet harjoittavat hallinnollista lainkäyttöä ja useissa tapauksissa myös hal-

⁷ Niinpä *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 11—23 joutuu lainkäytännön ja hallinnon käsitteitä määritellessään yhdistämään aineelliset ja muodolliset kriteerit »silläkin uhalla, että kehässä kulkemisen vaara on olemassa» (s. 18).

⁸ Ks. *Sipponen*, Poliitiikka 1962 s. 63 alaviitteessä 204 mainitut tutkijat sekä *Puhakka*, Lausunto 14. 2. 1946 s. 12. Monet tutkijat käyttävät kumpaakin määritelmää, ks. *Sipponen*, Poliitiikka 1962 s. 63 alaviitteet 205—206.

Positiivisella tavalla määritellystä hallinnon käsitteestä ks. ulkomailta esim. *Mayer* I s. 1: »Danach ist Verwaltung im allgemeinen Sinne Tätigkeit des Staates zur Erfüllung seiner Zwecke.»

Merikoski lausuu, Oikeussuojajärjestelmä I s. 11, että »tarkin ja täsmällisin hallinnon määritelmä on tämä varsin yleisesti käytetty negatiivinen määrittely: hallintoa on kaikki se valtion ja muiden julkisyhteisöjen toiminta, mikä ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä.» Merikosken tarkoittama tarkkuus on kuitenkin vain verbaalista tarkkuutta: hallinnon negatiivinen määritelmä ei ole tarkkarajainen, koska lainsäädännön ja lainkäytön määritelmät eivät sitä ole ja koska uusien asiaryhmien luokittelu tuottaa monesti vaikeuksia.

⁹ Ks. *Tammio* s. 27 s. Hänen mukaansa eduskunta ei toimi pelkästään lainsäädäntöelimenä, vaan käyttää finanssivaltaa, valvoo hallituselinten toimintaa, harjoittaa hallinto-oikeudellista lainkäyttöä ratkaistessaan eräissä tapauksissa eduskunnan jäsenten vaalia koskevia kysymyksiä jne.

Lainkäytöllä eli tuomiovallan käyttämisellä tarkoitetaan sitä, että valtion toimielimet määrämuotoisessa menettelyssä soveltamalla oikeussäännöksiä auktoratiivisesti ja nimenomaan oikeussuojan antamistarkoituksessa vahvistavat, mitä yksittäistapauksessa on pidettävä voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaisena ratkaisuna, ks. *Sipponen*, Poliitiikka 1962 s. 43 sekä s. 62 alaviite 203.

lintoviranomaisilla on lainkäyttövaltaa.¹⁰ Eduskunta¹¹ samoin kuin tuomioistuimet¹² harjoittavat hallintoa eräissä tapauksissa.

Aineellisen vallanjaon toteuttamista vaikeuttaa myös se, että lain-säädäntö- ja hallintotehtävien pitäminen toisistaan erillään on vaikeaa parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä.¹³

Kaikki edellä mainitut aineellisen vallanjaon toteuttamiseen kuuluvat vaikeudet ovat yleisesti tunnetut eikä niiden yksityiskohtaisempi tarkastelu ole aiheellista. Niiden johdosta joutuu tietysti kysymään, mikä tosiasiallinen merkitys on annettava HM:n 2 §:ään eittämättä sisältyvälle aineellisenkin vallanjaon periaatteelle. Edellä esitetty selvitys samoin kuin HM:n 2 §:n sanontatapa, sen syntyhistoria ja käsitys oikeusnormien hierarkiasta antavat aiheen korostaa, että vallanjakopykälää tulkittaessa on pantava ainakin yhtä suuri paino vallanjaon organisatoriselle kuin funktionaaliselle merkitykselle. Vallanjakoa ei kuitenkaan voida ymmärtää ottamatta huomioon, että se toteuttaa kansanvallan poliittista periaatetta (HM:n 2.1 §), mikä on HM:n 2.2—2.4 §:ssä saanut funktionaalisen ja organisatorisen ilmauksensa (s. 314—320). Tähän kysymykseen palataan myöhemmin.

B. Miten tiukasti vallanjako on tulkittava?

Oikeustieteessä esitettyjä käsityksiä. Niin meillä kuin muuallakin on keskeinen ongelma, onko vallanjakoa koskevat perustuslakien pykälät katsottava ainoastaan yleisiksi periaatelausumiksi, joilla ei ole välittömästi oikeusvaikutuksia. Myönteisessä tapauksessa pykälien sisällys on riippuvainen niistä toteutettavista laeista ja muista säädöksistä. Kielteisessä tapauksessa ne sisältävät niin yksilöityjä oikeussääntöjä, että

¹⁰ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 87—95.

¹¹ Ks. alaviitettä 9. Eduskunnan välittömän hallinnon alaisina on eräitä laitoksia kuten Suomen Pankki, kansaneläkelaitos, eduskunnan kirjasto ja myös Antellin kokoelmat.

¹² Tuomioistuinten ratkaistavana on oikeushallintoon kuuluvien asioiden lisäksi myös ns. hakemuslainkäyttö sekä yhdistysten lakkauttaminen, painotuotteiden takavarikoiminen, eräissä tapauksissa valtion varoista tulevan vahingonkorvauksen määrääminen jne.

¹³ Tämä seikka on tuottanut vaikeuksia varsinkin ulkomailla. Itsenäisen Suomen alkuaikoina voitiin *Erichin* tavoin epäillä, että parlamentarismien toteuttaminen tekisi mahdottomaksi valtiovallan kolmijaon, mutta käytännössä on tasavallan presidentin itsenäinen valta-asema vahvistunut, mikä antaa suomalaiselle parlamentarismin omaleimaisen luonteen.

vastoin niitä oleva säännös tekee poikkeuksen valtiosääntöön ja tulee säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Vallanjaon aineellisessa toteuttamisessa havaituista vaikeuksista on yritetty selvittää sanomalla, että vallanjakoa ei ole ollut tarkoituksaan toteuttaa aineellisesti tinkimättömällä tavalla, että siitä on olemassa merkittäviä poikkeuksia. Tällöin joudutaan tutkimaan, miten laajoja nuo poikkeukset saattaisivat vallanjaon puitteissa olla. Kun hallitusmuoto ei sisällä valtion toimintamuotojen aineellisia kriteereitä, mutta aineellista vallanjakoa pyritään soveltamaan, asettaa tämä menettely käsitteen muodostukselle suuret vaatimukset.

Maamme oikeustieteessä vallalla olevan käsityksen mukaan valtion päätoimintojen välinen raja ei yleensä ole yksityiskohtaisesti määrättävissä, vaan se on huokuva, so. HM:n 2 § ei ole voinut eikä tarkoittanut vetää tiukkaa rajaa valtion toimintojen päähaarojen välille.¹⁴ *Kastari* lausuu, että käytäntö on lainsäädäntövallan delegaatiossa muovautunut ja nähtävästi vakiintumassa sellaiseksi, ettei se enää ole selitettävissä vallanjako-opin pohjalta, vaikka po. oppi onkin ollut eräänä valtiosäännön säätäjien perusajatuksena.¹⁵ *Kastari*n mielestä delegaatio ei ole myöskään selitettävissä aineellisen lain ja asetuksen käsitteisiin kuuluvien alueiden tarkkarajaisuuden pohjalta.

Aineellisten erotteluperusteiden käsitteellisestä ja tosiasiallisesta epätarkkuudesta huolimatta monet tutkijat ovat hyväksyneet säännön, minkä mukaan valtion eri päätehtäviä suorittavat toimielimet eivät saa puuttua toistensa perustuslakien mukaisiin tehtäviin, jotka on erotettu aineellisten tunnusmerkkien nojalla.¹⁶ Tiukimmalla kannalla on ollut *Estlander*, joka yleensäkin on edustanut tinkimätöntä legaalisuutta.

Käsiteltäessä HEs 84/1932 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi *Estlander* puuttui kysymykseen, missä määrin valtiopäivät voivat itse

¹⁴ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 19; *sama*, Vapaa harkinta s. 12; *Erich II* s. 180. Viimeksi mainittu katsoo HM:n 2.2 §:n sanamuodon viittaavan siihen, että toisaalta kaikki lainsäädäntö olisi sidottu eduskunnan myötävaikutukseen, toisaalta eduskunnalla olisi toimivaltaa vain lainsäädännön alalla. *Erich* toteaa HM:n 21 ja 28 §:n kuitenkin osoittavan, ettei 2 §:ää ole käsiteltävä jyrkän sanatarkasti. Ks. myös *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 66. *Kastari* ja *Ståhlberg*, 1932 Vp ptk. s. 2093 ovat sitä mieltä, että raja lainsäädännön ja asetusten antamisen välillä ei ole Suomen HM:ssä kerta kaikkiaan kiinteästi vahvistettu.

¹⁵ Ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 54.

¹⁶ Ks. *Hermanson & Kaira* s. 44; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 91; *Tammio* s. 38; *Jansson*, Grundlagsutskottets funktioner s. 206 ja 218; *Purhonen*, Lm 1956 s. 823.

suorittaa rajanvetoa lain ja asetuksen välillä.¹⁷ Hän huomautti, että lainsäätäjä voi määrätä niin tarkoin, missä asioissa ja millä ehdoilla hallitus voi käyttää saamiaan valtuuksia, että itse asiassa tulee määrätyksi, mitä hallituksen antamat säädökset saavat sisältää. Esimerkkinä hän mainitsi sen tapauksen, että hallitukselle annetaan oikeus tiettyjen olosuhteiden vallitessa alentaa margariinin, rasvasekoituksen ja eräiden rehuaineiden veroa. Tähän voitiin rinnastaa valtioneuvostolle kuuluva jonkin verran itsenäisempi valta määrätä tähtitullit. »Även om riksdagens fullmakt åt regeringen här ännu kan jämföras med ett slags verkställighetsbemyndigande, kvarstår icke förty det sakförhållandet, att genom riksdagens beslut i dessa fall å regeringen överlåtits att stadga om det som enligt R. F. skall stadgas genom lag.»¹⁸ Tarkoitetuissa tapauksissa oli siis Estlanderin mukaan kysymys toimivallan siirrosta, delegaatiosta. Hän katsoi, että delegaatio sisälsi HM:n 2 §:n muutoksen.¹⁹ Ne säännökset, jotka sisälsivät delegaatiota, olisi tästä syystä ollut säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Samalla kannalla näyttää olevan periaatteellisesti myös *Puhakka*. Hän lausuu, että sellainen laki, joka sisältäisi poikkeuksen HM:n 2 §:ssä säädetyistä valtion toimintojen jaosta, merkitsisi poikkeusta perustus-

¹⁷ Ks. *Estlander*, 1932 Vp ptk. s. 2086 ss.

¹⁸ *Estlander*, 1932 Vp ptk. s. 2087.

Toisin *Ståhlberg*, 1932 Vp ptk. s. 2093, joka lausui seuraavaa: »Laaja asetusten ala on suuresti riippuvainen lainsäätäjältä, eduskunnan ja tasavallan presidentin yhteisestä harkinnasta. Lainsäädännön alallakin laki voi rajoittua pääsäännöksiin, jättäen asian muuten asetuksella järjestettäväksi, ja kun entisen seikkaperäisemmän lain sijaan säädetään suppeampi laki, siirtyy sillä alalla paljon asioita lainsäädännön piiristä hallinnollisten asetusten piiriin. Tämä koskee myös niitä asioita, jotka hallitusmuodon mukaan nimenomaan ovat lailla säädettävät. Niistä pitää olla laki, mutta tuon lain ulottuvaisuus tai suppeus on lainsäätäjän harkinnasta riippuvainen. Että nyt esillä oleva laki on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaan, ei siis käsittäakseni riipu siitä, että sillä rikottaisiin hallitusmuodossa säädettyä toimivaltarajaa, vaan siitä, ...että valtuuksien mukaan annettaviin asetuksiin saattaa sisältyä sellaisia säännöksiä, jotka olisivat poikkeuksia perustuslain säännöksistä.» *Ståhlbergin* lausuma ei ollut aivan viimeistelty, koska tietenkin myös hallitusmuodossa säädellyn toimivaltarajan rikkominen merkitsee poikkeusta perustuslain säännöksistä; *Ståhlberg* lienee tarkoittanut poikkeuksia perustuslain aineellisoikeudellisista säännöksistä.

¹⁹ *Estlander*, 1932 Vp ptk. s. 2087: »Av det sagda följer, att en delegation av lagstiftningsrätt innebär ändring i regeringsformen, och stadganden, vilka innefatta sådan delegation, måste därför tillkomma såsom om ändring i grundlag är föreskrivet.»

laista.²⁰ Esimerkiksi toimeenpanon alaan kuuluvia tehtäviä ei voida tavallisella lailla uskoa eduskunnan valiokunnille tai muille toimielimille. Puhakan kantaa tarkasteltaessa on kuitenkin aina muistettava, että hänen käsityksensä mukaan tasavallan presidentille kuuluu hallitusmuodon perusteella erittäin laaja asetuksenantovalta.

Tammio lähtee siitä, että kun eduskunnan toimivalta on muihin valtioelimiin verrattuna ensisijainen, valtiolta kuuluu eduskunnalle, ellei sitä ole perustuslaissa uskottu jonkin muun toimielimen käytettäväksi.²¹ Viimeksi mainitussa tapauksessa — esim. hallinto on uskottu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle — tehtävien siirtäminen eduskunnalle voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Milloin näet lainsäätäjän toimivallasta on valtiosäännön mukaan nimenomaisesti erotettu toisia valtion toimintamuotoja, kuten lainkäyttö ja hallinto, ei niiden alaan voida lailla puuttua, ellei samalla säädetä poikkeusta perustuslaista.

Selostetut kannanotot näyttävät viittaavan siihen, että Suomen oikeuden mukaan HM:n 2 § olisi ainakin tietyiltä osin tulkittava tiukasti. Toimivallan siirto vastoin sen vahvistamaa vallanjakojärjestelmää olisi mahdollinen vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Onko tätä kantaa seurattu, ja mitä se yksityiskohtaisesti merkitsee?

Eduskunnan kompetenssi-kompetenssi. *Erich* lausuu, että eduskunnan toimivalta on luonteeltaan yleinen, muttei rajaton.²² Eduskunta voi itse määrätä säännöllistä perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen kaikkien muiden toimielinten kompetenssin minkään muun toimielimen voimatta sitä ajan mittaan estää, mutta se on itse oikeusjärjestyksen alainen eikä voi vapaamuotoisella toimenpiteellä syrjäyttää perustuslain säännöksiä.

Tietyssä mielessä eduskunnan päätös on voimakkaampi kuin muiden valtioelinten;²³ viimeksimainittujen toimivalta perustuu kansanvallan periaatteiden mukaisesti eduskunnan tahtoon tai on ainakin välillisesti po. tahdon varassa. Eduskunnan keskeisestä asemasta johtuu myös, että elleivät perustuslait nimenomaan osoita valtiovallan käyttämistä jonkin muun valtion toimielimen tehtäväksi, sen on katsottava

²⁰ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 91.

²¹ Ks. *Tammio*, s. 28, s. 35 ja s. 38.

²² Ks. *Erich* I s. 268; vrt. myös *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 109.

²³ Ks. yleisesti *Herlitz*, Om lagstiftning s. 1; *sama*, I s. 103; *Fleiner & Giacometti* s. 473 ss.

kuuluvan eduskunnalle.²⁴ Perustuslakien kulloinkin asettamissa rajoissa eduskunnan kompetenssi on yleinen: siihen kuuluu valtion toimipiirin määrittäminen sekä eduskunnan oman samoin kuin kaikkien muidenkin valtioelinten kompetenssin määrittäminen.

Hermanson on näin ollen oikeassa myös oikeusnormien hierarkian kannalta lausuaan, että eduskunnankin täytyy perustuslaista tai sen veroisesta tavanomaisesta oikeudesta löytää tuki niille valtaoikeuksille, joita se aikoo käyttää, sekä että eduskunta ei saa poiketa voimassa olevien perustuslakien määräämästä asiasisällöstä tai menettelytavoista.²⁵ Kun eduskunnan toimivalta käsitetään tällä tavoin, voidaan *Erichiin* liittyen väittää, että eduskunnan toimivallan tämänkaltainen ylemmänasteisuus ei vähennä HM:n 2 §:n mukaan myös hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille kuuluvaa itsenäisyyttä niiden toiminnassa perustuslakien osoittamalla alalla.²⁶

Kaikki valtion toimielimet ovat tietenkin samalla tavoin sidotut valtakäytössään perustuslakeihin. Tasavallan presidentillä on valta käyttää ainoastaan hänelle perustuslaissa erityisesti uskottuja valtaoikeuksia;²⁷ toisaalta on huomautettu, että presidentti voi joissakin tapauksissa

²⁴ Ks. *Hermanson & Kaira* s. 25 s.; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 119 ss. Ks. myös alaviitettä 21.

Toisin *Merikoski*, joka Oikeussuojajärjestelmä I s. 18 s. ja Vapaa harkinta s. 18 ss. kvantiteetilla mitaten tulee siihen tulokseen, että oletamus epävarmoissa tapauksissa käy hallinnon suuntaan. Tammion ym. käsitys on kansanvaltaiseen hallitusjärjestelmään soveltuvampi.

²⁵ Ks. *Hermanson*, Lausuntoja s. 238; samoin *Puhakka*, Lm 1930 s. 166: eduskunta on valtion toimielin, jonka pätevyys on oikeusjärjestyksessä määrätty.

²⁶ Ks. *Erich II* s. 419.

²⁷ Ks. *Hermanson & Kaira* s. 64. Vrt. *Komiteanmietintö 1956: 7* s. 78. Komitea jätti avoimeksi kysymyksen siitä, olisiko laki yksityisistä yliopistoista ja niihin verrattavista korkeakouluista säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sen takia, että yksityisen yliopiston tai korkeakoulun kanslerin vaali olisi ehdotuksen mukaan ollut alistettava tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Komitean ehdotuksen mukaista esitystä tai aloitetta ei ole vielä jätetty eduskunnalle. Kauppakorkeakoulun kanslerin ja professorin nimityksen vahvistamisesta annetun asetuksen 15. 12. 1950/641 mukaisesti valtioneuvoston vahvistettavissa kauppa- ja korkeakoulun perussäännöissä voidaan määrätä, että korkeakoulun kanslerin vaali ja professorin nimitys on alistettava tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Näin on kanslerin osalta määrätty VNp:llä 18. 1. 1951/38 kauppa- ja korkeakoulun ohje- eli perussäännön vahvistamisesta (9 §). Asetuksella on lisätty tasavallan presidentin tehtäviä yli perustuslain määräysten. Toisaalta po. asetus on tasavallan presidentin allekirjoittama; ja hän suorittaa jo asiallisesti samantyyppisiä tehtäviä nimittäessään HM:n 87 §:n mukaisesti Helsingin yliopiston kanslerin sekä yliopiston ja teknillisen korkeakoulun professorit. Vaikka HM:ssa on edellytetty mm. kauppa- ja

perustuslain mukaan (HM:n 30 §, VJ:n 24 ja 25 §) luovuttaa hänelle perustuslain tai lain mukaan kuuluvia tehtäviä.²⁸ Hallintoviranomaisten on toiminnassaan pysyttädyttävä ei vain perustuslain, vaan myös lakien ja muiden säädösten puitteissa.²⁹ Oikeus olla valtion muista toimielimistä riippumaton on suomalaisessa valtiojärjestyksessä katsottu jopa velvollisuudeksi säilyttää tarkoitettu riippumattomuus.³⁰

Hetemäki & Noponen lausuvat HM:n 2 §:n määräysten antavan sen kuvan, että ranskalaisen valistusfilosofin Montesquieun tunnettu oppi valtiovaltain jaosta, so. erilaisten valtiollisten tehtävien ja valtuuksien jakamisesta eri hallituslaitosten käsiin, olisi Suomen valtiojärjestyksen perusajatuksia.³¹ Meidän maassamme ei näin kuitenkaan ole asianlaita, eikä sellaisen periaatteen toteuttaminen ollut heidän mielestään edes valtiosäännön luojien tarkoituksena. Pyrkimyksenä oli päinvastoin eduskuntavaltaisen hallitustavan toteuttaminen, so. kirjoittajat pitivät

keakoulujen perustamista (78 §), eikä HM:n 87 §:n rajoittumista pelkästään Helsingin yliopistoon ja teknilliseen korkeakouluun, jotka ovat valtion laitoksia, näin ollen voida pitää tahattomana yksityisten korkeakoulujen unohtamisena, katson kuitenkin, että myös kauppakorkeakoulu — ja muut yksityiset korkeakoulut — suorittavat valtion yliopistoihin ja korkeakouluihin rinnastettavia tehtäviä ja että tasavallan presidentille voidaan antaa tällaisten korkeakoulujen kanslerin tai professorin vaalin tai nimityksen vahvistamista koskevia tehtäviä tavallisella lailla. Sen sijaan epäilen, olisiko edellä mainittu asetus laisinkaan sellaista oikeutta, joka voisi tai saisi sitoa ainakaan uutta tasavallan presidenttiä.

Merikoski luonnehtii kauppakorkeakoulun julkisoikeudelliseksi laitokseksi, Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema (SLY B n:o 62). Vammala 1954 s. 57. Vrt. alaviitteeseen 48.

Vrt. *Uotila* s. 110 s.: »Hallitusmuoto luettelee yksityiskohtaisesti ne hallintoasiat, jotka on tasavallan presidentin päätettävä. Valtioneuvoston ryhtyminen tuollaisiin asioihin merkitsisi perustuslain rikkomista ja yritystä olennaisessa kohden muuttaa valtiosääntöä.»

Kastari, Lm 1960 s. 946 alaviite 4 katsoo, että VJ:n 67 §:n mukainen lainsäätämisyjärjestys on tarpeen, jos kysymyksessä on tasavallan presidentille perustuslain määräämiin tehtäviin kajoaminen.

HEs 84/1944 Vp laiksi eräiden rikkomusten rankaisemisesta, jonka perusteella asetuksella voitiin asettaa rangaistusuhka aina kuuden vuoden kuritushuonerangaistukseen saakka, merkitsi tasavallan presidentille hallitusmuodon mukaan kuuluvan vallan laajentamista ja hallituskin ehdotti lain käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

²⁸ Ks. *Erich II* s. 33 s.

²⁹ Ks. *Hermanson*, *Föreläsningar öfver förvaltningsrätt* s. 11 ja 32. Legaliteetti-periaatteesta ks. s. 130.

³⁰ Ks. *Alkio*, Lm 1960 s. 463; kirjoitus koskee tuomarien riippumattomuutta.

³¹ Ks. *Hetemäki & Noponen* s. 91.

vallanjaon ja eduskuntavallan periaatteita toisilleen vastakkaisina. Kirjoittajat ehkä käsittävät vallanjaon hieman eri tavoin kuin se on ymmärretty maamme valtiokäytännössä, missä vallanjakoa ja eduskunnan kompetenssi-kompetenssia ei ole pidetty keskenään ristiriitaisina. Joutuu pohtimaan, mitä tekijät tarkoittavat eduskuntavaltaisella hallitustavalla, sekä mistä lähteestä on peräisin se tieto, että valtiosäännön luojien tarkoituksena ei edes ollut vallanjakoperiaatteen toteuttaminen.

Esitetty väite johtaa myös miettimään, voidaanko puhua vallanjako-opin toteuttamisesta sellaisessa valtiossa, missä kansanedustuslaitoksella on kompetenssi-kompetenssi. Jos em. kirjoittajat tarkoittavat eduskuntavaltaisella hallitustavalla eduskunnan kompetenssi-kompetenssia ja määrittelevät vallanjako-opin niin, että sitä ei toteuteta eduskuntavaltaisessa valtiossa, ei tätä vastaan ole käsitteellisen selkeyden kannalta muistuttamista. Siinä tapauksessa ainoastaan sellaiset valtiot, joissa Montesquieun lausuman mukaan »le pouvoir arrête le pouvoir», olisivat vallanjako-oppia toteuttavia valtioita. Parhaana esimerkkinä olisi tietenkin mainittava Yhdysvallat. Kansanvaltaisessa hallitusjärjestelmässä voidaan kuitenkin vallanjako-oppi mielestäni käsittää laueammin, kuten maassamme on yleisesti tehty.

C. Valtion päätehtävien erottaminen käytännössä toisistaan

Lainsäädäntö. Oikeustiede ja käytäntö ovat miltei yksimielisesti olleet sillä kannalla, että — elleivät muut syyt vaikuta — pelkästään HM:n 2.2 §:n sisältämä määräys siitä, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa, ei sinänsä estä lainsäädäntövallan delegoimista lailla määrätyissä tapauksissa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.³² Sanotussa järjestyksessä myönnetyn valtuuden laajuus on kuitenkin jäänyt verraten vähäisen selvityksen varaan. Kriisitilanteiden aikana on jouduttu säätämään monia poikkeuksia perustuslakeihin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja hyvin usein on säätämisyjärjestykseen ollut syynä myös delegoiminen. Kun valtuuslaeissa kuitenkin miltei säännönmukaisesti on puututtu myös kansalaisten perusoikeuksiin tai tehty muitakin kuin lainsäädäntövallan jakoa koskevia poikkeuksia perustuslakeihin, ei perustuslainsäätämis-

³² Esimerkit tässä kohdassa eivät liene tarpeellisia, niitä on eri puolilla teosta, ks. s. 419. Miten tarkoin delegoiva määräys on kirjoitettava ks. VII. 4. Vrt. myös *Kastarin* epäilyihin siitä, olisiko delegointi yleensä laisinkaan selitettävissä vallanjakoajatuksen pohjalta, alaviite 15.

järjestyksestä delegoinnin takia ole ollut tarpeen erityisesti mainita eikä siitä löydetä valtiopäiväasiakirjoista montakaan lausumaa. Mikäli lain käsittelyvaiheista ilmenee, että valtuuslaki on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä siitä syystä, että se merkitsee poikkeusta johonkin muuhun perustuslakien säännökseen kuin HM:n 2.2 §:ään, on tästä syystä käytetty perustuslainsäätämisyjärjestys riittänyt myös poikkeuksen tekemiseen HM:n 2.2 §:stä. Tämä seuraa lakien muodollista lainvoimaa koskevista säännöistä. Kun lainsäädäntövallan laajamittaista delegaatiota koskevat säännökset tavallisesti sisältyvät väliaikaisiksi tarkoitettuihin valtuuslakeihin, ei ole myöskään esiintynyt tarvetta HM:n 2 §:n sanamuodon muuttamiseen lainsäädäntövallan laajankaan delegaation takia.

Perustavaa laatua oleva kysymys siitä, onko yleensä perustuslain mukaista delegoida lainsäädäntövaltaa ja jos on, niin missä laajuudessa, joutui teoreettiselta kannalta jossain määrin tutkituksi käsiteltäessä HEs 157/1940 Vp laiksi talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa (taloudellinen valtalaki) sekä laiksi väestön toimeentuloa vaarantavien rikosten rankaisemisesta. Periaatteellisia epäilyjä esitti ennen muita *Estlander*, jonka merkitys perustuslakiemme sisällön selvittäjänä käytännöllisessä eduskuntatyössä itsenäisyytemme ensimmäisten vuosikymmenien aikana on hyvin merkittävä; myös *Kirra* ym. esittivät painavia näkökohtia. Eduskunnan suuri enemmistö ei kuitenkaan antanut perustuslaillisten epäilyjen häiritä poliittisesti välttämättömänä pidetyn valtuuslain säätämistä; puolestani viittaa vain aikaisemmin kirjoittamani esitykseen asiasta.³³

³³ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 55—57.

Perustuslakivaliokunta sivusi mietinnössään vallanjaon ongelmaa vain parilla lauseella. *Estlanderin* ja *Österholmin* allekirjoittama vastalause I käsitteli kysymystä monipuolisesti. Sen keskeinen osa lienee seuraava: »Se perustuslailliselta kannalta epäilyttävä valtion ja yhteiskunnan elinmuoto, joka täten syntyisi, olisi vailla selvän laillisuuden leimaa. Näin ei olisi laita ainoastaan sen vuoksi, että siinä ei lakia — käsitettä, jolle yhteiskunta on pohjollassa rakentunut jo ikivanhoista ajoista alkaen — enää olisi sanan todellisessa mielessä olemassa, vaan myös siksi, että tämä tila olisi saatu aikaan toimenpiteellä, joka kumoaa sen merkityksen, mikä hallitusmuodolla on pysyvänä sääntönä, valtioelämän 'peruuttamattomana' perusteena.» Vastalauseen allekirjoittajat tarkoittivat, että taloudellisella valtalalla tehtävä muutos ylittää sen, mihin HM:n 95 § oikeuttaa. Taloudellisen valtalain säätäminen olisi heidän mielestään edellyttänyt oikeastaan pysyvää muutosta perustuslakiin, mutta allekirjoittajat eivät halunneet ehdottaa tätä tietä kuljettavaksi, vaan suosittelevat edelleen turvautumista sotatilalakiin ja sitä mahdollisesti täydentäviin lakeihin.

Hallituksen esitykseen 82/1949 Vp laiksi käyttöpuun mittaustoimesta sisältyvä 1 §, mikä sisälsi kaikki aineellisoikeudelliset säännökset, kuului seuraavasti:

»Vientisatamassa tapahtuvaa maasta vietävän käyttöpuun lopullista mittausta voidaan säännöstellä asetuksella.

Käyttöpuulla tarkoitetaan tässä laissa pyöreätä, veistettyä tai halkaistua puuta.»

Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään 75/1949 Vp ensinnäkin, että lakiehdotuksessa tarkoitettua alaa koskevat säännökset voidaan antaa tavallisella lailla. Valiokunta lisäsi, että lainsäätämisyjärjestystä koskeviin epäilyksiin oli kuitenkin aihetta, koska lakiehdotus sisälsi asiallisesti vain hallitukselle annetun valtuutuksen säännöstellä puheena oleva ala kokonaan asetusteilse. Kysymys ei siis ollut täytäntöönpanoluontoisten määräysten antamisesta asetuksessa, vaan »suoranaisesti lainsäädäntövallan siirtämisestä kysymyksessä olevalla alalla hallitukselle.» Valiokunta myönsi, että aikaisemmin oli monessa tällaisessa tapauksessa katsottu mahdolliseksi suorittaa vallansiirto käyttämättä perustuslainsäätämisyjärjestystä, vieläpä asioissa, joista hallitusmuodon nimenomaisen säännöksen mukaan on säädettävä lailla. Esimerkkinä valiokunta mainitsi sotatilalain. »Vaikka tällaisissakin tapauksissa on aikaisemmin katsottu mahdolliseksi toteuttaa vallansiirto perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta, on sanotunlainen menettely perustuslakivaliokunnan mielestä arveluttavaa. Siitä syystä valiokunta katsoo, että nyt puheena oleva lakiehdotus, koska sillä säädettäisiin poikkeus hallitusmuodon mukaisesta lainsäädäntövallan jaosta, on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista menettelyä noudattaen.»

Käsittely tapahtui valiokunnan mietinnön mukaisesti. Esityksen 1.1 §:n sanontaa parannettiin seuraavasti: »Vientisatamassa tapahtuvan, maasta vietävän käyttöpuun lopullisen mittauksen säännöstelystä voidaan antaa määräyksiä asetuksella», ks. L. 16. 12. 1949/781.

Perustuslakivaliokunnan selkeä kanta on lausuttu sellaisella tavalla ja sellaisessa asiassa, että siitä saa välitöntä johtoa HM:n 2.2 §:n tulkinnaan. Kaikkiin kysymyksiin ei mietinnössä vastata. Niinpä siitä ei käy välittömästi ilmi, ovatko HM:n 2.2 §:n säännökset lainsäädäntövallan käytöstä asialliselta tiukkuudeltaan rinnastettavissa moniin muihin HM:n säännöksiin, joissa määrätään jostain asiasta säädettäväksi lailla. Lausunnossa tehdään ero tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annet-

Edustaja Kirra ym. olivat allekirjoittaneet III vastalauseen, jossa välittömästi viitataan HM:n 2 ja 28 §:ään.

tavien täytäntöönpanoasetusten ja lainsäädäntövallan siirtämisen välillä, kuten asiallista onkin. Siitä ei kuitenkaan käy ilmi, miten täytäntöönpanoasetukset ja lainsäädäntövallan siirtoa toteuttavat säädökset eli ns. delegoitu lainsäädäntö olisivat toisistaan erotettavissa. Perustuslakivaliokuntaa ei kuitenkaan voida arvostella mietinnön suppeuden takia, koska valiokunnan tehtävänä on antaa mietintö esillä olevasta kysymyksestä eikä ryhtyä teoreettisiin pohdintoihin laajemmalti kuin asia antaa välittömästi aiheutta.

HEs 56/1956 Vp huumausainelaiksi lähetettiin talousvaliokuntaan, joka pyysi siitä perustuslakivaliokunnan 19. 10. 1956 antaman lausunnon n:o 3. Lausunnossa valiokunta käsitteli asiaa lähinnä omaisuuden suojan kannalta.

Tutkittavana olevan kysymyksen ratkaisuun vaikutti valiokunnan mielestä myös se, ettei käsiteltävänä ollut lakiehdotus sisältänyt aineellisoikeudellisia säännöksiä, joiden antaminen tapahtuisi ehdotuksen mukaan yleensä asetusteitse ja 1.2 §:ssä mainitussa tapauksessa VNp:llä. »Yleisesti on kuitenkin meillä katsottu, ettei sanotusta seikasta vielä johdu, että laki olisi säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, elleivät asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä annettavat aineellisoikeudelliset säännökset ole asialliselta sisällykseltään sellaiset, ettei niiden säätäminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä olisi mahdollista. Sen perusteella, mitä edellä on lausuttu, on todettava, etteivät kysymyksessä olevalla oikeusallalla annettavat asetukset tai päätökset tulisi yleensä sisältämään viimeksi mainittua laatua olevia säännöksiä. Mikäli sellaisia kuitenkin yksittäistapauksessa tarvittaisiin, olisi ne ehdotetun lain sovellutusalan ulkopuolella olevina säädettävä lainsäädäntöteitse valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä tarkoittamassa järjestyksessä.» Tämäkään mietintö ei anna yksityiskohtaisia ohjeita muissa kuin huumausaineista annetun lain (23. 11. 1956/572) 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Sanottu pykälä kuuluu seuraavasti: »Sen lisäksi, mitä 5 päivänä joulukuuta 1935 annetussa apteekkitavaralaissa (374/35) on apteekkitavaroista säädetty, voidaan asetuksella kieltää kansainvälisten huumausainesopimusten alaisten aineiden ja valmisteiden maahantuonti, maastavienti, valmistus ja kauppa sekä antaa muita huumausaineiden väärinkäytön ehkäisemiseksi tarpeellisia, näitä aineita ja valmisteita koskevia määräyksiä.

Lääkintöhallituksen esityksestä voidaan asetuksella myös määrätä, että muihinkin lääkeaineisiin, joilla on huumaaava tai siihen rinnastettava vaikutus, on tarpeellisin kohdin sovellettava niitä määräyksiä, joita 1 momentin nojalla on annettu.»

Käsiteltäessä HEs 23/1957 Vp laiksi rahalaitosten kassavarannon väliaikaisesta määräämisestä perustuslakivaliokunta antoi 7. 5. 1957 lausunnon n:o 4. Siinä todettiin, että HM:n 2.2 §:n mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Kaikkinainen lainsäädäntö ei kuitenkaan rajoittunut tähän. HM:n 28 §:ssä säädetään presidentin oikeudesta antaa asetuksia ja sanotussa pykälässä edellytetään, että valtioneuvostollekin voidaan uskoa oikeus samanluonteisten säädösten antamiseen. Lisäksi voi muidenkin hallintoviranomaisten päätöksiin, kuten esimerkiksi ministeriön päätöksiin sekä kunnallisvaltuuston päättämiin ja valtioneuvoston vahvistamiin kunnallisiin järjestyssääntöihin sisältyä oikeusohjeita, joiden vuoksi tällaisen hallintoviranomaisen antama päätös on aineellista lainsäädäntöä. Miten pitkälle tässä voitiin hallitusmuodon mukaan mennä, ei ollut läheskään aina selvää. Joka tapauksessa Suomen Pankki jäi valiokunnan kannan mukaisesti niiden hallintoviranomaisten piiriin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteiden mukaan voitiin luovuttaa aineellista lainsäädäntövaltaa. »Tämän vuoksi voi aineellisen lainsäädäntövallan uskomisen Suomen Pankille valiokunnan käsityksen mukaan tapahtua vain perustuslain säätämisjärjestyksessä annetulla lailla.»

Antaessaan uudelleen 14. 6. 1957 samasta kysymyksestä lausunnon n:o 4 a valiokunta huomautti, että ehdotuksen 10 §:stä oli poistettu säännös, jonka mukaan Suomen Pankin asiana olisi ollut määrätä, minkä perusteiden mukaan ja mistä ajankohdasta lukien rahalaitoksen ja keskusosuuskunnan olisi ollut suoritettava korkoa kassavarantotililtä puuttuvasta määrästä. Pykälän uuden sanamuodon mukaan sanotut kysymykset tuli säännellä osittain lailla, osittain valtiovarainministeriön päätöksillä. Pankkivaliokunnan ehdotukseen tekemä muutos merkitsi sitä, että Suomen Pankille ei uskottu aineellista lainsäädäntövaltaa. Kun valtiovarainministeriölle myönnettävä lainsäädännöllinen toimivalta ei olisi ulottunut pitemmälle kuin hallitusmuoto sallii, valiokunta ei pitänyt enää tarpeellisena esityksen käsittelemistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä lainsäädäntövallan delegoinnin takia. — Esityksestä ei kuitenkaan tullut lakia, koska tasavallan presidentti ei vahvistanut eduskunnan hyväksymää lakiesitystä.

HM:n 2 §:n tulkintaan antaa tiettyjä osviittoja myös HEs 27/1934 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta eräissä tapauksissa antamaan säännöksiä vieraan valtion merivartio- tai tulliviranomaisten toimivallasta ja oikeuksista Suomen aluevesillä, mitä käsiteltäessä perustuslakivaliokunta antoi 19. 3. 1934 ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon n:o 2. Lausunnossa todettiin, että jos eduskunta luovuttaisi tai siirtäisi valtio-

oikeudellisen valtuutensa ulkovallan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseen mm. lainsäädäntöä koskevilta osin hallitukselle, menettely olisi ristiriidassa hallitusmuodon kanssa, »koska siten eräässä suhteessa kumotaan se vallanjako, johon valtiosääntömme perustuu.» Tällaiseen vallansiirtoon ei yleensäkään ollut ryhdyttävä ilman pakottavaa välttämättömyyttä, ja mahdollisesti tehtävä poikkeus olisi voimassaoloaikaansa nähden mahdollisimman tiukasti rajoitettava. Esitys käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä,³⁴ ks. L 18. 5. 1934/226.

Delegaation kannalta on vielä mielenkiintoinen HEs 27/1962 Vp laiksi luottoehdoista vähittäismaksukaupassa. L luottoehdoista vähittäismaksukaupassa (21. 12. 1962/622) 1.1 § kuuluu seuraavasti: »Milloin vähittäismaksukaupan laajuus saattaa muodostua rahan arvon tai maan ulkomaisen maksuvalmiuden turvaamisen kannalta liialliseksi, valtioneuvosto voi asetuskokoelmassa julkaistavalla päätöksellä määrätä, että myydessä tiettyjä tai tietynlaisia tavaroita vähittäismaksukaupasta 30 päivänä marraskuuta 1933 annetun lain (296/33) 1 §:ssä tarkoitetuilla ehdoilla myydyin esineen kauppahinnasta on ennen sen luovuttamista ostajalle suoritettava vähintään määräraosa ja että loppuosa kauppahinnasta on maksettava tietyn ajan kuluessa säännöllisin väliajoin ja pääasiassa yhtä suurina erinä».

Laissa määrätään myös, että

- edellä tarkoitetun päätöksen antamisesta, muuttamisesta ja harkintaan perustuvasta kumoamisesta on, jollei Suomen Pankin johtokunta ole tehnyt esitystä asiasta, hankittava sanotun johtokunnan lausunto;
- kauppa- ja teollisuusministeriön tulee neuvotella ennen päätöksen antamista kysymyksessä olevien tavaroiden myyjiä edustavan yhteisön tai, mikäli sellaista yhteisöä ei ole, tavaroiden huomattavimpien myyjien kanssa; sekä
- ellei vähittäismaksukaupassa ole noudatettu päätöksen määräyksiä, sopimukseen sisältyvä vähimmäismaksukauppaehto on mitätön.

³⁴ Vrt. perustuslakivaliokunnan 20. 4. 1961 antamaan lausuntoon n:o 5 (HEs 30/1961 Vp Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen ...), mihin liittämässään eriävässä mielipiteessä *Tainio* ym. katsovat, että sopimus on vastoin HM:n 2.2 §:ää, koska se supistaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja estää ryhtymästä tulevaisuudessa moniin eduskunnalle kuuluvien lainsäädäntötoimenpiteisiin. Perustuslakivaliokunta edellyttikin, että hyväksytystä blankettilaista huolimatta sellaiset lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, joiden asiasisältö ei käy välittömästi ilmi hyväksyttyjen sopimusten ja konvention teksteistä, voidaan saattaa valtiosisäisesti voimaan vain eduskunnan hyväksymillä laeilla. Vrt. VJ:n 69 §:ään.

Hallitus lausui esityksessään, että lakiehdotuksessa tarkoitetut toimenpiteet eivät suoranaisesti rajoittaisi ostajien ja myyjien päättämistä.

Lakivaliokunnalle 5. 6. 1962 antamassaan lausunnossa n:o 2 perustuslakivaliokunta käsitteli kysymystä, voiko lakiehdotuksen 1 §:ään sisältyvä delegoiminen tapahtua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta määritteli mietinnössään ne kriteerit, joita viime vuosina on alettu soveltaa lainsäädäntövallan delegoinnin perustuslainmukaisuutta mitattaessa, seuraavasti: »Valiokunta on todennut, että kun tavallisella lailla on suoritettu lainsäädäntövallan siirtämistä, on yleensä ollut kysymys vain laajempaan kokonaisuuteen kuuluvien yksityiskohtaisten sekä usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamisesta. Toisaalta on ehdottomasti katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lainpiiristä alemman asteisen säännöksen varaan voi tapahtua vain perustuslain säätämisyjärjestyksestä noudattaen.³⁵ Niinikään on sanotunlaista lainsäätämisyjärjestyksestä pidetty välttämättömänä, milloin on ollut kysymys valtuutuksesta antaa säännöksiä, joilla tulisi kajoamaan kansalaisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin.³⁶ Lisäksi on tähdennetty, että jos valtuuslailla tehdään mahdolliseksi kajoaminen valtiosäännön keskeisiin periaatteisiin,³⁷ voidaan valtuutus antaa vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.»

³⁵ Ks. samoin *Kaira*, Lm 1931 s. 3 s.; perustuslakivaliokunnan 27. 10. 1959 antama lausunto n:o 6 (HEs 72/1959 Vp tullitariffilaiksi) s. 81; *Ahla*, P.M. s. 89.

³⁶ Tästä kriteeristä ks. esim. perustuslakivaliokunnan mietintö 35/1944 Vp (HEs 25/1944 Vp eräisiin tullilain säännöksiin tehtävistä poikkeuksista); perustuslakivaliokunnan 27. 10. 1959 antama lausunto n:o 6 (HEs 72/1959 Vp tullitariffilaiksi) s. 81 s.; *Ahla*, PM s. 89; *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 59 s.

³⁷ Tämä lausuma tarkoittaa mm. perustuslakivaliokunnan 23. 4. 1959 antamaa lausuntoa n:o 1 (HEs 49/1958 Vp joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä). Valiokunta katsoi, että HM:n 47.2 §:n mukainen periaate, jonka mukaan tasavallan presidentti voidaan panna virkatoimestaan syytteeseen vain valtion- tai maanpetoksesta, on siinä määrin keskeinen, ettei siitä voida poikkeusta tehdä. Tästä syystä olisi presidentti, jos sopimus muutoin hyväksytään, varauksella jätettävä sopimuksen mukaan rangaistavien henkilöiden piiriin ulkopuolelle. Lakivaliokunnan 16. 12. 1958 antamassa lausunnossa n:o 1 ilmeni sama kanta. HEs 49/1958 Vp oli ehdotettu käsiteltäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja se käsiteltiin tässä järjestyksessä.

Viitattaessa useaan otteeseen mainitussa lausunnossa 27. 10. 1959 edellisessä kappaleessa selostettuihin lausuntoihin perustuslakivaliokunta (s. 82) käyttää sanontaa »käy ilmi sekä lakivaliokunnan että perustuslakivaliokunnan omaksuma käsitys, että valtiosäännössämme on eräitä siinä määrin keskeisiä periaatteita,

Tarkastaessaan lakiehdotusta näiden kriteerien valossa valiokunta totesi, että kysymyksessä ei ollut kajoaminen perusoikeuksiin eikä muihinkaan perustuslaissa erityisesti järjestettyihin oikeussuhteisiin. Valtuutus ei myöskään koskenut valtiosäännön keskeisiä periaatteita. Valtuutus koski ennestään lailla säännellyn vähittäismaksukaupan verrattain tarkoin määriteltyjen kauppaehtojen sisältöä, muttei suonut valtioneuvostolle oikeutta kokonaan tyrehdyttää vähittäismaksukauppamuodon käyttämistä tiettyjen tai tietyntaisten tavaroiden osalta. Kun lisäksi puuttuminen vähittäismaksukaupan harjoittajien toimintavapauksen johtui tuon kauppatavan omasta luonteesta ja tarkoitti vain siihen korkeasuhdanteen aikana helposti liittyvien epäkohtien poistamista, valtuutus ei koskenut kokonaista oikeusala. Näin ollen valiokunta ei katsonut olevan esteitä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa suoritettu kriteerien vahvistaminen ja lakiehdotuksen eri osien vertaaminen kriteereihin, joita sitten täytyy yksityiskohtaisesti selventää, on osoitus entistä yksityiskohtaisemmasta tarkastelutavasta. Sen seuraaminen johtaa välttämättömästi kussakin yksittäistapauksessa kriteerien jatkuvaan selkiämiseen. Mitä tulee kyseessä olevaan tapaukseen, valiokunnan argumentointi johtaa mielestäni perustuslain mukaiseen lopputulokseen.

Monissa muissakin perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja asiantuntijain lausunnoissa on käsitelty delegointikysymystä. Tähän yhteyteen

ettei niistä voida poikkeusta tehdä.» Kun tällä tarkoitetaan hallituksen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäväksi ehdottamaan lakiin sisältyvää periaatetta presidentin rikosoikeudellisesta vastuuttomuudesta, on vaikea tulla muuhun tulokseen kuin että juuri siitä ei voitaisi poiketa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla, vaan siihen tarvittaisiin perustuslain muutos. Samalla joutuu kysymään, miksi juuri tämä periaate olisi sellainen, että siitä ei voisi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeusta tehdä, sekä eikö perustuslaissa olisi muita ainakin yhtä voimakkaasti suojeltavia periaatteita. Perustuslakivaliokunta jonkin verran selventää lausumaa jatkaessaan valiokunnan halunneen sanonnallaan todeta valtiosääntöömme sisältyvän niin keskeisiä säännöksiä, että niistä poikkeaminen olisi omiaan horjuttamaan sitä pohjaa, jolle valtiosääntöemme rakentuu. Täysin selväksi ajatus käy kuitenkin vasta perustuslakivaliokunnan tekstissä siteeratusta kannasta, jonka mukaan tällaisiin keskeisiin periaatteisiin ja säännöksiin niiden merkityksestä huolimatta voidaan tehdä poikkeuksia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta ei siis käyttämästään sanonnasta huolimatta liene tarkoittanut lausua, että joistakin perustuslain säännöksistä tai ehkä kokonaan kirjoitetun valtiosäännön ulkopuolisista periaateista ei voitaisi tehdä poikkeusta edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

olen koonnut ainoastaan lausumia, jotka koskevat delegoinnin rajoja HM:n 2 §:n mukaisen vallanjako-opin valossa.

Lainkäyttö. Useissa tapauksissa on huomautettu siitä, että viranomaisten alemmille viranomaisille lähettämissä lakien soveltamista, tulkitsemista ym. kysymyksiä koskevissa kiertokirjeissä ei saa antaa niin yksityiskohtaisia tulkintaohjeita, että loukattaisiin tuomioistuimen riippumattomuutta lainkäyttöön kuuluvassa asiassa.³⁸ Tästä syystä esimerkiksi valtiovarainministeriön veroviranomaisille lähettämissä verotusta eli sidottua hallintotoimintaa koskevissa ohjeissa nimenomaan mainitaan, että kysymyksessä on ainoastaan ohje verotuskäytännön yhtenäistämistä varten.³⁹ Oikeuskansleri on katsonut, että hänellä ei ole valtaa antaa tuomioistuinta velvoittavia ohjeita sellaisessa asiassa, mikä voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.⁴⁰ Niin vakuutusneuvoston⁴¹ kuin lääninoikeuden⁴² osalta on esitetty tiettyjä viranomaisen kokoonpanoa ja järjestysmuotoa tuomioistuimena koskevia vaatimuksia. Tuomioistuimelle ei saisi asettaa selvästi hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä.⁴³

Kansanedustajilla on oikeus arvostella valtion kaikkien viranomaisten päätöksiä. Säättämällään lailla eduskunta voi vastaisuudessa järjes-

³⁸ Tapauksista ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 59.

³⁹ Ks. *Verovalmistelijan opas* 1964 (valtiovarainministeriön vero-osaston julkaisu n:o 118), Helsinki 1964 s. 113: »Maatalousirtaimistoon kuuluvat koneet ja työvälineet on verotuksessa arvioitava kukin erikseen todellisen arvonsa mukaisesti. Ellei tämä ole veroilmoituksen puutteellisuuden vuoksi mahdollista, voidaan verotus toimittaa valtiovarainministeriön antamien keskimääräisten ohjearvojen mukaan... Myös maatalousirtaimistoon kuuluvista eläimistä ja varastoista antaa valtiovarainministeriö verolautakunnille keskimääräiset ohjearvot.»

⁴⁰ Ks. *OKa* 1943 s. 41 s.

⁴¹ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 58 s.

⁴² Lääninoikeuksien asema hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä on omalaatuinen, ks. *Tirkkonen*, *Suomen siviiliprosessioikeus* I s. 121 alaviite 13; *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 84 ja s. 137.

⁴³ *Hyytiäisen* ym. allekirjoittamassa toivomusaloitteessa 89/1958 Vp kiinteistönluovutusveron siirtämisestä veroviranomaisten määrättäväksi ja perittäväksi kirjotetaan: »Alituo-
marin varsinaisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu veroviranomaisena toimiminen, vaan hänen ensisijainen velvollisuutensa on tutkia yksityisoikeudellisesti, onko kulloinkin kysymyksessä oleva saanto sen laatuinen, että lainhuudatus voidaan myöntää... Tämän vuoksi olisi asiallisempaa, että kiinteistön luovutuksesta maksettava vero määrättäisiin suoraan veroviranomaisten toimesta ja alituo-
marin tehtäväksi jätettäisiin vain lainhuudatuksen muiden edellytysten olemassaolon tutkiminen ja lainhuudon myöntäminen siinä tapauksessa, että edellytykset ovat olemassa.» Eduskunta ei ehtinyt käsitellä aloitetta.

tää uudella tavalla kysymyksiä, joista on olemassa entisen lain mukainen yleisen tuomioistuimen, hallintotuomioistuimen tai hallintoviranomaisen yksittäistapauksellinen päätös. Lakia ei pelkästään tästä syystä ole säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta po. järjestys on aina silloin tarpeen, kun lailla puututaan aikaisemmin voimassa olleiden säädösten perusteella konkretisoituneisiin oikeussuhteisiin sillä tavalla, että yksilön oikeusasema joutuu loukatuksi.⁴⁴ Tämä kysymys liittyy

⁴⁴ Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetussa laissa 18. 12. 1953/517 (HEs 62/1953 Vp laiksi eräiden maanhankintalain nojalla annettujen lainvoiman saaneiden päätösten purkamisen rajoittamisesta) rajoitettiin korkeimmille oikeuksille kuuluvaa valtaa purkaa eräitä lainvoiman saaneita päätöksiä siten, että päätöksen purkamista tarkoittava hakemus oli tehtävä määräajassa siitä lähtien kun päätös oli saanut lainvoiman. Tätä prosessuaalista määräaikaa sovellettiin myös ennen lain voimaantuloa lainvoiman saaneisiin päätöksiin siten muutettuna, että purkuhakemuksen teko kaikista ennen lain voimaantuloa lainvoiman saaneista päätöksistä oli kuukauden aikana mahdollista. Ks. myös HEs 34/1945 Vp Kuusamon ja Sallan kuntien maanhankintalaiksi, jonka mukaan korkeimman oikeuden tuomio rajan määrittämiseksi yksityisille jaettavien tilusten ja valtiolle jäävän liikamaan välille oli olosuhteissa tapahtuneen muutoksen eli alueluovutuksen johdosta menetänyt merkityksensä ja saatava poistetuksi, ja perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty L 20. 7. 1945/751.

HEs 120/1926 Vp laiksi Suojärven lahjoitusmaahan kuuluvien lampuotitilojen palauttamisesta valtion välittömään hallintaan tarkoitti, kuten *Estlander* ym. perustuslakivaliokunnan mietintöön kirjoittamassaan vastalauseessa III sanoivat, »että yksityisiltä henkilöiltä, joilla omaisuutensa on lopullinen lainvoiman voittanut tuomio, riistetään tämä heidän omaisuutensa erikoisella sitä varten säädetyllä lailla.» Hallitus esitti lain käsiteltäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Laki käsiteltiin lähinnä pakkolunastuslakina ja siinä mielessä perustuslakivaliokunta lisäsi ehdotukseen momentin tilanhaltijoille maksettavien korvausten laskemisperusteista.

Perustuslakivaliokunnan asiasta antamaan mietintöön 15/1926 Vp kirjoittamassaan vastalauseessa II J. Peltonen ym. huomauttivat, että järjestetyssä yhteiskunnassa ei ole mahdollista kumota yksittäistapauksissa tuomioistuimen lakivoimaista päätöstä säätämällä laki, joka tekee päätöksen mitättömäksi. III vastalauseessa *Estlander* ym. mainitsivat siitä, että valtioneuvosto oli kieltäytynyt noudattamasta korkeimman oikeuden päätöstä vuodelta 1924 ja sen myöhemmin antamaa tuomion selitystä. Kyseessä oli *lex in casu*, jonka käyttäminen vaati äärimmäistä varovaisuutta.

Lakiesityksen taustasta ja siihen liittyvistä erilaisista, mm. ulkopoliittisista ongelmista ks. 1926 Vp. ptk., *Peltonen* s. 3019 s., *Aalto* s. 3021 ss., *Juutilainen* s. 3264 ss., ulkoministeri *Voionmaa* s. 3273 ss., *Sunila* s. 3316 ss., *Kallio* s. 3320 s. ja *Heikinheimon* ym. välikyseminen s. 3289. Lakiesitys ei saanut tarpeellista 2/3 enemmistöä annetuista äänistä, mikä olisi vaadittu kiireelliseksi julistetun ehdotuksen hyväksymistä varten, vaan äänet jakaantuivat 121—65 ja esitys hylättiin.

Vrt. OKa 1955 s. 26, jossa OKa totesi, että ns. metsänparannusvarat olivat hallituksen käytettävissä tulo- ja menoarviossa osoitettuun tarkoitukseen hallituksen

läheisesti toistaiseksi miltei tutkimattomaan ongelmaan lakien takautuvaisuudesta sekä jo tarkasteltuun eduskunnan kompetenssi-kompetenssiin.

Lainkäyttöä koskevan käytännön yksityiskohtaisemmasta esityksestä ks. aikaisemmin julkaisemaani artikkelia.⁴⁵

Hallinto. Eduskunnan toimivalta valvoa hallintotoimintaa tai osallistua hallintoon perustuu nimenomaisiin perustuslain säännöksiin⁴⁶ tai perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettuihin lakeihin. Jos eduskunnan hallintotehtäviä perustuslakien säännöksiin verraten lisätään, on pidetty välttämättömänä käsitellä ehdotus joko suoranaisena lisäyksenä perustuslakiin — VJ:n 83 a ja 83 b §⁴⁷ — tai ainakin muuten perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁴⁸ L Valtion Metallitehtaista 29. 3. 1946/245

määräämällä tavalla. Joskin sittemmin säädettiin laki, johon eduskuntakäsittelyssä otettiin säännös siitä, ettei metsänparannusvaroja saatu käyttää kuntien osalta muuta kuin eräisiin kustannuksiin, ei tällä lailla kumottu niitä päätöksiä, jotka metsähallitus toimivaltansa rajoissa oli tehnyt.

⁴⁵ Ks. Poliitiikka 1962 s. 57—59.

Korkeimmasta oikeudesta valtiorakenteemme eräänä perusinstitutiona ks. *Osvi Lahtinen*, Korkeimmasta oikeudesta valtiorakenteemme osana, Lm 62 (1964) s. 506 ss.

⁴⁶ Ks. HM:n 48.2, 36, 49.3 ja 73 §, VJ:n 29, 30.3 ja 83 §.

⁴⁷ Ks. *Sipponen*, Poliitiikka 1962 s. 48 ss.

⁴⁸ Ks. *Sipponen*, Poliitiikka 1962 s. 49 ss.

Hallituksen esityksessä laeiksi valtion virkamiespalkkausten tarkistamisesta jne. 15/1964 Vp ehdotettiin (7 §), että valtioneuvoston ja virkamiesten keskusjärjestön välisten neuvottelujen osoittauduttua tuloksettomiksi sovittelutehtävään kutsutaan, elleivät osapuolet pääse yksimielisyyteen sovittelijasta, eduskunnan puhemiesten valitsema henkilö. Esityksessä oli säännöksiä myös välityslautakunnasta, johon tasavallan presidentti määräisi jäsenet (9 §). Elleivät jäsenet voi viivytyksettä sopia puheenjohtajasta ja hänen varamiehestään, eduskunnan puhemiehet määräisivät nämä henkilöt.

Lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle 13. 3. 1964 n:o 1 perustuslakivaliokunta huomautti puhemiehille suunnitelluista tehtävistä ja lausui seuraavaa: »Kun puhemiehet, oikeammin puhemiehistö, on eduskunnan toimielin, jonka tehtävät on tyhjentävästi perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä määritelty, ei hallintotehtävien uskominen puhemiehille saata tapahtua tavallista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen.» Valiokunta viittasi lausuntoonsa 22. 2. 1946 n:o 1, jonka mukaan toimeenpanovallan käyttöön kuuluvien tehtävien uskominen eduskunnalle merkitsee poikkeamista HM:n 2 §:stä.

Valtiovarainvaliokunta ehdotti mietinnössään 18/1964 Vp, että eduskunnan puhemiehille lakiehdotuksen mukaan kuuluvat tehtävät siirrettäisiin valtakunnan-sovittelijalle. Tasavallan presidentille määrättyt tehtävät eivät herättäneet oikeudel-

säädettiin pysyvänä poikkeuksena perustuslakiin, mutta erillisenä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettuna lakina. Menettelyä perusteltiin sillä, että kysymyksessä oli varsin rajoitettu poikkeaminen perustuslain säännöksistä, nimittäin eduskunnan valitsijamiehille annettu tehtävä valita valtion metallitehtaiden yhtymän tilintarkastajat.⁴⁹ Samoin perustein pidettiin riittävänä määrätä erillisellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla, että Oy Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston jäsenten vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet suhteellista vaalitapaa noudattaen.⁵⁰ Miltei kaikissa mainituissa tapauksissa on joko välillisesti tai suoranaisesti todettu, että eduskunnalle kuuluvien hallintotehtävien alan laajentaminen merkitsee poikkeusta HM:n 2 §:ssä ilmevästä vallanjaon periaatteesta.

Näiden aikaisemmin ilmestyneessä tutkimuksessani yksityiskohtaisemmin selostettujen tapausten lisäksi on vielä mainittava eräitä muita.

Hallituksen esityksessä 103/1955 Vp Pohjoismaiden neuvoston perussäännön hyväksymisestä sekä edustajien valitsemisesta Pohjoismaiden neuvostoon todettiin, että edustajien valitseminen on järjestettävä lainsäädäntöteitse. Suomessa on asetettu johdonmukaisesti sille kannalle, että jos eduskunnalle annetaan toimeenpanovaltaan kuuluvia tehtäviä, jotka eivät sille ennestään perustuslakien mukaan kuulu, tämä voidaan tehdä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Tätä edellytti myös HM:n 17 §, jonka mukaan eduskunnan järjestysmuodosta ja tehtävistä säädetään valtiopäiväjärjestyksessä. Jäsenten valitseminen Pohjoismaiseen neuvostoon oli toimeenpanovallan käyttöä, mutta kysymyksessä oli kuitenkin niin rajoitettu poikkeaminen perustuslain säännöksistä, että se voitiin tehdä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla muuttamatta valtiopäiväjärjestystä, ks. L 14. 12. 1955/503.

Käsitellessään *von Bornin* toivomusaloitetta 1/1953 Vp varapresidentin asettamisesta tasavallan presidentin lisäksi eduskunta lausui 8. 12. 1953 (ks. toiv. al. miet. 96) toivomuksen, että hallitus ottaisi harkittavakseen tasavallan presidentin tehtävien hoitamista tämän estyneenä ollessa koskevan säännösten muuttamisen ja kehittämisen sellaiseksi, että se olisi paremmin sopusoinnussa valtiosääntöön sisältyvän vallanjaon, parlamentarismin ja laillisuusvastuun järjestelmän kanssa. Perus-

lisia epäilyjä, koska niiden katsottiin kuuluvan hänen hallitusmuodon mukaiseen tehtäväpiiriinsä.

Vrt. alaviitteeseen 27.

⁴⁹ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 49 ss.

⁵⁰ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 52. Samalla sivulla on myös selostus suunnitellusta valtion metsäyhtymästä.

teluissa huomautettiin mm. siitä, että tasavallan presidentin tehtäviä hänen estyneenä ollessaan HM:n 25 §:n mukaan hoitava pääministeri voi, VNRatKL:n 4.2 §:ssä säädetyn poikkeuksin, edelleen hoitaa myös pääministerin tehtäviä ja lisäksi toimia myös kansanedustajana. Sellaisen eriluontoisten tehtävien yhdistämistä oli kuitenkin pidettävä niiden perusteiden vastaisena, joiden mukaan vallankäyttö on jaettu ylimpien valtioelinten kesken. Vielä oli huomattava, että pääministerin ja presidentin oikeudellinen ja parlamentaarinen vastuunalaisuus on erilainen. Eduskunnan tarkoittama muutos saatiin aikaan mm. HM:n 25 ja 39 §:n muutoksella 9. 11. 1956/588.

HEs 40/1958 Vp laiksi asutushallituksesta sisälsi määräyksen, jonka mukaan asutushallitukseen ja eräät maatalousministeriöön perustettavat virat ja toimet tuli täyttää siirtämällä niihin lakkautettavan maatalousministeriön asutusasiainosaston virkojen ja toimien haltijoita. Maatalousvaliokunta lausui mietinnössään 11/1958 Vp, että tämän periaatteen toteuttamista koskeva säännös erosi eräissä suhteissa samanlaista asiaa koskevista, aikaisemmin annetuissa laeissa olevista säännöksistä. Niinpä »poistettaisiin asutushallituksen pääjohtajan viran täyttämisen osalta valtioneuvoston harkintavalta kokonaan nimitysesityksen tekemisessä... Säännös on myös periaatteellisessa mielessä herättänyt valiokunnassa epäilyksiä, koska se merkitsisi varsin pitkälle menevää lainsäätäjän ennakkoratkaisua nimittämistoimessa, josta päättäminen voimassa olevien säännösten mukaan kuuluu hallinnollisille viranomaisille, sekä esillä olevassa tapauksessa tosiasiallista kannanottoa myös eräissä henkilökysymyksissä, joiden harkitsemista ei voida edellyttää suoritettavan lain säätämisen yhteydessä.» Valiokunta muutti tarkoitetun säännöksen perinpohjin ja se hyväksyttiin muutettuna.⁵¹

⁵¹ Tämän tutkimuksen alaan ei kuulu hallitusmuodon säännösten toteuttaminen hallintokoneiston sisäisessä toimivallanjaossa. Siinäkin noudatettavasta periaatteellisesta tiukkuudesta ks. hallintokoneiston muuttamista sopivaksi sota-ajan tarpeisiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyillä laeilla, HEs 54/1941 Vp laiksi hallinnon järjestämisestä sota-aikana sekä HEs 71/1941 Vp laiksi sotatalouden tarkastuksesta.

L laintarkastuskunnasta 23. 12. 1959/518 (HEs 21/1959 Vp lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi) jouduttiin antamaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä mm. siksi, että sen 10 § sisältää muutoksen hallitusmuodon määräämään tehtävien jakoon. Siinä määrätään, että asetuksella annetaan tarkemmat määräykset siitä, minkälaisista säädösehdotuksista laintarkastuskunnan lausunto on hankittava. Perustuslakivaliokunnan 28. 4. 1959 antaman lausunnon n:o 2 mukaan säännös on vastoin HM:n 18 ja 20 — tarkoittanee 28 — §:ää.

Lainsäätäjän oikeutta säätää lailla HM:n 28 §:n mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvista asioista sekä tämän oikeuden perusteluja on käsitelty edellä s. 403 ss.⁵²

Johtopäätöksiä. Edellä esitetty teoreettisluontoinen selvitys perustuu olennaisesti aikaisemmin vallanjakoa koskevassa erityistutkimuksessa saavutettuihin tuloksiin.⁵³

Toimivallan pysyvä muutos, joka puuttuu valtiovallan kolmijakoon sellaisena kuin se on edellä tulkittu, on yleensä edellyttänyt perustuslain muutosta. Hallitusmuodon 95 §:ssä säännelty perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttö on kuitenkin katsottu riittäväksi, mikäli poikkeus perustuslakiin on tilapäinen taikka vähäinen. Dekonstitutionalisointia pysyväksi tarkoitettulla perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyllä lailla on pidetty mahdollisena, vaikka tällaisella lailla on verraten laajaltikin jouduttu puuttumaan esim. kansalaisten perusoikeuksiin.

Erityisen tarkkoja on oltu eduskunnan ja tasavallan presidentin eli juuri itsenäistä, alkuperäistä toimivaltaa käyttävien toimielinten toimivallan pysyttämisessä HM:n 2 §:n edellyttämässä rajoissa, ks. aikaisemman lisäksi s. 594 ja *Kiviojan* ym. lakialoitteen 18/1933 Vp perusteella 17. 11. 1933 hyväksytyn lain vahvistamatta jättäminen. Myös tuomioistuinten toimivaltapiiriä ja niiden itsenäisyyttä on yritetty mahdollisimman tehokkaasti suojella. Mitään epäilystä ei voi olla siitä, että

⁵² Voimakkaan hallitsijavallan kannalla olleet eivät pitäneet tarkoituksenmukaisena, että lainsäätäjä voisi puuttua valtion päämiehen valtaoikeuksiin tälläkään alalla, ks. *Wreden* allekirjoittamaa vastalauseita, *Perustuslakikomitean mietintö* 1 s. 10: »Hallinnollista tietä annettaviin säännöksiin olisi mielestäni vatedeskin luettava sellaiset, jotka tarkoittavat lakien toteuttamista ja voimaan saattamista sekä ne, jotka koskevat hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestämistä ja toimintaa, lain määräämissä rajoissa. Jos eduskunta esitysteitse hyväksyisi säännöksiä hallintovirastojen järjestämisestä ja johtosääntöjä niiden toiminnalle, tulisi eduskunta ehdottomasti sekaantumaan valtion hallintoon, jonka hoitaminen on kuuluva yksinomaan hallitukselle.»

Ks. perustuslakivaliokunnan mietintöön 5/1921 Vp (HEs 8/1921 Vp laiksi metsähallinnon viroista ja palvelustoimista) liitettyä *Estlanderin* ja *von Bornin* allekirjoittamaa II vastalauseita: »Ei myöskään voitaisi virkamiesten nimitysoikeutta siirtää perustuslain muutoksetta eduskunnalle ... Verrattessa tässä kysymyksessä olevia hallitusmuodon säännöksiä, tietenkin 28 ja 65 §:iä, käy selville, miten lainsäätäjän tarkoitus on ollut rajoittaa toiselta puolen eduskunnan, toiselta puolen hallituksen valtaa antaa määräyksiä esityksen lakiehdotuksessa kosketellulla oikeusalalla ... oikeuksien siirto toiselta valtioelimeltä toiselle, milloin tukea ei ole nimenomaisessa säännöksessä tai se ei erityisistä syistä ole katsottava myönnetyksi, voi tapahtua ainoastaan muuttamalla hallitusmuotoa tai poikkeamalla siitä.»

⁵³ Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 59 s.

HM:n 2 § on käytännön valtioelämässä monipuolisesti toteutettu imperatiivi ja elävää valtiosääntöoikeutta.

Lainsäädäntötehtävän osalta vallanjakoperiaate tuntuu olleen vaikeasti ylläpidettävissä. Käytännön ja myös teorian kannalta näyttää kuitenkin aikansa eläneeltä varsinkin *Estlanderin* esittämä tiukka tulkinta, johon on edellä alaviitteiden 18 ja 19 kohdalla viitattu ja jolla esim. HM:n 28 §:n tulkinnassa on ollut selvä ideologinen perusta, nimittäin valtion päämiehen itsenäisen toimivallan säilyttäminen mahdollisimman laajana. Käytännön ja oikeustieteenkin kannalta on nykyoloissa hedelmätöntä pohdiskella enempää, onko lainsäädäntövallan delegaatio perustuslakiemme mukaan lainkaan sallittua vai ei, koska tästä kysymyksestä ei enää liene erimielisyyttä. Varsinaisena ongelmana on, missä laajuudessa HM:n 2 § ja muut lainsäädäntöä koskevat hallitusmuodon säännökset sallivat tai estävät delegoinnin.

D. HM:n 2 § ja lainsäädäntövallan delegaatio

Poliittinen vallanjako. HM:n 1 ja 2.1 § yhdessä sisältävät valtiollisen järjestyksemme keskeisimmän poliittisen periaatteen: Suomi on kansanvaltainen tasavalta, jossa valtiopäiville kokoontunut eduskunta käyttää kansan edustajana valtiovaltaa.

Hallitusmuodon 2 §:n 2—4 mom. toteuttavat organisatoris-funktionaalisesti poliittisen vallanjaon. Ainoastaan kansan välittömästi tai välillisesti valitsemilla valtioelimillä on itsenäistä, yksinomaan perustuslakeihin perustuvaa ja ainoastaan perustuslakien sitomaa toimivaltaa. Näiden elinten — eduskunnan ja tasavallan presidentin — välinen valtasuhde on rakennettu niin, että ne toimivat yhdessä lainsäätäjänä; eduskunta kykenee kuitenkin presidentin kanssa siirtämään itselleen pysyvällä tavalla presidentille hallitusmuodon mukaan kuuluvaa lainsäädännöllistä toimivaltaa, eikä tasavallan presidentin kieltäytyminen estä eduskuntaa yksinkin siirtämästä itselleen tätä toimivaltaa taikka käyttämästä muuta lainsäädäntövaltaa edellyttäen, että eduskunta saa siihen vaaleissa kansalta (fiktiivisen) suostumuksen. Kun maamme perustuslait muihin maihin verraten harvinaisen keskitetysti antavat lainsäädäntötehtävälle tärkeimmän aseman valtion tehtävien joukossa, merkitsee tämä sitä, että eduskunta yksin on viime kädessä oikeutettu saamaan tahtonsa toteutumaan yhteiskuntaelämän perusratkaisuissa. Tasavallan presidentin veto on voitettavissa, hallintoviranomaiset ovat legaliteettiperiaatteen sitomat eikä tuomioistuimilla ole katsottu olevan toimivaltaa tarkastaa lakien perustuslainmukaisuutta.

Useat suomalaiset tutkijat kuten *Purhonen* ja *Suviranta* ovat tähdentäneet sitä, että lainsäädäntö merkitsee itsenäisten oikeusajatusten ilmaisemista. Sama ajatus on tullut esille tutkittaessa täytäntöönpano- ja soveltamisasetuksia. Ulkomailla tällainen käsitys on verraten yleinen. Poliittisen vallanjaon kannalta ei olekaan huomautettavaa, jos epäitsenäistä toimivaltaa siirretään alempiasteisille viranomaisille. Mitä niukemmin säännellään hallintoviranomaisten yleisten oikeussääntöjen antamisvallan käyttöedellytyksiä, mitä ylimalkaisemmin osoitetaan delegoidun lainsäädännön päämäärät ja keinot, sitä voimakkaammin voidaan olettaa, että kysymyksessä on vapaaharkintaisen, asiallisesti sitomattoman, alkuperäisen ja valtiosäännön mukaan lainsäätäjälle kuuluvan toimivallan siirtäminen hallintoviranomaisille eli HM:n 2 §:n vastainen menettely.

Poliittista vallanjakoa toteuttava organisatoris-funktionaalinen vallanjako on järjestetty valtioissa yleensä seuratun kaavan mukaisesti. Suomelle on kuitenkin ominaista, että tasavallan presidentille kuuluu laaja itsenäinen lainsäädäntövalta ei vain lakien täytäntöönpanemiseksi, vaan koko HM:n 28 §:n määräämällä alueella. Parlamentarismin⁵⁴ rinnalla yritetään toteuttaa presidentin laajoja ja oikeudellisesti itsenäisesti⁵⁵ käytettäviä presidentin valtaoikeuksia. Tämän johdosta lieneekin syytä puhua parlamentarismin suomalaisesta lajista,⁵⁶ mikä merkitsee asiallisesti vallanjakoperiaatteen asettamista eräissä asioissa parlamentarismin edelle ja lähentää tosiasiallista vallanjakoa eri valtioelinten kesken Yhdysvaltojen ja Ranskan V tasavallan järjestelmään.

Poliittisen vallajaon perusajatusta on kaikin osin sovellettava maamme valtiosääntöä tutkittaessa. Ennen nykyistä valtiojärjestystä

⁵⁴ Parlamentaarisisessa hallitusjärjestelmässäkkin on tietenkin tietty vallanjako edustuslaitoksen ja valtion päämiehen välillä, ks. *Haurioun* määritelmää parlamentarismista s. 360: »C'est une forme de gouvernement, à base de régime représentatif et de séparation des pouvoirs souple, dans laquelle une collaboration est établie, entre le pouvoir exécutif et le parlement composé de deux chambres, et dans laquelle un contact continuuel est maintenu entre ces deux pouvoirs par l'intermédiaire d'un organe exécutif qui est le cabinet des ministres, lequel partage avec le chef de l'Etat la direction du gouvernement, mais ne peut gouverner qu'en s'assurant la confiance continuele du Parlement, parce qu'il est politiquement responsable devant celui-ci.»

⁵⁵ Ks. *Kastari*, Lm 1960 s. 677, s. 680, s. 683, s. 684 alaviite 13 ja s. 686 alaviite 14 sekä alaviitteessä 56 mainittu teos; *A. K. Ikkala*, Lm 1956 s. 744 s.; *Lindman* s. 38.

⁵⁶ Vrt. *Kairan* ja *Kastarin* tasavallan presidentin itsenäisestä päätösvallasta käymää mielipiteiden vaihtoa, Lm 1941 s. 367 ss.; *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 49–54 ja s. 79–84.

vallalla ollut käytäntö ja tutkijain mielipiteet samoin kuin luonnollisesti käytäntö ja tutkimustulokset nykyisen valtiojärjestyksen voimassa ollessa on arvioitava kriittisesti myös siltä kannalta, ovatko ne sopu-soinnussa poliittisen vallanjaon kanssa.

Mitä lainsäädännöllä HM:n 2 §:ssä tarkoitetaan. Edellä on jo selvitetty (s. 294 ss.), mitkä yhteiskunnalliset tarpeet vaativat yleisyyttä oikeussäännön(a) tunnuksiksi. Suomalaisessa oikeustieteessä ja valtiokäytännössä tarkoitetaan oikeussäännöstä, oikeusohjeesta, oikeusnormista tai laista aineellisessa merkityksessä puhuttaessa tavallisesti juuri yleistä oikeussääntöä, joskin eri mieltä on oltu siitä, onko yleisyys aineellisen lainsäädännön välttämätön vaiko vain tavanomainen ominaisuus. Yleisyyden vaatimus lainsäädäntöelinten harjoittamalle oikeusnormien säätämiseen on luonnollinen sellaisessa valtiossa, missä ns. private bill-lainsäädäntö on tuntematon ja missä perustuslaki määrää vain harvat yksittäistapaukset lailla ratkaistaviksi. Vuonna 1960 julkaistiin asetus-kokoelmassa kuusi sellaista lakia, jotka eivät tunnu täyttävän yleisyyden kriteeriä, vuonna 1961 neljätoista. Miltei kaikissa tapauksissa oli kysymys HM:n 74 §:ssä tarkoitetuista tapauksista eli valtion maa-omaisuuden toisen omaksi luovuttamisesta tai panttaamisesta (ks. s. 393). Yleisyys on siis perustuslain määräämin poikkeuksin myös käytännössä lailla annettujen säännösten ominaisuus.

Vaikkakin pidän valtio-oikeudessamme voimakkaasti korostettua näkemystä vallanjaosta nimenomaan aineellisesti toisistaan erotettavien tehtävien jakamisena valtioelimille yksipuolisena, katson, että HM:n 2 § edellyttää niin käytännössä kuin teoriassa myös aineellisen vallanjaon toteuttamista. Hyväksyn oikeussäännön yleisyyden lainsäädäntöfunktion tunnuksiksi perustuslakien mukaan. Yleisyys ei erota oikeussääntöjä ei-oikeussäännöistä, vaan se erottaa HM:n 2 §:n tarkoittamat aineelliseen lainsäädäntöön kuuluvat toimet muista valtion toimista.

Hallintoviranomaiset antavat runsaasti säädöksiä, jotka ovat yleisiä, mutta jotka karekterisoidaan aineelliseksi lainsäädännöksi vain jos on kysymys delegoidusta lainsäädännöstä tai jos ne yleensä ulottavat välittömän vaikutuksensa myös hallintokoneiston ulkopuolisiin. Tätä käsitystä voidaan tietenkin perustella sillä, että po. säädösten yleisyys ei useinkaan ole riittävä lainsäädäntötoimen yleisyydeksi, koska ne koskevat vain tietyssä vallanalaisuussuhteessa olevia. Tämä muodollinen perustelu ei kuitenkaan tunnu kaikissa tapauksissa pitävältä, koska hallintokoneiston sisäiset säännökset voivat monissa suhteissa olla jopa laajemmalti yleisiä kuin jotkin hallintokoneiston ulkopuolisiin kohdistuvat säädökset. Positiivinen oikeus ja oikeustiede näyttävät joka tapauk-

sessä käsittelevän sellaisia hallinnollisia yleismääräyksiä, jotka eivät ole tarkoitettut vaikuttamaan hallintokoneiston ulkopuolella, oikeudelliselta luonteeltaan hallintotoimin.

Uudistamatta aikaisemmin esitettyä laajaa periaatteellista argumentointia (s. 314—320) totean, että hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten toimivalta on toissijaista, johdettua sekä alkuperäiseen vallankäyttöön verraten epäitsenäisempää päätösten konkretisointia ja yksilöllistämistä. Sellaisilla toimilla, jotka kohdistuvat vain aikaisemmin tehdyn päätöksen konkretisoimiseen, ei poliittisen vallanjaon kannalta ole samaa mielenkiintoa kuin perustuslakiin välittömästi perustuvalla toimella.⁵⁷ Hyväksyn lainsäädäntötoimen tunnusmerkiksi HM:n 2 §:ssä tarkoittamassa mielessä yleisyyden ohella sen, että kysymyksessä on alkuperäinen, välitön ja suoraan perustuslakiin nojautuva itsenäinen vallankäyttö. Tällaista toimivaltaa on sekä eduskunnalla että presidentillä yhdessä kuin myös presidentillä yksin. Sen käyttämiseen voidaan presidentti tai muu hallintoviranomainen valtuuttaa lainsäädäntövallan delegaatiolla.

Alkuperäisyys, samoin kuin yleisyyskin, on suhteellista. Monet lait merkitsevät välittömästi ja kaikki lait tavallaan ainakin välillisesti perustuslakien ja niissä olevien itsenäisten käskyjen, kieltojen ja sallimisten eli itsenäisten oikeusajatuksen toteuttamista, lain konkretisoiminen jakaantuu vuorostaan ehkä useaan säädösportaaseen jne.⁵⁸ Erityisesti on tähdennettävä sitä, että vaikka teoreettisesti oikeussääntö ja myös yleinen oikeussääntö voi olla yhtä hyvin käyttäytymis- kuin organisaationormi eli koskea vain kansalaisia, vain virkamiehiä tai molempia, niin HM:n 2 §:n sääntelemässä positiivisoikeudellisessa vallanjaossa joudutaan ottamaan huomioon myös, keihin normi kohdistuu sekä miten välitön se on ja miten sen sisältö on konkretisoitunut. Näillä perusteilla joudutaan hallintokoneiston sisäiset säännökset yleensä sulke-

⁵⁷ Ks. vielä *Estlander*, 1932 Vp ptk. s. 2086; *Imboden* edellä s. 95.

Blum tutkii tätä kysymystä teoksessaan s. 204—218 mielenkiintoisella tavalla. Ks. erityisesti mitä hän kirjoittaa s. 214 alaviite 33: »Insofern die grundlegenden, grundsätzlichen und primären Normen durch den einfachen Gesetzgeber und lediglich die sekundären Vorschriften durch den Verordnungsrechtssetzer erlassen werden, wird auch dem Zweck der Gewaltenteilung, der Garantierung des Individuums, genüge getan.»

⁵⁸ Mikäli oikeusjärjestys nähdään oikeudellisten ilmiöiden suhteena, sen tulkinta tuntuu näennäisesti vaikeutuvan. Tosiasiallisesti se selkiytyy, koska sellaisenkin tutkijan, joka pitää vaikkapa vallanjakoperiaatetta ennalta käsitteellisesti määrättynä, täytyy kuitenkin palautua käsitteensä tulkinnassa käytännössä reaalisiin oikeussuhteisiin.

maan pois HM:n 2 §:n tarkoittamien lainsäädäntötoimien joukosta ja kieltämään niiltä ainakin pääosiltaan ne oikeudelliset ominaisuudet, joita lainsäädäntötoimet omaavat. Kun tehtäviä jaotellaan aineellisten ominaisuuksien perusteella, on ilmeistä, että mitään ennalta yksityiskohtaisesti vedettävää rajalinjaa ei ole olemassa, koska yleisyys sekä alkuperäisyyttä edellyttävä harkintavallan itsenäisyys muuttuvat monien väliasteiden kautta yksittäistapauksellisuudeksi ja epäitsenäisyydeksi. Rajatapauksen tutkimisen ja käytännön kärsivällisen kartoittamisen kautta on pyrittävä vähitellen selvittämään puheena olevat lainsäädäntötoimen ominaisuudet.⁵⁹

Lainsäädäntötoimelle ei Suomen oikeuden mukaan ole tarpeen asettaa muita tunnusmerkkejä kuin alkuperäinen, itsenäinen harkintavalta sekä yleisyys (ja lain muoto). Nämä tunnusmerkit riittävät toteuttamaan HM:n 2 §:n sisältämän poliittis-funktionaalis-organisatorisen vallanjaon vaatimukset. Monessa maassa lainsäädäntötoimelle tunnusmerkiksi asetettu derogatorinen voima ei ole HM:n 2 §:n tulkinnassa tarvittava ominaisuus, koska lakien ja lakia alempiasteisten säädösten mahdollisesti lakeihin ulottuva derogatorinen voima ei seuraa vallanjako-opin toteuttamisesta, vaan lainsäädännön aineellista ja muodollista lainvoimaa toteuttavista periaatteista.

Oikeussäännön alkuperäisyys, yleisyys ja organisatorinen asema joutuvat useastikin keskenään ristiriitaan.⁶⁰ Tällainen ristiriita on selvittettävä kussakin tapauksessa erikseen. Lain muodossa annettu yksittäistapausratkaisu voi johtua siitä, että asiasta on aikaisemmin annettu laki, että säänneltävään asiaryhmään kuuluu vain yksi tai tiedossa oleva määrä tapauksia, mutta ratkaisu on tärkeytensä ja sille toivottujen vaikutusten vuoksi lainsäätäjän tehtävä, taikka että perustuslaki sisältää asiasta nimenomaisia säännöksiä. Yleisyyden ja harkintavallan alkuperäisyyden näkökohdat syrjäyttävät usein ainakin yhdessä organisatoriset näkökohdat. Tulkinnassa on otettava huomioon, että funktionaalinen ja organisatorinen vallanjako ovat syvimmältään poliittisen vallanjaon toteuttamistapoja.

⁵⁹ Perustuslakivaliokunta on HM:n 61 §:ää tulkitessaan ottanut erääksi kriteeriksi veron suuruuden määräämisperusteet. Määräämisperusteiden tarkkuus on eräissä tapauksissa kytketty sidotun ja vapaan harkinnan eroon. Tästä menettelystä voi saada johtoa myös eroteltaessa alkuperäistä ja johdannaista vallankäyttöä.

⁶⁰ Ristiriita asiallisesti määrättyjen funktioiden välillä on aina oletettavissa, ellei positiivisessa oikeudessa nimenomaan huolehdita siitä, että ei säädetä tällä tavoin ristiriitaisia säädöksiä.

Missä kysymyksissä delegointi on HM:n 2 §:n perusteella kielletty. Varsinainen ongelma on tietenkin, milloin vallanjaosta poiketaan lainsäädäntötehtävän osalta sellaisella tavalla, että se on mahdollista ainoastaan perustuslainsäätämisyksityksessä. Aikaisemmin olen *Rosin* ja *Carré de Malbergin* tavoin korostanut sitä, että kaikki valtion toimivalta, joka ei kuulu perustuslakien mukaan hallinto- tai lainkäyttöviranomaisille, on lainsäätäjän käytettävissä. Tällä on toimivalta kompetenssi-kompetenssinsa perusteella muiden viranomaisten toimivallan järjestämiseen. Sanottu koskee myös lainsäädäntötehtävää, mihin nähden lainsäätäjällä on yleinen toimivalta ja muilla perustuslakien tai delegaation perusteella erityinen toimivalta. Välitöntä valtiovaltaa käyttäessään lainsäätäjällä on oikeus harkintansa mukaan määrätä tiettyä asiaa säännellessään myös toimivallan jaosta säänneltävässä asiassa lainsäätäjän ja hallintoviranomaisten välillä eikä tällaista lainsäädännöllisen toimivallan yksityiskohtaista sääntelyä, joka asiallisesti merkitsee delegointia, voida pitää HM:n 2 §:n vastaisena. Ainakin tältä keskeiseltä osin delegointi on selitettävissä HM:n 2 §:n mukaiseksi toiminnaksi.

Aikaisemmin mainituista syistä on verraten harvoin joutunut nimenomaisesti tutkittavaksi, miten laajalti HM:n 2 § velvoittaa lainsäädäntötehtävien keskittämiseen yksinomaan lainsäätäjälle, so. missä asioissa delegointi ei käy tavallisella lailla. Kun lainkäyttö ja hallinto merkitsevät konkreettisen oikeussäännön antamista, on niitä koskeva tulkinta ollut varmempaa ja tiukempaa kuin tulkittaessa vallanjakoa lainsäädännön osalta. Teoria ja käytäntö näyttävät kuitenkin yhtäläisesti johtavan siihen, että ainakin seuraavissa kysymyksissä lainsäädäntövallan delegoiminen on mahdollista ainoastaan perustuslainsäätämisyksityksessä, koska delegointi on vastoin HM:n 2 §:ää:

— kyseessä on kokonaisen oikeusalan sääntelyn siirtäminen lain piiristä alemmanasteisen säädöksen varaan, sekä

— delegointi merkitsee puuttumista perustuslailla turvattuihin kansalaisten perusoikeuksiin ja muutoinkin perustuslaeissa erityisesti järjestettyihin oikeussuhteisiin.⁶¹

Kokonaisen oikeusalan siirtämiskysymyksessä antavat osviittoja L käyttöpuun mittaustoimesta vientikaupassa 23. 12. 1955/545 sekä L luottoehdoista vähittäismaksukaupassa 21. 12. 1962/622. Kokonaisella

⁶¹ Ks. perustuslakivaliokunnan 14. 1. 1958 antamaa lausuntoa 9/1957 Vp (HEs 132/1957 Vp). Samoin *Kastari*, Lausunto 14. 3. 1955 s. 10; *Merikoski*, Lausunto 10. 9. 1946; *Ahla*, P.M. s. 88 s.

oikeusosalalla ei tarkoiteta edes niin laajaa oikeusalaan kuin siviili- tai rikosoikeus, vaan tietyn oikeudellista sääntelyä vaativan asiaryhmän sääntelyn siirtämistä asiallisesti kokonaisuudessaan avolailla (ks. s. 335 s.). Selostus perustuslakivaliokunnan käytännöstä HM:n 61 §:ää tulkittaessa (s. 524 s.) osoittaa, että valiokunta on alkanut kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko siirrettävä toimivalta alkuperäistä ja vapaa-harkintaista. Kokonaisen oikeusalan siirtämisen kiellosta voidaan näin ollen puhua vain sillä edellytyksellä, että siirrettävä toimivalta on alkuperäistä toimivaltaa.

Perusoikeudet ja muutoin perustuslailla turvatut ja järjestetyt oikeussuhteet ovat sinänsä turvatut muutakin puuttumista kuin delegointia vastaan, joten niihin nähden delegointi on vain eräs mahdollisista perustuslaillisen järjestyksen loukkaamistavoista. Tästä johtuu, että myös delegointiin nähden voidaan tässä yhteydessä soveltaa samanlaisia kriteerejä kuin po. oikeuksien suojaan muulloinkin. Delegointi voi olla mahdollista, jos poikkeus on tilapäinen ja/tai vähäinen, varsinkin jos oikeussuojakeinoista ja korvauksesta on huolehdittu. Tässä yhteydessä on erityisesti otettava huomioon loukkauksen alaiseksi joutuvan säännöksen asema valtiosäännössämme.

Perustuslakivaliokunta on jonkin kerran viitannut ns. valtiosäännön keskeisiin periaatteisiin, jotka lähemmin tutkittaessa ovat osoittautuneet asiallisesti sellaisiksi, että ne voidaan lukea ryhmään »perustuslaeissa järjestetty oikeussuhde tai toimivalta». Joidenkin periaatteiden asettaminen erityisasemaan johtaisi helposti siihen, että perustuslakien säännökset luokiteltaisiin *Schmittin* esittämän tavoin (s. 374) kahteen ryhmään, joista vain toiseen ryhmään kuuluvat säännökset nauttivat korotettua muodollista suojaa. Olen suhtautunut torjuvasti tällaiseen luokitteluun. Positiivisoikeudelliset valtiosääntöperiaatteet tulevat mielestäni huomioon otetuksi, kun tulkinnassa annetaan merkitystä säännöksen asemalle valtiosäännössä.

Tällainen menettely saattaa ensi alkuun tuntua kasuaaliselta, koska kriteerit ovat hyvin ylimalkaiset. Sovellettaessa tiettyjä kriteerejä jatkuvasti ja johdonmukaisesti alkaa kuitenkin toisaalta selvitä kriteerien sisältö yksityiskohtaisesti, toisaalta aikaisemmat tapaukset ovat tulkin-nassa apuna. Oikeustieteen tehtävänä on tapausten analysoinnilla yrittää selvittää po. kriteerien sisältö ja käytännön tapausten merkitys. Toistaiseksi on HM:n 2 §:n tulkinnasta lainsäädännön osalta löydetävissä vain muutamia tapauksia valtiokäytännöstä, mutta se ei estä seuraamasta edellä selostettua menettelyä, joka läheisesti muistuttaa Yhdysvalloissa käytettyä policy and standards-oppia. Pidän perustuslakiva-

liokunnan II maailmansodan jälkeen asteittaisesti varmistuvaa HM:n 2 §:n samoin kuin HM:n 6, 61 ym. pykälien tulkintaa tiettyjen pysyvien kriteerien perusteella merkittävänä edistysenä näiden pykälien selvittämistehtävässä.⁶² Myöhemmästä tuonti- ja vientikieltoja koskevasta esityksestä käy ilmi, miten vähän 1920- ja 1930-luvulla kiinnitettiin huomiota esim. laajamittaiseen delegaatioon ja miten summittaisesti sen perustuslain mukaisuutta tutkittiin.

HM:n 2 § on hyvin yleinen sääntö ja hallitusmuodossa on monia säännöksiä, joissa yksityiskohtaisemmin määrätään asiasta säädettäväksi lailla. Delegaation kannalta ovat ehkä mielenkiintoisimmat HM:n 16 ja 61 §, joihin seuraava selvitys on käytännöllisistä syistä rajoitettava.

2. HALLITUSMUOTO MÄÄRÄÄ ASIASTA SÄÄDETTÄVÄKSI LAILLA.

A. Hallitusmuodon 16 §

HM:n 16 § kuuluu seuraavasti:

»Mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä.»⁶³ Suomi julistettiin sotatilaan 30. 11. 1939/441. Sotatila oli keskeytyksittä voimassa sen lakkauttamiseen 26. 9. 1947/700.

Sotatilalaissa ei kuitenkaan määrätty yksityiskohtaisesti kaikista rajoituksista kansalaisten yleisiin oikeuksiin, vaan näitä asioita koskevien säädösten antamisvaltaa delegoitiin. Lain 7 §:n mukaisesti, sellaisena kuin se on alkuperäisessä muodossaan, »sota-aikana määrättäköön asetuksella painokirjoitusten julkaisemisen sekä posti-, lennätin-, puhelin-, radio- ja muiden tiedotuslaitosten käytön valvomisesta.» Lain 10 §:n mukaan (L 29. 9. 1939/297) voidaan asetuksella sota-aikana tarpeen mukaan rajoittaa oikeutta kulkea paikkakunnasta toiseen sekä oikeutta

⁶² Ks. *Kastarin* selostusta kehityssuuntauksista, *Lausunto* 13. 10. 1959 s. 93.

⁶³ Missä määrin po. lain säätäminen heijastelee eri puolueiden luottamusta maamme valtiosääntöön ja sen tasapuolisuuteen ks. *Vilho Tervasmäki*, *Eduskuntaryhmien kannanotot ja jarrutusmenetelmät lakia sotatilasta vv. 1922—1930 käsiteltäessä*, *Politiikka* 1962 s. 166 ss.

⁶⁴ En puutu siihen kysymykseen, oliko tarkasti ottaen laillista pitää sotatilaa voimassa jatkuvasti lähes kahdeksan vuotta.

oleskella sotilaallisesti tärkeillä paikkakunnilla tai alueilla. Lain 29 §:n mukaan (L 4. 11. 1939/383) valtioneuvostolla on valta sota-aikana ryhtyä erittäin laajoihin säännöstelytoimenpiteisiin. Sotatilalain 33 §:n (L 29. 9. 1939/297) nojalla valtioneuvosto voi sota-aikana, jos olosuhteet niin vaativat, antamalla yleisiä määräyksiä tai yksityisissä tapauksissa hakemuksesta myöntää poikkeuksia työaikaa ja muita työoloja koskevista säännöksistä, ei kuitenkaan lapsiin nähden. Sotatilalakiin sisältyy monia muitakin delegointimahdollisuuksia.

Ennen sotatilalain muuttamista vuonna 1940 (2. 3. 1940/75) voimassa olleen sanamuodon mukaan voitiin ajatella HM:n 16 §:n määräyksen rajoitusten säätämisestä lailla tulevan ainakin sillä tavalla toteutetuksi, että tietyistä lain nojalla annetuista säädöksistä oli annettava lakiesitys eduskunnalle. Lain muutos järjesti kuitenkin sotatilalain nojalla annettujen säädöksen valvontatavan uudelleen ja antoi niille eduskunnan tarkastuksesta ja sen jälkeen säädöksen antajan harkinnasta riippuvan pysyvyyden (ks. VIII. 1.).

Käsiteltäessä edellä mainittua muutosta tarkoittavaa HEs 1/1940 Vp laiksi sotatilasta annetun lain muuttamisesta *Estlander* liitti perustuslakivaliokunnan mietintöön 1/1940 Vp vastalauseen. Hän huomautti, että hallituksen esitys tarkoitti sellaisten yleisten rajoitusten antamista perusoikeuksiin asetuksella, joista HM:n 16 §:n mukaan voitiin säätää vain lailla. Sotatilalain 40 §:n muutosehdotuksesta kävi vielä ilmi, että tarkoitetut asetukset jäivät voimaan, ellei eduskunta niitä kumonnut.

Ehdotettu menettely oli *Estlanderin* mukaan poikkeus HM:n 16 §:stä. Esitettyä sotatilalain muutosta ei voitu pitää sellaisena lakina, jolla esim. sotatilalain 30 §:ssä tarkoitetut rajoitukset kansalaisten yleisiin oikeuksiin vahvistettaisiin, vaan nuo rajoitukset tulisivat vahvistetuksi hallituksen sotatilalain nojalla antamilla asetuksilla, jotka lisäksi kävisivät voimaan heti asetuksen tultua julkaistuksi. »Eduskunnalla ei kuitenkaan H.M:n 16 §:n nojalla enempää kuin muullakaan perusteella ole valta siirtää hallitukselle oikeutta asetuksella antaa sellaisia määräyksiä, jotka on annettava lailla ja siis aikaansaattava lainsäädäntötietä eduskunnan omalla välittömällä myötävaikutuksella. Sanotusta seuraa siis, että esityksen lakiehdotus voidaan hyväksyä vain VJ:n 67 §:ää soveltamalla... Käsitelmäni mukaan ei myöskään ole voitu esityksen tueksi vedota niin tärkeisiin ja merkityksellisiin todellisiin syihin, että ne tekisivät perustelluksi poikkeamisen... perustavaa laatua olevista perustuslain säännöksistä.»

Estlanderin kantaan ei kiinnitetty suurempaa huomiota;⁶⁵ sodan pauhatessa ei oikeudellisilla argumenteilla ollut samaa kantavuutta kuin rauhan aikana. *Kastari* näyttää tunnustavan Estlanderin mielipiteen oikeaksi lausuessaan, että »olisi poikkeuksista kansalaisten perusoikeuksiin sodankin aikana HM:n 16 §:n mukaan oikeastaan säädettävä lailla.»⁶⁶ Samalla kannalla lieenee *Puhakka*, jonka mukaan Suomen oikeus ei tunne hätätila-asetuksia, vaan HM:n 16 §:n edellyttämät säännökset on säädettävä muodollisina lakeina.⁶⁷

Vastakkaisella kannalla⁶⁸ ovat *Erich*, *Kaira* ja *Ahla*. *Erich* huomautti v. 1925, että jos *Puhakka* olisi todella seurannut käytäntöä, hän olisi havainnut tuohon aikaan kauan valmistellusta sotatilalainsäädännöstä ydinkohdan: hallituksella olisi tietyissä poikkeuksellisissa oloissa valta antaa asetustietä säännöksiä, jotka erittäin tuntuvasti koskisivat kansalaisten perustuslaissa turvattuja oikeuksia. *Erich* huomautti kyllä siitä, että hallitusmuodossa ei puhuta asetuksista vaan ainoastaan laista, ja jatkoi: »En vähääkään epäröi lausuessani, että mainitut lakiehdotukset, jotka siis ovat ilmeisessä ristiriidassa tekijän opin kanssa, ovat mainituksa suhteessa lainmukaiset.»⁶⁹ *Erich* viittasi myös siihen, että vaikka HM:n 65.1 §:n mukaan eläkeoikeudesta on säädettävä lailla, L valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen (30. 12. 1924/323) 2 § sisälsi valtuuden säätää asetuksella ikärajan suhteen lain yleisestä säännöstä poikkeavia erikoismääryksiä.

Erich ei voinut ymmärtää *Puhakan* kantaa muulla tavalla kuin oletamalla, että *Puhakka* oli sekoittanut keskenään oikeusalan siirtämisen ja lainsäädännöllisen valtuutuksen. »On tietysti aivan ilmeistä ja riidatonta, että jos kerran perustuslaki vaatii jostakin asiasta lailla säädettäväksi, niin kysymyksessä olevaa oikeusala ei ilman perustuslainmuutosta voida yleisessä muodossa 'siirtää' ns. hallinnollisen lainsäädännön piiriin, mutta toista on se, että laki voi valtuuttaa hallituksen antamaan säännöksiä joistakin seikoista, joita se ilman valtuutusta ei olisi voinut

⁶⁵ *Estlander* joutui tekemään muitakin samankaltaisia vastalauseita, ks. perustuslakivaliokunnan mietintöön 119/1942 Vp liitetty vastalause (HEs 144/1942 Vp laiksi sotatilasta annetun lain muuttamisesta).

⁶⁶ Ks. Lausunto 14. 3. 1955 s. 11 alaviite 4.

⁶⁷ Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus s. 104.

⁶⁸ Ks. *Erich*, DL 1925 s. 383 s.; *Kaira*, Lm 1944 s. 56 vedoten moniin auktoriteetteihin oikeuskansleria ja perustuslakivaliokuntaa myöten.

Samalla kannalla on myös *Ahla*, P.M. s. 88 s.

⁶⁹ *Erich*, DL 1925 s. 383 s. Samoin *Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1921: 3* s. 22.

omin lupinsa antaa. Valtuutuksen nojalla annetulla säännöksellä on tästä huolimatta niin sanoakseni varsinainen kotipaikkansa yleisessä lainsäädännössä», lausui Erich.⁷⁰

Puhakka puolestaan kiisti sekoittaneensa käsitteitä.⁷¹ Hän huomautti, että hänen kantansa tukena on lain selvä sanamuoto. Jos käytäntö pyrki laajentamaan lainsäädäntövaltuutuksen alaa yli hallitusmuodon nimenomaisten säännösten siitä, että joistakin asioista on säädettävä lailla eikä asetuksella, se merkitsi poikkeusta HM:n säännöksistä. — Erich vastasi inttämällä edelleen, että Puhakka ei tahtonut myöntää sanottavaa sijaa todelliselle lainsäädäntövaltuutukselle sekä että Puhakan kanta oli tieteisopin ja käytännön kannalta ehdottomasti torjuttava.⁷²

Erichin argumentoinnissa lienee alku siihen oppiin, jonka mukaan kokonaisen oikeusalan sääntelyn delegoimista on arvosteltava toisin kuin yksittäistapauksellista delegointia. Erichin kanta on pikemmin varma ja jyrkkäsävyinen kuin teoreettisesti perusteltu. Se perustuu operoimiseen epämääräisellä ja perin harvinaisella kokonaissiirron käsitteellä, joka asetetaan lainsäädännöllisen valtuutuksen vastakohtaksi. Erich ei tee täysin selväksi, ovatko kokonaissiirto ja lainsäädännöllinen valtuutus oikeudelliselta luonteeltaan samanlaisia vaiko erilaisia toimia eikä tarkastele kokonaissiirron ja dekonstitutionalisaation tai delegalisaation välistä suhdetta, josta ks. s. 585. Tuntuu myös siltä, ettei hän riittävän ponnekkaisesti erota toisistaan delegaatiota sellaisissa asioissa, joista hallitusmuoto määrää säädettäväksi lailla, monista muista delegaatiotapauksista. Erichin kannan mukainen tulkinta pääsi kuitenkin vallalle eikä ole mitään aihetta katsoa jälkikäteen perustuslain vastaiseksi sellaista tulkintaa, jota on johdonmukaisesti oikeustieteen

⁷⁰ Erich, DL 1925 s. 384.

⁷¹ Ks. Puhakka, DL 1926 s. 18.

⁷² Ks. Erich, DL 1926 s. 23.

Erichiin liittyen on myös Ahla, PM s. 85 ja 88 s. halunnut tehdä eron jonkin oikeusalan lain piiristä siirtämisen ja lainsäädännöllisen valtuutuksen välillä. Jos perustuslaki määrää jostain asiasta säädettäväksi lailla, koko asiaryhmän siirtäminen hallinnollisilla säädöksillä järjestettäväksi merkitsisi kiellettyä toimivallan siirtoa, joidenkin asiaryhmään kuuluvien asioiden määrääminen hallinnollisilla säännöksillä järjestettäväksi taas sallittua lainsäädännöllistä valtuutusta. — Tällaisen eron tekeminen lainsäädäntövallan siirtämisen ja valtuutuksen välillä on tarpeetonta verbaalista erottelua. Kummassakin tapauksessa on kysymys lainsäädännöllisestä valtuutuksesta eli kompetenssin siirrosta, ja ongelmana on vain sen sääntämisjärjestys. Erichin tapa käsittää asia johtaisi laajan delegaation sallimiseen. Vrt. Puhakan terminologiaan, Laki ja asetus s. 117.

silloisen yleisen kannan mukaisesti sota-aikana noudatettu. Uusi ja tiukentunut tulkinta delegaatiokysymyksissä ei ole voinut koskea sotatilalakia, jota ei ole vuoden 1947 jälkeen sotatilan lakattua käytännössä sovellettu.

Kun 1950-luvulla alettiin delegaation laajuutta valtiosäännön kannalta tutkia, saatettiin ensi alkuun vedota sotatilalakiin osoituksena siitä, että delegaatio laajassa mitassa on sallittu, vaikka hallitusmuoto määrää asiasta säädettäväksi lailla. Tällaiset viittaukset näyttävät nyt loppuneen. Vallanjako-opin tulkitseminen edellä selostetulla tavalla sekä HM:n 61 §:n tutkiminen ja tulkitseminen siten kuin seuraavilla sivulla esitetään ovat osoittaneet, että Erichin ym. teoreettisesti heikosti perusteltu kanta ei ole ajan mittaan kestänyt. HM:n 16 §:n soveltamisesta ei toistaiseksi kuitenkaan saada lähempää selvitystä siitä, miten tiukasti hallitusmuodon sanonta lailla säätämisestä olisi toisen maailmansodan jälkeen selkiytyneen käsityksen mukaisesti tulkittava, vaan on seurattava HM:n 61 §:n tulkintaa. Jos sotatilalain delegaatiovaltuudet tulisivat tällä hetkellä uudelleen perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi, niitä jouduttaisiin luultavasti tärkeiltä osin pitämään perustuslain vastaisina. Mietinnössään 75/1949 Vp (HEs 82/1949 Vp käyttöpuun mittaustoimesta vientikaupassa) perustuslakivaliokunta pitää delegointia sotatilalaissa perustuslainmukaisuuden kannalta arveluttavana. Perustuslakivaliokunnan 16. 3. 1948 antamassa lausunnossa n:o 7 (HEs 147/1947 Vp laiksi sotaväen rikoslain 147 §:n muuttamisesta) todetaan, että HM:n 16 §:n mukaan rajoitukset on säädettävä tavallisella lailla. Valtuuksia rajoitusten antamiseen ei voida siirtää tavallisella lailla. Jos toimivaltaa HM:n 16 §:n mukaisista rajoituksista määräämiseen halutaan siirtää, on käytettävä perustuslainsäätämisjärjestystä. »Jollei mainittua järjestystä noudateta, on rajoitusten sisältö olennaiselta osaltaan määriteltävä itse laissa, ja vain oikeus täytäntöönpanon luonteiseen yksityiskohtaisten määräysten antamiseen voidaan siirtää muulle viranomaiselle.»

Lainvalmistelukunnan julkaisussa 1921: 3 s. 22 lausuttiin mm., että käytännöllisistä syistä olisi sotatilalaissa valtuutettava hallitus antamaan valtioneuvoston päätöksellä kansalaisten yleisiä oikeuksia rajoittavia säännöksiä sekä muita mahdollisia rajoituksia. Ajatus näitä kysymyksiä koskevan toimivallan delegoimisesta esiintyi kaikissa hallituksen esityksissä sotatilasta ym. (HEs 27/1922 Vp, 7/1924 Vp, 52/1928 Vp ja 66/1929 II Vp). Lakiesitysten johdosta antamissaan lausunnoissa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus (ks. HEs 27/1922 Vp) sekä perustusvaliokunta eivät puuttuneet delegointikysymykseen eivätkä näytä

epäilleen delegoinnin perustuslainmukaisuutta, vaikka lausunnot ja mietinnöt olivat verraten yksityiskohtaisia. Ei myöskään vastalauseissa, jotka liittyivät perustuslakivaliokunnan mietintöihin, käsitelty asiaa. Onpa mahdollista, että vastalauseessa suositellaan laajaa delegointia, ks. *Kuokkasen*, *Malmivaaran* ja *Y. W. Puhakan* allekirjoittamaa vastalauseetta I perustuslakivaliokunnan mietintöön 2/1930 Vp, HEs 66/1929 II Vp. Kaiken aikaisemmin esitetyn perusteella on kuitenkin tultava siihen lopputulokseen, että 1920- ja 1930-luvulla seurattu käytäntö, jonka mukaan kansalaisten yleisten oikeuksien rajoittamista koskevan toimivallan delegoiminen sotatilalaissa olisi rajoituksitta mahdollista, ei ole tätä nykyä vallalla olevan tulkintatavan mukainen eikä sitä enää ole seurattava.

HM:n 16 § määrää myös, että mitä Suomen kansalaisen yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sotapalveluksessa oleviin nähden ovat välttämättömiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen varamies on antanut päätöksen 11. 4. 1964/1132, joka koskee HM:n 16 §:n tämän osan tulkintaa. Korppraali L. H. H. palveli asevelvollisena Uudenmaan prikaatissa. Ollessaan komentajana aliupseerikouluun hän ajatteli julkaista ydinasekysymystä filosofiselta kannalta käsittelevän kirjoituksen »Kapitulation eller försvar» teoksessa »Kampanjen för nukleär nedrustning», minkä eräs ruotsinkielinen ylioppilasjärjestö julkaisi, mutta toisen nimisenä. Korppraali H. toimitti kirjoituksen esimiehilleen tarkastettavaksi. Nämä kielsivät sen julkaisemisen Suomen puolueettomuuspolitiikan vastaisena niin kauan kuin H. oli puolustuslaitoksen palveluksessa vakinaisessa väessä. H. katsoi päätöksen olevan HM:n vastainen ja saattoi asian oikeusasiamiehen tietoon.

Tutkimuksessa ilmeni, että puolustuslaitoksen palveluksessa olevien oikeudesta kirjoittaa ja antaa tietoja sanomalehdille ja muille julkaisuille oli annettu määräyksiä pääesikunnan käskylehdessä sotien jälkeen vuosina 1947, 1949 ja 1950. Määräykset oli uudistettu vuonna 1957. Siihen asti voimassa ollut ehdoton kiello ilman etukäteen annettua lupaa julkaista sotilaallisia ja poliittisia kysymyksiä käsitteleviä kirjoituksia oli kumottu. Uusien määräysten mukaan, jotka oli julkaistu pääesikunnan käskylehdessä 1/1957, oli po. kirjoitusten julkaiseminen ilman etukäteen hankittua lupaa sallittua, mutta jos kirjoittaja oli epävarma, hän sai toimittaa kirjoituksen pääesikunnan tarkastettavaksi. Poliittisia kysymyksiä koskeviin kirjoituksiin ja suullisiin esityksiin oli kuitenkin aina hankittava pääesikunnan lupa. Pääesikunta katsoi, että koska lainsäädännössä oli useissa kohdin edellytetty, ettei vakinaisessa

palveluksessa oleva henkilö saa julkaista poliittisia ja muita arkaluontoisia kysymyksiä koskevia kirjoituksia, tarkoitetut määräykset eivät olleet perustuslain vastaisia.

Oikeusasiamiehen varamies lausui päätöksessään mm.: »Vakinaisessa palveluksessa olevan asevelvollisen oikeudellista asemaa, hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan, harkittaessa lähtökohtana ei voi olla lain tulkintametodi, jonka mukaan sallittua on kaikki se, mitä nimenomaisilla kirjoitetun lain säännöksillä ei ole kielletty. Päinvastainen, oikeaksi katsomani tulkintametodi, joka perustuu oikeusanalogian käyttöön ja jossa siten asevelvollisen oikeuksia ja velvollisuuksia määriteltäessä otetaan huomioon puolustuslaitoksen ja siinä palvelemisen tarkoitus sekä ne johtavat periaatteet, joille puolustusvoimia koskeva lainsäädäntö rakentuu, voidaan johtaa sekä sotaväen järjestyssäännön I luvun säännöksistä että myös sotilasvalan kaavasta ja niistä sisäpalvelusohjesääntöön liitetyistä käyttäytymisohjeista, jotka on opetettava jokaiselle asevelvolliselle hänen palvelusaikanaan.

Tältä pohjalta lähdetessä on todettava, että sotilaallisen kurin käsitteeseen ja siten sotilaan palvelusvelvollisuuksiin kuuluu myös se, että asevelvollinen ainakin palvelusaikanaan vakinaisessa väessä välttää kaikkea sellaista toimintaa, joka on ristiriidassa puolustuslaitoksessa vallitsevana pidettävän hengen ja tämän laitoksen tarkoitusten kanssa.

Ilmeistä on, että sellainen suullinen tai kirjallinen esitys, jossa pohditaan kysymystä, onko sodan aikana parempaa ja edullisempaa antautua viholliselle kuin puolustaa maataan, sotii puolustuslaitoksen oikeata henkeä ja tarkoituksia vastaan ja on tässä tapauksessa ristiriidassa myös sotaväen rikoslain 69—73 §:stä johdettavissa olevien käyttäytymisnormien kanssa

Edellä esitetyn pohjalta on ratkaistava myös kysymys siitä, onko vakinaisessa palveluksessa olevalla asevelvollisella katsottava olevan sama oikeus politiikan ja nimenomaan ulkopoliitiikan alaan kuuluvien tai sitä sivuavien mielipiteiden esittämiseen kuin muillakin kansalaisilla. Riidatonta on, että meillä jo itsenäisyytemme alkua ajoilta lähtien on noudatettu sitä oikeusanalogian tietä mm. valtiopäiväjärjestyksen 7 §:stä ja sotaväen rikoslain 147 §:stä johdettavissa olevaa periaatetta, että puolustuslaitos voidakseen täyttää tarkoituksensa on pidettävä poliittisen, nimenomaan ulkopoliittisen toiminnan ulkopuolella. Edellä selostetut, ulkopoliittista kirjoittelua rajoittavat määräykset, jotka puolustuslaitoksessa nykyään ovat noudatettavina, perustuvat tähän oikeana pitämään vakiintuneeseen käsitykseen ...»

Edellä selostetuilla perusteilla oikeusasiamiehen varamies katsoi, että puolustuslaitoksen viranomaiset eivät ole menetelleet lain tahi virkavelvollisuutensa vastaisesti ja että po. pääesikunnan määräykset eivät ole voimassa olevien perustuslakien tahi muiden lakien vastaisia, minkä vuoksi asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin. — Päätos on muodollisesti heikohkosti kirjoitettu, niinpä päätöksen tekijä sanoo johtavansa tulkintametodin sotaväen järjestyssäännöstä, sotilasvalan kaavasta ja sisäpalvelusohjesäännön määräyksistä.

Lopputulokseen nähden olen kaikilta osin asiallisesti samaa mieltä kuin oikeusasiamiehen varamies. Vakavia huomautuksia on kuitenkin esitettävä niitä tulkintatapoja vastaan, joita päätöksessä on käytetty. Ongelmahan on seuraava: vaatiiko HM:n 16 § välttämättömästi, että lailla säädetään rajoituksia Suomen kansalaisten yleisiin oikeuksiin myös sotäpalveluksessa oleviin nähden, onko sellaista lakia olemassa, ja ellei ole, onko alempiasteisten säädösten katsottava olevan tarkoitukseen riittäviä?

Päätöksessä perustellaan kannanottoja sotaväen rikoslailla, joka on säädetty ennen nykyisin voimassa olevaa hallitusmuotoa, sekä hierarkisesti lakia alempiasteisilla säädöksillä. Siinä sovelletaan perusoikeusjärjestelmäämme sopimatonta tulkintametodia aivan kuin erityistä vallanalaisuussuhdetta koskevat säädökset olisivat primäärisiä ja oma-peräisiä, hallitusmuodon säännöksistä riippumattomia. Mitä tulee oikeusanalogian käyttöön, viittaa vain Nyliberala Studentförbund-yhdistyksen hallituksen allekirjoittamaan kirjoitukseen, joka on julkaistu Hufvudstadsbladetissa 6. 6. 1964: »Rättsanalogin, vars tillämpning i de flesta kulturländer anses tvivelaktig, kan komma ifråga endast i det fall att skriven lag inte ger besked om gällande rättsnormer. I Regeringsformen § 16, som även gäller tryckfriheten, stadgas följande ...»

Tarkoitettussa päätöksessä on jätetty käyttämättä tilaisuus sen seikan yleiseen selvittämiseen, miten toisaalta HM:n 16 §:n asettamat vaatimukset sekä toisaalta käsitys ns. erityisestä vallanalaisuussuhteesta ovat yhteen sovitettavissa. Käytetty tulkintametsodi ei myöskään ole sopuisuinnussa sen kansalaisten perusoikeuksien suojaa korostavan tulkintatavan kanssa, jota eduskunta on toisen maailmansodan jälkeen pyrkinyt johdonmukaisesti noudattamaan. Kun Saksan liittotasavallan puolustusvoimissakin ollaan luopumassa erityisen vallanalaisuussuhteen tiukasta tulkinnasta vastoin perusoikeuksia, näyttää siltä, että Suomessa ollaan perustuslaillisen koulukunnan luomaa erityistä vallanalaisuussuhdetta säilytettäessä paavillisempia kuin paavi itse.

Ellei positiivisoikeudellisia lakitason normeja ole löydettävissä oikeusasiamiehen varamiehen päätöksen tueksi, on se perustettavissa lakitasoiseen tapaoikeuteen sekä implisiittiseen sotaväen rikoslain säännösten hyväksymiseen perusoikeusjärjestelmän mukaisiksi. Ilmeiseltä kuitenkin näyttää sen perusteella, mitä HM:n 16 §:n tulkinnasta on edellä lausuttu, että asian järjestäminen lainsäädäntötoimella olisi tarpeen.

B. Hallitusmuodon 61 §

Historiikkia. Ennen maamme itsenäistymistä voimassa olleen budjettioikeuden eräänä keskeisenä periaatteena oli se, että hallitsija sai käyttää voimassa olevien säännösten mukaan valtiolle tulevia tuloja, mutta uusien tulojen hankkiminen oli riippuvainen säätyjen tahdosta ja suostumuksesta.⁷³ Tästä periaatteesta oli kaksi poikkeusta: hallitsija määräsi yksin tulleista⁷⁴ ja vuoden 1772 HM:n 45 §:n nojalla hänellä oli oikeus määrätä sota-ajaksi ylimääräisiä veroja.

Ministerivaltiosihteeri *Aleksanteri Armfelt* antoi keisarin hyväksymiä budjettioikeutta koskevia ohjeita sille komitealle, joka v. 1865 antoi mietinnön perustuslakien uudistamisesta. Säätyjen oma itseverotusoikeus tuli säilyttää, mutta sitä oli laajennettava mm. siten, että säädyt ja hallitsija yhdessä määräävät tulliverotuksen yleiset perusteet ja keisari yksin kaikkien tullimaksujen suuruuden.⁷⁵ Komitean mietintöön sisältyivät mm. seuraavat säännösehdotukset:

»48 §. Beskattningsrätten utöfvas af Finlands Ständer vid allmän landtdag; och må icke, utan Ständernas fria vilja och samtycke, några nya pålagor, gärder eller utskrifningar af penningar eller varor fordras eller uppbäras, så framt icke landet blifver hemsökt med krig . . .»

»49 §. Kejsaren och Storfursten ensam tillkommer dock att bestämma: de afgifter, som skola erläggas för begagnande af kronan tillhöriga kommunikationsmedel och andra allmänna anstalter; beloppet af ersättningen för begagnadet af allmänna inrättningar och anstalter . . .»

⁷³ Ks. *Hakkila* s. 257—260; *Perustuslakikomitean mietintö* 5 s. 9.

⁷⁴ Ks. HEs 4/1917 II Vp laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista; *Perustuslakikomitean mietintö* 5 s. 11. Tulleja koskeva poikkeus saa selityksensä siitä, että tullitaksaa pidettiin aikaisemmin pääasiallisesti keinona tavarain hintain järjestämiseksi kotimaan teollisuudelle edullisiksi. Kun vuoden 1772 hallitusmuodossa ei ollut asiasta säännöstä, noudatettiin sitä tulkintaa, että tullitaksan päättäminen oli yksin hallitsijan asia.

⁷⁵ Ks. *Grotenfelt*, osasto *Handlingar* s. 3 ja s. 7.

Mechelinin senaatin esittämässä ehdotuksessa oli myös vastaavanlaisia säännöksiä, ks. 60 §: »Uutta veroa alköön määrättäkö, alköön myöskään entistä veroa korotettako tai muutoin muutettako tahi määrääjaksi myönnettyä veroa sen ajan sivu kannettako muuten kuin kansaneduskunnan suostumuksella, jonka mukaisesti asiasta annetaan laki.»⁷⁶ Tämän määräyksen tuli koskea myös tulliverotusta venäläistä alkuperää olevien tavarain tulleja lukuunottamatta.

Seuraavan eli 61 §:n mukaan hallitsija olisi määrännyt maksut valtion laitosten käyttämisestä.

Mikään edellä selostetuista ehdotuksista ei päässyt toteutumaan. Vasta lailla Suomen valtiotalouden oikeusperusteista 17. 4. 1919/77 valtion taloutta koskevat pääperiaatteet muutettiin nykyiselleen. Lain 1.1 §:n määräys oli samanlainen kuin nykyisin voimassa olevan hallitusmuodon 61.1 §: »Verosta, myöskin tulliverotuksesta, säädetään lailla, määräämättömäksi tai määrääjäksi. Sama olkoon voimassa entisen veron muuttamisesta tai lakkauttamisesta sekä yleisistä rasituksista.»

Ennen vuotta 1919 hallitsija vahvisti taloudellisen lainsäätämisvaltansa perusteella useimmat maksut sekä määräsi valtion tuloa tuottavan omaisuuden hoidosta. Tässäkin suhteessa tapahtui muutos.⁷⁷ Suomen valtiotalouden oikeusperusteista annetun lain 2 § vastasi näin kuuluvaa HM:n 62 §:ää: »Lailla vahvistetaan valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavien maksujen, niinkään niiden maksujen yleiset perusteet, joita on suoritettava postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä.» — Veroista ja maksuista päätettiin vastedes säätää edus-

⁷⁶ Ks. *Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys* s. 35.

Myös Weissenbergin komitean hallitusmuotoehdotuksen 68 §:n mukaan säätyjen tuli käyttää itseverotusoikeutta. Ilman niiden suostumusta ei uusia tai lisätyjä rasituksia, veroja tai maksuja olisi saanut asettaa. Jos sota syttyi, keisari olisi voinut näissä kysymyksissä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin. Keisarin tuli kuitenkin yksin vahvistaa tullitaksat ja maksut, joihin nähden hallitsijalla oli vanhastaan tämä oikeus.

⁷⁷ Ks. *Perustuslakikomitean mietintö* 5 s. 12. Komiteasta ei näyttänyt asianmukaiselta semmoisiin maksuihin nähden, joita suoritetaan erinäisten yleisten laitosten käyttämisestä ja jotka vaativat asianhaaran mukaan sovitettuja yksityiskohtaisia määräyksiä, mennä pitemmälle kuin että eduskunta olisi osallisena maksujen määräämisessä noudatettavien yleisten perusteiden määräämiseen. Hallituksen tehtäviin kuuluisi maksumäärien vahvistaminen perusteiden mukaisesti. Samoja näkökohtia oli sovellettava valtion tuloa tuottavaan omaisuuteen ja (s. 13) valtion liikeyrityksiin.

kuntalailla, »koska siten parhaiten voidaan saavuttaa nykyajan vaatimuksia vastaavaa varmuutta ja selvyyttä verovelvollisuudesta.»⁷⁸

Mitä tarkoitetaan verolla, maksulla tai rasituksella? Nojaudun siihen yleisesti hyväksytyyn käsitykseen, että niin verossa kuin maksussa on kysymys julkisen yhdyskunnan kantamasta taloudellisesta, säännönmukaisesti rahasuorituksesta. Veron maksaja ei saa mitään vastiketta suorituksestaan, kun taas maksu on tarkoitettu korvaukseksi jostain maksajan saamasta erityisestä edusta.⁷⁹

HM:n 61 §:ää koskevia tulkintoja. Tutkijat ovat yleensä olleet sitä mieltä, että HM:n 61 §:ssä »lailla» tarkoitetaan muodollista lakia.⁸⁰ Kysymystä on kuitenkin tutkittu melko vähän 1950-luvulle saakka, niinpä *Hakkila* näyttää sivuuttavan sen kokonaan muuten yksityiskohteisessa valtiosääntökommentaarissaan.

Käytännössä on *Puhakan* esittämällä tulkinnalla ollut suuri merkitys. Hän lausuu HM:n 61 §:n tarkoittavan, että »lailla on vahvistettava ei ainoastaan velvollisuus veron suorittamiseen, vaan veron määräkin, ellei viimeksimainitun vahvistamista ole erityisellä lainsäädännöllisellä valtuutuksella, jonka valtuutuksen luallisuus kuitenkin tässä tapauksessa on epäiltävä, kokonaan uskottu hallitusvallan tehtäväksi.»⁸¹ Puhakka näkee kysymyksen laajemmassa yhteydessään ja lausuu yleisellä tavalla, että kun perustuslaki määrää, että tulliverosta, muutoksista läänien lukumäärään jne. säädetään lailla, niin tämä tietää, ettei näitä asioita enää voida perustuslakia muuttamatta siirtää asetuksen alaan.⁸² Yleinen laki on tosin pätevä siirtämään sen alaan kuuluvan asian asetuksen kompetenssiin, mutta milloin yleisen lain oma kompetenssi perustuu perustuslain nimenomaiseen säännökseen, kysymyksessä on vain HM:n 95 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettävä poikkeus perustuslakiin.

Tarkastellessaan lähemmin erästä vuonna 1927 julkaisemansa artikkelin kohdetta, lakia tullitariffista ja vientimaksusta vuodeksi 1922 30. 12.

⁷⁸ Ks. *Perustuslakikomitean mietintö* 5 s. 13.

⁷⁹ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 244 s.; *Tapio Tarjanne*, *Vero-oikeus*, Turku 1939 s. 15; perustuslakivaliokunnan lausunto 20. 10. 1959 n:o 5 (HEs 40/1959 Vp työttömyysvakuutuslaiksi ...) s. 20 s.

Verolaki ja maksujen perusteita koskeva laki on kyettävä erottamaan toisistaan, koska niiden säätämisyjärjestys on erilainen, vrt. perustuslakivaliokunnan lausuntoon 19. 3. 1963 n:o 1 (HEs 129/1962 Vp sairausvakuutuslaiksi ...).

⁸⁰ Ks. *Kastari*, *Lausunto* 13. 10. 1959 s. 94.

⁸¹ *Puhakka*, *DL* 1927 s. 261.

⁸² Ks. *Puhakka*, *Laki ja asetus* s. 117. Vrt. s. 511 s.

1921/280 Puhakka tulee kuitenkin siihen lopputulokseen, ettei HM:n 61 §:n sisältö kiellä vahvistamasta lailla ainoastaan veron ylä- tai alarajaa tahi veron normaalimäärää.⁸³ Hallitukselle voidaan antaa valta tavallisella lailla määrätä, minkä suuruinen vero on kannettava lailla vahvistettavien rajojen sisällä, taikka kuinka paljon vahvistettujen rajojen sisällä voidaan poiketa veron normaalimäärästä. Tämä merkitsee myös sitä, että ns. tähtitullijärjestelmä on tavallisella lailla säänneltävissä.

Puhakan mielipiteessä heijastuu selvästikin hänen käsityksensä tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle HM:n 28 §:n perusteella kuuluvan asetuksenantovallan laajuudesta. Hänen kantansa mukainen menettely vakiintui 1920- ja 1930- luvulla,⁸⁴ mutta 1950- luvulla alettiin tullija verolain yksityiskohtaisuudelle asettaa entistä tarkempia vaatimuksia. Toista maailmansotaa edeltäneen ja sen jälkeisen valtiokäytännön välillä on havaittavissa periaatteellisesti merkittäviä eroavaisuuksia, mitä tulee verolaille — luen mukaan myös tullit — asetettavaan yksityiskohtaisuuteen ja delegaation mahdollisuuteen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Arvosteltaessa 1920-luvulla syntynyttä käytäntöä on muistettava, että hallitusmuotoa kirjoitettaessa ei ollut edes pysyvää tulo- ja omaisuusveroa sekä että verojen merkitys valtion taloudessa oli nykyistä pienempi, tullien taas nykyistä suurempi.

Tähtitullit. Ensimmäinen tullitariffi Suomen tultua itsenäiseksi vahvistettiin asetuksella tullimaksuista ja tullitariffin soveltamisesta 26. 3. 1919/32.⁸⁵ Se oli laadittu edellyttäen, että tavarain hinnat jäisivät olojen tasaannuttua noin 100 % korkeammiksi kuin ennen ensimmäistä maailmansotaa. Kun rahan arvo kuitenkin nopeasti aleni, eduskunnan oli pakko ryhtyä toimenpiteisiin tulliyms. maksujen väliaikaiseksi korottamiseksi. Korotus toteutettiin lailla tullimaksujen korottamisesta vuo-

⁸³ Ks. *Puhakka*, DL 1927 s. 263.

⁸⁴ Ks. *Kastari*, Lausunto 13. 10. 1959 s. 94: 1920-luvun alussa katsottiin tulli tähtinimikkeiden osalta samoin kuin lisenssi- ja vientimaksut kokonaisuudessaan voitavan delegoida tavallisella lailla hallituksen määrättäväksi.

⁸⁵ A 32/1919 annettiin ennen Suomen valtionalouden perusteista säädettyä lakia ja ennen hallitusmuotoa. Valtioneuvosto antoi sen hallinnollisessa järjestyksessä samoin kuin aikaisemmin senaatti tullitariffit hallitsijalle kuuluvan vallan nojalla. Valtionalouden oikeusperusteita koskevan lain 1 §:n nojalla tämä asetus, jonka antamista eduskunnassa ankarasti arvosteltiin, ei ollut kumottavissa muuten kuin lainsäätämisyjärjestyksessä. Asetuksen 3 ja 5 §:ssä oli jo määräyksiä VN:n mahdollisuudesta korottaa tullia. Vasta lailla 29. 11. 1924/292 kumottiin lopullisesti asetus, johon tullitariffi liittyi, ja tullitariffi tuli muodollisestikin lailla säädettyksi.

deksi 1920 10. 3. 1920/47 sekä lailla lisenssi- ja vientimaksuista vuodeksi 1920 10. 3. 1920/46. Laissa 46/1920 jätettiin hallituksen määrättäväksi ne tavarat, joista maksuja oli suoritettava, samoin kuin maksujen suuruus (ks. A 8. 5. 1920/128 ja A 3. 7. 1920/201).

Hallituksen esityksessä 40/1920 Vp laiksi tullitariffista sekä vienti- ja lisenssimaksuista vuodeksi 1921 huomautettiin, että asettamalla korotettuja tulleja sellaisille tavaroille, joiden maahantuontia ja käyttämistä olisi yleisen hyödyn kannalta supistettava, voitaisiin vähentää ulkomaisen valuutan tarvetta ja päästä samaan tulokseen kuin säännöstelemällä kauppaa tuontikielto- ja lisenssijärjestelmällä. Hallituksen mielestä oli vaikea yleispätevästi sanoa, mitkä tavarat olivat ylellisyystavaroita. Vaihtelevissa oloissa oli tarpeen saada nopeasti muutoksia tullimääriin, jottei ulkomaisia tavaroita alkaisi tulvata maahan enemmän kuin oli suotavaa yleisen hyödyn kannalta. Tästä syystä ehdotettiin valtioneuvostolle oikeutta vuoden 1921 kuluessa korottaa erinäisistä tavaroista suoritettavaa tullimaksua enintään kymmenkertaiseksi, ja merkittiin tämänlaatuiset tavarat tariffiehdotuksessa tähdellä.

Valtiovarainvaliokunta ei ehtinyt antaa lausuntoa tästä esityksestä. Laiksi tuli hallituksen esitykseen 48/1920 Vp valtion tulo- ja menoarvion voimassaoloajan väliaikaisesta pitentämisestä sisältynyt ehdotus laiksi erinäisten verojen ja maksujen edelleen kantamisesta vuonna 1921 29. 12. 1920/330. Tässä laissa, kuten laissa 47/1920, tullimaksut korotettiin 200 %:lla asetuksessa 26. 3. 1919 vahvistetuista määristä. Tulo- ja menoarvioesityksen (HEs 29/1920 Vp) yhteydessä käsiteltiin ehdotus, josta tullit L tullit- ja vientimaksujen kantamisesta vuonna 1921 28. 2. 1921/54. Siinä oikeutettiin valtioneuvosto 200 %:n yleisen tullimaksujen korotuksen lisäksi korottamaan tullimaksut enintään kymmenkertaisiksi korotetuista määristä 260 eri nimikkeessä luetellulle tavaralle. Sen lisäksi määrättiin kannettavaksi vientimaksuja, joiden suuruus, samoin kuin ne tavarat, joista maksuja oli suoritettava, määrättiin asetuksella. Lain perustuslainmukaisuudesta ei esitetty epäilyksiä, vaikka laki käsiteltiin tavallisessa sääätämisyksessä.

Tähtitullijärjestelmän periaate lausuttiin selkeästi hallituksen esityksessä (39/1921 Vp), joka seurasi hyväksymättä jäänyttä esitystä 40/1920 Vp: »Nykyisissä epävarmoissa oloissa, jolloin eri kansat mutkikailla suojelustullijärjestelmillä ja tariffisopimuksilla pyrkivät kukin suojaamaan kansantalouttaan ja jolloin valuutta ja tavarain hinnat suuresti vaihtelevat, käy vaikeaksi, melkein pä mahdottomaksi, vahvistaa tullit kiinteästi sellaisiksi, että ne, olosuhteiden muuttuessa, olisivat edes niinkään lyhyenä aikana kuin yhtenä vuotena tarkoitustaan vastaavia.

Epäilemättä olisi tarkoituksenmukaisinta, jos Eduskunta jättäisi valtioneuvoston vahvistettavaksi määrätyissä rajoissa kaikille tavaroille sellaiset tullit, jotka kulloinkin havaitaan olosuhteiden vaatimiksi. Näin laajaa valtuutta ei kuitenkaan ole tahdottu valtioneuvostolle esittää, vaan on valtuuden anominen ylellisyystavaroiden lisäksi supistettu ainoastaan niihin tavaroihin, joihin nähden joustava tulli uhkaavan dumpinkivaaran tai muiden syiden takia on katsottu erityisen tarpeelliseksi.»

Valtioneuvoston tarvitseman tullien korottamismahdollisuuden perusteluna oli tarpeettomien tai kotimaista teollisuutta uhkaavien tavaroiden tuonnin rajoittamisen tarve sekä vastaisten kauppasopimusneuvottelujen ja sopimusten soveltamisen helpottaminen. Tällaiset tavarat oli ehdotuksessa merkitty yhdellä tähdellä. Mahdollisesti liian rasittavaksi käyvien kulutustavaroiden tullien alentaminen tuli myös olla valtioneuvostolle mahdollista, ja tämänlaatuiset tavarat oli ehdotuksessa merkitty kahdella tähdellä.

Hallituksen esityksen 39/1921 Vp perusteella annettiin L tullitariffista ja vientimaksuista vuodeksi 1922 30. 12. 1921/280. Se käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällä määräaikaislailla saatettiin tullitariffi eduskunnan määräämisvaltaan säätämällä uudet pohjatullit. Tullimaksujen suuruus oli määrätty tullitariffissa, mutta lain 2 § sisälsi tähtitullijärjestelmästä seuraavat määräykset:

»Valtioneuvostolla on oikeus edellämainittuna aikana

koroittaa tullimaksuja enintään nelinkertaisiksi niille tavaroille, jotka tuontitullitariffissa ovat merkityt yhdellä tähdellä,

alentaa enintään kolmannella osalla niiden tavarain tullimaksuja, jotka tariffissa ovat merkityt kahdella tähdellä, sekä

antaa tuontikieltoja sellaisiin tavaroihin nähden, joiden maahantuontia ei katsota tarpeelliseksi.»

Lain 3 §, jonka mukaan v. 1922 kannettiin vientimaksuja, joiden kohde ja maksun suuruus määrättiin asetuksella, vastasi lain 54/1921 6 §:ää. Tullitariffiin otettiin 313 yhdellä ja 17 kahdella tähdellä merkittyä nimikettä.

Valtiovarainvaliokunta kannatti mietinnössään 17/1921 Vp käsitellessä HEs 39/1921 Vp yksi- ja kaksitähtijärjestelmää erittäinkin kauppapoliittisista syistä. Vastalauseessa I *Rintala* ym. huomauttivat, että tähtitullijärjestelmä oli sangen epäilyttävä, koska eduskunta tosiasiasa luovutti hallitukselle tullin määräämisen, mutta hekin myönsivät kauppapoliittisten syiden siihen ehkä pakottavan ja halusivat vain vähentää

tullien korottamisoikeutta.⁸⁶ Hallitus käytti toimivaltaansa antamalla VNp:n tullimaksujen korottamisesta erinäisille vuonna 1922 maahantuo-taville tavaroille 30. 12. 1921/281 ja A:n vientimaksun kantamisesta v. 1922 30. 12. 1921/282.

Tultuaan kerran oikeudellisista epäilyistä vahvistetuksi tähtitullijär-jestelmä jatkui vuodesta toiseen. Hallituksen esityksessä 41/1923 Vp laiksi tulli- ja vientimaksujen kantamisesta vuonna 1924 lausuttiin, että oikeutta tullien alentamiseen ei lainkaan ollut käytetty, minkä vuoksi valtioneuvosto katsoi tarvitsevänsä vain oikeuden tullien korottamiseen. Lakia muutettiin esityksen mukaisesti. Myös vientimaksu jäi laista 273/1923 pois, koska se oli alunperin säädetty vain teollisuuden sota-vuosina saamien konjunktuurivoittojen verottamiseksi. Samoin pois-tettiin valtuus antaa tuontikieltoja.

Hallituksen esityksessä 39/1921 Vp samoin kuin joissakin muissa hallituksen esityksissä ehdotettiin liukuvan tullin määräämistä viljalle, mutta esitykset hylättiin tältä osin. Tähtitullijärjestelmä jatkui 1920- ja 1930-luvulla edelleenkin,⁸⁷ ja tullien kantamista koskevan lain perus-teella annettiin säännöllisesti tullimaksujen korottamista ja tähtitullien toteuttamista tarkoittava valtioneuvoston päätös. Joitakin muutoksia

⁸⁶ Kriittillisiä huomautuksia tähtitullijärjestelmästä ja tuontikielloista kauppapoliitiikan ja kuluttajan kannalta esittivät mm. *Procopé*, 1921 Vp ptk. s. 588 s., s. 1068 s. ja s. 1367; *Hultin*, 1921 Vp ptk. s. 1075.

Kastari, Lausunto 13. 10. 1959 korostaa sitä, että perustuslakivaliokunnan lau-suntoa näistä asioista ei hankittu ja että asioita käsiteltiin myöhempään aikaan verraten ylimalkaisella tavalla.

⁸⁷ Ks. seuraavia hallituksen esityksiä ja lakeja:

HEs 49/1922 Vp, L 306/1922;
HEs 41/1923 Vp, L 273/1923;
HEs 102/1924 Vp, L 321/1924;
HEs 77/1925 Vp, L 357/1925;
HEs 47/1926 Vp, L 324/1926;
HEs 8/1927 Vp, L 356/1927;
HEs 40/1928 Vp, L 340/1928;
HEs 62/1929 II Vp, L 429/1929;
HEs 43/1930 II Vp, L 398/1930;
HEs 84/1931 Vp, L 381/1931;
HEs 79/1932 Vp, L 379/1932;
HEs 42/1933 Vp, L 350/1933;
HEs 78/1934 Vp, L 464/1934;
HEs 42/1935 Vp, L 421/1935;
HEs 2/1936 Vp, L 427/1936;
HEs 78/1937 Vp, L 435/1937.

tehtiin tullien kantamisesta vuosittain säädettävään lakiin, muun muassa hyväksyttiin lopulta liukuva ruistulli.⁸⁸

Käsiteltäessä HEs 15/1938 Vp tullitariffilaiksi ei tähtitullin perustuslainmukaisuuteen kiinnitetty huomiota.⁸⁹ Tullitariffilaki 18. 11. 1938/347 antoi edelleen valtioneuvostolle oikeuden kantaa enintään nelinkertaista tähtitullia. Lakiin otettiin mukaan myös liukuvat viljatullit.⁹⁰

Vuonna 1938 annettu tullitariffilaki oli voimassa aina 1960-luvun alkuun saakka. Toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisenä aikana

⁸⁸ Liukuva ruistulli otettiin ensi kerran lakiin tullien kantamisesta vuonna 1931 29. 12. 1930/398. Sen 3.1 § kuului seuraavasti:

»Jos ulkomaalta tuodun rukiin, joka määrää Suomen markkinat, tarjontanoterausten perusteella laskettu keskeishinta Etelä-Suomen satamassa kolmen kuukauden aikana on ollut kilolta:

yli 1 markan 25 pennin, mutta ei yli 1 markan 50 pennin, on rukiin tulli 1 markka kilolta;

yli 1 markan 50 pennin, on rukiin tulli 75 penniä kilolta.»

Toisessa momentissa kytkettiin lesemättömien ja lestyjen ruisjauhojen tulli jauhamattoman rukiin tullin suuruuteen.

Kolmannessa momentissa määrättiin, että maatalousministeriö vahvistaa valtion viljavaraston ehdotuksesta pykälässä mainittujen tarjontanoterausten perusteella lasketun rukiin tuontihinnan vuosineljänneksittäin.

Ruistullit tulivat uudelleen liukuviksi lailla 427/1936, ja liukuvista viljatulleista annettiin erillinen L eräistä viljatuotteista vuonna 1938 kannettavista tulleista 1. 10. 1937/332.

Lakiin 429/1929 otettiin ensi kerran määräys, minkä mukaan valtioneuvostolla on oikeus korottaa tiettyjä tähtitulleja ainoastaan sillä edellytyksellä, että asianomaisten tuotteiden valmistajilta saadaan takeet siitä, etteivät sanottuihin nimikkeisiin kuuluvien valmisteiden hinnat kohoa tietyssä päivänä olleesta tasosta. Tätä määräystä muutettiin seuraavaksi vuodeksi annetussa laissa siten, että hintoja sai korottaa, sikäli kuin raaka-aineiden tai muiden tuotannon tekijäin hinnat ehkä nousevat sanotusta tasosta. Ehto pysyi vuosittain voimassa ja otettiin lopuksi v. 1938 annettuun tullitariffilakiin:

Lakiin 379/1932, 5 § otettiin määräys suomalaisen sanomalehtipaperin tullista. Jos po. paperin kotimainen hinta oli ulkomailla siitä saatavaa hintaa korkeampi, valtioneuvostolla oli oikeus määrätä sanomalehtipaperista kannettavaksi vientitullia, ei kuitenkaan enempää kuin kotimaisen ja ulkomaisen hinnan eroa vastaava määrä. Tämä määräys oli voimassa vain vuonna 1933.

⁸⁹ Hallituksen esityksestä s. 2 ilmenee, miten tähtitullijärjestelmää oli sovellettu.

⁹⁰ Tullitariffilain 4 § antoi valtioneuvostolle tilaisuuden tullien vahvistamiseen toisin kuin perustulleista oli laissa määrätty. Valtioneuvostolla oli valta, määrätessään sopimustullit uuden tullitariffin eri nimikkeisiin, laajentaa voimassa olleissa sopimuksissa ulkovallalle annettua etua, milloin se tariffiteknillisistä syistä näytti välttämättömältä.

annettiin sotatilalain 29 §:n ja taloudellisen valtalain 1 §:n perusteella monia tullee koskevia säädöksiä. Tullitariffia korotettiin erityisillä laeilla, toisia lakeja säädettiin tullien poistamisesta jne. Tullitariffilain luoma tähtitullijärjestelmä pysyi kuitenkin ennallaan eikä sen laillisuus tullut kysymyksen alaiseksi ennen kuin uutta lakia tullitariffista ryhdyttiin säätämään. Tullitariffin 2099 nimikkeestä oli 1950-luvun lopulla 695 varustettu tähdellä. Mitään erityistä perustetta, jonka nojalla nimike olisi varustettu tähdellä, ei ole havaittavissa.

Verolakien säätämisyjärjestys oli 1950-luvulla joutunut yksityiskohtaisen tutkimuksen alaiseksi, ja verolaille asetettavia vaatimuksia oli tiukennettu. Myös hallituksen esitys 72/1959 Vp tullitariffilaiksi joutui tarkastettavaksi perustuslakivaliokunnassa mm. verotusoikeuden delegoimisen ja lain käsittelyjärjestyksen kannalta. Kun tässä tarkastelussa sovellettiin niitä kriteerejä, joita jo aikaisemmin oli sovellettu verolakeihin, ei ole syytä jatkaa hallituksen esityksen 72/1959 Vp perusteella säädetyn tullitariffilain tarkastelua tässä yhteydessä, vaan sitä käsitellään seuraavassa samassa yhteydessä kuin muitakin HM:n 61 §:ssä tarkoitettuja lakeja, joihin sovellettiin tiukentuvia kriteerejä.

Verolait. Veroja koskevien lakien säätämisessä noudatettiin 1920- ja 1930-luvulla samanlaista HM:n 61 §:n väljää tulkintaa kuin tullimaksuja ja -tariffeja koskevia lakeja säädettäessä. Tästä voitaisiin esittää hyvinkin monta esimerkkiä, mutta käytettävissä oleva tila estää verolakeihin syventymisen yhtä yksityiskohtaisesti kuin tullilakeihin. Kun vielä ennen toista maailmansotaa seurattu HM:n 61 §:n tulkinta on katsottava myöhemmällä tulkinnalla muutetuksi, tyydytään seuraavassa ainoastaan muutamiin esimerkkeihin siitä, miten ylimalkaisia verolakeja pidettiin HM:n 61 §:n asettamien vaatimusten mukaisina.

Verolaki on säädettävä VJ:n 68 §:n määräämässä järjestyksessä. Antaessaan lausuntoja lain säätämisyjärjestyksestä ym. perustuslakivaliokunta joutui jo ennen II maailmansotaa perehtymään verolakeihin.

Hallituksen esityksessä 42/1934 Vp laiksi margariinivalmisteista ja rehuaineista suoritettavasta verosta selostettiin kotieläinhoidon tukemisen välttämättömyyttä ja pidettiin voim kulutuksen lisäämistä tärkeänä. Esityksessä lausuttiin (s. 5): »Kun voim hinnan vakiinnuttamiseksi ei ole tarpeellista ryhtyä margariiniteollisuuden verottamiseen, paitsi siinä tapauksessa, että voim kotimainen tukkuhinta pysyväisemmin laskee alle 24 markan kilolta, ei hallitus ole pitänyt välttämättömänä muuta kuin pyytää Eduskunnalta valtuutta tällaisen verotuksen voimaanpane-

miseen Tasavallan Presidentin annettavalla asetuksella... Veromäärät olisi esiintyvään tilannevaihtelujen varalta säädettävä liukuviksi.»

Valtiovarainvaliokunnalle 16. 4. 1934 antamassaan lausunnossa n:o 3 perustuslakivaliokunta totesi, että ainoastaan eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa on HM:n 61 §:n mukaan oikeutettu veron määrittämiseen. Esitykseen sisältyvä tasavallan presidentin oikeus määrätä esityksessä tarkoitettua veroa suoritettavaksi ei kuitenkaan merkinnyt poikkeusta HM:n 61 §:ään, »koska lakiehdotuksen 1 §:ssä samoin kuin eräissä muissa lakiehdotuksen kohdissa täsmällisesti on määriteltä, mistä tavaroista veroa tulisi maksettavaksi ja mihin määriin asti vero saa nousta. Kun lisäksi kysymyksessä oleva vero tulisi suoritettavaksi ainoastaan määrättyjen edellytysten vallitessa, niin kosketeltu 1 §:ään sisältyvä säännös tarkoittaa vain sitä, että mainittujen edellytysten olemassaolo jää tasavallan presidentin todettavaksi, jotavastoin itse vero periaatteessa tulee puheenaolevan lain säätämällä määrättyksi hallitusmuodon 61 §:n edellyttämällä tavalla.»⁹¹

Valiokunta käsitteli myös lakiesityksen 4 §:ää, jonka mukaan laissa vahvistetaan vain veron yläraja. Se oli 4 §:n 1 kohdassa mainittujen tavaroiden osalta vain vakiinnuttamispalkkiota vastaava, ei kuitenkaan yli tietyn markkamäärän kilolta; muiden tavaroiden osalta määrättiin vain veron korkein sallittu määrä mittayksikköä kohden. Näihinkään säännöksiin ei valiokunnan mielestä sisältynyt verotuslainsäädännölle vieraita piirteitä. Valiokunta viittasi siihen, että esimerkiksi liukuvista viljatulleista tai tähtitulleista voidaan säätää VJ:n 68 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittämässään eriävässä mielipiteessä *Estlander* huomautti, että kysymyksessä oli veron määrittämisoikeuden siirtäminen presidentille. Lakiehdotus erosi tähtitulleja koskevista säännöksistä siinä suhteessa, että tullimaksuja koskevien lakien

⁹¹ Lain tarkoituserä oli selkeästi lausuttu, nimittäin vain kotimaisen tukkuhinnan pysyttäminen keskimäärin 24 markkana kilolta. Tuntuu kuitenkin siltä kuin valiokunta olisi keskittynyt tarkastelemaan vain tiettyjä verolaille asetettavia vaatimuksia havaitsematta, että myös lainsäädäntövallan delegoinnin suppeus sisältyy HM:n 61 §:n verolaille asettamiin vaatimuksiin sekä että valta määrätä asetuksella verolain soveltamisen aloittamisesta merkitsee tärkeää toimivallan siirtoa. Tasavallan presidentti ei näet ollut tässä tehtävässä yksityiskohtaisten normien sitoma, vaan laki jätti hänen harkintansa varaan, milloin hän piti tarpeellisena lain soveltamisen laissa ilmoitetussa tarkoituksessa.

Ks. alaviitettä 83.

mukaan hallituksella oli oikeus korottaa tullia eräissä tapauksissa, muttei suinkaan määrätä, oliko tullia maksettava vai ei. Lakiehdotus oli Estlanderin mielestä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiesitys 42/1934 Vp hyväksyttiin verolakina äänin 93—85. Laajan keskustelun kuluessa ei yhdessäkään puheenvuorossa puututtu Estlanderin esittämiin oikeudellisiin ongelmiin.⁹²

Hallituksen esityksessä 39/1940 Vp tupakkavalmisteverosta annetun lain muuttamisesta huomautettiin, että kun valtion vaikea rahataloudellinen tila vaati uusia verotuloja, tupakkatuotteille tuli säätää voimassa olevan perusveron lisäksi erityinen lisävero, joka määrättäisiin tupakkavalmistajien kappaleluvun ja kilohinnan perusteella. Kun tupakkavalmistajien kulutuksen järjestely saattoi vaatia valtiovaltalta pikaisia ja joustavia toimenpiteitä hintojen vaihdellessa, hallitus ehdotti, että laissa määrättäisiin ainoastaan lisäveron ylin raja. Valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään 17/1940 Vp tarkoituksenmukaisena, että lailla säädetään ainoastaan lisäveron yläraja ja että valtioneuvostolla on oikeus määrätä lisäveron suuruus. Näin meneteltiin.⁹³ HM:n 61 §:n kannalta on tietenkin periaatteellisesti samantekevää, määrätäkö vero markkamääräisenä kutakin verotusyksikköä kohden vaiko prosenttilukuna perusverosta.

Lailla leimaverolain muuttamisesta 13. 5. 1942/394 muutettiin lain 12.2 § seuraavaksi: »Valtioneuvostolla on oikeus korottaa edellä 1 momentin 1 kohdassa mainittua veroa enintään 10 markkaan ja 2 kohdassa

⁹² L margariinivalmisteista ja rehuaineista suoritettavasta verosta 9. 5. 1934/191, 4 § kuului:

»Veroa maksetaan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti:

1) margariinista enintään kulloinkin voimassaolevaa voin vakiinnuttamispalkkiota vastaava määrä, ei kuitenkaan enempää kuin 6 markkaa kilolta;

2) margariinijuustosta enintään 2 markkaa kilolta;

3) tekoihrasta enintään 3 markkaa litralta» jne.

⁹³ L tupakkavalmisteverosta annetun lain muuttamisesta 9. 5. 1940/207, 3.2 § kuului seuraavasti:

»Edellä 1 momentissa säädetyn perusveron lisäksi kannetaan, paitsi 4 ja 5 §:ssä mainituissa tapauksissa, lisäveroa sen mukaan, kuin valtioneuvosto tarkemmin määrää:

savukkeista enintään 10 penniä kappaleelta;

sikareista enintään 4 markkaa kappaleelta;

piipputupakasta enintään 75 markkaa kilolta; ja

savukehlyksistä enintään 1 penni kappaleelta.»

Vrt. HEs 113/1960 Vp tupakkavalmisteverosta, joka käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

mainittua veroa enintään 12 markkaan.» Korotus koski arvopapereita myytäessä tai vaihdettaessa suoritettavaa leimaveroa. Useita muitakin verolakeja, joissa valtaa määrätä veron määrästä delegoitiin, annettiin 1940-luvulla ja 1950-luvun alussa, ks. esim. L kotimaassa tuotetusta hopeasta suoritettavasta verosta 30. 6. 1947/527, L kotimaassa tuotetusta kullasta suoritettavasta verosta annetun lain muuttamisesta 19. 3. 1948/230, L Helsingin olympiakisoihin tuotavien tavarain tullivapaudesta sekä helpotuksista tuonti- ja vientirajoituksiin 18. 5. 1951/296 ja L leimaverolain väliaikaisesta muuttamisesta 1. 6. 1951/320. Tarkoitettuna aikana säädettiin kaksi tärkeää lakia, joiden yhteydessä HM:n 61 §:n verolaille asettamat vaatimukset olisivat voineet joutua tarkemmin käsiteltäviksi, nimittäin tulo- ja omaisuusverolaki sekä hinnantauslaki.

Tulo- ja omaisuusverolaissa 19. 11. 1943/888 on useita melko laajoja lainsäädännöllisiä valtuutuksia, jotka olisivat voineet herättää epäilyksiä. Lain 26.2 §:ssä määrätään, että asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä tulon vähennykseksi myönnettävien vuotuisten arvovähennysten suuruudesta.⁹⁴ Lain 34.2 §:n mukaan VvM:n asiana on

⁹⁴ A tulo- ja omaisuusveroasetuksen muuttamisesta 18. 9. 1953/362 eli ns. poistonkorotusasetus aikaansai oloissamme harvinaisen vauhdikkaan keskustelun siitä, oliko mainittu käyttöomaisuuden arvovähennyksiä koskeva asetus lainmukainen.

Keskustelun aloitti *Kulovaara* huomauttamalla, Lm 1954 s. 226, että muutos oli aikaansaatu asetusteitse, vaikka HM:n 61 §:n mukaan entisen veron muuttamisesta on säädettävä laki. *Kulovaara* ei kuitenkaan halunnut väittää, että asetus ei perustuisi tulo- ja omaisuusverolain 26.2 §:ään, vaan hän väitti sen ylittävän mainitussa momentissa annetun valtuuden: asetuksella on puututtu lainsäädäntöön ja asetus on vastoin HM:n 61 §:ää. Hän katsoi, että (s. 230) tulo- ja omaisuusverolain 26 §:n 1 mom. 4 kohdassa oleva sanonta »vuotuinen, kohtuullinen arvovähennys» tarkoittaa hankinta-arvoa, minkä takia (s. 231) poistojen suuruudesta ei voida antaa asetusteitse yksityiskohtaisia määräyksiä jälleenhankinta-arvon mukaisesti, vaan sen käsitteen puitteissa, mitä lainsäätäjällä on kohtuullisella arvovähennyksellä tarkoittanut.

Kulovaara lausui (Lm 1954 s. 747), että asiassa ei ollut tapahtunut mitään delegointia. Tällainen väite on ymmärrettävissä vain olettaen, että hän katsoo delegoinnin edellyttävän vapaata harkintaa, mihin tulo- ja omaisuusverolain 26 §:n 1 momentin 4 kohta ei hänen mukaansa antanut mahdollisuutta.

Kaira katsoi, Lm 1954 s. 336, ettei lain laaja sanamuoto näyttänyt sellaisenaan sitovan asetuksen antajaa määrättyyn poistojärjestelmään. Hän selvitteli myös delegointia.

Arvovähennystä koskevista säännöksistä eri aikoina ks. *Esko Rekolan* alustusta keskustelukysymyksenä, Lm 55 (1957) s. 300 s. Poisto-oikeuksista ks. myös *Leppo* s. 25 s.

antaa tarkempia määräyksiä niistä perusteista, joiden mukaan kiinteistö on verotuksessa arvioitava. TOL:n 41 §:n nojalla valtiovarainministeriöllä on valta antaa lähempiä määräyksiä niistä perusteista, joiden mukaan kaupallisen ja teollisen liikkeen varastojen arviointi on toimitettava.⁹⁵

Lappi on kirjoittanut asiasta (Verotus 1955 s. 21 ss.) monipuolisen esityksen. Hän huomautti (s. 32) »voidaan»-termin 26.2 §:ssä osoittavan, että itse lakiin otettu arvonvähennyssäännös eli 26 §:n 1 momentin 4 kohta on sellaisenaankin käytäntöön sovellettavissa, joten siinä olevalle arvonvähennys-termille täytyy löytyä tietty merkitys. Lisäksi hän mainitsi, että tulo- ja omaisuusverolain 26.2 § sallii määrätä asetuksella vain arvonvähennysten suuruudesta, muttei arvonvähennyksen käsitteestä. Nämä näkökohdat ovat mielestäni ratkaisevia, vaikkakin olen Kairan kanssa samaa mieltä siitä, että lain sanonta on liian väljä sitoakseen tiettyyn arvonvähennys-käsitteeseen. Tämän takia en pidä poistonkorotusasetusta siinä määrin kiistattuna lainvastaisena, että olisi ollut täysi aihe jättää se käytännössä soveltamatta. KHO on sitä soveltanut, KHO 1956 II 531 (14—6).

Vrt. peruutettu HEs 116/1959 Vp laiksi käyttöomaisuuden arvonvähennyksistä verotuksessa...

⁹⁵ Tulo- ja omaisuusverolaissa on muitakin säännöksiä, jotka siirtävät toimivaltaa alemmille viranomaisille. Maatalouskiinteistöistä saatuna tulona on pidettävä puhdasta tuottoa, mitä arvioitaessa noudatetaan saman vuoden kunnallistaksoitusta varten vahvistettuja perusteita (TOL 15 §, MKunA 82 § 1—3 k.); valtiovarainministeriö vahvistaa tietyille kotimaisille obligatioille ja osakkeille verotusarvon (TOL 35 § 1 k. ja 39 §) jne.

Suviranta, Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä s. 265 ss. katsoo, että edellä mainittujen pykälien perusteella annetut säädökset eivät ole delegoitua lainsäädäntöä, vaan sidotun harkintavallan käyttämistä eli lain soveltamista. Näiden säännösten osalta olen periaatteellisesti samalla kannalla kuin *Suviranta*, koska niiden antamiseen kuuluva ehdotus- ja muistutusmenettely ei sovellu hyvin yhteen lainsäädäntövallalle ominaisen itsenäisen ja riippumattoman harkintavallan käytön kanssa ja koska ne ovat pitkälle konkretisoituneita normeja. Tarkoitetuista säädöksistä voidaan myös valittaa, ks. alaviitettä VIII 99.

Suviranta lausuu s. 269 s. maatalouskiinteistöjen verotusarvoa koskevasta päätöksestä: »Lainsäätäjälle kuuluvia valtuuksia ei siinä ole siirretty hallinnollisen yleismääräsen antajalle, vaan järjestetty eri hallintoviranomaisten keskeinen työnjako siten, että osa niistä tehtävistä, jotka säännönmukaisesti kuuluvat yksittäistapausten ratkaisemisen yhteyteen, suoritetaan keskitetysti, ennakolta määräämätöntä yksittäistapausten joukkoa varten. HM 61 §:n mukainen delegointikielto ei voi koskea tällaista eri hallintoviranomaisten toimivallan jaon määräämistä.» Siitä ei kuitenkaan päästä mihinkään, että sanotulla menettelyllä on perustettu lainsäätäjän ja verolautakunnan välille toimielin, jossa lain yleinen normi konkretisoidaan siten, ettei verolautakunnan tarvitse enää tältä osin tehdä itsenäistä päätöstä. Mikäli tällaisen väliasteen toimielimen antama oikeussääntö täyttää oikeussäännön(a) tunnusmerkit — mikä tässä tapauksessa on epäiltävää —, sen antaminen on delegoitua

Hallituksen esitys 77/1943 Vp tulo- ja omaisuusverolaiksi ja sen käsittely osoittavat, että lain delegaatiosäännöksiens oikeudellinen sallittavuus ei missään vaiheessa joutunut epäilyksen alaiseksi.⁹⁶ Ei myöskään lain kommentaarissa käsitellä HM:n 61 §:n tällekin laille asettamia vaatimuksia.⁹⁷

Hallituksen esityksessä 151/1943 Vp laiksi hinnantasausrahosta lausuttiin, että ulkomaankaupan ollessa säännöstelty ei voitu välttää epänormaalien huippuhintojen muodostumista niin vienti- kuin tuontikaupassa. Näiden hintojen tasaaminen hinnantasausrahoston puitteissa oli tarpeen. Rahaston hoito oli uskottava niille viranomaisille, jotka muutenkin joutuivat käsittelemään ulkomaankauppaa ja hintoja koskevia asioita. Kuluttajahintoja tuli tasata budjetin ulkopuolella olevan hinnantasausrahoston avulla siten, että liian korkeiden hintojen alentamiseksi myönnettiin ns. tasauskorvauksia ja suhteettoman alhaisia hintoja nostettiin perimällä rahastoon ns. tasausmaksuja.

Hinnantasauslain yhteydessä esitetyn argumentoinnin selostaminen avaa tilaisuuden perehtyä syihin, jotka ovat myöhemmin johtaneet HM:n 61 §:n tulkinnan tiukkenemiseen.

Kun *Puhakkaa* kuultiin asiasta perustuslakivaliokunnassa, hän katsoi lausunnossaan 21. 2. 1944, että taloudellinen valtalaki jo voisi antaa toimivallan ehdotetun lain 2 §:n mukaiseen sääntelyyn. »Ja kun tavallisella lailla voidaan antaa sellaisia säännöksiä, jotka voitaisiin antaa myös hallinnollisessa järjestyksessä, voitaisiin lakiehdotus tällöin epäilyksittä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla,» jatkoi Puhakka.

Jos taas katsottaisiin, että taloudellinen valtalaki ei anna toimivaltaa lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettuun säännöstelyyn, olisi tasauskorvaus Puhakan mielestä käsitettävä veroksi ja käsiteltävä lakiesitys VJ:n 68.1 §:n mukaisesti. »Asia ei muutu myöskään siitä, että lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä korvauksen määrästä tai sen laskemisen perus-

lainsäädäntöä ja siihen voidaan periaatteellisesti soveltaa HM:n 61 §:n sisältämää delegointikieltoa.

Ks. myös *Komiteamietintö 1961: 4 s. 230 s.*, jossa ehdotetaan kiinteistönarvotusperusteiden vahvistamisen siirtämistä VvM:ltä asetuksella tapahtuvaksi; valtiovarainvaliokunnan mietintö 73/1947 Vp (HEs 134/1947 Vpl laiksi tulo- ja omaisuusverolain sekä maalaiskuntain kunnallishallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta).

⁹⁶ Ks. alaviitettä V 251. Itsenäisyytemme alkuvuosina säädetyissä verolaeissa ei ollut delegointivaltuuksia juuri lainkaan.

⁹⁷ Ks. *Aarne Rekola, Tulo- ja omaisuusverolaki (SLY B n:o 11). Porvoo 1947.*

teista, vaan näiden perusteiden vahvistaminen jäisi valtioneuvoston asiaksi. Sillä tällaisesta lainsäädännöllisestä valtuudesta on säädettävä samassa järjestyksessä kuin itse asiaa koskeva lakikin olisi säädettävä.»

Kun tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta rahastosta, joka ei ole tarkoitettu valtion vuotuisia tarpeita varten, voidaan HM:n 66.2 §:n nojalla säätää tavallisella lailla, tuli L hinnantasausrahosta 23. 3. 1944/205 hyväksytyksi hallituksen esityksen mukaisesti muuttumattomana tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Estlanderin tehtyä ilman kannatusta jääneen hylkäämisehdotuksen. Sen 1 ja 2 § — 3 §:ssä määrättiin vain voimassaoloajasta — kuuluivat seuraavasti:

»1 §. Ulkomaankaupassa suoritettavien hintojen vakauttamista varten perustetaan valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolella oleva hinnantasausraho.

2 §. Valtioneuvosto vahvistaa ne perusteet, joiden mukaan hinnantasausrahosta myönnetään ja siihen määrätään suoritettavaksi tasaukskorvauksia. Valtioneuvoston asiana on myöskin määrätä, mitkä viranomaiset päättävät korvausten myöntämisestä tai määräämisestä sekä huolehtivat niiden maksamisesta tai perimisestä, niin myös antaa muut tämän lain täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset määräykset.» Laki säädettiin olemaan voimassa vuoden 1944 loppuun.

Hinnantasaustalain 2 §:n perusteella annettiin VNp hinnantasausrahosta annetun lain soveltamisesta 23. 3. 1944/206. Sen 1 §:ssä järjestettiin tasauksmaksujen perimisestä ja tasaukskorvausten suorittamisesta määräävän ministeritoimikunnan kokoonpano; 3 §:ssä määrättiin, että tullilaitoksen tuli periä tasauksmaksu tai maksaa tasaukskorvausta ym. HM:n 61 §:n kannalta oli tärkein VNp:n 2 §, joka kuului seuraavasti:

»Tasauksmaksut ja -korvaukset voidaan vahvistaa suhteelliseksi taikka määräosaksi tuonti- tai vientihinnasta taikka määräsuuruusiksi painoyksikköä kohden taikka muun perusteen mukaan. Tasauksmaksujen ja -korvausten suuruuden määrää edellä mainittu toimikunta.»

HEs 130/1944 Vp laiksi hinnantasausrahosta laajensi lain alan myös kotimaassa tuotettujen ja myytävien tavaroiden hintojen tasoittamiseen. Sen perusteella annettiin verolain säätämisyjärjestyksessä (2/3 enemm.) laki hinnantasausrahosta 22. 12. 1944/972 sekä po. lain nojalla VNp hinnantasausrahosta annetun lain soveltamisesta 4. 1. 1945/2. Siinä tapahtui aikaisempaan verraten eräitä muutoksia, jotka eivät kuitenkaan muuttaneet päätöksen luonnetta.

Lailla 28. 12. 1946/904, joka käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, määrättiin, että hinnantasausrahosta voidaan myöntää tasaukskorvauksia ja siihen määrätä suoritettavaksi tasauksmaksuja

ainoastaan kotimaassa myytävien tavaroiden hintojen tasoittamista varten. Lain nojalla annetussa VNp:ssä hinnantasausrahastosta annetun lain soveltamisesta 14. 1. 1947/21 lausutaan (2 §), että tasausmaksut ja -korvaukset voidaan vahvistaa määräsuuruisiksi paljousyksikköä kohti taikka muun perusteen mukaan. Tasausmaksujen ja -korvausten suuruuden määräsi hinnantasaustoimikunta.

Hinnantasauksesta säädettiin tämän jälkeen vuosittain hinnantasauslakia jatkavilla laeilla, jotka hyväksyttiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Periaatteellinen muutos lain käsittelyjärjestyksessä tapahtui vuonna 1955.

HM:n 61 §:n tulkinnan tiukkeneminen. Merikoski julkaisi vuonna 1947 hinnantasaustenmenettelyn laillisuudesta artikkelin, joka epäilemättä sai vähitellen aikaan tiukentumista HM:n 61 §:n tulkinnassa. Merikoski lausui, että »voimassaolevassa hinnantasauslainsäädännössä on ylitetty valtiosäännön viitoittamat delegatiovallan rajat.»⁹⁸ Hallitusmuodon 61 §:n asettama vaatimus veron säätämisestä lailla ei tule täytetyksi sillä, että laissa sanotaan ylimalkaisesti, minkälaisista toimista maksuvelvollisuus voi aiheutua, mutta maksun suuruus jätetään hallintoviranomaisten yleisellä säännöksellä tai yksittäistapauksessa antaman päätöksen varaan. Merikoski katsoi, että verolaille on asetettava seuraavat vähimmät vaatimukset, joita hän on vielä myöhemmin täydentänyt:

- a) verolaissa on vahvistettava verovelvollisuuden perusteet;
- b) verolaissa on vahvistettava veron suuruuden määräämisen perusteet; sekä

⁹⁸ Merikoski, Lm 1947 s. 279.

HEs 27/1926 Vp laiksi sopimustullien väliaikaisesta voimaansaattamisesta eräissä tapauksissa ehdotettiin säädettäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksen tärkeimmän säännön mukaan tasavallan presidentti olisi ollut HM:n 33 §:n estämättä oikeutettu asetuksella säätämään, että Suomen ja vieraan vallan välisessä kauppasopimuksessa määrätyt sopimustullit, jotka eduskunta on aikaisemmin jonkin kauppasopimuksen yhteydessä hyväksynyt ja jotka ovat yleisinä sopimustulleina voimassa, on väliaikaisesti saatettava voimaan. Hallitus katsoi esityksessään, että ehdotettu toimivalta antaa tulliverolainsäädäntöön kuuluvia väliaikaisia määräyksiä oli vastoin HM:n 61 §:ää. Hallituksen esitys hylättiin, koska sitä ei pidetty tarpeellisenä ja koska poikkeuksia HM:sta oli, mikäli mahdollista, vältettävä. Viimeksi mainitusta kysymyksestä käytiin mielenkiintoinen keskustelu, johon (1926 Vp ptk. s. 846 ss.) osallistuivat mm. ulkoministeri Setälä, Pulkkinen, Furuholm, Swentor-zetski ja Vennola. Kysymyksessä esitetyt näkökannat eivät liene vaikuttaneet paljoakaan myöhemmin esiintyneiden samanlaatuisten ongelmien ratkaisemiseen, koska hallituksen esitystä ei hyväksytty ja se hautautui asiakirjoihin. Ks. Kaira, Lm 1931 s. 4; Kastari, Lausunto 13. 10. 1959 s. 90 s.

c) verolaissa on osoitettava, miten kansalainen voi saada asiassa oikeusturvaa.

Merikosken mielestä edellä tarkoitetuista kysymyksistä ei hinnantasausslaissa säädetty lainkaan tahi säädettiin riittämättömän ylimalkaisesti. Näin ollen hinnantasausmaksusta ei voitu laillisesti säätää HM:n 68 §:n tarkoittamalla tavalla.

Samalla kannalla kuin Merikoski oli myös *Rekola*.⁹⁹ Hän lausui ehkä hivenen verran tiukemmin, että VJ:n 68 §:n mukaisesti käsitellyn lain on sisällettävä ainakin kaikki verolain perustavat osat kuten kysymys verosubjekteista ja veron kohteista, veron kannosta, verotuksen toimittajaviranomaisista ja muutoksenhakuoikeudesta. Joitakin toisarvoisia määräyksiä voidaan delegoida muualla kuin laissa järjestettäväksi, mutta lain perusrunko on kokonaisuudessaan järjestettävä ja vahvistettava eduskuntalailla.

HEs laiksi hinnantasausrahosta annetun lain muuttamisesta 114/1955 Vp. tarkoitti vain lain voimassaoloajan pidentämistä. Valtiovarainvaliokunta päätti mietinnössään 60/1955 Vp ehdottaa hallituksen esityksen hyväksymistä. Vastalauseessa I *Wiherheimo* ym. huomauttivat, että valiokunta ei ollut pyytänyt lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, vaikka kaksi jaoston kuulemaa oikeusoppinutta oli pitänyt lausunnon hankkimista välttämättömänä ja oli herännyt epäilyksiä siitä, että lakiesitys tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltynä oli ristiriidassa perustuslain kanssa.

Vastalauseessa II *Aitio* ym. katsoivat, että lain käyttötarkoitus oli muuttunut huomattavasti, sillä lain tasausmaksuja ei ollut käytetty lain edellyttämiin hintojen tasauksiin, vaan myös budjetin tasapainoittamiseen. Laista oli muodostunut yhä enemmän verolain luontoinen, ja sen säätämisyjärjestys oli kyseenalainen.

Suuri valiokunta pyysi — harvinaista kylläkin — asiasta perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Lausunnossaan 18. 12. 1955 n:o 10 valiokunta totesi, että hinnantasausrahosta varoja oli käytetty vastoin alkuperäistä tarkoitusta myös valtion yleisen rahantarpeen tyydyttämiseksi. Asiallisesti tasausmaksua voitiin pitää verona. Hallitusmuodon 61 § edellyttää, että laissa on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määrittämisen perusteet sekä miten veroon velvoitettu voi saada oikeusturvaa. Kun hinnantasausslaissa ei ollut määräyksiä näistä asioista, tasausmaksua ei voitu katsoa lakiehdotuksen mukaan veroksi, vaikka se asiallisesti oli vero. Esitys merkitsi eduskunnalle yhdessä tasavallan

⁹⁹ *Rekola*, Lausunto 2. 5. 1962. Samoin sama, Verotus 1960 s. 175.

presidentin kanssa kuuluvien valtuuksien siirtämistä valtioneuvostolle. »Tämä valtuuksien siirtäminen on valiokunnan mielestä selvästi laajempi kuin valtiosääntömme sallii. Säädetäväksi tarkoitettu laki sisältää näin ollen poikkeuksen hallitusmuodon säännöksestä.» Valiokunta esitti lain säätämistä VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, vaikka ehdotus olikin aikaisempaa lakia hieman yksityiskohtaisempi. Laki säädettiin tässä järjestyksessä (L 30. 12. 1955/548, ks. myös 1955 Vp ptk. s. 2077—2079).

HEs hinnantasausrainiksi 123/1956 Vp laadittiin siinä tarkoituksessa, että ainakin sen sisältämä lakiesitys voitaisiin säätää tavallisessa verolain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotukseen kuului 20 pykälää, mm. säännökset tasausmaksuvelvollisuuden perusteista (2 ja 3 §), tasausmaksun suuruuden määrittämisen perusteista (4 ja 5 §), oikeusturvan järjestämisestä (15 ja 16.2 §), tasauskorvauksesta (6 §) ja hinnantasausrainmenettelyn toimeenpanosta (7—14 ja 17—18 §).

Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin 11. 12. 1956 valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa n:o 4, että yksityiskohtaisuudesta huolimatta tämäkään lakiesitys ei täyttänyt verolaille asetettavia vaatimuksia. Valiokunta piti esityksen 2 §:ää laajuuden takia näennäissäännöksenä, koska valtioneuvostolla olisi ehdotuksen 4.1 §:n mukaan ollut valta päättää, milloin johonkin tarvikkeeseen sovelletaan hinnantasausrainmenettelyä, so. sillä olisi ollut valtuus miltei rajoituksitta määrätä tarvikkeet hinnantasausrainmenettelyn piiriin.¹⁰⁰

Ehdotuksen 5.1 §:n mukaan tasausmaksu olisi saanut olla enintään hankintahinnan suuruinen. Valiokunta lausui, että »kun valtioneuvosto kuitenkin saisi 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa (so. ulkomaankauppallisista syistä) edellä mainituin rajoituksin vapaasti vahvistaa tasausmaksun suuruuden, joka muulloin olisi valtioneuvoston niin ikään harkintansa mukaan vahvistaman tasaushinnan ja tarvikkeen hankintahinnan välinen erotus, saisi valtioneuvosto myös tasausmaksun suuruuden määrittämisessä valtuudet, joita rajoittaisi vain laissa säädetty tasausmaksun suuruuden ylimmäisraja.»

Valiokunnan mielestä mainituissa säännöksissä ei valtioneuvoston päätäntävällän käyttämisestä ollut sidottu selviin, laissa määriteltäviin perusteisiin, joten lakiehdotus ei täyttänyt muodolliselle verolaille asetettavia vaatimuksia. Ehdotuksen uusiminen hallitusmuodon vaatimaan muotoon olisi vaatinut niin paljon muutoksia, että pidettiin parempana

¹⁰⁰ Ehdotuksen 4.1 § kuului: »Valtioneuvosto päättää, milloin johonkin tarvikkeeseen sovelletaan hinnantasausrainmenettelyä.»

jatkaa vielä hinnantasausta entisellä lailla. Asiallisesti olisi tietenkin ollut parempi noudattaa *Kytän* valiokunnan mietintöön liittämää vastauslausetta II, minkä mukaan voimassa ollut lakia paljon yksityiskohtaisempi hallituksen esitys olisi käsitelty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksen perusteella annettiin L 28. 12. 1956/667.

HEs 112/1957 Vp hinnantasauslaiksi ei enää pyrkinyt täyttämään verolaille asetettavia vaatimuksia, vaikka se oli yhtä yksityiskohtainen kuin edellinenkin. Se (442/1957) hyväksyttiin VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Hinnantasaustenmenettelyä jatkettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä laeilla 529/1958 ja 8/1959. Hinnantasausrahan toiminta päättyi 31. 3. 1959 eduskunnan hylättyä hallituksen esityksen 19/1959 Vp laiksi hinnantasauslain voimassaoloajasta ja soveltamisesta tiettyjen tavarain osalta vuoden 1959 loppuun.¹⁰¹ Hinnantasaustenmenettelyn päämääriin pyrkii tavallaan L tuontikaupparahastosta 23. 12. 1958/530.

Perustuslakivaliokunnan esittämä tulkinta HM:n 61 §:stä on edelleen vakiintunut ja saavuttanut melkoisen yksityiskohtaisuuden.¹⁰² Kun ve-

¹⁰¹ Hinnantasausrahosta on julkaistu useita kirjoituksia, mutta niiden selostaminen ja yksityiskohtaisempi perehtyminen asiaan johtaisi sivuteille. *Kastari*, DL 1961 s. 69 ss. esittää hinnantasausvaltuuksien oikeusperusteeiksi taitavasti rakennetun konstruktion. Hän väittää s. 90, että hinnantasaustoimenpiteiden oikeudellista pätevyyttä ei voi jälkikäteen kiistää, mutta myöntää samalla, että koko järjestelmä perustui niin puutteellisiin säännöksiin, ettei edes tärkeintä oikeusohjetta ollut otettu lakiin. HM:n 66.2 §:ssä tarkoitetuista valtion rahastoista yleensä ks. *Antti Suviranta*, Budjetin ulkopuolella olevista rahastoista, Lm 63 (1965) s. 213 ss.

¹⁰² Ks. *Merikosken* perustavaa laatua olevaa lausuntoa 13. 11. 1950 s. 13.

Ks. seuraavia perustuslakivaliokunnan lausuntoja: 23. 11. 1950 n:o 5 (HEs 106/1950 Vp laiksi lapsilisälain muuttamisesta); 28. 11. 1951 n:o 3 (HEs 22/1951 Vp laiksi eräiden puutavaroiden vientimaksuista); 30. 5. 1956 n:o 1 (HEs 32/1955 Vp maankäyttölaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi); 17. 4. 1957 n:o 3 ja 15. 5. 1957 n:o 3a (HEs 24/1957 Vp laiksi vientimaksusta); 14. 6. 1957 n:o 4a (HEs 23/1957 Vp laiksi rahalaitoksen kassavarannon väliaikaisesta määräämisestä); 19. 11. 1958 n:o 1 (HEs 45/1958 Vp laiksi eräistä ravintorasvoista suoritettavasta valmisteverosta); 15. 12. 1958 n:o 3 (HEs 55/1958 Vp laiksi tullien kantamisesta vuonna 1959); 15. 12. 1958 n:o 2 (HEs 63/1958 Vp laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta); 27. 10. 1959 n:o 6 (HEs 72/1959 Vp tullitariffilaiksi); 18. 5. 1960 n:o 2 (HEs 5/1960 Vp työttömyysvakuutuslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi); 28. 3. 1961 n:o 3 (HEs 2/1961 Vp laiksi kotimaisen villan tuotannon edistämisestä); 6. 7. 1962 n:o 3 (HEs 70/1962 Vp laiksi maataloustuotteiden markkinomisrahosta); 19. 3. 1963 n:o 1 (HEs 129/1962 Vp sairausvakuutuslaiksi ...); 21. 5. 1963 n:o 2 (HEs 29/1963 Vp liikevaihtoverolaiksi sekä laiksi liikevaihtoveron palauttamisesta); 13. 10. 1964 n:o 8 (HEs 118/1964 Vp laiksi erikoissopimustullien alkutullien muuttamisesta).

rosta säädetään hallitusmuodon nojalla lailla, tämä merkitsee sitä, että laissa on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräämisen perusteet sekä se, millä tavalla veron maksamiseen velvoitettu voi saada oikeusturvaa.¹⁰³ Ellei verosta säädettävä laki täytä näitä vaatimuksia, se sisältää poikkeuksen hallitusmuodosta ja on käsiteltävä VJ:n 67 §:n määräämässä järjestyksessä.

Verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräämisen yksityiskohtaisuudesta valiokunta on antanut useita lausumia.

Valtioneuvosto voidaan verolain säätämisyjärjestyksessä oikeuttaa erityisistä syistä määräämään, että vientimaksua eli asiallisesti vientiveroa ei ole jonkin tavaraerän osalta suoritettava ilman että kyseisestä säännöksestä yhtä vähän kuin muualtakaan ehdotuksesta selviäisi, mihin erityisiin syihin valtioneuvosto saa päätöksensä perustaa, koska lain yleisen tarkoituksen ja HM:n 5 §:ssä ilmaistun yhdenvertaisuuden periaatteen on katsottava rajoittavan valtioneuvoston päätäntävaltaa (perustuslakivaliokunnan lausunto 17. 4. 1957 n:o 3, HEs 24/1957 Vp laiksi vientimaksusta).

Perustuslainsäätämisyjärjestystä on käytettävä, kun vientimaksun suuruus säädetään enintään 20 %:ksi tavarantoimittajan vientihinnasta, mutta ei säädetä, minkä perusteiden mukaan valtioneuvosto määrää vientimaksun suuruuden eri tavaralajien kohdalla ja saman tavaralajin kohdalla eri ajanjaksoina. Asia ei muutu, vaikka pykälään lisätään sanat »ottaen huomioon kunkin tavaralajin vientihintojen nousun ja asianomaisen tuotannonalan kannattavuuden sekä siten, että yleisenä periaatteena on vientimaksun asteittainen alentaminen», koska nämä sanat eivät täsmennä maksuperusteita sillä tavalla, että veroviranomaisen toiminta muuttuisi sidotuksi hallintotoiminnaksi. Veron suuruuden määräämisperusteet tulevat laissa säänneltyiksi vain jos veron suuruus on perustettavissa laissa olevaan oikeusnormiin, so. laissa tulee olla oikeusohje, joka tekee verotusviranomaisen toiminnan sidotuksi hallintotoiminnaksi. Silloin vasta veron suuruuden määrääminen tulee oikeuskysymykseksi, ja tuomioistuimien voi ratkaista kysymyksen veron suuruuden määräämisperusteiden soveltamisesta. Lausuttu tarkoittaa lähinnä sitä, että

¹⁰³ Merikosken ansioksi on nähtävästi laskettava, että perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti alkanut vaatia oikeusturvasäännösten sisällyttämistä verolakiin. Tässä vaiheessa on tarpeetonta käydä tutkimaan, kuuluvatko oikeusturvakysymykset niihin, joita hallitusmuotoa säädettäessä tarkoitettiin 61 §:n sanonnalla »verosta säädetään lailla». Oikeusvaltiossa on juuri veroasioissa kansalaisen oikeusturvavaatimukselle annettava niin suuri merkitys, että oikeusturvaa koskevat säännökset käsitellään verolain välttämättömiksi ainesosiksi.

lakiin tulee sisältyä veroasteikko taikka muu selvä ja yksityiskohtainen säännös veron suuruuden määrittämisperusteista veron enimmäismäärän osoittamissa rajoissa (perustuslakivaliokunnan lausunnot 17. 4. 1957 n:o 3 ja 15. 5. 1957 n:o 3a, HEs 24/1957 Vp laiksi vientimaksusta sekä 15. 12. 1958 n:o 2, HEs 63/1958 Vp laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta).

Hallitus ehdotti, että valmisteveroa olisi ollut maksettava lain nojalla valtioneuvoston päätöksen mukaisesti margariinista enintään 120 markkaa kilolta ja muista ravintorasvoista tietyt enimmäismäärät. Valtioneuvosto olisi myös saanut päättämillään ehdoilla määrätä raffinoidun rypsiöljyn veron pienemmäksi kuin oli vero muista raffinoiduista öljyistä ja rasvoista. Tarkoituksena oli lain avulla pitää eri rasvojen hinnat mahdollisimman tarkoituksenmukaisessa suhteessa toisiinsa. Kun laista ei selvinnyt, mitä perusteita noudattaen valtioneuvoston olisi tullut vahvistaa veron suuruus veron enimmäismääriä osoittavissa rajoissa eikä myöskään, millä edellytyksillä ja mitä perusteita noudattaen veron määrittäminen erityistapauksessa yleisesti vahvistettua veroa pienemmäksi olisi ollut mahdollista, laki oli säädettävä VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Perustuslakivaliokunta lausui: »Veron todellisen suuruuden määrittäminen jäisi siten laissa säädettävän enimmäismäärän asettamisissa rajoissa valtioneuvoston vapaaseen harkintaan, mihin tulokseen esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksella pyritäänkin.» Kun lakiehdotusta muutettiin, niin että veron suuruus kunkin eri tuotteen osalta vahvistettiin laissa ja valtioneuvostolle jätettiin vain vähäisempi liikuma-ala maailmanmarkkinahintojen muuttumisen johdosta, se voitiin käsitellä tavallisena verolakina. Valtioneuvosto sai ainoastaan toimivalan sellaisten maailmanmarkkinahintojen muutosten johdosta, jotka tapahtuvat lain voimaantulon jälkeen, alentaa tai korottaa kiinteitä veromääriä rasvasekoitteiden osalta kutakin rasvapitoisuuden painoprosenttia kohti enintään 24 penniä litralta tai kilolta ja muiden ravintorasvojen osalta enintään 20 markalla kilolta (perustuslakivaliokunnan lausunto 19. 11. 1958 n:o 1, HEs 45/1958 Vp laiksi eräistä ravintorasvoista suoritettavasta valmisteverosta). Ks. samoin lausuntoa, jonka mukaan lisävero oli määrättävä esimerkiksi markkamääräisenä litralta (perustuslakivaliokunnan lausunto 15. 12. 1958 n:o 2, HEs 63/1958 Vp laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta).

Tullitariffia uudistettaessa ja tähtitullijärjestelmästä luovuttaessa ehdotettiin valtioneuvostolle oikeutta määrätä ulkomailta tuodusta tava-

rasta kannettava tulli korotettavaksi enintään tullitariffin osoittaman tullen kaksinkertaiseen määrään sekä määrätä tullitariffin mukaan tullivapaalle tavaralle enintään 25 %:n suuruinen arvotulli. Valtioneuvosto olisi myös saanut vallan määrätä ulkomaalta tuodusta tavarasta kannettavan tullen alennettavaksi enintään 50 %:lla tullitariffin osoittamasta määrästä. Ehdotukseen ei sisällynyt säännöksiä olosuhteista, joiden vallitessa valtioneuvosto olisi saanut käyttää sille myönnettyä toimivaltaa, eikä myöskään perusteista, joita valtioneuvoston olisi tullut noudattaa päättäessään kulloinkin kannettavan tullen suuruudesta. Tulliverotuksen todellisen suuruuden määrittäminen olisi näin ollen jäänyt valtioneuvoston vapaan harkinnan varaan, eikä tällaista delegointia voitu suorittaa muuten kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (perustuslakivaliokunnan lausunto 27. 10. 1959 n:o 6, HEs 72/1959 Vp tullitariffilaiksi).¹⁰⁴ — Kaikki edellä selostettu vahvistaa sitä käsitystä, että veron suuruuden määrittämisperusteet eivät tule laissa säädetyiksi, jos lailla tyydytään vahvistamaan vain veron suuruuden ylimmäisraja (vrt. perustuslakivaliokunnan lausuntoon 11. 12. 1956 n:o 4, HEs 123/1956 Vp hinnantasauslaiksi).

Kun maataloustuotteiden muuttuvien tuontimaksujen eli asiallisesti niiden tuontiveron määrittämisperusteet on sidottu maailmanmarkkinahinnan suuruuteen, voidaan katsoa, että maailmanmarkkinahinnan toteaminen kunkin kysymyksen tulevan tuotteen osalta on vain teknillislähtöinen toimitus, johon ei sisälly vapaan harkintavallan käyttöä (perustuslakivaliokunnan lausunto 6. 7. 1962 n:o 3, HEs 70/1962 Vp laiksi maataloustuotteiden markkinoimisrahastosta). Jos kuitenkin valtioneuvosto maatalouden hintatasosta annetun lain perusteella itse määrää tuotekohtaisten tavoitehintojen suuruuden ja tuontimaksujen muutosperusteena on tavoitehinnan ja maailmanmarkkinahinnan erotus, valtioneuvosto tulee määränneeksi ne perusteet, joiden mukaan tuontimaksun suuruus tietyissä tapauksissa määräytyy. Tällöin ei markkinoimisrahastolaissa ole asiallista määrittämisperustetta tuontimaksun suuruudelle, minkä vuoksi lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (sama perustuslakivaliokunnan lausunto 6. 7. 1962 kuin edellä sekä perustuslakivaliokunnan lausunto 5. 12. 1963 n:o 7, HEs

¹⁰⁴ Ks. 1960 Vp ptk. *Rantala* s. 412; *Hult* s. 413; *Wiherheimo* s. 418; *Jussila* s. 418 s. — Saksan liittotasavallan valtiosääntötuomioistuin julisti liikevaihtoverolain valtiosäännön vastaiseksi, koska siinä delegoitiin veron suuruutta koskevaa säätämisvaltaa, *Rule of Law* s. 78.

134/1963 Vp laiksi maataloustuotteiden markkinoimisrahastosta annetun lain muuttamisesta).¹⁰⁵

Lakiehdotuksen mukaan hallitukselle annettaisiin valtuus asetuksella nostaa tai alentaa tietyinä aikana voimassa ollutta alkutullia samalla tavoin kuin yleistullia tai sopimustullia on muutettu. Yleistullin ja sopimustullin muuttaminen taas on mahdollista vain eduskunnan myötävaikutuksella syntyneellä lailla. Näin ollen ei lakiehdotuksessa hallitukselle annettava valtuus sisältäisi mahdollisuutta minkäänlaisen harkinnan käyttämiseen muutoksen suuntaa tai suuruutta ratkaistaessa, vaan hallitus voisi ainoastaan muuttaa alkutullin jonkin tuontitavaran osalta täsmälleen samaksi, miksi se on muuta sopimustullia tai yleistullitariffia koskevassa laissa vahvistettu. Tulliverotuksen peruste on näin ollen laissa täsmällisesti määrätty (perustuslakivaliokunnan lausunto 13. 10. 1964 n:o 8, HEs 118/1964 Vp laiksi erikoissopimustullien alkutullien muuttamisesta).

Kansalaisen oikeusturvan määraamisestä perustusvaliokunta on myös esittänyt yleistä kannanottoaan selventäviä lausumia. Lausunnossaan 18. 5. 1960 n:o 2 se esitti mm., että työttömyysvakuutusmaksu olisi laissa vahvistettava kiinteästi esim. sadanneksina työnantajan suorittamien työpalkkojen määrästä ja lakiin olisi otettava pykälä, jonka mukaan työttömyysvakuutusmaksun ja sen ennakon määraamisestä voidaan valittaa lääninoikeuteen (HEs 5/1960 Vp työttömyysvakuutuslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi).

Käsiteltäessä HEs 29/1963 Vp liikevaihtoverolaiksi sekä laiksi liikevaihtoveron palauttamisesta perustuslakivaliokunta antoi 21. 5. 1963 lausunnon n:o 2. Siinä pohdittiin, voidaanko tarkempien määräysten antaminen siitä, mitä oli pidettävä lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä tarkoitettuina tavaroina ja 8 §:ssä tarkoitettuina liiketoimipaikkoina, jättää ehdotuksen 87 §:ssä esitetyin tavoin asetuksella tapahtuvaksi. Voitiinko verovollisuuden eräiden perusteiden, kuten liiketoimipaikka- ja tavarakäsitleiden, tarkempi määrittely jättää asetuksen varaan?

Lakiesityksen 3 §:ssä lueteltiin ne tavarat, joiden myynti ja maahan-tuonti oli oleva verotonta:

¹⁰⁵ Jo 1930-luvulta lähtien oli totuttu siihen, että valtion eri toimenpiteitä sidottiin tiettyihin tapahtumiin. Ks. esim. liukuva ruistulli, alaviite 88; perustuslakivaliokunnan lausunto 13. 3. 1964 n:o 1 (HEs 15/1964 Vp laeiksi valtion virkamiespalkkauksen tarkistamisesta...); perustuslakivaliokunnan lausunto 17. 3. 1955 n:o 2 (HEs 21/1955 Vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta...). Ks. myös Uusi Suomi, Markkinoimisrahasto ja perustuslait, 10. 12. 1963.

- a) sanomalehdet, jotka ilmestyvät vähintään kerran viikossa;
- b) pyöreä puutavara, myös kyllästettynä tai lahosuojattuna, halot, pilkkeet, polttohake ja -turve;
- c) maa, hiekka, sora ja kivi, sellaisenaan tahi louheena tai murskeena;
- d) kotieläimet; sekä
- e) ilma-alukset ja nettovetomäärältään vähintään yhdeksäntoista rekisteritonnin vesialukset.

Lakiesityksen 4 §:ssä luettiin eräitä muita tavaroita, joiden myynti, kun myyjänä on tavarankuutaja tai alkuperäinen valmistaja, ja maahantuonti oli verotonta. Luettelon alkuosa kuului: Ruis, vehnä, ohra ja kaura; herne ja peruna; maito ja kananmunat; liha, kala, metsäriista, ruokajuurikasvit, vihannekset, sienet, marjat ja omenat jne.

Esityksen 8 §:n mukaan elinkeinon harjoittamista myymälää, konttoria tai muuta liiketoimipaikkaa pitämättä ja käyttämättä apulaisina muita kuin aviopuolisoa tai 21 vuotta nuorempia jälkeläisiä ei pidetty laissa tarkoitettuna liiketoimintana.

Tarkempia määräyksiä siitä, mitä oli pidettävä 3 ja 4 §:ssä tarkoitettuina tavaroina ja 8 §:ssä tarkoitettuna liiketoimipaikkana, sekä muus-takin lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annettiin esityksen 87 §:n mukaisesti asetuksella.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että varsin yleiseen muotoon laaditun 8 §:n sisällön tarkemmasta määrittelemisestä jäisi useissa tapauksissa riippumaan, oliko elinkeinonharjoittaja verovelvollinen vai ei. Dele-gointi olisi koskenut säännöstä, jolla oli olennaista merkitystä verovel-vollisuuden olemassaoloa määrittäessä. Tämän takia valtuus 8 §:n sisällön tarkempaan määrittelyyn voitiin antaa ainoastaan perustuslain-säätämisyjärjestyksessä. Jos kuitenkin 8 §:ään suorastaan otetaan seik-kaperäiset säännökset liiketoimipaikan käsitteestä ja 87 §:ssä oleva viit-taus 8 §:ään poistetaan, perustuslainsäätämisyjärjestys ei ollut tarpeelli-nen.

Valiokunta huomautti siitä, että ehdotuksen 3 ja 4 § koskivat myös verovelvollisuuteen liittyviä seikkoja, mutta ei veronalaisten henkilö-piiriä vaan tavarakohtaisia säännöksiä. HM:n 28 §:n perusteella anne-tulla täytäntöönpanoasetuksella ei voitu sillä tavoin selittää 3 ja 4 §:n säännöksiä kuin näytti olevan tarpeen. Lakiehdotuksen 87 §:ään sisäl-tyvä täytäntöönpano- ja soveltamisvaltuutus oli varsin rajoitettu, koska sen perusteella ei voitu enempää lisätä kuin poistaakaan tavaroita pu-heena oleviin lainkohtiin sisältyvistä luetteloista, vaan ainoastaan täs-mentää laissa käytettyjen tavarakäsitteiden sisältöä. »Mikäli 3 ja 4 §:ään sisältyvät tavaraluettelot laaditaan mahdollisimman seikkaperäi-

siksi siten, että mm. ero alkutuotannon ja jalostusasteiden välillä eräiden tavaranimikkeiden osalta täsmennetään, jolloin myös asetuksella annettavien sitovien tulkintaohjeiden ala vastaavasti supistuu mahdollisimman ahtaaksi, perustuslakivaliokunta, erityisesti siihen nähden, ettei lakiehdotuksen 87 §:ään jäävän valtuutuksen tällöin enää voida katsoa siirtävän hallitukselle eduskunnalle kuuluvaa varsinaista verotusvaltaa, katsoo, että valtuutus tältä osin voidaan antaa perustuslain säätämisyjärjestystä käyttämättä», lausui valiokunta.

Perustuslakivaliokunta huomautti vielä, ettei 87 §:ssä tullut rinnastaa erityisvaltuutukseen perustuvaa asetusta täytäntöönpanoasetuksella annettaviin säännöksiin. Lausuntoon liitetystä II eriävässä mielipiteessä *Suortanen* ym. lausui, että enemmistön kanta merkitsi valiokunnan entisen käytännön kiristämistä.

Liikevaihtoverolain 5. 12. 1963/532 kolmas pykälä hyväksyttiin näin kuuluvana: »3 §. Verotonta on seuraavien tavaroiden myynti ja maahantuonti:

- a) sanoma- ja aikakauslehdet, vähintään kuukauden ajaksi tilattuina;
- b) pyöreä puutavara, myös kyllästettynä tai lahosuojattuna, halot, pilkkeet, polttohake ja -turve; poronjäkäle;
- c) maa, hiekka, sora ja kivi, sellaisenaan, seulottuna, louheena tai murskeena; ei kuitenkaan silloin, kun niiden myynti tai maahantuoti tapahtuu pakkauksissa tai muissa sellaisissa vähittäismyyntierissä;
- d) nautaeläimet, hevoset, porot, siat, lampaat, vuohet, kaniinit, koirat, kissat, kanat, ankat, hanhet, kalkkunat ja mehiläiset sekä tarhaturkiseläimet kuten minkki, kettu ja chinchilla kaikki elävinä; sekä
- e) ilma-alukset ja sellaiset vesialukset, joiden rungon suurin pituus on vähintään 10 metriä.»

Lain 4 §:ssä luettelo alkoi seuraavasti: »Ruis, vehnä, ohra ja kaura jyvänä, myös kuivattuina ja lajiteltuina; herne, myös palosta poistettuna, kuivattuna ja lajiteltuina; peruna, myös lajiteltuina; maito, myös kuorittuna; kananmunat, myös lajiteltuina; liha ruhoina, ruhon osina tai luuttomaksi leikattuna sekä muut syötävät eläinten osat tuoreina, myös jäädytettynä, jäädytettynä; suolattuina tai ulkokuivattuina; ahven, ankerias, harjus, hauki, järvitaimen, kampela, kiiski, kilohaili» jne.

Lain 8 §:n 3 momentiksi lisättiin yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä liiketoimipaikalla tarkoitetaan; niitä täydentää 8 §:n 4 momentti. Täytäntöönpanosäännös supistettiin tavanomaiseksi: »Tarkempia määräyksiä tämän lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella.»

Perustuslakivaliokunta kuuli lausuntoaan valmistellessaan useita asiantuntijoita; näiden joukossa edustin pisimmälle vietyä lakitason sääntelyn vaatimusta katsoessani, että niin 3, 4 kuin 8 § oli kirjoitettava yksityiskohtaisemmin, ennen kuin ne voitiin hyväksyä käyttämättä perustuslainsäätämisyjärjestystä. Kantani perustui lähinnä siihen, että pykälien tarkempi kirjoitus oli täysin mahdollista, so. sitä eivät estäneet esim. odotettavissa olevat äkilliset olojen vaihtelut taikka teknillisuontoiset vaikeudet.¹⁰⁶ Pykälien uudelleen kirjoittaminen ei tuottanut vaikeuksia, koska viranomaiset olivat jo valmistelleet po. pykälää koskevia yksityiskohtaisia täytäntöönpanosäännöksiä. Katsoin myös, että kun laki tulisi säädettäväksi vain vuodeksi, mahdolliset unohdukset ja erehdykset olivat lakia jatkettaessa korjattavissa. Lakiehdotusta käsiteltäessä oli mielestäni vielä huomattava, että täysin uutta lainsäädäntöä säädettäessä on helpompaa toteuttaa vallalla olevaa käsitystä jonkin kysymyksen sääntelyjärjestyksen hierarkkisesta korkeudesta kuin muutettaessa voimassa olevaan verolainsäädäntöön sisältyviä valtuutuspykälä. Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään 5/1958 Vp (HEs 1/1958 Vp laiksi virvoitusjuomaverosta) huomauttanut, että ainakin uudessa verolainsäädännössä olisi mahdollisuuksien mukaan vältettävä eduskunnalle kuuluvan päätäntävällän siirtämistä verotusasioissa alemmille viranomaisille. Edellä lausutusta selviää, että hallituksen esitystä 29/1963 Vp käsiteltäessä noudatettuun varsin tiukkaan ja mielestäni po. tapauksessa täysin aiheelliseen delegoinnin estämispyrkimykseen ovat vaikuttaneet useat syyt, joilla ei tarvitse olla samaa merkitystä esimerkiksi muutettaessa niitä monia delegointimääräyksiä, joita voimassa olevat verolakimme sisältävät.

Verrattaessa lopullisesti hyväksyttyä lakia esitykseen havaitaan, että kaikki kysymyksessä olevat pykälät (3, 4, 8 ja 87, josta tuli hyväksytyn lain 85 §) on kirjoitettu laissa siinä määrin yksityiskohtaisesti ja johdonmukaisen yhtenäisesti, että laki on HM:n 61 §:n vaatimusten mukaisesti laadittu. Sen mukaisesti kuin aikaisemmin on esitetty (s. 429 ss.), täytäntöönpano- ja soveltamissäännökset voivat sisältää kaikki ne säännökset, jotka ovat välttämättömät, jotta lakia voitaisiin järjellisesti ja tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ja soveltaa. HM:n määräys siitä, että asiasta on säädettävä lailla, ei tarkoita kieltää mahdollisuutta antaa

¹⁰⁶ Vrt. perustuslakivaliokunnan lausuntoon 17. 3. 1955 n:o 2 (HEs 21/1955 Vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ...).

täytäntöönpano- ja soveltamissäännöksiä;¹⁰⁷ tällaisessa tapauksessa ei kuitenkaan täytäntöönpano- ja soveltamissäännökseen voine sisältyä oikeussääntöjä (a).¹⁰⁸ Tätä tarkempaa yleistä sääntöä siitä, miten eri asteissa konkretisoituva säännösaineisto olisi HM:n 61 §:n vaatimusten mukaisesti jaettava säädöshierarkian eri asteiden kesken, on vaikea antaa. Kysymykseen palataan vielä yleiseltä kannalta s. 590 ss.

Eduskunnan ote HM:n 61 §:n tulkinnassa on 1950-luvun alusta lähtien vuosi vuodelta varmistunut ja kyennyt jo aikaansaamaan eräissä keskeisissä kysymyksissä johdonmukaisen käytännön, joka on mielestäni perusteiltaan oikea. Edellä esitetyistä esimerkeistä päästäneen selville, mitä yksityiskohtaisesti tarkoitetaan sillä, että verosta säädetään lailla. Niistä ilmenee myös eräitä näkökohtia, joilla on yleisempään merkitystä delegoinnin sallittavuutta tutkittaessa.

Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin useissa lausunnoissaan osoittanut, että valtuuden saajan harkintavallan sidonnaisuuden aste on tärkeä

¹⁰⁷ Tämä ilmenee siitä, että verolaeissa on täytäntöönpano- ja soveltamissäännös kuten muissakin laeissa. Vrt. myös *Kastari*, Lm 1964 s. 233.

¹⁰⁸ Ks. *Rekola*, Verotus 1960 s. 175; *Kilpi*, Lm 1931 s. 672. Vrt. samoin *Berlin* II s. 213 s.; *Meyer*, Retsanordning s. 231 s.

Kanta merkitsee aikaisemman käytännön tiukentamista, vrt. LiikevaihtoveroL 22. 12. 1950/605 ja sen täytäntöönpano- ja soveltamissäännöksen perusteella annettu VvMp liikevaihtoverolain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 30. 12. 1950/674, eritoten 1 luku. Liikevaihtoverolakia 3. 1. 1941/6 täydennettiin ja tarkistettiin vieläkin suuremmassa määrin asetuksella.

Kilpi, Lm 1961 s. 671 s. tutkii vastaavanlaisia kysymyksiä TOL:n osalta. Kun kaikki tärkeimmät veroa koskevat säännökset on annettava laissa, hänen mielestään oli kysymyksen alaista, oliko TOA:n 3 §:ssä olevalla yhteisön määritelmällä laisinkaan normatiivista arvoa. Kysymys on aiheellinen; edellä s. 509 s. on jo huomautettu siitä, että TOL:n säätämisen aikaan pidettiin mahdollisena antaa laajempia delegointivaltuuksia kuin tätä nykyä katsotaan HM:n mukaiseksi. Eräässä toisessa tutkimuksessaan *Kilpi* lausuu aivan oikein (Lm 1958 s. 766), että TOL:ssä tapaukset, joissa erityisvaltuus on annettu, kuuluvat sellaisiin asioihin, joista HM:n 61 §:n mukaan olisi oikeastaan säädettävä lailla. Kun hän ei kuitenkaan näytä pitävän delegoinnin sallittavuuden kannalta tärkeänä tutkia, määrääkö hallitusmuoto asiasta säädettäväksi lailla vai ei, voi hän samassa samoin kuin eräässä toisessa kirjoituksessa (Lm 1961 s. 672) tulla siihen erheelliseen lopputulokseen, että säännökset, joilla välittömästi säännellään verovelvollisuutta, on annettava lailla, ellei verolaissa ole nimenomaista delegointia, so. hän sallii delegoinnin verolaissa myös verovelvollisuuden välittömän sääntelyn osalta. Pikainenkin silmäys perustuslakivaliokunnan lausuntoihin olisi oletettavasti muuttanut tämän käsityksen.

Vrt. tältä kannalta esim. L Pohjois-Suomen teollisuuden veronhuojennuksista 2. 5. 1958/190, 2 §.

kriteeri pääteltäessä, onko kysymyksessä lainsäädäntövallan delegointi. Alkuperäisen ja toissijaisen vallankäytön välinen ero, jonka merkitystä olen teoreettiselta kannalta katsoen korostanut vallanjakoa koskeissa kappaleissa, on täten käytännössäkkin osoittautunut sopivaksi lainsäädännön ja hallinnon kriteeriksi niin erityisvaltuutukseen kuin täytäntöönpano- ja soveltamissäädökseen nähden. Tämä näkökohta on vain toistaiseksi jäänyt verraten tuntemattomaksi, koska valiokunta ei ole sitä teoreettisesti perustellen korostanut ja koska kirjallisuudessa ei ole perustuslakivaliokunnan käytäntöä 1950-luvulta lähtien juuri lainkaan tarkasteltu.¹⁰⁹

Toiseksi on havaittavissa, että tiettyihin tarkoin määrättyihin objektiivisesti todennettaviin tapahtumiin ja niiden muutoksiin sidottu delegointivaltuus katsotaan sellaiseksi toimivallan siirroksi, joka ei merkitse alkuperäisen, itsenäisen toimivallan siirtoa. Tällaista vallansiirtoa koskevaa säännöstä ei ole tarpeen käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka hallitusmuoto määräisi asiasta säädettäväksi lailla.

Vertailevia näkökohtia. Monissa hallitusmuodon säännöksissä määrätään, että tietyistä asioista tai niiden perusteista on säädettävä lailla. Näiden säännösten tulkinnan tarkastelu saattaa olla hyödyksi HM:n 61 §:n tulkinnassa, josta vuorostaan voidaan saada johtoa hallitusmuodon muiden säännösten tulkintaan.

Hallituksen esityksessä 9/1941 Vp laiksi Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä s. 6 huomautetaan, että lakiehdotus laajentaa Suomen kansalaisuuden saamisperusteita siitä, mitä HM:n 4 §:ssä säädetään. Lisäksi edellytetään asetuksella annettavaksi erinäisiä kansalaistamismenettelyä koskevia määräyksiä, vaikka HM:n 4.2 §:n mukaan siitä järjestyksestä, jota on noudatettava otettaessa ulkomaalainen Suomen kansalaiseksi, säädetään lailla. *Kaira* katsoo, että asevelvollisuuslainsäädäntö on säädetty yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä HM:n 75.1 §:n perusteella.¹¹⁰ Monia muitakin tapauksia eri aloilta voitaisiin esittää, joissa hallitusmuodon määräyksellä asian säätämisestä lailla on ollut merkitystä harkittaessa, miten säännökset olisi jaettava lain- ja asetustason kesken.

¹⁰⁹ Ks. *Volkmar* s. 55: »Ist z.B. vorgeschrieben, dass eine bestimmte Regelung nur durch ein allgemeines Gesetz oder auf Grund eines solchen Gesetzes erfolgen darf, dann kommt dieser Vorschrift nur dann ein vernünftiger Sinn zu, wenn das allgemeine Gesetz nicht nur in der Form, sondern auch sachlich, seinem Inhalt nach etwas anderes ist als ein nicht allgemeines Gesetz.»

¹¹⁰ Ks. *Kairan* perustuslakivaliokunnalle antamaa, 28. 2. 1939 päivätyä lausuntoa (HEs 84/1938 Vp laiksi yleisestä työvelvollisuudesta sodan aikana) s. 19.

Kilpi lausuu, että käytännössä ei hallitusmuodon säännöksiä (HM:n 62 §) ole aina noudatettu, vaan on katsottu mahdolliseksi ilman maksujen perusteista annettua lakia säännellä hallinnollista tietä vanhojen perusteiden mukaisesti sellaisia maksuja, jotka on annettu ennen hallitusmuodon säätämistä.¹¹¹ Näyttää kuitenkin siltä, että tästä käytännöstä ollaan irtautumassa ja hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettuja maksuja vahvistettaessa aletaan säännöllisesti edellyttää, että maksujen perusteet on aina ensin vahvistettava lailla.¹¹² Mitä perusteiden yksityiskohtaisuuteen tulee, näyttää eräs lausuma (HEs 35/1921 Vp postin käyttämisestä suoritettavien maksujen yleisistä perusteista) itsenäisyytemme alkuvuosilta edelleen pitävän paikkansa: »Yleensä olisi puheenalaisia perusteita vahvistettaessa pidettävä silmällä, että ne tulisivat riittävän väljiksi, niin että hallituksella taloudellisten olosuhteiden vaihtuessa olisi tarpeeksi toimivapautta maksuja vahvistaessaan ja tilaisuus tarpeen vaatiessa toimia joutuisasti tarvitsematta odottaa lakia mahdollisesti tarvittavasta yleisten perusteiden muutoksesta.» Tällaisessa laissa on yleensä vain lyhyesti lausuttu määräys siitä, kenen, kenelle ja missä tapauksessa on suoritettava maksuja.¹¹³ Maksujen määrä jää tavalliseksi asetuksella vahvistettavaksi. Lienee ilmeistä, että kun hallitusmuoto määrää verosta säädettäväksi lailla, mutta ainoastaan maksujen perusteista lailla, lain säännösten tulee ensiksi mainitussa tapauksessa olla yksilöidympiä kuin jälkimmäisessä tapauksessa.

Kastarin tavoin on edellä selvitetyn perusteella todettava, että nimenomaiselle »lain» edellyttämiselle perustuslaissa on annettava merkitystä silloin, kun delegoinnin rajat joutuvat harkittaviksi.¹¹⁴ — Tämä

¹¹¹ Ks. Kilpi, Lm 1961 s. 569 s.

¹¹² Ks. maatalousvaliokunnan mietintöä 48/1950 Vp (HEs 148/1950 Vp laiksi kasvinuojeluaineista; HEs 25/1960 Vp radiolaiksi; HEs 71/1960 Vp ja 12/1962 Vp laiksi kanavan käyttämisestä suoritettavien maksujen, korvausten ja palkkioiden yleisistä perusteista (L kanavamaksuista 27. 7. 1962/399).

¹¹³ Ks. esim. L niistä yleisistä perusteista, joiden mukaan lisenssitoimikunnan virkatoimista ja toimituskirjoista on suoritettava maksuja 6.10.1939/312; L eräistä lääkintölaitoksen maksujen, korvausten ja palkkioiden yleisistä perusteista 30. 12. 1960/547, 1.4 §; L tuulaakimaksun laskemisen perusteesta vuosina 1964—1966 30. 12. 1963/649; perustuslakivaliokunnan lausunto 17. 3. 1955 n:o 2 (HEs 21/1955 Vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ...): »Kun vain palkkion ja korvauksen perusteet olisi lailla määrättävä, sisältyisi tähän myös valtuutus antaa tarkemmat määräykset palkkiosta ja korvauksesta alemman asteisilla säännöksillä, jollaisilla kalliinpaikanlisää ja matkapäivärahaa koskevat määräykset virkamiesten osalta tähän saakka on annettu.»

¹¹⁴ Ks. Kastari, Lausunto 13. 10. 1959 s. 94. Hänen esittämänsä tulkinta HM:n 61 §:stä tuntuu aikaisemmin olleen väljempi kuin tekstissä on esitetty, ks. lau-

merkitsee lähinnä sitä, että tällaisessa tapauksessa voidaan siirtää vain sidottua, toissijaista toimivaltaa. Olennaisten kysymysten jättäminen lakia alempiasteisten säädösten varaan ei ole sallittua.

suntoa 14.3.1955 s. 11. Hän huomauttaa, Lm 1964 s. 226 ja 229 alaviite 6, että hallitusmuodon sanonta jonkin asian sääntelystä lailla voi tarkoittaa pidätystä tai valtuutusta, ks. alaviitettä V 141.

Ks. myös *Andersen*, Statsforfatningsret s. 552: »Naar det dernaest i Grundloven bestemmes, at det eller det anliggende ordnes eller kun kan ordnes ved Lov ... maa det, bortset fra Gennemførelsesbestemmelser, vaere udelukket, at en Ordning kan traeffes ved Anordning i H.t. en Fuldmagtslov; *Triantafyllides* s. 41.

Norjassa Prisdirektorat määräsi hintasäännöstelytarkoituksessa maksun valaanöljylle. Maksua ei pidetty valtiosäännön 75 §:ssä tarkoitettuna verona (»Det tilkommer Stortinget ... at paalaegge Skatter ...»). Erityistä huomiota kiinnitettiin viranomaisen käyttämän lainsäädännöllisen toimivallan valtiosäännönmukaisuuteen. Korkein oikeus ei katsonut olevan perustetta arvostella lainsäätäjän harkintaa, mitä tuli delegoinnin laajuuteen. *Norsk Retstidende* 117 (1952) s. 1089 ss.

VII LUKU

LAINSAÄDÄNNÖLLINEN VALTUUTUS JA DELEGOITU LAINSAÄDANTÖ SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN

1. VALTUUSLAIT

Valtuuslailla tarkoitan lakia, johon sisältyvä lainsäädännöllinen valtuutus poikkeaa siinä määrin perustuslakien vahvistamasta toimivallan jaosta, että laki on tästä syystä säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (s. 334). Perustuslainsäätämisyjärjestys riittää legalisoimaan myös lakiin sisältyvän poikkeuksen perustuslakien mukaisesta lainsäädäntövallan jaosta siinäkin tapauksessa, että esimerkiksi lakiehdotuksessa ja lain käsittelyssä kiinnitettäisiin yksinomaan huomio perustuslainsäätämisyjärjestyksen välttämättömyyteen muista syistä.

Olisi ehkä mahdollista yrittää eristää kunkin lain osalta yksi perustuslainsäätämisyjärjestykseen johtaneista osatekijöistä, delegointi, ja yrittää tutkia, milloin se yksinkin olisi johtanut perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen. Näyttää kuitenkin siltä, että valtuuslaeissa esim. perusoikeuksien loukkaaminen ja sen välikappale, delegointi, ovat useimmissa tapauksissa kasvaneet yhteen. Niiden erottaminen toisistaan johtaisi tilanteeseen, jollaista ei itsestään esiinny. Aikaisemmin on jo käynyt ilmi, että perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö yksistään HM 2 §:n vastaisen lainsäädäntövallan kokonaissiirron takia on peräti harvinaista. Valtuuslakia joudutaan tarkastelemaan kokonaisuutena, jolloin säätämisyjärjestykseen vaikuttavat myös asian laatu ja mahdollinen hallitusmuodon muiden pykälien loukkaaminen samalla tavoin kuin esimerkiksi HM:n 6 §:n vastaisuutta arvosteltaessa otetaan huomioon loukkauksen voimakkuus, korvauksen maksaminen ja oikeusturvakeinojen olemassaolo.

Vuosien 1917 ja 1918 elintarvelait, tasavallan suojelulait ja taloudellinen valtalaki ovat tärkeimpiä valtuuslakeja. Niiden tarkasteleminen siinä mielessä, miten laaja ja minkälainen delegoinnin tulee olla, jotta

laki olisi valtuuslaki, taikka miten valtuuslakia voitaisiin muuttaa, ettei se enää olisikaan valtuuslaki eikä tarvitsisi perustuslainsäätämisyjärjestystä, ei liene tarkoituksenmukaista. Näiden lakien tarkoituksena on juuri delegointi monin eri tavoin tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi eikä voida ajatella, että samoihin päämääriin päästäisiin yhtä tehokkaasti, jos laeista eliminoidaisiin delegointi ja kaikki muu, mikä edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä. Tulenkin tarkastelemaan lähinnä sellaisia rajatapauksia, joissa säätämisyjärjestys ei ole itsestään selvä, ja yritän analysoida syitä, jotka puhuvat tietyn säätämisyjärjestyksen puolesta. Olen ryhmittänyt käsittelyn alaisen lakiaineiston kahteen ryhmään: niihin lakeihin, jotka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, sekä niihin, jotka on säädetty tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Minkäänlaista yritystä kaikkien valtuuslakien ja kaikkien laajojen valtuuttavien lakien asiasisällön yksityiskohtaiseksi tutkimiseksi ja luokittelemiseksi ei ole mahdollista tehdä. Luetteloihin ei sisälly lakeja niistä asioista, joista tai joiden perusteista HM määrää säädettäväksi lailla, koska tällaisia lakeja on käsitelty VI luvussa.

Seuraavassa luetellaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä lakeja, jotka ovat mielestäni valtuuslakeja. Tiettyjen kysymysten sääntely jatkuu monesti toisiaan seuraavissa laeissa, mutta ellei delegointivaltuus ole erityisen merkittävä, olen ottanut luetteloon vain yhden lain kustakin sääntelytyypistä.

Laki	Voimassaolon päättymispäivä
L eräänlaisen omaisuuden käytöstä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa 2. 6. 1917/31 (HEs 3/1917 Vp) ¹	27. 7. 1918
L väliaikaisten säännösten antamisesta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi 29. 5. 1918/32 (HEs 48/1917 II Vp)	1. 6. 1919

¹ Marraskuun 13 päivänä 1909 numerolla 73 ilmestyi Suomen asetuskoelmassa Sp sotajoukkojen hallinnosta sodassa ja linnoitusten hoidosta armollisimmasti vahvistettujen asetusten sekä sotatilassa oleviksi julistettuja paikkakuntia koskevien säännösten julkaisemisesta. Tarkoitettut asetukset olivat A sotajoukkojen hallinnosta sodassa sodan aikana 26. 2. 1890 ja A linnoitusten hoidosta 15. 9. 1901. Säännöksillä tarkoitettiin Pietarissa 4. 9. 1892 annettua päiväkäskyä sotilaslaitoksille, millä Venäjän valtakunnanneuvosto oli päättänyt julkaista säännökset sotatilaan julistetuista paikkakunnista. Tarkoitettujen asetusten ja säännösten vaikutus oli ulotettu Suomeen venäläisessä järjestyksessä 2. 6. 1904 annetulla asetuksella, joka julkaistiin 27. 7. 1904/35. Kun asetus 13. 11. 1909 ei ollut syntynyt Suomen lakien mukaisessa järjestyksessä, ei sillä sen paremmin kuin siihen perustuvilla määräyksilläkään ollut laillisesti velvoittavaa voimaa, OKa 1919 III s. 17.

Keisarin antamasta julistuskirjasta Suomen valtiopäivien koollekutsumisen lykkäämisestä, kunnes sota-ajan poikkeukselliset olot ovat menneet ohi 24. 12. 1915/88

- L elintarveasiain järjestelystä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisis-
sissa oloissa 27.7.1918/72 (HEs 66/1917 II Vp) 31.5.1920
- L Hallituksen oikeuttamisesta antamaan säännöksiä erään-
laisista uskonnollisista yhdyskunnista 14.8.1918/92 (HEs 60/1917 II Vp) kunnes uskonnon-
vapauslaki on
säädetty
- L huoneenvuokrasäännöstelystä 12.9.1919/118 (HEs 14/1919 Vp) 14.5.1921
- L eräistä toimenpiteistä, joihin tuonnin ja viennin säännöstelemistä
varten rajaseuduilla voidaan ryhtyä sotatilan päätyttyä 11.12.1920/
301 (HEs 41/1920 Vp) 1.1.1922
- L huoneenvuokrasäännöstelystä 14.5.1921/129 (HEs 66/1920 Vp) 1.6.1922
- Tasavallan suojelulaki 18.11.1930/336 (HEs 54/1930 Vp) 31.12.1935
- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä
talouselämän turvaamiseksi 31.12.1931/386 (HEs 94/1931 Vp) 31.3.1932
- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä
Suomen vientikaupan turvaamiseksi 13.1.1933/5 (HEs 84/1932 Vp) 31.12.1933
- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä
Suomen vientikaupan turvaamiseksi 30.12.1933/355 (HEs 53/1933
Vp) 31.12.1934
- L hallituksen oikeuttamisesta eräissä tapauksissa antamaan säännök-
siä vieraan valtion merivartio- ja tulliviranomaisten toimivallasta
ja oikeuksista määrättyllä vesialueella 18.5.1934/226 (HEs 27/1934
Vp) 31.12.1936

käy ilmi, että Suomi oli julistettu sotatilaan 30. 7. 1914. Po. julistuskirjalla määrättiin, että valtiopäivien koollekutsuminen oli lykättävä, kunnes sota-ajan poikkeukselliset olot ovat menneet ohi. Suomessa annettiin sotatilan julistamisesta vuoden 1917 elintarvelain säätämiseen saakka venäläisen lainsäädännön perusteella yli kuusikymmentä senaatin päätöstä kymmenlukuisine täydennyksineen ja muutoksineen. Ne koskivat vienti- ja tuontikieltoja, kuljetuskieltoja, omaisuuden hoitoa, kulutuksen supistamista, eräiden tarvikkeiden ostoa ja myyntiä jne. Tiettyt rajoitukset ja säännöstelytoimenpiteet saattoivat nojautua vuoden 1772 HM:n antamaan yleiseen valtuutukseen, ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 31.

Julistuskirjassa Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiosäännön vakuuttamisesta sekä jälleen saattamisesta täysin toteutetuksi 20. 3. 1917, jonka ruhtinas *Lvovin* johtama Venäjän väliaikainen hallitus antoi, määrättiin, että armollinen asetus 2. 6. 1904 siitä, että sotajoukkojen hallinnosta sodassa ja linnoitusten hoidosta annettujen asetusten sekä sotatilaan julistettuja paikkakuntia koskevain säännösten vaikutus ulotetaan Suomenmaahan, samoin kuin kaikki silloisen maailman-sodan johdosta annetut Suomen valtiosääntöä vastaan olevat säännökset lakkaavat sodan loppuessa olemasta voimassa. Kun Suomen senaatti ei hallitusjärjestelmän vaihtumisen jälkeen enää halunnut perustaa toimintaansa laittomassa järjestyksessä syntyneisiin säädöksiin ja koska elintarpeiden säännöstelyn tarve oli olemassa, se antoi eduskunnan hyväksyttäväksi esityksen, josta tuli vuoden 1917 elintarvelaki. Vahvistassaan vuoden 1917 elintarvelain avoimella kirjeellä 2. 6. 1917/32 väliaikainen hallitus kuitenkin teki tiettäväksi, ettei tämä laki missään kohdin kumonnut julistuksen edellä selostettuja määräyksiä. Valtiosäännön vastainen olotila jatkui näin ollen osittain myös säännöstelyn alalla, sillä vuoden 1772 HM:n 45 § oli hyvin rajoitetusti säännöstelytoimenpiteiden oikeusperusteena.

- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 29.12.1934/480 (HEs 127/1934 Vp) 31.12.1935
- L eräiden Kansainliiton peruskirjasta johtuvien velvoitusten toteuttamiseksi 14.12.1935/394 (HEs 86/1935 Vp) pysyvä
- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 31.12.1935/435 (HEs 87/1935 Vp) 31.12.1937
- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 10.12.1937/411 (HEs 93/1937 Vp) 31.12.1939
- L puolustusvalmiuden tehostamisesta sodanvaaran uhatessa 16.6.1939/193 (HEs 115/1938 Vp) 31.12.1942
- Tasavallan suojelulaki 6.10.1939/307 (HEs 109/1938 Vp) kunnes kuukausi on kulunut Pariisin rauhansopimuksen tekemisestä v. 1947
- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 29.12.1939/512 (HEs 57/1939 Vp) 31.12.1942
- L polttopuun saannin turvaamisesta 21.6.1940/313 (HEs 54/1940 Vp) 14.4.1945
- L puu- ja puuhiiliikaasuttimien käytön edistämisestä 8.11.1940/605 (HEs 108/1940 Vp) 31.12.1943
- L talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa 6.5.1941/303 (HEs 157/1940 Vp) 31.12.1955
- L kalan ja riistan pyydystämistä ja rauhoitusta koskeviin säännöksiin tehtävistä poikkeuksista 20.6.1941/454 (HEs 63/1941 Vp) 31.12.1942
- L hallinnon järjestämisestä sota-aikana 7.7.1941/528 (HEs 54/1941 Vp) 31.12.1946
- L hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta 9.1.1942/18 (HEs 83/1941 Vp) pysyvä
- L kotimaisen villan hintojen vakauttamisesta 27.6.1942/502 (HEs 129/1941 Vp) 10 v.
- L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 30.12.1942/1066 (HEs 111/1942 Vp) 31.12.1945
- L kotimaassa tuotetun häränlihan hintojen vakauttamisesta 21.5.1943/469 (HEs 37/1943 Vp) 31.12.1946
- L moottorikuljetuskaluston valmistuksen edistämisestä ja sen huollon turvaamisesta 21.5.1943/470 (HEs 38/1943 Vp) 31.12.1948
- L kotimaisten moottoripolttoaineiden ja voiteluaineiden sekä niiden raaka-aineiden valmistuksen ja käytön edistämisestä 3.12.1943/955 (HEs 101/1943 Vp) 31.12.1948
- L kotimaassa tuotetun pellavan ja hampun hintojen vakauttamisesta 22.12.1943/1040 (HEs 80/1943 Vp) 31.12.1950
- L Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhtyneen Kuningaskunnan välisen rauhansopimuksen voimaansaatamisesta 23.9.1944/645 (HEs 70/1944 Vp) pysyvä

L puun saannin turvaamisesta 14. 4. 1945/325 (HEs 152/1944 Vp)	1. 6. 1947
L polttoturpeen valmistuksen ja käytön edistämisestä 22. 6. 1945/599 (HEs 5/1945 Vp)	31. 12. 1955
L rahaolojen säännöstelemisestä 28. 12. 1945/1255 (HEs 116/1945 Vp)	31. 12. 1946
L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeen vaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 28. 12. 1945/1289 (HEs 101/1945 Vp)	31. 12. 1955
L sotakorvausvelvollisuuden täyttämisen turvaamisesta 5. 9. 1947/698 (HEs 44/1947 Vp)	sotakorvaus- aika
L valuutan säännöstelemisestä 23. 4. 1948/320 (HEs 154/1947 Vp)	31. 12. 1959
L huoneenvuokrien säännöstelystä 30. 12. 1948/951 (lakialoite 87/1948 Vp)	31. 12. 1949
L huoneenvuokrien säännöstelystä 30. 12. 1949/836 Vp (HEs 116/1949 Vp)	31. 12. 1950
L huoneenvuokrien säännöstelystä 29. 12. 1950/633 (HEs 122/1950 Vp)	31. 12. 1951
L laitumen väliaikaisesta vuokraamisesta eräissä tapauksissa 14. 6. 1951/345 (HEs 196/1950 Vp)	31. 12. 1952
L valtion viljavarastosta 26. 10. 1951/535 (HEs 64/1950 Vp)	pysyvä
L kotimaisen villan tuotannon edistämisestä 17. 7. 1952/296 (HEs 26/1952 Vp)	3 v.
L käyttöpuun mittaustoimesta vientikaupassa 29. 12. 1952/473 (HEs 88/1952 Vp)	31. 12. 1955
L ulkomaankaupan turvaamisesta 30. 12. 1955/549 (HEs 146/1955 Vp)	30. 12. 1956
L huoneenvuokrien säännöstelystä 30. 12. 1955/552 (HEs 115/1955 Vp)	31. 12. 1957
L työväensuojelua koskevien määräysten antamisesta eräissä tapauksissa 30. 12. 1955/576 (HEs 147/1955 Vp)	31. 12. 1956
L työllisyyden turvaamista tarkoittavista toimenpiteistä 5. 1. 1956/10 (HEs 145/1955 Vp)	1. 1. 1957
L hintatason turvaamisesta 5. 3. 1956/120 (HEs 3/1956 Vp)	31. 12. 1957
L maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta 28. 12. 1956/664 (HEs 119/1956 Vp)	31. 12. 1957
L hintatason turvaamisesta eli hintavalvontalaki 30. 12. 1957/444 (HEs 113/1957 Vp)	31. 12. 1965
L maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta 30. 12. 1957/446 (HEs 111/1957 Vp)	31. 12. 1961
L huoneenvuokrien säännöstelystä 30. 12. 1957/452 (HEs 107/1957 Vp)	31. 12. 1958
Väestönsuojelulaki 31. 10. 1958/438 (HEs 90/1957 Vp)	pysyvä
L huoneenvuokrien säännöstelystä 23. 12. 1958/522 (HEs 51/1958 Vp)	31. 12. 1959
L valuutan säännöstelystä 4. 12. 1959/441 (HEs 86/1959 Vp)	31. 12. 1966
L huoneenvuokrien säännöstelystä 30. 12. 1959/495 (HEs 124/1959 Vp)	30. 6. 1960
L huoneenvuokrien säännöstelystä 20. 6. 1960/296 (HEs 43/1960 Vp)	30. 6. 1961
L helposti leviävien eläintautien vastustamisesta 16. 12. 1960/488 (HEs 57/1960 Vp)	pysyvä
L maan ulkomaankaupan turvaamisesta 19. 5. 1961/275 (HEs 32/1961 Vp)	20. 12. 1969
L huoneenvuokrien säännöstelystä 29. 6. 1961/355 (HEs 60/1961 Vp)	31. 12. 1961

L eräiden vuokrasuhteiden irtisanomisajan pitentämisestä 27.7.1962/421 (HEs 56/1962 Vp)	kerta- kaikkinen päätös
L kahvin tuonnin säännöstelystä vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen perusteella 4.9.1964/490 (HEs 37/1964 Vp)	pysyvä

2. MUUT VALTUUTTAVAT LAIT

A. Valtuuslakien ja muiden valtuuttavien lakien rajankäyntiä

Moniin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin lakeihin sisältyy niin laaja tai sen laatuinen lainsäädännöllinen valtuutus, että ainakin tätä nykyä vallalla olevan verraten tiukan perustuslain tulkin-
kan kannalta katsoen voidaan kysyä, eikö itse asiassa ole kysymyksessä valtuuslaki, joka olisi täytynyt säätää perustuslainsäätämisyjärjestyk-
sessä. Seuraavassa luetellaan joitakin lakeja, joiden osalta asiaa on
aihetta tutkia.

Voimassaolon
päättymispäivä

L, joka sisältää väliaikaisia säännöksiä valuuttakaupan harjoittami- sesta 27.7.1918/77 (HEs 68/1917 II Vp)	1. 5. 1919
L, joka sisältää väliaikaisia säännöksiä valuuttakaupan harjoittami- misesta 30.4.1919/50 (HEs 4/1919 Vp)	1. 11. 1919
L, jolla Hallitus oikeutetaan antamaan määräyksiä valuuttakaupan harjoittamisesta 18.12.1919/145 (HEs 45/1919 Vp)	1. 4. 1920
L, jolla hallitus oikeutetaan antamaan määräyksiä ulkomaisen valuu- tan ostosta ja myynnistä 30.3.1920/63 (HEs 80/1919 Vp)	1. 4. 1921
L velanannossa maksettavan koron väliaikaisesta säännöstelystä 15.5. 1920/140 (HEs 8/1920 Vp)	31. 12. 1921
L valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain tuonnista ja viennistä sekä niiden kaupasta, kuljetuksesta ja jake- lusta 27.5.1920/155 (HEs 15/1920 Vp)	1. 4. 1921
L, jolla hallitus oikeutetaan antamaan määräyksiä ulkomaisen valuu- tan ostosta ja myynnistä 24.3.1921/76 (HEs 67/1920 Vp)	1. 4. 1922
L valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain kaupasta sekä tuonnista, viennistä ja kuljetuksesta Venäjälle, Viroon ja Latviaan 21.5.1921/136 (HEs 17/1921 Vp)	31. 12. 1921
L valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain viennistä sekä niiden kaupasta ja kuljetuksesta ulkomaille 23.3. 1922/68 (HEs 68/1921 Vp)	31. 12. 1921
Vuokrakeinottelulaki 28.4.1922/96 (HEs 75/1921 Vp)	1. 6. 1923
L valuuttakaupan harjoittamisesta 29.5.1922/126 (HEs 76/1921 Vp)	pysyvä

L kohtuuttomien vuokrien vaatimisesta 4.1.1923/3 (HEs 42/1922 Vp)	1. 6. 1924
L Suomen Pankin ohjesäännön 7 ja 8 §:n muuttamisesta 30.10.1931/288 (1931 Vp Asiak. IV)	pysyvä
L hallituksen valtuuttamisesta kivihiilen ja koksen tuonnin säännöstelyyn 23.3.1934/124 (HEs 17/1934 Vp)	sidottu kauppasopimuksen voimassaoloon
L viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa 18.5.1934/213 (HEs 55/1934 Vp)	31.12.1936
L valtioneuvoston oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaaitimia säännöksiä ulkomaisen rukiin maahantuonnista 26.4.1935/159 (HEs 35/1935 Vp)	31.12.1936
L viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa 30.12.1936/433 (HEs 47/1936 Vp)	31.12.1939
L nestemäisten poltto- ja voiteluaineiden varastoisvelvollisuudesta 28.4.1939/122 (HEs 85/1938 Vp)	pysyvä
L viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa 29.12.1939/522 (HEs 56/1939 Vp)	31.12.1942
L viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa 30.12.1942/1089 (HEs 112/1942 Vp)	31.12.1945
L viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa 28.12.1945/1290 (HEs 100/1945 Vp)	31.12.1950
L kotimaisen viljan menekin edistämisestä 18.4.1958/168 (HEs 142/1957 Vp)	pysyvä
L polkumyynnin ehkäisemisestä 28.6.1958/279 (HEs 88/1957 Vp)	pysyvä
L luottoehdoista vähittäismaksukaupassa 21.12.1962/622	pysyvä

B. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetty erityisvaltuutus

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavan erityisen valtuuden rajat on täsmennettävä kahdelle suunnalle. Toisaalta valtuutus ei saa olla vastoin HM:n 2 §:ää eikä toteuttaa jonkin muun perustuslain pykälän loukkausta. Toisaalta on tutkittava, olisiko kysymyksessä täytäntöönpano- ja soveltamissäännös, joka voidaan antaa ilman erityistä valtuutusta HM:n 28 §:n perusteella. Täytäntöönpano- ja soveltamissäädöksiä on jo tutkittu aikaisemmin s. 429 ss. Samaten on aikaisemmin selvitetty erityisvaltuutuksen valtiosääntöoikeudellinen perusta s. 418 ss. Erityisvaltuutuksen osalta on tärkeimpiin oikeussääntöjen hierarkiaa koskeviin kysymyksiin näin ollen jo perehdytty.

Ortega y Gasset on tähdentänyt, että normien yksityiskohtaisuus osoittaa kulttuurin asteen.² Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että erityisvaltuudet ovat jotensakin harvinaisia siviili-, rikos- ja prosessioikeuden tärkeimmissä laeissa. Niitä on verraten vähän myös kauppaoikeudessa. Suhteellisen runsaasti niitä tavataan eräillä julkisoikeuden aloilla. Talousoikeus on nähdäkseni se oikeusala, jolla erityisvaltuutuksia on annettu eniten. Voidaankin myöntää, että yksityisoikeuden keskeiset alueet näyttävät olevan yksityiskohtaisimmin kirjoitettu oikeuden ala. Siviilioikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alalla näyttävät täytännöpano- ja soveltamisasetukset useinkin riittävän lain normien konkretisoimiseksi. Tämä johtuu varmaan osaksi siitä, että tämän laatuisia säännöksiä kirjoitettaessa on voitu saada johtoa vanhasta ruotsalais-suomalaisesta oikeuskulttuurista sekä yleiseurooppalaisesta oikeuskehityksestä etenkin yksityisoikeuden alalla. Julkisoikeus taas sääntelee suurelta osin sellaisia kysymyksiä, jotka ovat vasta maamme itsenäisyyden aikana ja yleisemminkin vasta viime vuosisadalla joutuneet oikeudellisen sääntelyn kohteeksi. Voidaan ehkä sanoa, että hallinto-oikeuden alalla on suurempi osa säännöksistä annettu lakia alempiasteisella tasolla kuin yksityisoikeudessa. Tämä johtuu myös siitä, että hallinto-oikeus sisältää runsaasti organisaationormeja, samoin kuin siitä, että juuri tällä oikeuden alalla käytetään HM:n 28 §:n tarkoittamaa asetuksenantovaltaa hallintovirastojen ja yleisten laitosten toiminnan sääntelemiseksi. On kuitenkin huomattava, että ns. yksityisautonomia, jota yksityisoikeudessa laajassa mitassa käytetään, tarjoaa mahdollisuuden oikeudellisten relaatioiden muuttamiseen käyttämättä lainsäätäjäkuntaa tähän tehtävään.

Yleiskatsauksen saamiseksi erityisvaltuuden käytöstä eri oikeusaloilla tarkastelen seuraavassa, miten suuri osa Suomen Laki I-teoksen vuoden 1963 painoksessa julkaistuihin hallintoviranomaisen antamista säädöksistä perustuu johtolauseensa mukaan ainakin joltain osaltaan laissa olevaan erityiseen valtuutukseen. Lopputulos voinee olla lähinnä vain suuntaa-antava. Ensinnäkään en tutki, milloin erityinen valtuus tarkoittaa sellaista kysymystä, josta olisi ehkä voitu säätää yksistään HM:n 28 §:n nojalla. Toiseksi on muistettava, että lakikirjan tekijä on suorittanut valintaa ja ottanut teokseen etupäässä sellaisia säädöksiä, jotka ovat lakikirjan käyttäjälle yleiseltä kannalta tärkeitä. Tästä johtuu, että etenkin talous- ja työoikeuden alalla on jätetty kirjasta pois

² *Ortega y Gasset* s. 94.

monia vähemmän tärkeitä tuntuja erityisvaltuuteen perustuvia säädöksiä.

Siviilioikeuden osasto päättyy signumiin Si 95. Tässä osastossa julkaistuista säädöksistä vain 12 perustuu erityiseen valtuutukseen. Miltei kaikissa tapauksissa on kysymys säädöksistä, jotka sääntelevät viranomaisten menettelyä päiväkirjan ja pöytäkirjan sekä rekisterin pidossa, otteiden ja todistusten antamisessa, selvityksien laadinnassa jne., so. täytäntöönpanoluontoisista säännöksistä. Oikeastaan vain A tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin sekä oikeudesta valokuvaan annettujen lakien soveltamisesta 25. 8. 1961/441 on delegoinnin kannalta mielenkiintoisempi, koska se sisältää kansalaisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia säännöksiä.

Kauppaoikeuden osasto päättyy signumiin Ka 51. Siinä julkaistuista säädöksistä 9 perustuu erityiseen valtuutukseen. Ne ovat lähes kaikki patenttilain 7. 5. 1943/387 tai merilain 9. 6. 1939/167 nojalla annettuja. Useissa laeissa on määräyksiä, joiden mukaan tietyistä asioista säädetään asetuksella, mutta lain nojalla on annettu ainoastaan soveltamistai täytäntöönpanoasetus. Asetuksen antaja lienee katsonut, että laissa oleva määräys asetuksen antamisesta on täytettävissä asian laadun mukaan pelkästään soveltamistai täytäntöönpanoasetuksella. Toinen mahdollisuus — mikä saattaa olla aivan yhtä todennäköinen — on se, että asetusta annettaessa ei ole kiinnitetty erityistä huomiota laissa oleviin erilaisiin valtuutussäännöksiin, vaan on pidetty käytännöllisenä selviytyä niistä kaikista antamalla yksi ainoa soveltamistai täytäntöönpanoasetus.

Talousoikeuden osastossa on 99 signumia; säädöksistä ainakin 28 perustuu erityiseen valtuutukseen. Näiden säädösten suhde kaikkiin osastossa julkaistuihin säädöksiin on tosin suurempi kuin siviili- tai kauppaoikeudessa, mutta se ei kuitenkaan täysin osoita erityisen valtuuden merkitystä talousoikeudessa. Tällä oikeusalalla monet hallintoviranomaisten antamista säädöksistä perustuvat johtolauseensa mukaan valtuuttavaan lakiin kokonaisuudessaan ja toteuttavat useat valtuuttavassa laissa olevat alempiasteista sääntelyä nimenomaisesti tai tacite edellyttävät säännökset. Tällaisia säädöksiä ovat esim. A eläinsuojelulain soveltamisesta 25. 5. 1934/238, Metsästysasetus 27. 7. 1962/406 ja Elintarvikeasetus 21. 11. 1952/408.

Myös työoikeuden alalla erityinen valtuutus on suhteellisen yleinen. Oikeusalan 66 signumista 20 sisältää erityiseen valtuutukseen perustuvan säädöksen.

Rikos- ja prosessioikeuden alalla ovat erityiseen valtuutukseen perustuvat säädökset verraten harvinaisia. Niitä on rikosoikeuden alalla, jossa on 49 signumia, otettu lakikirjaan vain 4; prosessioikeuden 71 signumista niitä on vain 5.

Hallintoviranomaisten antamat erityiseen lainsäädännölliseen valtuutukseen taikka täytäntöönpano- ja soveltamissäännöksiin perustuvat säädökset muodostaisivat monelta kannalta mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuitenkin vain selvittää oikeussääntöjen hierarkia sekä käytännössä tärkein keino oikeussääntöjen (a) hierarkian muuttamiseksi ja täsmentämiseksi, nimittäin lainsäädäntövallan delegaatio. Tutkimus kohdistuu siis ensi sijassa toimivaltaan ja sen muutoksiin. Siksi ei ole syytä käydä yksityiskohtaisesti tutkimaan monenlaisia erityisvaltuuksia, vaan ainoastaan niitä, jotka toisaalta edellyttävät perustuslainsäätämisyjärjestystä, toisaalta koskevat lakien täytäntöönpanoa ja soveltamista. Myöhemmin tullaan kuitenkin s. 509 ss. esittämään joitakin näkökohtia siitä, miten säännösaineisto tulisi jakaa lakeihin ja alempiasteisiin säädöksiin.

3. DELEGOINTI JA SÄÄNNÖSTELY

A. Säännöstelyjärjestelmä.

Yhteiskunnassa harjoitettava taloudellinen toiminta on monin eri tavoin säädöksin järjestettyä. Säädökset koskevat elinkeinojen harjoittamista, työturvallisuutta ja työväensuojelua, kilpailun vapautta, kohtuuttomia hintoja ja minimipalkkoja, laatutarkkailua, maasta vietävien ja maahan tuotavien tavaroiden tarkastusta jne.³ Näissä tapauksissa taloudellista toimintaa säännellään tiettyjen yhteiskunnan tärkeinä pi-

³ Ks. esim. ElinkeinoL, L taloudellisen kilpailun edistämisestä 3. 1. 1964/1, L vilpillisen kilpailun ehkäisemiseksi 31. 1. 1930/34, L tuontitavaroiden pakollisesta alkuperämerkinnästä 10. 1. 1934/13, L siementavarain maahan tuonnista, maasta viennistä ja kaupasta 9. 4. 1937/148, L eräiden taimitarhatuotteiden viljelemisen ja kaupan valvonnasta 8. 4. 1960/190, L suojametsistä 11. 8. 1922/196, L väkijuomista 9. 2. 1932/45, L optikon toimen harjoittamisesta 11. 11. 1960/429, Elin-tarvikeL 3. 7. 1941/526, LihantarkastusL 25. 3. 1960/160, L räjähdysvaarallisista aineista 19. 6. 1953/263, SäteilysuojausL 26. 4. 1957/174, ApteekkitavaraL 5. 12. 1935/374, L räjähdysvaarallisista aineista 19. 6. 1953/263.

tämien päämäärien toteuttamiseksi, kuten esim. sosiaalisia tarkoituksia varten, kaupan olevien tavaroiden laatutason takaamiseksi ja taloudellisen kilpailun vahvistamiseksi.

Koko itsenäisyyden ajan — kuitenkin suurinta osaa 1920-luvusta lukuunottamatta — on maassamme ollut voimassa lakeja, jotka tavalla tai toisella laajalti sääntelevät taloudellista toimintaa eli hyödykkeiden tuotantoa, jakelua ja hintoja sekä tuontia ja vientiä. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena ei ole säännellä joissakin yksityiskohdissa muuten periaatteellisesti vapaata taloudellista toimintaa, vaan niiden päämääränä on nimenomaan toiminnan säännöstely — jopa siinä määrin, että taloudellinen toiminta ehkä kokonaisuudessaan kielletään. Tällaisten säädöksien kokonaisuutta voidaan nimittää säännöstelylainsäädännöksi.⁴ Käymättä enempää po. käsitettä määrittelemään on todettava, että taloudellista toimintaa säännöstelytarkoituksessa järjestävät säädökset eivät monesti asiallisesti lainkaan eroa niistä, joita toimenpannaan esim. tavarun laadun takaamiseksi. Voidaan kuitenkin sanoa, että säännöstelytoimenpiteet on tilapäisyytensä, laaja-alaisuutensa ja yhteiskuntapoliittisen tarkoituksensa johdosta yleensä käytännössä erotettu muista taloudellista toimintaa sääntelevistä toimista. Säännöstely toteutetaan tavallisesti delegaatiolla ja kysymys säännöstelylain säätämistä järjestyksestä on useasti osoittautunut vaikeaksi ongelmaksi.

Vuoden 1917 elintarvelaki sisälsi jo säännöstelyjärjestelmän rungon sellaisena kuin se myöhemmin kertautui kymmenissä laeissa. Lain mukaan senaatti sai määrätä rajahinnat (2 §), panna toimeen ostokorteilla jakelujärjestelmän (6 §), antaa tietyn alan kauppa yksinoikeudeksi joillekin liikkeille tai liikkeiden yhtymälle (5 §), rajoittaa ja kieltää tavarun kuljetus maassa sekä tuonti ja vienti (7 §), panettaa tavara takavarikkoon (10 §), velvoittaa asettamaan omaisuus korvausta vastaan valtion käytettäväksi tai suorittamaan sillä työtä valtion hyväksi (11 §) jne. Lakiin sisältyi runsaasti valtuutuspykäläitä, joiden nojalla

⁴ Ks. *Törnqvist & Lammi* s. 311: »Erilaiset kitka- tai todelliset häiriötekijät saavat aikaan sen, että valtiovallan on valvottava talouselämän toimintaa ja häiriöiden laajetessa suoranaisesti itse asetuttava taloudellisten lakien sijaan määräämään tuotannosta, kulutuksesta, hinnoista ja palkoista. Vapaan talouselämän sijaan tulee silloin säännöstelytalous joko laajempaan tai suppeampaan.» Tämä kirjoitus antaa hyvän yleiskatsauksen säännöstelyn eri vaiheisiin maassamme.

Muusta kirjallisuudesta ks. *Blom; Eckhoff & Gjelsvik; Carl Erik Knoellinger, Valutaregleringen, Helsingfors 1941; Raphael Lemkin, Valutareglering och clearing, Stockholm 1941; Toralf Saetre, Norsk pris- og konkurranseregulering, Oslo 1961.*

annettiin vuoden 1918 toukokuun alkuun mennessä 79 säädöstä; miltei kaikki sisälsivät delegoidun lainsäädäntövallan käyttöä.⁵

Mainittua lakia käsiteltäessä jo havaittiin, että tällainen lainsäädäntö puuttuu poliittisesti arkoihin kysymyksiin.⁶ Omaisuutta ja varsinkin maaomaisuutta omistavien etujen sekä toisaalta työntekijöiden etujen valvominen samoin kuin yhtäläisten rasitusten asettaminen eri kansalaisryhmille ovat tätä nykyäkin säännöstelyn poliittisia ongelmia.

Säännöstelyjärjestelmä loppui I maailmansodan jälkeen, kun HEs 11/1920 Vp hyväksyttiin lepäämään jätettäväksi, mutta hylättiin muotoja asiasyiden nojalla vuoden 1922 valtiopäivillä. Kolmekymmenluvun alusta alkoi säännöstelyjärjestelmä jälleen kasvaa ja saavutti huippunsa toisen maailmansodan aikana ja välittömästi sotia seuranneina vuosina. Vaikka suurin osa säännöstelystä on vuoden 1965 alkuun mennessä kumoutunut, on sitä kuitenkin eri aloilla melkoisesti jäljellä eikä välitöntä mahdollisuutta säännöstelyn lopettamiseen kaikilla aloilla näytä olevan.

Säännöstelyn tekniikka on ollut esimerkiksi tärkeimmän säännöstelyvaltuuslain eli taloudellisen valtalain osalta sellainen, että välittömästi lain nojalla on annettu kansanhuoltoa koskevat yleiset säännöstelymääräykset ja eräiden perustarvikkeiden kuten viljatuotteiden, lihan, maitotuotteiden, rasvojen, vaatetustarvikkeiden jne. säännöstelyä koskevat asetukset tai valtioneuvoston päätökset. Näiden nojalla on sitten annettu kymmeniä, ehkäpä satoja ministeriön — tavallisesti kansanhuolto-ministeriön — päätöksiä. Asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä on määrätty, että ministeriö antaa tarkempia määräyksiä täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Ministeriöllä on myös ollut valta myöntää tarvittaessa poikkeuksia täytäntöönpanettavan säädöksen määräyksistä sekä, milloin se oli tarpeen tiettyjä tarkemmin määrättyjä tarkoituksia varten, antaa täytäntöönpantavasta säädöksestä poikkeavia yleisiä määräyksiä. Välittömästi valtuuttavaan lakiin perustuvien ja näiden nojalla annettujen määräysten noudattamatta jättämisestä ja muusta rikkomisesta sekä rikkomisen yrityksestä on rangaistus ja muut seuraamukset määrätty eri laissa, ks. s. 592. Säännöllisesti vasta ministeriötasolla annettiin niin yksityiskohtaisia määräyksiä luovutuksesta, takavarikosta, hin-

⁵ Mukaan on luettu sellaiset asetuskokoelmassa julkaistut säädökset, joiden johtolauseessa viitataan — ehkä senaatille kuuluvan vallan lisäksi — siihen, että ne perustuvat vuoden 1917 elintarvelakiin.

⁶ Ks. esim. puheenvuoroja vuoden 1917 valtiopäivillä: *Alkio* s. 51 s., *Luopajarvi* s. 154, *Tuomi* s. 137, *Kivioja* s. 153 s.

noista, laaduista, korvauksista, jakelusta, kupongeilla saatavista tavaroista, viranomaisista ja muista asiaan liittyvistä kysymyksistä, että säännöstelyä voitiin käytännössä toteuttaa.⁷ Säännöstelyjärjestelmällä luotiin runsaasti partikulääristä oikeutta, sillä esimerkiksi kansanhuoltolautakunnille voitiin myöntää toimivaltaa antaa omalla alueellaan pääsäännöstä poikkeavia määräyksiä.⁸

⁷ Esimerkiksi VNp viljan säännöstelystä 17. 8. 1944/558 käsitteli seuraavia asioita: takavarikko, viljelijä, siemenviljan hankinta, jauhatus, jauhatuskortti ja jauhatuslupa, valtion viljavarasto, kauppa- ja paikallismyly, mallastamo ja hiivatedhas, eräät teollisuuslaitokset, tukkuliike, siemenviljan hankintaliike, lainajyvästö, leipomo ja leivän myynti, paikallinen jakeliike, vähittäiskauppaliike, majoitus- ja ravitsemisliike, laitos ja alus, eineskeittiö sekä ostolupien antaminen.

Yksinkertaisesta säännöstelymenettelystä ks. esim. taloudelliseen valtalakiin perustuva VNp perunatärkkelyksen säännöstelystä 2. 9. 1943/740. Päätöksen mukaan perunatärkkelys on takavarikoitu kulutuksen ja luovutuksen säännöstelemiseksi. VNp:ssä määritellään, mitä perunatärkkelys on, mitä takavarikon ulkopuolelle jää ja kuka saa luovuttaa tai valmistaa perunatärkkelystä. KHM määrää vähimmäislaatuvaatimukset. Tärkkelystä saa luovuttaa tai vastaanottaa ainoastaan lähetysoikeuksella tai ostolupaa tai ostokortin kuponkia vastaan siinä annettavien määräyksiä noudattaen. Tarkemmat määräykset täytäntöönpanosta ja soveltamis- antaa KHM — ks. KHMp 2. 9. 1943/741 —, jolla myös on valta erityisten syiden nojalla myöntää poikkeuksia. Säännöstelyssä noudatetaan soveltuvin osin valtioneuvoston päätöstä yleisistä kansanhuoltoa koskevista säännöstelymääräyksistä. Rangaistus päätökseen sisältyvien tai sen nojalla annettujen määräysten rikkomisesta on eri laissa.

Monimutkaisemmasta menettelystä ks. esim. VNp tekstiili- ja nahkatarvikkeiden säännöstelystä 23. 9. 1943/777 ja KHMp, joka sisältää siitä tarkempia määräyksiä 23. 9. 1943/778.

⁸ Ks. KHMp kansanhuoltolautakuntien oikeudesta vahvistaa eräitä hintoja 20. 3. 1943/260, 1 §: »Kansanhuoltolautakunnilla on oikeus vahvistaa toimialueitaan tai sen osaa varten taikka yksittäistapauksissa sellaisten puutarha-, keräily-, käsityö- ja kotiteollisuustuotteiden sekä muiden niihin verrattavien tarvikkeiden ylimmät myyntihinnat, joiden hintavaihteluihin oleellisesti vaikuttavat paikalliset tai tuotanto-olosuhteet tahi vuodenaika taikka tavarantoimittajan pilaantuvaisuus tai muut sellaiset seikat, mikäli valtioneuvosto tai kansanhuoltoministeriö ei ole niitä varten vahvistanut ylimpiä myyntihintoja tai hinnoitteluperusteita.

Kansanhuoltolautakunnan tulee hintoja vahvistaessaan noudattaa valtioneuvoston hintojen ja maksujen säännöstelystä 26 päivänä kesäkuuta 1942 antamaan päätökseen sisältyviä määräyksiä ja niitä ohjeita, joita kansanhuoltoministeriö siinä kohden ehkä antaa, sekä ottaa huomioon, mitä jäljempänä 3 §:ssä määrätään.

Mikäli 1 momentissa tarkoitettulla hinnalla voidaan katsoa olevan yleisen hintatason kehityksen tai tarvikkeiden jakautumisen kannalta laajempi kuin paikallisiin oloihin rajoittuva merkitys, on kansanhuoltolautakunnan alistettava sellainen hinta kansanhuoltoministeriön vahvistettavaksi.

Säännöstelyjärjestelmällä annettiin ainakin mahdollisuus puuttua hyvin yksityiskohtaisesti ja syvällisesti taloudelliseen toimintaan. Niinpä taloudellisen valtalain muutoksella 29. 12. 1944/1023 valtioneuvostolle annettiin toimivalta väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamiseksi muun muassa:

1) säännöstellä tai määrätä säännösteltäväksi kaikenlaisten tuotteiden, tarvikkeiden ja muun irtaimen omaisuuden tuotantoa, kauppaa ja muuta luovutusta, kulutusta, hallussapitoa, kuljetusta, vientiä ja tuontia, hintoja ja laatua, vuokrasuhteita ja vuokria, työsuhteita ja palkkoja sekä kuljetus-, käyttö-, palvelus- ja muita maksuja;

2) antaa määräyksiä irtaimen omaisuuden takavarikoimisesta tai luovuttamisesta valtiolle tahi tuotantoa tai kulutusta varten sekä tällaisen omaisuuden huollosta;

3) antaa määräyksiä irtaimen ja kiinteän omaisuuden, tuotantolaitosten ja kuljetusvälineiden käytöstä ja niiden ottamisesta tarpeellisessa laajuudessa valtion, yhdyskunnan, yhteisön tai yksityisen käyttöön;

4) antaa määräyksiä yhdyskunnan, yhteisön tai yksityisen velvoittamisesta suorittamaan määrätty tehtävä tai huolehtimaan määrätystä tuotannosta;

5) antaa määräyksiä kalan tai riistan rauhoituksesta ja pyynnistä sekä käytettävistä välineistä voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen;

6) antaa määräyksiä kuntien velvoittamisesta huolehtimaan työttömyyden torjumista tarkoittavista toimenpiteistä ja antaa väestön siirtymistä koskevia ym. määräyksiä työttömyyden torjumiseksi;

7) antaa määräyksiä työntekijäin työajasta ja muusta suojelusta;

8) kieltää aiottu työnseisaus tai määrätä jo alkanut seisaus lopetettavaksi;

9) antaa määräyksiä kuljetuksen ja liikenteen säännöstelystä;

10) määrätä tarvikkeiden tuomisesta tullitta tai alennetuin tullein maahan; ja

11) määrätä, minkä viranomaisen on huolehdittava lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanosta.

Kansanhuoltoministeriö voi, milloin se katsoo tarpeelliseksi, käsitellä myöskin edellä 1 momentissa mainittuja hintoja.

Ks. myös VNp hintojen ja maksujen säännöstelystä 26. 6. 1942/508, 4 §; VNp poikkeuksellisten säännöstelymääräysten antamisesta eräitä alueita varten 1. 2. 1945/148, 1 §; KHMP, joka sisältää tarkempia määräyksiä maidon rasvapitoisuuden standardisoimisesta 28. 6. 1947/526, 1—2 §; KHMP, joka sisältää tarkempia määräyksiä lihan, lihajalosteiden ja lihasäilykkeiden kulutuksen säännöstelystä 29. 3. 1941/236, 2 §.

Lain 2 §:n mukaan VN:llä oli valta maan maksukyvyn turvaamiseksi tai rahan arvon ylläpitämiseksi antaa joukko yksityiskohtaisempia säädöksiä.⁹

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 76/1946 Vp (HEs 112/1946 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta) vaadittiin, että säännöstelystä on luovuttava tai sitä lievennettävä heti kun siihen on mahdollisuuksia. Sama kanta ilmenee monista myöhemmin annetuista valiokunnan mietinnöistä. Mietinnössään 81/1947 Vp (HEs 74/1947 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta) perustuslakivaliokunta ehdotti, että tarvittavat valtuudet jaettaisiin suppeampialaisiin lakeihin, joihin voitaisiin ottaa yksityisen oikeutta turvaavia ja oikeudenmukaisen menettelyn takaavia säännöksiä. Säännöstelyä alettiinkin johdonmukaisesti lieventää ja toteuttaa sitä myös taloudellisesta valtalaista erillisillä laeilla. Vuonna 1948 ja sitä ennen voimassa olleen vuokrasäännöstelyn samoin kuin vuosina 1952—1955 harjoitetun vuokrasäännöstelyn perustana oli taloudellinen valtalaki. Vuosina 1949—1951 ja vuodesta 1956 päättymiseensä saakka v. 1961 huoneenvuokrasäännöstely perustui erityislakeihin, jotka sisälsivät paljon yksityiskohtaisempia ja useampia säännöstelyssä ja sen toimeenpanossa noudatettavia säännöksiä kuin taloudellinen valtalaki. Myös valuuttasäännöstely irroitettiin taloudellisesta valtalaista.

Vaikka yhteiskuntamme rakenne periaatteellisesti edellyttää taloudellisen toiminnan vapautta, ei tätä toiminnan vapautta sinänsä ole ainakaan toistaiseksi pidetty loukkaamattomana perusoikeutena, vaan taloudellista toimintaa suojelevat vain perustuslaissa erittäin luetellut perusoikeudet.¹⁰ Säännöstelyn toimeenpaneminen näyttää kuitenkin

⁹ Nämä säädökset koskivat talouselämän kannalta elintärkeitä kysymyksiä, ks. esim. VNp eräistä tuotannon ja kaupan rajoittamista koskevista toimenpiteistä 13. 1. 1944/24, 1 §; VNp eräistä väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamista tarkoittavista toimenpiteistä 13. 1. 1944/65, 1.1 §; VNp eräiden yritysten velvoittamisesta jatkamaan toimintaansa 29. 6. 1944/429; VNp hintojen ja maksujen säännöstelystä 26. 6. 1942/508, jonka 1 §:n mukaan KHM:llä oli valta vahvistaa koko maassa tai jossakin sen osassa taikka yksittäistapauksessa noudatettavat tarvikkeiden hinnat sekä tarvikkeiden kustannuslaskelmassa ja hinnoittelussa noudatettavat perusteet. VNp:n 3 §:ssä määrättiin, että antaessaan määräyksiä ja päätöksiä KHM:llä oli valta vapaan harkintansa mukaan ratkaista, minkä suuruisina tarvikkeiden valmistamisesta, tuottamisesta, hankinnasta, kuljettamisesta, varastoimisesta ja myynnistä johtuvat kustannukset sekä yrittäjänvoitto saatiin ottaa hinnoissa tai hinnoittelussa huomioon.

¹⁰ Kuten *Fleiner & Giacometti* s. 274 s. toteavat, kauppa- ja elinkeinovapaus ei kuulu klassillisiin vapausoikeuksiin, vaan se perustuu kansantaloudelliseen libera-lismiin.

yleensä jollakin tavalla puuttuvan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin, kuten tasa-arvoisuuteen ja eritoten omistusoikeuteen, jota tässä erityisesti tarkastellaan.

Valtiopäiväasiakirjoissa viitataan toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen useasti siihen, että säännöstely tulisi loukkaamaan omistusoikeutta ja varsinkin taloudellisten sopimusten vapautta, minkä tähden esitys ehdotetaan käsiteltäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sotien jälkeen säädettyjen taloudellisten valtuuslakien perusteluissa on miltei säännöllisesti ollut lausuma: »Laki olisi säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla ja käsiteltävä kiireellisenä.» Tällainen lausuma ei ylimalkaisuudessaan anna mitään johtoa tutkittaessa, miksi laki olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä; se osoittaa kuitenkin kysymykseen kiinnitetyn huomiota, mitä ei 1920- ja 1930-luvulla useastikaan tapahtunut, vaan lakiesitykset lähetettiin tavallisesti käsiteltävän asian laadun mukaan arvostellen sopivimpaan valiokuntaan eikä perustuslakivaliokunnalta pyydetty edes lausuntoa. Näyttää siltä, että kun sotien aikana totuttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön, siihen on jatkuvuuden voimasta monesti asiaa enempi aprikoimatta turvauduttu.

Kaira kirjoittaa, että omaisuus ei ole turvattu kaikkinaista siihen puuttumista vastaan. Varsinainen omaisuutta koskeva lainsäädäntö voi tapahtua yleisellä lailla, ja perustuslaki suojaa vain lainsäätäjän poikkeuksellista puuttumista vastaan. Raja ryhmien välillä on epämääräinen ja tulkinnanvarainen. Ne tapaukset, joissa lainsäädäntö johtuu omaisuus oikeuden käyttämisen vaarallisuudesta ja vahingollisuudesta, on arvosteltava toisin kuin ne, joissa lailla pyritään saavuttamaan yhteiskunnalle suoranaista hyötyä oikeuksien omistajan suostumuksesta kuten valtion monopolissa. »Toimenpiteet voidaan toteuttaa yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli ne eivät loukkaa normaalia, kohtuullista, järkevää oikeuden hyväksikäyttöä, jota vastoin perustuslainsäätämisyjärjestys on tarpeen, kun tämä raja ylitetään.»¹¹

Esitetyt kriteerit ovat myöhemmin kertautuneet monissa esityksissä ja lausunnoissa.¹² Tuntuu siltä, kuin ne olisi hyväksytty hallitusmuodon

¹¹ *Kaira*, Lausunto 10. 3. 1946 s. 12.

¹² Ks. perustuslakivaliokunnan lausuntoja: 19. 10. 1956 n:o 3 (HEs 56/1956 Vp huumausainelaisi); 17. 10. 1961 n:o 7 (HEs 50/1961 Vp laiksi eräistä lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käyttämisestä) 8. 10. 1963 n:o 4 (HEs 23/1963 Vp laiksi kalastuslain muuttamisesta) 26. 9. 1963 n:o 3 (HEs 95/1962 Vp laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä).

mukaisen omaisuudensuojan standardiksi. Eräiden yhteiskunnallisten tarkoituserien toteuttamiseksi tavallinen lainsäätämisyjärjestys on riittävä, vaikka omaisuus oikeuksia joudutaankin vähäisessä määrin loukkaamaan.¹³ Ehkäpä säännöstely sinänsä aletaan myös ottaa eräänä teki-

¹³ Ensinnäkin on todettava, että hallitusmuodon mukainen omaisuuden suoja tarkoittaa myös esine- ja velvoiteoikeuksien, vieläpä varallisuus oikeudellisten etujen turvaamista yleensä, perustuslakivaliokunnan lausunto 18. 12. 1941 n:o 4 (HEs 128/1941 Vp laiksi ösington rajoittamisesta).

Laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä 12/1947 Vp (HEs 9/1947 Vp laiksi sotilaskäyttöön tarkoitettujen ampumä-aseiden hallussapitoluvan peruuttamisesta...) todetaan, että omaisuus hyviin voidaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä puuttua esim. kun on kysymys rangaistuksesta sekä sodan tai kapinan aikana välttämättömistä rajoituksista. Merikoski, Julkisoikeus I s. 36 s. huomauttaakin, että rikosoikeuden piiriin kuuluvassa lainsäädännössä on vanhastaan katsottu voitavan kajota perusoikeuksina suojattuihin oikeushyviin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Sosiaalilainsäädännön alalla on katsottu voitavan säätää tavallisella lailla sellaista, mitä ehkä olisi pidetty perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativana, jos kysymyksessä olisi ollut jokin muu lainsäädännön ala. Tässäkin tapauksessa on kuitenkin pyritty välttämään taannehtivaa kajoamista sopimussuhteisiin.

Käytännön tapausten tarkastelu vahvistaa sen, mitä Merikoski on esittänyt. Useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on katsottu työväensuojelu- ja muu sosiaalilainsäädäntö voitavan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka se merkitsisi lisättyä taloudellisia rasituksia asianomaisilla aloilla. Lausunnoissa on kuitenkin huomautettu siitä, että perustuslainsäätämisyjärjestys on tarpeen, jos laissa tarkoitettujen oikeuksien käyttäminen saattaisi vaarantaa toisten henkilöiden perustuslaissa turvattuja oikeuksia (perustuslakivaliokunnan lausunto 19. 10. 1956 n:o 3, HEs 56/1956 Vp huumeasainelaki) taikka tarkoittaisi taannehtivaa kajoamista aikaisemmin syntyneisiin sopimussuhteisiin (perustuslakivaliokunnan lausunto 1. 11. 1955 n:o 9, HEs 57/1955 Vp merimieseläkelaki). Viimeksi mainitussa tapauksessa valiokunta piti myös tärkeänä todeta, ettei ollut kysymys vakuutuselinkeinon monopolisoinnista, vrt. s. 580. Suhteellisen tiukan kannan voimassa olevien oikeussuhteiden turvaamiseksi säilyttää perustuslakivaliokunnan lausunto 16. 11. 1960 n:o 3 (HEs 59/1959 Vp huoneenvuokralaki): »Meillä vallitsevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaista kuitenkin on, ettei uusi laki saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalla syntyneitä oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosiaalisista näkökohdista vaikutteita saavan lainsäädännön alalla. Toisaalta ei sanottua oikeusperiaatetta voida tulkita niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä taannehtivallakin säännöksillä selvittää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita, ellei siten aineelliseen oikeuteemme tuoda mitään olennaisesti uutta.»

Lausunnossaan 23. 11. 1950 n:o 5 (HEs 106/1950 Vp laiksi lapsilisälain muuttamisesta) perustuslakivaliokunta katsoi, että säätämisyjärjestystä tutkittaessa olisi otettava huomioon mm. lapsilisä- ja kansaneläkelainsäädännön sosiaalinen luonne. Tämänkin näkökohdan vaikutus tietenkin päättyy jossain kohdin. Käsiteltäessä HEs 23/1948 Vp laiksi itsenäisyyspäivästä ja vapunpäivästä eduskunta hylkäsi esityksen huomauttaen, että kysymyksessä ei ollut varsinainen työntekijäin suoje-

jänä lukuun lainsäätämisyjärjestystä pohdittaessa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon 28. 5. 1958 n:o 11 (HEs 187/1957 Vp laiksi viljan hinnasta eräissä tapauksissa) sisältyi mm. seuraava lausuma: »Kun hallituksen lähinnä hintatason turvaamisesta annettuun lakiin perustuvia valtuuksia ei lakiehdotuksella tosiasiaassa tarkoiteta laajentaa, ei lakiehdotus perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siinä annetta-

lua koskeva lainsäädäntö. Aikaisemmin oli tosin itsenäisyyspäivää koskevissa laeissa määrätty työnantajalle velvollisuus maksaa palkkaa itsenäisyyspäivältä, mutta eduskunta ei katsonut vapunpäivän olevan rinnastettavissa itsenäisyyspäivään eikä olevan riittäviä perusteluja sille, että työnantaja velvoitettaisiin maksamaan palkkaa vapunpäivältä päivä-, tunti- tai urakkapalkalla oleville työntekijöille. Tämä kanta perustui perustuslakivaliokunnan lausuntoon 6. 6. 1950 n:o 2, jossa oli otettu huomioon myös HM:n 6.2 §. Lausunnossa todettiin, että työnantajan velvoittaminen suorittamaan palkkaa työntekijöilleen vapunpäivältä sisältää, kun ei ollut kysymys työväensuojelun alaan kuuluvasta järjestelystä, vastikkeettoman ja sopimuspuolten tarkoituksen ulkopuolelle menevän varallisuusedun siirron toiselta toiselle, joten ehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ns. minimipalkkalainsäädäntö pakottaa myös omaisuuden perustuslainsuojan tulkintaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 1. 3. 1932 n:o 3 (*Myllymäen* ym. lakialoite 7/1932 Vp laiksi minimipalkkoista) katsottiin, että ehdotus tarkoitti työntekijäin suojelemista alipalkkaukselta ja liittyi työväensuojelulainsäädäntöön, joten se oli säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Käsiteltäessä HEs 44/1960 Vp laiksi vähimmäispalkkoista metsä- ja uittotoissa perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 18. 4. 1961 n:o 4 lain päämääränä sitä, että jokainen metsä- ja uittotoissa oleva työntekijä saisi vähintään sanotulla alalla yleiseksi katsottavan työehtosopimuksen edellyttämän palkkauksen. Esitys tarkoitti siis työntekijäin suojelemista alipalkkaukselta. Valiokunta viittasi vuonna 1932 antamaansa lausuntoon ja ilmoitti olevansa edelleen samalla kannalla. Vuodeksi 1963 eduskunta hylkäsi HEs 102/1962 Vp sisältämän lakiehdotuksen ja hyväksyi lain aloitteen pohjalta. Säättämisyjärjestyksestä ei oltu yksimielisiä. Kun vuodeksi 1964 voimaan olemaan tarkoitettu HEs 156/1963 Vp laiksi metsä- ja uittotoissa suoritettavasta palkkauksesta tuli eduskunnan käsiteltäväksi, suuri valiokunta pyysi säättämisyjärjestyksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalta. Hallituksen esityksen 2 §:n kaksi ensimmäistä momenttia kuuluivat seuraavasti:

•Työnantaja on velvollinen suorittamaan vähintään sen suuruisen palkkauksen, kuin metsä- ja uittotyössä voimassa oleva, yleiseksi katsottava työehtosopimus edellyttää. Näin muodostuvan keskimääräisen ansiotason tulee kuitenkin vähintään seurata yleistä ansiotasoa.

Valtioneuvoston asiana on todeta ja saattaa tiedoksi, mikä työehtosopimus kulloinkin on katsottava alalla yleiseksi tai tällaisen puuttuessa, mitä alan entistä työehtosopimusta on tällöin pidettävä palkkojen määräytymisperusteena.

Sosiaalivaliokunta muutti mietinnössään 14/1963 Vp 2 §:n 1 momenttia lisäten siihen lausuman, että työehtosopimuksessa on palkat vahvistettava sellaiselle tasolle, että keskimääräinen ansiotaso muodostuu vähintään puunjalostusteollisuuden miespuolisten työntekijäin keskiansiotasoa vastaavaksi. Toiseen moment-

vien valtuuksien laadun vuoksi vaadi perustuslain säätämisyjärjestyksessä tapahtuvaa käsittelyä. Toisaalta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla ei voidakaan perustaa mitään itsenäistä, erillistä hintasäännöstelyä.»

Sosiaalipoliittisessa tarkoituksessa omaisuusoikeuksiin puuttumiseen liittyy oikeudellisia ongelmia, jotka ilmenivät esimerkiksi käsiteltäessä hallituksen esitystä 59/1959 Vp huoneenvuokralaiksi ja samassa yhteydessä edustaja *Henrikssonin* ym. allekirjoittamaa lakialoitetta 4/1958 Vp.¹⁴ *Kastari* totesi, että jos oikeuskäsitys oli niin muuttunut ja vakaantunut, että huoneiston omistajalle ei ns. normaalioloissakaan katsottu olevan syytä pysyttää oikeutta vaihtaa vuokralaista ilman erityistä perustetta, niin HM:n 6 § ei periaatteessa voinut asettaa estettä tämän käsi-

tiin lisättiin sanat »ja kuinka paljon siinä määrättyjä palkkoja on korotettava, jotta 1 momentissa mainittu palkkataso turvataan.»

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 20. 12. 1963 n:o 8 esityksen 2.2. §:ään sosiaalivaliokunnassa tehtyyn lisäykseen sisältyvän sellaista toimivallan siirtoa, että ehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäys poistettiin ja L 30.12.1963/637 hyväksyttiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Puuttumatta tässä yhteydessä enemmälti po. lain säätämisyjärjestykseen kiinnittäisin vielä huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon liitettyyn *Kosolan* ym. allekirjoittamaan eriävään mielipiteeseen, jossa huomautettiin, että sosiaalivaliokunnan 2.1 §:ään tekemän muutoksen johdosta kysymyksessä ei enää ollut vähimmäispalkkalaki, vaan palkkojen korottaminen eräällä työalalla toisen työalan palkkoja vastaaviksi, mikä edellytti perustuslainsäätämisyjärjestystä.

¹⁴ *Henrikssonin* ym. lakialoitteen 38 § kuului seuraavasti:

»Katsoessaan, ettei vuokrasuhteen lopettamiseen ole riittävää asiallista perustetta tai että vuokrasuhteen lopettaminen olisi ilmeisesti kohtuutonta, asuntotoimikunta voi, jos vuokralainen ei ole kieltäytynyt käypää vuokraa maksamasta, vuokralaisen hakemuksesta selittää irtisanomisen vaikutuksettomaksi. Riittävänä asiallisena perusteena pidetään erityisesti sitä, että vuokranantaja tarvitsee vuokralle annetun huoneiston omaan käyttöönsä tai perheellisen lapsensa tahi asunnon tarpeessa olevan vanhempansa asunnoksi.

Harkittaessa, onko liikehuoneistoa koskeva vuokrasuhteen lopettaminen kohtuutonta vai ei, otettakoon erityisesti huomioon se tarve, mikä vuokralaisella on elinkeinonsa jatkuvaan harjoittamiseen samassa huoneistossa.

Asuntotoimikunnan selitettyä irtisanomisen vaikutuksettomaksi, vuokra-aika jatkuu sopimuksen mukaisesti.

Käypänä vuokrana pidettäköön laadultaan, sijainniltaan ja kunnoltaan vastaavanlaisista huoneistoista paikkakunnalla yleisesti maksettavaa vuokraa.»

Kolme ensimmäistä momenttia ovat sanasta sanaan samat kuin *Komitean mietinnössä* 1957:8 tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säädettäväksi ehdotetun lain 38 §. Ks. po. komitean mietintö s. 18: »Kun vuokranantaja saa vuokrasuhteen katkaistuksi, jos hänellä on siihen riittävä asiallinen peruste eikä vuokrasuhteen lopettaminen olisi ilmeisesti kohtuutonta, asettaa huoneenvuokralaki esteitä oikeas-

tyksen voimaansaattamiseen tavallisella lailla.¹⁵ Kastari katsoi kuitenkin muutoksen siksi jyrkäksi ja laajakantoiseksi, että uuden käsityksen tuli olla todella vakaantunut ja sen toteutus huolellisesti valmisteltu. Hän oli sitä mieltä, että hallinnansuojan turvaaminen loukkasi monin tavoin omaisuus oikeuksia, ja vaikka hallinnollisten viranomaisten päätöksistä voitiinkin valittaa tavallisiin tuomioistuimiin, viimeksimainittujen olisi vaikea muuttaa näin suuressa määrin harkinnanvaraisten perusteiden nojalla annettuja ratkaisuja. Hallinnan suojaa koskevat säännökset olivat näin ollen vain perusteellisesti tarkistettuina käsiteltävissä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.¹⁶ Perustuslakivaliokunta oli samaa mieltä lausunnossaan 8. 12. 1959 n:o 8. Lakivaliokunta lausui mietinnössään 8/1959 Vp, että aloitteen tarkoittama »vuokralaisen hallinnansuojan toteuttaminen huoneistoon merkitsisi huomattavaa poikkeusta vallalla olevasta sopimusvapauden periaatteesta sekä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan katsottava hallitusmuotomme vastaiseksi», joten sitä ei voitu hyväksyä.

Yleistä sääntöä siitä, milloin säännöstelystä ja sen toteuttamiseksi tarpeellisesta delegaatiosta voidaan säätää tavallisessa säätämisyjärjes-

taan vain vuokranantajan taholta ehkä uhkaaville oikeuden väärinkäytöksille. Sellaisia esteitä saadaan saattaa voimaan tavallisella laillakin.» Vrt. komitean jäsenen *Wiäksen* eriyvään mielipiteeseen s. 48.

Ks. myös perustuslakivaliokunnan lausuntoa 16. 11. 1960 n:o 3.

Huoneenvuokria koskeva lainsäädäntö on ennemminkin aiheuttanut erimielisyyksiä. Käsiteltäessä HEs 14/1919 Vp laiksi huoneenvuokrasäännöstelystä vasta suuri valiokunta ehdotti mietinnössään 8a/1919 Vp perustuslainsäätämisyjärjestystä, ks. *Estlanderin* puheenvuoroa 1919 Vp ptk. s. 427 ja käsittelyjärjestyksen ratkaisua s. 429 s. Käsiteltäessä HEs 66/1920 Vp laiksi huoneenvuokrasäännöstelystä laki- ja talousvaliokunta lausui mietinnössään 1/1921 Vp, että ehdotus ei sisältänyt mitään sellaisia säännöksiä, joiden takia se olisi täytynyt käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Mietintöön liittämässään vastalauseessa *Aug. Hämäläinen* piti kantaa mahdottomana, koska ehdotuksella rajoitettiin sekä hallinta- että omistusoikeutta. Suuri valiokunta muuttikin käsittelyjärjestystä. Ministeri *Joukahainen* lausui (1921 Vp ptk. s. 159—161), että laki- ja talousvaliokunta ei ollut onnistunut vapauttamaan ehdotusta sellaisista säännöksistä, jotka vaativat perustuslainsäätämisyjärjestystä. Kuten *Holma* lausui (1921 Vp ptk. s. 162 s.), lakiin jäi vielä rajoituksia, jotka koskivat valtaa määrätä vuokran suuruudesta tai vuokrasuhteen jatkumisesta, asuinhuoneiston muuttamisesta liikehuoneistoksi jne. Toista mieltä oli *Itkonen*, joka (1921 Vp ptk. s. 164 ja s. 224) vedoten aikaisempiin esimerkkeihin ja siihen, että HM:n 6 § ei tarkoita omaisuuden käyttöoikeuden suojaa, oli tavallisen säätämisyjärjestyksen kannalla. Puhemies ei äänestyttyä *Itkonen* ehdotuksesta käsitellä ehdotus tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

¹⁵ *Kastari*, Lausunto 26. 11. 1959 s. 7 s.

¹⁶ Ks. *Kastari*, Lausunto 26. 11. 1959 s. 11.

tyksessä, on peräti vaikea löytää.¹⁷ Seuraavassa pyritään etsimään vastausta kysymykseen tarkastelemalla erikseen säännöstelyjärjestelmän osia.

B. Teon kriminalisointi ja delegoiminen

Varsinkin 1920-luvun alkuvuosina haluttiin säännöstelystä luovuttaessa kuitenkin edelleen toteuttaa säännöstelyllä tavoiteltuja päämääriä kriminalisoimalla tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla päämäärien vastainen toiminta. Niinpä kumoamalla kauppakaaren 9 luvun 6 ja 7 § poistettiin korkokannan rajoitukset lainsäädännöstä; samalla korotettiin rikoslain 38 luvun 10 §:ää muuttamalla koronkiskonnasta säädettyä rangaistusta ja hyväksyttiin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä näin kuuluva laki:

»Vuoden 1921 loppuun saakka oikeutetaan valtioneuvosto kaikessa velanannossa maksettavalle korolle määräämään ylimmän rajan.» (L velanannossa maksettavan koron väliaikaisesta säännöstelystä 15. 5. 1920/140.

Vuokrakeinottelulailla 28. 4. 1922/96 pyrittiin estämään erityistä kiskonnin lajia säätämällä siitä oma lakinsa:

»2 §. Joka vuokratessaan tai muuten luovuttaessaan huoneiston toiselle asuttavaksi tai muuhun tarkoitukseen käytettäväksi ottaa tai vaatii itselleen tai toiselle kohtuuttoman vuokran, maksun tai muun hyvikkeen, taikka joka hankkiakseen itselleen tai toiselle sellaisen kohtuuttoman edun tekee huoneiston vuokraamisesta tai luovuttamisesta valesopimuksen, rangaistakoon...

Sama olkoon laki, jos joku pitää huoneistoa asuttavaksi vuokraamatta tai muuten käytettäväksi luovuttamatta hankkiakseen sittemmin vuokraamalla tai luovuttamalla sen itselleen tai toiselle suuremman vuokran, maksun tai hyvityksen, kuin mitä hän olisi välittömällä vuokrauksella tai luovutuksella saanut.

5 §. Kohtuuttomana on pidettävä vuokraa, maksua tai hyvikettä, joka huoneiston asemaan, suuruuteen, laatuun, kuntoon ja muihin etuihin nähden on paikkakunnalla yleensä käypä vuokria korkeampi.

¹⁷ *Kastari* lausuu, että Suomessa talouselämän säännöstely pulakausina, so. hintojen, palkkojen, jakelun, vuokrien, valuutan ja ulkomaankaupan säännöstely, edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä, Lm 1958 s. 529. Hän käsittelee kuitenkin säännöstelyä kokonaiskäsitteenä eikä lausumasta voitane tehdä tarkkoja johtopäätöksiä siihen nähden, miten kustakin säännöstelyn osasta erikseen olisi säädettävä.

Niissä kaupungeissa ja muissa asutuskeskuksissa, joissa sijaitseville huoneistolle 6 §:n nojalla on vahvistettu korkeimmat vuokrat, pidettävään kohtuuttomana vuokraa, joka on vahvistettua korkeinta vuokraa suurempi.

.....

6 §. Valtioneuvostolla olkoon oikeus määrätä ne kaupungit ja muut asutuskeskukset, joissa sijaitseville tämän lain alaisille huoneistoille on niiden aseman, suuruuden, laadun, kunnon ja muiden etujen mukaan vahvistettava korkeimmat vuokrat.

Edellisessä momentissa tarkoitetut korkeimmat vuokrat vahvistaa valtioneuvosto sosiaalihallituksen esityksestä.»

Vuokrakeinottelulakia sovellettiin huoneistoihin, jotka huoneenvuokrasäännöstelystä annetun lain 14. 5. 1921/129 nojalla olivat olleet säännöstelyn alaisia. Vuokrakeinottelulakia seurasi L kohtuuttomien vuokrien vaatimisesta 4. 1. 1923/3, joka oli olennaisesti samanlainen kuin L 129/1921. Sen 4 §:ssä määrättiin, että valtioneuvoston vahvistamaa korkeinta kohtuullista vuokraa suuremman vuokran, maksun tai hyvikeen ottanut tahi vaatinut oli rangaistava rikoslain 38 luvun 10 §:n mukaisesti.

Laki 140/1920 sai alkunsa hallituksen esityksestä 8/1920 Vp eräiden velan korkoa koskevien säännösten kumoamisesta ja laiksi rikoslain 38 luvun 10 §:n muuttamisesta. Lakivaliokunta ehdotti mietinnössään 4/1920 Vp hallituksen esittämää järjestelyä täydennettäväksi siten, että valtioneuvosto sai myös lakiin 140/1920 sisältyvän toimivallan. Tätä lakia säädettäessä ei epäilty tavallisen säätämisyjärjestyksen laillisuutta.

Vuokrakeinottelua ja kohtuuttomien vuokrien vaatimista koskevia lakeja säädettäessä sen sijaan esitettiin huomautuksia, jotka saattoivat myös lain 140/1920 säätämisyjärjestyksen uuteen valoon. Useat edustajat huomauttivat, että lait olisi täytynyt säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁸ Mikäli laki olisi vain määrännyt rangaistavaksi kohtuuttoman vuokran ottamisen, se olisi voitu säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kun laissa kuitenkin määrättiin, että valtioneuvosto saa määrätä maksimivuokran eli korkeimman kohtuullisen vuokran, ja yksityinen on lisäksi velvollinen luovuttamaan huoneistonsa toisen käytettäväksi, niin näillä säännöksillä loukattiin kansalaisten perustuslaillisia oikeuksia. Toisella kannalla olevat huomauttivat siitä, että kumottaessa ylin korkoraja annettiin tavallisessa lainsäätä-

¹⁸ Ks. vuoden 1921 Vp ptk. *Procopé* s. 2364, s. 2396 ja s. 2398; *Estlander* s. 2396; vuoden 1922 Vp *Pesonen* s. 1205; *von Born* s. 1477.

misjärjestyksessä valtioneuvostolle oikeus tietyksi ajaksi määrätä, mikä on kohtuullinen korko.¹⁹ Laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä 9/1922 Vp lausuttiin: »Näyttää välttämättömältä, että sellainen rikokselliseksi leimattava menettely (so. kiskonta kohtuuttomia vuokria vaatimalla) asetetaan rangaistusuhan alaiseksi. Sensijaan ei Valiokunta ole pitänyt suotavana, että vuokrien varsinaista säännöstelyä jatketaan. Valiokunnan mielestä on nimenomaan rajoitettava vain siihen, että kohtuuttomien vuokrien vaatiminen julistetaan rangaistavaksi.» Kuitenkin valiokunta katsoi, että tuomioistuimen oli vaikea harkita, mikä vuokra oli kohtuullinen tai kohtuuton; tämä kysymys oli jätettävä hallituksen määrittäväksi.

Puheena olevat lait sisälsivät asiallisesti vuokraamispakon. Tuntuu siltä, että tällaista omaisuuden suojaa koskevaa loukkausta ei voitaisi HM:n 6 §:n nykyisin vallalla olevan tulkinnan mukaisesti pitää niin vähäisenä tai sellaisessa tarkoituksessa annettuna, että siitä olisi mahdollista säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Delegation kannalta on kuitenkin tärkeämpi enimmäisvuokrajärjestelmä, mitä koskevia määräyksiä valtioneuvosto sai antaa. Mitä tulee nimenomaan valtioneuvostolle delegoituun toimivaltaan määrätä eri paikkakunnilla kohtuullisista vuokrista, *Tulenheimo* huomautti siitä, että korkeimpia vuokria ei saanut määrätä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia silmällä pitäen, vaan ne oli määrättävä kohtuuden mukaan.²⁰ *Erichkin* näyttää sallineen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä »sen hyvin vähäisen ja rajoitetun säännöstelyn», mitä lain 3/1923 voitiin väittää sisältävän.²¹

Kysymyksessä oli kuitenkin toimivallan siirto lainsäädäntökysymyksessä valtioneuvostolle. Asiaa käsittelevä tuomioistuin ei saanut tuomionormia yksin laista, vaan sen tuli noudattaa aivan keskeisessä asiassa valtioneuvoston päätöstä, nimittäin siinä, mikä on kohtuuton ja kohtuullinen vuokra. Laissa määrättiin, mitkä tosiseikat tulee ottaa huomioon kohtuullista vuokraa vahvistettaessa, mutta ei annettu vähäisintäkään ohjetta siihen, miten valtioneuvoston oli tosiseikkoja arvosteltava.

Tulenheimo katsoi, että tällaisilla määräyksillä valtioneuvoston toiminta tuli siinä määrin sidotuksi, että kyseessä ei ollut lainsäädäntövallaksi katsottavan toimivallan delegoiminen. Sen käsityksen mukaan, minkä olen esittänyt laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta,²²

¹⁹ Ks. *Itkonen*, 1921 Vp s. 2398.

²⁰ Ks. 1922 Vp ptk. s. 1487.

²¹ Ks. 1922 Vp ptk. s. 1731 s.

²² Ks. *Sipponen*, Lm 63 (1965) s. 209.

ei voida tyytyä pelkästään siihen, että jokin normi todetaan joustavaksi oikeusnormiksi ja tällä perusteella yksistään katsotaan, että sen antamisella on vahvistettu yksiselitteinen tulkintaohje normin käyttäjälle. Hallintotoimiin nähden traditionaalinen rajanveto laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävien toimien välille, jolloin joustavien oikeusnormien sisältämä harkintavalta katsotaan laillisuusharkinnaksi, tuntuu epätarkalta valtiosääntöoikeuden alalla. Perustuslakivaliokunnallekin on tuottanut vaikeutta pitää aina joustavia oikeusnormeja siinä määrin yksiselitteiseen harkintatapaan johtavina, että niiden käyttäminen ei voisi merkitä lainsäädäntövallan delegointia. Lausunnossaan 16. 11. 1960 n:o 3 (HEs 59/1959 Vp huoneenvuokralaiksi) perustuslakivaliokunta toteaa, että harkinnanvaraisten yleislausekkeiden tosiasiallinen sisällitys selviää vasta oikeuskäytännön vakiinnuttua, minkä takia tärkeissä kohdissa yleislausekkeiden varaan rakentuva laki aikaansaa oikeusepävarmuutta. Pidän näin olleen tarpeellisena, että kussakin tapauksessa erikseen tarkastetaan myös yleislausekkeella eli joustavalla oikeusnormilla delegoidun harkintavallan tosiasiallinen sidonnaisuus ja näin saatua tulosta käytetään apuna ratkaistaessa, onko kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista.

Kysymyksessä olevassa tapauksessa laissa on esitetty tiettyjä kriteerejä »kohtuullinen vuokra» käsitteen määrittämiseksi.²³ Toisaalta lakien valmisteluasiakirjoista ilmenee, että tapausten ratkaisua ei juuri kohtuullinen vuokra-käsitteen vakiintumattomuuden ja arvosteluperusteiden vaihtelun takia haluttu jättää tuomioistuimille, sekä että tuomioistuimet eivät mahdollisesti olisi soveltaneet rikoslain kiskontapykälää moniin tapauksiin, joita säädettyä abstraktisesti tarkoitettiin laeilla 96/1922 ja 3/1923. Vuokrasäännöstely oli ollut vain muutaman vuoden voimassa eikä sen yhteydessä kohtuullinen vuokra-käsite ollut vielä saanut konkreettista sisältöä. Nämä perusteet riittävät mielestäni osoittamaan, että käsitteellä »kohtuullinen vuokra» ei ollut siinä määrin vakiintunutta oikeudellista sisältöä, että kohtuullisen vuokran määrittämisoikeuden siirtäminen valtioneuvostolle ei olisi voinut merkitä itsenäisen lainsäädännöllisen toimivallan siirtämistä.²⁴

²³ Kohtuullinen vuokra oli vahvistettava huoneiston aseman, pinta-alan, laadun, kunnon ja muiden etuuksien mukaan.

²⁴ Vrt. *Itkonen*, 1921 Vp ptk. s. 2398: »On tehtävä ero laillisen, kohtuullisen omaisuuden käyttämisen ja rikollisen omaisuuden käyttämisen välillä ja rikollista omaisuuden käyttämistä ei koskaan saa eikä tarvitse perustuslailla turvata.»

Hieman samaan suuntaan käy myös perustuslakivaliokunnan lausunto 26. 9. 1963 n:o 3 (HEs 95/1962 Vp laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä).

Lakien 96/1922 sekä 3/1923 osalta tulen jälkikäteen arvostellen siihen tulokseen, että ne merkitsivät kansalaisen omaisuusoikeuksiin puutuvan ja siinä määrin itsenäisen lainsäädännöllisen toimivallan siirtämistä valtioneuvostolle,²⁵ että tavallista säätämisyjärjestystä on pidettävä riittämättömänä, etenkin kun tällaisessa vaikeassa kysymyksessä on pikemmin turvauduttava muodollisesti tiukempaan säätämisyjärjestykseen. Mitä taas tulee lakiin 140/1920, sen säätämisyjärjestyksestä tuskin on epäilyksiä. Valtioneuvostolla ei käytännössä tosin liene ollut kovinkaan monta erilaista korkoprosenttia valittavana, mutta kysymyksessä oli siinä määrin avoin ja keskeistä oikeusala koskeva delegointi, että se olisi HM:n 2 §:n vastaisena täytynyt suorittaa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä selostettu lainsäädäntö ei tuottanut tyydyttäviä tuloksia, so. tuomioistuimet epäröivät langettaa tuomioita lain perusteella. Niille myönnetty harkintavalta oli liian suuri, jotta lainsäätäjän säännöstelytarkoitus olisi tehokkaasti toteutunut. Tästä ja muistakin samankaltaisista säännöksistä saaduista kokemuksista varmaan johtuu, että lainsäätäjä ei tätä nykyä juuri näytä turvautuvan säännöstelytarkoituksessa tietyn menettelytavan ylimalkaiseen kriminalisointiin, ks. kuitenkin L kohtuuttomien hintojen ehkäisemisestä 25. 9. 1939/286. On mielenkiintoista havaita, että HEs 5/1952 Vp koron säännöstelystä ehdotettiin käsiteltäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Säätämisyjärjestykseen on tietenkin voinut vaikuttaa se, että ehdotuksen mukaan valtioneuvostolla olisi ollut valta rahaolojen vakaannuttamiseksi oikeuttaa eduskunnan pankkivaltuusmiehet eli lainsäädäntövallan käytön kannalta poikkeuksellinen toimielin Suomen Pankin johtokunnan esityksestä antamaan määräyksiä otto- ja antolainauksessa noudatettavista koroista, mutta tuskinpa lakiehdotusta laadittaessa oli jäänyt huomaamatta siihen sisältyvä laaja delegointivaltuutukseen. Esitys peruutettiin ennen kuin se ehti edes valiokuntakäsittelyyn.

C. Elinkeinon harjoittaminen ja delegoiminen

Elinkeinovapauteen on katsottu kuuluvan oikeus valita mieleisensä elinkeino ja ryhtyä sitä harjoittamaan, oikeus harjoittaa valitsemaansa elinkeinoa asiaankuulumattomista rajoituksista vapaana sekä oikeus valitun elinkeinon säilyttämiseen.²⁶

²⁵ Ks. myös alaviitettä...

²⁶ Vrt. Bruno A. Sundström (*Salmiala*), *Elinkeinolainsäädäntö*. Valtiotieteiden käsikirja I. Helsinki 1921 s. 196 s.

Hallitusmuotomme ei turvaa elinkeinovapautta perusoikeutena, vaan se on tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annetun elinkeinolain varassa. Niin sanotuille saavutetuille oikeuksille ei voida antaa merkitystä elinkeinovapautta tutkittaessa.²⁷ Elinkeinotoiminnassa käytetty omaisuus nauttii tietenkin samaa perusoikeussuojaa kuin omaisuus yleensä, mutta oikeutta elinkeinon harjoittamiseen sinänsä ei pidetä perustuslailla turvattuihin omaisuusoikeuksiin kuuluvana.²⁸ Niinpä on katsottu, että ohjesääntöisen elinkeinon harjoittamista ei voida sellaisenaan pitää perustuslain suojaamana oikeutena.²⁹ Edellä lausutut säännöt ovat yleisiä sääntöjä, poikkeustapauksissa saatetaan määrätä toisinkin.

Elinkeinovapautta koskevat käsitykset perustuvat olennaisilta kohdin jo ennen nykyisen hallitusmuotomme ja sen perusoikeusjärjestelmän säätämistä esitettyihin käsityksiin. Mielestäni voidaan aiheellisesti kysyä, pitävätkö valitut lähtökohdat paikkansa nykyisinkin ajateltaessa monimutkaisessa ja monenlaisia palveluksia tarvitsevassa yhteiskunnassa elinkeinotoimintaa harjoittavan kansalaisen oikeussuojan tarvetta. Kun tässä teoksessa ei ole mahdollista ryhtyä enempää tutkimaan elinkeinovapauden sisältöä ja sen toteuttamisen eri vaiheiden perusoikeussuojaa, joudun tulkinnassani lähtemään sellaisista lähtökohdista, joiden kriittillisen tarkastelun tarve on olemassa. Elinkeinon harjoittamisen tosiasiallista säännöstelyä delegoinnilla on toteutettu useammassakin oikeussäännöstössä, mutta tutkin ainoastaan tällaisista säännöstöistä selväpiirteisintä, valuuttakaupan harjoittamista.

Senaatti antoi nojautuen vuoden 1917 elintarvelain 7 §:ään, joka koski tavarain tuontia ja vientiä, kiellon viedä maasta Suomen metallirahaa 14. 11. 1917/100 sekä koko po. lain nojalla päätöksen valuuttakaupan harjoittamisesta 27. 5. 1918/33. Kun vuoden 1917 elintarvelaki ei antanut hallitukselle mahdollisuutta niin joustavaan menettelyyn kuin valuuttakaupan luonne ja sen harjoittajien ammattitoiminta vaativat, säädettiin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä laki, joka sisälsi väliaikaisia säännöksiä valuuttakaupan harjoittamisesta 27. 7. 1918/77. Lain 1 § kuului seuraavasti:

²⁷ Ks. *Kastari*, *Sosialisoinen* s. 21 ss.; *sama*, *Lm* 1961 s. 561 ja s. 565.

²⁸ Ks. esim. *Erich* I s. 225; *Kaira*, *Lm* 1936 s. 261; *Puhakka*, *Omaisuu den turva* s. 251 ss.; *Hakkila* s. 42; *Hermanson*, *Suomen valtiosääntö* s. 31. *Kastari* lausuu, *Lm* 1950 s. 739, että elinkeino-oikeutta tavallisesti ei kuitenkaan voidane pitää perustuslailla turvattuun omaisuuteen kuuluvana.

²⁹ Ks. *Ståhlberg*, *Lm* 1912 s. 13; *Kastari*, *Sosialisoinen* s. 29; *Kairan* ja *Björksténin* lausunnot, *Förhandlingarna å det sjuttonde nordiska juristmötet*. *Helsingfors* 1938 s. 270 ja s. 279.

»Oikeus kaupan harjoittamiseen ulkomaan rahan määräisillä maksuvälineillä on, Hallituksen määrättävillä ehdoilla, yksinomaan Suomen Pankilla sekä niillä pankeilla, jotka ovat perustetut 10 päivänä toukokuuta 1886 annetun, pankkiliikettä, jota yhtiö harjoittaa, koskevan asetuksen mukaisesti.

Tällaisen oikeuden voi Hallitus erityisestä hakemuksesta myöntää myös yksityiselle henkilölle.»

Lain nojalla annettiin VNp, joka sisältää tarkempia määräyksiä valuuttakaupan harjoittamisesta 20. 12. 1918/179. Se sisälsi, samoin kuin vuoden 1917 elintarvelain nojalla annettu senaatin päätös, määräyksen, jonka mukaan pankki ja valuuttakauppaan oikeutettu yksityinen saa ostaa ulkomaan valuuttaa vapaasti, mutta sen myynti on rajoitettu enintään 5000 markan arvoon henkeä ja viikkoa kohti (2 §). Kysymyksessä oli toisin sanoen tietynlainen säännöstelyn jatkaminen asiallisesti samanlaisena tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin perustuvalla säädöksellä, ks. HEs 68/1917 II Vp. Puheena ollut lakia seurannut L, joka sisältää väliaikaisia säännöksiä valuuttakaupan harjoittamisesta 30. 4. 1919/50, oli saman sisältöinen kuin laki 77/1918.

L, jolla Hallitus oikeutetaan antamaan määräyksiä valuuttakaupan harjoittamisesta 18. 12. 1919/145, säädettiin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Sen 1 § kuului seuraavasti:

»Ulkomaan rahan määräisten maksuvälineiden ostosta ja myynnistä olkoon Hallituksella valta antaa sellaisia määräyksiä, kuin se yleisen edun vaarinnamiseksi havaitsee olevan tarpeen.»

Tämän lain käsittelyssä — samoin kuin myös sen sanamuodosta — kävi entistä selvemmin ilmi, että kysymys oli nimenomaan valuutan säännöstelystä,³⁰ joskin enemmistö lakien nojalla annettujen säädösten

³⁰ *Erich* lausui, 1919 Vp ptk. s. 1468, että hallitukselle myönnettäväksi aiotut valtuudet ovat siksi laajat ja epämääräiset, että niiden nojalla mahdollisesti voidaan antaa sellaisiakin säännöksiä, jotka asiallisesti koskevat perustuslain piiriä. Laki olisi tästä syystä säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samaa mieltä olivat *Procopé* s. 1478, *Hilma* s. 1478 ja *Estlander* s. 1479. Toista mieltä oli *Kotonen* s. 1479 s. Hän katsoi kysymyksen olevan vain tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säänneltävästä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta. Säätämisyjärjestyksestä äänestämiseen ei päästy, koska puhemies s. 1480 katsoi, että lakiesitys ei sisältänyt perustuslain vastaisia säännöksiä eikä suorituttanut äänestystä. Menetely toistui käsiteltäessä HEs 80/1919 Vp laiksi valuuttakaupan harjoittamista koskevan lain edelleen voimassa pitämisestä. *af Forselles* katsoi, 1920 Vp s. 37 s., että käsittelyjärjestys oli aikaisemmin ollut epätydyttävä, koska valuuttakaupan harjoittamista koskeva laki oli mahdollisesti vastoin HM:n 5 ja 6 §:ää. Puhemies lausui, että koska hänen mielestään esillä ollut lakiehdotus ei sisältänyt sään-

määräyksistä koski vain valuutan kauppaa teknillisenä, elinkeinotoimintaan kuuluvana tehtävänä. Lain 145/1919 nojalla annettiin VNp valuuttakaupan harjoittamista koskevista määräyksistä 19. 19. 1919/145. Sen 2 §:n mukaan ulkomaan valuutan ostaminen Suomen rahalla ulkomaalta oli sallittu ainoastaan samalla päätöksellä perustetun valuuttaneuvoston antamalla luvalla. Mainittu neuvosto päätti erityisen määräyksen nojalla myös tuonnin sallimisesta. VNp:n 3 §:ssä säännösteltiin ulkomailta tapahtuvia maksuja. Päätöksen korvasi VNp valuuttakaupan harjoittamista ja sen valvontaa koskevista määräyksistä 16. 2. 1920/23, jolla annettiin mm. valuutan säännöstelystä yksityiskohtaisempia määräyksiä.

L, jolla hallitus oikeutetaan antamaan määräyksiä ulkomaisen valuutan ostosta ja myynnistä 30. 3. 1920/63, hyväksyttiin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Sen 1 § kuului:

»Ulkomaan rahan määräisten maksuvälineiden ostosta ja myynnistä olkoon hallituksella valta antaa sellaisia määräyksiä, kuin se yleisen edun vaarinottamiseksi havaitsee olevan tarpeen.

Hallitus valtuutetaan myöskin määräämään, että viennin ja merenkulun kautta kertyvät ulkomaiset valuutat ovat myytävät Suomen Pankille.»

Tämän lain nojalla määrättiin VNp 23/1920 olemaan edelleen voimassa, minkä lisäksi VNp:llä 22. 4. 1920/111 määrättiin viennin kautta kertyvien valuuttojen myynnistä Suomen Pankille. Merenkulun kautta kertyneiden ulkomaisten valuuttojen myynnistä ei näy annetun säännöksiä.

L, jolla hallitus oikeutetaan antamaan määräyksiä ulkomaisen valuutan ostosta ja myynnistä 24. 3. 1921/76 oli asiallisesti samanlainen kuin L 63/1920, vain 1 §:n 2 momentti oli poistettu. Lain nojalla annettu VNp valuuttakaupan harjoittamista ja sen valvontaa koskevista määräyksistä 24. 3. 1921/77 ei enää sisältänyt valuuttakaupan säännöstelyä vaan pelkästään valuuttakaupan valvomista ja kaupasta tehtäviä selontekoja koskevia määräyksiä.

L valuuttakaupan harjoittamisesta 29. 5. 1922/126 oli pysyvä laki. Siinä ei enää myönnetty valtioneuvostolle toimivaltaa sellaisin sanonnoin, jotka sisälsivät mahdollisuuden toteuttaa valuutan säännöstelyä.

nöksiä, jotka olisi hyväksyttävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, hän ei katsonut voivansa asettaa af Forsellesin ehdotusta johtolauseen muuttamisesta äänestyksen alaiseksi. Näyttää siltä, että tämä puhemiehen jotensakin itsevaltainen menettely, mitä vastaan *von Born*, 1920 Vp s. 55 lausui pöytäkirjaan mielipiteensä, sai 1920-luvulla monessa tapauksessa korvata ehdotuksen tarkastamisen perustuslakivaliokunnassa.

Luvanvaraisesta elinkeinotoiminnasta sääntelyyn sisältyy tosin yleisesti sellaisia sanontoja, joita voitaisiin käyttää perusteena säännöstelyjärjestelmän pystyttämiseen, mutta lain irrallisia lauseita ei saa tulkita vastoin sen yleispyrintöä. *Procopé* ja *Estlander* (1921 Vp s. 2617 ja 2619) katsoivat, mielestäni aiheetta, myös lain 126/1922 tarkoittavan valuuttakaupan säännöstelyä yleensä eikä vain ammatillisen valuuttakaupan sääntelyä.

Yleismaailmallisen talouskriisin aikana annettiin A valuuttakaupan harjoittamisesta 29 päivänä toukokuuta 1922 annetun lain väliaikaisesta soveltamisesta 5. 10. 1931/267. Asetuksella säännösteltiin ulkomaan rahan määräisten maksuvälineiden ostaminen ulkomailta Suomen rahalla, Suomen Pankin seteleiden vienti sekä ulkomaisten tilien hyvittäminen. Asetus annettiin valtiovarainministeriön esittelystä ja tarkoitti lain 126/1922 väliaikaista soveltamista. Mainittu laki ei kuitenkaan sisältänyt mitään valtuutusta antaa asetuksella säädöksiä, ei edes soveltamissäännöksiä. Asetus ei voinut myöskään olla lain 126/1922 soveltamisasetus, joka olisi perustunut HM:n 28 §:ään, koska sen sisältämät määräykset ylittävät täytäntöönpanoasetuksen rajat. Asetuksen 267/1931 oikeudellinen perusta on täten varsin vaikeasti löydettävissä.

Sotatilalain 29 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdan perusteella valtioneuvostolla on valta antaa valuutan säännöstelyä koskevia määräyksiä. Tätä toimivaltaa käytettiin toisen maailmansodan alkuvuosina. Taloudellinen valtalaki (2 §) antoi valtioneuvostolle varsin laajat valuutan säännöstelyvaltuudet, joiden perustuslainmukaisuus on kiistaton, koska valtuuttava laki oli säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samoin kuin I maailmansodan jälkeen valuutan säännöstely irroitettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla valuutan säännöstelemisestä 23. 4. 1948/320 taloudellista toimintaa yleisellä tavalla säännöstelevästä laista. Tämän lain korvasi edelleen voimassa oleva ja perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty L valuutan säännöstelystä 4. 12. 1959/441.

Kun valuutan säännöstelylaki on erikseen voimassa, ei pitäisi olla välitöntä tarvetta sijoittaa voimassa olevaan valuuttakauppalakiin 30. 12. 1959/538 valtuuksia valuutan säännöstelyyn. Lain 8 §:n mukaan Suomen Pankilla on oikeus valuuttakaupan harjoittamiseen ja ulkomaisten maksujen välittämiseen. Lain 9 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi Suomen Pankin puoltamasta hakemuksesta oikeuttaa valuuttakaupan harjoittamiseen ja ulkomaisten maksujen välittämiseen.

HEs 87/1959 Vp valuuttakauppalaksi sisälsi myös seuraavan pykälän:

»12 §. Maan maksukyvyn turvaamiseksi tai muusta erityisestä syystä valtiovarainministeriö voi Suomen Pankin esityksestä peruuttaa 9 §:n (hyväksytyssä laissa 8 §) nojalla myönnetyn oikeuden taikka määräajaksi tai toistaiseksi rajoittaa sitä tahi 10 §:ssä tarkoitettua postisiirtoja postisäästötoimintaa.»³¹ Lausunnossaan 2.12.1959 n:o 7 perustuslakivaliokunta totesi aivan oikein, että tällaiseen peruutukseen johtavat syyt eivät johtuisi siitä, miten yksityinen toimiluvan saaja on sille myönnettyä oikeutta käyttänyt, vaan pohjautuisivat ulkopuolisiin ja elinkeinonharjoittajien toiminnasta riippumattomiin tekijöihin, jotka vaikuttaisivat kaikkien toimiluvan saaneiden osalta. Tällainen 12 §:n mukainen toimenpide kohdistuisi kaikkiin toimiluvan saajiin tai ainakin tietyn laajuista tai laatuista valuuttakauppaa harjoittaviin ja poikkeaisi oikeudellisesti siitä, mitä toimiluvan peruuttamisella ohjesääntöisten elinkeinon osalta tarkoitetaan. Kun se johtaisi tai saattaisi johtaa säännöstelyjärjestelmään, ehdotus edellytti vakiintuneen käsityksen mukaan perustuslainsäätämisyjärjestystä. Po. säätämisyjärjestyksestä vältettiin kun ehdotuksen 12 § poistettiin kokonaan.³²

Edellä selostetusta ilmenee, että itsenäisyytemme alkuvuosina valuuttasäännöstelyä ylläpidettiin laeilla, jotka nimityksensä mukaisesti tarkoittivat ainoastaan elinkeinon harjoittamisen sääntelyä. Tällaisten säännösten käsittelyä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä tuskin pidettäisiin tätä nykyä enää mahdollisena — osaksi siitä syystä, että ne merkitsevät omaisuus oikeuksien käytön säännöstelyä, osaksi ehkä siitäkin syystä, että ainakin eräät po. laeista näyttävät sisältävän hallitukselle avoimen valtuuden antaa säännöksiä asiallisesti tärkeällä oikeus alalla ja tästä syystä olevan vastoin HM:n 2 §:ää. Valuuttakauppaa koskevien säännösten käsittelyssä jouduttiin kiinnittämään huomiota

³¹ Valtiovarainministeri *Sarjala* lausui, 1959 Vp ptk. s. 2134, että lain tuntijoiden keskuudessa oli vallalla erilaisia käsityksiä siitä, mitä valuuttakauppalakiin voitaisiin ottaa. Hän jatkoi: »Tässä asiassa presidentti Kuuskoski saamani tiedon mukaan on sillä kannalla, että valuuttakauppalain 12 §:ssä tarkoitettut poikkeusvaltuudet voitaisiin tosiasiallisesti sellaisina, jollaisiksi hän arvioi tämän säännösehdotuksen materiaalimerkityksen, säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä... Presidentti Kuuskosken mielipiteen mukaan ilman laissa olevaa erityistä valtuutakin voitaisiin valuuttakaupan toimilupapäätöksiin liittää toimiluvan saajan oikeuksia rajoittavia ehtoja.»

³² Kun tarkoitettu 12 § poistettiin, hallitus antoi esityksen 136/1959 Vp laiksi valtiovarainministeriön oikeudesta antaa eräitä valuuttakauppalain mukaista toimintaa koskevia poikkeusmääräyksiä. Esitys oli tarkoitettu käsiteltäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen sisältö oli sama kuin 12 §:n. Eduskunta hyväksyi lain lepäämään ja hylkäsi sen vuoden 1962 valtiopäivillä.

myös siihen, että sanonnaltaan väljä ja avoin laki, joka ehkä on tarkoitettu pelkästään elinkeinon järjestämistä varten, saattaa tarjota tilaisuuden käyttää lain kirjainta hyväksi myös säännöstelytarkoituksessa,³³ minkä takia lain säätäminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä. Vuoden 1959 valuuttakauppalain käsittelyssä näyttää ilmenneen sallainnekin ajatus, että valuutan säännöstely sinänsä voisi olla asia, joka edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä. Valuuttakauppaa koskevien lakien käsittely on olennaisella tavalla selventänyt sitä lain säätämisyjärjestykseen vaikuttavaa eroa, mikä on toisaalta elinkeinolain mukaisen elinkeinon sääntelyn ja toisaalta elinkeinotoiminnan säännöstelytarkoituksessa rajoittamisen välillä.³⁴

D. Ulkomaankaupan säännöstely ja delegoiminen

Hallitukselle on vanhastaan kuulunut toimivaltaa antaa ulkomaankauppaa rajoittavia säädöksiä terveydenhoidollisissa tarkoituksissa, tavaroiden laadun tarkkailua varten jne.³⁵ Itsenäisyytemme aikana annettu lainsäädäntö on vähitellen siirtänyt po. toimivallan lakiperusteiseksi. Tällaisia valtuuksia sisältyy esim. eläintautilakiin 21. 8. 1937/302 (13.2 §), kasvinsuojelulakiin 5. 6. 1925/202 (5 §), lakiin siementavarain maa-

³³ Useissa viime vuosina hyväksytyissä laeissa on erittäin haluttu turvata elinkeinon harjoittamisen oikeus säätämällä, että laki ei sanamuodon laajuudesta huolimatta ole tarkoitettu käytettäväksi elinkeinonharjoittajien toiminnan estämiseksi. Niinpä L viljan hinnasta eräissä tapauksissa 11. 12. 1959/461 määrää, että sen estämättä, mitä muualla laissa on säädetty, valtioneuvostolla on valta määrätä hinta ja muut myyntiehdot, joilla valtion viljavarasto myy ulkomailta hankkimaansa ruista. Lain 1.2 §:ssä säädetään kuitenkin, että lain nojalla annetuilla määräyksillä ei saa rajoittaa Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta luvallisen elinkeinon harjoittamiseen, vaan siitä on voimassa, mitä erikseen on säädetty.

³⁴ Sotatilalain 7.3 §:n mukaan VN voi antaa määräyksiä siitä, millä ehdoilla siviiliväestöön kuuluvat henkilöt saavat pitää hallussaan ja käyttää radiolaitteita, kaukoputkia, valokuvauskoneita ja muita sellaisia laitteita. Kaikissa tapauksissa ei po. laitteiden käyttämisen kieltämiseksi kuitenkaan turvauduttu sotatilalakiin. KulkMp:llä amatöörien radiolähetyslaitteiden käyttämisen kieltämisestä toistaiseksi määrättiin, että jos KulkM on antaessaan lupia radioamatööreille radiolähetys- ja vastaanottolaitteiden käyttämiseen kokeilutarkoituksiin luvan ehtona määrännyt, paitsi muuta, että lupa voidaan, jos syytä on, peruuttaa, niin mainittuja lähetyslaitteita ei saa käyttää 16. 9. 1939 lukien toistaiseksi. Tätä tapausta lienee kuitenkin arvosteltava toisin kuin valuuttakauppalain käyttämistä säännöstelytarkoituksiin, koska kysymys ei ollut elinkeinon harjoittamisen oikeudesta, vaan erityisellä lailla radiolaitteista 17. 1. 1927/8 luvanvaraiseksi määrätystä toiminnasta.

³⁵ Ks. alaviitettä 39.

han tuonnista, maasta viennistä ja kaupasta 9. 4. 1937/148 (4 §), lakiin rehujen ja lannoitteiden valmistuksesta, maahantuonnista ja kaupasta 4. 6. 1955/305 (7 §), lakiin huumausaineista 23. 11. 1956/572 (1.1 §) jne. Tullilakiin 8. 9. 1939/271 (157.1 §) sisältyvä luettelo³⁶ niistä syistä, joiden takia tavarain tuonti ja vienti sekä kauttakuljetus voidaan, vaikkei sitä muualla laissa olisikaan säädetty, asetuksella joksikin ajaksi määrätä ehdolliseksi tai kieltää, antaa varsin hyvän käsityksen niistä syistä, joiden takia tavarain maahan tuontia tai maasta vientiä on tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annetun valtuuden nojalla säännöstelty. Syyt ovat: tarttuvien ihmis-, eläin tai kasvitautien välttäminen, ilmeisen polkumyynnin estäminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, puolustus- tai muut erikoiset syyt tahi kansanoikeudellisten velvollisuuksien täyttäminen.³⁷

³⁶ Vuonna 1919 vahvistetussa asetuksessa tullimaksuista ja tullitariffin soveltamisesta 26. 3. 1919/32 ei ollut määräyksiä hallituksen oikeudesta asettaa tuonti- ja vientirajoituksia. Tämä olisikin ollut tarpeetonta, koska hallituksella katsottiin olevan siihen yleinen toimivalta.

Tuonnin ja viennin rajoittamista koskevat säännökset otettiin tullilainsäädäntöön lailla tullitariffista ja vientimaksusta vuodeksi 1922 30. 12. 1921/280. Lain 2.3 §:n mukaan valtioneuvostolla oli oikeus antaa tuontikieltoja sellaisiin tavaroihin nähden, joiden maahantuontia ei katsota tarpeelliseksi. Tarkoituksena oli saada aikaan tarpeellinen tasapaino kauppataaseessa estämällä ns. ylellisyystavaroiden maahantuonti, ks. HEs 39/1921 Vp laiksi tullitariffista ja vientimaksusta vuodeksi 1922 s. 2 s. Oikeutta tuontikieltojen antamiseen ei käytetty, vaan tuonnin rajoittaminen järjestettiin tulleva korottamalla.

Lakia 280/1921 eduskunnassa käsiteltäessä valtiovarainministeri Ryti lausui, 1921 Vp ptk. s. 1330, että hallitukselle on vanhastaan kuulunut oikeus tuontikieltojen antamiseen. Niistä voitiin hänen mukaansa edelleen HM:n 28 §:n mukaan määrätä asetuksella. Rytin ilmoituksen mukaan pätevät hallinto- ja valtiosääntöoikeuden tutkijat olivat esittäneet käsityksensä, että hallituksen ei lainkaan olisi tarvinnut pyytää eduskunnalta valtuutusta tuontikieltojen antamiseen, mutta hallitus halusi kuitenkin olla lojaalinen eduskuntaa kohtaan ja alistaa kysymyksen eduskunnan harkittavaksi, varsinkin kun asia oli laajakantoinen.

Esityksessään laiksi tullitariffilain soveltamisesta (HEs 39/1924 Vp) hallitus huomautti, että vaikka sillä oli oikeus muun lainsäädännön perusteella asettaa tuontikieltoja erälle tavaroille, se piti tarpeellisenä oikeutta asettaa rajoituksia ulkomaiselle liikenteelle yleensä. Tätä tarkoitettava säännös hyväksyttiin lakiin tullitariffilain soveltamisesta 29. 11. 1924/292 (24.1 §): »Kieltoja tavarain tuonnille, viennille tai kauttakuljetukselle voidaan asetuksella antaa, milloin sellainen katsotaan tarpeelliseksi julkisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, viljelyskasvien suojelemiseksi taikka terveydenhoidollisista tai muista erikoisista syistä.»

24.1 §:ään sisältyneen toimivallan käyttämisestä ks. s. 622.

³⁷ Tullilain nojalla annetuista kielloista ks. s. 624.

Tuonnin ja viennin rajoitukset I maailmansodan aikana ja sen jälkeen. Ensimmäisen maailmansodan aikana senaatti antoi lukuisia tuonnin ja viennin rajoittamista koskevia säädöksiä (ks. esim. senaatin päätökset, joilla väliaikaisesti kielletään viemästä muutamia tavaramajeja tai eräitä tavaroita Suomesta ulkomaille 21. 8. 1914/32 ja 1. 7. 1915/33 sekä Sp savustetun kalan ja kalasäilykkeiden Suomesta viennin rajoittamisesta 8. 2. 1917/5). Nämä päätökset annettiin keisarilliselle Suomen senaatille armossa annetun vallan nojalla.³⁸ *Hermanson* katsoi, että ennen vuoden 1919 hallitusmuodon säätämistä Suomessa voimassa olleen valtiomuodon mukaan tuonti- ja vientikieltoja voitiinkin epäilemättä antaa hallinnollisessa järjestyksessä.³⁹ Kiellon saattoivat koskea niin määrätynlaisten tavarain vientiä ja tuontia mihin maahan tai mistä maasta tahansa kuin myös määrätynlaisten tavarain vientiä ja tuontia erikseen ilmoitettuihin maihin tai näistä maista.

Vuoden 1917 elintarvelain 7 §:n perusteella senaatti sai vallan rajoittaa tai kieltää tavarain kuljetuksen maassa paikasta toiseen sekä sen tuonnin ja viennin sillä edellytyksellä että elintarpeiden vientiä rajoitettaessa tai kielletäessä pidetään silmällä, ettei ehkäistä tarpeellista tuotannon lisääntymistä. Tämän pykälän perusteella annettiin tuontia tai vientiä rajoittavia päätöksiä: Sp joka sisältää kiellon maasta viedä Suomen metallirahaa 14. 11. 1917/100,⁴⁰ Sp koskeva kaiken tavarain maasta viennin kieltäminen 19. 4. 1918/11 sekä Sp tavarain maahan-tuonnin kieltämisestä ilman erityistä lupaa 21. 6. 1918/53. Useimmat vuoden 1917 elintarvikelain perusteella annetut säännökset koskivat kuitenkin tarvikkeiden ja taloudellisten toimintojen säännöstelyä maan rajojen sisällä. Lain voimassa ollessa annettiin myös tavarain maasta vientiä ja tuontia säänteleviä määräyksiä, jotka eivät ainakaan muodollisesti perustuneet sanottuun lakiin.⁴¹

³⁸ Ks. s. 529 alav. 1.

³⁹ Ks. *Hermanson*, Lausuntoja s. 68. Hän esittää lukuisia esimerkkejä.

⁴⁰ Metallirahan käsittäminen lain tarkoittamaksi tavaraksi tuntuu pakotetulta tulkinnalta, jota voidaan tosin puoltaa sillä, että aina kun po. laissa tarkoitetaan sen 2 §:ssä mainittuja tavaroita, samalla nimenomaisesti viitataan 2 §:ään, mutta 7 §:ssä puhutaan vain yleisesti tavarasta mihinkään muuhun pykälään viittaamatta tai tavarain läjien määräämättä. Kuitenkin on katsottava koko lakia hallitsevan sen 1 §:n, jossa määrätään, että senaatilla on lain mukaan valta antaa määräyksiä eräänlaisen omaisuuden käytöstä — ja eräänlainen omaisuus määritellään juuri lain 2 §:ssä. Ks. *Estlanderin* arvostelua, 1917 II Vp ptk. s. 1384. Myöhemmin annetuissa vienti- ja tuontikieltoja sisältävissä laeissa onkin raha ja arvopaperit lueteltu erikseen tai nimenomaan todettu, että ne ovat tai eivät ole tavaraa.

⁴¹ Ks. Sp, jolla kielletään viemästä hiivaa. Venäjälle 11. 7. 1917/52 ja Sp, jolla

Vuoden 1918 elintarvikelain perusteella (11.1 §) senaatilla oli edelleen valta rajoittaa tai kieltää tavarain kuljetus maassa paikasta toiseen sekä niiden tuonti ja vienti. Laki oli voimassa aina 31. 5. 1920 saakka (L 30. 3. 1920/70). Sen nojalla pidennettiin vuoden 1917 elintarvelain nojalla annettujen senaatin päätösten voimassaoloaikaa (Sp 27. 7. 1918/72), mutta annettiin myös itsenäisesti tuontia ja vientiä koskevia valtioneuvoston päätöksiä (esim. VNp koskeva erinäisten tavaroiden vapauttamista tuontikiellosta 5. 9. 1919/117 ja VNp, koskeva kieltoa tuoda maahan erinäisiä tavaroita 11. 12. 1919/142). Vuoden 1918 elintarvikelain voimassaoloaikana annettiin edelleen tuonti- ja vientikieltoja nojaamatta mihinkään valtuutukseen.⁴²

Vuoden 1918 elintarvikelain voimassaolon päätyttyä 31. 5. 1920 ei ollut voimassa mitään muita säädöksiä, joihin tuonti- ja vientikiellot olisi voitu perustaa. Lain voimassaoloaikana oli annettu uusi hallitusmuoto ja oli ratkaistava, minkä asteisilla säännöksillä tuonti- ja vientikiellosta oli tämän jälkeen säädettävä.

Hermansonin mielestä ennen hallitusmuotoa voimassa olleiden periaatteiden täytyi katsoa olevan voimassa myös uuden hallitusmuodon tultua voimaan sen 28 §:n perusteella.⁴³ Hermansonin kannan tueksi voidaan esittää lukuisia esimerkkejä tuolta ajalta.⁴⁴

Elintarvikelakien voimassaolon päättyessä mm. tuonnin ja viennin säännöstelyä jatkettiin välittömästi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain tuonnista ja viennistä sekä niiden kaupasta, kuljetuksesta ja jakelusta 27. 5. 1920/155. Tämä laki oli voimassa 1. 6. 1920—1. 4. 1921 välisenä aikana. Sen 1 § kuului seuraavasti:

»Valtioneuvostolla on oikeus rajoittaa tai kieltää tavarain, arvopaperien ja maksuvälineiden tuonti ja vienti sekä antaa niitä tava-

kielletään viemästä Suomesta ulkomaille uusia ja käytettyjä postimerkkejä... 1. 11. 1917/90.

Mainittuun aikaan säädöksen johtolauseessa ei useinkaan ilmoitettu lainkaan tai vain vajavaisesti, mihin lakiin säädös mahdollisesti perustui.

⁴² Ks. A, joka koskee kieltoa ulkomaille viemästä tai lähettämästä Suomessa liikkeeseen laskettuja obligatsioneja ja enempää kuin 500 Suomen markkaa seteleissä, postilähetysvekeleissä taikka shekeissä 8. 10. 1918/129.

⁴³ Ks. *Hermanson*, Lausuntoja s. 68. Asiallisesti samoin *Erich II* s. 185.

⁴⁴ Ks. eläinten tuontia koskevat VNp:t 16. 6. 1920/192, 28. 7. 1920/209, 16. 9. 1920/233, 4. 11. 1920/280 ja 9. 12. 1920/303. Tällaisten asetusten tarve väheni, kun säädettiin lailla kotieläintautien ehkäisemisestä 29. 9. 1922/232, 13 §, että eläinten maahan tuontia ja vientiä voidaan rajoittaa asetuksella kotieläintautien leviämisen ehkäisemiseksi.

rain kauppaa, kuljetusta ja jakelua järjestäviä määräyksiä, jotka yleisen edun vaarinottamista varten havaitaan tarpeellisiksi. Alkoon kuitenkin annettako säännöksiä, jotka sisältävät poikkeuksen siitä, mitä perustuslain voimalla on säädetty.

Valtioneuvosto on niinikään oikeutettu kieltämään suomalaisen laivan myynnin ulkomaille.»

Lain 2 §:n nojalla valtioneuvosto voi tavarán tuontiluvan antaessaan määrätä maahantuojan ja myyjän korkeimman voiton sekä ylimmän maksun tavarán kuljetuksesta. Salliessaan maastaviennin valtioneuvosto voi asettaa ehtoja, jotka turvaavat sanotunlaisen tavarán kotimaisen tarpeen tyydyttämisen. Valtioneuvosto käytti lailla saamiaan toimivaltuuksia kaikenlaisten tavarain maastaviennin tai maahantuonnin kieltämiseksi ilman lupaa (VNp, sisältävä tavarain kauppaa ja kuljetusta rajoittavia määräyksiä 31. 5. 1920/162).

Hallitus lausui em. lakia koskevassa esityksessään (HEs 15/1920 Vp), että tarkoitus on antaa säännöksiä, jotka eivät sisällä poikkeusta perustuslaista. — Tämän mukaisesti oli myös lain 1.1 § kirjoitettu. — Eduskunta oli tosin samana keväänä hyväksynyt säännöstelylakiehdotuksen (HEs 11/1920 Vp) lepäämään yli vaalien, mutta hallitus piti tiettyjen valtuuksien nopeampaa saamista välttämättömänä. Kauppaministeri *Ehrnrooth* lausui, että kun säännöstelylakiehdotus ei saanut viiden kuudesosan enemmistöä, hallituksen on ollut pakko antaa käsiteltävänä oleva lakiesitys.⁴⁵

Ministeri lausui myös, että perustuslaki ei millään tavoin estä asettamasta tavarán kauppaa, kulutusta ja jakelua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säännöstelymääräysten alaiseksi.⁴⁶ Hallitus pyysi esityksessään vain tarpeellisia valtuuksia voidakseen säännöstellä kauppaa siinä määrin kuin yleisen edun kannalta edelleen voitiin pitää tarpeellisena. Lakia tultaisiin soveltamaan kotimaan kauppaan, tuontiin ja vientiin.

Lain käsittelyjärjestys herättää huomiota: laki käsiteltiin maatalousvaliokunnassa eikä perustuslakivaliokunnassa. Tämä johtui kuitenkin ilmeisesti siitä, että valiokunnalla oli kokemusta tämänkaltaisten lakien käsittelystä.⁴⁷

Valiokunta huomautti mietinnössään (6/1920 Vp), että olisi ollut suotavaa, jos hallitukselle olisi jätetty hieman väljemmät säännöstely-

⁴⁵ Ks. *Ehrnrooth*, 1920 Vp ptk. s. 430.

⁴⁶ Ks. *Ehrnrooth*, 1920 Vp ptk. s. 431.

⁴⁷ Vrt. *Virkkunen*, 1920 Vp ptk. s. 434.

valtuudet. »On nimittäin huomattava, että vähänkin tehokkaammat tavarain käyttöä järjestävät määräykset koskettavat siksi läheltä perustuslaissa turvattuja kansalaisoikeuksia, että jos lakia ei säädetä perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä, käy tehokas säännöstely sängen vaikeaksi.»

Valiokunta ei kuitenkaan yrittänyt selvittää, millaisia ne valtuudet olisivat, joita hallitus lain perusteella voisi käyttää. Se vain tyytyi toteamaan, että kun hallituksen esityksestä ei käynyt lähemmin selville, minkälaista säännöstelyä hallitus aikoi lain perusteella toteuttaa, valiokunta ei voinut lausua siitä mielipidettään. Lausueessaan toivomuksen, että tavarain tuonnissa ja viennissä sekä niiden jakelussa, sikäli kuin ne jätetään yksityisliikkeille, ensi sijassa käytettäisiin osuustoiminnallisia liikkeitä, valiokunnan on kuitenkin täytynyt oivaltaa, että kysymys on tavarain tuonti-, vienti- ja jakelusäännöstelystä.

Lakiesitys ei läpäissyt eduskuntaa huomautuksista. *af Forselles* mainitsi, että kun elintarvelakeja käsiteltiin elintarvevaliokunnassa, valiokunta pyysi perustuslakivaliokunnan lausunnon siitä, mitkä määräykset olisi mahdollisesti käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁴⁸ Hän huomautti, että esillä olevassa lakiesityksessä oli määräyksiä, kuten oikeus rajoittaa ja kieltää tuontia ja vientiä, tavarain jakelua ja kuljetusta sekä laivojen myyntiä ulkomaille samoin kuin korkeimman voittoprosentin ja tavarain korkeimman hinnan määrittäminen, joita perustuslakivaliokunta aikaisemmin oli pitänyt perustuslakia koskevinä. Myös *Estlander* katsoi, että ehdotukseen sisältyi perustuslakia hyvin läheltä koskevia määräyksiä, joten olisi välttämätöntä tutkia lain säätämisyjärjestystä.⁴⁹

Vastakkaisella kannalla oli *Kallio*, joka viittasi esityksen 1 §:ään ja katsoi, että hallitusta kielletään säännöstellessään menemästä sen rajan yli, joka koskee kansalaisten perustuslaillisia oikeuksia.⁵⁰ Myöhemmin *Kallio* huomautti, että mikäli laki hyväksytään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, siihen tulee sisältymään vielä laajempi valtuus kuin eduskunnan juuri hylkäämään lakiesitykseen eikä ole mitään toivetta saada lakia hyväksytyksi.⁵¹ *Kallio* myönsi, että käytännössä »perustuslaillisen rajaviivan vetäminen» tulee tuottamaan hallitukselle hyvin suuria vaikeuksia.

⁴⁸ Ks. *af Forselles*, 1920 Vp ptk. s. 433. Hän huomautti myös siitä s. 477, että lakiesitys oli vastoin porvaristolle ja talonpojille vakuutettuja erivapauksia.

⁴⁹ Ks. *Estlander*, 1920 Vp ptk. s. 434.

⁵⁰ Ks. *Kallio*, 1920 Vp ptk. s. 434.

⁵¹ Ks. *Kallio*, 1920 Vp ptk. s. 477 s.

Edustaja *Lehikoinen* ehdotti yksityiskohtaisessa käsittelyssä, että kun kerran lakia ei anneta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, lain 1.1 §:n viimeinen lause on tarpeeton ja se olisi poistettava.⁵² Tämä ehdotus, joka on loogisesti täysin perusteltavissa, hylättiin kuitenkin äänin 112—72.

Edustajat *Estlander* ja *Hästbacka* merkittivät pöytäkirjaan, että heidän käsityksensä mukaan laki olisi täytynyt käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁵³

Tämän lain nojalla annetulla VNp:llä viljan, jauhojen ja ryynien ynnä leivän kuljetuksesta Viipurin läänin ja Kuopion läänin itäiseen osaan 29. 5. 1920/158 saatiin aikaan tarkka kuljetusten valvonta. VNp:n tarkoituksena ei ollut suinkaan antaa tavarain kuljetusta koskevia säännöksiä jonkinlaisina järjestyssäännöksinä — minkälaisissa vaunuissa niitä on kuljetettava, mihin aikaan, miten tarkastettuna jne. —, vaan niillä oli selvä säännöstelytarkoitus. VNp:llä, sisältävä tavarain kauppaa ja kuljetusta rajoittavia määräyksiä 31. 5. 1920/162 kiellettiin kaikenlaisten tavarain maastavienti ja maahantuonti ilman valtion viranomaisten antamaa erityistä lupaa. Viimeksi mainitun VNp:n 3 §:ssä toteutettiin tietynlainen valuutan säännöstely määrättäessä, että kukaan alkoon viekö tai lähettäkö ulkomaille ilman valtiovarainministeriön lupaa enempää kuin 500 Suomen markkaa.

Valtioneuvosto sovellutti lakia 155/1920 siis siten, että se katsoi kaikkien tavaroiden maastavientiä ja maahantuontia, tiettyjen tavaroiden kuljetusten valvomista maan rajojen sisällä sekä laivan myyntiä ulkomaille koskevien säännösten olevan sellaisia, että ne eivät loukkaa perustuslaissa vahvistettuja kansalaisten perusoikeuksia. Lakia säädettäessä ei tiettävästi esitetty epäilyksiä siitä, olisiko näin laajaa lainsäädännöllistä toimivaltaa siirtävä laki delegaation laajuuden johdosta ollut säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lain jatkamista koskeva HEs 65/1920 Vp hylättiin, mutta asia- eikä laillisuusperusteilla.

Samana vuonna säädettiin laki eräistä toimenpiteistä, joihin tuonnin ja viennin säännöstelemistä varten rajaseuduilla voidaan ryhtyä sotatilan päätyttyä 11. 12. 1920/301. Tässä laissa myönnettiin tasavallan presidentille valta julistaa Suomen ja Venäjän välisen tuonnin ja viennin säännöstelemistä varten määrätty, Suomen maarajalla taikka rannikolla tahi saaristossa oleva alue sodan tai sotatilan päätyttyäkin

⁵² Ks. *Lehikoinen*, 1920 Vp ptk. s. 497.

⁵³ 1920 Vp ptk. s. 498.

väliaikaisesti olemaan poikkeustilassa. Valtioneuvostolla oli oikeus rajoittaa tai kieltää tavarain tuonti poikkeustilassa olevalle alueelle ja vienti sellaiselta alueelta sekä antaa kaikki ne tavarain kauppaa, kuljetusta ja jakelua sanotulla alueella järjestävät määräykset, jotka yleisen edun vaarinottamista varten ovat tarpeen. Tavaroilla tarkoitettiin laissa myös eläimiä, maksuvälineitä ja arvopapereita. Laki oli voimassa vuoden 1921 loppuun.

L 301/1920 käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka tavarain tuontia ja vientiä koskevat säännökset olivat olennaisesti samanlaiset kuin laissa 155/1920. Säättämisyjärjestystä ei kuitenkaan lie-
ne aiheuttanut muuttunut käsitys tuonnin, viennin ja säännöstelyä koskevien säännösten säätämisyjärjestyksestä tai epäily laajan delegaatiovaltuuden myöntämisyjärjestyksestä, vaan se, että laki antoi valtioneuvostolle mahdollisuuden puuttua myös kansalaisen henkilökohtaiseen vapauteen laajentamalla laissa säädettyä oikeutta toimittaa etsintöjä ja vangitsemisia, rajoittaa liikkumis- ja oleskeluoikeutta sekä määrätä, missä alioikeuksissa rikokset lain nojalla annettuja määräyksiä vastaan ovat tuomittavat.⁵⁴ Laki ei liioin sisältänyt määräystä, että sen nojalla annetut säädökset eivät saa poiketa perustuslaista.

Lain nojalla osa Suomen kaakkoista maa- ja vesialuetta samoin kuin Petsamo julistettiin poikkeustilaan (J 17. 12. 1920/316 ja J 21. 1. 1921/22) sekä annettiin määräyksiä viranomaisten toimivallasta ja järjestämisestä näillä alueilla (VNp 17. 12. 1920/317 ja VNp 21. 1. 1921/23). Tavarain tuonti ja vienti poikkeustila-alueilla samoin kuin kuljetus alueen sisäpuolella oli kielletty ilman lupaa.

Tuonti- ja vientirajoituksia jatkettiin lailla valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain kaupasta sekä tuonnista, viennistä ja kuljetuksesta Venäjälle, Viroon ja Latviaan 21. 5. 1921/136. Tämä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki antoi valtioneuvostolle oikeuden toistaiseksi, ei kuitenkaan kauemmin kuin vuoden 1921 loppuun, rajoittaa tai kieltää tavarain, arvopaperien ja maksuvälineiden vienti Venäjälle, Viroon ja Latviaan ja näiden tuonti sanotuista maista sekä antaa niitä tavarain kauppaa ja kuljetusta mainittuihin maihin järjestäviä määräyksiä, jotka yhteisen edun vaarinottamista varten havaitaan tarpeelliseksi. Lain perusteella annettiin ai-noastaan VNp, koskeva väliaikaista kaupankäyntiä Venäjän kanssa

⁵⁴ Ks. *Nyrhön* selostusta lain kansalaisoikeuksiin puuttuvista soveltamistavoista, 1921 Vp pkt. s. 2121 s.

27. 5. 1921/148. Siinä määrättiin, ettei toistaiseksi saa viedä maasta Venäjälle mitään tavaroita, arvopapereita eikä maksuvälineitä eikä niitä sieltä tuoda ilman kauppa- ja teollisuusministeriön tai sen määräämän viranomaisen antamaa lupaa. Mainittu ministeriö oli oikeutettu antamaan määräyksiä edelläsanotun kaupankäynnin järjestelystä. — Tässä ei puututa siihen kysymykseen, oliko tämä laki, niinkuin suomalais-venäläisen komissionin venäläinen osasto huomautti, ristiriidassa Tarton rauhansopimuksen 32.4 artiklan kanssa.

Hermanson katsoi lain syntyneen siitä syystä, että vienti- ja tunkielto, joita oli mahdollista antaa joutumatta ristiriitaan rauhansopimuksen kanssa eli yleisen turvallisuuden, terveydenhoidon tai oman maan talouselämän etujen taikka alkoholilainsäädännön tarkoituksen vaatimuksesta, mahdollisesti tulisivat jossain suhteessa loukkaamaan yksityisten Suomen kansalaisten lakiin perustuvia oikeuksia.⁵⁵ Kun Hermanson vetosi lausunnossaan HM:n 28 §:n nojalla hänen mielestään edelleen voimassa olevaan vanhaan periaatteeseen, jonka mukaan hallitus on oikeutettu antamaan vienti- ja tuontikieltoja, hän näyttää asettuneen sille kannalle, että tilapäislain antaminenkaan asiasta ei poista hallitukselle periaatteellisesti sanotun pykälän perusteella edelleen jäävää oikeutta antaa itsenäisesti tuonti- ja vientikieltoja.

Hermansonin kannasta ilmenee myös, että hänen käsityksensä mukaan tuonti- ja vientikiellot loukkasivat lähinnä elinkeino-oikeuksia. Kun elinkeinovapaus ei Suomessa ole kansalaisille turvattu perustuslain voimaisena perusoikeutena (s. 553), tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty laki riitti sen poistamiseen.

Vaikka L 301/1920 säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ei eduskunnan kanta tuonti- ja vientirajoitusten säätämisyjärjestykseen nähden ollut muuttunut. L valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain viennistä sekä niiden kaupasta ja kuljetuksesta ulkomaille 23. 3. 1922/68, joka oli voimassa vuoden 1922 loppuun, säädettiin taas tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Laissa oli vain kolme pykälää, joista 3 § koski lain voimaantuloa ja voimassaoloa. Muut pykälät kuuluivat seuraavasti:

»1 §. Valtioneuvostolla on oikeus rajoittaa tai kieltää tavarain, arvopaperien ja maksuvälineiden vientiä sekä antaa niitä tavarain kaupaa ja kuljetusta ulkomaille järjestäviä määräyksiä, jotka yleisen edun vaarinottamista varten havaitaan tarpeelliseksi.

⁵⁵ Ks. *Hermanson, Lausuntoja* s. 69. s.

2 §. Valtioneuvoston asiana on antaa tarkempia määräyksiä niistä viranomaisista, jotka tarvitaan tämän lain edellyttämän säännöstelyn toteuttamiseksi, sekä niille annettavista toimivaltuuksista.»

Valtioneuvosto valtuutti 30.3.1922 tekemällään päätöksellä, mitä ei julkaistu asetuskokoelmassa, kauppa- ja teollisuusministeriön antamaan lain nojalla säännöksiä. Ministeriö antoi ainoastaan KTMP:n koskeva Venäjälle tapahtuvaa tavarainvientiä 31.3.1922/118. Siinä määrättiin, että tavarain vienti Suomesta Venäjälle oli toistaiseksi sallittua ainoastaan kauppa- ja teollisuusministeriön kauppaosaston luvalla.

Hallituksen esitystä po. laiksi (HEs 68/1921 Vp) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa eikä siitä edes pyydetty sanotun valiokunnan lausuntoa. Esityksen säätämisyjärjestys herätti kuitenkin eduskunnan täysistunnossa vilkasta keskustelua.

Schauman aloitti keskustelun kysymällä, onko lain säätämisyjärjestystä tarpeeksi harkittu, ja totesi: »Det kan ju icke förnekas, att denna lag, om den kommer till stånd, skulle i hög grad inskränka finska medborgares allmänna rättigheter, och sådana rättigheter kunna genom lag, alltså icke i den ordning som beträffande grundlagsstiftande gäller, inskränkas endast under krigstid eller uppror.»⁵⁶

af Forselles esiintyi tiukemmin ja katsoi, että laki loukkaa HM:n 6 ja 16 §:ää sekä eräitä säätyerioikeuksia, mistä syystä se oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁷ Hän huomautti tehneensä suuressa valiokunnassa ehdotuksen asian lähettämisestä vielä perustuslakivaliokuntaan, mutta jääneensä vähemmistöön.

Estlander esitti laajajhon ja huolellisesti valmistellun lausunnon asian käsittelyjärjestyksestä. Hän huomautti ensin alkuun siitä, että hallituksella on oikeus puuttua yleisen edun vuoksi kansalaisen perusoikeuksiin esimerkiksi tautien leviämisen ehkäisemiseksi, yleisvaarallisten olojen syntymisen estämiseksi ym. poliitiatarkoituksissa. Nyt oli kuitenkin kyseessä puuttuminen elinkeinovapauden perustaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka »näringsfrihetens grundsats har numera karaktären av en allmän medborgerlig rättighet.»⁵⁸ Siihen puuttuminen muissa kuin poliitiatarkoituksissa merkitsi etenkin HM:n

⁵⁶ 1921 Vp ptk. s. 2069 s. Kauppaministeri *Makkonen* lausui s. 2070, ettei hallituksen tarkoituksena ollut palata säännöstelyyn, vaan korvata lakaneet lait lähinnä Venäjän kaupan säännöstelemistä varten.

⁵⁷ Ks. af Forselles, 1921 Vp ptk. s. 2120.

⁵⁸ 1921 Vp ptk. s. 2123.

6 ja 16 §:n loukkaamista, sillä elinkeinon harjoittamisen kieltö tarkoittaa puuttumista kansalaisten omaisuuteen. Tällainen omaisuuteen puuttuminen ei ollut myöskään porvariston erioikeuksien mukaista («att ej deras handel och sjöfart, näringar och rörelse må tillfögas minsta hinder eller förfång»). Säätyerioikeuksiin puututtaisiin myös siinä suhteessa, että luotaisiin säännöstelytarkoituksessa erioikeuksien nimenomaisesti kieltämä vientimonopoli.

von Born ehdotti, että lain 1 §:ään lisättäisiin samanlainen säännös kuin laissa 155/1920.⁵⁹ *Estlander* vastusti ehdotusta sillä perusteella, että jos kerran lain sanamuoto vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä, ei ole oikein pyrkiä selviämään pälkähästä («en oriktig utväg») vain po. lisäyksellä, so. muuttamatta ehdotetun lain säännöksiä tai edes säätämättä lakia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁶⁰ Asiallisesti *Estlander* oli oikeassa huomauttaessaan kantansa perusteluksi, että hallitus voi kuitenkin tulkita lakia omien tarkoitustensa mukaisesti. Hänen kannallaan on tietty muodollis-oikeudellinenkin peruste.⁶¹ Tällä hetkellä ei ensimmäinen peruste kuitenkaan ole ajankohtainen, koska eduskunta säännönmukaisesti haluaa tarkastaa myöntämiensä laajojen valtuuksien nojalla annetut säädökset. *Estlander* ehdotti puolestaan lakiesityksen 1 §:n sanamuodon muuttamista lain tarkoitusten rajoittamiseksi.⁶² Molemmat ehdotukset hylättiin.

Estlander, jota nyt *von Born* kannatti, ehdotti lain johtolauseen muuttamista osoittamaan, että laki on hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä ehdotus hylättiin äänin 102—42. Ehdotus lain lepäämään jättämisestä hylättiin äänin 95—58. Ehdotus lakiesityksen hylkäämisestä hävisi äänin 108—52.

Lain 68/1922 voimassaolon päätyttyä vuoden 1922 lopussa ei enää ollut voimassa muitakaan erityisiä tuonnin ja viennin rajoittamista koskevia lakeja.

⁵⁹ *von Bornin* ehdotus, 1922 Vp ptk. s. 2124, kuului näin: »Älköön kuitenkaan annettako säännöksiä, jotka sisältävät poikkeuksia siitä, mitä perustuslain voimalla on säädetty.»

⁶⁰ Ks. *Estlander*, 1921 Vp ptk. s. 2124.

⁶¹ Kysymys on annettavan valtuuden tarkkarajaisuudesta. Jos valtuus on hyvin laaja ja ylimalkainen, ei valtuuttavaan lakiin sisältyvä kieltö poiketa perustuslaista aina riittä selvittämään myönnetyn valtuuden rajoja, ei ainakaan jos sen perusoikeuden, johon laki tekee poikkeuksen, olemassaolo ja/tai laajuus ovat kiistanalaisia.

⁶² Ehdotus oli seuraavan sisältöinen: »Mikäli valtakunnan suhteet ulkovaltaan sitä vaativat, on valtioneuvostolla oikeus rajoittaa tavarain vientiä sekä muutoin siinä tarkoituksessa antaa määräyksiä tavaroiden viennistä ulkomaille.»

Tuonnin ja viennin rajoitukset 1930-luvulla. SotatilaL sisälsi mahdollisuuksia tuontia ja vientiä koskevien rajoitusten antamiseen, mutta sitä ei tähän tarvittu, ks. s. 575.

Kireän kansainvälisen talouspulan vaikutukset ulottuivat 1930-luvun alusta lähtien voimakkaana myös Suomeen, jonka talouselämä on suu-
restä riippuvainen ulkomaankaupasta. Vallitseva yleismaailmallinen pulakausi pakotti monet valtiot ryhtymään poikkeuksellisten valtuuk-
sien nojalla toimenpiteisiin talouselämänsä turvaamiseksi. Tullipoliit-
tisilla ym. määräyksillä supistettiin kansainvälistä kauppaa. Tällaisessa
tilanteessa oli Suomenkin pakko omasta puolestaan mukautua tilantee-
seen ja varautua tarpeellisella lainsäädännöllä.

Ensimmäisenä yleisenä kauppaa säännöstelevänä lakina annettiin
L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä ta-
louselämän turvaamiseksi 31. 12. 1931/386. Laki, joka säädettiin perus-
tuslainsäätämisyjärjestyksessä, oli voimassa vuoden 1932 maaliskuun lop-
puun.

Lain 1 § kuului seuraavasti:

»1 §. Tasavallan presidentti on, silloin kuin eduskunta ei ole koolla,
oikeutettu talouselämän häiriintymättömän kulun turvaamiseksi kan-
sainvälisen talouspulan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa, Suo-
men Pankin pankkivaltuusmiehiä kuultuaan, antamaan tarpeenvaatimia
säännöksiä raha- ja luotto-olojen, valtion menotalouden sekä maan
ulkomaankaupan alalla.»

Lakia olisi voitu käyttää ainoastaan vuoden 1932 alusta lähtien
helmikuun 2 päivään 1932, jolloin vuoden 1932 valtiopäivät avattiin.
Sen sisältämiä valtuuksia ei käytetty kertaakaan.

Hallituksen esityksessä 94/1931 Vp katsottiin, että lain nojalla olisi
voitu ryhtyä mm. seuraaviin toimenpiteisiin, joita hallitus piti mahdol-
lisesti tarpeellisina: luotto-olojen turvaamiseen maan talouselämän yl-
läpitämiseksi esim. puuttumalla asiaan, jos ulkomaisen pääoman varas-
sa toimiva rahalaitos joutuu kansainvälisen luottotilanteen kiristyessä
ylivoimaisiin vaikeuksiin; poikkeamiseen tulo- ja menoarviosta; tuon-
nin supistamiseen ja väliaikaisten tullihelpotusten myöntämiseen. Sen
sijaan hallitus ei aikonut käyttää lakia valuutta- tai tavarakaupan
säännöstelyyn. Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä ei perus-
teltu yksityiskohtaisemmin, mutta syynä näyttää olleen mahdollisuus
puuttua kansalaisten omaisuutta ja ansiotointia koskeviin oikeuksiin.

Esitys käsiteltiin tällä kertaa perustuslakivaliokunnassa. Mietin-
nössä 12/1931 Vp valiokunta ehdotti valtuuksia tarkennettavaksi sillä
tavalla, että tasavallan presidentti voi vain antaa tarpeen vaatimia

säännöksiä eikä ryhtyä tarpeenvaatimiin toimenpiteisiin. Lain jatkamista tarkoittanut HEs 38/1932 Vp hylättiin.

Valtion pyrkimykset turvautua kauppapoliittisiin suojelukeinoihin oman tuotantonsa ja vientinsä suojelemiseksi saivat yhä enemmän protektionistisen luonteen. Ulkomaisille tuotteille asetettiin erikoisia tuontitulleja tai maksuja sekä otettiin käyttöön tuonnin kontingentointi tai tuontilupajärjestelmä, jopa suoranainen tuontikielto tai valuuttasäännöstely. Kun kokemus osoitti, että diplomaattisin keinoin oli vaikea voittaa Suomen viennille annettuja esteitä, hallitus piti välttämättömänä antaa uuden esityksen (HEs 84/1932 Vp), jonka perusteella säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä L. hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 13. 1. 1933/5. Lain 1 § oli näin kuuluva:

»Jos jossakin maassa on tullee korottamalla tai erikoismaksuja asettamalla tahi tuontia tai valuutan saantia rajoittamalla tai muulla niihin verrattavalla tavalla ryhdytty vaikeuttamaan Suomen tuotteiden vientiä sanottuun maahan, voidaan silloin, kun eduskunta ei ole koolla, Suomen vientikaupan turvaamiseksi asetuksella antaa mainitusta maasta Suomeen tapahtuvaan tuontiin kohdistuvia, laadultaan tai kanta-vuodeltaan vastaavia säännöksiä.»

Lain nojalla annettiin ainoastaan yksi säädös, A Suomen ja Viron kesken näiden maiden välisestä kauppavaihdosta johtuvien maksujen järjestelystä tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisesta 19. 5 1933/146.

Asiaa eduskunnassa käsiteltäessä valtiovarainvaliokunta pyysi lausunnot perustuslaki- ja ulkoasiainvaliokunnilta. Perustuslakivaliokunta antoi 12. 12. 1932 lausunnon n:o 5, jonka sisällön tärkein osa on seuraava: »Niiden säännöksien, joita mainituista asioista esityksen mukaan voitaisiin antaa asetuksella, tulisi siis vastata toimenpiteitä, joihin muissa maissa on ryhdytty, ja sikäli olla niistä riippuvaisia. Mutta kun säännöksien mahdollinen sisältö on esitetyssä valtuutuslaissa jätetty varsin avoimeksi, voisi niihin tämän lain mukaan sisältö sellaistaikin, mikä olisi poikkeus voimassa olevista perustuslain säännöksistä. Näin ollen esitettyä lakia ei käy säätäminen tavallisessa lainsäädännön järjestyksessä, vaan olisi, samaten kuin tehtiin säädettäessä lakia 31 päivästä joulukuuta 1931 hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä talouselämän turvaamiseksi, noudatettava sitä menettelyä, joka perustuslain muuttamisesta on voimassa.» Valtiovarainvaliokunta asettui mietinnössään 65/1932 Vp samalle kannalle. Valtiovarainvaliokunnalle 17. 11. 1932 annetun ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon numero 2 liittämissään eriävässä mielipiteessä I

Sergelius lausui, että eduskunta ei missään tapauksessa voi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä luovuttaa käsistään sille HM:n 61 §:ssä va-
kuutettua oikeutta päättää tulliverotuksesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto on verraten ylimalkainen. Siitä ei käy ilmi edes sitä, mitä valtuutta tai mitä valtuuksia koskevia säännöksiä ei voitaisi säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Viit-
taus lakiin 386/1931 ei ole täysin sattuva, koska lakien sisältämien val-
tuuksien laajuus ja ala ovat jotensakin erilaiset. Siinä valiokunta on
tietenkin oikeassa, että säätämisyjärjestys on määrättävä lain sanamu-
odon perusteella mahdollisten valtuuksien mukaisesti. *Ståhlberg* lausui,
että hallituksen esityksen 84/1932 Vp sisältämä lakiehdotus ei riko lain
ja asetuksen välille hallitusmuodossa säädettyä toimivaltaa.⁶³

Vientikaupan turvaamislainsäädäntö oli voimassa koko 1930-luvun
ja seuraavatkin po. laeista säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.
L 30. 12. 1933/355 (HEs 53/1933 Vp) oli samansisältöinen kuin L
5/1933. Se oli voimassa vuoden 1934 loppuun asti. Hallitus ei nytkään
saanut haluamiaan valtuuksia myös eduskunnan koollaolon ajaksi, eikä
lakia säädetty hallituksen esityksen mukaisesti kolmeksi vaan ainoastaan
yhdeksi vuodeksi. Lakia jouduttiin käyttämään useammin kuin edeltä-
jää 5/1933. Sen nojalla annettiin A eräiden Saksasta peräisin ole-
vain tavarain maahantuonnin kieltämisestä 9. 1. 1934/8, A Saksaan
menevien maksujen suorittamisesta 20. 8. 1934/323, VNp samasta 20.
8. 1934/324, A Kreikan kanssa tehdyn kompensaatiosopimuksen voi-
maansaattamisesta 17. 8. 1934/315 jne.

Vuodeksi 1935 annettiin vientikaupan turvaamiseksi L 29. 12.
1934/480 (HEs 127/1934 Vp). Laki oli lain 5/1933 kaltainen lukuun-
ottamatta kuitenkin sitä, että puhemiehen tuli saattaa lain nojalla an-
netut asetukset eduskunnan tietoon »niin pian kuin mahdollista.»
Tätä muutosta ei perusteltu hallituksen esityksessä eikä eduskuntakä-
sittelyssä. Muutos ehkä voitaisiin yrittää tulkita siten, että se vel-

⁶³ *Ståhlberg* lausui, 1932 Vp ptk. s. 2093, mm. seuraavaa: »Valtaraja lain-
säädännön ja asetusten antamisen välillä ei Suomen hallitusmuodossa ole... kerta
kaikkiaan kiinteäksi vahvistettu... Lainsäädännön alallakin laki voi rajoittua pää-
säännöksiin, jättäen asian muuten asetuksella järjestettäväksi, ja kun entisen
seikkaperäisemmän lain sijaan säädetään suppeampi laki, siirtyy sillä alalla paljon
asioita lainsäädännön piiristä hallinnollisten asetusten piiriin. Tämä koskee myös
niitä asioita, jotka hallitusmuodon mukaan ovat lailla säädettävät. Niistä pitää
olla laki, mutta tuon lain ulottuvaisuus tai suppeus on lainsäätäjän harkinnasta
riippuvainen.» Toisin *Estlander*, 1932 Vp ptk. s. 2087, ks. alav. VI 18—19.

voittaisi puhemiehen yrittämään mahdollisimman nopeaa tiedoksiantamista kutsumalla eduskunta heti koolle kun hallitus on antanut lain nojalla asetuksen, mutta käytäntö osoitti, että muutoksella ei ilmeisesti tarkoitettu muuttaa entistä menettelytapaa. Kokoontuessaan syyskuun alussa 1935 eduskunta sai tarkastettavakseen useita kuukausia aikaisemmin annettuja asetuksia (ks. s. 642 s.).

Valtuudet vientikaupan turvaamiseksi vuosina 1936—1937 annettiin lailla 31. 12. 1935/435 (HEs 87/1935 Vp). Tämä laki oli sanamuodoltaan samanlainen kuin L 480/1934 sitä lukuunottamatta, että hallitukselle annettiin valtuudet myös eduskunnan koossaoloajaksi ja voimassaoloaika oli pidennetty kahdeksi vuodeksi. Ulkoasiainvaliokunta perusteli 3. 12. 1935 antamassaan lausunnossa 1/1935 Vp muutosta sillä, että jos valtuuksia voidaan vaaratta käyttää kun eduskunnalla ei pitkään aikaan ole tilaisuutta määrätä kantaansa niiden nojalla annettuihin asetuksiin, niin kai valtuudet voidaan antaa käytettäväksi myös silloin, kun eduskunta voi nopeasti suorittaa asetuksen tarkastamisen. — Lain nojalla annettiin kolmekymmentä säädöstä.

L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamisesta 10. 12. 1937/411 (HEs 93/1937 Vp) oli voimassa vuoden 1939 loppuun. Tämä laki oli samasanainen kuin L 435/1935. Sen nojalla annettiin myös kolmattakymmentä säädöstä. Ne koskivat kauppaj- ja maksusopimusten voimassaoloaikkaa ja maksujen suorittamista sekä kauppasopimuksia ja alkuperäistodistuspakkoa tullattaessa.

L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 29. 12. 1939/512 (HEs 57/1939 Vp), joka säädettiin olemaan voimassa vuoden 1942 loppuun, päätti 1930-luvun vientikaupan turvaamislainsäädännön. Laki oli samanlainen kuin L 435/1935.

Lakia 512/1939 säädettäessä oli voimassa neljätoista kaksi vuotta aikaisemmin säädettyyn lakiin 411/1937 perustuvaa asetusta. Vuonna 1939 säädetyn lain nojalla annettiin parikymmentä asetusta, jotka koskivat tiettyihin maihin menevien maksujen suorittamista, clearing- ja kauppasopimusten voimaansaattamista jne.

Vientikaupan turvaamista koskeva lainsäädäntö, sikäli kuin oli kysymys reaktiosta ulkomaiden kauppapoliittisiin toimenpiteisiin, alkoi 1930-luvulla lailla 5/1933 ja päättyi lailla 512/1939. Alkanut sota-aika ja muuttuneet kauppapoliittiset päämäärät ja keinot sodan päätyttyä

edellyttivät toisenlaista lainsäädäntöä. Vaikka vientikaupan turvaamista koskevan lainsäädännön perusteella olisi ollut mahdollista rajoittaa tuontia ja vientiä, siihen on peräti harvoin turvauduttu tässä tarkoituksessa; lainsäädäntöä on käytetty etupäässä Suomen ja ulkomaiden välisen maksuliikkeen säännöstelemiseen.

Vientikaupan turvaamista koskevat lait tarvitsivat erään täyden-nyksen, joka koski suomalaisia viejiä siinä tapauksessa, että tiettyjen tavarain maahantuonti ulkomailla kiintiöitiin ja kiintiöt jaettiin tuontimaiden kesken. Tällöin oli tarpeellista, että hallitus voi huolehtia kiintiön jakamisesta oikeudenmukaisella tavalla viejien kesken, koska viejät eivät monilla aloilla päässeet tyydyttävään keskinäiseen sopimukseen kiintiön jaosta. Asiasta hyväksyttiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä L viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa 18. 5. 1934/213 (HEs 55/1934 Vp). Laissa, joka oli voimassa vuoden 1936 loppuun, oli voimassaolopykälää lukuunottamatta vain näin kuuluva 1 §: »Jos Suomen vientitavaran tuonti on jossakin maassa kiintiöity tai muuten rajoitettu, voidaan asetuksella säännöstellä sen vientiä puheenaolevaan maahan, kun maan vientiedut sitä vaativat.

Samalla voidaan säännöstelyyn ryhtyä, milloin se katukivien, marjojen, jäkälän ja muurahaisten munien viennin keskittämisen kannalta osoittautuu tarpeelliseksi.»

Lain nojalla annetuissa asetuksissa jätettiin katukivien, maataloustuotteiden, pahvin, kartongin sekä eristys- ja rakennuslevyjen, jäkälän, muurahaisten munien, graniitin ja parrujen vienti asianomaisen alan vientiyhdistyksen toimesta tai luvalla suoritettavaksi taikka asiaomainen ministeriö jakoi vientikiintiön viejien kesken. Eräät lain nojalla annetuista asetuksista on annettu siitä syystä, että niissä mainittuja Suomen tuotteiden tuontia on jossakin maassa kiintiöity tai muuten rajoitettu, muutamat yksinomaan viennin keskittämistarkoituksessa ja eräät kummastakin syystä.

Lakia 213/1934 muutettiin lailla 29. 12 1934/481, jolla graniitti lisättiin 1.2 §:ään (HEs 131/1934 Vp). Momentin sanontaa muutettiin samalla niin, että siinä mainitut vientituotteet olivat ainoastaan esimerkkejä (»ja muiden näihin verrattavien pienvientituotteiden viennin keskittämisen kannalta»). Lain muutoksen toisen käsittelyn aikana *Hannula* huomasi, että välittömästi sitä ennen käsitelty lakiesitys vientikaupan turvaamiseksi oli käsitelty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja verrattuaan esitysten sisältämiä valtuuksia oudoksui esillä olevan lakiesityksen käsittelemistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyk-

sessä.⁶⁴ Hän sai tukea monilta muilta edustajilta.⁶⁵ Ehdotus esityksen lähettämiseksi perustuslakivaliokuntaan lainsäätämisyjärjestyksen selvittämistä varten hävisi kuitenkin äänin 80—74, ja eduskunta jatkoi esityksen asiallista käsittelyä.

Viennin säännöstelystä säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä myös L 30. 12. 1936/433, joka oli voimassa vuoden 1939 loppuun (HEs 47/1936 Vp). Sen sisältö oli sama kuin laissa 213/1934 sellaisena kuin tämä oli muutettu lailla 418/1934. Lain 433/1936 perusteella annettiin asetuksia samankaltaisten tuotteiden viennin säännöstelystä kuin aikaisemminkin.

Lailla viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa 29. 12. 1939/522 (HEs 32/1939 Vp), joka säädettiin olemaan voimassa vuoden 1942 loppuun, jatkettiin edellä selostettua viennin säännöstelyä. Laki oli saman sisältöinen kuin L 433/1936. Sen nojalla säännösteltiin (asetukset 523—528/1939) samojen tuotteiden vienti kuin aikaisemminkin.

Tuonnin ja viennin rajoittamisesta eräällä erityisalalla jouduttiin myös antamaan säännöksiä. Suomen ja Ison-Britannian sekä Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan kesken tehdyssä kauppasopimuksessa Suomi oli sitoutunut palauttamaan Yhdistyneelle Kuningaskunnalle aikaisemman vallitsevan aseman hiilimarkkinoillaan. Yhdistyneellä Kuningaskunnalla oli oikeus irtisanoa kauppasopimus, ellei jonakin sopimusvuonna saavutettu Suomen kivihiilen kokonaistuonnista sovittua 75 %:n osuutta. Kun valtion ja hiilentuojien välisissä neuvotteiluissa ei päästy sopimukseen tuonnin lisäämisestä Yhdistyneistä Kuningaskunnasta, hallituksen oli ryhdyttävä säännöstelyyn (HEs 17/1934 Vp). Asiasta säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä L hallituksen valtuuttamisesta kivihiilen ja koksen tuonnin säännöstelyyn 23. 3. 1934/120. Laissa määrättiin, että kivihiilen ja koksen tuontia voidaan asetuksella säännöstellä eri tuontimaiden kesken, mikäli maan kauppapoliittiset edut sitä vaativat. Laki oli voimassa niin kauan kuin maiden välillä 29. 9. 1933 solmittu kauppasopimus oli voimassa.

Lakia alettiin välittömästi soveltaa. A:lla 23. 3. 1934/121 määrättiin, että muusta maasta kuin Yhdistyneestä Kuningaskunnasta peräisin olevaa kivihiiltä saa tuoda maahan ainoastaan erityisen todistuksen

⁶⁴ Ks. *Hannula*, 1934 Vp ptk. s. 3172.

⁶⁵ Ks. 1934 Vp ptk.: *Kalliokoski* s. 3172, *Lohi* s. 3172 s., *Estlander* s. 3173, *Pennanen* s. 3173. Apulaisulkoministeri *Witting* totesi s. 3173, että kysymyksessä oli tavallinen, verrattain yksinkertainen säännöstelytoimenpide jota tarvittiin, jotta ulkomaankauppaa voitaisiin hoitaa.

tai luvan perusteella. Luvan antoi valtion hiilentuontitoimikunta (VvMp 12. 4. 1934/154, 3 §). Samanlaiseen säännöstelyyn jouduttiin myös koksien osalta (A 18. 5. 1934/232 ja A 1. 10. 1934/359).

Tuonnin ja viennin säännöstely II maailmansodan aikana ja sen jälkeen. Tuonti- ja vientisäännöstely II maailmansodan aikana pantiin aluksi toimeen tullilainsäädännön nojalla annetuilla tuonti- ja vientikielloilla (s. 623 s.). Talouselämän säännöstelemiseen tarvittavat valtuudet perustuivat kuitenkin vuosien 1941—1955 aikana olennaisin osin taloudelliseen valtalakiin, jota muutettiin 16 kertaa. Viimeinenkin muutos 30. 12. 1954/503 myönsi valtioneuvostolle toimivallan sopivin keinoin säännöstellä kaikenlaisten tarvikkeiden vientiä ja tuontia sekä, milloin erityiset syyt sitä vaativat, tuontipolttoaineiden kauppaa ja muuta luovutusta, kulutusta, hallussapitoa, kuljetusta ja laatua.

Lakia hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeen vaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi, asiallisesti sellaisena kuin se oli ollut voimassa vuodesta 1933 lähtien, jatkettiin uusilla laeilla 1066/1942 ja 1289/1945. Lakiin lisättiin määräys, jonka mukaan Suomen ja jonkin muun maan maksuliikkeen säännöstelyä koskeva sopimus voitiin saattaa voimaan ja sen ehkä aiheuttamat määräykset antaa asetuksella. Tämän säännösten perusteella annettiin myös sodan aikana monia säädöksiä.

Viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa säädettyä lakia jatkettiin samaten sotavuosina, lait 1089/1942 ja 1290/1945. Viejien oikeusturvaa parannettiin säätämällä, että jos laissa tarkoitettujen tuotteiden vienti on keskitetty yhteen järjestöön, tämä ei saa muuttaa sääntöjään ilman asianomaisen ministeriön antamaa suostumusta. Järjestön jäsenyyttä koskevasta hylkäävästä päätöksestä voitiin valittaa ministeriöön. Tämänkin säännösten perusteella annettiin jatkuvasti samankaltaisia päätöksiä kuin ennen sotaa.

Hallituksen esityksessä 108/1950 Vp todettiin, että taloudellinen valtalaki tosin oikeutti valtioneuvoston säännöstelemään sopivin tavoin tuontia ja vientiä, mutta koska se oli pääasiallisesti muihin päämääriin tarkoitettu ja voimassa suhteellisen lyhyen ajan, se ei antanut mahdollisuuksia järjestää ulkomaankauppaan liittyviä kysymyksiä pitempää aikaa silmällä pitäen. Molemmat ulkomaankaupan säännöstelyä koskevat, vuosilta 1933 ja 1934 peräisin olevat säädöstyypit olivat edelleen tarpeen, mutta ne oli yhdistettävä yhteen lakiin. Näin tapahtuikin siten, että kun L hallituksen oikeuttamisesta jne. säädettiin viideksi vuodeksi 29. 12. 1950/634, siihen oli otettu tarpeelliset viennin sään-

nöstelyä eräissä tapauksissa koskeneen lain säädökset. L 634/1950 säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kuten vastaavat lait ennenkin.

Hallituksen esityksessä 146/1955 Vp laiksi ulkomaankaupan turvaamisesta voitiin todeta tarvittavien säännöstelyvaltuuksien supistuneen niin, että ne koskivat pääasiassa tuonnin ja viennin sekä eräiden siihen läheisesti liittyvien toimintojen säännöstelemistä. Tästä syystä yhdistettiin uuteen lakiin ulkomaankaupan turvaamisesta 30. 12. 1955/549 taloudellisessa valtalaissa ja laissa 634/1950 olleet ulkomaankaupan säännöstelyä koskevat säännökset. Laki kirjoitettiin samanlaiseen valtuuslain muotoon kuin taloudellinen valtalaki. Siihen sisältyi muutakin kuin pelkästään tuonnin ja viennin säännöstelyä koskevia määräyksiä. Lain nojalla voitiin mm. säännöstellä tuontipolttoaineiden kulutusta ja kauppaa, velvoittaa viennin tai tuonnin harjoittajaa säännöstelymääräyksillä, säännöstellä maahan tuotavien tarvikkeiden hintoja jne. Lakiin sisältyi myös viranomaisia, korvauksia, muutoksenhakua, tarkastuksia — VN sai toimivallan laajentaa laissa säädettyä oikeutta toimittaa kotija muita etsintöjä — ym. kysymyksiä koskevia säännöksiä. Lain nojalla annettiin hintasäännöstelypäätöksiä (VNp 9. 1. 1956/7), muutoksenhakua (VNp 23. 3. 1956/143) ja viranomaisia (VNp 19. 1. 1956/61) koskevia päätöksiä sekä maksusopimuksia koskevia säädöksiä (A 28. 3. 1956/220). Tällaisen lain samoin kuin sitä seuranneen, alaltaan jonkin verran laajemman lain maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta 28. 12. 1956/664 perustuslainsäätämisyjärjestys näyttää tuntuneen itsestään selvältä eikä kysymykseen asiakirjoissa juuri lainkaan puututa.

Edellä mainittuja lakeja seurannut L maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta 30. 12. 1957/446 vähensi ulkomaankaupan säännöstelyvaltuudet jo verrattain lähelle vuosien 1933—1934 valtuuksia, mutta kun lakiin sisältyi edelleen mm. säännös kotietsintäoikeuden laajentamisen delegoimisesta valtioneuvostolle, ei tämänkään lain säätämisyjärjestyksestä päästä perille, minkälaista säätämisyjärjestystä ulkomaankaupan säännöstely yksin edellyttäisi.

Nykyisin voimassa oleva L maan ulkomaankaupan turvaamisesta 19. 5. 1961/275 käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eikä säätämisyjärjestystä näytä lakia käsiteltäessä missään vaiheessa pohditun. Laki koskee tarvikkeiden tuonnin ja viennin sekä ulkomaisen maksuliikkeen rajoittamista Suomen ja yhden tai useamman muun valtion välisten ulkomaankauppaa koskevien sopimusten toteuttamiseksi ja

maan ulkomaankaupan turvaamiseksi.⁶⁰ Päämäärän saavuttamiseksi on mahdollista Suomen ja EFTA:n sopimuksen liitteessä lueteltujen tarvikkeiden tuonnin salliminen viranomaisten luvalla; tarvikkeiden tuonnin ja viennin rajoittaminen asetuksella ulkomaankauppaa koskevan sopimuksen toteuttamiseksi tai työllisyyden tahi maksutaseen turvaamiseksi; sekä Suomen ja jonkin muun maan välisen maksuliikkeen säännöstelemistä koskevan sopimuksen voimaan saattaminen ja sen ehkä aiheuttamien muiden määräysten antaminen asetuksella.

VJ:n 69.1 §:n mukaisesti ehdotus, joka koskee Suomen ja ulkovallan väliseen sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä, käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä sekä, mikäli asia koskee perustuslakia, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kun laissa tarkoitettut ulkomaankauppaa koskevat sopimukset on käsitelty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ei niissä itsessään näytä olevan sellaisia määräyksiä, jotka edellyttäisivät perustuslainsäätämisyjärjestystä. Eivätkö silloin laissa 275/1961 edellytetyt keinot, so. lähinnä juuri tuonnin ja viennin säännöstely, ole aiheena perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön?

L maan ulkomaankaupan turvaamisesta 19. 5. 1961/275 näyttää siis tulleen säädetyksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sen takia, että siinä annetaan valtuus tuonnin ja viennin säännöstelyyn, jolla saatettaisiin

⁶⁰ Käsiteltäessä HEs 30/1961 Vp Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen sekä Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention eräiden säännösten hyväksymisestä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon 20. 4. 1961 n:o 5. Siinä todettiin, että Suomi sitoutuu voimassa pitämään tietynlaisia lakeja, so. olemaan säätämättä vastakkaisia lakeja, joten eduskunnan hyväksyminen on tarpeen myös VJ:n 69.2 §:n mukaisesti. Valiokunta oli sitä mieltä, että sopimus ja konventio eivät sisältäneet poikkeuksia perustuslaeista, mutta valiokunta päätyi tähän tulokseen vain sillä edellytyksellä, että blankettilaista huolimatta sellaiset lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, joiden asiallinen sisältö ei välittömästi käynyt ilmi eduskunnan hyväksyttäväksi annettujen sopimusten ja konvention teksteistä, voidaan saattaa valtiosisäisesti voimaan vain eduskunnan asianmukaisessa järjestyksessä hyväksymillä laeilla. EFTA-sopimuksessa edellytetään 11 ja 20 artiklassa tuonti- ja vientirajoitusten asettamista tietyin edellytyksin poikkeuksellisesti. EFTA-sopimus antaa Suomelle mahdollisuuden maksutaseen kannalta tärkeän idäntuonnin turvaamiseen rajoittamalla sopimuksen II liitteessä mainittujen tarvikkeiden tuontia.

HEs 8/1950 Vp Suomen liittymisestä Tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleis-sopimukseen (GATT) käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Suomen idänkauppa perustuu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyihin bilateraalsiin ja aikaisemmin myös ns. kolmikantasopimuksiin.

loukata kansalaisten perusoikeuksia. Toisen maailmansodan jälkeisessä lainsäädännössä on eräitä muitakin säädöksiä, joissa perustuslainsäätämisyjärjestyksen syynä tai ainakin olennaisena tekijänä näyttää olleen ulkomaankaupan säännöstely.

HEs 20/1951 Vp laiksi pyöreän puutavaran vientisäännöstelystä ehdotettiin käsiteltäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Säännöstelymääräys sisältyi itse lakiin (1 §): »Kaiken pyöreän puutavaran vienti on kielletty ilman asianomaista vientilupaa.» Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 4/1951 Vp huomautettiin, että tarkoituksena oli viennin ohjaaminen ja valvominen eikä säännösteleminen rajoittavassa merkityksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin lausunnossaan 26. 10. 1951 n:o 1, että esityksen tarkoituksena oli saattaa säännöstelyn ulkopuolella vuoden 1949 alusta olleen pyöreän puutavaran vienti uudelleen vientiluvasta riippuvaksi. Esitys peruutettiin ennen käsittelyä suuressa valiokunnassa.

Käsiteltäessä HEs 66/1961 Vp laiksi lihan tarkastuslain muuttamisesta, minkä eduskunta hylkäsi, talousvaliokunnan mietintöön 8/1961 Vp sisältyi ehdotuksen 13b.3 § seuraavan sisältöisenä: »Edellä 1 momentissa tarkoitettua eläinrasvaa saadaan tuoda maahan vain maatalousministeriön (luvalla ja sen) määräämillä ehdoilla.» Suluissa olevat sanat oli poistettu hallituksen esityksestä, koska valiokunta ei pitänyt asianmukaisena siihen sisältyvien valtuuksien myöntämistä ministeriölle. Mietintöön liittämässään vastalauseessa *Hosia* katsoi, että laki merkitsi muutettunakin tarpeettoman laajoja säännöstelyvaltuuksia, ja ehdotti seuraavaa muotoa: »Edellä 1 momentissa tarkoitettua eläinrasvan maahantuonnista antaa maatalousministeriö tarvittavat ohjeet.» Lakiehdotus hylättiin lähinnä sen takia, että ministeriölle annettavia valtuuksia ei riittävästi supistettu.⁶⁷

Käsiteltäessä HEs 3/1959 Vp laiksi kotimaisen kylvösiementuonnin edistämisestä vuosina 1960—1964 *Salminen* lausui,⁶⁸ että suuri valiokunta oli poistanut hallituksen esitykseen sisältyneen näin kuuluneen 7 §:n: »Kotimaisen siementuotannon turvaamiseksi maatalousministeriö voi toistaiseksi tai määräajaksi kieltää tai rajoittaa tässä laissa tarkoitettujen siementen maahan tuonnin.» Kun tuonnin rajoittaminen ei tarkoittanut tuonnin säännöstelyä varsinaisessa mielessä, vaan vain sitä, että olosuhteisiin sopimatonta siementä ei ulkomailta tuoda vaikeisiin ilmasto-olosuhteisiin, pykälä oli hänen käsityksensä mukaan palautetta-

⁶⁷ Ks. *Jämsén*, 1961 Vp ptk. s. 1764.

⁶⁸ Ks. *Salminen*, 1959 Vp ptk. s. 726 s.

va lakiin. *Haapanen* katsoi,⁶⁹ että valiokunta oli poistanut 7 §:n juuri siksi, että säännöstelyvaltuudet hoidetaan toisella lailla ja tuotantopoliittiset asiat toisella. Maatalousministeri *Jaakkola* lausui asiasta: »Mitä sitten tulee 7 §:n poistamiseen, josta täällä on käyty polemiikkia, niin tiedämme kyllä, että jollain tavalla tämän asian turvaa vanha, vuonna 1937 säädetty laki siementavarain maahantuonnista ja viennistä sekä sen kaupasta. Siitä huolimatta on tällä 7 §:llä tahdottu tätä asiaa selventää ja antaa maatalousministeriölle mahdollisuus estää ennen kaikkea maahamme sopimattomien siemenerien tuonti.»⁷⁰ Ehdotus 7 §:n palauttamisesta hyväksyttiin tässä vaiheessa äänin 87—82, mutta 7 § poistettiin lopullisesti suuren valiokunnan kannan mukaisesti.

Mielenkiintoinen on myös HEs 37/1964 Vp vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Sopimuksessa määrätään, että jos järjestön jäsenistö jonakin ajankohdana edustaa alle 95 % kahvin kokonaisviennistä vuonna 1961, kunkin jäsenmaan on rajoitettava tuontinsa ei-jäsenmaista enintään tiettyyn määrään. Rajoitusten soveltamista voidaan kuitenkin lykätä, jos Kansainvälinen kahvineuvosto niin päättää. Jos neuvosto koska tahansa havaitsee, että ei-jäsenmaiden vienti aiheuttaa häiriötä jäsenmaiden viennille, niin neuvosto voi siitä huolimatta, että jäsenistö edustaa vähintään 95 % maailman kahvinviennistä v. 1961, päättää edellä mainitut rajoitukset sovellettaviksi. Hallitus ehdotti sopimuksen hyväksyttäväksi tavanomaisella blankolailla.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 20. 5. 1964 n:o 6, että ulkomaankaupan turvaamisesta annetun lain 19. 5. 1961/275 säännökset jo suovat hallitukselle mahdollisuuden sopimuksen 45 artiklassa edellytetyn tuontisäännöstelyn toimeenpanemiseen, joten sopimus sisältää velvoituksen jo voimassa olevan lainsäädännön ylläpitämiseen. Valiokunta ei kuitenkaan katsonut olevan estettä sille, että jo tässä vaiheessa ajateltiin kahvisopimuksen ylläpitämistä senkin jälkeen kun laki 275/1961 on kumoutunut. Ehdotuksen tarkoituksena oli suoda hallitukselle mahdollisuus tuontisäännöstelyn toteuttamiseen. »Kun tuontisäännöstelyllä on mahdollisuus puuttua kansalaisten sopimusvapauteen ja perustuslain turvaa nauttiviin omaisuusoikeuksiin, on tuontisäännöstelyvaltuuksien antamista viime vuosina yleisesti pidetty mahdollisena vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.» Valiokunta huomautti myös siitä, että kun säännöstelyyn ryhtyminen osittain riippuisi Suomen valtio-

⁶⁹ Ks. *Haapanen*, 1959 Vp ptk. s. 727.

⁷⁰ 1959 Vp ptk. s. 727.

elinten ulkopuolella olevan tekijän ratkaisuihin, ehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotus laadittiin uudelleen valtuuslain muotoon ja siihen lisättiin jälkitarkastusta koskeva pykälä, ks. L kahvin tuonnin säännöstelystä vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen perusteella 4. 9. 1964/490.

Vielä on puututtava siihen tapaukseen, että tuonti- tai vientisäännöstely merkitsisi monopolin perustamista. HES laiksi valtion viljavarastosta 64/1950 Vp sisälsi näin kuuluvan 2.2 §:n: »Viljan hintojen pitämiseksi vakaina valtioneuvosto voi päättää, että ulkolaista viljaa ja viljatuotteita saadaan tuoda maahan vain valtion viljavaraston toimesta tai valtion viljavaraston antaman luvan nojalla ja siihen sisältyvillä ehdoilla.»

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20. 2. 1951 n:o 7 huomautettiin, että oikeutta tai mahdollisuutta tuoda maahan ulkolaista viljaa ei itsessään voitu pitää sellaisena HM:n 6 §:n suojaamana omaisuutena, johon olisi mahdollista puuttua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Näin oli asianlaita siinäkin tapauksessa, että kysymyksessä olisi viljan tuonnin monopolisoiminen. Oli kuitenkin mahdollista, että monopoli voi loukata varallisuus oikeuksia, esimerkiksi yksityisten maahantuojien jo ostamien viljaerien tuonti tehdään mahdottomaksi tai heidän viljan maahantuontia varten hankkimansa laitteet tulevat hyödyttömiksi.⁷¹ Jos käsiteltävään ehdotukseen otettaisiin säännös, joka turvaisi maa-

⁷¹ Vuodesta 1942 lähtien oli yhtäjaksoisesti pyritty kotimaisen villan tuotannon edistämiseen lakisäätöjen menekki- ja hintatakuun sekä laatumaksutavan avulla. Tämä järjestelmä oli erillisen lain varassa, joka käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ks. L kotimaisen villan hintojen vakauttamisesta 27. 6. 1942/502 ym. Vasta vuoden 1961 valtiopäivillä ja silloinkin vasta suuren valiokunnan toimesta selvitetiin perustuslakivaliokunnan lausunnolla, miksi perustuslainsäätämisyjärjestys oli tarpeen, ks. perustuslakivaliokunnan lausuntoa 28. 3. 1961 n:o 3 (HES 2/1961 Vp laiksi kotimaisen villan tuotannon edistämiseksi). Ehdotuksen 2.2 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää, että oikeus villan maahantuontiin myönnetään vain liikkeelle, joka sitoutuu ostamaan kaiken sille tarjotun kehrutarkoituksiin kelpaavan kotimaisen villan tai sellaisen määrän sanotunlaista villaa, joka on MtM:n päättämässä suhteessa liikkeen maahan tuottaman ulkomaisen villan määrään, lain 1 §:n mukaisilla hinnoilla, joihin saadaan lisätä kohtuulliset hankinta- ja lajittelukustannukset. Ehdotuksen 2.1 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää kotimaisen villan menekin turvaamiseksi, että ulkomaista villaa ja villavalmisteita saadaan tuoda maahan vain valtioneuvoston määräämin ehdoin. Valiokunta lausui, että tällaiset säännöstelyvaltuudet on vakiintuneesti katsottu voitavan uskoa valtioneuvostolle vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyllä lailla.

Määräämällä jokin elinkeino monopoliksi vain itselleen ja kieltämällä yksityisiltä sen harjoittaminen valtio voisi ryhtyä toimeen, joka asiallisesti muistuttaa pakko-

hantuoille kohtuullisen korvauksen mainituista syistä koituvasta vahingosta, tavallinen säätämisyjärjestys olisi riittävä. Valiokunnan mietintö perustui *Kastarin* antamaan lausuntoon.

Lain 535/1951 kumosi L valtion viljavarastosta 30. 12. 1961/595, joka säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Maahantuojat olivat kuitenkin jo varmaan sopeutuneet kymmenen vuotta kestäneeseen viljantuonnin monopoliin, mitä ulkomaisten kauppasuhteiden ylläpitämiseksi pidettiin täysin välttämättömänä. Viljantuonnin monopolisoiminen lailla 595/1961 tuskin enää loukkasi sopimussuhteita tai teki hyödyttömäksi uusia viljan maahantuontia varten hankittuja laitteita. Tästä huolimatta käytettiin perustuslainsäätämisyjärjestystä sen takia, että viljantuonnin monopolisoimisesta annettiin entisen kaltainen säännös 5.1 §:ssä. HEs:ssä 94/1961 Vp laiksi valtion viljavarastosta vain todettiin: »Kun lakiehdotuksessa ehdotetaan valtioneuvostolle annettavaksi valta päättää, että ulkomaista viljaa ja viljatuotteita saadaan tuoda maahan vain valtion viljavaraston toimesta tai sen antamalla luvalla ja asettamalla ehdoilla, on laki säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.»

Ulkomaankaupan säännöstely toisen maailmansodan jälkeen on ollut asiallisesti osittain toisen tyyppistä ja laajempialaista kuin 1920- tai 1930-luvulla.⁷² Se on myös säännöllisesti tapahtunut perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Eräistä lausunnoista ilmenee käsitys, että ulkomaankaupan säännösteleminen sinänsä saattaisi olla kysymys, joka edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä. Kuitenkin näyttää siltä, että ainakin toistaiseksi perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö sittenkin pohjimmiltaan aiheutuu pelkästään siitä, että säännöstelyn katsotaan jollain tavalla loukkaavan tai voivan loukata siksi tuntuvasti HM:n 6 §:ssä taattua omaisuuden perustuslainsuojaa ja varsinkin sopimusvapautta, että tavallinen säätämisyjärjestys ei käy päinsä.⁷³ Sopimusvapauden

lunastusta ja olisi perustuslain kannalta arvosteltava samoin kuin pakkolunastus, *Kastari*, Lm 1948 s. 294. Monopolin säätäminen fiskaalisessa tarkoituksessa edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä, *sama*, m.t.s. 306.

⁷² Ennen toista maailmansotaa annettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä aikaisemmin mainittujen lisäksi myös L sotatarvikkeiden maasta viennistä 14. 10. 1938/318 ja L hevosten maahan tuonnista 21. 10. 1938/328. Molemmat asettivat viennin tai tuonnin valtion viranomaisen antamasta luvasta riippuvaksi.

⁷³ Ks. vielä esim. HEs 72/1940 Vp laiksi puu- ja puuhiilikaasuttimien käytön edistämisestä: »Ehdotettu laki on, koska sen nojalla voidaan määrättyä alalla huomattavasti rajoittaa sopimusvapautta ja siten myöskin puuttua sopimuksella järjestettyihin oikeussuhteisiin», säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksen mukaan valtioneuvostolla olisi ollut valta säännöstellä ulkomaisten moot-

tinkimätön suojele johtuneen varmaan osittain siitä, että toisen maailmansodan aikana totuttiin perustuslainsäätämisyjärjestykseen, osittain myös siitä, että tuonnin ja viennin säännöstelyn merkitys osataan ennistä realistisemmin arvioida. Pyöreän puutavaran säännöstely voi koki-
tua vaaraksi pikkusahojen elinehdolle, vapaudelle solmia vientisopimuksia. Kahvin tuonnin rajoittaminen voi vaikuttaa kahvipaahtimoiden sopimuksiin ja niiden keskinäiseen kilpailukykyyn. Säännöstely asettaa tai voi asettaa monenlaisia rajoituksia omaisuuden käyttämiselle.

Siinäkin tapauksessa, että tuonnin ja viennin säännöstelyn omaisuuden perustuslain mukaiselle suojalle asettamaa uhkaa tai suojan tosiasiallista loukkausta ei pidettäisi sellaisena, että perustuslainsäätämisyjärjestys on tarpeen, joudutaan joissakin tapauksissa puoltamaan vaikeampaa lainsäätämisyjärjestystä erästä toisesta syystä. Sellaisissa laeissa, joissa yksinkertaisesti määrätään tuonti tai vienti tai molemmat kiellettäviksi tai jossa ulkomaakauppaa aivan olennaisilta osin lähempiä määreitä asettamatta rajoitetaan, nähtävästi siirretään kokonaisen oikeusalan sääntely lain piiristä alemmanasteisen sääntelyn varaan. Tällaisten lakien ala on laajempi ja vaikutus merkittävämpi kuin käyttöpuun mittaustoimesta annetun lain (s. 471 s.), joka sekin oli määräaikaishlaki. Viennin ja tuonnin säännöstelystä joudutaan myös antamaan ainakin yhtä yksityiskohtaisia määräyksiä kuin asetuksessa käyttöpuun mittaustoimesta vientikaupassa. Tuntuu siltä, että paluu ulkomaankaupan säännöstelyyn tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annetuilla laeilla kuten 1930-luvulla ei näyttäisi käyvän päinsä ainakaan tätä nykyä vallalla olevan melko tiukan tulkintatavan aikana. Tämän kannan edellytyksenä on luonnollisesti se käsitys, että ulkomaankaupasta määrääminen on jatkuvan ja johdonmukaisen lailla sääntelyn ansiosta tullut asiaksi, josta ei enää voida säätää HM:n 28 §:ään perustuvalla asetuksella (ks. s. 412 s.). Kantaa vahvistaa havainto, että ulkomaankaupan säännöstelyssä on siirrytty lyhytaikaisista, vuodeksi tai pariaksi annetuista laeista huomattavasti pitempiaikaisiin lakeihin.

Aikaisemmin olen (s. 466 s.) esittänyt, että eduskunnalla on kompetenssi-kompetenssinsa perusteella valta jakaa tarkoituksenmukaisuutta seuraten lainsäädäntövaltaa lain ja asetuksen kesken, elleivät perustuslait toisin määrää. Samoin aikaisemmin esitetyn tulkinnan (s. 488) mukaisesti koko oikeusalan sääntelyn siirtäminen lakia alempiasteiselle

toripolttoaineiden maahantuontia, kauppaa, kulutusta, kuljetusta ja hintoja, antaa sitoumuksia kaasuttimien lunastuksesta jne. Vrt. myös HEs 108/1940 Vp puu- ja puuhiilikaasuttimien käytön edistämisestä.

tasolle on vastoin hallitusmuodon 2 §:n mukaista toimivallan jakoa. Näin ollen se edellä esitetty käsitys, että täysin avoimet tuonti- ja vientikiellot saattaisivat edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä, ei ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, että eduskunnalla on yleensä — mutta ei siis tässä tapauksessa — toimivalta määrätä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säännösaineiston jaosta lain, asetuksen, valtioneuvoston päätöksen ym. hierarkkisten säädöstasojen kesken.

E. Havaintoja säännöstelyvaltuuksien säätämisyjärjestyksestä

Tämän säännöstelyjärjestelmää käsittelevän kappaleen alussa oli luettelo laeista, joita pidän valtuuslakeina tai jotka muuten sisältävät siksi laajaa delegointia, että niiden tutkiminen tuntuu tähdelliseltä. Useimmat luetelluista laeista onkin jo käsitelty eri yhteyksissä. Monien muiden valtuuslain luonne on näyttänyt siksi selvältä, että niiden käsittely erikseen ei tuntuisi vievän delegaation tutkimusta eteenpäin. Tarkoitin esimerkiksi II maailmansodan jälkeisiä vuokrasäännöstelyä koskevia lakeja, hintatason turvaamista ja valvontaa koskevia lakeja 1950-luvun loppupuolelta sekä lakeja 313/1940, 325/1945, 599/1945, 1255/1945, 698/1947 ja 576/1955.

Olen tullut maininneeksi useitakin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä hyväksyttyjä lakeja, jotka tätä nykyä ilmeisesti säädettäisiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Niiden joukkoon voitaisiin lukea myös L nestemäisten poltto- ja voiteluaineiden varastoimisvelvollisuudesta 28. 4. 1939/122, mikä ei vain velvoita alan elinkeinonharjoittajaa, so. maahantuojaa, valmistajaa tai jalostajaa, varastoimaan tietty määrä polttoaineita viranomaisen osoittamaan paikkaan ja noudattamaan varastointitapaa nähden asetettavia vaatimuksia, vaan myös delegoi toimivallan velvoittaa hänet ostamaan määrätyillä hinnoilla ja kauppaehdoilla kotimaista poltto- ja voiteluainetta. Nestemäisten polttoaineiden kaupan säännöstely edellytti kuitenkin sotatilalain 29.1. 3 §:n soveltamista A:lla 4. 9. 1939/254. Eräiden toisten lakien valtuuslain luonne ei ole itsestään selvä, mutta edellä käyty säännöstelyvaltuuksien selvittely antaa perusteen lukea nekin valtuuslakien joukkoon: lait 605/1940, 454/1941, 528/1941, 18/1942, 502/1942, 469/1943, 470/1943, 955/1943, 1040/1943, 345/1951 ja 296/1952.

L helposti leviävien eläintautien vastustamisesta 16. 12. /960/488 on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen 2 § asettaa eläinlää-

käreille ym. velvoituksen hoitaa tautitilanteesta aiheutuvia eläinlääkärin tehtäviä MtM:n eläinlääkintöosaston määräyksestä. Jo tämä velvoitus yksin aiheuttaa po. lain säätämisen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Laissa on myös valtuutussäännöksiä. MtM:n eläinlääkintöosasto voi antaa eräiden laitosten toiminnan järjestämiseksi määräyksiä, jotka eläinkulkutaudin vastustamiseksi katsotaan välttämättömiksi (3.1 §). Se voi antaa myös desinfioimista (4 §), markkinoita ja toripäiviä sekä eläinkauppaa koskevia määräyksiä (5 §) sekä torjunta-alueita koskevia määräyksiä (II luku). Nämä säännökset ovat suureksi osaksi partikulääristä oikeutta eikä niiden sisältö tai oikeussäännön (a) luonne ole sellainen, että lakia voitaisiin niiden takia pitää valtuutuslakina. Tämän lain säätämisyjärjestys ei siis aiheutune sen sisältämistä delegointivaltuutuksista, vrt. jonkin verran laajemmat valtuudet sisältävään lakiin toimenpiteistä eläintautien levenemisen ehkäisemiseksi eräissä poikkeuksellisissa olosuhteissa 5. 5. 1939/136. Olisiko laki ollut käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä myös sen takia, että delegointi tapahtui poikkeuksellisesti suoraan ministeriön osastolle? Tähän kysymykseen on toistaiseksi nykyisen käytännön (s. 607 ss.) perusteella vaikea antaa vastausta; myönteinen vastaus tuntuisi olevan paremmin perusteltavissa.

Meidänkin maassamme ovat mahdollisuudet ulkomaankaupan säännöstelyyn olleet voimassa yli kolme vuosikymmentä ja julkinen hintavalvonta sekä valuuttakaupan säännöstely neljännesvuosisadan. Poikkeuksellisuuden luonne, joka oli ominaista säännöstelylle maailmansotien välisenä aikakautena, tuntuu katoavan. Säännöstelyjärjestelmää käytetään yleisen talous- ja sosiaalipolitiikan välikappaleena.

Tarkastelemalla edellä julkaistuja luetteloita valtuuslaeista ja valtuuttavista laeista pääsee helposti selville siitä, että toisen maailmansodan jälkeen erilaiset säännöstelyvaltuudet on miltei poikkeuksetta säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Säännöstelyn säätämisyjärjestys ei kuitenkaan näytä tulleen tutkituksi lähimainkaan samalla tarkkuudella kuin esim. verolain säätämisyjärjestys. Elinkeinotoiminnan vapaus edellyttää nykyistä tiukkaa tulkintaa, ehkäpä perusoikeuksien suojan ulottamista elinkeinotoimintaan sinänsä; toisaalta säännöstelyvaltuudet ulkomailla ns. markkinatalouden omaavissa maissa on annettu tavallisessa säätämisyjärjestyksessä ja voitaisiin ajatella, että samaan mentäisiin meilläkin. Julkisen säännöstelyn katsottaisiin 1960-luvulla soveltuvan yhteen omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kanssa.

Ulkomailta saatuihin esikuviin on kuitenkin suhtauduttava varoen, koska siellä on monesti suorastaan pakko yrittää käyttää tavallista säätämisyjärjestystä kvalifioitujen sijasta ja koska prerogatiivin käyttö on täysin parlamentarisoitunut. Suomen järjestelmä on sitäpaitsi toiminut tyydyttävästi. Säännöstelyjärjestelmän säätämisyjärjestys on delegoinnin kannalta tarkastellen riippuvainen siitä, minkä arvoiseksi oikeusjärjestyksessä arvostellaan se oikeushyvä, johon puuttumisesta on kysymys. Tällöin joudutaan ottamaan huomioon oikeusasemaan puuttumisen laajuus, poikkeuksellisuus ja satunnaisuus — so. normaalisuus — sekä preventiiviset ja repressiiviset oikeussuojakeinot. Omaisuuden suojan tulkintaa koskevien kehitystendenssien ennusteluun ei kuitenkaan ole syytä ryhtyä.

Tässä yhteydessä on vielä syytä palata myös delegalisoinnin ja delegoinnin eroon, josta aikaisemmin on jo ollut puhetta. Jos on kysymys aikaisemmin sääntelemättömästä asiasta, on ainoastaan delegointi — ja sekin termiä hyväksymässäni laajassa mielessä (s. 449 ss.) käyttäen — mahdollinen. Ellei asiasta ole aikaisemmin säädetty lakia, ei sitä voida delegalisoida. Mitä tulee toimivallan siirtämiseen eli sääntelyn hierarkkisen korkeuden muuttamiseen niissä asioissa, joissa entuudestaan on laki olemassa, delegalisoinnilla tarkoitetaan pysyvään lakiin kirjoitettua hierarkian muutosta; delegaatio taas sisältyy useasti myös määräaikaislakiin. Lainvalmistelukunnan julkaisuun 1964: 4 sisältyvä ehdotus laiksi rikoslain 43 luvun muuttamisesta sisältää mm. sen muutoksen, että rangaistussäännöksistä tultaisiin määräämään asetuksella. Tässä näyttää olevan kysymyksessä selvästikin delegalisaatio: lain säännös kumotaan lailla ja asiasta määrätään vastaisuudessa säädettäväksi asetuksella. Monissa muissa tapauksissa delegoinnin ja delegalisaation erottaminen toisistaan tuntuu kuitenkin vaikealta ja tarpeettomaltakin. Sääntelyn hierarkkisen korkeuden muutoksen oikeudellinen vaikutus ei muutu siitä, kummalla termillä sitä nimitetään.⁷⁴

⁷⁴ *Kastari* rinnastaa lausunnossaan 14. 3. 1955 s. 13 delegoinnin ja dekonstitutionalisoinnin.

Ks. ranskalaisen oikeuden ongelmia yleisestikin mielenkiintoisella tavalla tarkastellen *René Chapus*, *La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois*. R.D.P. 69 (1953) s. 954 ss. Hän kysyy s. 987, onko habilitaatiolaki »une loi de déclassement» vai ko »une loi de délégation de compétence». Chapus päätyy mielestäni s. 994—996 teoreettisestikin kestävään lopputulokseen todetessaan, että kyseessä on lain ja asetuksen välisen hierarkkisen eron poistaminen tietyillä aloilla ja tietyksi ajaksi. Laki pysyy lakina ja asetus asetuksena. »C'est le principe de la soumission du décret à la loi qui est levé». Jos (s. 997 s.)

4. LAINSÄÄDÄNNÖLLISEN VALTUUTUKSEN SISÄLLÖSTÄ

A. Valtuutuksen edellytykset, päämäärät ja toteuttamiskeinot

Tasavallan suojelulain 307/1939 (ks. s. 2) 1 §:ssä ilmaistaan selväpiirteisesti ne edellytykset, joiden voimassa ollessa delegointivaltuuksia saadaan käyttää, sekä delegoinnin päämäärät ja toteuttamiskeinot.

Valtuuttavassa laissa ilmaistut delegoinnin edellytykset sekä päämäärät ja toteuttamiskeinot rajoittavat valtuutuksen saajan harkintavaltaa. Ulkomaille on pyritty kirjoittamaan valtuuttava laki tässä suhteessa verraten yksityiskohtaisesti (ks. s. 210 ss.) ja kysymys on tärkeä myös Suomessa. Juuri näitä kysymyksiä koskeva ylimalkaisuus tai tarkkarajaisuus yleensä on myös valtuuksien oikeudelliselle luonnehinnalle merkittävä. Laaja-alaiset, alkuperäistä toimivaltaa koskevat valtuudet käsitetään näet lainsäädäntövallan delegoimiseksi siinä laajuudessa, että kysymys perustuslainsäätämisyjärjestyksen tarpeellisuudesta tulee harkittavaksi.

Valtuuttavissa laeissa on valtuutuksen sisällöstä säädetty sekä yksityiskohtaisesti että ylimalkaisesti. Edellytykset voivat olla yksityiskohtaisesti kirjoitetut, kuten laissa hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta 9. 1. 1942/19, taikka ne on kuitattu lyhyesti esim. sanonnalla »sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa». Päämäärät on osoitettu mm. sanonnoin »Suomen vientikaupan turvaamiseksi», »polttopuun saannin ja tarkoituksenmukaisen jakelun turvaamiseksi», »puu- ja puuhiilikaasuttimen käytön kannattavuuden turvaamiseksi», »väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamiseksi», »maan maksukyvyn turvaamiseksi tai rahanarvon ylläpitämiseksi», »käyttöpuiden ja puutuotteiden saannin turvaamiseksi» jne. Pisimmät luettelot käytettävistä keinoista ovat olleet taloudellisessa valtalaissa. Joissakin pysyviksi tarkoitetuissa laeissa olevat erityisvaltuudet on saatettu kirjoittaa hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Valtuuksien tarkkarajaisuutta koskeva vaatimus on tärkeä siksi, että varsinkin valtuuslaeista puheen ollen valtuutus avaa derogatorista voimaa omaaville alempiasteisille säädöksille hyvinkin merkittäviä mahdollisuuksia perustuslaista poikkeamiseen ja säädösten hierarkian muun-

habilitaatio käsitetään delegaatioksi, se oli vastoin vuosien 1875 ja 1946 valtiosääntöjä; jos se ymmärretään delegalisaatioksi, se oli valtiosäännön mukainen.

telemiseen. Eduskunta onkin puolestaan monin eri tavoin ja viime vuosina vaatimuksia selvästi kiristäen pyrkinyt kirjoittamalla valtuuslait entistä yksityiskohtaisemmin huolehtimaan siitä, että lainsäädäntövallan käyttö pysyy sen valvonnassa.

HEs 48/1917 II Vp laiksi Suomen Senaatin oikeuttamisesta ryhtymään tarpeellisiin toimiin maassa puhjenneen kapinan johdosta oli verraten ylimalkainen: »Oikeutetaan Senaatti antamaan sellaisia säännöksiä, jotka harkitaan välttämättömiksi painotuotteiden julkaisemisoikeuden, kokoontumisoikeuden ja yhdistymisoikeuden rajoittamiseksi, tahi jotka muutoin pidetään tarpeellisina kapinan lopulliseksi kukistamiseksi ja siihen osaaottaineiden henkilöiden ilmaisemiseksi.» Perustuslakivaliokunta muutti säännöksen mietinnössään 10/1917 II Vp seuraavaksi: »Oikeutetaan Hallitus väliaikaisesti antamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi välttämättömiä säännöksiä 1) painotuotteiden julkaisemisoikeuden, kokoontumisoikeuden, yhdistysoikeuden ja oleskeluoikeuden harjoittamisesta sekä 2) laajennetusta oikeudesta takavarikon, kotietsinnön ja vangitsemisen toimittamiseen.» *Ståhlberg* lausui (1917 II Vp ptk. s. 1178), että hallituksen ehdotuksessa ei mainittu mitään lain tarkoituksesta, että hallitus ei pyytänyt valtuuksia vain paino-, kokous- ja yhtiövapauden rajoittamiseksi vaan myös muita tarkoituksia varten, sekä että hallitus olisi ehdotuksen mukaan saanut säätää rangaistuksia lain nojalla antamiensa määräysten rikkomisesta, so. sananmukaisesti ottaen vaikka kuolemanrangaistuksen. Ehdotuksen perusteellinen korjaus oli näistä syistä tarpeen.

Käsiteltäessä HEs 109/1938 Vp tasavallan suojelulaiksi pääministeri *Cajander* tulkitsi ⁷⁵ tasavallan suojelulakiin sisältyvää sanontaa »milloin valtakuntaa uhkaa ulkonainen vaara». Hän sanoi: »Siinä edellytetään sellaista tilannetta, jolloin Suomi ei vielä ole joutunut sotaan eikä maassa muutoinkaan vielä voida turvautua monessa suhteessa vanhentuneeseen sotatilalakiin, mutta jolloin tilanne rajojemme läheisyydessä kuitenkin on kehittynyt niin uhkaavaksi, että erikoiset toimenpiteet, joihin säännöllinen lainsäädäntö ei anna valtaa, saattavat olla ehdottoman tarpeen vaatimia». Useat muutkin edustajat puhuivat samasta asiasta.⁷⁶

⁷⁵ Ks. *Cajander*, 1938 Vp ptk. s. 2386.

⁷⁶ Ks. 1938 Vp ptk. *Annala* s. 2389, *Pennanen* s. 2390 s., *von Born* s. 2398 s., *Frietsch* s. 2401, *Oksala* s. 2406, *Cajander* s. 2692, *Salmiala* s. 2693 ss., *Leinonen* s. 2699, *Kivimäki* s. 2795 ss. Perustuslakivaliokunta oli ollut tarkkana jo käsiteltäessä HEs 54/1930 Vp tasavallan suojelulaiksi, ks. valiokunnan mietintöä 6/1930 Vp.

Valtiopäiväkirjoista löytyy monia muitakin kohtia, joista ilmenee, minkälaisen merkityksen eduskunta antaa valtuutuksen edellytysten, päämäärien ja toteuttamistapojen sääntelyn riittävälle tarkkuudelle.⁷⁷

Kun valtuutuksen tarve, laajuus, sisältö ym. seikat eivät useinkaan ole ennakolta täsmällisesti arvattavissa, hallitus joutuu pyytämään ja hallintoviranomaisille joudutaan antamaan suhteellisen ylimalkaisesti ja laajasti kirjoitettuja valtuuksia. Valtuuslailla ja muillakin valtuutavilla laeilla myönnetään hallintoviranomaisille usein hyvinkin merkittävä toimivalta, mutta samalla tiedetään, että vain osaa valtuuksista

⁷⁷ Hallitukselle ei annettu valtuuksia yhtyä tarpeenvaatiimiin toimenpiteisiin vaan antamaan tarpeenvaaitimia säännöksiä, perustuslakivaliokunnan mietintö 12/1931 Vp (HEs 94/1931 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaaitimia säännöksiä talouselämän turvaamiseksi).

Taloudelliseen valtalakiin olisi otettava entistä tarkempia säännöksiä säännöstelyn pääperiaatteista, perustuslakivaliokunnan mietintö 104/1047 Vp (HEs 146/1947 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta).

HEs 3/1917 Vp vuoden 1917 elintarvelaiksi sisälsi ehdotuksen, että (5 §) senaatilla olisi valta »keinottelun vastustamiseksi» antaa yksinoikeuksia rajahinnan alaiden tavaraain kaupan harjoittamiseen. Eduskunta totesi, että keinottelu-sanalla on monta merkitystä ja muutti päämäärät »karjakannan säilyttämiseksi, elintarpeiden tuotannon turvaamiseksi sekä kohtuuttoman voitontavoittelun ehkäisemiseksi».

Sanonnalla »tärkeitä yleisiä tarvikkeita» on merkitystä valtuuksien rajoittajana, HEs 92/1952 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta. Ks. myös *Salmela-Järvinen*, 1948 Vp ptk. s. 1177 s.

Eduskunta ei halunnut myöntää valtuuksia, kun epäkohtia ei ollut todettu, perustuslakivaliokunnan mietintö 108/1943 Vp (HEs 104/1943 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta).

Eduskunta joutui lakiesityksen sisältämiä valtuuksia tarkastaessaan kirjoittamaan ehdotuksen suurelta osin uudelleen, HEs 54/1941 Vp laiksi hallinnon järjestämisestä sota-aikana.

Ks. myös perustuslakivaliokunnan mietintöä 86/1945 Vp (HEs 66/1945 Vp laiksi tasavallan suojelulain pidentämisestä); *Hetemäki*, 1957 Vp ptk. s. 3417; *Kivimäki*, 1937 Vp ptk. s. 2796; *Estlanderin* ja *Österholmin* vastalause, perustuslakivaliokunnan mietintö 13/1939 Vp.

Lakiehdotuksesta tulee ilmetä tarkoitus, mitä sillä pyritään toteuttamaan, talousvaliokunnan mietintö 15/1956 Vp (HEs 56/1956 Vp huumausainelaiksi).

Saksankin liittotasavallan valtiosäännön mukaan on täysin sallittua, että laki sisältää pelkästään valtuutuksen, kunhan sen sisältö, tarkoitus ja laajuus on tarkoin määrätty, *Wolff*, *Ermächtigung* s. 200. Valtuutuksen laajuutta mitattaessa on tarkastettava, missä määrin valtuuttava laki itse sääntelee sääntelyn alaista asiaryhmää, *Brack* s. 30. *Ross* on sitä mieltä (*TfR* 1957 s. 408 s.), että kun tuomioistuinten valvontavaltaa ei saa tosiasiallisesti poistaa epämääräisellä valtuutuksella, niin valtuutuksen kohtuullinen selvyys on sen valtiosäännön mukaisuuden ehto, etenkin kun hallintoviranomaisten antamia säädöksiä edeltää vain harvoin julkinen keskustelu.

tullaan käyttämään tai että ehkä ei ole lainkaan tarvetta turvautua valtuuksiin.

Valtuuslait ja muut valtuuttavat lait joudutaan em. syistä (ks. myös s. 13—15) monesti kirjoittamaan niin väljästi, että niiden sanonta voi sisältää monia sellaisiakin valtuuksia, joiden myöntämistä lainsäätävä ei ole ajatellut. Valtuuslakien tulkinnassa on tästä syystä erityisen tarkoin otettava huomioon lain ratio ja valtuuksia myönnettäessä käytettävä sitä säätämisyjärjestystä, minkä lain sisältämien valtuuksien sanamuoto — lain ration mukaisesti tulkiten — edellyttää.⁷⁸ Delegointi on suuressa määrin eduskunnan ja hallituksen väliseen luottamukseen perustuva toimi; siksi on luonnollista, että eduskunta on halunnut pidättää itselleen valtuuksien käytön valvonnan.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen ei tietenkään merkitse sitä, että tässä järjestyksessä annettu laki ei enää olisi missään suhteessa perustuslakien säännösten alainen. Se tarkoittaa vain oikeussäännösten perustuslainmukaisen hierarkian kumoamista tai täydentämistä sillä tavoin kun valtuuttavassa laissa on osoitettu. Kun valtuus saattaa edellä mainituista rajoituksista huolimatta näyttää hyvinkin laajalta ja arvaamattomalta, hallitus on usein joutunut antamaan selvityksen lain käyttötarkoituksista. »Hallituksen tarkoituksena ei kui-

⁷⁸ Valmisteluasiakirjoilla, hallituksen antamilla vakuutuksilla ym. todisteilla siitä, mitä valtuutuksella oikein on tarkoitettu, on luonnollisesti merkitystä valtuutuksen tulkinnassa. Kun valtuutus merkitsee kompetenssin sääntelyä, tulee kuitenkin sen tarkoituksen riittävällä selvyydellä ilmetä myös kompetenssinormista, jolloin normi sitoo myös tulevia hallituksia. Pelkästään valtioneuvoston vakuutus siitä, että se tulee käyttämään lakia, jonka sanamuoto antaa valtuuden perusoikeuksien loukkaamiseen delegaatiolla, loukkaamatta perusoikeuksia, ei riitä po. lain säätämiseksi tavallisessa säätämisyjärjestyksessä, vrt. s. 0000.

Valtuuksien mahdolliset käyttötavat määräävät säätämisyjärjestyksen, HEs 143/1941 Vp laiksi poikkeuksellisesta kunnallishallinnosta valtakunnan yhteyteen palautetuilla alueilla; *Erich*, 1919 Vp ptk. s. 1468.

Paperin säännöstelyllä ei saa pyrkiä estämään painovapautta, *Ahmavaara*, 1947 Vp ptk. s. 2399.

Estlander väitti perustuslakivaliokunnan mietintöön 68/1942 Vp kirjoittamassaan vastalauseessa (HEs 75/1942 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta), että esityksessä oli pyritty sanalliseen epämääräisyyteen. Eduskunnan velvollisuus oli hallituksen lupauksista riippumatta tutkia, mitä lakiehdotus sanamuotonsa mukaan todella sisälsi.

Ks. myös työväenasiainvaliokunnan mietintö 7/1942 Vp (HEs 38/1942 työvelvollisuuslaiksi); perustuslakivaliokunnan mietintö 6/1930 Vp (HEs 54/1930 Vp tasavallan suojelulaiksi); kansanhuoltoministeri *Ramsay*, 1942 Vp ptk. s. 879; *Kotonen*, 1919 Vp ptk. s. 1479; *Ritavuori*, 1920 Vp ptk. s. 1991; *Salmiala*, 1935 Vp ptk. s. 3830; alaviite 71.

tenkaan ole käyttää tätä sanamuodoltaan varsin laajaa säännöstä hintasäännöstelyn laajentamiseen, tahi laajana ylläpitämiseen, vaan hallituksen päämääränä on supistaa säännöstely mahdollisimman vähiin» (HEs 113/1957 Vp laiksi hintatason turvaamisesta).

Estlander ja *Kastari* ovat useissa yhteyksissä joutuneet huomauttamaan eräästä ongelmasta, josta perustuslakivaliokunta kirjoitti lausunnossaan 7. 3. 1961 n:o 1 (HEs 11/1961 Vp elokuvien tarkastamista koskevaksi lainsäädännöksi) seuraavasti: »Lainsäätäjän on toisin sanoen huolehdittava siitä, ettei valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä käsiteltävän lain asiallinen sisällitys eli siis perustuslain säännöksestä tehtävän poikkeuksen laajuus saa jäädä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyn lain säännösten varaan. Perustuslain takaama suoja saattaisi muutoin olennaisesti vähentyä, jopa käydä merkityksettömäksi.» Sanottu koskee tapauksia, joissa säännökset on jaettu kahteen lakiin: toiseen sisältyvät poikkeusta perustuslainsuojasta merkitsevät ja toiseen tavallisessa säätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä olevat säännökset. Ks. samoin perustuslakivaliokunnan lausunto 21. 12. 1961 n:o 9 (HEs 65/1961 Vp yhteismetsäläiksi ja siihen liittyviksi laeiksi) sekä saman valiokunnan lausunto 27. 11. 1962 n:o 5 (HEs 127/1962 Vp laeiksi maankäyttölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta). Näihin ehdotuksiin sisältyneet säännökset merkitsivät maan tarpeen ja samalla maanluovutusvelvollisuuden lisääntymistä lainsäätäjän aikanaan edellyttämästä määrästä, vrt. s. 358—363.

B. Minkä asteista normia olisi sääntelyssä käytettävä

Yleisiä havaintoja. Edellä on tehty selkoa oikeussääntöjen hierarkiasta sekä eräistä HM:n säännöksistä, jotka määräävät tiettyjen asiaryhmien sääntelyn hierarkisesta korkeudesta. Sen selvittely, millä perusteilla lainsäätäjä perustuslakien mukaista toimivaltaansa käyttäen jakaa muun säänneltävän aineiston tarkoituksenmukaisuusperustein lakiin ja valtuutukseen perustuvien hallinnollisten säädösten kesken, on jäänyt vähemmälle eikä se kuulukaan muuten kuin yleispiirteiltään tämän tutkimuksen piiriin.

Keskeisiä kriteereitä jaettaessa säännöksiä lain ja hallinnollisten säädösten kesken tuntuvat olevan säännöksen asiallinen tärkeys, pysyvyys ja säänneltävän alan laajuus. Perustuslakikomitean mietinnössä lausutaan seuraavaa: »Harkinnasta kussakin tapauksessa on jätettävä riippumaan, soveltuuko jokin asia parhaiten eduskuntalailla järjestettä-

väksi ja onko eduskunnan syytä sitä varten käyttää esitysoikeuttaan vai onko tarkoituksenmukaisempaa jättää asia hallinnollisten asetusten varaan.»⁷⁹ Lakiin ei yleensä oteta sellaista, josta voidaan säätää hallinnollista tietä. Esimerkit voivat antaa käsityksen eduskunnan menettelystä po. kysymyksessä.⁸⁰

Kun eduskunta haluaa varmistua asian pysyvistä sääntelystä, sitä ei jätetä hallinnollisten säädösten varaan, sotilasasiainvaliokunnan mietintö 1/1918 Vp s. 9 (HEs 6/1918 Vp uudesta Suomen valtakunnan asevelvollisuuslaista).

Asetuksella ei voida aikaansaada virastolle pysyvää järjestysmuotoa, HEs 37/1941 Vp laiksi patentti- ja rekisterihallituksen järjestysmuodon perusteista.⁸¹

Vähäisempien ja vaihtelevaa sääntelyä vaativien kysymysten sääntely olisi suoritettava asetuksella, HEs 45/1941 Vp laiksi luonnon-suojelulain muuttamisesta.

Lailla säännellään kaikki tieliikennettä koskevat peruskysymykset ja näiden säännösten pohjalta annetaan hallinnollista tietä yksityiskohdalliset säännökset ja määräykset.⁸²

⁷⁹ *Perustuslakikomitean mietintö* 1 s. 8. Lausumalla lienee merkitystä yli HM:n 28 §:n alan.

⁸⁰ *Tammio* s. 34 s. huomauttaa siitä, ettei kysymyksellä eduskunnan ja hallituksen välisestä toimivallan jaosta ole parlamentaarisen hallitustavan vallitessa samaa merkitystä kuin aikaisemmin. — Suomalaisen parlamentarismin ominaisuudet kuten lyhytaikaisten, heikkojen ja vähemmistöhallitusten olemassaolo sekä tasavallan presidentin itsenäinen asema johtavat kuitenkin siihen, että eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston toimivaltojen keskinäisillä suhteilla on tärkeä poliittinen merkitys, ks. esim. *Roineen* allekirjoittamaa ja työväenasiainvaliokunnan mietintöön 15/1956 Vp (HEs 85/1956 Vp työllisyyslaiksi) liitettyä vastalauseita. — Tärkeysharkintaan perustuvasta säännösaineiston jaosta ks. *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 54 ss.

Säätelyn hierarkkisen korkeuden poliittinen merkitys kävi ilmi ehkäpä selvimmin säädettäessä pika-asutuslakia ja maanhankinta- tai -käyttölakia. Joustavan soveltamisen varmistamiseksi haluttiin niin tärkeä säännös kuin eri luovuttajaryhmien keskinäinen järjestys ja luovutusvelvollisuuden laajuus jättää asetuksella määrättäväksi tai perustelujen varaan, HEs 41/1940 Vp siirtoväen pika-asutuslaiksi; *Haataja*, Lm 1946 s. 315 ss; samoin HEs 32/1955 Vp maankäyttölakiksi ... s. 4.

⁸¹ Poliisin organisaatiosta, toimivallasta ja suhteista kansalaisiin olisi säädettävä lailla, koska poliisi joutuu käyttämään pakkokeinoja ja puuttumaan lailla turvattuihin etuihin, *Komiteanmietintö* 1958: 15 s. 8.

⁸² Ks. HEs 52/1956 Vp tieliikennelaiksi. Laki- ja talousvaliokunta piti mietinnössään 28/1956 Vp tarpeellisena ottaa lakiin säännöksiä eräistä hallituksen esityksessä asetuksen varaan jätetyistä kysymyksistä. Kun tieliikennelakiin sisältyy vain toistakymmentä pykälää ja siihen välittömästi perustuvien tai viimeksimainittujen nojalla annettujen säädösten yhteinen pykälämäärä nousee satoihin, on tieliikenne-

Useissa tapauksissa on laissa käytetyn käsitteen määritelmä jätetty asian laadusta johtuen asetuksen varaan.⁸³ Asetuksella voidaan myös antaa säännöksiä, jotka koskevat korvausten ym. maksujen hakemista, muutoksenhakua jne.⁸⁴ Jos laissa ei ole valtuutusta tämänkaltaisten säännösten antamiseen, niiden velvoittavuus tulee ongelmalliseksi.

Säännösmateriaalin jaossa voidaan johtoa saada myös legaliteetti-periaatteesta.

Rangaistuksesta määrääminen. Erilaisiin valtuuttaviin lakeihin on koko itsenäisyytemme ajan sisältynyt säännöksiä, joissa määrätään rangaistus po. lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta taikka valtuutetaan säätämään siitä asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Yli puolet luettelossa s. 529 olevista laeista sisältää tällaisen säännöksen, joka useasti viittaa erilliseen lakiin kuten lakiin väestön toimeentuloa vaarantavien rikosten rankaisemisesta

laki sopiva esimerkki asioiden peräti ylimalkaisesta sääntelystä lakitasolla. Laajan asian sääntelystä säädöshierarkian eri tasoilla ks. myös Aattonen s. 169 ja s. 173, vrt. alaviitteeseen V 187.

⁸³ Delegoituun lainsäädäntöön sisältyvä luettelo on aineellisesti lain olennainen osa, *Nuorvala*, Lm 1958 s. 692.

Kun siirtolaisvälityksen määritelmää oli vaikea kirjoittaa sellaiseen yleiseen muotoon, ettei sen tulkitseminen aiheuta käytännössä vaikeuksia, ja kun tällaista säännösteltäväksi tarkoitettua toimintaa voitaisiin olojen muuttuessa ruveta harjoittamaan sellaisellakin tavalla, joka voisi yleisen määritelmän mukaan jäädä siirtolaisvälityksen ulkopuolelle, ehdotettiin siirtolaisvälitykseen luettavien toimenpiteiden tarkempi määrittely jätettäväksi asetuksen varaan, HEs 79/1955 Vp laiksi siirtolaisvälityksestä.

Ammattitautilain 12. 5. 1939/139 (5 §) mukaan voidaan asetuksella määrätä, että sellainen sairaaloinen tila, jota tarkoitetaan lain 1 §:n 1 kohdassa, on katsottava ammattitaudiksi, vaikka sen laatua ei ole mainittu lain 2 §:ssä. SosM voi lain 8 §:n nojalla antaa ammattitaudin toteamisen ohjeeksi esimerkkiluettelon 2 §:ssä tarkoitetuista aineista ja tautimuodoista sekä niistä töistä, joissa kokemuksen mukaan näitä tauteja esiintyy, ks. esim. SosMp ohjeista ammattitaudin toteamiseksi 6. 3. 1950/128. Tarkoituksena on ammattitautien luettelon ajan tasalla pitäminen.

Ks. myös merimiesten vuosilomalaki 2. 6. 1939/164, 6 §; vrt. eduskunnan vastaukseen, jossa selvitetään puutarhatuotteen määritelmää (HEs 43/1957 Vp laiksi viljan, perunan ja puutarhatuotteiden varastoinnin edistämiseksi).

⁸⁴ OKa 1943 s. 38 katsoi, että jopa ilman eri valtuutustakin voidaan asetuksella antaa määräyksiä laissa myönnettyjen korvausten hakuajasta siten, että ajan noudattamatta jättäminen aiheuttaa oikeuden menetyksen.

Ks. myös L asuinrakennusten tuotantoon käytettyjen rakennustarvikkeiden hintaan sisältyneen liikevaihtoveron takaisinmaksamisesta 21. 4. 1955/42, 4 §.

Vrt. myös OKa 1955 s. 24 sekä HEs 36/1958 Vp karttoja ja ilmavalokuvia koskevaksi lainsäädännöksi.

6. 5. 1941/304, 1 §:n alku: »Joka rikkoo tai yrittää rikkoa määräyksiä, joita sotatilasta annetun lain 29 §:n tai talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain nojalla on annettu, tuomittakoon, jollei muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, vähintään viiteenkymmeneen päiväsakkoon tai enintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen taikka, jos rikos on sen arvoinen, enintään kolmeksi vuodeksi kuritushuoneeseen ja kansalaisluottamuksensa menettäneeksi.» Delegoidussa lainsäädännössä viitataan rangaistussäännöksiin seuraavasti, VNp kiellosta syöttää vehnää, ruista ja herneitä eläimille 2. 2. 1940/47, 4 §: »Joka rikkoo tähän päätökseen sisältyviä tai sen nojalla annettuja määräyksiä taikka sitä yrittää, rangaistakoon niinkuin laissa sotatilasta on säädetty.»

Menettely johtaa siihen, että rangaistavien tekojen piiri ja tunnusmerkit eivät tule kokonaisuudessaan määräytyksi laissa, vaan ainakin osittain alempiasteisissa säädöksissä. Rikoslaisissa itsessäänkin on säännöksiä, jotka vastaavalla tavalla jättävät rangaistavien tekojen konkretisoinnin alempiasteisten säädösten varaan.⁸⁵ Valtion päämiehellä on entuudestaan ollut toimivaltaa määrätä rangaistuksia antamiensa säädösten rikkomisesta.⁸⁶ Valtuuksien kirjoittaminen yksityiskohtaisesti on usein käytännössä mahdotonta, ja delegoidun lainsäädännön pysymistä valtuuslain puitteissa valvotaan. Rangaistavien tekojen tunnusmerkistöstä määräämisen delegointi on myös siinä määrin vakiintunut menettelytapa, että vaikka se onkin vastoin rikoslainsäädännölle ominaista lakinormin tarkkuutta, sitä olisi kuitenkin pidettävä perustuslain mukaisena.

Monet käytännölliset syyt puhuvat näin ollen po. menettelytavan sallimisen puolesta. Sen hyväksyminen merkitsee, että hallitusmuodon vaatimusta HM:n 6.1 §:ssä turvattujen perusoikeuksien käyttämisestä lain mukaan ei tulkita yhtä tiukasti kuin esim. HM:n 61 §:n vaatimusta veron säätämisestä lailla. Määrääminen rangaistavan teon tunnusmerkistöstä jakaantuu moneen säädöshierarkian osaan ja jopa ministeriön päätöstä alempiasteisiin säädöksiin.⁸⁷ Toisaalta tämä järjestely on muodollisesti moitteeton perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen lakien osalta. Kysymyksen tarkempi selvittely kuuluu pe-

⁸⁵ Ks. RL 34: 12.6, 16.3 ja 18.3; 40: 20 ja 21; 42: 1; 44: 6 ja 9.

⁸⁶ Ks. *Thulin* s. 80.

⁸⁷ Menettelystä ks. *Honkasalo*, Lm 1943 s. 269 ss.

Eri kannoista Saksassa ks. *Fleiner*, Institutionen s. 76 s.

rusoikeuksien tulkinnan yhteyteen ja joudun tässä tutkimuksessa hyväksymään käytännön,⁸⁸ vaikka se mielestäni ansaitsisi tarkemman selvityksen.

Valtion päämiehellä on vanhastaan ollut toimivalta asettaa rangaistusuhka taloudellisen lainsäädännön ja muiden hallinnollisessa järjestyksessä annettujen säädösten rikkomisesta, kuten edellä on mainittu. Tämä toimivalta on säilynyt. Lakivaliokunta lausui mietinnössään 15/1942 Vp (HEs 80/1042 Vp laiksi eräistä poikkeuksellisissa oloissa tehdyistä rikkomuksista määrättävästä rangaistuksesta), että HM:n 28 §:n tai lakiin sisältyvän valtuutuksen nojalla annettuihin asetuksiin on katsottu voitavan sisällyttää rangaistusuhka, jona on ollut sakko tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Valiokunta piti lakiehdotusta tarpeellisena ja katsoi että lailla, jolla presidentti olisi valtuutettu asetuksella määräämään rangaistusuhkaksi vankeutta rikoslain 2 luvun sallima enimmäismäärä, ei muuteta presidentin asetuksenantovallan asiallisia perusteita eikä kysymyksessä ole poikkeus HM:sta. Suuri valiokunta lausui mietinnössään 83/1942 Vp, että ehdotuksen mukaan sen rangaistusuhkan määrä, jota voitaisiin käyttää asetuksen nojalla annettavissa rangaistussäännöksissä, voisi nousta tuntuvasti yli entisen käytännön. Kun lakiehdotus laajensi presidentille hallitusmuodon mukaan kuuluvaa toimivaltaa, se oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kuten tapahtuikin.

Edellä selostetussa tapauksessa ei tehty selvää eroa HM:n 28 §:ään ja erityiseen valtuutukseen perustuvan rangaistuksen määräämisvallan välillä. Erään toisen hallituksen esityksen käsittelystä (HEs 84/1944 Vp laiksi eräiden rikkomusten rankaisemisesta) ilmenee, että HM:n 28 §:ään perustuvalla asetuksella voidaan edelleen määrätä sakkorangaistuksen tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistuksen uhka.

⁸⁸ Tällä kannalla *Merikoski*, Lm 1943 s. 264—267; *sama*, Julkisoikeus II s. 46; *Erich* II s. 218; *Kaira*, Lm 1944 s. 54 s.; Vrt. myös *Castberg* II s. 53—55.

Ks. myös lakivaliokunnan mietintöä 32/1944 Vp (HEs 146/1943 Vp kirjanpito-laiksi). Perustusvaliokunta ei mietinnössään 10/1917 II Vp (HEs 48/1917 II Vp) pitänyt mahdollisena, että rangaistusvalta jätettäisiin kokonaan laissa rajoittamatta, vaan määräsi rangaistuksen sakoksi tai enintään vuodeksi vankeutta.

Tasavallan suojelulakiin perustunut A eräistä valtakuntaa vahingoittaviin painokirjoituksiin kohdistuneista toimenpiteistä 6. 11. 1939/386, 3 §, sisälsi rangaistusuhkaksi asetuksen nojalla annetun määräyksen tai kiellon rikkomisesta sakkoa tai vankeutta. Tasavallan suojelulaki ei sisältänyt minkäänlaista valtuutta rangaistuksen määräämiseen asetuksella, mutta salli poiketa asetuksella henkilökohtaisen vapauden turvasta.

Lailla voidaan tietenkin määrätä rangaistusuhka rikoslain yleisten säännösten puitteissa, mutta rangaistuksen määräämisvallan delegoiminen yli HM:n 28 §:n sallimien rangaistusmäärien erityisellä valtuutuksella muuttaa tasavallan presidentin hallitusmuodon mukaista toimivaltaa ja edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä.

C. Valtuuksien keskinäinen suhde

Toteutettaessa toisen maailmansodan aikana välttämätöntä säännöstelyä havaittiin, että ne maan talouselämän ja väestön toimeentulon turvaamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, joihin voitiin ryhtyä sotatilalain nojalla, eivät olleet riittäviä. Tämän takia annettiin taloudellinen valtalaki, mutta sotatilalakia ei kumottu, vaan molemmat lait olivat voimassa osittain toisensa peittäen. Sotatilalakia sovellettiin taloudellisen valtalain antamisen jälkeen lähinnä sotilaallisten tarpeiden tyydyttämiseksi, mikä olikin sen alkuperäinen tarkoitus.

Taloudellista valtalakia säädettäessä kiinnitettiin huomiota siihen, että sitä sovellettaessa vältettäisiin sekaannusta.⁸⁹ Kun kumpikaan po. laeista ei sisältänyt yksityisiin kansalaisiin suoraan kohdistuvia määräyksiä, vaan viranomaisille annettuja toimivaltuuksia, lakeja voitiin häiriöttä soveltaa yht'aikaa. Eräissä muissakin laeissa oli toisensa peittäviä valtuuksia,⁹⁰ ja monesti delegoituun lainsäädäntöön kuuluva säädös perustui kahteen⁹¹ tai joskus kolmeenkin valtuuttavaan lakiin. Delegoidun lainsäädännön oikeusperuste saattoi myös muuttua siten, että esimerkiksi 5. 12. 1939 annettu asetus tiedotustoiminnan valvonnasta perustui sotatilalakiin, 31. 5. 1940 annettu vastaava asetus tasavallan suojelulakiin.

Valtuuslakien tekniikan kannalta voidaan ajatella, että säädetään laaja-alaisia valtuuslakeja tai lakeja erillisistä kysymyksistä. Taloudel-

⁸⁹ Ks. tarkemmin HEs 157/1940 Vp taloudelliseksi valtalaiksi; *Horelli*, 1941 Vp ptk. s. 284.

⁹⁰ Ks. HEs 54/1941 Vp laiksi hallinnon järjestämisestä sota-aikana; HEs 111/1942 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi, jossa osoitettiin, että ehdotetulla lailla on eri päätarkoitus kuin taloudellisella valtalailla, joten viimeksimainittu ei täyttänyt sääntelyn tarvetta. Ks. myös *Kujalan* ja pääministeri *Kekkosen* erimielisyyttä kahden samaa kysymystä sääntelevän valtuuslain keskinäisestä suhteesta ja voimassaolosta, 1951 Vp ptk. s. 1313 s., s. 1325 ja s. 1328.

⁹¹ Ks. esim. A ulkosalla liikkumisen väliaikaisesta rajoittamisesta 6. 11. 1939/384.

liseen valtalakiin yhdistettiin 1 §:n 5 kohdaksi L kalan ja riistan pyydystämistä ja rauhoitusta koskeviin säännöksiin tehtävistä poikkeuksista 20. 6. 1941/454 (HEs 75/1942 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta), mutta 1940-luvun lopulla taas vastakkainen tendenssi pääsi voitolle ja taloudellisesta valtalasta irroitettiin useita säännöstelyn aloja. Kun säännöstelyjärjestelmää on purettu, joitakin sen osia on otettu pysyväksi tarkoitettuun lainsäädäntöön.

5. DELEGOITU LAINSÄÄDÄNTÖ

A. Suhde valtuuttavaan lakiin

Delegoidun lainsäädännön oikeusperusteena on aina yksi tai useampi valtuuttava laki, joka määrää delegoidun lainsäädännön voimassaoloajan ja sisällön. Delegoitu lainsäädäntö on oikeusperusteestaan siten riippuvainen, että se ei voi tulla voimaan eikä olla kauempaa voimassa kuin valtuutus.⁹² Mikäli delegoidussa lainsäädännössä määrätään

⁹² Ks. samoin talousvaliokunnan mietintö 15/1956 Vp (HEs 56/1956 Vp huumausainelaki); valtiovarainvaliokunnan mietintö 130/1957 Vp (HEs 132/1957 Vp laiksi oikeudesta antaa väliaikaisia määräyksiä valtion menojen suorittamisesta ja niiden maksuajoista). Tarkastaessaan VNp:n ulkomaisen viljan ja viljatuotteiden maahantuonnista 30. 12. 1961/600 eduskunta lausui (1961 Vp asiak III) kiinnittäneensä huomiota VNp:n 1 §:n säännökseen, jonka mukaan eräät siinä mainitut rajoitukset olivat voimassa »toistaiseksi». Kun valtuuttava laki eli L valtion viljavarastosta 30. 12. 1961/595 oli voimassa vain vuoden 1962 loppuun, eduskunta totesi, ettei VNp:n 1 §:n soveltaminen käytetystä sanonnasta huolimatta voinut jatkua yli lain voimassaoloajan. Ks. KHO 1962 II 152 (ään. 4—1): TOA:n 65.1 §:n nojalla valtiovarainministeriö oli antanut päätöksen TOL:n 82 ja 83 §:n mukaan annettavista tiedoista viranomaiselle suoritettavista korvauksista. Vuoden 1960 alusta voimaan tulleen Verotuslain 12. 12. 1958/482 nojalla annettu VerotusA 30. 12. 1959/530 kumosi mm. TOA:n 65 §:n. KHO:n mielestä oli mainitun VvMp:n katsottava samalla lakaneen olemasta voimassa, koska sen voimaan jäämisestä ei ollut erikseen säädetty. Eri mieltä ollut Kilpi katsoi, että VvMp 7. 7. 1959 olisi täytynyt erikseen kumota, ja kun sitä ei ollut erikseen kumottu, se oli voimassa.

Ks. myös Wolff, Ermächtigung s. 221: »Die Ermächtigung wird rechtswirksam, sobald das ermächtigende Gesetz in Kraft tritt... Wann die Ermächtigung endet, ist kein Problem. Sie endet entweder mit dem Ausserkrafttreten der Ermächtigungsbestimmung oder im Falle ihrer Befristung mit Ablauf der Frist.» Fleiner kirjoittaa, Institutionen s. 72 alaviite 15: »Wird das Gesetz aufgehoben, so ist im Zweifel auch der darauf fussenden Verordnung der Boden entzogen.» Ks. myös Jacobi, Rechtsverordnungen s. 254.

erikseen voimassaoloajasta, ei tällaisella säännöksellä saata olla itsenäistä merkitystä, vaan se vain toistaa valtuuttavasta laista ilmenevän säännön.⁹³ Kun uusi laki kumoaa aikaisemman lain, viimeksi mainitun nojalla annetut säädökset kumoutuvat eo ipso. Suomen oikeudessa yleensä uuteen lakiin perustuvalla delegoidulla lainsäädännöllä nimenomaan kumotaan aikaisempaan lakiin perustuvat säädökset tai määrätään ne edelleen olemaan voimassa mikäli se on uuden lain nojalla mahdollista.⁹⁴ Monissa tapauksissa on menty sellaiseen yksityiskohtaisuuteen, että uuden lain voimaantulosäännöksissä kumotaan aikaisempi laki ja tietyt sen nojalla annetut säädökset; todetaan, että tietyt säädökset ovat annettavissa uudenkin lain nojalla ja ovat siksi edelleen voimassa; ja määrätään, että tietyt säädökset, joita ei enää uuden lain perusteella voisi antaa, pysyvät määrätyn ylimenokauden voimassa.⁹⁵

⁹³ Seuraavanlainen säännös, joka sisältyi taloudellisen valtalain 8 §:ään, on ollut erittäin yleinen: »Tämä laki tulee voimaan 9 päivänä toukokuuta 1941, ja se on voimassa vuoden 1942 loppuun, jolloin myös sen nojalla annetut määräykset lakkaavat olemasta voimassa. Asetuksella voidaan kuitenkin määrätä, että lain sekä sen nojalla annettujen määräysten soveltaminen on jo ennen sitä lakkaava.»

⁹⁴ Ks. VNp kahvin, kahvinkorvikkeen, kahvinvastikkeen ja teen säännöstelystä 20. 1. 1944/60, 12 §: »Tämä päätös tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 1944, ja sillä kumotaan sanotusta päivästä lukien valtioneuvoston 20 päivänä marraskuuta 1941 kahvin, kahvinkorvikkeen, kahvinvastikkeen ja teen säännöstelystä antama päätös ja sen nojalla annetut määräykset. Kuitenkin jää kansanhuoltoministeriön 1 päivänä joulukuuta 1941 kahvin ylimmistä myyntihinnoista ja kaupassa sallituista kahvisekoituksista antama päätös, mikäli se koskee kahvia, edelleen voimaan, kunnes kansanhuoltoministeriö ehkä toisin määrää...» Ks. myös VNp viljan säännöstelystä 17. 8. 1944/558, 49 §; VNp hintojen ja maksujen säännöstelystä 15. 3. 1945/259, 11 §.

Sellainen menettely ei ole asianmukaista, että säännöstelyä koskevassa päätöksessä määrätään vain eräät aikaisemmin annetut päätökset soveltuvien osin olemaan edelleen voimassa lausumatta mitään siitä, mitä näihin päätöksiin sisältyviä säännöksiä voimassaoloajan pitentäminen koskee, perustuslakivaliokunnan mietintö 131/1947 Vp ja eduskunnan päätös (tarkastettavana VNp valuutan säännöstelemisestä 29. 4. 1948/341).

⁹⁵ Hyvä esimerkki on L ulkomaankaupan turvaamisesta 30. 12. 1955/549. Ks. myös HEs 5/1957 Vp työturvallisuuslaiksi. Sen mukaan eri työaloja varten vahvistetut aikaisemmat järjestysohjeet tuli toistaiseksi jättää voimaan, mistä lakiin otettiin säännös, koska lain antamisen ja voimaantulon välisenä aikana ei ilmeisesti olisi ehditty uudistaa kaikkia järjestysohjeita. Ks. samoin perustuslakivaliokunnan mietintö 20/1948 Vp (HEs 67/1948 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta) ja kansanhuoltoministeri Toivonen, 1948 Vp ptk. s. 1175 s.

Hallituksen esityksessä 116/1949 Vp laiksi huoneenvuokrien säännöstelystä ehdotettiin, että edellisen lain nojalla annetut säädökset saisivat edelleen olla voimassa, elleivät ne ole uuden lain kanssa ristiriitaisia, koska näin välttyttäisiin

Delegoidun lainsäädännön voimassaolo ja kumoutuminen on näin ollen yleensä yksityiskohtaisesti järjestetty positiivioikeudellisilla säännöksillä eikä tässä suhteessa näytäkään syntyneen epäselvyyksiä.⁹⁶ Toisinaan on annettu delegoitua lainsäädäntöä, jonka oikeusperuste ei ilmene johtolauseesta.⁹⁷ Tällaiset säädökset ovat lakiteknillisesti erittäin huonoja eikä sellaisia saisi antaa, mutta jos niiden oikeusperuste on jostain laista löydettävissä, niitä ei voitane jättää soveltamatta.⁹⁸

vuoden vaihteessa antamasta uudelleen entisten kanssa samansisältöisiä päätöksiä. Ks. myös L eräiden työasiain hallinnon järjestelystä 23. 12. 1958/527, 6 §.

Sillä seikalla, että kumotun lain nojalla annetut säädökset määrätään olemaan voimassa tietyn ajan, ei tietenkään ole sitä merkitystä, että ne olisivat tulleet jollakin tavoin eduskuntalailla vahvistetuksi, *Rekola*, Lausunto 2. 5. 1962.

⁹⁶ Pyrkimyksistä selvytyteen ks. esim. perustuslakivaliokunnan mietintöä 104/1947 Vp (HEs 146/1947 Vp laiksi taloudellisen valtalain muuttamisesta): »Niitä ennen 1 päivää huhtikuuta 1948 annettuja säännöstelymääräyksiä, joiden antamiseen sanotun päivän jälkeen ei enää ole valtuuksia, ei valiokunnan käsityksen mukaan voida määrätä raukeamaan suorastaan laissa, koska tästä aiheutuisi oikeus-epävarmuutta sen vuoksi, että olisi vaikeata todeta, mitkä säännöstelymääräykset ovat edelleen voimassa. Tämän johdosta on asianomaiset viranomaiset velvoitettu määrätyn ajan kuluessa kumoamaan nämä säännökset.»

⁹⁷ Taloudelliseen valtalakiin perustuivat oletettavasti VNp palkanormien määrittämisestä metsätoita varten 29. 10. 1942/848; VNp palkanormien määrittämisestä maataloustoita varten 5. 7. 1943/581; SosMp samasta vuodeksi 1945 30. 5. 1945/532. Toisinaan oikeusperuste ilmenee päätöksistään nimestä, ks. A vuokratirjain rekisteröimisen kuolettamisesta annetun lain soveltamisesta 1. 4. 1938/136. Ks. myös A kansanhuoltoministeriöstä 25. 9. 1939/290.

⁹⁸ *Grundstein* s. 38 selostaa asiaa koskevaa oikeustapausta ja lausuu s. 39: »It is not necessary in Executive Orders that the President identically refers to a statutory provision under which he exercises a power. It is sufficient, if he actually has such power, and exercises it according to some existing statute.»

Tarkastettaessa A:ta velvollisuudesta saapua kuulusteluun asianomaisen viranomaisen luo eräissä asioissa 14. 12. 1944/934 perustuslakivaliokunta mietinnössään 141/1944 Vp samoin kuin eduskunta huomauttivat siitä, että asetuksen 6 §:ään oli otettu sellaisia rangaistussäännöksiä, jotka nojautuivat eräiden rikkomusten rankaisemisesta 10. 11. 1944 annettuun lakiin. Asetus oli kuitenkin sikäli epätäydellinen, että sen johtolauseesta puuttui viittaus po. lakiin. Asetusta ei kuitenkaan tämän takia edes ehdotettu kumottavaksi.

Tarkastettaessa VNp:tä eräistä kahvia koskevista tulleista 11. 1. 1962/28 perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään 34/1961 Vp, että päätöksen johtolause ei muodollisessa suhteessa täysin vastannut hyvän lainsäädäntötavan vaatimuksia.

Tiukempi kanta on *Estlanderilla*, vastalause I perustuslakivaliokunnan mietintöön 112/1941 Vp (kyseessä oli A:n valtion tiedotuslaitoksesta 22. 6. 1941/478 tarkastus). Hänen mukaansa asetus, joka on annettu viittaamalla yksinomaan yhteen määrättyyn erityiseen lainkohtaan, on sisällöltään voitava kokonaisuudessaan perustaa siihen.

Mikäli oikeussääntöjen konkretisoituminen on päässyt niin pitkälle, että lain ja sen nojalla annettujen säädösten perusteella tehdyt määräykset ja päätökset ovat yksittäistapauksellisia, valtuutuksen kumoutuminen ei vaikuta niiden olemassaoloon. Asiassa ei synny epäselvyyttä, jos delegoituun lainsäädäntöön sisältyy erityisiä yksittäistapauksia koskevia sääntöjä.⁹⁹ Monissa tapauksissa kuitenkin lain sanonta ei täysin osoita sen nojalla annettujen säädösten konkretisoitumisen astetta¹⁰⁰ tai säännöksen konkretisoitumisasteen selvittäminen on muutoin vaikeaa kuten esimerkiksi kalastuslainsäädännössä.¹⁰¹

Helsingin kaupungin maistraatti oli 22. 2. 1949 antamallaan, KulkM:n 27. 5. 1949 vahvistamalla päätöksellä rajoittanut moottoriajoneuvon suurimman sallitun nopeuden Helsingin kaupungissa 50 kilometriksi tunnissa. Päätös oli tehty autoasetuksen 30. 4. 1948/349 (34 §) nojalla. Helsingin kaupungin liikennejärjestyksessä ei ollut määräyksiä suurimmasta sallitusta ajonopeudesta. Voimassa olevan tieliikenneasetuksen 4. 10. 1957/331 (29 §) nojalla maistraatilla on edelleen sama oikeus kuin autoasetuksen perusteella rajoittaa kaupunkialueella suurinta sallittua ajonopeutta. N.N., joka oli rangaistusmääräyksen tuomittu 20. 9. 1959 suurimman sallitun ajonopeuden ylittämisestä sakkorangaistukseen, pyy-

⁹⁹ Ks. VNp tupakan säännöstelystä 2. 12. 1943/957, 13 §; VNp väkirehun säännöstelystä 19. 7. 1945/743, 8 §; KHMp puukkojen valmistuksesta ja ylimmistä myyntihinnoista 27. 6. 1944/418, 10 §; L tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin 8. 7. 1961/404, 70.2 §; Metsästyslaki 13. 4. 1962/290, 72 §.

¹⁰⁰ Sana »määräys» ei useinkaan ilmaise, onko kyseessä lainsäädännöllinen taikka hallinnollinen valtuutus, HEs 3/1917 Vp vuoden 1917 elintarvelaiksi s. 4.

Ks. OKa 1952 s. 36: »Näin ollen on katsottava, että lain tultua kumotuksi sen nojalla annetut yleisluontoiset oikeussäännökset ja yleismääräykset, jotka eivät kohdistu kehenkään yksityiseen asianosaiseen, myös ovat lakanneet olemasta voimassa, ellei, niinkuin joskus on tapahtunut, niiden voimaan jäämisestä ole erikseen säädetty. Yksityisiä asianosaisia koskevat hallintotoimet, määräykset, luvat ym. voivat sen sijaan edelleen olla voimassa sen mukaisesti, mitä on katsottava olevan voimassa hallintotoimien lainvoimasta ja lakien taannehtivasta vaikutuksesta»; KHO 1962 II 152 alaviitteen 92 kohdalla.

Ks. myös HEs 119/1962 Vp laiksi rakennuslain 15 §:n muuttamisesta.

¹⁰¹ Ks. HEs 59/1950 Vp kalastuslainsäädännön uudistamisesta s. 2–5; perustuslakivaliokunnan lausunto 28. 4. 1961 n:o 6 (lakialoite 48/1959 Vp).

Uuden lainsäädännön voimaantullessa kumoutuivat esim. MtMp raputautien leviämisen estämiseksi sekä MtMp merilohen, meritaimenen ja merisiian pyynnin kieltämisestä Kemijoen ja Oulujoen vesistöissä ja MtMp muikunpyynnin väliaikaisesta kieltämisestä Ala-Ruokovedessä ja Pohjois-Kallavedessä, kaksi viimeksi mainittua sen takia, että ne poikkesivat uudesta kalastuslaista. Ilman aikarajotusta myönnetty oikeus lohen, siian ja kuhan pyytämiseen niiden rauhoitus-aikana kalanviljelystä varten pysyi voimassa, OKa 1952 s. 36 s.

si oikeuskanslerin toimenpidettä rangaistustuomion purkamiseksi, koska voimassa oleva tieliikennelainsäädäntö oli kumonnut sitä ennen annettu Helsingin kaupungin liikennejärjestyksen sekä maistraatin erityiset määräykset eikä tuomittu rangaistus perustunut lakiin.

Apulaisoikeuskansleri tutki asian ja lausui seuraavaa: »Koska edellä mainitun maistraatin 22 päivänä helmikuuta 1949 antaman päätöksen ei ole katsottava 4 päivänä lokakuuta 1957 annettujen moottoriajoneuvoasetuksen tai tieliikenneasetuksen saman vuoden joulukuun 1 päivänä tapahtuneen voimaan tulon johdosta rauenneen eikä maistraatti ole sanottua päätöstä peruuttanut tai muuttanut, vaan tuohon päätökseen sisältyvän määräyksen, jollaisen antamiseen maistraatilla tieliikenneasetuksen 29 §:nkin nojalla on valta, rikkomisesta johtuvat seuraamukset on määrättävä samoin kuin siinäkin tapauksessa, että päätös olisi annettu tieliikenneasetuksen voimaan tultua, ... kirjoitus ei ole antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.»¹⁰²

Apulaisoikeuskanslerin kantaa tukevat useat käytännölliset perusteet. Jos maistraatin päätös olisi katsottu kumoutuneeksi, olisi ollut odotettavissa ennalta arvaamaton määrä tuomionpurkua koskevia hakeuksia. Maistraatilla oli uusien säädösten perusteella toimivalta antaa samanlainen päätös kuin v. 1949, joten oli vain menetelty käytännöllisesti katsottaessa entisen päätöksen olevan sellaisenaan sovellettavissa. Tämänkaltaisen menettely oli sitäpaitsi yleensä tapana kunnallisessa lainsäädännössä.

Toisaalta voidaan sanoa, että muodollisesti maistraatin v. 1949 antaman päätöksen oikeusperuste oli kumoutunut eikä päätös enää saatanut positiivisen oikeuden mukaan olla voimassa. Se ajatus, että uudessa lainsäädännössä olevaa valtuutta entisen lainsäädännön nojalla annettujen säädösten voimassa pitämiseen käytetään pelkästään implisiittisesti johtaa välttämättä sekaannukseen. Toimivaltaa on käytettävä *expressis verbis*. Vasta tällöin normit tulevat julkaistuiksi ja kansalaisella on mahdollisuus tietää tarkoin, mitä normeja on noudatettava. Po. tapauksessa ei tiellä ollut liikennemerkkiäkään, jonka mukaan nopeus olisi ollut rajoitettu. Päätöksen uudistaminen olisi ollut hyvin yksinkertainen tehtävä, kuten valtion lainsäädännöstä havaitaan. Ky-

¹⁰² OKa 1959 s. 54.

KKO ratkaisi samanlaisen asian, KKO 1960 II 85, samoin kuin apulaisoikeuskansleri. Päätöksestä puuttuvat kuitenkin tältä osin tarkemmat perustelut eikä sitä ole syytä enemmälti käsitellä. Jaoston päätös oli yksimielinen, mutta esittelijä Ailio oli toista mieltä.

seessä ei ollut myöskään yksittäistapaukselliseksi konkretisoitunut normi, vaan lähes puolen miljoonan asukkaan kaupungissa seurattava oikeussääntö.

Eri näkökohtia punnitessani tulen eri tulokseen kuin asiaa käsitelleet viranomaiset ja periaatteellisesti samaan tulokseen kuin KKO:n esittelijä. Oikeusvaltiossa on kansalaisen oikeusvarmuutta koskevat näkökohdat asetettava ensi sijalle. Mikäli samanlainen asia tulisi tuomioistuimessa päätettäväksi, pitäisin pätevänä puolustuksena väitettä, että v. 1949 annetun ja eittämättä normiloogisesti kumoutuneen maistraatin päätöksen edelleen voimassa pitämisestä ei tehty uutta päätöstä, että sen voimassa olosta ei tiedotettu ja että kansalaiselta ei voida vaatia tietoa tällä tavoin voimassa pidetystä normista eikä siis myöskään sen noudattamista.¹⁰³ Valtio ja kunnat voivat oikeusjärjestyksemme mukaan asettaa kansalaisille velvoituksia, mutta viranomaisten on välttämättä noudatettava tiettyjä menettelytapoja velvoituksia asettaessa ja niistä tiedotettaessa, ks. myös s. 218 s.

Delegoidun lainsäädännön sisällön pysyminen myönnettyjen valtuuksien rajoissa on kysymys, joka oikeastaan olisi tarpeen selvittää tässä yhteydessä. Kun po. asiasta saatavissa olevan aineiston riittävän yksityiskohtainen käsittely vaatisi runsaammin tilaa kuin mitä tässä

¹⁰³ Helsingin maistraatti onkin päätöksellään 5. 5. 1962 moottoriajoneuvojen suurimmasta sallitusta nopeudesta Helsingin kaupungissa, joka perustuu 4. 10. 1957 annetun tieliikenneasetuksen 29 §:n 1 momentin a-kohtaan, kumonnut 22. 2. 1949 antamansa päätöksen samoin kuin muut antamansa rajoitukset ja määräykset. Ajonopeus »on siitä lukien, kun ajonopeuden rajoittamista osoittavat liikennemerkit on asetettu paikoilleen», eräin poikkeuksin 50 km tunnissa. Tällä päätöksellä on ajonopeuden sääntely saatettu muodollisesti moitittomalle kanalle.

Tieliikennelain tultua voimaan 1. 12. 1957 ja kunnallisten liikennejärjestys-sääntöjen tultua kumotuiksi ei sen jälkeen ole vahvistettu yhtään paikallista liikennesääntöä. Kokemus tänä aikana on osoittanut, että tällaisia paikallisia sääntöjä ei lainkaan tarvita, kulkulaitosministeri *Kleemola*, 1960 Vp ptk. s. 291. Liikennemerkin merkityksestä normin osoittajana ks. *OKa* 1959 s. 33.

Vuoden 1948 autoasetuksen 34 §:n perusteella lääninhallituksella oli oikeus rajoittaa kauppalassa ajonopeutta. Voimassa olevan vuoden 1957 tieliikenneasetuksen mukaisesti tämä toimivalta kuuluu kauppalassa järjestysoikeudelle. Näyttää siltä, että järjestysoikeudet noudattavat yleensä edelleen lääninhallituksen aikanaan antamia säädöksiä. Kun tässä tapauksessa toimivaltainen viranomainen on muuttunut, olisi vielä suurempi syy kuin tekstissä mainitussa tapauksessa määrätä järjestysoikeuden päätöksellä, että lääninhallituksen antamat säädökset ovat edelleen noudatettavina.

tutkimuksessa on mahdollista sille antaa, pidän tarkoituksenmukaisempana jättää ongelma eri tutkimuksen varaan.

B. Delegoidun lainsäädännön julkaiseminen

Lainsäädäntöön kuuluvan säädöksen yleisyys ei ole useinkaan täydellinen, vaan säädös voi kohdistua asiallisesti, alueellisesti, ajallisesti tai henkilökohtaisesti rajoitettuun osaan kokonaisuudesta. Käytännössä näyttää yleisyyden laajuus vaikuttavan säädöksen julkaisemistapaan. Kokonaisuudessaan yleisen säädöksen julkaisemista asetuskokoelmassa vastaa rajoitetusti yleisen säädöksen julkaiseminen tai saattaminen kansalaisten tietoon jollakin muulla tavalla, millä on asiallisesti riittävä tehokkuus.¹⁰⁴ Onpa yleisyydeltään siinä määrin rajoitettuja säädöksiä, että niitä ei yleisellä tavalla lainkaan julkaista, vaan ne saatetaan muulla tavoin niiden tietoon, joita säädös saattaa koskea.¹⁰⁵ Rajoitetusti yleinen säädös voidaan saattaa asianomaisten tietoon esim. henkilökohtaisella tiedonannolla tai järjestöjen välityksellä. Tällöin on kysymyksessä hallintotoiminta lähenevä säädös. Monissa tapauksissa on yhdistetty useampia tietoonsaattamistapoja. Mikäli säädöstä ei ole julkaistu asetuskokoelmassa, on soveltavan viranomaisen velvollisuutena hankkia muulla tavoin itselleen siitä tieto.

¹⁰⁴ Ks. *Meyer*, *Retsanordninger* s. 269: »Kredsen af de af et cirkulare omfattede adressater maa dog vel kunne blive saa stor eller saa ubestemt, at domstolene vil anse de udstedte retsforeskrifter for anordninger og følgerigt kraeve deres optagelse i lovtidende som en betingelse for anvendelsen.»

Ks. kuitenkin *Honkasalo*, DL 1942 s. 301: »Sitä julkaisemistapaa, joka perustuslaissa on sääntönaisten normien voimaansaattamiselle määrätty, ei voida toisella julkaisutavalla korvata, olipa viimeksimainittu kuinka tehokas tahansa.» Samoin *Hakkila* s. 96; *Tammio* s. 100; *Berlin II* s. 219.

Julkaisemisen tärkeydestä yksilön oikeuksien kannalta ks. myös *Wade*, *Administrative law* s. 264 s.; *Nawiasky* s. 88 s.; *Vedel* s. 11.

¹⁰⁵ Esim VvMp merenkulun edistämiseksi myönnettävistä veronhuojennuksista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta 22. 2. 1954 jätettiin julkaisematta asetuskokoelmassa, koska sen vaikutusala rajoittui tiettyihin oikeussubjekteihin, joille erikseen tiedotettiin asiasta.

Käsiteltäessä HEs 3/1917 Vp vuoden 1917 elintarvelaiksi elintarvevaliokunta katsoi mietinnössään 1/1917 Vp tarpeelliseksi, että delegoidun lainsäädännön julkaisemisesta samalla tavalla kuin asetuksetkin säädetään lailla, jos säädösten vaikutusalueena on kunta tai sitä suurempi alue.

HM:n 20 §:n mukaan laki on julkaistava Suomen asetuskokoelmassa samoin kuin HM:n 28 §:n nojalla myös asetus, jolla tarkoitetaan asetusta ja valtioneuvoston päätöstä.¹⁰⁶ Asetuksessa asetuskokoelmasta julkaisemisvelvollisuutta on laajennettu myös lakien ja asetusten täytäntöönpanomääräyksiin sekä säännelty mahdollisuus julkaista asetuskokoelmassa eräitä muita säännöksiä, joilla on yleisempi merkitys.

Honkasalo tarkastelee eräitä hintojen säännöstelypäätöksiä, joissa ei edellytetä alemmanasteisten säädösten julkaisemista asetuskokoelmassa.¹⁰⁷ Hän katsoo, ettei ole olemassa mitään perustetta, minkä no-

¹⁰⁶ Ks. *Honkasalo*, DL 1942 s. 298 s.; *sama*, Lm 1943 s. 287.

Vrt. VNRatkL 2.1 §.

Kaira, Lm 1944 s. 59 lausuu, että HM:n 20.2 §:ssä ja 28.2 §:ssä olevat lakien ja asetusten julkaisemisjärjestystä koskevat säännökset on tulkittava laajasti tarkoittamaan kaikkien »säädösten» julkaisemista. Säädöksillä *Kaira* tarkoittanee lakien ja asetusten lisäksi »asetuksen luontoisia» valtioneuvoston päätöksiä sekä sellaisia ministeriön päätöksiä, jotka eivät sisällä ainoastaan perustana olevien säädösten täytäntöönpanemista (s. 62). Hallinnollisluontoiset valtioneuvoston päätökset ja täytäntöönpanoa merkitsevät ministeriön päätökset voidaan tarvittaessa julkaista asetuskokoelmassa, ellei toisin ole määrätty.

Kairan kirjoituksen perusajatusta vastaan ei voi esittää huomautuksia: valtioneuvoston päätökset ovat joko yleisiä oikeussääntöjä, jotka HM:n 20 ja 28 §:n sekä VNRatkL:n 2.1 §:n perusteella on julkaistava asetuskokoelmassa, taikka yksittäistapauksellisia ratkaisuja HM:n 40 ja 41 §:n sekä VNRatkL:n 2.2-2.3 §:n nojalla, joiden julkaisemisesta asetuskokoelmassa ei ole nimenomaisia säännöksiä (s. 60), mutta johon ei myöskään ole estettä.

Ministeriön päätös, joka voinee sisältää myös ns. aineellista lainsäädäntöä, on Kairan mukaan julkaistava asetuskokoelmassa, ellei toisin ole säädetty niihin päätöksiin nähden, jotka eivät sisällä itsenäisen vallan käyttämistä. Mielestäni HM ei kuitenkaan sääntele ministeriöiden päätösten julkaisemistapaa, joten po. päätökset voidaan niiden sisällöstä riippumatta julkaista tarkoituksenmukaisimmaksi arvoitellulla tavalla, kunhan se on asiallisesti ainakin yhtä tehokas kuin julkaisu asetuskokoelmassa.

Merikoski, Lm 1943 s. 267 katsoo, ettei ns. rajahintasäännöksiä ole tarpeen julkaista asetuskokoelmassa, antakoonpa ne valtioneuvosto tai ministeriö.

Honkasalo puhuu hieman epäselvästi »ministeriöiden asetuksista», DL 1942 s. 299.

¹⁰⁷ Ks. *Honkasalo*, DL 1942 s. 301 ss.; *sama*, Lm 1943 s. 287 s. Ks. alaviitettä 104. Samalla kannalla lieenee *Rekola*, Lausunto 2.5.1962.

Honkasalo kiinnittää huomiota esim. VN:n päätökseen yleisten tarvikkeiden hintojen säännöstelystä 23.10.1940/573, jonka 8.1-8.2 § kuuluivat: »Edellä 7 §:n nojalla annettu päätös, jolla yleisen tarvikkeen hinta on vahvistettu ja jota ei ole julkaistu asetuskokoelmassa, on joko annettava tiedoksi asianomaisille elinkeinonharjoittajille tai julkaistava niiden kuntien kunnallisilla ilmoitustauluilla, joiden alueella se on voimassa, sekä vähintään yhdessä sanotuille paikkakunnille yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Päätös tulee voimaan, jollei siinä ole myö-

jalla hintasäännöstelyssä voitaisiin poiketa siitä yleisestä järjestyksestä, missä »sääntönäiset normit» eli »yleiset normit» on perustuslain mukaan saatettava voimaan.

Asianosainen saa henkilökohtaisen tiedon¹⁰⁸ lainkäyttötoimesta siten, että häntä on ennen asian ratkaisemista tuomioistuimessa kuultava ja päätös toimitetaan hänelle henkilökohtaisesti. Sama koskee pääsääntönä myös tavallista hallintomenettelyä, joskin säännöstä on poikkeuksia varsinkin ns. hallinnollisissa massatoimissa. Edellä on osoitettu, että

hempää ajankohtaa määrätty, heti kuin se on asianomaiselle tiedoksi annettu, mutta muuten toisena päivänä sen jälkeen kuin se on sanotuin tavoin julkaistu.

Päätöksen tulee olla yleisön nähtävänä kansanhuoltotoimistossa. Siinä voidaan myöskin määrätä, että se on pidettävä kysymyksessä olevia tarvikkeita myyvissä liikkeissä yleisön nähtävänä...

Pykälässä tarkoitetaan kansanhuoltoministeriön koko maata tai joitakin paikkakuntia varten vahvistamia ylimpiä hintoja sekä kansanhuoltolautakunnan alueellaan tai osalla aluetta noudatettavaksi vahvistamia ylimpiä vähittäiskauppahintoja.

Honkasalon tarkoittama julkaisumenettely on ollut varsin yleistä. Muista samanlaatuisista päätöksistä ks. *Kaira*, Lm 1944 s. 50 alaviite 1.

VNp yleisistä kansanhuoltoon koskevista säännöstelymääräyksistä 24. 4. 1942/344, 56 § määräsi, että kansanhuoltolautakunnan päätös, jota ei annettu hakemuksen johdosta, oli annettava tiedoksi yleisesti tai todisteellisella tiedonannolla erikseen niille, joita asia koski. Yleinen tiedoksisaattaminen tapahtui niin, että päätös pidettiin voimassaoloajan kansanhuoltotoimistossa yleisön nähtävänä ja siitä julkaistiin tiedoksianto vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Lautakunta voi tämän ohella toimittaa päätöksen niiden tiedoksi, joiden elinkeinotoimintaa se koski. Kun lautakunnan päätös oli annettu erikseen tiedoksi, katsottiin sen tulleen ko. henkilön osalta noudatettavaksi. Kun lautakunnan päätös oli pantu nähtäväksi ja siitä julkaistu tiedoksianto, katsottiin sen tulleen lautakunnan toimialueella yleisesti noudatettavaksi. Tarpeen vaatiessa lautakunta voi määrätä, että niiden, joiden elinkeinotoimintaa päätös koskee, on pidettävä se tai tiedoksianto yleisön nähtävänä.

Päätöksen julkaisuuteen saattamisesta ks. A ulkosalla liikkumisen väliaikaisesta rajoittamisesta 6. 11. 1939/384, 1.2 § («niinkuin julkisten kuulutusten tiedoksiantamisesta on säädetty sekä muulla lääninhallituksen sopivaksi katsomalla tavalla»); KHMp, joka sisältää tarkempia määräyksiä sokerin säännöstelystä 31. 1. 1944/87, 4 § ja KHMp radioputkien säännöstelystä 21. 9. 1944/630, 10 § (KHM:n kiertokirjeellä tai kussakin tapauksessa erikseen); KHMp kenttäsiirkelisahojen sahausmaksuista 18. 2. 1948/150, 13 § ja KHMp ravitsemisliikkeiden hinnastosta 27. 2. 1948/159, 9 § (päätös on pidettävä liiketoimipaikassa sopivalla tavalla yleisön nähtävänä); Hinnantasauslaki 30. 12. 1957/442, 16.1 § (julkaistaan virallisessa lehdessä). Ks. myös VNp poltto- ja rullapuun sekä kuituhaavan enimmäishinnoista 12. 7. 1945/742, 23 ja 29 §; Puolustusvoimain Ylipäällikön Julistus n:o 3 valaistuksen säännöstelystä 23. 7. 1941/567, joka perustui asetukseen 553/1941.

¹⁰⁸ Ks. *Wrede* s. 396; *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 100 ss. ja s. 130 s.

yleiset säädökset on julkaistava ennen kuin ne tulevat voimaan. Suomen oikeudessa kokonaisuudessaan on siis ainakin pääsääntönä ja monissa päätösrhythmissä poikkeuksetta noudatettavana sääntönä, että kansalaista kuullaan ennen yksittäistapauksellisen normin antamista ja annetaan hänelle siitä tieto ratkaisun jälkeen. Yleisestä normista on tarjottava tilaisuus päästä perille ennen sen voimaantuloa.

Honkasalo lausuu, että »yksityinen todisteellinen tiedoitus, jollaista eräässä tapauksessa on ministeriön antamiin normeihin käytetty, ei voi antaa normeille sitovaisuutta edes siihen adressaattiin nähden, jolle tiedoittaminen on tapahtunut.»¹⁰⁹ Tällä Honkasalo ei tarkoittane niin pitkälle konkretisoitunutta oikeusnormia, että valtion viranomainen on antanut yksittäistapauksellisen tiedonannon erikseen niille, joita normi koskee, vaan esim. sitä, että kansanhuoltoministeriö on Suomen Sahanomistajayhdistyksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen vahvistanut kotimaassa myytävien sahatavaroiden ylimmät tukkumyyntihinnat ja hinnoitteluperusteet sekä saattanut ne vain kirjelmillä mainitun yhdistyksen tietoon (KHMP 5. 4. 1941 ja 31. 1. 1942).

Honkasalo katsoo näin ollen, että HM:n 20 ja 28 §:ssä tarkoitetaan ainoastaan lakia, asetusta ja valtioneuvoston päätöstä; valtioneuvostotermillä tarkoitetaan kuitenkin myös ministeriötä.¹¹⁰ Mainitut HM:n säännökset eivät hänen mukaansa ole voimassa hierarkkisesti alempiin, varsinaisiin legiislatiivisiin orgaaneihin kuulumattomien toimielinten antamiin säännöksiin nähden. Tulkintavaikeudet keskittyvät valtioneuvoston sanan tulkittamiseen myös ministeriötä koskevaksi, koska ministeriön päätöstä hierarkkisesti korkeammat säädökset on kiistatta julkaistava asetuskokoelmassa ja sitä hierarkkisesti alempia ei Honkasalokaan vaadi asetuskokoelmassa julkaistaviksi.

Asetuksessa Suomen asetuskokoelmasta 30. 12. 1932/373, 1 §, määrätään kokoelmassa julkaistavaksi sellaiset ministeriön päätökset, jotka sisältävät lain ja asetusten täytäntöönpanomääräyksiä. Muu ministeriön päätös, jolla on yleisempi merkitys, voidaan ministeriön määräyksestä julkaista asetuskokoelmassa. Sisäasiainministeriön antamat poliisisäännökset on julkaistava asetuskokoelmassa (A sisäasiainministeriöstä 23. 8. 1963/413, 22 §). Lääninhallituksen antamat poliisimääräykset on saatettava tiedoksi julkisella kuulutuksella (A lääninhallituk-

¹⁰⁹ Honkasalo, Lm 41 (1943) s. 288.

¹¹⁰ Ks. Honkasalo, DL 1942 s. 299 s.; sama, Lm 41 (1943) s. 287 s. Käytäntö oli toisella kannalla, Kaira, Lm 1944 s. 52 ss.

sesta 29. 4. 1955/188, 13 §).¹¹¹ Nimismiehen antama poliisimääräys on ilmoitettava ajoissa niille, joita asia koskee, tiedoksipanolle tai kuuluttamalla taikka pakottavissa tapauksissa jäävittömään todistajain kautta tahi muulla sopivalla tavalla (JS Suomenmaan kruununnimismiehille 28. 11. 1898, 11 §). Kunnallissäännöt on saatettava yleisön tiedoksi sillä tavalla kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan (KunL 13 §). Julkisista kuulutuksista annettu laki (2. 2. 1925/34) antaa ainoastaan täydentäviä määräyksiä lakien, asetusten, valtioneuvoston päätösten ja muiden lakikokoelmassa jo julkaistujen yleisten säännösten julkipanosta.

Mainitut säädökset, joiden perustuslainmukaisuudesta ei liene herännyt epäilyksiä, osoittavat, että lainsäädännön julkaisemistapa on riippuvainen säädöksen alueellisesta ja henkilöllisestä soveltamisalasta. Tiettyä hierarkkista korkeutta oleville säädöksille hallitusmuodossa määrätty julkaisemistapa ei ole tarkoitettu seurattavaksi hierarkian alemmissa portaissa, joissa voidaan käyttää toisia, tehokkuudeltaan asiallisesti ehkä parempiakin julkaisutapoja. Pääasia on, että käytetyillä julkaisutavalla saadaan säädös tiedotetuksi niille, joita se tulee koskemaan, sekä että julkaiseminen tapahtuu viranomaisen auktoriteetin nojalla.¹¹² Honkasalon arvostelemissa ministeriön päätöksen julkaisutavoissa saattaa olla huomautettavaa;¹¹³ eri julkaisutapoja ja niiden tar-

¹¹¹ Vastaavat pykälät olivat myös aikaisemmissa sisäasiainministeriötä ja lääninhallitusta koskevissa säädöksissä, ks. A sisäasiainministeriöstä 22. 11. 1935/357, 4 § ja A lääninhallituksesta 12. 2. 1937/85, 14 §.

¹¹² Samoin *Kastari*, DL 1961 s. 83 s.; *Kaira*, Lm 1944 s. 64. Ks. myös s. 635 ja 263.

¹¹³ Ks. *Honkasalo*, DL 1942 s. 305 s.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 67/1946 Vp ja sen mukaan annetussa eduskunnan vastauksessa 27. 9. 1946 tutkittiin VNp rakennusluontoisten töiden säännöstelystä 22. 8. 1946/638. Eduskunta huomautti, että tarkoitettu VNp oli sanamuodoltaan tiukka, mutta sitä ei käytännössä sovellettu sananmukaisesti, vaan täytäntöönpanosta huolehtiville viranomaisille oli annettu ohjeita lievenmästä tulokinnasta. Päätökseen sisältyvien määräysten rikkomisesta oli joka tapauksessa säädetty ankarat oikeudelliset seuraamukset, joiden uhan alaiseksi joutui sellainenkin toiminta, mikä annettujen ohjeiden mukaan oli käytännössä sallittua. Kun lievennyksiä sisältäviä ohjeita ei julkaistu, rakennusten korjaustöitä suorittavien samoin kuin tuomioistuinten oli vaikea hankkia niistä tarkkoja tietoja. Eduskunta edellytti, että sen esittämät huomautukset otetaan varteen.

SosMp kunnallisten ja yksityisten kasvatuslaitosten sekä tylysämielisten hoitolaitosten omien rakennusten vuokra-arvon määräämisperusteista 27. 1. 1944/98 muutettiin SosMp:llä 2. 1. 1952 ja 19. 11. 1952 julkaisematta näitä päätöksiä asetuskokoelmassa. Samoin muutettiin SosMp eräiden kuntien sosiaalihuollon hallintoa koskevan tiedonannon julkaisemisesta 8. 2. 1954/42 asetuskokoelmassa julkaisematta

koituksenmukaisuutta keskenään vertailtaessa sekä julkaisumenettelyä parannettaessa on Honkasalon esittämällä näkökohdilla suuri merkitys.

Mitä erityisesti tulee ministeriön päätöksen julkaisemiseen, ei HM:n 28 §:ssä olevaa valtioneuvoston päätös-termiä ole yleensä tulkittu niin, että siinä olisi kysymys myös ministeriön päätöksistä (s. 418). Valtuuslakien nojalla annettuja säädöksiä tarkastaessaan eduskunta on nimenomaan huomauttanut, että ministeriön päätökset eivät joudu sen tarkastettavaksi, vaikkakin valtioneuvoston päätökset joutuvat.¹¹⁴ Tätä menettelyä eduskunta ei ole kuitenkaan pitänyt perustuslainvastaisena, vaan epätarkoituksenmukaisena. HM:n 20 ja 28 § tarkoittavat näin ollen ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnossaan antamia tai hierarkkisesti korkeampia säädöksiä eikä mainituista pykälistä ole luettavissa yleistä sääntöä siitä, miten tällaista valtioneuvoston päätöstä hierarkkisesti alempi lainsäädäntö olisi julkaistava. Edellä selostettua kansanhuoltoministeriön tai muun ministeriön päätösten julkaisemistapaa ei ole pidettävä perustuslain vastaisena.

C. Mille viranomaisille lainsäädäntövaltaa delegoidaan

Lainsäädännöllistä toimivaltaa on valtuuslaeissa delegoitu etupäässä asetuksella tai valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävällä päätöksellä käytettäväksi. Joissakin tapauksissa valtuus on myönnetty suoraan ministeriölle, ks. esim. lakia polttopuun saannin turvaamisesta 21. 6. 1940/313, jossa valtuus annettiin KHM:lle (vrt. lakiin 325/1945). Jos valtuuttava laki ei ole valtuuslaki, delegointia ministeriölle näyttää tapahtuneen hieman useammin, ks. esim. liikevaihtoverolakia 3. 1. 1941/6, 58 §, ja lakia toisesta omaisuudenluovutusverosta 5. 5. 1945/394, 28 §. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyssä laissa helposti leviävien eläintautien vastustamisesta 16. 2. 1960/488 delegointi tapahtui suoraan maatalousministeriön eläinlääkintöosastolle (ks. s. 584). A valaistuksen säännöstelyä koskevien määräysten antamisesta 15. 7.

SosMp:llä 30. 3. 1957. Kummassakin tapauksessa on kysymyksessä viranomaisille osoitettu oikeusnormi, joten säädösten julkaisemistavan vaihtelu ei liene aiheuttanut asiallisia erehdyksiä, mutta yleensä ja varsinkin suoraan kansalaisille osoitettujen normien julkaisemisessa olisi varottava asetuskokoelmassa julkaistun normin muuttamista, kumoamista taikka korvaamista jollain muulla tavalla julkaistulla oikeusnormilla.

¹¹⁴ Ks. s. 634 s.

1941/553 delegoi sotatilalain 10.2 §:ssä asetuksella käytettäväksi määrätyn toimivallan puolustusvoimain ylipäällikölle.¹¹⁵

Useissa tapauksissa eduskunta on osoittanut pitävänsä asianmuksena ja/tai parempana, että delegointi tapahtuu korkeammanasteiselle viranomaiselle kuin alunperin oli ehdotettu.¹¹⁶ — Sellaisiakin tapauksia on toisaalta esiintynyt, joissa eduskunta on osoittanut, että ehdotettu sääntely lakitasolla ei ole lainkaan tarpeen. — Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 14. 1. 1958 n:o 9 (HEs 132/1957 Vp laiksi oikeudesta antaa väliaikaisia määräyksiä valtion menojen suorittamisesta ja niiden maksuajoista), että hallitusmuodon periaatteiden mukaan ei ollut luovuttava ministeriölle »niin laajaa aineellista lainsäädäntövaltaa kuin mihin ehdotus ainakin sanamuotonsa mukaan antaa mahdollisuudet.»¹¹⁷ Tästäkin syystä ehdotus oli valiokunnan mielestä

¹¹⁵ Tässä yhteydessä ei tekstissä mainittua tapausta lukuunottamatta puututa subdelegointiin. Tekstissä mainitun subdelegoinnin sallittavuudesta ks. s. 495.

¹¹⁶ Ks. eduskunnan vastaus (HEs 10/1956 Vp laiksi hintatason turvaamisesta annetun lain muuttamisesta); perustuslakivaliokunnan mietintö 46/1955 Vp (HEs 144/1955 Vp laiksi kuntien velvollisuudesta huolehtia eräistä hintojen alentamisen ja hintapoliittisten tukitoimenpiteiden hoitamiseen liittyvistä tehtävistä); talousvaliokunnan mietintö 15/1956 Vp (HEs huumausainelainsäädäntöä koskeista muutoksista); perustuslakivaliokunnan mietintö 119/1942 Vp (HEs 144/1942 Vp sotatilalain muuttamisesta) — Asetusta oli muutettava niin, että lopullinen päätös siinä tarkoitetuista toimenpiteistä tulee tehtäväksi VN:n yleisistunnossa, perustuslakivaliokunnan mietintö 43/1946 Vp (tarkastettavana A henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta... 5. 1. 1946/7).

¹¹⁷ Esityksen asiapykälät kuuluivat seuraavasti:

» 1 §. Valtion maksuvalmiuden sitä vaatiessa voidaan, sen estämättä, mitä laissa tai asetuksessa on säädetty, asetuksella antaa valtiovarainministeriölle oikeus antaa uusia määräyksiä valtion menojen suorittamisesta ja niiden maksuajoista, mikäli meno ei ole vielä erääntynyt maksettavaksi.

Tämän lain nojalla voidaan valtion menon suorittaminen lykätä enintään kolmen kuukauden ajaksi.

2 §. Tämä laki ei koske valtionvelasta aiheutuvien kuoletusten, korkojen ja indeksihyvitysten suorittamista eikä myöskään muita sellaisia menoja, joihin valtio sopimuksen perusteella on sitoutunut. Niin ikään tämä laki ei koske menoja, jotka valtion lain, asetuksen tai sopimuksen perusteella on suoritettava postisäästöpankille. Myöskään ei tätä lakia sovelleta tuomioistuimen päätökseen perustuvaan ja siihen verrattavaan suoritukseen eikä valtion varoista suoritettavaan palkkaukseen ja eläkkeeseen. — Laki olisi ollut voimassa v. 1958 lokakuun loppuun. Se hyväksyttiin vain lepäämään jätettäväksi eikä tullut lopullisesti hyväksytyksi.

Esitys olisi antanut toimivaltaa sekä presidentille että valtiovarainministeriölle. Edellinen olisi harkinnut, milloin ja missä laajuudessa lain sisältämiä toimivaltuuksia olisi voitu käyttää, jälkimmäinen olisi vuorostaan käyttänyt toimivaltuuksia.

käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Jos kuitenkin ehdotusta olisi muutettu siten, että lykkäysvaltuus olisi uskottu yksistään asetus- teitse käytettäväksi, ehdotus olisi ollut ainakin tältä osin käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lausunnosta käy selkeästi ilmi, että valiokunnan mielestä lainsäädäntövaltaa voidaan delegoida muillekin kuin hallitusmuodossa edellytetyille valtion lainsäädäntöelimille.¹¹⁸ Delegoinnin rajat määräytyvät näin ollen ensi sijassa aineellisin eikä muodollisin perustein. Valiokunta ei kuitenkaan ryhtynyt etsimään yleistä sääntöä delegoinnin rajaamiseksi eikä antanut esillä olevassa yksittäistapauksessa sellaista lausuntoa, jolla saattaisi tässä mielessä olla yleisempää merkitystä. Hallituksen esitystä on lähinnä pidettävä vain yksittäistapauksellisenä esimerkkinä siitä, millainen delegaatio ministeriölle on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan suoritettava perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kun lausunnossa viitataan hallitusmuodon periaatteisiin, tarkoitettaneen lähinnä HM:n 28 §:n tulkintaa.

HEs 152/1944 Vp laiksi puun saannin turvaamisesta esitettiin käsiteltäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska se puuttui yksityiseen omistusoikeuteen. Käsittelyjärjestyksen johdosta olisi ministeriön lainsäädännöllistä toimivaltaa voitu lisätä perustuslain määräysten estämättä. Ministeriölle ehdotettiinkin runsaasti lainsäädännöllisiä tehtäviä, joista hallitus lausui esityksessään (s. 5) seuraavaa: »Kansanhuoltoministeriöllä lakiehdotuksen mukaan olevat säännöstelyvaltuudet käsittävät vallan sopivin keinoin säännöstellä käyttöpuun ja

¹¹⁸ Joissakin tapauksissa on valtion hallintokoneiston ulkopuolisille toimielimille myönnetty tiettyjä toimivaltuuksia lainsäädäntövaltaa delegoitaessa, mutta eduskunta on yleensä suhtautunut torjuvasti edes soveltamisajan alkamista tai lausuntoa koskevien tehtävien uskomiseen muille kuin keskushallinnon ylimmille viranomaisille. Käsiteltäessä HEs 84/1932 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi eduskunta ei hyväksynyt ehdotusta, jonka mukaan valtioneuvoston asettamaa kauppasopimuskomiteaa tulisi ainakin kuulla ennen asetuksen antamista, ks. *Cajander* vastalause II valtiovarainvaliokunnan mietintöön 65/1932 Vp; *Huittinen*, 1932 Vp ptk. s. 1901; *Hänninen*, sama s. 2095; toisin ulkoasiainvaliokunnan lausunto 17.11.1932 n:o 2. Vrt. kuitenkin lakiin luottoehdoista vähittäismaksukaupassa 21.12.1962/622, 1.2 §.

Lausunnossaan 7.5.1957 n:o 4 (HEs 23/1957 Vp laiksi rahalaitoksen kassavarannon väliaikaisesta määrittämisestä) perustuslakivaliokunta totesi, että oikeussääntöjen (a) antamisvallan uskominen Suomen Pankille voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

puutuotteiden tuotantoa, kauppaa ynnä muuta hankintaa ja luovutusta sekä maahan tuontia, kulutusta, hallussapitoa, hintoja ja laatua.»

Perustuslakivaliokunta esitti mietinnössään 153/1944 Vp ministeriölle ehdotetun lainsäädäntövallan laajuuden tarkoituksenmukaisuuden arvostelua, mihin kutoutui myös oikeudellisia piirteitä. Valiokunta lausui mm. seuraavaa: »Kun valtion viranomaiset tulisivat lakiehdotuksen mukaan saamaan varsin laajoja säännöstelyvaltuuksia, olisi perustuslakivaliokunnan mielestä laissa määrättävä, että valtuuksiin perustuvien yleisluntoisten määräysten antaminen kuuluisi, yhdenmukaisesti taloudelliseen valtalakiin nojautuvassa menettelyssä noudatettujen periaatteiden kanssa, valtioneuvostolle kokonaisuudessaan.» Tämän suuntaiset muutokset eivät kuitenkaan saisi johtaa siihen, että valtioneuvosto kokonaisuudessaan joutuisi käsittelemään lain yksityiskohtaista soveltamista, minkä takia valiokunta ehdotti määrättäväksi, että valtioneuvostolla olisi oikeus siirtää sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä päätöksellään kansanhuoltoministeriölle eräitä poikkeuksia lukuunottamatta. Poikkeukset koskivat eräiden yleisten säännösten antamista. Niiden joukossa oli määräys, että ministeriölle ei voitaisi siirtää toimivaltaa antaa säännöksiä, jotka vaativat eduskunnan myötävaikutusta hallitusmuodon mukaan. Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja *Lehtonen* lausui täysistunnossa: »Taloudellisen valtalain alaan kuuluvissa asioissa valtioneuvosto eikä ministeriö on aina antanut päätöksen sellaisissa tapauksissa, jotka on ollut eduskuntaan alistettava... Ministeriö ei voi olla oikea elin ratkaisemaan asioita, jotka hallitusmuodon mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan tai muuten vaativat eduskunnan suostumuksen.»¹¹⁹ Huolimatta kulkulaitosministeri *Vuoren*¹²⁰ vaatimuksista tämän kohdan poistamiseksi eduskunta hyväksyi tarkoitettun kohdan perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisena, L puun saannin turvaamisesta 14. 4. 1945/325, 46 §. Valiokunnan tiukan tuntuinen kanta lienee rajoitettava koskemaan ainoastaan valtuuslakeja eikä sen ole katsottava estävän lainsäädäntövallan delegoimista ministeriöille sellaisissa laeissa, joissa on kysymys eduskunnalle perustuslakien mukaan kuuluvasta toimivallasta suorittaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä lainsäädännöllisen toimivallan jakoa ja yksilöimistä eri viranomaisten kesken. Vrt. myös kohtaan VII. 6. B.

Myös täytäntöönpano- ja soveltamissäädösten hierarkkiseen korkeuteen on toisinaan kiinnitetty huomiota. Lakivaliokunta lausui mie-

¹¹⁹ 1944 Vp ptk. s. 1573.

¹²⁰ Ks. 1944 Vp ptk. s. 1565 s. ja s. 1575.

tinnössään 4/1962 Vp (HEs 27/1962 Vp laiksi luottoehdoista vähittäismaksukaupassa), että tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta voivat tulla sisältämään esim. ulosottomiehiä välittömästi koskevia säännöksiä. Tämän takia valiokunta piti asianmukaisena, että mainitut määräykset antaa kauppa- ja teollisuusministeriön asemesta valtioneuvosto.

6. SUBDELEGAATIO

A. Teoreettiset lähtökohdat

Subdelegaatiota koskevat oikeudelliset ongelmat keskittyvät seuraaviin kysymyksiin:

— onko subdelegaatio oikeudellisesti sallittua ilman laissa olevaa nimenomaista valtuutusta, sekä siitä riippumatta, miten tähän kysymykseen vastataan,

— onko lainsäädännöllisen toimivallan kokonaissubdelegaatio sallittavissa.

Edellä on suhtauduttu kielteisesti kysymykseen, voiko tasavallan presidentti hallitusmuotoon perustuvan toimivaltansa nojalla delegoida hänelle HM:n 28 §:n perusteella kuuluvaa lainsäädäntövaltaa,¹²¹ mutta hänen delegoidessaan alkuperäistä lainsäädännöllistä toimivaltaansa VNRatkL:n nojalla tulee myös subdelegaatio mahdolliseksi. Mitä tulee lakien täytäntöönpanoa varten HM:n 28 §:n tai laissa olevan säännöksen perusteella käytettävästä toimivallasta, ei tämän subdelegaatio tule kysymykseen siitä syystä, että täytäntöönpanosäädöksen

¹²¹ *Keisarillisen majesteetin armollinen esitys*, 17 §, kuului: »Päätösvalan sellaisissa asioissa, jotka 11 ja 16 §:ssä mainitaan, voi Keisari ja Suuriruhtinas enemmän tai vähemmän laajalti siirtää Senaatille». Esityksen perusteluissa s. 4 lausuttiin, että tämä periaate ei ole sisällykseltään uusi. Siirto olisi voinut koskea myös 11 §:ssä tarkoitettua taloudellista lainsäädäntövaltaa.

Siitä, ettei tarkoitettua nimenomaista säännöstä ole otettu nykyisin voimassa olevaan hallitusmuotoon, ei voitane tehdä mitään johtopäätöksiä sen enempää HM:n 28 §:ään perustuvan lainsäädäntövallan delegoinnin puolesta kuin sitä vastaan.

Erich, *Kompetensfördelning* s. 43 käsittelee asiaa, mutta hänen esimerkkinsä koskevat ainoastaan lakiin sisältyvän valtuuden edelleen delegointia.

Uotila s. 173 kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että presidentti voi HM:n 28 §:n nojalla antaa organisaatioasetuksia. Hän lausuu, että tällaisen organisaatiovallan ainakin osittainen delegointi valtioneuvostolle, ministeriöille jne. on käytännössä täysin vakiintunut.

antaminen ei laisinkaan merkitse lainsäädäntövallan delegaatiota. Tämä peruste on tietenkin muodollinen, mutta asiallisestikaan tarkastellen ei täytäntöönpanosäädöksessä oleva määräys täytäntöönpanotehtävien edelleen siirtämisestä voi ainakaan tavanomaisessa tapauksessa olla mielenkiintoinen lainsäädäntövallan delegaation kannalta.

Ne tapaukset, joissa subdelegaatio voi lähinnä tulla kysymykseen, ovat seuraavat:

— tasavallan presidentti siirtää asetuksella lailla saamaansa taikka lailla delegoitavaksi sallittua lainsäädännöllistä toimivaltaa edelleen VNp:llä tai Minp:llä käytettäväksi;

— valtioneuvosto siirtää lailla tai asetuksella saamaansa lainsäädännöllistä toimivaltaa Minp:llä käytettäväksi.

Poikkeuksellisissa tapauksissa on jokin ministeriötä alemmanasteinen hallintoviranomainen tai ministeriön osasto saanut subdelegaatiolla ministeriöltä tai muulla tavoin lainsäädännöllistä toimivaltaa käytettäväkseen.¹²²

Ulkomailla subdelegaatiota on monissa tapauksissa tarkasteltu delegatus non potest delegari-maksiimin valossa. Suomalaisessa oikeusjärjestyksessä ei sanottua maksiimia tunneta,¹²³ vaan kysymystä on tutkittava seuraavalta kannalta: onko ja millä edellytyksillä sekä missä määrin lainsäädännöllisen valtuutuksen saajalla toimivaltaa delegoida sitä lainsäädännöllistä toimivaltaa, jonka on itse saanut?

Pelkästään säädösten hierarkian kannalta tarkastellen vastauksen antaminen kysymykseen ei ole vaikea. Toimivalta säädösten antamiseen on annettu tietyille viranomaiselle. Jos toimivaltaa ilman valtuutuksen antajan myönnytystä subdelegoidaan, se siirtyy toiselle viranomaiselle kuin valtuutuksen antaja on määrännyt. Alemman viranomaisen kokoonpano, hierarkkinen asema, mahdollisesti myös sen antamien säädösten julkaisutapa ja monet muut asiat ovat erilaiset kuin lainsäätäjällä on määrännyt. Organisaatiota ja toimivaltaa koskeva säännös on yleensä tulkittava tiukasti eikä liene mitään erityistä syytä, minkä takia yleisestä tiukasta kannasta näissä asioissa olisi tässä tapauksessa luovuttava. Valtuuslakien osalta näyttää vielä eräs syy puhuvan subdelegaatiota vastaan. Jos toimivalta on annettu asetuksella

¹²² Tällaista tapahtui taloudellisen valtalain, hinnantasausrahastosta annetun lain 22.12.1944/972 ym. lakien perusteella. Kysymystä voidaan tarkastella myös ministeriön sisäisenä toimivallanjakona. Ks. *Kastari*, DL 1961 s. 71, 79 ja 86; *Kaira*, Lm 1944 s. 56.

¹²³ Ks. *Uotila* s. 89 ja siinä oleva alaviite 42.

tai valtioneuvoston päätöksellä käytettäväksi, tällaiset säädökset joutuvat eduskunnan tarkastettaviksi. Ministeriön päätöksiä sen sijaan ei tarkasteta, koska valtuuslaissa ei siitä määrätä (s. 634 s.).¹²⁴ Ulkomailla on II maailmansodan jälkeen subdelegaation mahdollisuuksia voimakkaasti vähennetty (s. 223 s.). Säädösten hierarkian kannalta ei siis subdelegatio ilman erityistä määräystä valtuuttavassa säännöksessä ole sallittu.¹²⁵

Toisaalta eräät tutkijat toteavat, että subdelegaatiota esiintyy käytännössä ja heidän kantansa saattaisi merkitä, että subdelegaatio olisi sallittavissa ilman nimenomaista valtuutustakin.¹²⁶ He eivät kuitenkaan

¹²⁴ Ks. alaviitettä VIII 13. On yleisen käytännön mukaista, että valtuuttavassa laissa oleva lausuma valtioneuvostosta on tulkittu tarkoittamaan ainoastaan valtioneuvoston yleisistuntoa. Tuntuu epätarkoituksenmukaiselta, että tulkinna on annettu johtaa käytäntöä ja valiteltu tarkastusmahdollisuuksien vähäisyyttä, mutta ei ole muutettu valtuuslakeja tarkastusta koskevalta kohdalta. VIII luvussa olen kuitenkin viitannut siihen, että eduskunnan tarkastuskoneisto ei ilmeisesti olisi voinut tarkastaa delegoitua lainsäädäntöä laajemmalti kuin asetuksia ja valtioneuvoston päätöksiä myöten.

¹²⁵ Tämän periaatteen on lausunut selkeästi Klein, Übertragung s. 86: Jos toimivalta perustuu ylemmänasteiseen oikeusnormiin kuin mistä valtuutuksen saaja kykenee määräämään, osaakaan valtuutuksella saadusta toimivallasta ei saa siirtää edelleen, ellei po. ylemmänasteinen oikeusnormi sitä nimenomaisesti salli tai tarkoita. Ks. myös Triepel, Delegation s. 126.

Samalla kannalla Rekola, lausunto 2.5.1962: Subdelegaatio-oikeutta ei voida presumoida, ellei siitä ole nimenomaista määräystä alkuperäisessä laissa; Jansson, Grundlagsutskottets funktioner s. 226: subdelegaatio merkitsee implisiittisesti valtuuslain muutosta ja sen voi vain eduskunta tehdä; Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 12; Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 8 s.

Välittävällä kannalla on A. K. Ikkala, Lm 1956 s. 747 s. Hän katsoo, että viranomaisen, jolle oikeussääntöjen antaminen on uskottu, tulee itse antaa ainakin sellaiset säännökset, jotka muodostavat asian oleellisen osan, ja perusteet näistä. Myöskään ylempi viranomainen ei saa puuttua alemmalle viranomaiselle osoitettuun lainsäädännölliseen toimivaltaan eikä pidättää sitä itselleen, ks. Uotila s. 120.

¹²⁶ Tammio s. 32; Erich II s. 220 s., vrt. kuitenkin m.t. s. 33, missä Erich lausuu, että yleisen säännön mukaan presidentti ei voi muille luovuttaa hänelle perustuslain tai muun lain nojalla kuuluvia tehtäviä. Tammion ja Erichin kanta on kirjoitettu siten, että sanamuodon mukaan subdelegaatio myös ilman valtuuttavassa laissa olevaa valtuutusta voisi olla sallittu, mutta voi olla hyvinkin mahdollista, että po. tutkijat eivät ole ottaneet tätä mahdollisuutta lainkaan huomioon. Kaira, Lm 1944 s. 56 ss. ja s. 62 sallii subdelegaation, mutta hän ei ehkä täysin selvästi erota lainsäädännöllistä ja hallinnollista valtuutusta toisistaan. Olen saanut sen käsityksen, että Kairan sallima subdelegaatio tarkoittaa (s. 56 s.) »vain valtioneuvoston päätöksen toimeenpanoa eikä itsenäisen vallan käyttöä», so. vain hallintovallan subdelegointia.

yleensä esitä kannanotolleen muita perusteita kuin käytännön eivätkä aina pidä lainsäädäntövallan delegaatiota erillään hallintovallan delegaatiosta.

B. Subdelegaatio käytännössä

Molemmat suuret taloudellista elämää säännöstelevät lait, vuoden 1917 elintarvelaki ja taloudellinen valtalaki, ovat sisältäneet nimenomaisen valtuutuksen myös subdelegaatioon. Edellisen 18 § kuului: »Milloin kiireellisyys tai muut pakottavat asianhaarat katsotaan sitä vaativan, saattaa Senaatti valtuuttaa erinäiset valtion tai kunnan viranomaiset antamaan tässä laissa mainittuja määräyksiä noudatettaviksi.»¹²⁷ Tätä valtuutta subdelegaatioon käytettiin hyväksi melko runsaasti.¹²⁸ Myös vuoden 1918 elintarvelaki sisälsi subdelegaatiovaltuutuksen, ks. 29 §: »Senaatti voi harkintansa mukaan valtuuttaa valtion tai kunnan viranomaiset antamaan tässä laissa mainittuja määräyksiä noudatettavaksi.»

Taloudellisen valtalain 1 §:n mukaan valtioneuvostolla oli valta tiettyjä tarkoituksia varten »sopivin keinoin säännöstellä tai määrätä säännösteltäväksi» tuotantoa, kulutusta, kauppaa jne. Tämän säännöksen perusteella syntyi laaja ja porrastettu säännöstelyjärjestelmä. Taloudellisen valtalain nojalla annettiin esimerkiksi VNp viljan säännöstelystä 21. 8. 1941/635, jossa osittain säännösteltiin, osittain määrättiin säännösteltäväksi vilja ja viljatuotteet. Päätökseen sisältyi useita erityisiä valtuuksia kansanhuoltoministeriölle tai alemmanasteisille toimielimille lähempien määräysten antamiseen. Päätöksen 42 §:n mukaan kansanhuoltoministeriöllä oli valta antaa rajoittavia määräyksiä viljatuotteiden tai viljaa sisältävien valmisteiden valmistuksesta, myynnistä ja käytöstä taikka kokonaan kieltää määrättyjen tuotteiden tai valmisteiden valmistus ja myynti. Sen 45 §:n mukaan tarkemmat määräykset päätöksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta antoi kansanhuoltominis-

¹²⁷ Hallituksen esityksen mukaan po. pykälä kuului: »Senaatti voi harkinnan mukaan siirtää oikeutensa tässä laissa mainittujen määräysten antamiseen valtion tai kunnan viranomaisille.» Subdelegaatiota oli rajoitettu elintarveasiainvaliokunnassa, joka katsoi antaneensa pykälälle sen oikeaa tarkoitusta vastaavan sanamuodon.

¹²⁸ Ks. esim. Sp juuston valmistuksen, kaupan ja kuljetuksen ehdoista 21.12.1917/114, 3 §; Sp pohjanahan kaupasta 2.8.1917/52, 6 §; Sp voion kaupan ja kuljetuksen ehdoista 8.11.1917/97, 32 §; Sp väkirehuvarastojen takavarikoimisesta 5.1.1918/3, 4.2 §; Sp perunain kuljetuksen ehdoista 28.3.1918/65 6 §.

teriö, jolla myös oli valta erityisten syiden nojalla myöntää poikkeuksia sen määräyksistä. Valtioneuvoston päätöksen nojalla annettiin esim. KHMP, joka sisältää tarkempia määräyksiä viljan säännöstelystä 21. 8. 1941/636. Siinä annettiin säännöstelystä yksityiskohtaisempia määräyksiä ja myönnettiin kansanhuoltolautakunnille toimivaltaa. Taloudellisen valtalain nojalla annettiin runsaasti säädöksiä saman periaatteen mukaisesti, ks. vielä VNP hintojen säännöstelystä 12. 6. 1941/440 sekä sen nojalla annettuja päätöksiä, KHMP halkojen ylimmistä myyntihinnoista 16. 6. 1941/451, KHMP eräiden teollisuustuotteiden kaupassa noudatettavista ylimmistä myyntipalkkioista 18. 6. 1941/476, KHMP kupari- ja kupariseosromujen sekä kupari- ja kupariseosjätteen ylimmistä hinnoista 20. 6. 1941/482, KHMP kalan ylimmistä myyntihinnoista 27. 6. 1941/511 jne. Tämänkaltaiseen subdelegatioon ja sub-subdelegatioon on edellä muissa yhteyksissä useaan otteeseen viitattu.

Jos kansalainen halusi tietää, minkälainen elintarvekortti hänelle kuului ja paljonko viljatuotteita hän oli oikeutettu sillä saamaan, tai mikä oli tietyn tarvikkeen hinta ja miten paljon hän oli oikeutettu sitä ostamaan, hänen oli perehdyttävä lain ja valtioneuvoston päätöksen lisäksi myös ministeriön ja useasti sitäkin alemmanasteisten viranomaisten päätöksiin. Viimeksi mainitut päätökset saattoivat olla yleisiä, kaikille valtakunnassa asuville tarkoitettuja, tai ajallisesti, alueellisesti, asiallisesti tai henkilöallisesti rajoitettuja, jopa täysin konkreettisiakin.

Laaja valtuuslaki sekä sen sisältämien valtuuksien toteuttaminen monikerroksisella säädösverkolla tuottaa vaikeuksia, jos halutaan tietää, missä tapauksessa on kysymyksessä nimenoman lainsäädäntövallan subdelegointi. Jos lainsäädännöllinen toimivalta on delegoitu asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä käytettäväksi, se voidaan subdelegoida valtioneuvoston päätöksellä tai ministeriön päätöksellä käytettäväksi. Tällöin on kysymys viranomaisista, joiden väliset oikeudelliset käsky- ja toimivaltasuhteet järjestyvät valtion hallintokoneistoa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti; ylemmillä viranomaisilla on valta antaa alemmille yleisohjeita ja yleismääräyksiä. On erittäin vaikea yleisellä säännöllä vahvistaa, milloin on kysymys lainsäädäntövallan subdelegatiosta, milloin hallintoviranomaisten yleisen johto- ja käskyvallan käyttämisestä.

Tätä kysymystä selvittää perustuslakivaliokunnan mietintö, joka annettiin käsiteltäessä hallituksen esitystä 75/1942 Vp taloudellisen val-

talain jatkamisesta ym. Hallituksen esityksessä ehdotettiin lain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa muutettavaksi myös sillä tavalla, että voimassa olleen lain mukaan valtioneuvostolle kuuluvat valta »säännöstellä tai määrätä säännösteltäväksi» muutettaisiin kuulumaan »säännöstellä tai oikeuttaa määräämänsä viranomaisen säännöstelemään». Tämä olisi merkinnyt sitä, että valtioneuvoston ei olisi aina tarvinnut nimenomaisesti päättää säännöstelystä, vaan se olisi voinut uskoa ratkaisun teon siitä, milloin ja missä laajuudessa jollakin valtioneuvoston määräämällä alalla säännöstelyyn on ryhdyttävä, muulle viranomaiselle ja lähinnä tietenkin asianomaiselle ministeriölle. Tällainen ehdotus katsottiin aiheelliseksi erityisesti niiden teollisuus- ja käsityötarvikkeiden suhteen, joiden alalla säädösten runsaus teki yleisen säännöstelyn vaikeaksi. Valtioneuvoston olisi tullut edelleen itse päättää tärkeimpien tarvikkeiden säännöstelystä ja antaa niitä koskevat yleiset määräykset.

Perustuslakivaliokunta (mietintö 68/1942 Vp) katsoi, ettei edellä selostettu pyrkimys ollut oikea. Ensinnäkään valiokunnalla ei ollut tyydyttävää selvitystä siitä, miten säännökset olisi saatettu eduskunnan tietoon ja tarkastettavaksi sekä miten niiden julkaiseminen yleisölle olisi tapahtunut. »Valiokunnan mielestä nykyinen menettely, jonka mukaan valtioneuvosto määrätessään säännöstelystä eduskunnan käsiteltäväksi tulevalla päätöksellä samalla vahvistaa säännöstelyn toimeenpanosta huolehtivien viranomaisten toimivallan päätöksestä ilmenevissä rajoissa, riittää tyydyttämään käytännön vaatimuksia ja on valiokunta tehnyt vastaavan muutoksen puheena olevaan kohtaan.»¹²⁹ Samaan mietintöön liittämässään vastalauseessa *Estlander* huomautti mm. siitä, että HM:n 65 §:n mukaisesti eduskunnan tulee olla mukana päättämässä hallintoviranomaisista. Eduskunta hyväksyi valiokunnan käsityksen.

Toisen maailmansodan jälkeen on eduskunta monissa suhteissa ryhtynyt tulkitsemaan valtiosäännön määräyksiä tiukemmin kuin sodan aikaisissa oloissa. Tulkinnan tiukkeneminen ilmenikin oikeastaan ensimmäisenä juuri subdelegaatiota koskevissa kysymyksissä; ks. myös tiukentunutta kantaa kysymyksen ollessa delegoimisesta ministeriölle s. 607 ss.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen 74/1947 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta eduskunta lausui, että säännöstelystä päättämisen tulisi kuulua valtioneuvostolle; laista olisi poistettava valtioneu-

¹²⁹ Ks. myös *Kaira*, Lm 1944 s. 56 ss.; kansanhuoltoministeri *Ramsay*, 1942 Vp ptk. s. 879; *Hackzell*, samoin s. 880.

vostolle kuuluva oikeus vain määrätä jokin ala säännösteltäväksi ja jättää säännöstelyn järjestäminen muille viranomaisille, joiden päätökset eivät joudu eduskunnan tarkastettaviksi. Hallituksen esityksessä 146/1947 Vp mainitaan, että eduskunta oli hyväksynyt po. toivomuksen ja hallitus oli kiinnittänyt siihen huomiota esitystä laatiessaan. Aikaisempi valtuutus oli johtanut sellaiseen käytäntöön, että valtioneuvoston säännöstelypäätöksissä oli määritelty vain ne yleiset periaatteet, joita alan säännöstelyssä on noudatettava. Yksityiskohtaisemmat määräykset oli otettu ministeriön päätöksiin, joita ei tarvinnut saat-
taa eduskunnan tietoon. Hallitus oli jättänyt esityksestään pois tämän valtuuden, joten ehdotuksen tultua voimaan valtioneuvoston päätöksiin oli otettava yksityiskohtaisemmat säännöstelymääräykset. Varsinaiset täytäntöönpano- ja soveltamissäännökset jäisivät edelleen Minp:llä annettaviksi ja yksittäistapaukselliset ratkaisut olisi jätettävä muun viranomaisen päätettäväksi. Hallituksen esitys hyväksyttiin tältä osin eikä 25. 3. 1948 lähtien valtioneuvostolla enää ollut toimivaltaa subdelegoida taloudellisen valtalin 1 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella.¹³⁰

Valtioneuvoston toimivallan supistamisen merkitys ilmenee perustuslakivaliokunnan mietinnöstä 19/1951 Vp, minkä valiokunta antoi tarkastaessaan taloudellisen valtalin perusteella annettua VNp:tä meijerivoin julistamisesta takavarikon alaiseksi 29. 9. 1951/508. Valiokunta huomautti, että meijerivoin jakelusäännöstely ei — sitä lukuunottamatta, että takavarikkoon julistettu meijerivoi jaettiin tarkastettava olleen VNp:n mukaisesti yleisen kulutuksen 1. 10. 1951 voimaan tullutta yleisostokorttia käyttäen — perustunut voimassa olleeseen valtioneuvoston päätökseen yleistä kansanhuoltoa koskevista säännöstelymääräyksistä, vaan se oli kokonaisuudessaan järjestetty kauppa- ja

¹³⁰ Valtioneuvoston subdelegaatio-oikeuksien vähentäminen tapahtui taloudellisen valtalin muutoksella 25. 3. 1948/248. HEs 119/1950 Vp tarkoitti mm. taloudellisen valtalin 2.1 §:n muuttamista niin, että valtioneuvostolle olisi tullut valta, paitsi itse säännöstellä, myös määrätä säännösteltäväksi hintoja, maksuja ja palkkauksia. Muutos olisi merkinnyt näillä aloilla niiden valtaoikeuksien palauttamista, mitkä hallituksella oli ennen lakia 248/1948. Perustuslakivaliokunta suhtautui mietinnössään 50/1950 Vp ehdotukseen kielteisesti, samoin eduskunta.

Tarkastettaessa VNp:tä maahan tuotavan riisin julistamisesta takavarikon alaiseksi 9. 11. 1950/545 ja VNp:tä takavarikkoon julistetun riisin jakelusta 30. 11. 1950/584 perustuslakivaliokunta mietinnössään 59/1950 Vp samoin kuin eduskunta huomauttivat siitä, että VN oli vastoin taloudellisen valtalin 1 §:ää jättänyt päätöksellään takavarikon alaiseksi julistetun riisin säännöstelyn kokonaan KTM:lle, mutta antanut kuitenkin itse asiaa koskevat säännökset.

teollisuusministeriön kiertokirjeillä. »Säännöstely on näin ollen jäänyt ministeriön päätöksen varaan olennaisilta osiltaan, kuten siihen nähden, millä tavoin ja keneltä eri jakeluportaat saavat hankkia meijeri-voita, miten ja kenelle ne sekä meijerit saavat sitä luovuttaa, minkälaisia tilityksiä elinkeinonharjoittajien on säännöstelymääräysten noudattamisen valvontaa varten tehtävä, millä tavalla esim. erilaiset laitokset, ravitsemisliikkeet ja leipomot voivat hankkia tarvitsemansa voion, miten ravitsemisliikkeet voivat luovuttaa sitä asiakkailleen jne.» Valiokunta epäili, oliko mahdollista järjestää säännöstelyä tällä tavalla sen jälkeen kun taloudellista valtalakia oli muutettu niin, että valtioneuvostolle oli annettu valta vain itse säännöstellä kauppaa eikä enää määrätä säännösteltäväksi. Eduskunta toisti vastauksessaan valiokunnan esittämät epäilyt, mutta ne eivät aiheuttaneet toimenpiteitä, koska tarkastettava valtioneuvoston päätös oli jo kumottu.

Aikaisemmin on todettu, että VNRatkL:n 2.1 § perustaa valtioneuvostolle oikeuden antaa yleisiä oikeussääntöjä, jos sellainen oikeus on »hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu». Eikö tämä pykälä voisi antaa valtioneuvostolle positiivis-oikeudellisen perustan subdelegoinnille?

Perustusvaliokunnan mietintö 104/1947 Vp (HEs 146/1947 Vp) näyttäisi tarjoavan aihetta tälle käsitykselle. Siinä valiokunta lausui, että tarkastettavana olevassa päätöksessä ei ole katsottu tarpeelliseksi antaa valtioneuvostolle oikeutta vain määrätä jokin ala säännösteltäväksi ja jättää säännöstelyn järjestäminen muille viranomaisille, koska valtioneuvostolle kuuluvia asioita voidaan VNRatkL:n mukaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistaviksi. — Lausumassaan valiokunta tarkoitti kuitenkin yksittäistapauksellisia tai määrättyä alaa koskevia ratkaisuja. Mikäli taas kysymys oli esimerkiksi vahvistettujen perusteiden mukaan määrättävistä paikallisista hinnoista tai maksuista, niiden vahvistaminen voitiin käsittää sellaiseksi täytäntöönpanotehtäväksi, joka valiokunnan mietinnön nojalla saatettiin antaa paikallisen toimeenpanoelimen hoidettavaksi.

Tämä kysymys samoin kuin eräät muutkin ongelmat tulivat käsiteltäväksi perustuslakivaliokunnan 7. 3. 1951 antamassa lausunnossa n:o 8 tarkastettaessa hallituksen oikeuttamisesta... Suomen vientikaupan turvaamiseksi annetun lain 28. 12. 1945/1289 nojalla annettuja asetuksia viennin ja tuonnin säännöstelystä 29. 12. 1950/665 ja 13. 4. 1951/207. Subdelegaation kannalta katsoen olivat lausunnon tärkeimmät johtopäätökset seuraavat:

— jos laissa edellytetään, että asiasta säädetään asetuksella, valtioneuvoston päätöstä po. asian sääntelemisestä ei tällöin voida perustaa samaan lakiin;

— lainsäädännöllisen valtuutuksen edelleen siirtäminen ei tule kysymykseen, ellei sitä ole asianomaisessa valtuuttavassa laissa nimenomaan tehty mahdolliseksi; sekä

— VNRatKL 2.1 § edellyttää, että valtioneuvostolle voidaan asetuksella uskoa toimivaltaa antaa oikeussäännöksiä tietyistä asioista, mutta sanottu momentti ei ole sovellettavissa valtuuslain nojalla annettuihin säädöksiin. »Huomioon ottaen kuitenkin, että asiat, jotka erityisellä valtuuslailla siirretään poikkeuksellisesti asetuksella säänneltäviksi, muutoin olisivat luonteensa vuoksi lailla säänneltäviä ja että sen vuoksi eduskunnalle valtuuslaissa yleensä myös varataan mahdollisuus asetuksenanto-oikeuden käytön valvomiseen, on erityisen valtuuslain nojalla annettujen asetusten mainitussa suhteessa katsottava olevan erikoisasemassa siten, ettei niillä voida siirtää valtuutta oikeussäännösten antamiseen edelleen valtioneuvostolle».

Perustuslakivaliokunta on uudistanut vielä edellisessä lausunnossaan lausumansa mielipiteen mietinnössään 53/1952 Vp (HEs 92/1952 taloudellisen valtalain muuttamisesta). Valiokunta kirjoitti seuraavaa: »Kun säännöstelyvaltuuslaissa on uskottu eräitä valtuuksia valtioneuvostolle, on tällä katsottava tarkoitetun valtioneuvostoa kollegisena viranomaisena. Valtuuksien käyttämisen on siis tapahduttava valtioneuvoston yleisessä istunnossa, ja näin on asian laita sekä siinä tapauksessa, että on kysymys yleisten oikeussäännösten antamisesta, että kysymyksen ollessa yksittäistapauksia koskevista hallintomääräyksistä. Ministeriön tai muun alemman viranomaisen tehtäväksi voidaan siirtää vain täytäntöönpanoluontoisten määräysten antaminen tai yksittäistapausten järjestäminen valtioneuvoston päätökseen sisältyvien runkosäännösten puitteissa, mikäli säännöstelyvaltuuslaissa ei nimenomaan ole muuta säädetty».¹³¹ Valiokunnan kanta, johon ministeri *Huunonen*

¹³¹ Sosiaaliministeri *Huunonen* lausui, 1952 Vp ptk. 2287 s., että SosM:n toimivalta oli perustunut VNRatKL:n nojalla annettuun asetukseen, millä uskottiin ministeriön ratkaistavaksi taloudellisen valtalain edellyttämät yksittäistapauksissa tehtävät poikkeukset työaikaa ja muita työoloja koskevista säännöksistä. Hän viittasi myös siihen, että perustuslakivaliokunta oli katsonut (ks. s. 618 ja s. 620), ettei kaikkia yksittäistapauksia tai määrättyä alaa koskevia ratkaisuja voida tehdä VN:n yleisistunnossa. *Ahmavaara* vastasi s. 2910: »Valtalaki siirtää valtioneuvostolle eräitä eduskunnalle kuuluvia oikeuksia, jotka siis eivät ole hallitus- eikä hallintoasioita, vaan jotka sinänsä kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Näinollen

viittasi alaviitteessä 131 tarkoitettussa lausumassaan, näyttää aikaisemmin olleen toinen, ks. perustuslakivaliokunnan mietintöä 20/1948 Vp (HEs 67/1948 Vp laiksi taloudellisen valtalain muuttamisesta). Kun valtuuslailla poiketaan tärkeissäkin kysymyksissä asioiden sääntelylle perustuslaeissa määrätystä hierarkkisesta korkeudesta, on tärkeää, että uusi hierarkkinen järjestys on mahdollisimman selkeä ja kokonaisuudessaan valtuuslakiin perustuva. Perustuslakivaliokunnan kannanotot vuosilta 1951 ja 1952 osuvat tässä mielessä oikeaan ja ne on katsottava oikeusjärjestyksemme mukaisiksi.

C. Johtopäätöksiä

Kysymys subdelagaation sallittavuudesta ilman valtuuttavassa säännöksessä olevaa määräystä ei tuota vaikeuksia säädösten hierarkian kannalta tarkastellen. Vastaus on kielteinen, mutta lähinnä aikaisempaan käytäntöön vedoten on kuitenkin joskus haluttu pitää subdelegaatiota sallittuna ilman nimenomaista valtuutusta valtuuttavassa laissa.

Edellä selostettu uudempi, 1940-loppupuolelta lähtien vakiintunut käytäntö osoittaa kuitenkin mielestäni, että väitettä subdelegaation sallittavuudesta ei enää voida perustaa käytäntöönkään. Käytäntö osoittaa päinvastoin, että

— aikaisemmin esittämäni kanta täytäntöönpano- ja soveltamissäädösten alan laajuudesta — sen mukaan tällaiseen säädökseen voi sisältyä myös yleisiä ja yksityisen oikeusasemaa koskevia säännöksiä — on sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan kannanottojen kanssa, vaikkakin katsokaan aiheelliseksi väittää, että perustuslakivaliokunnan 1940-luvulla ottama kanta aina toistuisi täysin samanlaisena 1960-luvun oloissa;

— mahdollisuuksia subdelegaatioon vähennettiin jatkuvasti taloudellisen valtalain voimassaoloaikana muuttamalla lain tekstiä ja tiukentamalla tulkintaa;

— lainsäädännöllistä valtuutta saa käyttää vain se, jonka käytettäväksi valtuuttava laki toimivallan osoittaa — valtioneuvostolla tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistuntoa —; sekä

valtalaki itse eikä mikään muu laki määrää, missä järjestyksessä ja minkä elimen toimesta eräät asiat ovat käsiteltävät. Vuoden 1922 lakia ei voida soveltaa valtalain piiriin kuuluviin asioihin, jotka sinänsä muodostavat oman suljetun ryhmänsä. Valiokunnan mietintö ja eduskunnan vastaus kirjoitettiin tämän mukaisesti. Ks. myös *Kyttä*, sama ptk. s. 2577; *Tainio* s. 2581; *von Born* s. 2911.

— VN RatkL:n 2.1 § ei voi perustaa valtioneuvostolle subdelegaatiovaltaa kysymyksen ollessa valtuuslain perusteella annetusta asetuksesta. Käsitykseni mukaan sama koskee myös tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lain perusteella annettuun asetukseen sisältyvän toimivallan edelleen delegointia samoin kuin alkuperäisen asetuksen antovallan subdelegointia. Mainittu 2.1 § on yleinen säännös, mutta jokainen sen säätämisen jälkeen annettu lainsäädännöllinen valtuutus erityismääräys, joka täysin itsenäisesti järjestää toimivallan jaon tietyissä asioissa.

Kun subdelegaatiota ei ilman nimenomaista valtuutusta pidetä sallittuna,¹³² ei toimivallan täydellinen subdelegaatiokaan ilman nimenomaista valtuutusta voi olla sallittu. Mitä taas tulee siihen, voidaanko edes valtuuttavalla lailla myöntää subdelegaatio valtuutuksen koko alalla, olisi tällainen valtuutus ymmärrettävä delegaatioksi subdelegaatiolla valtuutetulle ja noudatettava sen sallittavuutta koskevia yleisiä sääntöjä. Toisinaan laki jättää asetuksella ratkaistavaksi, milloin ja missä laajuudessa lakia on sovellettava, mutta aineellisoikeudelliset säännöt annetaan valtioneuvoston päätöksellä. Tällöin on oikeastaan kysymyksessä yhdistetty delegaatio kahdelle eri viranomaiselle.

¹³² Esimerkkinä subdelegaatiosta ks. L elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27.9.1919/122, 3.6. §: »Allamainitut elinkeinot ovat erityisissä laeissa ja asetuksissa annettujen tai vastedes annettavain ehtojen ja määräysten alaisia, nimittäin ... 6) ravintolan-, yömajan-, kahvilan-, ja biljardinpito sekä muut senkaltaiset liikkeet ...» — Tältä osin laki on pysynyt muuttumattomana. — 3.6 §:n perusteella annettiin mm. A majoitus- ja ravitsemisliikkeistä 18.2.1938/85, jonka 36.1 § kuului: »Tarkemmat määräykset tämän asetuksen soveltamisesta ynnä asetuksessa tarkoitettun elinkeinotoiminnan harjoittamisesta ja liikkeiden luokituksen perusteista antaa valtioneuvosto sekä valtioneuvoston vahvistamissa rajoissa asianomaiset ministeriöt ja muut viranomaiset». Asetuksen 36 §:n perusteella annettiin VNp, sisältävä tarkemmat määräykset majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen soveltamisesta 18.2.1938/86, jonka 32 § valtuutti sisäasiainministeriön antamaan yleisiä määräyksiä, lääninhallituksen paikallisten olojen vaatimia tarkempia määräyksiä sekä kauppa- ja teollisuusministeriön tarkempia määräyksiä eräistä asioista. Vrt. voimassa olevaan asetukseen majoitus- ja ravitsemisliikkeistä 20.2.1960/108, joka on paljon yksityiskohtaisempi kuin edeltäjänsä.

VIII LUKU

DELEGOIDUN LAINSÄÄDÄNNÖN
VALVONTA SUOMESSA

1. EDUSKUNNAN HARJOITTAMA VALVONTA

A. Delegoitu lainsäädäntö vahvistetaan lailla

Tuonti- ja vientikiellot tullilainsäädännön mukaan. Tullitariffin soveltamisesta annetun lain (29. 11. 1924/292) 24 §:n mukaan voitiin asetuksella antaa eräissä tapauksissa tavarain tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta koskevia kielloja. Saman pykälän toisen momentin perusteella oli huolehdittava myös siitä, että annetut kiellot joutuivat eduskunnan tarkastettaviksi. »Jos sellainen asetus, kuin 1 momentissa mainitaan, on julkaistu, niin eduskunnalle on mahdollisimman pian annettava esitys, joka sisältää ehdotuksen laiksi asiasta. Asetus jää kuitenkin voimaan, kunnes eduskunta on asiasta tehnyt lopullisen päätöksen ja, jos esitys on hyväksytty, laki on käynyt noudatettavaksi tai, jos esitys on hylätty, asetus säädetyssä järjestyksessä on kumottu.» Hallituksen esityksessä 39/1924 Vp laiksi tullitariffin soveltamisesta ei, sen enempää kuin lain käsittelyssäkään, kiinnitetty tarkoitettuun valvontatapaan erityistä huomiota.

Tullitariffin soveltamisesta annetun lain nojalla annettiin etenkin 1930-luvulla useita tuonti- ja vientikielloja asetuksella. Ne vahvistettiin lailla tavallisesti kuukauden — parin kuluessa, joskin eräissä tapauksessa laki säädettiin vasta seitsemän kuukauden kuluttua asetuksen antamisesta.¹ Hallituksen lakiesitykset hyväksyttiin kaikki.

¹ Tullitariffin soveltamisesta annetun lain 24 §:n perusteella annettuja asetuksia, jotka eduskunta muutti laeiksi, ovat mm. A eräiden tavarain maahantuonnin kieltämisestä 28. 2. 1934/95 (L 14. 4. 1934/156); A eräänlaisten vehnäjauhojen tuonnista 9. 6. 1934/265 (L 28. 9. 1934/349); A sotatarpeiden viennin kieltämisestä Bolivialaan ja Paraguayhin 21. 9. 1934/350 (L 24. 11. 1934/417); A sotatarvikkeiden viennin kieltämisestä Italiaan tai sen herruuden alaisille alueille 16. 11. 1935/347, A eräin-

Maailmansodan puhjettua vuonna 1939 säädettiin po. lain 24 §:n nojalla, että rauta- ja muun metalliromun maastavienti oli toistaiseksi kielletty ilman valtionvarainministeriön lupaa, A 1. 9. 1939/240. Suuri osa viennistä ja tuonti kokonaisuudessaan ilman erityistä lupaa kiellettiin 24 §:n perusteella annetuilla asetuksilla 2. 9. 1939/245, 12. 9. 1939/270 ja 16. 1. 1939/281. Nämä asetukset vahvistettiin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annettulla lailla tavarain tuonnin ja viennin kieltämisestä 31. 10. 1939/370, joka säädettiin olemaan voimassa vuoden 1941 loppuun.

Vuonna 1939 säädetty tullilaki 8. 9. 1939/271, joka tuli voimaan 1. 1. 1940, kumosi mm. tullitariffin soveltamisesta annetun lain 292/1924. Se sisältää samanlaisia tuonnin ja viennin sekä kauttakulun rajoittamista koskevia säännöksiä jonkin verran laajennettuina. Tullilain

den tavarain viennin kieltämisestä Italiaan tai sen herruuden alaisille alueille 16. 11. 1935/348 ja A Italiasta tai sen herruuden alaisilta alueilta peräisin olevien tavarain tuonnin kieltämisestä 16. 11. 1935/349 (L eräiden Kansainliiton peruskirjasta johtuvien velvoitusten toteuttamiseksi 14. 12. 1935/394, jonka perusteella annettu A eräiden Italian ulkomaiseen tavaravaihtoon kohdistuvien asetusten voimassaolosta 20. 12. 1935/410 jätti em. kolme asetusta edelleen voimaan); A eräiden tavarain viennin kieltämisestä Espanjaan, sen alusmaihin ja Marokon espanjalaiselle vyöhykkeelle 4. 9. 1936/280 (L 9. 4. 1937/150); A rautaromun maastaviennin kieltämisestä 22. 1. 1937/23 (L 18. 3. 1937/136) ja A eräiden tavarain maahantuonnin kieltämisestä 2. 4. 1937/147 (L 18. 5. 1937/203).

Tässä ei puututa asetuksiin, jotka olivat vain lyhyen ajan voimassa ja joiden hyväksymiseksi ei tästä syystä ehditty antaa lakiesitystä. Niitä olivat A eräiden tavarain maahantuonnin kieltämisestä 5. 7. 1934/298, joka kumottiin A:lla 27. 8. 1934/325, sekä A omenain maahantuonnin kieltämisestä 18. 9. 1934/337, mikä kumottiin A:lla 1. 10. 1934/354. Kun asetuksen antaja voi oikeutemme mukaan kumota asetuksen ennen kuin se on annettu lakiehdotuksen muodossa tarkastettavaksi, ei tarkastusmenettely ole lähimainkaan aukoton.

En ole onnistunut löytämään erikoislääkkeiden maahantuonnista annettujen asetusten 16. 1. 1931/5 ja 27. 4. 1934/184 vahvistamista koskevia lakiesityksiä enkä lakejakaan.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen 83/1934 Vp laiksi eräänlaisten vehnä-jauhojen tuonnista eduskunta huomautti, että lakia tullitariffin soveltamisesta säädettäessä ei tarkoitettu 24 §:ssä edellytettyä tuontikieltoa annettavaksi sellaisesta syystä, josta hallituksen esityksessä ja annetussa asetuksessa oli kysymys. Eduskunta hyväksyi kuitenkin lain ottaen huomioon ajan kauppapoliittiset vaatimukset. — Tuntuu siltä, että samanlainen lausuma olisi ollut paikallaan asetuksista, joka koski sotatarpeiden vientiä Boliviaan ja Paraguayhin. Tullitariffin soveltamisesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettuja kieltoja voitiin näet antaa vain milloin kielto katsottiin tarpeelliseksi julkisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, viljelyskasvien suojelemiseksi taikka terveyshoidollisista taikka muista erikoisista syistä. »Erikoiset syyt» on epämääräisen laaja sanonta, mutta sen tarkoittamien asioiden laatua osoittavat esimerkit sen edellä, huomaa sana »muista».

157.2 § sisältää myös asetuksen lailla vahvistamisesta asiallisesti samantaiset määräykset kuin ennenkin. Tullilaki 271/1939 sallii tuonnin, viennin ja kauttakulun kieltämisen tai ehdolliseksi määrittämisen asetuksella vain joksikin ajaksi, mutta laajentaa toimenpiteeseen oikeuttavien syiden luetteloa lakiin 292/1924 verraten. Toimenpiteeseen voidaan ryhtyä tarttuvien ihmis-, eläin- tai kasvitautien välttämiseksi, ilmeisen polkumyynnin estämiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, puolustus- tai muista erikoisista syistä tahi kansainvälisten velvollisuuksien täyttämiseksi. Vahvistamisenmenettelystä ei hallituksen esityksessä 88/1938 Vp ollut mainintaa.

Kun tullilakia 271/1939 säädettäessä oli voimassa tuonti- ja vientikieltoja, jotka oli annettu hallinnollista tietä epämääräiseksi ajaksi ilman että ne perustuivat minkään erityisen lain säännöksiin, lain 164 §:ssä määrättiin, että tällaiset kiellot jäivät voimaan kahdeksi vuodeksi lain voimaantulosta lukien, jollei niitä sitä ennen kumottu tai saman ajan kuluessa eduskunnalle annettu esitystä laiksi asiasta.

Myös tullilain 157 §:n perusteella on annettu tuonti- ja vientikieltoja, mutta lain voimaantulosta alkaen eriasteisena ylläpidetty tuonti- ja vientisäännöstely on vähentänyt tullilain 157 §:n merkitystä.² Eläin- ja kasvisuojelua sekä elintarvikkeiden valmistusta ja kauppaa koskeviin ym. lakeihin sisältyy myös useita tuonti- ja vientikieltoja koskevia valtuutuksia, joihin turvaudutaan tullilain sijasta, ks. s. 558 s. ja s. 561.

Sotatilalaki. Sotatilalain 40 § kuului alkuaan seuraavasti: »Jos sellaisia säännöksiä, joista puhutaan 7, 9, 10, 12 ja 29—33 §:ssä on julkaistu, on, mikäli on kysymys määräyksistä, joiden antamiseen perustuslain mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen, eduskunnalle niin pian kuin mahdollista annettava esitys, joka sisältää ehdotuksen vastaavaksi lainsäädännöksi.

Sotatilalain johdosta tämän lain nojalla annetut säännökset eivät ole voimassa sota-ajan päätyttyä.»³

² Ks. A eräiden tavarain viennin kieltämisestä 19.1.1940/27 (L 5.4.1940/126), A tavarain viennin kieltämisestä 21.3.1940/105 (L 26.4.1940/168).

³ Lainvalmistelukunnan laatimassa ehdotuksessa laiksi sotatilasta (Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1921: 3) on suunnilleen samanlainen pykälä (43 §) kuin nykyisin voimassa olevassa sotatilalaissa. Valtuutuksen nojalla annettujen säädösten lailla vahvistamista koskeva pykälä sisältyi myös hallituksen esityksiin laiksi sotatilasta ym. 27/1922 Vp (raukesi vaalien takia), 7/1924 Vp (hylättiin vuoden 1927 valtiopäivillä), 52/1928 Vp (raukesi vaalien takia) sekä 66/1929 II Vp, minkä perusteella sotatilalaki saatiin säädetyksi. Perustuslakivaliokunnan useaan otteeseen esittämän mielipiteen johdosta (mietintö 3/1923 Vp ja mietintö

1930-luvulla annettiin sotatilalain nojalla eräitä asetuksia (esim. A erinäisistä toimenpiteistä rautatieliikenteen ylläpitämiseksi sota-aikana 13. 12. 1930/384 ja 31. 7. 1931/238 sekä A moottoriajoneuvojen luovuttamisesta puolustusvoimien käytettäviksi sota-aikana 8. 6. 1933/193), mutta näitä asetuksia ei annettu 40 §:ssä mainittujen pykälien nojalla eikä niihin sen takia sovellettu 40 §:ssä tarkoitettua tarkastusmenetelyä.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetussa laissa puolustusvalmiuden tehostamisesta sodanvaaran uhatessa (16. 6. 1939/193) säädettiin, että milloin ilmeinen sodanvaara uhkaa valtakuntaa tai muiden valtioiden välillä on syttynyt tai syttymässä sota tai aseellinen selkkkaus, joka aiheuttaa vakavaa vaaraa valtakunnalle, tasavallan presidentillä on oikeus, vaikkei sotatilaa ole julistettu, määrätä, että mm. sotatilalain 10—52 pykälää on soveltuvin osin noudatettava. A:lla 8. 9. 1939/261 määrättiin yleisellä tavalla, että lain 193/39 1 §:ssä mainittuja lainsäädännöksiä on valtakunnan puolustusvalmiuden tehostamiseksi noudatettava sikäli kuin siitä kulloinkin erikseen säädetään tai määrätään. Asetuksella nestemäisten polttoaineiden kaupan säännöstelystä 4. 9. 1939/254, jonka perusteella annettiin VNp samasta 4. 9. 1939/255, sekä monilla muilla asetuksilla ja valtioneuvoston päätöksillä määrättiin sotatilalain 40 §:ssä tarkoitetut sotatilalain säännökset eri aloilla noudatettavaksi ja annettiin niistä sotatilalain edellyttämiä säädöksiä.

8/1926 Vp) pykälää muutettiin niin, että siihen lisättiin 2 momentti ja poistettiin 1 momentin loppuosa, joka oli laadittu tullitariffin soveltamisesta annetun lain (292/1924) 24 §:n 2 momentin viimeisen lauseen mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä 3/1923 Vp ilmenee sellainen käsitys, että vaikka sotatilalain nojalla annettu asetus hyväksyttäisiin lailla, se ei HM:n 16 §:n mukaan voisi olla voimassa sotatilan lakattua. Valiokunta ehdotti asiaa koskevan selvittävän lisäyksen kirjoittamista lakiin. En voi pitää valiokunnan kantaa oikeana. Lainsäätämisyjärjestyksessä tarkastetusta säädöksestä olisi tullut sotatilalakiin rinnastettava laki, jolla on omat määräyksensä mm. lain voimassaoloajasta, ks. esim. HEs 1/1940 Vp. Kysymykseen ei ole tarpeen enempää puuttua, koska tarkastusmenettelyä on muutettu siten, ettei sotatilalain nojalla annettuja säädöksiä hyväksytä lain muodossa. — HEs 14/1939 Vp laiksi sotatilasta annetun lain muuttamisesta tarkoitti sotatilalain muuttamista myös siten, että ne säännökset ja määräykset, jotka sotatilalain nojalla annetaan yksityiskohtaisten toimintasuunnitelmien toteuttamista varten, voitaisiin mahdollisuuksien mukaan julkaista jo etukäteen, jolloin väestö voisi niihin perehtyä. Lain 40 §:ää ehdotettiin muutettavaksi niin, että eduskunnalle on annettava esitys lainsäädännöksi sellaisista määräyksistä, jotka on saatettu voimaan eikä vain julkaistu. Eduskunta ei kuitenkaan katsonut muutosta tarpeen vaatimaksi ja hylkäsi esityksen.

Puolustusvalmiuden tehostamisesta annettu laki laajensi eräiden sotatilalain säännösten soveltamisen edellytyksiä. Sen nojalla annettuihin säädöksiin olisi nähtävästi täytynyt soveltaa sotatilalain 40 §:ää. Esitystä vastaavaksi lainsäädännöksi ei kuitenkaan annettu eduskunnalle ennen kuin sotatilalain 40 §:ää muutettiin. Ei myöskään välittömästi sotatilalakiin perustuvia säädöksiä, joita voitiin antaa sotatilan julistamisen jälkeen (Julistus 30. 11. 1939/441), annettu lakiesityksinä eduskunnan hyväksyttäväksi.⁴

Hallitus oli harkinnut lakiesitysten antamista, mutta tullut siihen lopputulokseen, että sotatilalain 40 §:ssä edellytetty valvontamenettely ei ollut asianmukainen. Sen muuttamiseksi annettiin HEs 1/1940 Vp sotatilasta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä lausuttiin, että 40 §:n mukainen menettely on epäkäytännöllinen ja epätarkoituksenmukainen sekä voi johtaa tulkinta- ja soveltamisvaikeuksiin. Sotatila on ohimenevä tila, jonka johdosta annettujen määräysten tulee lakata viimeistään silloin kuin sotatilakin. Sotatilalain 40 §:n edellyttämä laki on kuitenkin sotatilalaista irrallinen laki, joka sääntelee oloja sotatilalaista riippumatta sekä useimmissa tapauksissa sisältää omat määräyksensä voimassaoloajastaan ja säännöksiensä rikkomisesta. Pykälää sovellettaessa annetut asetukset ym. alempiasteiset säädökset lakkaisivat ja niiden tilalle tulisi monia eduskunnan hyväksymiä lakeja sekä lakien nojalla annettuja täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevia määräyksiä.

Esityksessä katsottiin, että lainsäädäntöä ei olisi rasitettava tällaisilla tilapäisillä säädöksillä. Eduskunnan valvontaoikeus oli toteutettavissa helpommin noudattamalla tasavallan suojelulaissa hyväksyttyä menettelyä, mikä helpottaisi myös eduskunnan työtä, koska asia ratkaistaisiin eduskunnassa yhdessä käsittelyssä. Eduskunta hyväksyi ehdotetun sotatilalain muutoksen, L 2. 3. 1940/75, ja sotatilalain 40 § kuuluu sen jälkeen seuraavasti: »Kun tämän lain 7, 9, 10, 12 ja 29—33 §:n nojalla

⁴ Tarkoitettu lakiin 193/1939 ja sotatilalakiin tai sotatilalakiin yksin perustuvat säädökset näyttävät kuitenkin tulleen eduskunnan tarkastamiksi lailla 75/1940 muutetun 40 §:n mukaisesti, ainakin mikäli ne olivat vielä voimassa muutoksen säätämisaikana, ks. 1940 Vp asiakirjat III.

Erich, Lm 1941 s. 660 s. katsoi, että jos eduskunta olisi hylännyt lakiesityksen, säädös olisi jäänyt voimaan. Siitä olisi tullut todellinen lain vastike, décret-loi. *Erich* ei tee tarkemmin selvää, mitä hänen lausumansa tarkoittaa eikä sitä ole tarpeen tutkiakaan, koska po. tarkastusmenettely ei ole enää voimassa. Saattaa olla niin, että *Erich* ei riittävän selkeästi erota toisistaan delegoidun lainsäädännön hyväksymistä eduskunnassa ja sen erityistapausta, hyväksymistä muodollisena lakina, vrt. *Erich*, Lagstiftningsakter s. 13. s.

on julkaistu sellaisia säännöksiä, joiden antamiseen perustuslain mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen, on niistä viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon heti tahi, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin se on kokoonnutunut, ja ne on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Sotatilan johdosta tämän lain nojalla annetut määräykset eivät ole voimassa sotatilan päätyttyä.»

Sotatilalain 40 §:n mukaista valvontamenettelyä ei näin ollen alkuperäisessä muodossaan lainkaan toteutettu. Nekin säädökset, jotka annettiin 40 §:n ollessa vielä muuttamatta, tarkastettiin jälkikäteen muutetun tarkastusmenettelyn mukaisesti. Kun lailla 75/1940 uusittu tarkastusmenettely on seuraavana selvitettävän yleisen jälkivalvonnan kaltainen, en ryhdy sitä erikseen tutkimaan.

B. Delegoitu lainsäädäntö tarkastetaan eduskunnassa

Tarkastusmenettely. Valtuuttavan lain nojalla annettujen säädösten tarkastuksesta jälkikäteen eduskunnassa määrättiin ensi kerran tasavallan suojelulaissa 18. 11. 1930/336.⁵ Sen 2 § kuului seuraavasti:

»Tämän lain nojalla annetuista asetuksista on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon heti, tahi ellei eduskunta ole koolla, niin pian kuin eduskunta on kokoontunut, ja on ne kumottava, mikäli eduskunta niin päättää.»

Tasavallan suojelulain jälkeen on jälkitarkastusmääräys kirjoitettu käytännöllisesti katsoen kaikkiin valtuuslakeihin. Monissa tapauksissa velvoitettiin säädöksen antaja ilmoittamaan eduskunnan puhemiehelle vain sellaiset säädökset, joiden antamiseen hallitusmuodon tai perustuslain mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen (esim. L maan ulkomaankaupan turvaamisesta 19. 5. 1961/275). Tarkastussäännöksen

⁵ Janssonin, Grundlagsutskottets funktioner s. 225 antama tieto siitä, että jälkitarkastus esiintyy ensi kerran tasavallan suojelulaissa v. 1930, pitää paikkansa. Jansson nimittää tarkastustapaa kielteiseksi jälkitarkastukseksi. Herlitz II s. 117 katsoo, että Suomessa voidaan puhua suorastaan valvontajärjestelmästä.

Kun jälkitarkastusmenettelyn avulla ratkaisulta on ainakin periaatteellisesti sittenkin viime kädessä pidätetty eduskunnalle, tarkastusmenettely tuntuu kansanvaltaiselta piirteeltä valtuuslaissa ja lieene juuri sen takia aikanaan otettu tasavallan suojelulakiin, ks. oikeusministeri Kaila 1930 Vp ptk. s. 942. Ks. myös Lindman s. 56; Erich, Lm 1941 s. 659 s.

sanonta on vaihdellut myös eräissä muissa kohdissa.⁶ Puheena oleva jälkitarkastus on ollut ja edelleen on ainoa menettely, jonka avulla eduskunta voi valvoa myöntämiensä valtuuksien käyttöä ryhtymättä muodolliseen lainsäätämismenettelyyn.

⁶ Tarkastussäännöksistä näyttää esiintyneen useitakin asiallisesti miltei samaa tarkoittavia, mutta sanallisesti jossain määrin toisistaan eroavia variaatioita. Tätä nykyä voimassa olevissa valtuuslaeissa on seuraava standardisäännös, ks. esim. L maan ulkomaankaupan turvaamisesta 19. 5. 1961/275, 4 §: »Kun tämän lain nojalla on julkaistu sellaisia säännöksiä, joiden antamiseen hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen, on niistä viivytyksettä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon heti tahi, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin se on kokoontunut, ja on ne kumottava, jos eduskunta niin päättää.» Ks. s. 571 s.

Lakiin Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton ... välisen välirauhansopimuksen voimaansaattamisesta 23. 9. 1944/645 lisättiin (HEs 70/1944 Vp) ulkoasiainvaliokunnassa tavanmukainen tarkastussäännös, jonka suuri valiokunta kuitenkin rajoitti koskemaan vain sellaisten säädösten kumoamista, joista eduskunta harkitsee, etteivät ne ole sopimuksen mukaisia. Ks. *M. Erichin* puheenvuoroa, 1944 Vp ptk. s. 628. Käsiteltäessä HEs 129/1946 Vp laiksi Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton ... välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä ulkoasiainvaliokunnassa lisättiin ehdotukseen samanlainen tarkastuspykälä, mutta suuri valiokunta poisti tarkastussäännöksen tarpeen muuttamalla lain 2 momentin seuraavaksi: »Mainittujen säännösten toimeenpanemiseksi ja soveltamiseksi tarvittavat määräykset annetaan, mikäli ne eivät kuulu lainsäädännön alaan, asetuksella.» Ks. L 18. 4. 1947/690.

Ks. myös L hallituksen oikeuttamisesta eräissä tapauksissa antamaan säännöksiä vieraan valtion merivartio- ja tulliviranomaisten toimivallasta ja oikeuksista määrättyllä vesialueella (18. 5. 1934/226), 2 §: »Tämä laki on voimassa vuoden 1936 loppuun, jonka jälkeen sen nojalla annetut asetukset on saatettava eduskunnan tietoon, niin pian kuin eduskunta on kokoontunut, ja sellaisen asetuksen aiheuttanut sopimus on sanottava irti, mikäli eduskunta niin päättää.» Tämän valvontamenettelyn syistä ja sille ominaisista piirteistä ks. perustuslakivaliokunnan lausuntoa 19. 3. 1934 n:o 2 (HEs 27/1934 Vp.).

Sellaiseenkin lakiin, joka aikaisemmin on ollut voimassa ilman tarkastussäännöstä, on uudistettaessa alettu lisätä po. säännös, ks. perustuslakivaliokunnan lausuntoa 28. 3. 1961 n:o 3 (HEs 2/1961 Vp laiksi kotimaisen villan tuotannon edistämisestä): »Edelleen perustuslakivaliokunta on havainnut, että ehdotettu laki poikkeaa säännöstelyvaltuuslakien kohdalla noudatetusta järjestelmästä siinä, ettei myönnettävien valtuuksien nojalla annettavia säännöksiä toimitettaisi eduskunnan tarkastettavaksi. Valiokunta katsoo kuitenkin asian mukaiseksi, että eduskunnalle varataan mahdollisuus välittömästi valvoa myös puheena olevien valtuuksien käyttämistä.»

Maanhankintalakia 5. 5. 1945/396 säädettäessä (HEs maanhankintalaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi 157/1944 Vp) ei pyydetty perustuslakivaliokunnan

Jälkitarkastusta koskevia säännöksiä ei sisälly ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettuihin valtuuslakeihin, vaan myös eräisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin valtuuttaviin lakeihin. Tunnetuin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annetuista laeista, joihin sisältyy säännös jälkitarkastuksesta, lienee sotatilalaki. L. eräisiin tullilain säännöksiin tehtävistä poikkeuksista 12. 5. 1944/311 sisälsi vastaavia määräyksiä sellaisista säännöksistä, joiden antamiseen hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus oli tarpeen.

Jos tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin sisältyvä säännös jälkitarkastuksesta kirjoitetaan niin kuin mainituissa laeissa on tehty, se tuntuu olevan ristiriidassa lain säätämisyjärjestyksen kanssa. Mikäli näet lain perusteella voidaan antaa sellaisia säädöksiä, joiden antamiseen eduskunnan myötävaikutus on tarpeen perustuslain tai hallitusmuodon mukaan, niin eikö tällainen laki olisi aina säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä?

Sotatilalain 40 §:ään sisältyvä lausuma sellaisista säännöksistä, joiden antamiseen perustuslain mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen, on kuitenkin selitettävissä. Sillä tarkoitetaan kaikkia sotatilalakiin perustuvia asetuksia ja yleisluontoisia valtioneuvoston päätöksiä 40 §:ssä mainituilla aloilla. Nämä säädökset saattavat loukata perustuslailla turvattuja perusoikeuksia, mutta ne voidaan antaa tavallisessa säätämisyjärjestyksessä annetulla sotatilalalla siitä syystä, että HM:n 16 § antaa siihen toimivallan.⁷

Sotatilalain sisältämiä valtuuksia tarkasteltaessa on erikseen (s. 490 ss.) osoitettu, että lakia säädettäessä on luisuttu delegoinnin ja subdelegoinnin tielle pitemmälle kuin tätä nykyä tuntuisi perustuslain mukaiselta. Sotatilalakia säädettäessä ja 40 §:ää muutettaessakin oltiin kuitenkin siinä käsityksessä, että delegointi olisi perustuslain mukaista. Sotatilalain 40 §:n sanonta säädöksistä, joiden antamiseen eduskunnan myötävaikutus on tarpeen, ei näin ollen alkuaan tarkoittanut sellaisia säädöksiä, joihin nähden eduskunnan myötävaikutus ehkä olisi ollut tarpeen laajan delegoinnin takia. Mikäli uusia säädöksiä joudutaan

lausuntoa, ei kuultu asiantuntijoina nimenomaan valtiosäännön asiantuntijoita eikä myöskään määrätty lain nojalla annettavia laajoja ja merkittäviä säädöksiä jälkitarkastukseen.

⁷ Vrt. HEs 1/1940 Vp sotatilasta annetun lain muuttamisesta. *Erich*, Lm 1941 s. 660 havaitsee, että 40 §:n alkuperäinen sanonta on omiaan herättämään sen käsityksen, että 40.1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa olisi kysymys perustuslain vastaisesta menettelystä.

joskus sotatilalain perusteella antamaan ja 40 §:ää soveltamaan, olisi tällöin tarpeen tarkastaa myös, olisiko eduskunnan myötävaikutus delegoinnin johdosta tarpeen; erityisesti on huomattava, että HM:n 16 §:n mukaan rajoituksista perusoikeuksiin säädetään lailla. Sotatilalain sisältämien valtuutusten säilyminen on ymmärrettävissä sen ansiosta, että maassamme ei ole mahdollista toimittaa lain perustuslainmukaisuuden tarkastusta (s. 669). Aikanaan lainsäätämisyjärjestyksessä mahdollisesti tapahtuneeseen erehdykseen puuttumista ei ole pidetty välttämättömänä eikä siihen ole ollut tiukentuneen perustuslain tulkinnan aikana aihettakaan, kun sotatilalakia ei ole sovellettu po. aikana.

Lain 311/1944 perusteella valtioneuvostolla oli valta määrätä, että tullikamari voi tiettyjen edellytysten vallitessa tehdä poikkeuksia tullivalvontaa, aluksen selvitystä, purkamista ja lastausta, tullaamattoman tavaran säilyttämistä ja tullitariffiointia sekä tullaamattoman tavaran lähettämistä sisämaahan ja tullivarastointia koskevista tullilain määräyksistä. Laki oli määräaikaislaki.

Hallituksen esityksessä 25/1944 Vp ehdotettiin po. laki säädettäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta huomautti mietinnössään 35/1944 Vp aiheellisesti siitä, että tullilaki on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tästä syystä valtuus määrätä hallinnollisessa järjestyksessä tullilain säännöksiin tehtävistä poikkeuksista voitiin valiokunnan mielestä vakiintuneen käsityksen mukaan antaa tavallisella lailla, kun kysymyksessä ei ollut omistusoikeuden tai muiden hallitusmuodossa suojattujen oikeuksien supistaminen. Lain 311/1944 säätämisyjärjestys muutettiin tavalliseksi perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti, mutta kun valiokunta ei tullut mietinnössään maininneeksi mitään tarkastusta koskevasta säännöksestä, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettua lakia varten kirjoitettu tarkastuspykälä säilyi entisellään. Kun lain 311/1944 nojalla kuitenkin ainoastaan voitiin tehdä poikkeuksia eräistä tullausmenettelyä koskevista tullilain säännöksistä, jotka oli säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ei po. lain perusteella annettavilla valtioneuvoston päätöksillä a priori voitu antaa sellaisia säännöksiä, joiden antamiseen perustuslain mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen. Lain nojalla annettua VNp:tä eräistä tullilain säännöksiin tehtävistä poikkeuksista 25. 5. 1944/352, minkä perustuslakivaliokunta ja eduskunta huomautuksitta hyväksyivät, ei olisi ollut asiallisesti tarpeen lähettää jälkitarkastukseen.

Mikäli jostain syystä tavallisen lain nojalla annettujen säädösten jälkitarkastusta eduskunnassa pidetään tarpeellisenä, olisi vältettävä

säättämisyjärjestyksen kanssa ristiriidassa olevaa mainintaa siitä, että perustuslaki tai hallitusmuoto vaatisi eduskunnan myötävaikutusta tarkastettavan säädöksen antamisessa. Tarkastuspykälä olisi kirjoitettu toisella tavalla, mikä näyttää vähitellen tulevan käyttöön, esim. polkumyynnin ehkäisemisestä annetun lain (28. 6. 1958/279) 6 § kuuluu seuraavasti:

»Valtioneuvoston tämän lain nojalla antamat päätökset on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon heti tahi, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin se on kokoontunut, ja ne on kumottava, jos eduskunta niin päättää.»

Suomen Pankin ohjesäännön (21. 12. 1925/365) 8.3 § kuului seuraavasti muutettuna lailla 30. 10. 1931/288: »Jos sodan tai kansainvälisen rahallisen pulan johdosta käy välttämättömäksi, voidaan pankki, sittenkun pankkivaltuusmiehet johtokunnan aloitteesta ovat tehneet siitä esityksen, asetuksella määrääjäksi oikeuttaa poikkeamaan tämän pykälän 1 momentin säännöksistä. Sellainen asetus on kuitenkin kumottava, jos eduskunta niin päättää.» Valtuutuksen perusteella annettiin ensimmäinen asetus vuonna 1931 (6. 11. 1931/297) ja sen jälkeen jatkuvasti vuosittain, kunnes A 4. 12. 1942/936 muutti rytmin kolmivuotiseksi. Suomen Pankin ohjesäännön 8 § kumottiin lailla 28. 12. 1962/678 ja viimeksi annettu A Suomen Pankin oikeuttamisesta poikkeamaan ohjesääntönsä 8 §:n 1 momentin säännöksistä oli 7. 10. 1960/397. Ohjesäännön 8 §:ssä ei määrätty ohjesäännöstä tehtäviä poikkeuksia eduskuntaan lähetettäväksi eikä niitä ensi alkuun myöskään eduskunnalle lähetetty. Kun asetukset muuttuivat kolmivuotisiksi, eduskunta sai tarkastettavakseen vuonna 1942 annetun asetuksen, joka käsiteltiin pankkivaliokunnassa (mietintö 6/1942 Vp). Tämän jälkeen pankkivaliokunta käsitteli säännöllisesti valtuutuksen nojalla annetut asetukset niin kauan kuin valtuutus oli voimassa. Tarkastus valiokunnassa oli täysin tavanomaista eikä valiokunta näytä pysähtyneen ajattelemaan, oliko asetuksen tarkastettavaksi lähettäminen lainkaan tarpeellista.

Tarkastaessaan lain 288/1931 nojalla annettuja asetuksia eduskunta suoritti tarkastusta sellaisen säännöksen nojalla, mikä ei edellyttänyt asetusten lähettämistä eduskunnan tarkastettavaksi. Kun asetuksia alettiin ilmeisesti muilla aloilla vallinnutta käytäntöä seuraten lähettää eduskuntaan, eduskunta ei ylittänyt toimivaltaansa ne tarkastaessaan, koska laissa oli joka tapauksessa tarkastusmenettely edellytetty. Eduskunnan päätös oli samankaltainen kuin muissakin tarkastustapauksissa ja sen oikeudellinen merkitys sama siitä riippumatta, tarkastiko edus-

kunta säädöksen saatuaan sen säädöksen antajalta vai nousiko kysymys säädöksen tarkastamisesta eduskunnan omasta piiristä.

Yleisesti on menetelty niin, että eduskunta ei suorita tarkastusta laajemmalti kuin on välttämätöntä. Niinpä eduskunta ei ole ottanut tarkastaakseen sille tarkastettavaksi jätettyä säädöstä, jonka antamiseen eduskunnan myötävaikutus ei ollut tarpeen, perustuslakivaliokunnan mietintö 51/1942 Vp (VNp polttopuiden kaupasta annetun valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta 21. 5. 1942/422) ja saman valiokunnan mietintö 78/1944 Vp (VNp kotimaassa valmistetun luuliiman vapauttamisesta säännöstelystä ja takavarikosta 22. 9. 1944/652). Eduskunta ei myöskään tarkastanut säädöstä, kun valtuuttavassa laissa ei määrätty sen nojalla annettuja säädöksiä tarkastettavaksi, eikä asia aiheuttanut enempiä toimenpiteitä eduskunnan taholta, perustuslakivaliokunnan mietintö 54/1945 Vp (VNp kotimaisen kantotervan hintatakuusta annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 21. 6. 1945/616); ulkoasiainvaliokunnan mietintö 2/1936 Vp (A eräiden Italian ulkomaiseen tavaravaihtoon tai luottosuhteisiin kohdistuvien asetusten kumoamisesta 10. 7. 1936/252). Kun taloudellisen valtalain nojalla annettuja valtioneuvoston päätöksiä ei ollut saatettu eduskunnan tarkastettavaksi, eduskunta tyytyi vain huomauttamaan laiminlyönnistä, ks. perustuslakivaliokunnan mietintöä 11/1947 Vp (VNp työpaikkojen säännöstelystä 30. 12. 1946/951).

Kun eduskunnalle on puhemiehelle osoitettuna saapunut tarkastettavaksi valtuuttavan lain nojalla annettuja säädöksiä, eduskunnan kanslia huolehtii niiden painattamisesta ja eduskunnan puhemies ilmoittaa niiden saapumisesta välittömästi painatusta seuraavan istunnon alkaessa. Ilmoituksensa puhemies päättää toteamalla, että säädökset on saatettu eduskunnan tietoon jakamalla ne edustajille. Eduskunnan tietoon näin saatetut säädökset esitellään erikseen tavallisesti jo samassa istunnossa valiokuntaan lähetettäviksi. Ne lähetetään perustuslakivaliokuntaan ⁸

⁸ Valtuuttavaan lakiin kuuluvassa tarkastussäännöksessä ei lausuta mitään valiokuntaan lähettämisestä. *Janssonin*, Grundlagsutskottets funktioner s. 240 ja *Erichin*, Lm 1941 s. 665 mukaan eduskunta voisi tarkastaa säädöksen ilman valiokuntakäsittelyä, kun taas *Tammion* s. 105 mielestä valiokuntakäsittely on välttämätön. Kumpikin kanta perustetaan mm. VJ:n 63 §:n tulkintaan. — Po. säädökset, joita on tarkastettu runsaasti toistatuhatta, on aina poikkeuksetta (*Jansson* s. 240) lähetetty valiokuntaan; asiassa on syntymässä valtiosääntöä täydentävä käytäntö. Kun esim. säädöksen laillisuuden tutkiminen ei käy täysistunnossa yhtä hyvin kuin valiokunnassa, edellyttävät tarkoituksenmukaisuusyyt, joita valtiosääntöoikeudelliseksi tapaoikeudeksi kehittyvä käytäntö tukee, valiokuntakäsittelyä.

tai ulkoasiainvaliokuntaan,⁹ eräissä poikkeuksellisissa tapauksissa myös valtiovarain- tai pankkivaliokuntaan.¹⁰

Vaikka valtuutuksessa olisi määrätty, että tiettyä hierarkkista korkeutta olevat tai tiettyä asiaryhmää sääntelevät säädökset on saatettava tarkastukseen, tämä koskenee vain po. ryhmiin kuuluvia lainsäädäntövallan käyttöä sisältäviä säädöksiä.¹¹ Myös siinä tapauksessa, ettei tar-

⁹ Maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta annetun lain (30. 12. 1957/446) perusteella annetut asetukset, jotka koskivat maksuliikkeen säännöstelemistä, lähetettiin ulkoasiainvaliokuntaan, ks. esim. A Suomen ja Ranskan välisen maksusopimuksen voimaansaattamisesta 20. 2. 1960/120. Sen sijaan lain nojalla muista kysymyksistä annetut valtioneuvoston päätökset lähetettiin perustuslakivaliokuntaan kuten VNp lisenssittömästä tuonnista 25. 5. 1960/256. Ulkoasiainvaliokuntaan on yleensä lähetetty Suomen vientikauppaa koskevat ja turvaavat säädökset.

¹⁰ Valtiovarainvaliokuntaan lähetettiin VNp eräiden suoritusten maksamisesta edelleen neljällä prosentilla tarkistettuina 11. 12. 1958/492; VNp eräiden suoritusten maksamisesta edelleen tarkistettuina 3. 12. 1959/439; VNp valtion viran tai toimen haltijain palkkauksen suorittamisesta edelleen toistaiseksi 15 prosentin indeksikorotuksin 5. 1. 1956/22.

Pankkivaliokuntaan lähetettiin vuodesta 1942 Suomen Pankin ohjesäännön 7 ja 8 §:n muuttamisesta säädetyn lain (30. 10. 1931/288) perusteella annetut säädökset, esim. A Suomen Pankin oikeuttamisesta poikkeamaan ohjesääntönsä 8 §:n 1 momentin säännöksistä 7. 10. 1960/397.

¹¹ Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään 91/1949 Vp (HEs 116/1949 Vp) laiksi huoneenvuokrien säännöstelystä), että voimassa olleen valtioneuvoston päätöksen 17. 3. 1949/214 mukaisesti sosiaaliministeriölle oli jätetty valta antaa määräyksiä eräistä vuokrien suuruuteen olennaisesti vaikuttavista seikoista. Jotta olisi selvää, että tällaiset ministeriöidenkin antamat päätökset on saatettava eduskunnan tietoon ja tutkittavaksi, valiokunta teki lisäyksen lakiehdotukseen. Lisäys hyväksyttiin ja laissa huoneenvuokrien säännöstelystä 30. 12. 1949/836 määrättiin tarkastettavaksi säädökset, joiden antamiseen eduskunnan myötävaikutus on hallitusmuodon mukaan tarpeen, »taikka valtioneuvoston tai ministeriöiden päätöksiä vuokrien ja niihin rinnastettavien tai liittyvien maksujen tai korvausten korotusten suuruudesta.» Valiokunnan mietinnössä tarkoitettu SosMp huoneenvuokrasäännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen 8 ja 11 §:n soveltamisesta 28. 4. 1949/337 oli luonteeltaan yleinen, koko valtakunnassa sovellettava.

Hallituksen esityksessä 14/1955 Vp laiksi huoneenvuokrien säännöstelystä lausuttiin, ettei lakiesitykseen ole otettu määräystä siitä, että valtioneuvoston tai ministeriöiden päätökset vuokrien tai niihin rinnastettavien tai liittyvien maksujen tai korvausten korotusten suuruudesta on saatettava eduskunnan tietoon. Hallituksen mielestä sanotunlaiset päätökset kuuluvat lain täytäntöönpanoon eikä lainsäädäntöön. — Vastaavanlaista säännöstöä ei ollut myöskään taloudellisissa valtalaissa. — Lakiesitys hyväksyttiin tältä osin lepäämään hallituksen esityksen mukaisena. Myöhemmin annetun uuden esityksen perusteella säädetyssä laissa huoneenvuokrien säännöstelystä (30. 12. 1955/552) ei tarkastuspykälässä enää ollut mainintaa

kastettavien säädösten laadusta ole tarkemmin määrätty, tarkastus koskee periaatteellisesti ainoastaan sellaisia lain nojalla annettuja säädöksiä, joiden antamiseen laissa oleva lainsäädännöllinen valtuutus on tarpeen.¹²

Olisiko myös ministeriöiden ja mahdollisesti alempiasteistenkin viranomaisten valtuuttavan lain tai subdelegaation nojalla käyttämä lainsäädännöllinen toimivalta saatettava eduskunnan tarkastettavaksi siinäkin tapauksessa, että valtuuttava laki ei sisällä säännöksiä asiasta. Tässä kysymyksessä on omaksuttu kielteinen kanta, joten ministeriön päätökset tai sitä hierarkkisesti alempiasteiset säädökset ovat jääneet eduskunnan suorittaman tarkastuksen ulkopuolelle.¹³ Huomattakoon,

valtioneuvoston tai ministeriön päätöksistä. Muistettaneen, että Suomen oikeuden mukaan myös täytäntöönpanosäädöksiin voi sisältyä oikeussääntöjä (a).

¹² Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 12 huomauttaa, että taloudellinen valtalaki antaa valtioneuvostolle vallan antaa yksittäistapauksellisia hallintomääräyksiä sekä vallan antaa yleisiä määräyksiä laissa luetelluissa asioissa. Koska yksittäistapauksia koskevat määräykset eivät ole delegoitua lainsäädäntöä, niitä ei ole tarpeen aistia eduskunnan tarkastettavaksi.

¹³ Kaira, Lm 1944 s. 57 s. lausuu vakiintuneen käytännön olevan, että ministeriön päätöstä ei tarvitse esittää eduskunnalle tarkastettavaksi, koska se on epäitsenäinen. Tämä kanta seuraa sitä ajattelua, että perustuslakien mukaan ainoastaan asetuksella ja valtioneuvoston päätöksellä voidaan käyttää lainsäädännöllistä valtuutta. Kanta ei ole teoreettisesti täysin kestävä, koska myös valtuutukseen perustuvat asetukset ja valtioneuvoston päätökset ovat eri laajuudessa epäitsenäisiä ja toisaalta monet valtuuslakien nojalla välillisesti tai välittömästi annetut ministeriön päätökset ovat siinä määrin yleisiä ja itsenäisiä, että niiden oikeussäädännön (a) luonteesta ei voi olla epäilystä, so. niiden antamiseen olisi hallitusmuodon tai yleensä perustuslakien mukaan eduskunnan myötävaikutus ollut tarpeen.

Tarkoitettuun menettelyyn ovat vaikuttaneet lähinnä käytännölliset syyt. Ministeriöiden antamien lukuisten säädösten tarkastaminen olisi ehkä kriisiaikoina tukehduttanut perustuslakivaliokunnan toiminnan. Mietinnössään 68/1942 Vp (HEs 75/1942 Vp taloudellisen valtalain muuttamisesta ym.) perustuslakivaliokunta ei pitänyt oikeana ehdotettua 1.1 §:n määräystä, jonka mukaan valtioneuvosto olisi voinut oikeuttaa määräämänsä viranomaisen valtioneuvostolle kuuluvalla valalla antamaan säännöstelymääräyksiä. Valiokunta huomautti siitä, että siltä puuttui tyydyttävä selvitys, miten po. tavalla annettavat säännöstelymääräykset saatettaisiin tarkastusta varten eduskunnan tietoon ja miten niiden julkaiseminen yleisön noudatettavaksi tapahtuisi. — Lakiesitys olisi ollut helposti muokattavissa tässäkin suhteessa valiokunnan toivomusten mukaiseksi, mitä ministeriöiden päätöksiin tulee, mutta ministeriön päätöstä hierarkkisesti alemmanasteisen päätöksen tarkastaminen ja julkaiseminen olisi tuottanut vaikeuksia.

Alaviitteessä 11 tarkoitettussa hallituksen esityksessä 14/1955 Vp esitetty kanta on ymmärrettävissä sillä perusteella, että valtuuttava laki sisälsi yksityiskohtaiset

että valtuuttavassa laissa ei yleensä anneta lainsäädännöllistä valtuutta muille kuin tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle, joten ministeriöiden lainsäädännöllinen toimivalta joudutaan tavallisesti perustamaan subdelegaatioon. Tietoisuus ministeriön päätösten jäämisestä tarkastuksen ulkopuolelle on vaikuttanut siten, että subdelegaation sallittavuuteen on suhtauduttu kielteisesti (s. 617).

Yleensä on pidetty asianmukaisena, että valtuuslain nojalla annetut, oikeussäännöksiä (a) sisältävät päätökset saatetaan asetuskokoelmassa julkaisemalla yleiseen tietoon, jolloin myös valtioneuvoston päätökset on toimitettava eduskunnan tarkastettaviksi, mutta asetuskokoelmassa julkaisemisesta ja näin ollen myös tarkastuksesta on saatettu poikkeuksellisesti luopua, jos määräykset ovat varsin yksityiskohtaisia ja niihin joudutaan usein tekemään muutoksia, perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1954 Vp (VNp ulkomaankaupan säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 4. 11. 1954/407).

Valiokunta käsittelee tarkastettavat säädökset yleisessä käsittelyjärjestyksessä. Valiokunta voi kuulla ja yleensä kuulee asiantuntijoita, joilta se toisinaan pyytää kirjallisen lausunnon. Se pyytää toisinaan lausunnon myös asianomaiselta erikoisvaliokunnalta, joskin tarkastettavien säädösten paljouden takia erikoisvaliokuntien lausuntoja ei ole voitu pyytää johdonmukaisesti kaikissa tarpeellisissa tapauksissa. Ellei valiokunta ehdota säädöksen kumoamista, sen mietintö päättyy seuraavanlaiseen ponteen: »Kun tämä valtioneuvoston päätös perustuu edellä mainittuun lakiin ja perustuslakivaliokunnan mielestä on tarpeellinen, valiokunta kunnioittaen ehdottaa eduskunnan päätettäväksi, ettei puheena olevaa valtioneuvoston päätöstä kumottaisi.» Eduskunnan päätös on yleensä valiokunnan mietinnön mukainen. Kuten tarkastuspäätöksen sanamuodostakin jo ilmenee, valiokunnan mietinnössä samoin kuin eduskunnan tekemässä päätöksessä tarkastellaan delegoitua lainsäädäntöä niin laillisuuden kuin tarkoituksenmukaisuuden kannalta.¹⁴

määräykset vuokrien ja muiden maksujen määräämisen perusteista. Valtioneuvoston ja ministeriön päätöstä pidettiin lain periaatteita toteuttavan laskelman luonteisena eikä itsenäisen toimivallan käyttönä.

¹⁴ Ks. *Tammio* s. 106.

Eräissä tapauksissa tarkastusperusteet eivät käy ilmi valiokunnan mietinnöstä, ks. esim. ulkoasiainvaliokunnan mietintö 9/1949 Vp (A Kreikan kanssa tehdyn maksusopimuksen voimaansaattamisesta 8. 4. 1949/308): »Ulkoasiainvaliokunta on päättänyt puoltaa edellä mainitun asetuksen voimassa pysyttämistä ja ehdottaa näin ollen ...».

Tarkastaessaan valtioneuvoston päätökset 8. 6. 1961/300, 22. 6. 1961/329 ja 27. 7. 1961/417 sian- ja naudanlihan tuonnista ja siinä noudatettavista tulleista annetun

Valiokunnan mietintö esitellään täysistunnossa pöydälle panoa varten. Asian oltua pöydällä puhemies esittelee mietinnön, joka on täysistunnossa käsittelyn pohjana. Kansanedustajat voivat esittää omia ehdotuksiaan eduskunnan päätökseksi. Asia päätetään yksinkertaisella enemmistöllä ainoassa käsittelyssä.¹⁵ Jos vaalit katkaisevat tarkastuksen, säädös lähetetään uudelleen eduskunnalle, ks. 1962 Vp ptk. s. 193.

Useimmissa tapauksissa eduskunnan päätökseen ei sisälly huomautuksia. Eduskunta on kuitenkin monesti sisällyttänyt päätökseensä arvostelua ja moitteita, kehotuksia, tulkintaohjeita, toimintapäämääriä koskevia osviittoja, vieläpä hyväksynyt säädöksen tietyin edellytyksin.¹⁶

päätöksen muuttamisesta perustuslakivaliokunta huomautti mietinnössään 17/1961 Vp, että mainituista päätöksistä vain ensimmäinen, tarkastettaessa jo kumottu päätös sisälsi tullialennusta koskevia säännöksiä, kun molemmat muut säädökset tarkoittivat tullialennusten poistamista kokonaan tiettyjen lihalajien osalta. »Kun 8 päivänä kesäkuuta annettu valtioneuvoston päätös näin ollen on jo kumottu, ja kun kumpikaan viimeksi mainituista päätöksistä, joilla valtioneuvosto on luopunut käyttämästä sille hintatason turvaamisesta annetun lain mukaan kuuluvia valtuuksia sian- ja naudanlihan tuonnin osalta, ei sisällä säännöksiä, joiden antamiseen hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus olisi ollut tarpeen, valiokunta kunnioittaen ehdottaa eduskunnan päätettäväksi, ettei puheena olevien päätösten saattaminen eduskunnan tietoon aiheuttaisi enempiä toimenpiteitä eduskunnan taholta.» Eduskunta teki valiokunnan ehdotuksen mukaisen päätöksen ja asia raukesi. Esimerkki osoittaa, miten menetellään, jos tarkastettavana oleva säädös on jo ehditty kumota tai sitä ei muista syistä ole tarpeen tarkastaa. Ks. myös perustuslakivaliokunnan mietintöä 84/1950 Vp (VNp valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta annetussa laissa olevien palkkauksen yleistä tarkistusta koskevien säännösten kumoamisesta 9. 11. 1950/540).

¹⁵ Vrt. VJ:n 71 §.

Yksinkertainen enemmistö äänestykseen osallistuneiden koko lukumäärästä riittää säädöksen voimassa pysyttämiseen, ks. *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 23; *Erich*, Lm 1941 s. 663. Asia voidaan palauttaa perustuslakivaliokuntaan uuden lausunnon antamista varten, perustuslakivaliokunnan mietinnöt 79 a, 80 a ja 81 a/1945 Vp.

Säädöksen tarkastamisesta käydyssä keskustelussa kuullaan usein varsin ankaraa arvostelua, ks. esim. *Österholm*, 1942 Vp ptk. s. 1544 s.; *Salmiala*, 1942 Vp ptk. s. 1545 s.; *Berner*, 1946 Vp ptk. s. 54; *Kilpeläinen*, 1946 Vp ptk. s. 53 s.; *V. Leskinen*, 1946 Vp ptk. s. 26 s.; *Kauppi*, 1946 Vp ptk. s. 61; *Sormunen*, 1946 Vp ptk. s. 1363 s.

¹⁶ Seuraavassa on muutamia esimerkkejä eduskunnan vuoden 1946 valtiopäivillä esittämistä lausumista säädöksiä tarkastaessaan:

— VNp:n perunan säännöstelystä 12. 9. 1946/672 ja VNp:n 14. 9. 1946/673 lisäyksestä mainittuun päätökseen tarkastaessaan eduskunta 8. 1. 1947 edellytti, että perunan säännöstelyä ei seuraavana satovuonna jatketa. Mainitut säädökset kumottiin VNp:llä 17. 4. 1947/290 ja 291;

— A:ta tiedoitustoiminnan väliaikaisesta valvomisesta 22. 12. 1944/1018 uudelleen tarkastettaessa eduskunta lausui 10. 6. 1946 kirjelmässään, että valtion tiedoi-

Tällainen menettely johtunee siitä, että tarkastusta koskevat säännökset edellyttävät ainoastaan tarkastettavan päätöksen hyväksymistä toteamalla, että säädöstä ei ole kumottava, tai säädöksen hylkäämistä määräämällä, että se on kumottava. Eduskunnalla ei ole oikeudellista

tustoiminnan laajuutta olisi rajoitettava sekä ettei kotimaisen posti-, puhelin- ja lennätinliikenteen valvomiseen enää ollut aihetta. Eduskunnan toivomukset toteutettiin A:lla 30. 12. 1946/937;

— eduskunta hyväksyi 20. 9. 1946 VNp:n heinän luovuttamisen väliaikaisesta kieltämisestä 25. 7. 1946/595 edellyttäen, että myyntikielto mahdollisimman pian poistetaan. Tarkastettu VNp kumottiin VN:llä 24. 7. 1947/724;

— eduskunta päätti 21. 5. 1946, ettei VNp:tä käyttöpuun kaupasta ja kulutuksesta 21. 2. 1946/141 ole kumottava edellyttäen, että eduskunnan kirjelmässään esittämät huomautukset otetaan varteen. Näyttää siltä, että eduskunnan toivomusta toteutettiin esim. annettaessa VNp 6. 6. 1947/477.

Tarkoituksenmukaisuutta koskevista lausumista ks. esim. perustuslakivaliokunnan mietinnöt 64/1940 Vp (A sisältävä eräitä säännöksiä kokous- ja huvitilaisuuksista 1. 8. 1940/409), 83/1940 Vp (VNp saippuan ja kulutuksen säännöstelystä 14. 10. 1940/554), 19/1941 Vp (VNp viljan ja viljatuotteiden kulutuksen säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 27. 2. 1941/142), 88/1941 Vp (VNp viljan säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 2. 10. 1941/710), 91/1942 Vp (VNp tupakan säännöstelystä 16. 7. 1942/573), 81/1943 Vp (VNp polttopuiden ylimmistä hinnoista 8. 7. 1943/602), 82/1944 Vp (A valtioneuvoston oikeuttamisesta lakkauttamaan erinäiset yhteisöt 23. 9. 1944/647), 48/1944 Vp (VNp kuusitoista vuotta täyttäneiden nuorukaisten käyttämisestä lämmittäjinä eräissä aluksissa 19. 5. 1944/341), 55/1944 Vp (VNp velvollisuudesta sijoittaa siirtoväen karjaa ja hevosia sekä luovuttaa rehua niiden elättämiseksi 6. 7. 1944/469), 70/1945 Vp (A eräiden välirauhansopimuksessa tarkoitettuja sotarikoksia käsittävien tekojen syytteenpanosta 5. 7. 1945/675), 19/1945 Vp (VNp järeän havupuun ohjehinnoista 14. 3. 1945/245), 30/1945 Vp (VNp hintojen ja maksujen säännöstelystä 15. 3. 1945/259 ja VNp hinta- ja palkkaneuvostosta 14. 5. 1945/455, missä yhteydessä eduskunta huomautti, että ministeriön harkintavalta monissa suhteissa on melko vapaata eikä päätökseen sisältynyt lähempiä ohjeita sen käytöstä, sekä omasta puolestaan edellytti harkintavaltaa käytettävän taloudellisesti järkiperaisella tavalla), 74/1945 Vp (VNp lihan luovutusvelvollisuudesta 21. 6. 1945/610), 90/1945 Vp (VNp puiden leimauksesta käyttöpuun hakkuissa 25. 10. 1945/1045), 45/1945 Vp (VNp perunan säännöstelystä 30. 8. 1945/857), 45/1946 Vp (A saksalaista ja unkarilaista alkuperää olevien filmien esittämisen kieltämisestä 14. 12. 1944/922), 46/1946 Vp (A tiedoitustoiminnan väliaikaisesta valvomisesta 22. 12. 1944/1018), 67/1946 Vp (VNp rakennusluontoisten töiden säännöstelystä 22. 8. 1946/388, missä yhteydessä eduskunta edellytti, että sen valtuuttavaa lakia säädettäessä tekemät huomautukset otetaan varteen), 77/1946 Vp (VNp perunan säännöstelystä 12. 9. 1946/672), 9/1950 Vp (VNp hinta- ja palkkaneuvostosta annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 5. 1. 1950/4), 17/1954 Vp (VNp metsä- ja uittotöiden palkkojen säännöstelystä 29. 7. 1954/332), 4/1955 Vp (VNp voim hinnoista 27. 10. 1954/381), 21/1955 Vp (VNp tavallisen lampaan valmistamattoman turkisinahan tullista eräissä

toimivaltaa esimerkiksi vaatia säädöksen muuttamista sen hyväksymisen ehtona. Kun tarkastussäännöksen myöntämä toimivalta on tuntunut eduskunnasta liian ahtaalta, se on liittänyt päätöksensä perusteluihin eri tyyppisiä lausumia. Niillä on ainoastaan poliittinen velvoittavuus, joskin esimerkiksi eduskunnan säädöksen lainmukaisuudesta esittämän lausuman huomiotta jättäminen saattaisi vaikuttaa ministerin ja mahdollisesti säädöstä soveltavan virkamiehenkin oikeudelliseen vastuunalaisuuteen. Eduskunta seuraa tarkoin, noudatetaanko sen lausumia. Tarkastettaessa A henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta tasavallan suojelulain nojalla annetun asetuksen muuttamisesta 19. 7. 1946/589

tapauksissa 6. 4. 1955/165), 27/1955 Vp (VNp colombialaista alkuperää olevasta kahvista kannettavasta tullista 21. 7. 1955/354, missä yhteydessä eduskunta huomautti, että valtuuksia ei saa käyttää tapauksissa, joihin ne huonosti soveltuvat ja joissa tarkoituksenmukainen järjestely on suoritettavissa säännönmukaisin menettelytavoin), 32/1956 Vp (VNp kotimaisten tarvikkeiden hintojen sekä maksujen säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 29. 10. 1956/532), 36/1956 Vp (VNp hinnantasauslain soveltamisesta 30. 12. 1957/445 ja VNp em. päätöksen muuttamisesta 16. 1. 1958/11). Ks. samoin ulkoasiainvaliokunnan mietintö 5/1935 Vp (A Saksan kanssa tehdyn maksusopimuksen voimassaolon pidentämisestä 29. 12. 1934/482).

On verraten harvinaista, että eduskunta joutuu huomauttamaan säädösten monimutkaisuudesta. Tarkastaessaan VNp:n järeän havu- ja koivupuun sekä paperi- ja kaivospuun enimmäishinnoista 20. 6. 1946/543, VNp:n poltto- ja rullapuun sekä kuituhaavan enimmäishinnoista 20. 6. 1946/542 ja VNp:n hinnanjärjestelyistä eräissä metsäkaupoissa annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 11. 7. 1946/551 eduskunta lausui kirjelmässään seuraavaa: »Päätösten monimutkaisuuden vuoksi niiden tulkinta ja käytäntöön soveltaminen tuottavat nykyisin ammattimiehillekin huomattavia vaikeuksia, joten suurin osa metsänomistajista ei voi tarkistaa, ovatko heidän saamansa hinnat päätösten mukaiset.» Ks. myös Pärssisen puheenvuoroa eduskunnassa, 1946 Vp ptk. s. 2129 s.

Ks. myös perustuslakivaliokunnan mietintöä 11/1950 Vp, jossa huomautettiin siitä, että säädöksen suomen- ja ruotsinkieliset tekstit poikkesivat useissa kohdin asiallisesti toisistaan (VNp työpalkoista 5. 1. 1950/3) sekä 42/1943 Vp (VNp lihan säännöstelystä 6. 5. 1943/407), jossa huomautettiin lain sanonnan ehkä antavan aiheita virheelliselle käsitykselle.

Mitä tulee laillisuuskysymystä koskeviin huomautuksiin, niitä selostetaan erikseen joko subdelegaation yhteydessä tai käsiteltäessä valtuuttavan lain ja sen nojalla annettujen säädösten välistä suhdetta.

Tasavallan presidentti määrää, että ne toivomukset, edellytykset ym. lausumat, jotka sisältyvät eduskunnan lähettämään tarkastusta koskevaan kirjelmään, on merkittävä valtioneuvoston pöytäkirjaan tiedoksi. Lausumien toteuttamista voi seurata hallituksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen antamista kertomuksista. Hallitus pyrkii yleensä tunnollisesti noudattamaan näissä asioissa eduskunnan toivomuksia.

perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään 53/1946 Vp, että koska tarkastettavana olevalla asetuksella on muutettu aikaisemmin annettua asetusta sillä tavoin kuin eduskunta on pitänyt tarpeellisena, asetusta ei ole kumottava.

Eduskunnan esittämä arvostelu on verrattain harvoissa tapauksissa huipentunut päätökseen, jonka mukaan tarkastettavana oleva säädös on kumottava.¹⁷ Eduskunta ei itse kumoa säädöstä, vaan tehtävä kuuluu säädöksen antajalle.¹⁸

¹⁷ Eduskunta määräsi kumottavaksi kaksi valtioneuvoston päätöstä, koska met-sänmyyjät turvattomaan asemaan jättävä ohjehintajärjestelmä ei ollut tarkoituksen-mukainen (VNp järeän havupuun ohjehinnoista 13. 11. 1944/833 ja VNp tämän päätöksen muuttamisesta 4. 1. 1945/48, jotka kumottiin uudella VNp:llä 14. 3. 1945/245). Perustuslakivaliokunta ei ehdottanut mietinnössään 138/1944 Vp sää-döksien kumoamista.

Säädös määrättiin kumottavaksi, kun se ei ollut tarkoituksenmukainen ja kun säännöstelyä ei ilman erittäin pakottavia syitä enää ollut ulotettava uusille aloille, perustuslakivaliokunnan mietintö 149/1944 Vp (VNp kotimaisen raakatupakan luovu-tusvelvollisuudesta 9. 2. 1945/149, joka kumottiin VNp:llä 29. 3. 1945/291).

Eduskunta määräsi säännöstelyn lopetettavaksi ja säädöksen kumottavaksi (VNp sanomalehtipaperin kulutuksen säännöstelystä 14. 10. 1948/738, joka kumot-tiin VNp:llä 27. 1. 1949/79). Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään 17/1948 Vp ehdottanut kumoamista.

Eduskunta määräsi säädöksen kumottavaksi, koska se oli jo aikaisemmin lau-sunut toivomuksen raakanahan vapauttamisesta kaikesta säännöstelystä (VNp vuo-tien hinnoista 21. 4. 1949/322, joka kumottiin VNp:llä 22. 12. 1949/800). Perustus-lakivaliokunta ei mietinnössään 81/1949 Vp ehdottanut kumoamista.

Kun sokerijuurikkaalle oli määrätty alhaisempi tuottajahinta kuin edellisellä vuonna, vaikka tuotantokustannukset olivat nousseet, päätös kumottiin, perustus-lakivaliokunnan mietintö 16/1950 Vp (VNp vuonna 1950 tuotetun sokerijuurikkaan hinnoista 24. 11. 1949/725, joka korvattiin VNp:llä 16. 6. 1950/295).

Kun verokahvin ja sokerin hintoja oli korotettu noin 30 %:lla, säädökset ku-mottiin, koska po. korotus muiden hinnankorotusten ohella olisi nostattanut inflaatiomieliä ja lisännyt painetta palkkarintamalla, perustuslakivaliokunnan mie-tinnöt 22 ja 23/1950 Vp (VNp kahvin hinnoista 13. 4. 1950/187 ja VNp sokerin ja sokerisiirapin hinnoista 13. 4. 1950/186, jotka kumottiin VNp:llä 29. 6. 1950/340 ja 29. 6. 1950/341).

Säädös määrättiin kumottavaksi, kun se loukkasi työsopimusoikeutta ja sen seurauksena palkkataso kuntien varatoissa aleni (VNp toimenpiteistä työttömyyden torjumiseksi ja lieventämiseksi 29. 10. 1953/408, joka korvattiin VNp:llä 12. 2. 1954/78). Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään 34/1953 Vp ehdottanut kumoamista.

Kun hinta- ja palkkaneuvoston jäsenmäärä oli lisätty kahdestatoista neljään-toista, muutos merkitsi säännöstelykoneiston laajentamista ja sekoitti aikaisemmat tarkoituksenmukaisiksi havaitut voimasuhteet, minkä takia säädös oli kumottava, perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1955 Vp (VNp hinta- ja palkkaneuvostosta

Seuraava taulukko osoittaa, miten monissa tapauksissa ja millä tavoin eduskunta on lausunut arvostelua tarkastettavasta säädöksestä:

	A	B	C	D	E
1932	2	2			
1933	1	1			
1934	6	6			
1935	7	5	1	1	
1936	17	17			
1937	2	1	1		
1938	13	13			
1939	6	4	2		
1940	106	98	8		
1941	120	111	8	1	

annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 13. 1. 1955/48, joka korvattiin VNp:llä 21. 4. 1955/176.)

Perustuslakivaliokunta oli ehdottanut säädöksen kumottavaksi, mutta valtioneuvosto kumosi sen ennen asian käsittelyä eduskunnassa. Kun valtioneuvosto antoi uuden samansisältöisen valtioneuvoston päätöksen, eduskunta katsoi, että se ei ollut voinut edellisen päätöksen käsittelyssä käyttää sille taloudellisen valtalain 7 §:n mukaan kuuluvaa päätäntävaltaa maataloustuotteiden hintojen määrittämisestä koskevan järjestelmän suhteen. Noudatettua menettelyä ei voitu eduskunnan mielestä pitää asianmukaisena ja uusi säädös ehdotettiin kumottavaksi, perustuslakivaliokunnan mietintö 36/1955 Vp (VNp maataloustuotteiden hintojen määrittämisestä 28. 10. 1955/435, joka kumottiin VNp:llä 19. 1. 1956/50).

Taloudellisen valtalain lakattua olemasta voimassa vuoden 1955 päättyessä jäivät siihen perustuvat säännökset ja määräykset erään toisen valtuuslain perusteella edelleen voimaan, mutta ellei niiden antamiseen ollut enää valtuuksia, ne oli viivytyksettä kumottava. Tällä perusteella määrättiin kolme säädöstä kumottavaksi, perustuslakivaliokunnan mietinnöt 4—6/1956 Vp (VNp maidon tuottajahinnan korottamiseksi meijereille ja maidon hankintaliikkeen suorittavista korvauksista 23. 12. 1955/541, joka kumottiin VNp:llä 9. 5. 1956/293; VNp eräissä tapauksissa suoritettavista maidon hinnanalennuskorvauksista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 30. 12. 1955/599, joka kumottiin VNp:llä 21. 6. 1956/409; ja VNp kotivoin hinnanalennuskorvauksista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 30. 12. 1955/598, joka kumottiin VNp:llä 21. 6. 1956/412).

Toisinaan sattui niin, että perustuslakivaliokunta ehdotti säädöksen kumoamista, mutta eduskunta pysytti päätöksen voimassa, ks. perustuslakivaliokunnan mietintöä 82/1947 Vp (VNp työpalkkojen säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 8. 11. 1947/808).

¹⁸ Ks. *Erich*, Lm 1941 s. 664. Käytäntö on seurannut tätä linjaa.

Vrt. *Herlitz* II s. 55: »Bortsett från dessa undantagsfall gäller genomgående den principen, att folkrepresentationernas beslut icke omedelbart utöva några rättsverkningar. Myndigheter och enskilda bli icke förpliktade eller berättigade omedelbart genom dem.»

Taulukko tarkastustoiminnasta

641

	A	B	C	D	E
1942	127	114	11	2	
1943	129	101	22	6	
1944	106	94	10	2	
1945	120	91	23	3	3
1946	109	81	26	2	
1947	85	56	25	4	
1948	63	47	14	1	1
1949	77	70	6		1
1950	44	26	13	2	3
1951	73	63	8	2	
1952	32	30	2		
1953	29	26	3		
1954	37	30	4	2	1
1955	40	28	10		2
1956	23	18	1	1	3
1957	15	12	3		
1958	35	30	3	2	
1959	13	11	2		
1960	21	20	1		
1961	16	13	3		
1962	9	4	2	3	
	1483	1223	212	34	14
		82.5 %	14.3 %	2.3 %	0.9 %

Jokainen säädös esiintyy taulukossa vain kerran. Jottei valtiopäivien erilainen pituus vaikuttaisi tutkimukseen, on kaikki eduskunnan tarkastamat päätökset ryhmitelty sen vuoden mukaan jona eduskunta teki lopullisen päätöksensä (A). Sarake B tarkoittaa säädöksiä, joihin nähden eduskunta ei esittänyt huomautuksia. Sarakkeessa C luetelluista säädöksistä eduskunta lausui tarkoituksenmukaisuusarvostelua ja sarakkeessa D olevista laillisuusarvostelua. Sarakkeessa E ovat ne säädökset, jotka eduskunta päätti kumottaviksi.

Yhtään säädöstä ei määrätty kumottavaksi laillisuusperusteilla, vaikkakin eräissä tapauksissa myös laillisuutta koskevia huomautuksia on vaistottavissa eduskunnan päätöksen perusteluista. Kumoamisperusteet voidaan ryhmitellä seuraavasti: säädös ei ole sovelias, ei tarkoituksenmukainen (5), säädös johtaa liian suureen hintojen nousuun (2), säännöstelyjärjestelmää ei saa laajentaa tai se on lopetettava (4), säädös on kumottava, koska valtuuttava laki on kumottu eikä ole mitään syytä muilla perusteilla pitää säädöstä voimassa (3).

Tarkastussäännöksiä tulkintaa. Yleisenä tulkintasääntönä voidaan pitää sitä, että eduskunta ei ole silloin koolla, kun se on lopettanut istun-

tonsa tai VJ:n 19 §:n perusteella keskeyttänyt istuntonsa eikä voi välittömästi tarkastaa säädöksiä. Tapana on, että eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta keskeyttää istuntonsa ja päättää kokoontua tietynä päivänä, »jollei puhemies katso olevan syytä kutsua eduskuntaa sitä ennen koolle». Eduskunta kutsuttiin koolle esim. 11. ja 13. 7. 1961, jolloin eduskunta kokoontui pelkästään kuulemaan hallituksen antamia vastauksia pariin kysymykseen; samalla sille ilmoitettiin tarkastettavaksi saapuneista säädöksistä.¹⁹

Tarkastussäännöksessä ei ole tarkoin määrajoin osoitettu, miten pikaisesti säädöksen antamisesta on tiedotettava eduskunnan puhemiehelle ja missä ajassa tämän on vuorostaan ilmoitettava siitä eduskunnalle. Käsitellessään HEs 54/1930 Vp tasavallan suojelulaiksi perustuslakivaliokunta lisäsi mietinnössään 6/1930 Vp tarkastussäännökseen lausuman, jonka mukaan asetuksia ei vain ole viipymättä saatettava eduskunnan tietoon, vaan niistä on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on viipymättä saatettava ne eduskunnan tietoon. Myöhemmin annetuissa tarkastussäännöksissä on käytetty samanlaisia ilmaisuja. »Viipymättä» ja »heti» ovat väljiä sanontoja, joiden merkitystä eduskunta on joissakin tapauksissa harkinnut²⁰ kritisoidessaan säädök-

¹⁹ Ylimääräiset valtiopäivät ovat valtioelämässämme olleet harvinaisia eikä niitä ole usean vuosikymmenen aikana kutsuttu koolle. Kysymys säädösten tarkastusmahdollisuudesta ylimääräisillä valtiopäivillä on näin ollen jotensakin teoreettinen kysymys. Ylimääräisillä valtiopäivillä otetaan käsiteltäväksi ainoastaan ne asiat, joita varten eduskunta on kutsuttu kokoon taikka jotka hallitus muuten eduskunnalle esittää (VJ:n 21 §). Tilanteen täytyisi olla erittäin poikkeuksellinen, jotta yleensä rutiininomaisesti eduskunnan kansliaan tarkastettavaksi jätetty säädös olisi luettavissa joihinkin VJ:n 21 §:ssä tarkoitettuihin asiaryhmiin. Puhemiehellä ei näin ollen ole mielestäni velvollisuutta ilmoittaa säädösten saapumisesta eduskunnan tarkastettavaksi ylimääräisillä valtiopäivillä. Tarkastusmahdollisuudet eivät myöskään ole yhtä hyvät kuin tavallisilla valtiopäivillä, mutta en pitäisi valtiosäännön vastaisena, jos puhemies ilmoittaisi ylimääräisilläkin valtiopäivillä säädösten saapumisesta ja eduskunta ryhtyisi niitä käsittelemään.

²⁰ Perustuslakivaliokunta huomautti mietinnössään 102/1942 Vp (VNp erinäisistä maataloustuotannon edistämistä tarkoittavista toimenpiteistä ... 3. 6. 1942/460), että päätöksestä ilmoitettiin vasta useita kuukausia antamisen jälkeen eli 10. 11. 1942, joten eduskunta jäi vaille lain edellyttämää mahdollisuutta ajoissa päättää, onko päätös pysytettävä voimassa. Saman valiokunnan mietinnöissä 13—14/1943 Vp huomautettiin, ettei päätöstä ollut, kuten laki edellyttää (VNp metsätyönantajain ilmoitusvelvollisuudesta 21. 1. 1943/76 ja VNp nahan ja nahkavalmistajien kulutuksen säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 28. 1. 1943/103), viipymättä ilmoitettu eduskunnan puhemiehelle. — Ilmoitus oli tehty 2.3.1943, joten eduskunta odotti näiden päätösten yhteydessä verraten nopeaa

sen antamista liian myöhään eduskunnan tarkastettavaksi.²¹ Perustuslakivaliokunnan mietintöön 6/1930 Vp kirjoittamassaan vastalauseessa I J. F. Aalto ym. ehdottivat, että valtuutuksen perusteella annettu säädös olisi ollut saatettava eduskunnan tarkastettavaksi viimeistään kuukauden kuluessa sen antamisesta. Tätä sen paremmin kuin muitakaan määräaikoja ei kuitenkaan ole tarkastussäännöksiin hyväksytty.

Säädökset ilmoitetaan puhemiehelle. Tämän on ryhdyttävä tarkastussäännöksissä mainittuihin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat puhemiehen tavanomaiseen toimivaltaan. *Estlander* katsoi kuitenkin, että kysymyksessä ei ole pelkästään muodollinen tehtävä, koska puhemiehestä tulee riippumaan, kutsutaanko valtiopäivät säädöksen tarkastuksen takia koolle vai odotetaanko, että valtiopäivät joutuvat muiden syiden takia kokoontumaan.²² Jos puhemies ei kutsuisi valtiopäiviä koolle, hän ikään kuin asettuisi hallituksen puolelle, minkä mahdollisuuden takia tarkastussäännöstä olisi muutettava niin, että puhemiehen olisi heti saatettava säädökset eduskunnan tietoon. *Ståhlberg* huomautti puolestaan, että voitaisiin joutua varsin epäkäytännöllisiin tuloksiin, jos olisi pakko kutsua eduskunta koolle sellaisen toimenpiteen takia, mikä varsin hyvin voisi odottaa eduskunnan kokoontumista muista syistä.²³ *Estlanderin* ehdotusta ei hyväksytty.

Samalla kun lakiehdotus annetaan eduskunnalle hyväksyttäväksi, eduskunnalle voidaan toimittaa liitteenä tiedoksi ehdotus valtuuden nojalla annettaviksi alemmanasteisiksi säädöksiksi. Sama valiokunta tarkastaa lakiehdotuksen ja ehdotuksen delegoiduksi lainsäädännöksi. Valiokunta saattaa muistutuksensa eduskunnalle ja eduskunta vastauk-

ilmoittamista. — Ks. vielä perustuslakivaliokunnan mietintöä 27/1954 Vp (VNp toimenpiteistä työttömyyden torjumiseksi ja lieventämiseksi annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 8. 4. 1954/197), jossa todettiin, ettei päätöksen kohdalla ollut noudatettu taloudellisen valtalin edellyttämää kiireellisyyttä. Ilmoitus tästä päätöksestä tehtiin 30. 11. 1954. Eduskunta antoi kaikissa edellä mainituissa tapauksissa valiokunnan mietinnön mukaisen päätöksen.

Mietinnössään 65/1950 Vp perustuslakivaliokunta (HEs 152/1950 Vp taloudellisen valtalin muuttamisesta) ja samoin eduskunta päätöksensä perusteluissa huomauttivat, että po. lain nojalla annetut valtioneuvoston päätökset on aina heti saatettava eduskunnan tietoon, koska jälkeenpäin tapahtuvalla tarkastuksella on sitä vähemmän merkitystä, mitä pitempi aika päätöksen antamisesta ehtii kulua.

Ks. vielä ulkoasiainvaliokunnan mietintöä 3/1937 Vp (A 14. 8. 1936/266) ja perustuslakivaliokunnan mietintöä 32/1945 Vp (VNp 31. 5. 1945/524).

²¹ Ks. alaviitettä 59.

²² 1932 Vp ptk. s. 1950 s.

²³ 1932 Vp ptk. s. 1951.

sessaan hallitukselle tiedoksi, ks. HEs 7/1921 Vp laiksi valtioneuvostosta ym.; laki- ja talousvaliokunnan mietintö 8/1941 Vp (HEs 29/1941 Vp laiksi väliaikaisesta kalastusoikeudesta); HEs 16/1950 Vp laiksi yleisestä lääkärinhoidosta; HEs 2/1955 Vp laeiksi ulosottolain muuttamisesta ja Helsingin kaupungin ulosottovirastosta; HEs 1/1959 Vp laiksi asevelvollisuuden täyttämisestä aseettomana. Valiokunta saattaa pitää asetusehdotusta niin tärkeänä, että se ei suosittele lain hyväksymistä ennen kuin eduskunta on saanut tärkeimmiltä osilta asetusehdotuksen nähdäkseen, ks. laki- ja talousvaliokunnan lausuntoa 6. 11. 1958 n:o 2 (HEs 6/1958 Vp laiksi työttömyysavustuksesta). Valiokuntien ja eduskunnan lausumilla on näissä kysymyksissä vain poliittinen velvoittavuus.

Onkin selvää, että kun säännökset konkretisoituvat säädöshierarkian eri asteissa, jostain kysymyksestä hyväksytyt tai annetut säädökset olisi kaikki nähtävä, ennen kuin säännöstöä voidaan arvostella. Tästä syystä liitettiin täytäntöönpanopykälään perustuva asetukset lakiehdotukseen myös silloin, kun säännöstöstä pyydettiin KKO:n lausuntoa (HEs 10/1939 Vp nuoria rikoksentekejiä koskevaksi lainsäädännöksi).

Tasavallan suojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä 54/1930 Vp ei ollut selvää määräystä siitä, olisiko puhemiehen kutsuttava eduskunta koolle yksinomaan käsittelemään säädöksen tarkastusta. Suuri valiokunta poisti epäilykset tässä suhteessa lisäämällä mietinnössään 47/1930 Vp määräyksen, että ellei eduskunta ole koolla, säädös on saatettava eduskunnan tietoon niin pian kuin eduskunta on kokoontunut. Lisäyksestä ja sen mukaisesti kirjoitetuista myöhemmin annettujen valtuuslakien tarkastussäännöksistä ilmenee, että puhemies ei ole velvollinen kutsumaan eduskuntaa koolle yksinomaan säädösten jälkিতarkastusta varten. Toisaalta ei mikään estäne häntä kutsumasta eduskuntaa koolle tätä tarkoitusta varten.²⁴

Kuten *Kastari* lausuu, eduskunnan harjoittamassa säädösten jälkিতarkastuksessa on kysymys eduskunnan osallistumisesta lainsäädäntöön sellaisella tavalla, mitä perustuslait eivät sääntele.²⁵ Perustuslainsäätä-

²⁴ Ks. *Voionmaa*, 1932 Vp ptk. s. 1899.

²⁵ Ks. *Kastarin* lausuntoa 13. 10. 1959 s. 94. *Kastari* katsoo, että tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säädetyin lain perusteella annettujen säädösten tarkastusta ei vielä voida pitää vakaantuneena käytäntönä. Hän ei lausu mielipidettään käytännön sallittavuudesta.

Tammio s. 105 huomauttaa oikein, että valtuutus ei itsessään edellytä sen perusteella annettujen säädösten tarkastamista erikseen, varsinkin kun eduskunta voi muullakin tavoin harjoittaa valvontaa. Ks. kuitenkin alaviitettä 5.

misjärjestyksessä säädetyn lain nojalla annettujen säädösten jälkitarkastusta vastaan en ole havainnut esitettävän oikeudellisia huomautuksia. Menettely on täysin vakiintunut, asiallinen ja säätämisyjärjestyksestä johtuen myös oikeudellisesti moitteeton. Tavallisen lain nojalla annettujen säädösten jälkitarkastus eduskunnassa on ollut peräti harvinaista, mutta viime vuosina siihen on pyritty turvautumaan lisääntyvässä määrin.²⁶ Useista lausunnoista ilmenee, että sitä käytetään sellaisissa kysymyksissä, joista »oikeastaan» olisi säädettävä lailla, so. tapauksissa, joissa valtiosäännön mukainen toimivallanjako ei ole mitenkään yksiselitteinen. Jos valtuuslaki täytyisi säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tarkastussäännös ei voi muuttaa säätämisyjärjestystä tavalliseksi. Toisaalta tarkastussäännöksen kirjoittaminen lakiin ei sinänsä vaadi lain hyväksymistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ellei tällainen säätämisyjärjestys ole tarpeen lakiehdotuksen muiden säännösten vuoksi, perustuslakivaliokunnan lausunto 20. 2. 1951 n:o 7 (HEs 64/1950 Vp laiksi valtion viljavarastosta).²⁷ On katsottu, että kun edus-

²⁶ Tarkastussäännös sisältyi mm. lakiin valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta annetun lain muuttamisesta 11.1.1952/37; lakiin eräiden suoritusten maksamisesta elinkustannusindeksin perusteella tarkistettuina 18. 4. 1958/170 ja lakiin eräiden suoritusten maksamisesta vuodelta 1959 22. 5. 1959/233.

Hallituksen esityksessä 72/1959 Vp tullitariffilaiksi, jossa mm. ehdotettiin hallintoviranomaisille myönnettäväksi tavallisessa säätämisyjärjestyksessä valtaa tullien nostamiseen tai laskemiseen, lausuttiin seuraavaa (s. 2): »Jotta eduskunnan verotusoikeutta ei rajoitettaisi, on samalla ehdotettu säädettäväksi, että tällainen tullien muutospäätös on viipymättä saatettava eduskunnan tietoon, ja on määräys kumottava, jos eduskunta niin päättää.» Tarkoitettu 3 § jäi kokonaan pois tullitariffilaista, koska sen säätäminen olisi muilta osin edellyttänyt perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Hallituksen esitykseen 123/1956 Vp hinnantasauslaiksi, joka oli ajateltu käsiteltäväksi VJ:n 68.1 §:n mukaisessa järjestyksessä, sisältyi säännös lain nojalla annettujen valtioneuvoston päätösten saattamisesta eduskunnan tarkastettavaksi. Laki säädettiin kuitenkin entisen kaltaisena, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ilman tarkastussäännöstä.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä 164/1957 Vp (HEs 88/1957 Vp laiksi polkumyynnin ehkäisemisestä) todettiin, että kun tulliverotuksesta päättäminen varsinaisesti kuuluu eduskunalle, valiokunta on lisännyt lakiehdotukseen pykälän valtioneuvoston erikoistulleja koskevien päätösten saattamisesta eduskunnan tarkastettavaksi.

²⁷ Perustuslakivaliokunnan 27.10.1959 antamassa lausunnossa n:o 6 (HEs 72/1959 Vp tullitariffilaiksi) huomautettiin, ettei lakiehdotukseen sisältyvä jälkitarkastuspykälä ole omiaan ainakaan vähentämään tarvetta noudattaa lakiehdotuksen käsittelyssä perustuslainsäätämisyjärjestystä. *Kastari* huomautti samoin lausunnossaan

kunta joutuu valitsemaan perustuslainsäätämisyjärjestyksen ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen välillä, se saattaa valita tavallisen säätämisyjärjestyksen sellaisissa tapauksissa, joissa menettely on oikeudellisesti puolustettavissa, mutta säädösten tärkeys vaatii kuitenkin eduskunnan tarkastusta.²⁸

Tällaisen menettelyn perustuslainmukaisuutta vastaan voisi ehkä herätä epäilyjä. Eikö eduskunnan tarkastusmahdollisuus poista HM:n 92 §:n edellyttämää tarkastusmahdollisuutta, so. eikö eduskunta ota itselleen tehtäviä, jotka perustuslaki määrää muille viranomaisille?

13. 10. 1959 s. 94, että eduskunnan valvontaoikeus tuskin tekee helpommaksi asetua tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen kannalle.

²⁸ Lakivaliokunta lausui mietinnössään 4/1962 Vp (HEs 27/1962 Vp laiksi luottoehdoista vähittäismaksukaupassa) seuraavaa: »Valtioneuvostolle lakiehdotuksen mukaan annettava valta puuttua vähittäismaksukauppaa koskeviin oikeussuhteisiin kuuluu säännönmukaisesti lainsäädäntöelimillemme. Siihen nähden, ettei lain voimassaoloaikaakaan ole rajoitettu ja ettei näin ollen myöskään ole asiallista nyt yksityiskohtaisesti määritellä lain 1 §:n sisältämiä valtuusrajoja, valiokunta katsoo, että eduskunnalle on varattava tilaisuus kiinteästi seurata kysymyksessä olevien valtuuksien käyttämistä ja tarvittaessa myös ratkaista, onko niiden nojalla annetut säännökset pysyttävä voimassa.» Valiokunta lisäsi lakiehdotukseen jälkitarkastuspykälän, mutta sitä ei otettu lakiin.

Sosiaalitutkimuskomitea (Komiteamietintö 1964: A 3) lähti s. 51 s. siitä, että perustettavaksi ehdotettu sosiaalitutkimuslaitos ei olisi oikeutettu suorittamaan sellaisia tutkimuksia ja tiedusteluja, jotka voitaisiin käsittää puuttumiseksi kansalaisten perusoikeuksiin tai muihin lailla turvattuihin oikeuksiin. Komitea totesi samalla, että suunnitteluvaiheessa on vaikea kirjoittaa lakiin yksityiskohtaisesti ne kaikki mahdolliset tapaukset, joissa sosiaalitutkimuksen kaikinpuoliseksi suorittamiseksi tarvittaisiin yksityisiltä saatavia tietoja. Näin ollen komitea tyytyi kirjoittamaan asiaa koskevan ehdotuksensa ylimalkaiseen muotoon edellyttäen, että po. laaja kysymys tutkitaan yksityiskohtaisemmin valmisteltaessa lakiesitystä eduskunnalle. Komitea piti mahdollisena, että tutkimuslaitoksen oikeudesta suorittaa tutkimuksia ja tiedusteluja määrättäisiin asian luonteen vuoksi yksityiskohtaisesti asetuksella, mutta samalla liitettäisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin eduskunnan jälkitarkastusoikeutta koskeva säännös.

Jälkitarkastuksen poliittiselle merkitykselle pani pääpainon *Sävelän* ym. maatalousvaliokunnan mietintöön 3/1956 Vp (HEs 12/1956 Vp laiksi maataloustulon vakaannuttamisesta) liittämä vastalause, jossa huomautettiin, että valtioneuvosto voi lain perusteella tehdä hyvinkin merkittäviä muutoksia eri tuotteiden keskinäisiin hintasuhteisiin. Kun näillä muutoksilla saattoi olla tuotantopoliittisesti laajakantoiset seuraukset, vastalauseen allekirjoittajat ehdottivat, että kysymyksessä olevat valtioneuvoston päätökset olisi saatettava viipymättä eduskunnan tietoon ja ne olisi kumottava, jos eduskunta niin päättäisi. Lakiin ei otettu tämänkaltaista jälkitarkastusta koskevaa momenttia, mutta eduskunta puuttui po. hintajärjestelyihin lakiesityksen johdosta antamansa vastauksen perusteluissa.

Niinpä *Estlander* tuntuu katsovan, että eduskunnan tarkastusoikeus sulkee pois HM:n 92 §:n mukaisen tarkastusoikeuden, ks. perustuslakivaliokunnan mietintöön 1/1940 Vp liitettyä vastalauseetta (HEs 1/1940 Vp), kun taas *Erich* on eri kannalla, Lm 1938 s. 228. Tähän voidaan sanoa, että sen mukaan kuin myöhemmin esitetään, mikään ei estä tuomioistuimia ja muita viranomaisia tutkimasta säädöksen kumoamisesta huolimatta sen voimassaoloaikana suoritettujen toimien laillisuutta. Kun eduskunnan tarkastusoikeutta ei ole konstruoitu osallistumiseksi lainsäädännön antamiseen, ei eduskunnan tarkastuksessa antamalla myönteisellä päätöksellä ole sellaista voimaa, että se estäisi oikeudellisesti tuomioistuimen ja hallintoviranomaisenkin HM:n 92 §:n perusteella itsenäisesti tutkimasta säädöksen perustuslain- tai lainmukaisuutta. Tarkastusta ei voida muutenkaan pitää eduskunnan puuttumisena hallintoviranomaisten perustuslainmukaiseen toimivaltaan, koska delegaatiossa on kysymys hallintoviranomaisten toimivallan laajentamisesta ja eduskunta, jolle kuuluu valta määrätä toimivallan jaosta sellaisissa tapauksissa, joissa perustuslait eivät yksilöi toimivallanjakoa, voi siirtää toimivaltaa tietyillä ehdoilla. Tavalliseen lakiin sisältyvää jälkitarkastuspykälää ei näin ollen voida pitää perustuslain vastaisena. Kuten edellä on jo s. 631 osoitettu, tarkastussäännös on kirjoitettava siten, ettei edellytetäkään lain nojalla annettujen säädösten voivan olla perustuslainvastaisia.

Ulkomaisessa oikeustieteessä on parlamentin suorittama tarkastus, jota useasti on nimitetty delegoidun lainsäädännön ratifiointiksi, ollut oikeudellisesti vaikeasti tulkittavissa (s. 225 ss.). Suomen oikeuden mukaan ei vastaavia tulkintavaikeuksia synny.

Jos eduskunta päättää, että säädöstä ei ole kumottava, päätös ei velvoita säädöksen antajaa olemaan sitä kumoamatta tai muuttamatta.²⁹ Eduskunnan päätös siitä, että säädöstä ei ole kumottava, ei näet muuta säädöksen hierarkkista korkeutta eikä anna sille muodollista lainvoimaa. Eduskunnan asiassa tekemä päätös omaa toisin sanoen ainoastaan sen voiman ja vaikutuksen, minkä perustuslailla sääntelemättömän tarkastusmenettelyn perustava tarkastussäännös antaa: eduskunta ei vaadi annettua säädöstä kumottavaksi. Tällaista päätöstä voidaan pitää tavallaan eduskunnan antamana hyväksymisenä,³⁰ jos muistetaan, että säädös

²⁹ Tätä kantaa on käytännössä johdonmukaisesti noudatettu. Muussa tapauksessa jouduttaisiin samanlaisiin vaikeuksiin kuin Ranskassa.

³⁰ *Ryömä*, 1930 Vp ptk. s. 942 halusi tehdä eron säädöksen eduskunnan tietoon saattamisen ja hyväksymisen välillä. Säädöksen hyväksyminen edellytti hä-

ei muutu laiksi eikä saa mitään laille kuuluvia oikeudellisia ominaisuuksia sen lisäksi, mitä sillä jo itsessään on. Kerran tarkastettua säädöstä ei voida sellaisenaan saman lain perusteella enää uudestaan tarkastaa.³¹ Eduskunnan antama hyväksyminen ei sido eduskuntaa muilla tavoin, vaan se voi hyväksymisen jälkeenkin puuttua hyväksymäänsä säädökseen monin tavoin niin kuin myöhemmin (s. 656—660) selostetaan.³² Lakiesityksen tai -aloitteen käsittely eduskunnassa ei oikeudellisesti sido hallitusta, vaan eduskunnassa tätä tietä käsiteltäväksi tulleesta asiasta voidaan antaa valtuuttavaan lakiin perustuva säädös.³³

Mikäli eduskunta päättää, että tarkastuksen alainen päätös on kumottava, päätös velvoittaa säädöksen antajan sen kumoamaan.³⁴ Jos

nen käsityksensä mukaan perustuslainsäätämisyjärjestyksen mukaista kvalifioitua enemmistöä.

Päätös on lainsäädännöllistä luonnetta, mutta sen välitön vaikutus on jonkin verran epämääräinen, lausuu *Erich*, Lm 1941 s. 662.

³¹ Kun suuri valiokunta halusi lisätakeita käsiteltäessä HEs 66/1945 Vp laiksi tasavallan suojelulain voimassaoloajan pitentämisestä, se lisäsi lakiehdotukseen määräyksen, että kaikki po. lain nojalla annetut asetukset oli lakia pidennettäessä annettava uudestaan eduskunnan tarkastettavaksi. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen lakiin tasavallan suojelulain voimassaoloajan pitentämisestä 28.12.1945/1258, 2 mom.: »Tämän lain tullessa voimaan on tasavallan suojelulain nojalla aikaisemmin annettuihin asetuksiin sovellettava, mitä sanotun lain 2 §:ssä on säädetty.» Tämä tarkastustapa sisältyi seuraavaan tasavallan suojelulain pitentämistä koskevaan ehdotukseen jo hallituksen esitysvaiheessa (HEs 106/1946 Vp).

Jos eduskunta on päättänyt, että säädöstä ei ole kumottava, se ei enää voi saada kysymystä vireille uudestaan samassa tarkoituksessa, jossa sen on ensiksi ollut tehtävä kannan ilmaisunsa, *Erich*, Lm 1941 s. 666. Lausuma pitää paikkansa edellisessä kappaleessa esitetyin selvennyksin.

³² Ks. *Erich*, Lm 1941 s. 666.

³³ Kun eduskunnassa käsiteltiin HEs 65/1943 Vp määrärahan myöntämisestä kotimaisten maataloustuotteiden hintojen vakauttamiseksi ja niiden kauppaan saannin edistämiseksi, valtioneuvosto antoi taloudellisen valtalain nojalla samaa asiaa koskevan päätöksen vuonna 1943 tuotetusta kotimaisesta viljasta ja perunasta maksettavista hinnoista 17. 6. 1943/526. *Salmenoja* arvosteli menettelyä seuraavasti, 1943 Vp ptk. s. 592: »Vaikka hallituksella tähän menettelyyn onkin ollut muodollinen oikeus, tai ehkä paremmin sanoen, lakiin perustuva oikeus, ja vaikka eduskunnalla onkin myöhemmässä vaiheessa valta kumota annettu päätös, niin asiallisesti katsoen on kuitenkin hiukan outoa, että samanaikaisesti kuin eduskunta tuskin on saanut käsiinsä tämän esityksen, hallitus poikkeuslain nojalla rientää tapausten edelle ja ratkaisee yhtäkkiä koko asian, niinkuin ei sitä esitystä, josta nyt on kysymys, olisi olemassakaan.» Ks. samoin *Lepistö* 1943 Vp s. 697; *Kuusela* 1943 Vp s. 707.

Valtuuslain nojalla eduskunnan tietoon saatettava säädös ei itsessään, ilman muita asioita, oikeuta eduskunta-aloitteen tekemiseen, *Tammio* s. 106 s.

³⁴ Ks. *Erich*, Lm 1941 s. 664.

päätöksen kumoaminen tapahtui tarkoituksenmukaisuussyistä, päätöksen antaja saa kuitenkin kumoamisen jälkeen muuttuneiden olojen tai uusien syiden takia antaa uuden samansuuntaisen päätöksen, ellei valtuuksia ole vähennetty.³⁵ Jos säädös on kumottu siitä syystä, että säädöksen antaja on eduskunnan mielestä ylittänyt toimivaltansa, säädöksen antaja on velvollinen olemaan antamatta uudestaan samankaltaista säädöstä saman valtuuden perusteella.³⁶

Eduskunnan hyväksymispäätöksellä ei ole lain muotoa, se tapahtuu miltei säännöllisesti poliittisin perustein eikä tarkastettava säädös välttämättä joudu eduskunnassa yhtä tarkan tutkimuksen kohteeksi kuin tuomioistuimessa. Poliittisista syistä voidaan asian ratkaisua kiirehtiä ja valiokunnan ja eduskunnan kannanotossa saatetaan sivuuttaa oikeudel-

Jos perustuslakivaliokunta esittää säädöstä kumottavaksi, hallitus pyrkii joskus ehtimään edelle ja kumoaa arvostellun säädöksen tai muuttaa sitä toivottuun suuntaan, ks. A tiedoitustoiminnan väliaikaisesta valvonnasta 31. 5. 1940/256 verrattuna perustuslakivaliokunnan 30. 5. 1940 antamaan mietintöön 39/1940 Vp.

³⁵ Ks. *Erich*, Lm 1941 s. 665: »Niin kauvan kuin itse valtuutus on voimassa ja sen edellyttämä poikkeustila vallitsee, on hallituksella, vaikkakin se eduskunnan päätöksen mukaisesti onkin kumonnut sen tutkintaan alistetut säännökset, mahdollisuus, jopa ehkä suoranainen velvollisuus, turvautua asiallisesti samansisältöiseen olojen järjestelyyn ... Eri asia on sitten, että hallitus tällaisessa tapauksessa kernaaimmin välttää aivan tarkasti samansisältöisten säännösten antamista, jottei eduskunnan päätöksen asiallinen tehottomuus esiintyisi liian räikeänä.»

³⁶ *Erich* ei vuonna 1941 Lakimiehessä julkaisemassaan artikkelissa käsittele tätä tapausta erikseen. Voitaisiin tietenkin ajatella, että hallitus ei olisi sidottu eduskunnan laillisuuskysymyksestä tekemään päätökseen, vaan lakia alemmanasteisen säädöksen laillisuuden tutkiminen hallitusta sitovalla tavalla kuuluisi yksinomaan tuomioistuimille. Oikeusjärjestyksemme mukaan on kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tutkittavaksi miltei kaikki säädökset joutuvat, korkein auktoriteetti lakien perustuslainmukaisuutta koskeissa kysymyksissä, joten sillä on asiantuntemusta myös alemmanasteisten säädösten lain- tai perustuslainmukaisuutta koskeissa kysymyksissä. Jos hallitus antaisi uudelleen samankaltaisen säädöksen kuin minkä eduskunta on päättänyt kumottavaksi valtuuttavaan lakiin sisältyvän toimivallan ylittämisen takia, se velvoittaisi kansalaiset ja viranomaiset noudattamaan a priori laitonta päätöstä, jolla saattaa olla nopea, haitallinen ja asiallisesti vaikeasti korvattava vaikutus kansalaisten oikeusasemaan. Näistä syistä tulkitsemme tarkastussäännöstä siten, että säädöksen antaja on velvollinen, ellei valtuuttavaa lakia muuteta, ei vain kumoamaan eduskunnan laillisuusperusteilla kumottavaksi määräämän säädöksen, vaan myös olemaan antamatta uudelleen sellaista säädöstä, joka olisi vastoin eduskunnan kirjelmässään esittämiä oikeudellisia perusteita. Muunlainen tulkinta tekisi tarkastusmenettelyn näennäistarkastukseksi.

lisiä kysymyksiä. Aikaisemmin on selvitetty, mikä merkitys on valiokuntien ja eduskunnan tarkastusta koskeviin päätöksiinsä ottamalla lausumilla (s. 638). Jos eduskunta päättäisi säädöksen kumottavaksi, on säädöksen antajan tätä päätöstä noudatettava, joten muidenkin hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on niiden toimintaa koskevien yleisten sääntöjen puitteissa mahdollisuuksien mukaan pidättäydyttävä tällaisen säädöksen soveltamisesta, vaikkei sitä olisikaan vielä muodollisesti kumottu.

C. Muita valvontatapoja eduskunnassa

Tarkastaminen ennen säädöksen antamista. Vuoden 1945 keväällä hallituksessa esiintyi erimielisyyttä työpalkkojen säännöstelyä koskevista kysymyksistä. Valtioneuvosto valmistutti ehdotuksen uudeksi palkkasäännöstelypäätökseksi, mikä perustui taloudelliseen valtalakiin. Päätöstä ei kuitenkaan julkaistu, ennen kuin valtioneuvosto oli tarjonut tilaisuuden ehdotuksen arvosteluun antamalla eduskunnalle tiedonannon työpalkkojen säännöstelystä. Sosiaaliministeri *Kilpi*, joka esiintyi hallituksen puolesta, perusteli menettelyä seuraavasti: »Kun nykyoloissa eduskunnan saattaminen tapahtuneen tosiasian eteen ei näin laajakantoisessa asiassa ole tuntunut asianmukaiselta, ja kun jo tällaista asiata koskevan voimaantuneen säännöksen purkaminen voisi aiheuttaa suuriakin vaikeuksia ja huomioonottaen asian tärkeyden ja sen suuren yleisen merkityksen, hallitus on tahtonut saattaa asian ennen lopullista ratkaisua eduskunnan tietoon ja antaa eduskunnalle tilaisuuden määrätä kantansa sen suhteen sekä arvovallallaan yhdessä hallituksen kanssa tukea puheenaolevaa toimenpidettä.»³⁷

Hallituksen tiedonanto käsiteltiin lähettämättä sitä valiokuntaan. *Salmisen* ehdotus asian lähettämisestä työväenasiainvaliokuntaan raukesi kannatuksen puutteessa ja *Kirran Oksalan* kannattamana tekemä ehdotus asian lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan hävisi äänimäärin 125—40. Valiokuntaan lähettämisestä äänestettyään eduskunta siirtyi päiväjärjestykseen. Vaikka ehdotus valiokuntaan lähettämisestä hylättiin, eduskunta ei ollut kuitenkaan halukas luopumaan oikeudestaan säädöksen perusteelliseen tarkastamiseen. *Niukkanen* huomautti painavasti, että kun säädös vielä tulee taloudellisen valtalain ja valtiopäiväjärjestyksen mukaisesti eduskunnassa perusteellisemmin käsitel-

³⁷ 1945 Vp ptk. 328.

täväksi, hänen edustamansa ryhmän kannanottoa asian tiedonantovaiheessa ei ollut pidettävä lopullisena.³⁸

Hallituksen ja eduskunnan menettelyä arvosteltiin useissakin puheenvuoroissa. Ensinnäkin huomautettiin siitä, että asia olisi ollut käsiteltävä valiokunnassa, koska eduskunta ei myöhemmin, saatuaan taloudellisen valtalain perusteella po. valtioneuvoston päätöksen tarkastettavakseen, voine uudelleen käydä tarkemmin tutkimaan päätöstä, jolle se on aikaisemmin asiallisesti jo antanut hyväksymisensä.³⁹ Samoin huomautettiin, että kun hallituksella on käytettävissään valtuudet asian ratkaisemiseksi, hallituksen olisi syytä niitä käyttää eikä tuoda asiaa eduskuntaan.⁴⁰

Vastauspuheenvuorossaan arvostelijoille pääministeri *Paasikivi* tähdensi aiheellisesti sitä seikkaa, että vaikka hallituksella on valtuudet, sillä ei ole rauhanaikaisissa oloissa keinoja niiden toteuttamiseksi vastoin laajaa kansalaismielipidettä eikä se halua turvautua sellaisiin pakkokeinoihin, joita esim. työväestön toivomusten vastaisen päätöksen toteuttaminen vaatisi.⁴¹ Pääministeri katsoi myös, että taloudellisen valtalain mukainen eduskunnan ja valtioneuvoston suhteiden järjestely on sota-ajalle ominainen. Rauhan aikana suhteet on järjestettävä niin, että eduskunnan merkitys ja hallituksen nauttima eduskunnan luottamus korostuvat. *Paasikivi* huomautti, että tiedonantomenettelyyn olisi ollut aihetta turvautua jo aikaisemminkin viitaten myös siihen, että jälkitarkastus ei useinkaan ole tehokasta, koska eduskunta ei tosiasiallisesti useinkaan voi kumota tarkastuksenalaista päätöstä, jota on alettu toteuttaa.⁴²

Tiettävästi kukaan ei kiistänyt valtioneuvoston oikeutta esittää tiedonanto kysymyksessä olevasta asiasta, vaikka menettelyn tarkoituksenmukaisuutta epäiltiin. Taloudellisen valtalain ja muidenkin valtuuslakien määräämä tarkastusmenettely jäisi kuitenkin mitään sanomatto-

³⁸ Ks. *Niukkanen*, 1945 Vp ptk. s. 340.

³⁹ *Österholm*, 1945 Vp ptk. s. 341 katsoi, että ellei tiedonantoa lähetetä valiokuntaan, koko asian käsittely alkaa muistuttaa parlamentaarisen luottamuslauseen käsittelyä. Ks. myös *Kirran* lausuntoa, sama pkt. s. 369 ja *Wickmanin* s. 355. *Paasikivi* lausui s. 356 s., ettei hallitus näe estettä asian lähettämislle valiokuntaan, jos vain eduskunta sitä tahtoo.

⁴⁰ Ks. esim. *Wickman*, 1945 Vp ptk. s. 354 s.

⁴¹ Ks. *Paasikivi*, 1945 Vp ptk. s. 356.

⁴² *Paasikivi* päätti puheensa seuraavasti, 1945 Vp ptk. s. 357: »Minä jyrkästi panen vastalauseen sellaista esitystä vastaan, minkä edellinen puhuja lausui, että hallitus muka tahtoo tässä asiassa asettaa eduskunnan tosiasioiden eteen ja menettelee väärin, kun se asian on tuonut jo tässä vaiheessa eduskunnan harkittavaksi.»

maksi ja sen merkitys heikentyisi entisestäänkin, jos edellä kuvattu tiedonantomenettely otettaisiin tavaksi. Lainsäädännöllisellä valtuutuksella tavoitellut tarkoitukset jäisivät saavuttamatta, jos eduskunta ryhtyisi säännöllisesti tutkimaan annettavat säädökset sekä ennen antamista että niiden antamisen jälkeen. Voi hyvin ymmärtää, että puheena olevassa tapauksessa valtioneuvosto poliittista kokonaistilannetta arvostellen piti tarkoituksenmukaisena hankkia eduskunnasta tukea mahdollisimman varhaisessa vaiheessa,⁴³ mutta tällainen moninkertainen tarkastusmenettely ei ole yleisesti tarkoituksenmukainen eikä siihen olekaan turvauduttu.

Valtuuksien käyttö ja eduskunnan koossaolo. Käsiteltäessä hallituksen esitystä 94/1931 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta ryhtymään toimenpiteisiin talouselämän turvaamiseksi perustuslakivaliokunta ehdotti mietinnössään 12/1931 Vp, että tasavallan presidentti saisi käyttää lainsäädännöllistä valtuutusta ainoastaan silloin, kun eduskunta ei ole koolla. *Ståhlberg* huomautti täysistunnossa, että merkitsisi erittäin räikeää poikkeamista perustuslaissa säädetyistä lainsäädäntöjärjestyksestä, jos hallitus käyttäisi eduskunnan koossa ollessa sen perustuslainmukaista lainsäädäntövaltaa.⁴⁴ Jälkitarkastusmahdollisuuskaan ei *Ståhlbergin* mielestä auttanut, koska asia voi olla lukossa hallituksen toimenpiteellä, mitä eduskunnan on tosiasiallisesti mahdoton jälkikäteen kumota. Kysymyksestä äänestettäessä 119 edustajaa äänesti valiokunnan mietinnön puolesta ja 69 sitä vastaan.⁴⁵ Perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukainen säännös hyväksyttiin siis lakiin hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä talouselämän turvaamiseksi 31. 12. 1931/386 samoin kuin myöhemmin lakiin hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi 13. 1. 1933/5, ks. myös s. 569—571.

⁴³ Ks. *Huhdan* puheenvuoroa, 1945 Vp ptk. s. 368: »Eduskunnalla on luonnollisestikin oikeus siirtää asia valiokuntaan, mutta minä henkilökohtaisesti toivoisin, ettei tällaista päätöstä tulisi. Tilanne on nyt kerta kaikkiaan tämän asian viipymisen johdosta muodostunut juuri työläisten kohdalla niin kriittilliseksi, että se ei kerta kaikkiaan enää kestä monen päivän odotusta.»

Vrt. toisaalta *Oksala* s. 370: »Hallitus on tätä käsitellyt oman ilmoituksensa mukaan kuukausia, eduskunta on saanut neljä tuntia tämän asian harkintaa varten.»

⁴⁴ Ks. 1931 Vp ptk. s. 1807. *Hannula* s. 1805 laski, että hallituksen valtuudet kestäisivät valiokunnan mietinnön mukaan järjestettyinä vain muutaman vajaan viikon.

⁴⁵ Ks. 1931 Vp ptk. s. 1808 s.

Esityksessään 87/1935 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaativia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi hallitus totesi, että joissakin tapauksissa lain suomina valtuuksia pitäisi saada käyttää pikaisesti myös silloin, kun eduskunta on koolla. Valtiovarainvaliokunta mietinnössään 76/1935 Vp sekä ulkoasiainvaliokunta tälle antamassaan lausunnossa 3. 12. 1935 n:o 1 hyväksyivät hallituksen käsityksen. Viimeksi mainittu valiokunta huomautti, että jos valtuuksia katsotaan voitavan vaaratta käyttää silloin, kun eduskunnalla ei pitkään aikaan ole ollut mahdollisuutta määrätä kantaansa niiden nojalla annettuihin asetuksiin, niin sitä suuremmalla syyllä voidaan uskoa hallitukselle niiden käyttäminen silloin, kun eduskunta ei voi nopeasti päättää asetusten voimassa pysymisestä tai kumoamisesta. Lakiin 31. 12. 1935/435 ei näin ollen enää otettu määräystä, jonka mukaan lainsäädännöllistä valtuutusta voitiin käyttää vain silloin, kun eduskunta ei ollut koolla.

Määräys mahdollisuudesta käyttää valtuuksia vain silloin, kun eduskunta ei ole koolla, voi johtaa tulkintaongelmiin. Mikä merkitys on annettava ylimääräisille valtiopäiville ja olisiko eduskunnan katsottava olevan koolla esim. pitkänä kesä kautena, jolloin eduskunta ei tosiasiallisesti kokoontunut, mutta ei myöskään ole lopettanut istuntoaan? Näitä kysymyksiä on jo edellä käsitelty s. 641 s.

Valtuuttavaa lakia koskeva lakiesitys sekä esityksen perusteella hyväksytty laki ovat samalla tavoin eduskunnan tutkittavissa, arvosteltavissa, muutettavissa ja kumottavissa kuin muut lakiesitykset tai samaa hierarkkista korkeutta olevat säädökset. Tässä yhteydessä ei puututa siihen tiettyyn ennakkotarkastukseen, jota eduskunta harjoittaa tarkastaessaan hallituksen esityksen yhteydessä sen tietoon saatetut lakia alempiasteisten säädösten luonnokset tai kansanedustajien muulla tavoin lausuessaa lakia säädettäessä ennakolta käsityksensä siitä, minkälaisia säännöksiä valtuutuksen perusteella tulee antaa.

Eduskunnan valvontavallan kannalta on tärkeää, että sillä on mahdollisuus tietyn tavoin valvoa myös niitä valtuutuksen nojalla annettuja säädöksiä, joita ei tule jättää eduskunnan jälkitarkastukseen. Se yleinen valvonta, mitä eduskunta harjoittaa, tarjoaakin useita mahdollisuuksia myös delegoidun lainsäädännön valvomiseen sen lisäksi, mitä jälkitarkastuksesta on erityisesti säädetty. Seuraavassa käsitellään lyhyesti niitä tärkeimpiä tapoja, joilla eduskunta on yleistä valvontavaltaansa käytännössä toteuttanut.

Eräiden muiden valtioelinten osallistuminen tarkastukseen. Hallituksen esityksessä 94/1931 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta ryhtymään toimenpiteisiin talouselämän turvaamiseksi esitettiin, että tasaval-

lan presidentti voisi käyttää lainsäädännöllistä valtuutusta vasta kuultuaan Suomen Pankin pankkivaltuusmiehiä. Hallitus perusteli ehdotustaan sillä, että toimenpiteet tulisivat lähinnä koskemaan raha- ja luotto-oloja, joten ennen niihin ryhtymistä olisi kuultava pankkivaltuusmiehiä, jotka voisivat tehdä esityksiäkin toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Esityksen johdosta annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön 12/1931 Vp liittämässään vastalauseessa II *Ailio* ym. ehdottivat suorastaan, että hallitus saisi käyttää valtuuksiaan vain Suomen Pankin pankkivaltuusmiesten esityksestä, koska valtuusmiehet saadaan helposti kokoon, he ovat eduskunnan valitsemat, edustavat kaikkia puolueryhmiä sekä heidät on valittu käsittelemään kyseessä olevia asioita. Vastalauseessa III *Estlander* taas lausui, että velvollisuus kuulla pankkivaltuusmiehiä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä tuntuu aivan vieraalta, joskaan ei ole voitu tarkoittaa sitä, että presidentin päätös toimenpiteestä olisi riippumaton siitä tavallisesta järjestyksestä, minkä hallitusmuoto säättää presidentin tehtävää päätöstä varten. Valtuusmiehillä ei ollut erityistä asiantuntemusta kysymykseen tulevissa monenlaisissa asioissa eivätkä he myöskään korvanneet tai edustaneet eduskuntaa.

Ståhlberg vuorostaan katsoi, että säännöllisestä asiain menosta ei olisi poikettava muutoin kuin pakottavista syistä.⁴⁶ Oli parempi pysyttää säännös, jonka mukaan pankkivaltuusmiehiä oli kuultava, kuin antaa heille laajalla alalla aloiteoikeus. Viimeksi mainittu oikeus olisi merkinnyt sitä, että lainsäädäntöelimet eivät olisi ko. asiassa voineet käyttää aloiteoikeuttaan. Asiasta äänestettäessä 66 edustajaa olisi antanut valtuusmiehille esitysoikeuden, 122 oli taas tällaista esitystä vastaan. Lakiin hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä talouselämän turvaamiseksi 31. 12. 1931/386 hyväksyttiin säännös, jonka mukaan tasavallan presidentti on oikeutettu antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä »Suomen Pankin pankkivaltuusmiehiä kuultuaan.»⁴⁷

Vientikaupan turvaamiseksi annettavaa lakia koskevaan hallituksen esitykseen 84/1932 Vp sisältyi ehdotus, jonka mukaan säännöksiä olisi voitu antaa sitten kun valtioneuvoston asettamaa kauppasopimuskomiteaa oli asiassa kuultu. Valtiovarainvaliokunnan antamaan mietintöön 65/1932 Vp kirjoittamassaan vastalauseessa II A. K. *Cajander* piti muo-

⁴⁶ Ks. *Ståhlberg*, 1931 Vp ptk. s. 1807.

⁴⁷ *Aaltonen*, 1931 Vp ptk. s. 1764 selvitti, miksi pankkivaltuusmiehet haluttiin mukaan. Eri intressipiirejä edustavat valtuusmiehet olisivat olleet takeena siitä, että hallitus ei käyttäisi valtuuksia enempää kuin on välttämätöntä.

dottomuutena, että hallitus velvoitettaisiin lailla kuulemaan ennen asian ratkaisua asettamansa komitean mieltä, varsinkaan kun ei ollut varmaa, että kaikki lain alaan joutuvat asiat edes kuuluivat komitean käsittelypiiriin. Ulkoasiainvaliokunta antoi valtiovarainvaliokunnalle 17. 11. 1932 lausuntonsa n:o 2, johon liitettyssä vastalauseessa III *Hänninen* ym. kritikoivat perustuslain vastaisena sitä ajatusta, että kauppasopimuskomitea voisi rajoittaa hallituksen toimintaa lain nojalla säädöksiä annettaessa. »Täten asetettaisiin presidentin, hallituksen ja eduskunnan rinnalle uusi valtiomahti käyttämään valtaa eräissä Suomen ja ulkomaiden välisissä asioissa.» Suuren valtiokunnan mietinnössä, minkä mukaisena laki (13. 1. 1933/5) hyväksyttiin, esitettiin, että määräys kauppasopimuskomiteasta korvattaisiin määräyksellä, jonka mukaan lainsäädännöllistä valtuutusta voidaan käyttää vain silloin, kun eduskunta ei ole koolla.

Tarkoitettu esitystä käsiteltäessä kävi ilmi, että huolimatta esityksen nähdäkseni toiseen suuntaan tulkittavasta sanonnasta ulkoasiainvaliokunta näyttää asettuneen sille kannalle, että hallitus ei olisi saanut ryhtyä toimenpiteisiin vastoin kauppasopimuskomitean omaksumaa kantaa. Säädöksiä annettaessa olisi oltu sidottuja kauppasopimuskomitean mielipiteeseen. Tällainen tulkinta, mihin *Hännisen* vastalauseessakin viitattiin, olisi antanut tosiasiaassa valtuuksien käytön sellaiselle elimelle, joka ei ole eduskunnalle vastuunalainen. Asiasta käydyssä keskustelussa monet puhujat vaativat, että valtuuksien tulee kuulua suorastaan hallitukselle.⁴⁸ Näissä oloissa jätettiin kauppasopimuskomitealle annettava toimivalta laista kokonaan pois.

Eduskuntakeskustelu. Kun valtuuslaeilla joudutaan järkyttämään perustuslain mukaista toimivallan jakoa eri valtioelinten välillä ja useasti vielä pyytämään laajempia toimivaltuuksia kuin mitkä välittömästi näyttäisivät tarpeelliselta, valtuuslain säätäminen on suuressa määrin riippuvainen eduskunnan hallitusta kohtaan tuntemasta luottamuksesta, se on »un acte de confiance.»⁴⁹ On selvää, että valtuuslakien

⁴⁸ Ks. *Huittinen*, 1932 Vp ptk. s. 1901; *Sventorzetski*, 1932 Vp ptk. s. 1902.

⁴⁹ Näin *Jansson*, *Grundlagsutskottets funktioner* s. 217 viitatessaan erään ranskalaisen tutkijan lausumaan.

Eduskunnassa on usein viitattu siihen, että eduskunta tuntee tosin luottamusta istuvaa hallitusta tai ministeristöä kohtaan, mutta valtuuksien myöntämisessä tulee kuitenkin olla varovainen, koska seuraavien hallitusten kokoonpanosta ei ole varmuutta, ks. esim. *Hästbacka*, pankkivaliokunnan mietintöön 5/1919 Vp liitetty vastalause I (HEs 45/1919 Vp valuuttakaupan harjoittamista koskevan lain edelleen voimassa pitämisestä); *Procopé*, 1921 Vp ptk. s. 2618; *Tanner*, 1930 II Vp ptk. s. 227 s.;

ja niiden perusteella annettujen säädösten poliittinen merkitys heijastuu monin tavoin eduskunnan toiminnassa ja siellä käytävissä keskusteluissa. Kansanedustajat käyttävät oikeuttaan täysistunnossa arvostella delegoitua lainsäädäntöä,⁵⁰ ja hallitus joutuu monesti vetoamaan eduskunnan hyvään tahtoon.⁵¹

Kysymykset ja välikysymykset. Edustajat ovat tottuneet käyttämään säännöllisesti hyväkseen VJ:n 37.1 §:n mukaista kyselyoikeuttaan saadakseen tietoja myös delegoidusta lainsäädännöstä ja sen käyttämisestä.⁵² Useimmissa tapauksissa kyselyllä on selvästi poliittiset päämää-

Ryömä, 1930 Vp ptk. s. 944; *Korpisaari*, 1931 Vp ptk. s. 1767. Vrt. *Stresemannin* hallituksen saamia valtuuksia, joiden voimassaolo oli sidottu hallituksen kokoonpanoon, *Tingsten*, Konstitutionella fullmaktslagar s. 18. Asiaa koskeva määräys oli näin kuuluva: »Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft. Es tritt mit dem Wechsel der derzeitigen Reichsregierung oder ihrer parteipolitischen Zusammensetzung, spätestens aber am 31. März 1924, ausser Kraft.»

Hallitus vuorostaan on vakuuttanut, ettei se tule käyttämään valtuuksia aiheetta tai käyttää niitä ainoastaan tietyn edellytyksin tai tietyssä laajuudessa, ks. esim. HEs 84/1932 Vp laiksi hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi; pääministeri *Cajander*, 1938 Vp ptk. s. 2387; *Pilppula*, 1943 Vp ptk. s. 1336. Valtuuslakeja koskevista kysymyksistä on niiden tärkeyden vuoksi useasti sovittu hallitusohjelmaa laadittaessa, *Linkomies*, 1938 Vp ptk. s. 2820; *Oksala*, sama ptk. s. 2406; sosiaaliministeri *Kilpi*, 1945 Vp ptk. s. 327.

⁵⁰ Arvostelua esiintyy eniten ja ankarimpana silloin, kun on kysymyksessä keskustelu eduskunnan tarkastettavaksi jätetystä säädöksestä, mutta hallinnollista lainsäädäntöä voidaan muutenkin arvostella esim. tulo- ja menoarviota tai hallituksen kertomusta käsiteltäessä, ks. esim. *Lepistö*, 1941 Vp ptk. s. 1458; *Jokinen*, 1946 Vp ptk. s. 248; *Andersson*, 1944 Vp ptk. s. 1192 s.

⁵¹ Ks. esim. eduskunnan puhemiehen *Hakkilan* ja tasavallan presidentin *Rytin* valtiopäivien päättäjäisissä antamia lausuntoja, jotka koskivat delegoitua lainsäädäntöä, 1942 Vp ptk. s. 1720 s. Ks. myös *Hakkila*, 1943 Vp ptk. s. 1586.

⁵² Ks. esim. seuraavia hallitukselle esitettyjä kysymyksiä: kirjesensuurista, 1940 Vp ptk. s. 66 (*Kivioja* ym.), sotasensuurin poistamisesta, 1940 Vp ptk. 220 s. (*Wiik* ym.), sensuuriasetuksen soveltamisesta, 1940 Vp ptk. s. 1396 ss. (*Vilho Annala* ym.), tupakan jakelusta, 1942 Vp ptk. s. 541 s. (*Ikola*), palkkasäännöstelyn soveltamisesta, 1943 Vp ptk. s. 1144 s. (*von Born*), omaan talouteen varattavien lihamäärien yhtenäistämistä, 1944 Vp ptk. s. 242 (*Raatikainen* ym.), virkamiesten palkkauksesta, 1944 Vp ptk. s. 1833 s. (*Frietsch*), matkustuskiellosta, 1945 Vp ptk. s. 1499 (*Tukia* ym.), pienteollisuuden vapauttamisesta elinkeinoelämän säännöstelystä, 1946 Vp ptk. s. 588 (*Pyörälä* ym.), kansanhuoltoministeriön hankintakysymyksissä antamien ohjeiden toimittamisesta maanviljelijäin tietoon, 1946 Vp ptk. s. 1276 s. (*Smeds*), eräiden luovutusvelvollisuutensa täyttämättä jättäneiden syyteeseenpanosta, 1948 Vp ptk. s. 1156 s. (*Miettunen* ym.), palkkion suorittamisesta yliluovutuksesta, 1948 Vp ptk. s. 1392 s. (*Okko* ym.), ravintolahinnoista, 1948 Vp ptk. s. 1767

rät. Hallituksen poliittinen vastuunalaisuus ei tosin joudu välittömästi kyselyn yhteydessä koetukselle, mutta kysely on monesti kiirehtinyt hallitusta toimimaan tai antanut sen toiminnalle suunnan.⁵³

Joissakin tapauksissa hallitukselle on osoitettu sellaisia välikysymyksiä, jotka välittömästi tai ainakin tietyiltä osiltaan kohdistuvat delegeoituun lainsäädäntöön.⁵⁴ *Erich* katsoo, että parlamentaarisen luottamuksen erillistä mittaamista voitaisiin pitää väärinkäyttönä, mutta hänen jotensakin epätarkasti muotoiltua lausumaansa, mitä ei ole tarkoitettu oikeudelliseksi postulaatiksi, ei ole käytännössä seurattu.⁵⁵

(*Hautala* ym.), vanhojen kiinteistöjen vuokrasta, 1948 Vp ptk. s. 943 s. (*Lappi-Seppälä* ym.), henkilöautojen tuonnin säännöstelystä, 1959 Vp ptk. s. 867 (*Stykki*), paperipuun kantohintatasosta, 1959 Vp ptk. s. 462 s. (*Raipala* ym.); työttömyysavustuksesta, 1959 Vp ptk. s. 524 s. (*Uoti* ym.).

Kyselyt saattavat koskea myös tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lain nojalla annettuja säädöksiä tai taloudellisen lainsäädäntövallan käyttöä kuten kysymykset postirahavapaudesta, 1943 Vp ptk. s. 191 ss. (*von Born*) ja uuden tie-liikennelain nojalla annetusta maitolavoja koskevasta asetuksesta, 1960 Vp ptk. s. 162 s. (*Vennamo*).

⁵³ *Hietanen* ym. huomauttivat 26. 4. 1949 päivämässään kyselyssä, että hallitus ei ollut antanut taloudellisen valtalain 7 §:n mukaisesti säädöstä eräiden karjanomistajain laiduntarpeen tyydyttämiseksi. Vastauksessaan 24. 5. 1949 maatalousministeri *Lepistö* lausui, että valtioneuvosto oli 19. 5. 1949 antanut laitumen väliaikaisesta vuokraamisesta samansuuntaisen päätöksen kuin edellisinäkin vuosina, 1949 Vp ptk. s. 1245 s.

⁵⁴ *Huttusen* esittämä poliittisten kansalaisvapauksien täyteen voimaan saattamista koskeva välikysymys (1918 Vp ptk. s. 58 ss. ja s. 65) raukesi, koska siihen yhtyi ainoastaan yksi edustaja, nimittäin *Paasivuori*.

Wiikin esittämään välikysymykseen sotatilan lakkauttamisesta (1940 Vp ptk. s. 1180 ss. ja s. 1193) yhtyi ainoastaan viisi edustajaa — kuutoset — ja välikysymys raukesi.

Niukkanen ym. esittämä välikysymys (1945 Vp ptk. s. 1443 ss.) koski taloudellisen valtalain myöntämien valtuuksien perusteella tapahtunutta maatalouden harjoittajain yleisostokorttien pidättämistä.

Kekkosen ym. allekirjoittama välikysymys (1946 Vp ptk. s. 2657 ss.) kotimaisen maataloustuotannon kohottamisesta sivusi epätarkoituksenmukaisia säännöstelytoimenpiteitä.

⁵⁵ *Erich* kirjoittaa, Lm 1941 s. 666 s. in extenso seuraavasti: »Selvää on, että jos väitetään hallituksen ylittävän valtuutensa, eduskunta voi sen tästä vetää tilille. Mutta jos on kysymyksessä valtuutukseen perustuvien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden arvosteleminen, nousee kysymys, onko hallituksen vastuunalaisuutta silloinkin käsitettävä tavallisten normien mukaan? Mitkään perustuslainsäädännökset eivät sitä tietenkään estä, mutta itse valtuutuksen ratio sekä se seikka, että annetut säännökset muutenkin on viipymättä saatettava eduskunnan arvosteltaviksi, riistävät tällöin poliittisen vastuunalaisuuden tehostamiselta tarkoi-

Aloitteet. Edustajat turvautuvat usein myös aloitteisiin saadakseen delegoidun tai muun hallinnollisen lainsäädännön kumotuksi tai muutetuksi. Toivomusaloite saattaa koskea yleisellä tavalla tietyn säännös-

tuksenmukaisuuspohjan; poliittisen vastuunalaisuuden erillistä virittämistä voitaisiin syystä pitää väärinkäyttönä.» — Erich ei ole muotoillut sanottavaansa niin selkeästi kuin olisi toivottavaa. Mikäli hän tarkoittaa sanoa, että poliittista vastuunalaisuutta ei yleensä lainkaan saisi punnita säädöksen jälkitarkastuksesta erillään, ei hänen kantaansa voida yhtyä. Jos esimerkiksi hallitus aiheettomasti viivyttelisi säädöksen lähettämistä puhemiehelle, on täysi syy nostattaa erikseen harkittavaksi kysymys hallituksen nauttimasta luottamuksesta, vaikkei säädös ole ollut eduskunnan tarkastettavana. Kerran tehty eduskunnan päätös, jonka mukaan säädöstä ei ole kumottava, ei myöskään sido eduskunnan tulevia kannanottoja. Välikysymys voidaan esittää esim. siitä syystä, että hallitus edelleen soveltaa eduskunnan aikanaan hyväksymää säädöstä, vaikka sen soveltaminen voimakaasti muuttuneissa yhteiskunnallisissa oloissa näyttää epätarkoituksenmukaiselta. Seuraava esimerkki osoittaa, että eduskunnan puhemies on sallinut epäluottamuslauseen ehdottamisen tarkoituksenmukaisuusperusteilla myös säädöstä tarkastettaessa ainoassa käsittelyssä.

Tarkastaessaan VNp:n hintojen ja maksujen säännöstelystä sekä teollisuustuotteiden ja kaupan hinnoitteluperusteista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 29. 7. 1950/392 perustuslakivaliokunta (mietintö 44/1950 Vp) yksimielisesti ehdotti, ettei puheena olevaa valtioneuvoston päätöstä kumottaisi edellyttäen kuitenkin, että tietyt huomautukset otetaan varteen päätöstä sovellettaessa. Huomautukset sisältyivät mietinnön 2. ja 3. kappaleeseen. Toisessa kappaleessa kehoitettiin kiinnittämään entistä vakavampaa huomiota hintojen ja maksujen tarkkailuun; kolmannessa kappaleessa pidettiin tärkeänä, ettei polttopuun hintasäännöstelyä sovelleta vielä hakkuuasteella.

Kun perustuslakivaliokunnan mietintö tuli täysistunnossa käsiteltäväksi, *Ahmavaara* (1950 Vp ptk. s. 1987 s.) ehdotti hintojen ja maksujen tarkkailua koskevan huomautuksen poistamista. Sen tilalle hän ehdotti seuraavaa lausumaa: »Eduskunta pitää välttämättömänä, että hallitus tässäkin asiassa johdonmukaisesti toteuttaa taloudellisten olojen vakaannuttamis- ja inflationvastustamispoliittikkaa, mutta samalla eduskunta toteaa, ettei hallitus vähemmistöhallituksena pysty tällaista ohjelmaa toteuttamaan ja ettei hallitus sen vuoksi nauti eduskunnan luottamusta.» Eduskunnan päätökseen olisi täten Ahmavaaran ehdotuksen mukaan jäänyt valiokunnan ehdotus, jonka mukaan eduskunta pitää valiokunnan päätöstä tarpeellisenä ja päättää, että sitä ei ole kumottava. Eduskunta olisi toisin sanoen Ahmavaaran ehdotuksen mukaan jättänyt valtioneuvoston päätöksen voimaan, mutta oman päätöksensä perusteluissa antanut valtioneuvostolle epäluottamuslauseen.

Hallituksen ja sen kannattajien taholta kiirehdiin luonnollisesti huomauttaamaan siitä, että tällainen menettely oli varsin muodotonta (pääministeri *Kekkonen*, 1950 Vp ptk. s. 2028 s., *Kalliokoski* s. 2034, *von Born* s. 2039 s.), koska oli vaikeaa löytää yhteyttä käsiteltävänä olevan asian ja epäluottamuslauseessa esitettyjen perusteiden välillä. Samalla huomautettiin luonnollisesti siitä, että perustuslakivaliokunnan mietintö oli yksimielinen. Koko kysymyksen oikeudellis-poliittisen

tön tai nimenomaisesti tietyn säädöksen muuttamista tai kumoamista.⁵⁶ Hyväksytyt lakialoitteet voivat vaikuttaa delegoituun lainsäädäntöön yleensä välillisesti kumotessaan tai muuttaessaan valtuuttavan lain ja

merkityksen on ehkä parhaiten lyhyesti selvittänyt *von Born*, joka s. 2040 lausui seuraavaa: »Formellt är det ju ingenting, som hindrar att så förfares, men sakligt sett framstår aktionen åtminstone för mig som medlem av utskottet såsom en under förhandenvarande omständigheter icke tillbörligen lojal manöver. Meningen är alltså, att riksdagen skall godkänna regeringens åtgärd, ja, anse den t.o.m. av behovet påkallad, såsom det framhålles i betänkandet, men icke förty tillika uttala kritik och misstroende mot regeringen in amplissima forma.»

Ahmavaaran ehdotus hävisi äänestyksessä perustuslakivaliokunnan mietintöä vastaan äänin 102—89.

Hallitus on asettanut luottamusksymyksen valtuuslain yhteydessä esim. seuraavissa tapauksissa: *Wuolijoki*, 1917 Vp ptk. s. 250; pääministeri *Rangell*, 1941 Vp ptk. s. 451 ja 1942 Vp ptk. s. 1306; pääministeri *Paasikivi*, 1944 Vp ptk. s. 1119; oikeusministeri *Kekkonen*, 1945 Vp ptk. s. 2151, vrt. *Sarlin*, sama ptk. s. 2153; pääministeri *Pekkala*, 1947 Vp ptk. s. 2374 ja s. 3544 s.; pääministeri *Kekkonen*, 1951 Vp ptk. s. 991 s. ja s. 1296.

⁵⁶ Delegoitua lainsäädäntöä koskevia aloitteita tavataan jo vuodelta 1917. Eduskunnassa esiteltiin 28. 11. 1917 (1917 II Vp ptk. s. 280) puhemiehelle jätetty kirjelmä, jossa *Airola* ja *Manner* pyysivät, että eduskunnan täysistunnossa otettaisiin käsiteltäväksi ehdotuksia elintarvepulan helpottamiseksi ja kulutuksen järjestämiseksi. Ehdotuskirjelmässä esitettiin mm., että eduskunta käskisi senaattia soveltamaan elintarvelakia entistä tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin liiallisten hintain rajoittamiseksi ja puutteen lieventämiseksi, että elintarvelakia ja sen nojalla säädettyjä rajahintoja ja muita määräyksiä olisi tarkoin noudatettava, että senaatti käskisi viranomaisia ankarasti estämään elintarvelain rikkomisen sekä että eduskunta käskisi senaatin valvonnan lisäämiseksi kiireellisesti valmistella muutoksia elintarvelakiin. Eduskunta lähetti asian elintarvevaliokuntaan ja hyväksyi eräin muutoksin valiokunnan antaman mietinnön 1/1917 II Vp, joka sisälsi kehotuksia senaatille ryhtyä kirjelmässä mainittuihin toimenpiteisiin.

Kiviojan toivomusaloite 60/1944 Vp asevelvollisuuslain soveltamisasetuksessa rekisteriviranomaiselle määrätyn, asevelvollisuusikäisen kuolemaa koskevan ilmoitusvelvollisuuden poistamisesta hylättiin.

Hüelä ym. ehdottivat toivomusaloitteessa 63/1943 Vp VNp:tä sotapalveluksessa olevien asevelvollisten, suojeluskuntalaisten ja vapaaehtoisten vähävaraisille leskenä oleville äideille suoritettavasta huoltorahasta 17. 7. 1941/559 muutettavaksi. Tarkoitettu VNp ei perustunut valtuuttavaan lakiin. Asiasta annettiin uusi, toivomusaloitteen ja eduskunnan toivomuksen mukaiseksi muuttunut VNp jo 9. 12. 1943/966 eli samana päivänä, jona työväenasiainvaliokunta oli mietinnössään 23/1943 Vp (toiv.al. miet. 43) puoltanut toivomusaloitteen hyväksymistä.

Salo ym. ehdottivat toivomusaloitteessa 36/1941 Vp hirvenmetsästyksestä annetun asetuksen muuttamista niin, että entistä vapaampi hirvenmetsästyks kävisi mahdolliseksi. — Po. asetus perustui v. 1934 annetussa metsästyslaissa olevaan erityisvaltuutukseen. — Eduskunta hyväksyi toivomuksen ja tasavallan presidentti päätti

siitä syystä lain nojalla annetut säädökset.⁵⁷ Kysymyksen tavoin aloitteet ovat sopivia juuri tietyn valtuuden käytön valvontaan.

antaa valtioneuvostolle tehtäväksi ryhtyä eduskunnan toivomuksesta aiheutuviin toimenpiteisiin. Uudet asetukset hirvenmetsästyksestä ja sen väliaikaisesta muutoksesta annettiin 13. 6. 1941/443 ja 14. 11. 1941/784. Asetuksia uusittaessa otettiin eduskunnan toivomus huomioon. Valtuuttavaan lakiin perustuvan asetuksen tai muun säädöksen muuttamista koskevan toivomuksen toteuttamisessa ei tietenkään voida mennä pitemmälle kuin valtuuttava laki sallii.

Vuoden 1946 valtiopäivillä Wickman ym. jättivät toivomusaloitteen 101/1946 Vp sanomalehtien ja aikakauskirjojen paperinkäyttöä koskevien määräysten muuttamiseksi. Eduskunta hylkäsi aloitteen, sivistysvaliokunnan mietintö 34/1946 Vp (toiv.al.miet. 141). Kannisto ym. jättivät myöhemmin toivomusaloitteen 4/1947 Vp toimenpiteistä paperinsäännöstelyn lopettamiseksi. Tämän aloitteen johdosta (perustuslakivaliokunnan mietintö 28/1947 Vp, toiv.al. miet. 20) eduskunta päätti 6. 5. 1947 lausua toivomuksen, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin kirjojen kustannustoimintaan tarvittavan paperin vapauttamiseksi säännöstelystä ja aikakauslehtien julkaisemiseen käytettävän paperin säännöstelyn lieventämiseksi sekä säännöstelyn saattamiseksi oikeudenmukaiseksi niiden osalta, jotka aikaisemmin ovat paperin kulutusta vapaaehtoisesti supistaneet. KHMp paperin säännöstelystä 9. 12. 1947/871 ei kuitenkaan näytä asiallisesti juuri lainkaan lievemältä kuin samaa asiaa koskeva KHMp 30. 10. 1946/781. Hallituksen ja oikeusasiamiehen kertomuksista ei saa muuta johtoa kuin että presidentti on 12. 6. 1947 kehoittanut valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin päätöksen toimeenpanemiseksi. Eduskunnan toivomus ei näytä toteutuneen ennen kuin v. 1949, jolloin paperin säännöstely lakkasi.

Okko ym. tekivät toivomusaloitteen 121/1946 Vp toimenpiteistä perunan säännöstelyn lopettamiseksi. Eduskunta (Maatalousvaliokunnan mietintö 10/1946 Vp, toiv.al. miet. 53) päätti 4. 6. 1946 lausua toivomuksen, että hallitus harkitsisi mahdollisuuksia perunan säännöstelymääräysten muuttamiseksi siten, että tuottaja oikeutettaisiin ostolupaa vastaan myymään tuottamansa perunan vähittäismyyntihinnasta suoraan kuluttajaperheelle. Tasavallan presidentti päätti 10. 1. 1947 antaa valtioneuvostolle tehtäväksi ryhtyä eduskunnan toivomuksesta aiheutuviin toimenpiteisiin. Muutaman kuukauden kuluttua annettiin VNp perunan säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta 17. 4. 1947/290.

Edellä mainituista toivomusaloitteista lähetettiin Wickmanin aloite sivistysvaliokuntaan ja Okon aloite maatalousvaliokuntaan, mutta Kanniston aloite perustuslakivaliokuntaan, jonne lähetettiin myös vuoden 1948 valtiopäivillä tehdyt delegoitua lainsäädäntöä koskevat toivomusaloitteet niiden alasta riippumatta. Vuoden 1948 valtiopäivillä tehtiin tällä alalla mm. seuraavat toivomusaloitteet: aloite 11 maanviljelijöiden vapauttamiseksi kaikesta maataloustuotteiden pakkoluovutusvelvollisuudesta yleiseen kulutukseen (Kullberg & Jern), aloite 12 toimenpiteisiin ryhtymisestä maidon ja sen jalosteiden säännöstelyn lopettamiseksi (Eskola ym.), aloite 13 tehtaaseen kehrättäväksi lähetettävän pellavan osaluovutusvelvollisuuden lopettamiseksi kuluvan vuoden sadosta alkaen (V. Simonen ym.), aloite 14 ryhtymisestä kiireesti toimenpiteisiin kotimaisen raakanahan vapauttamiseksi säännöstelystä (Eskola ym.), aloite 16 maataloustuotannon säännöstelyn lopettamisesta

D. Eduskunnan harjoittaman valvonnan merkitys

Arvostelua. Kuten Erich huomauttaa, delegoidun lainsäädännön täytäntöönpano on sen paras ratifiointi.⁵⁸ Eduskunta on monissa tapauk-

(*Okko ym.*), aloite 17 viljan ja viljatuotteiden säännöstelyn lopettamiseksi (*Tiitu & Koivisto*), aloite 18 tekstiilien työpaikkajakelun lopettamisesta (*Laine ym.*), aloite 19 omatoimisesta hankituilla tarvikkeilla tapahtuvan rakennustoiminnan vapauttamisesta säännöstelystä (*Haapaniemi ym.*), aloite 20 vanhojen asunto-kiinteistöjen vuokrien korottamisesta (*Lappi-Seppälä ym.*), aloite 21 villasekoitteisten tekstiilien vapauttamisesta säännöstelystä (*Eskola ym.*), aloite 22 tekstiilitarvikkeiden ja -tuotteiden jakelun saattamisesta oikeudenmukaiseksi (*Pyörtänö ym.*), sekä aloite 23 maatalousväestön tekstiilitarvikkeiden saannin turvaamisesta (*Vieno Simonen ym.*).

Aloitteiden luku osoittaa, että edustajat seurasivat aktiivisesti säännöstelyjärjestelmää. Valtaosa mainituista aloitteista hylättiin. Moni aloite hylättiin siitä syystä, että niiden ehdottamiin toimenpiteisiin oli ainakin osittain jo ryhdytty, tahi että asiasta oli jo säädetty toivomuksen mukainen laki. Toivomukset hylättiin siitä syystä, että niitä ei pidetty tarkoituksenmukaisina. Ainoastaan kaksi mainituista aloitteista hyväksyttiin: Perustuslakivaliokunta ehdotti mietinnössään 31/1949 Vp (toiv.al. miet. 31) Eskolan toivomusaloitteen 14/1948 Vp hylättäväksi, mutta eduskunta päätti 5. 4. 1949 lausua toivomuksen, että hallitus ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin kotimaisen raakanahan vapauttamiseksi kaikesta säännöstelystä. Toivomuksen johdosta annettiin VNp vuotien säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta 22. 12. 1949/799.

Perustuslakivaliokunnan 7. 4. 1949 antaman mietinnön 56/1949 Vp (toiv.al. miet. 56) mukaisesti eduskunta lausui 20. 4. 1949 toivomuksen, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin tehtaaseen kehrättäväksi lähetettävän pellavan osaluovutusvelvollisuuden lopettamiseksi kuluneen vuoden sadosta alkaen, kuten Vieno Simosen toivomusaloitteessa 13/1948 Vp oli esitetty. Pellavan osaluovutusvelvollisuus lopetettiin jo KHMp:llä lihdatur pellavan ja hampukkuidun säännöstelystä annetun kansanhuoltoministeriön päätöksen kumoamisesta 13. 4. 1949/326.

Edellä selostetut tapaukset osoittavat, miten hallitus ryhtyy toimenpiteisiin delegoitua lainsäädäntöä koskevien eduskunnan toivomusten toteuttamiseksi; se ei näytä tässä toimessaan aina pitäneen erityistä kiirettä.

⁵⁷ Lakialoiteista ks. s. 659. Toisinaan lakialoite tarkoittaa selvästi nimenomaan lain perusteella annetun säädöksen muuttamista tai siitä poikkeamista, ks. esim. *Niukkanen ym.* lakialoite 6/1946 Vp laiksi eräiden yhtiöiden osakekirjoista, osakeantilipuista ja osakkailleen antamista velkasitoumuksista. Aloite hylättiin, koska todettiin tosiasiaa meneteltävän sen tarkoituksiperän mukaisesti (lakialoitemietintö 19/1947 Vp).

⁵⁸ Ks. *Erich*, Lm 1941 s. 669. Erich tarkoittaa, että säädöksen toimeenpaneminen muuttaa monesti eduskunnan tarkastusmahdollisuuden pelkäksi muodollisuudeksi. *Kastari*, Lm 1959 s. 662 alaviite 37 katsoo, että ulkomaankauppaa koskevan delegoidun lainsäädännön suhteen eduskunta on tavallistakin sidottampi.

sisä joutunut toteamaan, että vaikka sillä olisi runsaasti arvostelemista, se ei kuitenkaan voi käytännössä määrätä kumottavaksi sellaista asetusta, jonka täytäntöönpano on jo alkanut ja saanut aikaan monenlaisia oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikutuksia.⁵⁹ Tämä kannanotto on hyvin ymmärrettävissä; tarvitsee vain ajatella, minkälaisiin vaikeuksiin jouduttaisiin, jos jälkikäteen kumottaisiin jokin säännöstelyä, ulkomaankauppaa ym. koskeva säädös. Eduskunta on omasta puolestaan yrittänyt saada tilanteeseen parannusta vaatimalla toistuvasti, että delegoitu lainsäädäntö toimitettaisiin viipymättä sen tarkastettavaksi.⁶⁰

Maassamme noudatettu jälkitarkastusmenettely tuntee vain säädöksen kumoamismahdollisuuden eikä anna eduskunnalle tilaisuutta säädöksen muuttamiseen.⁶¹ Edellä selostetuista syistä johtuu, että valvontaa ei yleensä ole pidetty erityisen tehokkaana, mutta samalla on mainittava siitä, että eduskunnan enemmistö ei näytä pitäneen tiukempaa valvontaa välttämättömänä.⁶² Eduskunta on ollut valmis luopumaan

⁵⁹ Perustuslakivaliokunnan mietinnön 42/1942 Vp mukaisesti (VNp polttopuiden ylimmistä myyntihinnoista 26. 2. 1942/170) eduskunta esitti vakavia huomautuksia päätöksen tarkoituksenmukaisuutta vastaan, mutta katsoi, että kun päätöstä on jo pitemmän aikaa sovellettu ja tehty sen mukaisilla hinnoilla hankintasopimuksia, säädöksen kumoaminen veisi arveluttavaan tilanteeseen eikä se ollut mahdollista.

• Perustuslakivaliokunta pohti yksityiskohtaisesti tarkastusmahdollisuuksia mietinnössään 81/1947 Vp (HEs 74/1947 Vp laiksi taloudellisen valtalain muuttamisesta): »Käytännössä on kuitenkin jouduttu havaitsemaan, että tällä jäljestäpäin tapahtuvalla valvonnalla ei aina voida saavuttaa sitä, mihin sillä on pyritty. Eduskunta, jolle kuuluvaa ratkaisuvaltaa on puheena olevalla lailla siirretty valtioneuvostolle, on eri tapauksissa joutunut toteamaan, että hallitus on säännöstelyvaltuuksia käyttäessään toiminut toisin, kuin eduskunnan käsityksen mukaan olisi ollut meneteltävä. Asianomaista säännöstelypäätöstä ei kuitenkaan ole voitu ehdottaa kumottavaksi, koska silloin on ollut kysymys jo tapahtuneesta tosiasiasta, jonka vaikutukset ovat saattaneet ulottua niin monelle eri taholle talouselämässä, ettei päätöstä enää sekasortoa aiheuttamatta ole voitu kumota. Eräät kysymykset eivät näin ollen ole saaneet eduskunnan käsityksen mukaista ratkaisua sellaisilla aloilla, joilla asian ratkaiseminen valtiosääntömme mukaan on eduskunnan oikeutena ja velvollisuutena.»

⁶⁰ Ks. alaviitettä 20.

⁶¹ Laajemman tarkastusoikeuden käyttäminen olisi ainakin 1940-luvulla saatanut olla käytännössä vaikeaa, sillä kuten *Ahmavaara* lausui 1946 Vp ptk. s. 1365, perustuslakivaliokunta ei ehtinyt syventyä kaikkien säädösten yksityiskohtiin: »Perustuslakivaliokunnan tehtävänä oikeastaan on tarkastaa, onko päätös annettu tarpeellisten valtuuksien puitteissa.»

⁶² *Nevanlinna* lausui jo 1919 Vp ptk. s. 1460 seuraavaa: »Tällainen 200-päinen eduskunta on aina vähemmän sovelias säätämään yksityiskohtaisia määräyksiä

melko pitkälle oikeudestaan kritisoida hallituksen toimenpiteitä, ja sota-ajan jälkeenkin vain harvat säädökset on määrätty tarkastuksessa kumottaviksi (s. 639 s.). Tarkastus on suoritettu ensisijaisesti poliittisin tarkoituksenmukaisuusperustein.

Nykyinen tarkastusmenettely täyttää joka tapauksessa tärkeimmän kansanvallan asettaman vaatimuksen: ei ainoastaan valtuuslakien ja muiden valtuuttavien lakien olemassaolo, vaan myös niiden perusteella annetun delegoidun lainsäädännön säilyminen jää viime kädessä eduskunnan vastuulle. Sanottu koskee tosin suoranaisesti ainoastaan eduskunnan tarkastettavaksi tulevia säädöksiä, mutta eduskunnalla on monia muita mahdollisuuksia ilmaista käsityksensä sellaisista säädöksistä, jotka eivät ole jälkitarkastuksen alaisia. Eduskunnan mahdollisuus jälkitarkastuksessa tai muilla tavoin valvoa delegoitua lainsäädäntöä

kuin halitus ... Vaatimus, että meidän täällä eduskunnassa pitäisi tutkia yksityiskohtaiset määräykset, ei luullakseni ole ainakaan käytännöllinen.»

Periaatteelliselta kannalta tärkeimmät huomautukset valvonnasta ja sen tehokkuudesta tehtiin perustuslakivaliokunnan mietintöön 15/1941 Vp (HEs 157/1940 Vp taloudelliseksi valtalaiksi) liitetyissä vastalauseissa I ja III, joista edellisen olivat kirjoittaneet *Estlander* ja *Österholm*, jälkimmäisen *Kirra* ym.

Vastalauseessa I todettiin, ettei eduskunta voi ehdotuksen perusteella valvoa niin tehokkaasti hallituksen asetuksenantovalan käyttöä, että valvonta olisi verrattavissa eduskunnan oman lainsäädäntövalan käyttöön tai voisi sitä edes jollain tavoin korvata. Jälkitarkastusoikeudesta saatu kokemus osoittaa, että se on riittämätön ja epätydyttävä. Valtioneuvoston poliittinen ja oikeudellinen vastuunalaisuus eduskunnalle muuttuisi näennäiseksi, ellei eduskunta itse yksityiskohtaisesti ota osaa lainsäädäntötyöhön ja seuraa sitä.

Jälkimmäisessä vastalauseessa todettiin tekstissä esitetyin perusteluin, ettei jälkitarkastuksella ole suurtakaan merkitystä.

Estlander uudisti arvostelunsa entistä voimakkaampana perustuslakivaliokunnan mietintöön 68/1942 Vp (HEs 75/1942 Vp taloudellisen valtalan muuttamisesta ym.) liittämässään vastalauseessa. Hän katsoi mm., että jälkitarkastus on lainsäädännön irvikuva ja vain omiaan tuomaan eduskunnan voimattomuuden selvemmin esille.

Kairan, StvT 1948 s. 123 mielestä jälkitarkastus ei ollut niin tehotonta kuin luultiin, sillä hallitus otti tarkoin varteen eduskunnan esittämät huomautukset ja muistutukset. Samaa mieltä on *Holmberg*, Valtio ja yhteiskunta 1945—1946 s. 131.

Jansson, Grundlagsuskottets funktioner s. 273 s. katsoo, että jälkitarkastus oli sotavuosina tavallisesti vain muodollisuus, mutta että sen merkitys on kasvanut vuoden 1944 jälkeen. Hän viittaa mm. siihen, että jälkitarkastuksen yhteydessä on useaan otteeseen asetettu luottamuskysymys (ks. alaviitettä 55). Jälkitarkastuksen tehokkuuden puutteen syynä *Jansson* pitää muun muassa sitä, että eräät tarkastusmahdollisuudet on jätetty käyttämättä osaksi liian alistuvaisen asenteen ja osaksi hitaan työtahdin takia.

Ks. myös *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 22 s.

kokonaisuudessaan ei lisäksi ole pelkkää teoriaa, vaan eduskunnan työsuunnitelmassa on säännöllisesti löydetty tilaa verraten yksityiskohtaisiinkin keskusteluihin delegoidusta lainsäädännöstä. Eduskunnan muodollisesti varovainen mutta asiallisesti vankka asenne on epäilemättä aikaansaanut parannuksia delegoidussa lainsäädännössä niin muodolliselta kuin asialliselta kannalta tarkastellen. Arvostelu ja ehdotukset ovat johtaneet hallituksen muuttamaan delegoitua lainsäädäntöä tai tulkitsemaan sitä eduskunnan toivomalla tavalla. Tasavallan presidentti ja hallitus seuraavat tarkasti eduskunnan delegoidusta lainsäädännöstä esittämiä lausumia sekä pyrkivät yleensä niitä noudattamaan silloinkin, kun eivät olisi siihen oikeudellisesti velvoitettuja. Valvontajärjestelmässä havaitut puutteellisuudet ovat johtaneet eräisiin uudistusehdotuksiin.

Uudistusehdotuksia. Delegoidun lainsäädännön tarkastamista koskeudessa kritiikissä on mm. esitetty, että — ainakin jos on kysymys poikkeuksesta perustuslakeihin — valtuuslain nojalla annettu säädös ei saisi tulla voimaan, ennen kuin eduskunta on sen tarkastanut.⁶³ Eräiden ehdotusten mukaan delegoidun lainsäädännön hyväksyminen tulisi tapahtua kahdella kolmasosalla annetuista äänistä⁶⁴ ja säädökset olisi mää-

⁶³ Janssonin, Grundlagsutskottets funktioner s. 274 mukaan ainakaan poliittisesti tärkeitä säädöksiä ei saisi antaa ennen kuin eduskunta on hyväksynyt säädösluonnoksen tai ne eivät saisi tulla voimaan ennen kuin eduskunta on säädöksen hyväksynyt.

⁶⁴ Tämä käsityskanta ilmeni tasavallan suojelulakia säädettäessä, ks. perustuslakivaliokunnan mietintö 6/1930 Vp (HEs 54/1930 Vp vastalause I J. F. Aallon ym. allekirjoittama), Ryömän puheenvuoro 1930 Vp ptk. s. 942, von Bornin puheenvuoro 1935 Vp ptk. s. 3833 sekä perustuslakivaliokunnan mietintö 17/1938 Vp (HEs 109/1938 Vp tasavallan suojelulaiksi, von Bornin vastalause V). Tämän kannan perusteluna oli se, että kysymys oli valtiosääntöä muuttavista säännöksistä, joita ei saisi eduskunnassa hyväksyä ilman kvalifioitua enemmistöä siitä huolimatta, että valtuuttava laki olisi säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vasemmiston poliittisista epäilyistä ks. Keto, 1930 Vp ptk. s. 1103 s. Hän katsoi, että vain yksinkertaisen enemmistön vaatiminen delegoidun lainsäädännön voimaan jäämiselle merkitsisi sitä, että eduskunnan porvarillinen enemmistö saisi työvään edustuksesta ja vastustuksesta huolimatta hyväksyä arveluttavia poikkeussäädöksiä, vaikka eduskunnan huomattavan enemmistön tulisi tällaisia säädöksiä hyväksyttäessä olla vakuutettu niiden välttämättömyydestä. Silloin välttyttäisiin enemmistön mielivallalta.

Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 23 mainitsee myös siitä, että delegoidun lainsäädännön tarkastuksessa ei voimakaskaan vähemmistö voi saada ääntään kuuluville.

räajan kuluessa esitettävä lakiesityksinä eduskunnan tarkastettavaksi.⁶⁵ Kun perustuslakivaliokunta joutuu vaikeina aikoina ankaran paineen alaiseksi, on tästä ja muistakin syistä ehdotettu, että delegoitu lainsäädäntö tarkastettaisiin siinä erikoisvaliokunnassa, jonka toimialaa säädös lähinnä koskee,⁶⁶ tai että perustuslakivaliokunta asettaisi erityisen jaoston jälkitarkastusta suorittamaan.⁶⁷

⁶⁵ Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 23 s. pitää harkinnan arvoisena sitäkin mahdollisuutta, että valtuuslakiin perustuvien säädösten voimassaoloaika rajoitettaisiin 1—2 kuukaudeksi, minkä ajan kuluessa asia olisi, jos jatkuvaa säännöstelyä tarvittaisiin, järjestettävä varsinaisella eduskuntalailla. — Aikaisemmin on (s. 491 ss.) esitetty, että tämänkaltaista järjestelyä, mikä sisältyi sotatilalakiin alkuperäisessä muodossaan, ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Ne syyt, jotka siinä yhteydessä esitettiin po. tarkastustapaa vastaan, pätevät myös Merikosken ehdotukseen nähden.

⁶⁶ Wiik lausui 1946 Vp ptk. s. 219: »Siitä lähtien, kun säännöstelykurjuus alkoi, eduskunta on itsepintaisesti lähettänyt perustuslakivaliokuntaan hallituksen asetukset ja päätökset lihanluovutusvelvollisuudesta, perunan hinnoista, vuokrien, naulojen ja lampaanvuotien säännöstelystä ja lukemattomia muita asioita, jotka saattavat olla tärkeitä kyllä, mutta jotka eivät ole missään asiallisessa yhteydessä perustuslakivaliokunnan tarkoituksen ja sen normaalian toiminnan kanssa ... Eduskunnan pitäisi vihdoinkin käsittää, että jos säännöstely tulee jatkumaan, niin- kuin kaiketi osaksi on välttämätöntä, niin pitää vapauttaa perustuslakivaliokunta mainitunlaisista asioista ja asettaa niiden käsittelyä varten erikoinen elintarve- ja kansanhuoltoasiainvaliokunta.»

Wiikin käsitys on vankasti perusteltu, koska perustuslakivaliokuntaa ei ole pantu kokoon delegoidun lainsäädännön tarkastamista silmällä pitäen, koska valiokunnan tarkastustehtävien suorittaminen pakottaa sen tästä syystä kuulemaan runsaasti asiantuntijoita ja viivästyttää muutenkin valiokunnan työskentelyä, ja koska ennen kaikkea valiokunnan suorittama tarkastus on miltei yksinomaisesti keskittynyt poliittiseen tarkoituksenmukaisuustarkastukseen. — Omasta kannastani ks. kuitenkin alaviitettä 67. — A. K. Wirtanen suositteli toivomusaloitteessaan 2/1947 Vp delegoidun lainsäädännön tarkastamista erityisessä tarkoitusta varten asetetussa valiokunnassa. Perustuslakivaliokunta ehdotti mietinnössään 126/1947 Vp aloitteen hylkäämistä. Aloitetta ei ehditty käsitellä vaalikauden aikana.

Vrt. Jansson, Grundlagsutskottets funktioner s. 241.

⁶⁷ Jansson kirjoittaa, Grundlagsutskottets funktioner s. 276: »Då det är viktigt att grundlagsutskottet behåller en viss kontakt med dessa förordningar — som ju grundar sig på undantagslagar, vilkas beredning knappast bör frångå utskottet — vore kanske metoden med en uppdelning av utskottet på avdelningar den bästa.»; vrt. myös s. 358. — Olen samaa mieltä kuin Jansson.

Käsiteltäessä HEs 7/1924 Vp laiksi sotatilasta perustuslakivaliokunta ehdotti mietinnössään 8/1926 Vp, että henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta olisi ilmoitettava OK:lle, jonka päätöksestä riippuisi, olisiko toimenpide jäää voimaan vai ei. Tarkoitettu lakiesitys ei kuitenkaan johtanut tulokseen eikä ehdotusta myöhemmin uudistettu.

Uudistusehdotukset eivät ole tuottaneet tuloksia, vaan delegoidun lainsäädännön jälkitarkastus tapahtuu edelleen entisellä tavalla. Kun perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi jätettyjen säädösten lukumäärä on esim. 1940-luvulla tarkastettavaksi jätettyjen säädösten lukumäärään verraten jyrkästi laskenut (ks. s. 641), valiokunnalla on paremmin aikaa perehtyä delegoituun lainsäädäntöön ja tarvittaessa pyytää erikoisvaliokunnan lausuntoa. Valvontamahdollisuuksia on nykyoloissa pidettävä riittävinä ja valvontajärjestelmää kokonaisuudessaan tehtävänsä täyttävänä, joskin monia tarkastusmenettelyn ja muunkin valvonnan yksityiskohtia voitaisiin tarkistaa. Mikäli delegoitua lainsäädäntöä jouduttaisiin antamaan samassa määrin kuin 1940-luvulla, valvontamenettely kuitenkin kaipaasi perusteellisempaa uudistamista; tässä mielessä olisi varmaan aiheellista pyrkiä nykyoloissakin sellaisiin parannuksiin, että valvonnan voidaan odottaa täyttävän tyydyttävästi tehtävänsä vaikeimmissakin oloissa. Ulkomaisista järjestelmistä ja edellä esitetyistä ehdotuksista löytyisi tarpeeksi järjestelmän uudistamisen aineksia.

2. VIRANOMAISTEN HARJOITTAMA VALVONTA

Valvonnan yleinen luonne. Hallitusmuodon 92.1 §:n mukaisesti kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Määräys on sovelias oikeusvaltiossa, jossa pyritään tarkoin noudattamaan legaliteettiperiaatetta. Puheena olevassa momentissa lailla ei tarkoiteta ainoastaan ns. muodollista lakia, vaan myös alemmanasteisia säädöksiä, oikeusjärjestystä yleensä (s. 248). Velvoittaako ja oikeuttaako ⁶⁸ HM:n 92 § valtion vakinaisten ja ylimääräisten ⁶⁹ virkamiesten ohella myös välillisen valtionhallinnon toimieli-

⁶⁸ Kuten *Hakkila*, s. 345 lausuu, HM:n 92 § sisältää ehdotonta oikeutta, so. siinä tarkoitetut henkilöt eivät ole ainoastaan oikeutettuja, vaan myös velvoitettuja. Samoin *Ståhlberg*, *Hallinto-oikeus* s. 112 s.; *Erich II* s. 160.

⁶⁹ *Merikoski*, Lm 1944 s. 253 katsoo, että HM:n 92 § velvoittaa myös ylimääräisiä virkamiehiä. Sama toteamus on syytä tehdä myös tilapäisiin virkamiehiin nähden.

Kuten *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 79 huomauttaa, asetusten lainmukaisuuden tutkiminen voidaan ainakin virkasyyteteitse saattaa riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällä *Merikoski* tarkoittaa sitä, että virkamies voi joutua syytteeeseen sovellettuaan perustuslain- tai lainvastaista asetusta tai oltuaan soveltamatta perustuslain- ja lainmukaista asetusta.

miä, valtion osakeyhtiöiden toimihenkilöitä, kunnan virkamiehiä ja yleensä niitä, jotka rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaan »ovat määrätty tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiata toimittamaan», on jääpä eri tutkimuksen varaan.⁷⁰

Hallitusmuodon 92.2 §:ssä säädetään, että »jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.» — Pykälän tässä momentissa tarkoitetaan perustuslailla, lailla ja asetuksella muodollista lakia tai asetusta kuitenkin niin, että asetus-termi on tulkittu myös hierarkkisesti alemmanasteisia säädöksiä koskevaksi.⁷¹ Hallintovirkamiehenkin harkinta tässä asiassa on oikeusharkintaa ja sikäli tuomarin harkintaan verrattavissa. Tutkimisvelvollisuus koskee asetukseen tai alemmanasteiseen säädökseen sisältyviä yleisiä ja yksittäistapauksellisia oikeussääntöjä.⁷²

Hallinnollisen säädöksen lainmukaisuudesta ks. esim. OKa 1948 s. 27 ja 32, 1949 s. 30 ja 1955 s. 28; KHO 1948 II 298; *Suviranta*, Puolisoiden yhteisverotus s. 286—290; *Louhivaara* s. 78 ja passim.

⁷⁰ Valtion tehtävät ovat voimakkaasti kasvaneet vuodesta 1919 lähtien ja valtio käyttää tehtäviensä suorittamiseen monia varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolisia toimielimiä. Virkamies-käsitteen sisältö on muuttumassa, *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 264. Tuntuisi luonnolliselta, että virkamies-termille annettaisiin olevissa oloissa sellainen sisältö kuin säännösten ratio vaatii. Tähän kysymykseen yhtä vähän kuin siihen, velvoittaako ja oikeuttaako HM:n 92.1 § samoja henkilöitä kuin HM:n 92.2 §, ei voida puuttua.

⁷¹ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 79; *sama*, *Oikeussuojajärjestelmä* II s. 44; *Ståhlberg*, *Hallinto-oikeus* s. 113; *Suviranta*, *Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä* s. 263 viitteineen; *Kaira*, *Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana* s. 326.

Merikoski, *Laillisuusvalvonta* s. 16 huomauttaa kuitenkin, että sääntöön täytynee hallintovirkamiesten tottelemisvelvollisuudesta johtuen tehdä varauksia asetusta alemmanasteisten säädösten osalta.

⁷² Ks. *Hakkila*, s. 345.

Suviranta lausuu, että HM:n 92.2 § koskee hallintosäädöksiä, muttei hallintopäätöksiä, *Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä* s. 263. Hän täsmentää lausumaansa s. 269 todeten, »ettei HM 92.2 § koske sellaisia yleismääräyksiä, jotka ovat pelkästään lain soveltamista, vaan nämä voivat samalla tavoin kuin yksittäistapausten ratkaisut tulla oikeusvoimaisiksi tai ainakin saada oikeusvoiman positiiviseen vaikutukseen verrattavan sitovuuden.»

Kuten aikaisemmin olen osoittanut, lain soveltaminen ei ole tarkkarajainen käsite. On lähdeittävä siitä, että hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten tarkastusvallasta ei ole syytä säätää hallitusmuodossa, mikäli on kysymyksessä näille viranomaisryhmille ominaisten ratkaisujen teko. Tarkastus kohdistuu lainsäädäntöön, jolle on ominaista yleisyys. HM:n 92.2 § ei täten koske ainakaan sellaisia oikeussääntöjä, jotka ovat pelkästään yksittäistapauksellisia, vaan ne voivat tulla

Hallitusmuotoa säädettäessä ei tehty eroa taloudelliseen lainsäädäntövaltaan ja lainsäädännölliseen valtuutukseen perustuvien asetusten välillä. Vaikka asetuksesta puhuttaessa lienee tarkoitettu lähinnä valtion päämiehen toimivaltaan entuudestaan kuuluneiden säädösten antamista, ovat asetusta koskevat määräykset sovellettavissa ja niitä on sovellettava myös lainsäädännölliseen valtuutukseen perustuvaan asetukseen.⁷³ Hallitusmuodon käyttämä sanonta ei tee eroa tarkoitettujen asetustyyppien välillä ja kun HM:n 92 §:n tarkoittama valvonta koskee kompetenssin arvostelua, ulottuu se myös lainsäädännölliseen valtuutukseen perustuvaan säädökseen. Lähtökohtana tulkinnassa on, että asetusta tai sitä alemmanasteista säädöstä annettaessa ei ole tarkoitettu aikaansaada ristiriitaa perustuslain tai lain kanssa.

Valtiosääntötuomioistuimien tai tavalliset tuomioistuimet toimivat monessa maassa ylinter valtioelinten välisenä kompetenssituomioistuinena.⁷⁴ Meidän maassamme ei kuitenkaan ole tällaisia traditioita⁷⁵ ja

oikeusvoimaisiksi. Varsinkin yleismääräysten yleisyys on kuitenkin vaihteleva eikä yleisyys ole edes ainoa lainsäädännön tunnusmerkki. Yleinen sääntö siitä, että HM:n 92 §:n edellyttämä tarkastus voi koskea vain lainsäädäntötoimia, on annettavissa, mutta sen soveltamisen täytyy jäädä kasuaaliseksi. Tällöin joudutaan ottamaan huomioon myös Suvirannan esittämät näkökohdat.

Yksittäistapauksellisuuden vahvistaminen on vaikeaa, ennen kuin säädöksen luonne on selvillä. HM:n 92.2 §:n mukainen tutkimisvelvollisuus ja -oikeus koskee näin ollen kaikkia lakia hierarkkisesti alempia säädöksiä, mutta mikäli säädöksen havaitaan sisältävän yksittäistapauksellisia säännöksiä, viranomaiset eivät asiallisesti tutki niiden perustuslain- tai lainmukaisuutta.

⁷³ Ks. *Honkasalo*, Lm 1943 s. 275 s.; *Jansson*, Grundlagsutskottets funktioner s. 226; *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 23, joskin hieman epäröiden. Ns. poistonkorotusasetuksesta käytyä keskustelua käytiin epäilyksettä olettaen, että valtuutetaan lakiin perustuva asetus on viranomaisten tarkastettavissa.

⁷⁴ Tätä kysymystä koskevaa kirjallisuutta on ilmestynyt runsaasti, ks. esim. *Frede Castberg*, Domstolenes kompetanse til å avgjøre spørsmål om grunnlovsmessigheten av lover, JFT 98 (1962) s. 70 s.; *Dieter Engelhardt*, Das richterliche Prüfungsrecht im modernen Verfassungsstaat, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Band 8 (1959) s. 101 ss.; *Felix Ermacora*, Verfassungsrecht durch Richterspruch, Karlsruhe 1960; *Gerd Pfeiffer*, Die Verfassungsbeschwerden in der Praxis, Essen 1959; *Hans Spanner*, Die richterliche Prüfung von Gesetzen und Verordnungen, Wien 1951; *sama*, Rechtliche und politische Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wien 1961; *Ernst Wolf*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungstreue in den Vereinigten Staaten (Basler Studien zur Rechtswissenschaft Heft 60), Basel 1961; *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 36), Köln & Berlin 1962.

⁷⁵ *Kastari*, Lm 1960 s. 105 s. katsookin, etteivät tuomioistuimet maassamme voine ottaa ilman oikeuskäsitöksen muuttumista tarkastaakseen lakien perustus-

miltei yksimielisesti ollaan oikeustieteessä sillä kannalla, että tuomioistuimilla sen enempää kuin virkamiehilläkään ei ole toimivaltaa tutkia HM:n 92 §:n perusteella lakien perustuslainmukaisuutta.⁷⁶ Kuten *Erich*

lainmukaisuutta. Historiikista ks. *Erich*, Lm 1923 s. 298 ss. ja etenkin *Kastari*, Lm 1964 s. 910 ss. Ks. myös *Keisarillisen majesteetin armollinen esitys...* jonka 51.2 § kuului näin: »Jos tuomari huomaa että annetut säännökset ovat syntyneet toisessa järjestyksessä kuin perustuslaki määrää, älköön hän sellaisia säännöksiä sovelluttako.» Esityksen 83 §:n mukaan kaikessa virkatoiminnassa oli lakia tarkoin noudatettava ja 51.2 § koski myös hallintoviranomaisia. Esityksessä todettiin s. 8, että 51 §:ssä lausuttiin ilmi periaatteita, jotka kuuluivat voimassa olevaan oikeuteen.

⁷⁶ Tutkimusmahdollisuuden kieltävät periaatteellisesti *Erich* II s. 235 s.; *Herlitz*, Om lagstiftning s. 68 alaviite 3; *Hermanson*, Lausuntoja s. 240 s.; *sama*, Suomen valtiosääntö s. 131; *Hermanson & Kaira* s. 108; *Honkasalo*, Lm 1943 s. 275; *Kaira*, Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana s. 321; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 79; *Rekola*, Lm 1950 s. 382; *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 112 s. Samoin perustuslakivaliokunta expressis verbis mietinnössään 36/1950 Vp s. 10 s. (HEs 38/1948 Vp Ahvenanmaan itsehallintolaiksi).

Niistä eri muodoista, joissa nykyisen HM:n 92 § esiintyi eri hallitusmuotoehdotuksissa sekä silloin esiintyneistä käsityksistä ks. *Erich*, Lm 1923 s. 302 ss. Ks. näistä kysymyksistä myös *Kastari*, joka (Lm 1960 s. 106 alaviite 31 ja Lm 1964 s. 913 alaviite 11) esittää, että lainsäätäjäksi olisi ehkä sittenkin tarkoittanut jättää lakien perustuslainmukaisuuden tarkastuskysymyksen tuomioistuinten osalta avoimeksi. *Kastari* ei yleensääkään suhtaudu täysin kielteisesti tarkastusmahdollisuuteen, ks. esim. Lm 1950 s. 748, vaan haluaa pitää asian avoimena odottaen oikeuskäsitelmien muuttumista.

Toisella kannalla *Ignatius*, Lm 1923 s. 286, koska muutoin hallitusmuodon säännökset olisivat vain hurskaita toivomuksia.

Puhakka, Laki ja asetus s. 139–144 lähtee siitä, että lain pätevyyden ehtona on sen säätäminen perustuslain määräämässä järjestyksessä. Suomessa lain soveltaja (s. 140) ei ole oikeutettu eikä velvollinen tutkimaan säätämisyjärjestystä pitämälle kuin HM:n 20 § osoittaa, »siis että laki on presidentin allekirjoituksella vahvistettu ja asianomaisen ministerin varmentama, ja että sen johdannossa mainitaan lain syntyneen eduskunnan päätöksen mukaisesti sekä, jos se on säädetty siinä järjestyksessä kuin perustuslain säätämisestä on voimassa, että niin on menetelty.» *Puhakka* huomauttaa kuitenkin, että jos tavallinen laki on perustuslain kanssa ristiriidassa, niin se ei ole vastoin HM:n 95 §:ää voinut saada aikaan muutosta, so. perustuslakia on edelleen sovellettava. Näin ollen *Puhakka* päätyy samanlaiseen lopputulokseen kuin *Ignatius*, tosin perustamalla (s. 142) tuomarin ja muun virkamiehen velvollisuuden tutkia tavallisten lakien perustuslainmukaisuutta siihen, että on noudatettava ainoastaan pätevää lakia.

Ks. osittain uudelta näkökannalta *Mikael Hidén*, Lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen (HM 92 §), Lm 62 (1964) s. 587 ss.

lausuu, asetukseen nähden nimenomaisesti tunnustettu tutkimisoikeus tarkoittaa olla *exclusio alterius* eli lain tutkimisen kielto.⁷⁷

Monet tutkijat eivät ole halunneet hyväksyä niitä ainakin teoreettisesti tarkastellen vakavia seurauksia, joihin lakien perustuslainmukaisuuden tutkimatta jättäminen voisi johtaa. He katsovat, että ainakin tuomioistuinten, jopa muiden virkamiesten ja kansalaistenkin tulee olla soveltamatta selvästi, ilmeisesti, epäilyksittä perustuslain vastaista lakia, heidän tulee olla noudattamatta vallankumouksellista tointa.⁷⁸

⁷⁷ Ks. *Erich*, Lm 1923 s. 308 s. Toisin *Alanen*, Oikeuslähde s. 8. *Alanen* huomauttaa tosin oikein, että vastakohtaisjohtopäätöstä on syytä soveltaa varovaisuudella, mutta kompetenssinormia on kuitenkin mielestäni organisaationormina tulkittava tiukasti.

⁷⁸ Ks. esim. *Alanen*, Yleinen oikeustiede s. 63 s.; *Erich II* s. 236 s.; *Hermanson & Kaira* s. 108. *Erichin* mukaan hallitusmuoto ei vaadi alistumaan selvästi kumouksellisiin tekoihin, mutta hän huomauttaa peräti aiheellisesti s. 236 alaviite 1 siitä, että kumouksellinen teko voi luoda uuden oikeustilan.

Tällä käsityskannalla on luonnollinen perustansa siinä epäluulossa, mitä kansanvaltaisen hallitusjärjestelmän alkuvuosina tunnettiin laajavaltaista eduskuntaa kohtaan. Mielestäni yli neljäkymmenen vuoden aikana saatu kokemus osoittaa kuitenkin selvästi, että epäluulot ovat olleet vahvasti liioiteltuja. Sellaisia tapauksia, joissa laki olisi syntynyt selvästi noudattamatta perustuslain mukaista lainsäätämisyjärjestystä tai sen sisältö olisi niin ilmeinen poikkeus perustuslaista, ettei asiassa ole mitään tulkinnan varaa (esimerkit ovat *Alasen*), tuskin on esiintynyt. Tulkinnanvaraisia rajatapauksia tietenkin on ollut. Edellä sanottu koskee niitä käsityskantoja, jotka ovat olleet vallalla lakia säädettäessä eikä jälkikäteisarvostelua, joka kykenee kyllä löytämään virheellisyyksiä lainsäätämismenettelyssä.

Kastari, Lm 1948 s. 307 alaviite 36 huomauttaa, että Suomessa tuomioistuinten ei ole lainsäätäjän varovaisen asenteen ja perustuslainsäätämisyjärjestyksen joustavuuden ansiosta tarvinnut joutua sen kysymyksen eteen, olisiko tuomioistuin velvollinen noudattamaan lakia, joka merkitsee suoranaista kumousta. Mikäli tuomioistuimet joutuisivat tällaisen ongelman eteen, ne *Kastarin* käsityksen mukaan jättäisivät perustuslainvastaisen lain soveltamatta.

Kun lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista ei ole oikeudellisesti järjestetty, tästä seuraa tietysti, että myös perustuslainvastaiset lait ovat tiettyyn rajaan saakka, jota on milteipä mahdotonta in abstracto vahvistaa, velvoittavia ja niitä tulee niin kansalaisten kuin viranomaisten noudattaa. Ks. tästä esim. *Rekola*, Lausunto 2. 5. 1962: »Näin ollen lienee, vaikka vastakkaisiakin käsityksiä on joskus lausuttu, katsottava, että nämä eri hinnantasauslait, niiden virheellisestä syntymistavasta huolimatta, ovat kuitenkin sellaisina, kuin eduskunta on ne kulloinkin antanutkin, tulleet viranomaisia sitoviksi.» Samoin *Kastari*, DL 1961 s. 90: »Ja kun meillä ei vallitsevan käsityksen mukaan tuomioistuimilla ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, ei hinnantasausmaksujen eikä myöskään niiden korkojen määräämisperustetta voida enää jälkeensä panna tehokkaasti kiistanalaiseksi.»

Se, että olisi ehkä aihetta täydentää säädösten tarkastusjärjestelmää säätämällä lakien perustuslainmukaisuuden jälkitarkastuksesta,⁷⁹ ei tietenkään riitä oikeusperusteeksi väitteelle, että po. tarkastus olisi jo hallitusmuodon nojalla joissakin tapauksissa suoritettavissa.⁸⁰ Perustuslainvastaisuutta on kuitenkin monta eri astetta eikä yleisesti hyväksytty kielteinen kanta lakien perustuslainmukaisuuden tarkastamiseen hallitusmuodon perusteella varmaan tarkoita sitä, että vallankaappaukselliseen perustuslainvastaisuuteen olisi suhtauduttava välinpitämättömästi. Milloin kysymys on vain tulkintaeroavaisuudesta, milloin vallankaappauksellisesta perustuslainvastaisuudesta on vaikeasti arvioitavissa. Saattaisi olla niinkin, että hallitusmuotomme ei laisinkaan ole varautunut siltä varalta, että säädetty laki osoittautuisi perustuslainvastaiseksi. Silloin jouduttaisiin perustuslainvastaisuutta vastustamaan sellaisin keinoin, joita perustuslaki ei tunne, esimerkiksi juuri oikeusvakaumuksen kannattaman tuomioistuinten tarkastusoikeuden avulla.⁸¹ Tässä yhteydessä on jätettävä enemmän käsittelemättä tämä kysymys, joka, kuten *Kaira* selkeästi osoittaa,⁸² loppujen lopuksi osoittautuu kansanedustuslaitoksen ja tuomioistuinten välisen valtasuhteen mukaan arvioitavaksi.

⁷⁹ Lakien perustuslainmukaisuuden jälkitarkastuksen järjestämistä joko antamalla esim. korkeimmalle oikeudelle tutkintovalta tai perustamalla valtiosääntötuomioistuin ovat pitäneet tärkeänä esim. *Erich*, II s. 110; *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 17 ss.; *Honkasalo*, Kansalaisvapauksien takeet s. 116. Myös poliitikot näyttävät toisinaan kiinnostuneen valtiosääntötuomioistuimesta kuten valtiovarainministeri *Sarjala*, 1960 Vp ptk. s. 1959, mutta esim. *Helsingin Sanomat* piti 15. 12. 1960 ajatusta kansanvallan vastaisena.

Niistä haitoista, joita saattaisi aiheutua tuomioistuinten asettamisesta perustuslain vartijoiksi ks. *Honkasalo*, Kansalaisvapauksien takeet s. 116; *Kaira*, Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana s. 330 ss.; perustuslakivaliokunnan mietintö 8/1931 Vp (HEs 8/1931 Vp).

⁸⁰ Varsinkin *Puhakka*, Laki ja asetus s. 138 kritisoi epäjohtonmukaisena pitämänsä käsitystä, jonka mukaan virkamies ja yksityinen kansalainenkin saisi eräissä tapauksissa itse harkita kuuliaisuusvelvollisuutensa rajat. Hän lausuu omana käsityksenään s. 139, että »hallitusmuodon muuttaminen, kumoaminen taikka poikkeuksen tekeminen siitä tavallisella lailla ei ole oikeudellisesti mahdollinen, mutta kielletty teko, vaan se on teko, jolla ei ollenkaan ole sitä oikeudellista vaikutusta, jota on tarkoitettu.» Puhakaltakin jää selvittämättä, mikä elin toteaisi, että kyseessä on kielletty teko.

⁸¹ Velvollisuudesta vastustaa lainsäätäjää siinä tapauksessa, että positiivinen oikeus olisi vastoin korkeammaksi järjestykseksi käsitetyn luontaisoikeuden sääntöjä ja sen olisi siksi väistytävä ks. *Arnholm* s. 23–26. Myös tuomioistuinten oikeus olla soveltamatta vastoin perustuslakia olevaa lakia on *Arnholmin* mielestä (s. 26) nähtävissä samanlaiselta kannalta, kysymys on vastarinnan oikeudesta (*Widerstandsrecht*).

Sovelluttamiskiellolla tarkoitetaan sitä, että säädös ei saa kuulua osana virkamiehen päätöksentekoon. Tarkoituksena ei ole, että tuomari tai muu virkamies julistaisi säädöksen yleisesti, in abstracto, voimaa a vaikutusta vailla olevaksi, vaan että sitä kussakin yksittäistapauksessa pidetään sellaisena.⁸² Suomessa tuomioistuinten ja virkamiesten harjoittama normikontrolli liittyy aina konkreettiseen tapaukseen eikä normivalitusta yleensä pidetä mahdollisena, ks. s. 679.

Asetuksen perustuslain- tai lainvastaisuus. Asetus ja sitä alempiasteiset säädökset joutuvat sekä muodolliselta että aineelliselta kannalta tutkittavaksi. HM:n 92 §:n mukaisessa tarkastusoikeudessa ei tehdä eroa muodollisen ja aineellisen lainvastaisuuden välillä.⁸³

HM:n 92.2 § edellyttää, että asetus — tai sitä alempiasteinen säädös — voi olla ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Po. momentin sanamuodon mukaan voidaan asetuksen perustuslain- ja lainvastaisuutta tutkittaessa päätyä johonkin seuraavista tuloksista:

- a) säädös on vain lain vastainen,
- b) säädös on vain perustuslain vastainen,
- c) säädös on sekä perustuslain että lain vastainen, sekä
- d) säädös ei ole perustuslain eikä lain vastainen.

Neljän eri mahdollisuuden olemassaolo johtuu siitä, että perustuslaki ja laki ovat hierarkkisesti eri tasoilla. Seuraavassa otetaan eri vaihtoehdot tulkinnan alaisiksi puuttumatta kuitenkaan enemmälti d-kohtaan.

Tuntuisi siltä, että asetus tai alemmanasteinen säädös voisi olla pelkästään lain vastainen olematta samalla perustuslain vastainen, onhan perustuslaki lakia hierarkkisesti korkeammalla tasolla ja laki sisältää yksilöidymiä säännöksiä kuin perustuslaki. HM:n 28 §:n mukaan asetukseen ei saa ottaa säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen. Tässä mielessä jokainen lain vastainen asetus, perustukoonpa tasavallan presidentille välittömästi valtiosäännön perusteella kuuluvaan toimivaltaan tai lainsäädännölliseen valtuutukseen, on aina myös perustuslain vastainen. Asetus tai alemmanasteinen säädös voi olla yhtäaikaan perustuslain muidenkin pykälien ja lain vastainen esim. siten, että laki valtuuttaa puuttumaan asetuksella sananvapauteen vastoin HM:n 10 §:ää ja asetus vuorostaan ylittää lailla annetun toimivallan.

⁸² Ks. *Erich II* s. 231; *Kaira*, Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana s. 328; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 143: »Tuomioistuin ei voi ilman nimenomaista siihen oikeuttavaa perustuslakisäännöstä julistaa tehottomaksi edes virheellistä kohtaa, vaan sen on rajoitettava vain toteamaan virheellisyys ja jättämään säännös sovellettamatta.»

⁸³ Ks. *Kaira*, Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana s. 328.

Kysymys siitä, voisiko asetus oikeutemme mukaan olla ainoastaan perustuslain vastainen olematta samalla lain vastainen, on mielenkiintoinen. Luotettavaan lopputulokseen voidaan päästä ainoastaan tarkastelemalla erikseen välittömästi perustuslakiin ja lainsäädännölliseen valtuutukseen perustuvia asetuksia.

Jos asetus perustuu tasavallan presidentin välittömään toimivaltaan, se saattaa olla vastoin HM:n 28 §:ssä tälle toimivallalle asetettuja rajoja, ja sitä tietä myös vastoin muuta perustuslakia tai lakia. Se säännös, jonka muuttamisen, jonka vastaisuuden HM:n 28 § kieltää, on toisin sanoen paitsi HM:n 28 § itse mikä tahansa muu muodollinen laki.

Lainsäädännölliseen valtuutukseen nojautuvan asetuksen tai sitä alemmanasteisen säädöksen oikeusperuste ei sen sijaan ole perustuslaki, vaan valtuuttava laki. Valtuutuksen nojalla annettu asetus saattaa olla lainmukainen, mutta siitä huolimatta perustuslain vastainen. Voidaan esim. ajatella, että valtuuttava laki delegoi niin laajalti verotusta koskevaa lainsäädäntövaltaa, että se on HM:n 61 §:n ja ehkäpä myös HM:n 2 §:n vastainen (ks. tarkemmin s. 513 ss.). Tarkoitettun valtuutuksen puitteissa annetut asetukset, valtioneuvoston päätökset jne. voivat tällöin olla vastoin perustuslakia, mutta niiden ei tarvitse samalla olla vastoin valtuuttavaa lakia eikä vastoin muitakaan lakeja.

Jos valtuuttavaan lakiin perustuva säädös katsottaisiin joltain osin tai kokonaan perustuslainvastaiseksi ja säädös olisi annettu valtuutuksen puitteissa, merkitsisi tämä välillisesti valtuuttavan lain säännösten katsomista perustuslainvastaisiksi. Kieltäytyessään soveltamasta tällaista säädöstä tuomioistuimet ja hallintovirkamiehet tarkastaisivat välillisesti niitä valtuuttavan lain säännöksiä, joiden perusteella po. säädös on annettu. Saattaa olla, että valtuuttava laki kokonaisuudessaan joutuisi siinä mielessä tarkastetuksi, että mitään sen nojalla annettuja säädöksiä ei sovellettaisi. Kun lainsäädännöllistä toimivaltaa delegoivan lain sisältönä saattaa olla pelkästään delegaatio, toimivallan siirtäminen alemmanasteisille viranomaisille, tällainen laki ei voisi lainkaan toteutua.

Lain perustuslainmukaisuuden välillinen, mutta tosiasiallinen kontrolli ei liene ollut tarkoituksena hallitusmuotoa säädettäessä, jolloin delegoidun lainsäädännön normeeraukseen ei yleensäkiän kiinnitetty huomiota. Tulkinnan kautta on tultu siihen tulokseen, että lakien perustuslainmukaisuutta ei saa HM:n 92 §:n nojalla tutkia. Saman pykälän tulkinnassa on pysyttävä johdonmukaisena eikä sallittava sen nojalla sellaista delegoidun lainsäädännön tarkastamisvaltaa, mikä tosiasiaassa merkitsisi lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista koskevan tulkin-

nan osittaista mitätöimistä. Tulen näin ollen siihen lopputulokseen, että välittömästi valtiosääntöön perustuva asetus on HM:n 92 §:n nojalla tarkastettavissa sekä perustuslain- että lainmukaisuuden kannalta, mutta valtuuttavaan lakiin perustuva säädös ainoastaan lainmukaisuuden kannalta.⁸⁴

HM:n 92.2 §:n mukaisen tarkastuksen sitovuuden ala. Tuomioistuimen samoin kuin hallintoviranomaisen suorittama tarkastus on tarkoitettu yksittäistapaukselliseksi. Niinpä esimerkiksi korkeimpien oikeuksien päätös asetuksen soveltamatta jättämisestä ei oikeudellisesti sido muita tuomioistuinta saatikka hallintoviranomaisia.⁸⁵ Korkeimpien oikeuksien ratkaisullakaan ei näet ole ehdottomasti sitovaa prejudikaattiarvoa⁸⁶ eikä HM:n 92.2 § tarkoita antaa korkeimpien oikeuksien

⁸⁴ Samalla kannalla näyttää olevan *Kastari*, joka kirjoittaa lausunnossaan 6.2. 1951 s. 7: »Ja kun meillä ei tuomioistuimilla katsota olevan oikeutta tutkia lakien — eikä siis niiden puitteissa annettujen alemmanasteistenkaan säännösten — perustuslainmukaisuutta ...»

Vrt. *Marti*, Verordnungsrecht s. 151: »Da ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss vom Bundesgericht nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können, so darf es auch die in einem solchen Erlass enthaltene Kompetenzabgrenzung zwischen der Rechtssetzungsgewalt des Parlamentes und der unselbständigen Rechtssetzungsgewalt des Bundesrates nicht überprüfen.» Tämä koskee (s. 152) Martin mukaan myös sitä tapausta, että valtuuttava laki olisi valtiosäännön vastainen, sillä jos tuomioistuin voisi tutkia epäitsenäisen asetuksen valtiosäännönmukaisuutta, tämä merkitsisi samalla valtuuttavan lain valtiosäännön mukaisuuden tutkimista. Samoin *Wolff*, Ermächtigung s. 223.

Välttämättömäksi selvennykseksi on vielä sanottava, että mahdollisuus delegoidulla lainsäädännöllä poiketa hallitusmuodon säännöksistä rajoittuu yksinomaan niihin säännöksiin, mitkä on valtuuttavalla lailla väliaikaisesti dekonstitutionalisoitu. Niinpä esimerkiksi valta antaa asetuksella määräyksiä elintarvikkeiden säännöstelystä ei tietenkään merkitse sitä, että tällaisella asetuksella voitaisiin poiketa vaikkapa hallitusmuodon 5 tai 22 §:n säännöksistä. Sellainen taloudellisen valtalain nojalla annettu asetus, joka esimerkiksi olisi asettanut elintarvikkeiden saannin riippuvaksi siitä, mihin rotuun tai kieliryhmään Suomen kansalainen kuului, olisi ollut perustuslainvastainen, mutta sittenkin ensi sijassa valtuuttavan lain vastainen, koska sitä annettaessa olisi ylitetty implisiittisesti edellytetty sääntö, jonka mukaan valtuuttavan lain sisältämää dekonstitutionalisointia on tulkittava tiukasti ja sallittava se vain valtuutuslaissa nimenomaan osoitetuissa kysymyksissä.

⁸⁵ Näin *Erich*, Kompetensförordning s. 77. Hän huomauttaa kuitenkin, että jos valtakunnanoikeus on pitänyt asetusta lainvastaisena, mikään viranomainen ei enää voine soveltaa tällaista asetusta. Ks. myös *sama* I s. 121.

⁸⁶ Ks. *Alanen*, Oikeuslähde s. 34: »Oikeuskäytäntö (judikatuuri) ei ole meillä velvoittava oikeuslähde enempää kuin oikeustiedekään, vaikka sillä ... on erittäin huomattava käytännöllinen merkitys.» *Alanen* mainitsee, m.t. s. 41, että oikeus-

ratkaisuille sen enempää merkitystä kuin mikä niille sinänsä tuomioistuinhierarkian ylimpien viranomaisten päätöksinä kuuluu. Alemmat tuomioistuimet tulevat kylläkin ratkaisuja tehdessään ottamaan selville, miten korkeimmat oikeudet ovat asian ratkaisseet, ja ratkaisuihin vaikuttaa tosiasiallisesti tietoisuus siitä, että korkeimmat oikeudet, mikäli juttu muutoksenhakuteitse joutuu niiden ratkaistavaksi, tuskin tulevat kantaansa muuttamaan. Oikeudellisesti arvostellen ovat alemmat tuomioistuimet tästä huolimatta päätöksissään aikaisemmista ratkaisuista riippumattomia. Sama koskee myös ylempien ja alemmien hallinto-
viranomaisten keskeisiä suhteita⁸⁷ sekä hallintoviranomaisten ratkaisun merkitystä tuomioistuimen ratkaisulle. HM:n 92.2 §:n asettama tarkastusvelvollisuus kohdistuu erikseen ja itsenäisesti jokaiseen viranomaiseen ja virkamieheen.⁸⁸ Tarkastusvelvollisuutta toteutetaan niillä kai-

käytäntö muodostuu tavanomaiseksi oikeudeksi saatuaan siinä määrin vakiintuneen luonteen, että siitä luopuminen horjuttaisi arveluttavasti oikeusvarmuutta. Ks. myös *Tirkkonen*, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin s. 248.

⁸⁷ Viranomainen ei yleensä voi yksittäistapauksittain kajota alemmien viranomaisten toimintaan, mutta se voi ohjata niiden toimintaa yleisohjeilla, *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 6—7. Kun *Merikoski* II s. 8 lausuu, että virkaohjeella ei alemmaa viranomaista voi velvoittaa tekemään mitään lain vastaista, voidaan lausuma käsittää myös niin, että ylempi ei voi virka-asemansa perusteella antaa yleisohjeella alempia sitovia sääntöjä asetuksessa olevien yleisten oikeussääntöjen tukinnasta, vaan alempi viranomainen on oikeutettu ja velvoitettu itsenäisesti tutkimaan asetuksen laillisuutta.

⁸⁸ Lainalaisuuden periaate ulottuu hallintoon sen täydessä laajuudessa, *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 1.

Tarkastusmenettelyn laajuus johtaa epäilemään, olisiko hallitusmuodon valmistelijain tai sen säätäjain tarkoituksena ollut, että alimmatkin virkamiehet voisivat normaalioloissa tutkia asetusten ja valtioneuvoston päätösten perustuslain- ja lainmukaisuutta sekä tämän perusteella ratkaisisivat, onko säädöstä noudatettava vai ei. Tällaisen epäilyn esittää *Kotonen*, Lm 1932 s. 150 s. ja viittaa *Hermansonin*, Suomen valtiosääntö s. 88—91. *Hermanson* kuitenkin kirjoittaa lähinnä yksittäistapauksellisista käskyistä, mihin emme tässä yhteydessä puutu. Eri mieltä kuin *Kotonen* on *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 6—8. *Merikoski* huomauttaa, että ylempi viranomainen ei voi yksittäistapauksissa kajota alemmien viranomaisten toimintaan, mutta se voi antaa abstraktisia yleisohjeita. Tällainen yleisohje ei kuitenkaan voi velvoittaa alempaa viranomaista tekemään mitään, mikä on lain vastaista, ks. alaviitettä 87. Mitä tulee asetuksiin, valtioneuvoston päätöksiin ja ministeriöiden päätöksiin, en löydä tukea *Kotosen* kannalle. Eri asia on, että HM:n 92 §:n mukainen moninkertainen tarkastusjärjestelmä ei ole tarkoituksenmukainen.

Eduskunnan oikeudesta tutkia asetusten ja valtioneuvoston päätösten perustuslain- ja lainmukaisuutta ks. *Ahla*, Lm 1928 s. 1 ss. ja *Kotonen*, Lm 1932 s. 145 ss.

killä menettelytavoilla, joita viranomaiset hallintotoiminnan laillisuuden tarkkailussa yleensä käyttävät.⁸⁹

Kuten englantilaisessa oikeudessa, päätöksen kumoaminen tarkoituksenmukaisuusperustein ei vaikuta sen voimassa ollessa suoritettujen oikeudellisten toimien pätevyYTEEN, vrt. s. 678 s.

Voidaan vielä kysyä, sitoisiko HM:n 92.2 §:n mukaan suoritettu tarkastus eduskuntaa sen jälkitarkastusmenettelyssä? Useimmissa tapauksissa tällaista kysymyksenasettelua ei synny laisinkaan, koska eduskunta yleensä ehtii tehdä oman päätöksensä ennen kuin samaa säädöstä koskevia ratkaisuja tehdään alioikeuksissa ja ainakin ennen niiden tekoa yli- tai korkeimmissa oikeuksissa. Valtuuslakeihin sisältyvän tarkastussäännöksen sanamuoto edellyttää eduskunnan tekevän ratkaisunsa riippumattomasti eikä meillä melko tiukasti noudatetun vallanjakoperiaatteenkaan vuoksi ole ajateltavissa, että jonkin muun viranomaisen päätös voisi oikeudellisesti sitoa eduskuntaa sille lain mukaan kuuluvissa tehtävissä.

Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten mahdollisuudesta tutkia eduskunnan tarkastaman säädöksen perustuslain- ja lainmukaisuutta on jo aikaisemmin tehty selkoa. Samoin on selvitetty, miten laajan harkintavallan myöntävä valtuuslain sanonta vähentää oikeudellisen valvonnan mahdollisuuksia.

HM:n 92 §:n mukaisen tarkastusmenettelyn tarkoituksenmukaisuus. HM:n 92 § on säädetty niiden laittomuuksien varjossa, joihin venäläinen itsevaltius syylistyi. Laillisuuden takaamiseksi on virkamieskunta kokonaisuudessaan sidottu tiukasti perustuslakiin, lakiin ja myös alemmanasteisiin säädöksiin, mikäli ne ovat perustuslain- ja lainmukaisia siten kuin edellä on osoitettu. Velvollisuus ja oikeus laillisten säädösten noudattamiseen sekä lakia alempiasteisten laittomien säädösten soveltamatta jättämiseen koskee periaatteellisesti jokaista virkamiestä, niin ylempää kuin alempaa, niin tuomaria kuin hallintovirkamiestä. Jokaisen on tehtävä itsenäinen ratkaisunsa asiassa ja jokaista uhkaa erehtyessään virkasyyte ja mahdollinen rangaistus.

⁸⁹ Valtioneuvostolla ja yksityisellä ministerillä on keinoja esimerkiksi tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen syntymisen ja täytäntöönpanemisen estämiseksi HM:n 35 ja 45 §:n mukaisesti, vrt. *Kaira*, Lm 1941 s. 372 ss. ja *Erich* II s. 72—74.

Oikeuskansleri on alistanut harkittavaksi valtuuttavan lain perusteella annetun säädöksen muuttamisen, *OKa* 1943 s. 42 ss.

KHO on valtioneuvoston pyytämää lausuntoa antaessaan tutkinut lain ohessa myös soveltamisasetuksen, *KHO* 1949 s. 592 s.

Tällainen teoreettinen järjestelmä pingoittaa legaliteetin vaatimuksen noudattamisvelvollisuuden ohi katkeamispisteeseen. Se voi toimia vain sillä edellytyksellä, että — paradoksaalisesti kylläkin — sitä ei käytännössä tiukasti toteuteta. Voidaan helposti ajatella, minkälaiseen sekasortoon hallintokoneisto joutuisi, jos hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet ylimmästä alimpaan ryhtyisivät yksityiskohtaisesti ja itsenäisesti tutkimaan jokaisen soveltamansa säädöksen lainmukaisuutta. Silloin syntyisi partikulääristä oikeutta niin eri alueilla kuin eri asteissa, ja laillisuuden turvaamista tarkoittava menettely johtasi itse asiassa suureen oikeudelliseen epävarmuuteen.

Vaikeudesta on selvitty sillä, että edellytetään asetukset ja niitä alemmanasteiset säädökset perustuslain- ja lainmukaisiksi.⁹⁰ Katsotaan, että virkamiehen velvollisuus on niitä noudattaa, ellei ole aivan erityistä syytä olettaa, että säädökset ovat lainvastaisia. Ne asiantuntijoiden kirjoitukset, joissa vakuuttavin perustein osoitetaan valtuuttavan lain nojalla annetun säädöksen lainvastaisuus ja sillä perusteella kehoitetaan olemaan säädöstä soveltamatta, jäävät noudattamatta.⁹¹ Vastakkaisten käsitysten ristiaallokossa hallintovirkamies tavallisesti seuraa sitä mielihpidettä, jota säädöksen antanut viranomainen edustaa. Asettaessaan tuomarille ja hallintovirkamiehelle laajan tarkastusvelvollisuuden, mutta jättäessään antamatta millekään viranomaiselle toimivaltaa julistaa asiasta lopullinen ja kaikkia viranomaisia sitova ratkaisu, HM:n 92 § on käytännössä johtanut toisenlaiseen tulokseen kuin sitä säädettäessä odotettiin. Ilmeisestikin joitakin selvästi virheellisiä asetuksia tai sitä alemmanasteisia säädöksiä on sovellettu käytännössä, koskeivat virka-

⁹⁰ Ks. *Kaira*, Lm 1955 s. 219—221. Vrt. *Erich II* s. 160: »Olettamus puhuu tietenkin sen puolesta, että ristiriitaa ei ole tarkoitettu.»

⁹¹ Soveltamatta jättämistä koskevista perustelluista kehoituksista ks. *Rekola*, Lm 1950 s. 382; *A. K. Ikkala*, Lm 1956 s. 756 s. Oikeudellisesti epävarmimmalla pohjalla on *Kulovaaran* antama kehoitus, Lm 1954 s. 235.

KHO 1928 I 50 kieltäytyi noudattamasta asetukseen valtion metsämaiden asutamisesta ja niillä olevien vuokra-alueiden lunastamisesta 20. 5. 1922 annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen eräiden pykälien muuttamisesta 22. 7. 1927/216 sisältävää 41.3 §:ää, jota se piti valtuuttavan lain 40 §:n vastaisena. Lain 40 §:ssä määrättiin, että muutosta asutushallituksen päätöksiin haetaan KHO:ssa, mutta asetuksen 41.3 §:ssä kiellettiin valitusoikeus asutustilaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä. Asetuksen pykälä muutettiin lain mukaiseksi A:lla 21. 12. 1928/331.

miehet ole halunneet ottaa riskilleen niiden soveltamatta jättämistä ja antautua tästä syystä virkasyytteen vaaraan.⁹²

Virheellisen asetuksen mitättömyys. Asetus tai alemmanasteinen säädös saa oikeudellisen voimansa kokonaisuudessaan ylemmänasteisesta normista. Siltä osin kuin po. säädös ylittää perustana olevan normin määräämät toimivaltarajat tai on vastoin voimassaolevia lakeja, ei ole syntynyt laillista säännöstä, vaan säännös on mitätön. Asetus on kokonaisuudessaan mitätön, jos se kaikilta osin ylittää toimivaltansa rajat tai on kokonaan vastoin muita lakeja tai jos niin monet tai niin tärkeät säännökset asetuksessa ovat virheellisiä, että asetusta ei voida ilman niitä soveltaa.

Asetuksen oikeuslooginen mitättömyys ei kuitenkaan merkitse sitä, että sitä ei tosiasiallisesti sovellettaisi. Edellä on näet osoitettu, että HM:n 92.2 §:n mukainen tarkastusjärjestelmä ei näennäisestä tiukkuudesta huolimatta sittenkään ole riittävän tehokas; asetuksen tai sitä alemmanasteisen säädöksen antajan tosiasiallinen valta-asema johtaa annetun säädöksen yleiseen noudattamiseen siitä huolimatta, että sitä vastaan saatetaan esittää vakavia oikeudellisia muistutuksia. Jos oikeusloogisesti mitätöntä säädöstä sovelletaan kyllin kauan, niin eikö tällainen säädös tule osaksi tapaoikeutta? Jos asetus vasta sen jälkeen kun sitä on ehkä vuosikausia sovellettu, havaitaan laittomaksi, niin onko mahdollista lopettaa sen soveltaminen? Minkälaisia korvausvelvollisuuksia aiheutuu virheellisen asetuksen soveltamisesta ja häviääkö mahdollinen korvausvelvollisuus silloin, kun säädös tulee tapaoikeuden osaksi?

Tässä valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa ei ole mahdollista tutkia yksityiskohtaisemmin asetusten tai sitä alempiasteisten säädösten virheellisyyttä, ei myöskään virheellisten säädösten perusteella suoritettujen hallintotoimien pätevyyttä tai pätemättömyyttä sen enempää kuin virheellisen säädöksen antamisesta johtuvia vastuukysymyksiä. Käytännössä jouduttaneen tarkoitettuihin kysymyksiin suuressa määrin

⁹² Monesti tulee ajatelleeksi, onko meikäläinen virkavalvontajärjestelmä, jossa virkasyytteen uhkaa käytetään herkästi, sittenkään suotuisa kansalaisen oikeuksien valvomiselle. Ajatelkaamme vain kihlakunnantuomarin velvollisuutta tarkastaa lainhuudatusleiman määrä ja sitä tiukkuutta, millä hovioikeuksien kanneviskaalit virkasyytteen uhalla ovat vaatineet tuomaria seuraamaan valtiolle edullisinta tulkintaa. Tuskinpa lienee oikeusvaltiossa oikea menettelytapa uhata yleisesti virkasyytteellä kihlakunnantuomaria, joka lakia tulkiten soveltaa sitä jossain kysymyksessä kansalaiselle edullisella tavalla.

antamaan vastaus kasuaalisesti. Erästä käytännöllistä ongelmaa on sentään käsiteltävä, nimittäin kysymystä osittain virheellisen asetuksen soveltamisesta. Toisaalta tuntuu epätarkoituksenmukaiselta jättää soveltamatta ainoastaan vähäiseltä osalta mitätöntä asetusta, toisaalta olisi taas soveltamatta jättämällä yritettävä pakottaa asianomainen viranomainen antamaan mahdollisimman pikaisesti korjattu asetus eikä jättämään osittain mitättömän asetuksen soveltamista riippuvaiseksi kustakin yksittäistapauksesta.⁹³ Kun juuri osittain virheelliset asetukset aiheuttavat paljon epävarmuutta, olisin valmis ulottamaan niiden soveltamatta jättämisen mahdollisimman pitkälle siinä mielessä, että se näyttää olevan ainoa uhka, jonka edessä leväperäinen asetuksen antaja katsoo aiheelliseksi korjata asetuksen.

Yksittäistapauksellista ratkaisua antaessaan tuomioistuin joutuu, samoin kuin hallintoviranomainen, toteamaan asetuksen mitättömyyden ja jättämään sen soveltamatta. Tuomioistuin lausuu asiasta *expressis verbis*, kun taas hallintoviranomainen voi yksinkertaisesti jättää ja on oikeutettu jättämään virheellisen säädöksen soveltamatta tekemättä mitään ulospäin näkyvää ratkaisua ennen kuin viranomaisen hakemuksella, vaatimuksella, valituksella, kantelulla ym. toimella siihen pakotetaan.

Normivalitus. Kansalaisilta ja viranomaisilta voidaan vaatia vain laillisessa järjestyksessä syntyneiden oikeussääntöjen noudattamista.⁹⁴ Tämän periaatteen toteuttaminen edellyttää, että kansalaisella tulee olla itsenäinen oikeus saattaa häntä velvoittavan normin pätevyys tarkastettavaksi HM:n 92.2 §:n mukaisesti. Perustuslain ja lain virheellisyyksiin ei kuitenkaan voida kiinnittää huomiota, koska viranomaisilla ei ole toimivaltaa niitä tarkastaa.

Hallintoviranomaisen antamasta säännöstä tai määräyksestä voi valittaa se, jonka oikeudellisiin etuihin sääntö tai määräys välittömästi ja suoranaisesti kohdistuu, jolla on oikeussuojan tarve.⁹⁵ Asetusta, valtioneuvoston päätöstä tai alempiasteisen viranomaisen antamaa säädöstä ei kuitenkaan voida saattaa in abstracto tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tutkittavaksi. Vasta yleisen oikeussäännön konk-

⁹³ *Erich II* s. 160 lausuu, että virheellistä asetusta on noudatettava niiltä osin, jotka ovat lain kanssa sopusoinnussa, ks. myös m.t. s. 233.

⁹⁴ Ks. *Erich II* s. 229.

⁹⁵ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä II s. 122; *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 437; *A. K. Ikkala*, Lm 1955 s. 173 ss.

reettinen sovelluttaminen yksittäistapauksessa antaa sille, jonka oikeuksiin toimenpide kohdistuu, oikeuden vaatia säädöksen perustuslain- tai lainmukaisuuden tutkimista.⁹⁶ Hallintovalituslain mukainen valitus-oikeus esim. valtioneuvoston päätöksestä ei koske sellaista päätöstä, joka ei ole hallinnollinen ratkaisu, vaan tarkoittaa yleisen oikeussäännön antamista. Näin ollen ei esimerkiksi valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä, joka on delegoitua lainsäädäntöä, voida tehdä valitusta säädöksen antamisesta sinänsä eli ns. normivalitusta.⁹⁷

Hallintovalituslain 3.2 §:n mukaan älköön sellaisena päätöksenä, josta po. lain nojalla voidaan tehdä valitus, pidettävä virkakäskyä. Tämäkin määräys vahvistaa sitä käsitystä, että hallintokoneiston sisällä vaikuttavat viranomaistoimet eivät ole valituskelpoisia.⁹⁸ Laitosvallan alaisten kansalaisten valitusoikeus on epämääräinen ja muodostaisi mielenkiintoisen tutkimuskohteen.

Edellä esitettyihin yleisiin sääntöihin on tehtävä joitakin poikkeuksia siltä varalta, että hallinnollinen yleismääräys, jonka vaikutusalue on rajoitettu, kohdistuisi niin välittömästi kansalaisen oikeusasemaan, että yksityisen valitusoikeus näyttää oikeudenmukaisuussyistä välttämättömältä. Merikoski lausuu: »Valittaminen lienee sallittua, jos hallintosäädös, jonka vaikutusvoimaiseksi saattamiseen ei säädöksen antamisen lisäksi tarvita mitään toisia hallintotoimia, välittömästi ja suoranaisesti vaikuttaa hallintoalamaisen oikeusasemaan.»⁹⁹ Hallinnollinen yleis- eli

⁹⁶ Ks. Kuuskoski, Lm 1953 s. 442; A. K. Ikkala, Lm 1955 s. 160. Vrt. myös HVaL:n 3.1 §:n sanontaa: »Päätöksellä, josta tämän lain nojalla voidaan tehdä valitus, tarkoitetaan hallintoviranomaisen toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta.»

⁹⁷ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 44. Vrt. Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 83, jonka mukaan lääninhallituksen antamasta poliisimääräyksestä voitaisiin valittaa. Tässä ei ole kyseessä valittaminen delegoidusta lainsäädännöstä, mutta kylläkin yleisestä oikeussäännöstä, joka kohdistuu kansalaisiin. Ståhlbergin teos on julkaistu ennen hallintovalituslain säätämistä.

⁹⁸ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 56 s.; Kuuskoski, Lm 1953 s. 442. Ks. alaviitettä 99.

⁹⁹ Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 44. ja alaviitteiden IV 125—126 kohdalla olevaa tekstiä. Vrt. myös A. K. Ikkala, Lm 1955 s. 190.

Eräiden hallintoviranomaisten antamien määräysten luonne on hyvin vaikeasti selvitettävissä. Suviranta, Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä s. 265 mainitsee esimerkkeinä sellaisista yleismääräyksistä, jotka on eri hallintotoimella konkretisoitava, mutta joista kuitenkin saa hakea muutosta, seuraavat: maatalouskiinteistöjen veroperusteita koskeva valtioneuvoston päätös (TOL 15 § ja MKunA 82 § 2—3 k.), valtiovarainministeriön päätös eräiden osakkeiden verotusarvosta

massatoimikin voi olla eräissä tapauksissa valituksen kohteena.¹⁰⁰ Kunnalliset säädökset — kunnallissäännöt, ohjesäännöt ja johtosäännöt — ovat ehkä parhaita esimerkkejä alempiasteisesta normista, josta abs-

(TOL 35 § 1 k. ja 39.1 §) sekä valtioneuvoston päätös virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaoituksesta (KieliL 1. 6. 1922/148, 2.3 §). Suviranta katsoo (s. 267), että esim. verotusperusteita ja arvoja koskevat säädökset ovat sikäli HM:n 92.2 §:n tarkoittamia tyypillisiä asetuksia, että ne koskevat lukumäärältään rajoittamattomia, yleistuntomerkein osoitettuja tapauksia, mutta ei-tyypillisiä sikäli, että säädöksen antaja ei saa määrätä niiden sisällyksestä tarkoituksenmukaisuusharkintansa nojalla.

Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä II s. 45 s. selittää valitusmahdollisuuden veroperustepäätöksestä puhtaasti pragmaattisin perustein, suojantarveperiaatteella.

Uotila osoittaa mielestäni perustellusti s. 76 alaviite 15, että esim. VNp virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaoituksesta ei olekaan abstraktinen yleismääräys, vaan konkreettinen hallintotoimi kunnan kannalta. Jokaisen kunnan tai valtion virka-alueen kielellinen luonne ilmenee päätöksestä välittömästi. Näin ollen on mielestäni johdonmukaista, että kunnat — KHO 1954 II 269 ja 270 — saavat valittaa po. valtioneuvoston päätöksen antamisesta, mutta eivät kansalaiset, koska päätös ei koske heitä välittömästi.

Valtiovarainministeriön päätös eräiden osakkeiden verotusarvosta tuntuu myös yhtiöiden kohdalta konkreettiselta, olkoonkin että se asiallisesti kohdistuu osakaisiin. Näin ollen on johdonmukaista, että osakeyhtiö voi pyytää po. päätöksen purkua, KHO 1956 II 27 ja 1959 II 293.

Maatalouskiinteistöjen verotusperusteita koskevalla päätöksellä tarkoitetaan esim. vuoden 1964 tammikuussa annettua valtioneuvoston päätöstä maatalouskiinteistöstä ja poronhoidosta vuonna 1963 saatujen tulojen verotuksessa noudatettavista verotusperusteista. Päätöksessä vahvistetaan verotusperusteet kunkin kunnan eri sijaintiryhmässä verohehtaaria kohti ja metsämaan osalta eri vyöhykkeessä ja luokassa hehtaaria kohti sekä kussakin paliskunnassa vuotta vanhempaa poroa kohti, kaikki markoissa lukien. Päätöstä ei julkaista asetuskokoelmassa. KHO on sallinut kansalaisten valittaa päätöksestä, KHO 1951 II 502, vaikka päätöksestä ei välittömästi ilmene itsekunkin verosubjektin verotus.

Oikeutemme mukaan lainsäädäntövaltaan kuuluvalla toimelle on ominaista tietyn yleisyyden lisäksi tietty itsenäinen harkintavallan käyttö (s. 486), mihin Suvirantakin s. 268 s. näyttää viittaavan huomauttaessaan, että po. päätösten antaminen on lain epäitsenäistä soveltamista. Lienee lähdeittävä siitä, että ns. hallintosäädös voi konkretisoida joidenkin oikeussubjektien oikeusaseman jo niin yksityiskohtaisesti, että näillä on oikeus valittaa sen antamisesta, mutta samaan säädökseen voi sisältyä myös muita oikeussubjekteja koskevia säännöksiä, joiden konkretisoituminen ei ole vielä ehtinyt sille asteelle, että valitusoikeus olisi tarpeen. Vielä on muistettava, että konkreettinenkin oikeussääntö tarvitsee täytäntöönpanotoimen, mikä ei ole lainkaan oikeussääntö (s. 285 s.).

¹⁰⁰ Ks. esim. VerotusL 12. 12. 1958/482, 100 §.

traktinen valitus on sallittu, nimittäin kunnan jäsenelle KunL:n 175 §:n perusteella kuuluvan laajennetun valitusoikeuden perusteella.¹⁰¹

3. LOPPUSANAT

Delegoidun lainsäädännön tarkastusmenettelyssä on samoja piirteitä kuin delegoinnin normeeraamisessa yleensä Suomessa. Kysymyksessä on käytännön tarpeen johdosta vähitellen vakiintunut menettelytapa, johon on laajemmista oikeustieteellisistä tutkimuksista totuttu. Hallintoviranomaisilla on entuudestaan ollut ja vieläkin on toimivalta antaa yleisiä oikeussääntöjä välittömästi perustuslakien nojalla. Delegaation sallimisesta tai kieltämisestä ei ole voinut muodostua samanlaista suurta valtio-oikeudellista ongelmaa kuin monissa muissa maissa sen takia, että siitä on voitu kriisiaikojen laajan delegaatiotarpeenkin huomioon ottaen säätää kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä väliaikaisella valtuuslailla. Hallintoviranomaisten lainsäädännöllinen toimivalta yleensä ja delegaatio erityisesti eivät näin ollen ole Suomessa merkinneet aikaisemmin tuntematonta, a priori perustuslakien vastaista toimivallan käyttöä.

Delegoinnin hyväksymiseen pahemmista vastaväitteistä oikeusjärjestykseen lienee vaikuttanut myös se, että Suomessa on muihin maihin verraten erityisen tarkasti yritetty selvittää ja ylläpitää perustuslakien mukaista toimivaltajärjestystä. Tämän pyrkimyksen aiheuttama vaivannäkö on tullut palkituksi, koska toimivaltajärjestys on selkeytynyt ja tullut yleiseen tietoon. Organisaationormien ja siis myös delegointinormien oikeudellinen merkitys on määrätty positiivisoikeudellisten säännösten mukaan eivätkä aikansa eläneet fiktiot tai teoriat ole vaikeuttaneet delegaation tulkintaa. Oikeustiede ja -käytäntö ovat voineet operoida positiivisoikeudellisen säännösten puitteissa tavanomaisten laintulkintaperiaatteiden mukaisesti.

Delegaation oikeudellinen järjestely ja luonnehdinta on ilmeisestikin osoittautunut käyttökelpoiseksi ja delegointi on voitu käytännössä järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla, koska delegaation laajempaa

¹⁰¹ Ks. *Kuuskoski*, Lm 1953 s. 442 alaviite 10 ja s. 449; *Merikoski*, Oikeussuoja-järjestelmä II s. 48. Ks. myös *Suviranta*, Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä s. 264 sekä sen alaviitteessä 4 mainittuja oikeustapauksia. *Suviranta* huomauttaa, että esim. kunnallisiin säädöksiin nähden on voimassa sekä normivalitus että valitus säädöstä käytäntöön sovellettaessa.

oikeudellista tutkimusta on jouduttu näinkin kauan odottamaan. Delegaation tutkimuksen tehtävänä ei liene tulevaisuudessakaan — kärjistetysti sanoen — muuttaa ongelmatonta ongelmalliseksi, vaan jatkaa perustuslakivaliokunnan aloittamia ponnisteluja oikeussääntöjen hierarkian eri osien tarkastamiseksi ja selittämiseksi sekä tätä tietä myös delegaation entistä yksityiskohtaisemmaksi selvittämiseksi.

DER BEGRIFF DER DELEGATION NACH DEM FINNISCHEN RECHT

Fünfter Teil. Zusammenfassung

1. WAS IN DER RECHTSWISSENSCHAFT UNTER DELEGATION VERSTANDEN WIRD

Am Anfang meiner Untersuchung (S. 1) gebe ich eine Arbeitsdefinition der Delegation: »Wenn das verfassungsmässige Gesetzgebungsorgan durch gesetzgeberischen Akt anderen Organen gesetzgebende Gewalt überträgt, nennt man dieses Verfahren allgemein Delegation gesetzgeberischer Gewalt oder gesetzgeberische Ermächtigung.«

Sowohl das Einleitungskapitel als auch einige andere Kapitel können als Verwirklichung der Forderung angesehen werden, die im Zusammenhang mit der Arbeitsdefinition der Delegation aufgestellt ist, als Klärung der rechtlichen Bedeutung der zur Definition der Delegation angewandten Begriffe. In diesen Kapiteln ist u.a. definiert, was man unter einer Rechtsregel oder Rechtsnorm versteht, was unter einem Grundgesetz, einem Gesetz, einer Verordnung, was unter Gesetzgebung und unter der Hierarchie der Rechtsnormen; um Änderungen dieser Hierarchie handelt es sich gerade in der Delegation. Die auf die eben genannten und auch auf einige andere Begriffe gerichtete Grundlagenforschung hat die begriffliche Grundlage für die Klärung der unserer Rechtsordnung entsprechenden Zuständigkeitsverteilung sowie der Anwendung der gesetzgeberischen Ermächtigung verstärkt. Nach diesen Forschungen ist es möglich, eine genügend eindeutige Definition der Delegation zu geben.

Die Begriffsbestimmung der Delegation hat dem Schlussteil der Untersuchung überlassen werden können, weil der Begriff der Delegation und der sie bezeichnende Fachausdruck an sich nicht in der finnischen Rechtsordnung enthalten sind, zu der lediglich die mit dem in Rede stehenden Begriff gemeinten rechtlich relevanten Erscheinungen gehören. Die Präzisierung und Herausstellung des Begriffs der Delegation ist jedoch zur einheitlichen Erklärung der Gesamtheit bestimmter ähnlicher rechtlicher Erscheinungen sowie zur Abgrenzung der zu

erklärenden Erscheinungen und zu ihrer Unterscheidung von anderen rechtlichen Erscheinungen nötig. Aus dem Begriff der Delegation an und für sich lassen sich natürlich keinerlei Rechtswirkungen herleiten, und die rechtliche Bedeutung der von ihr gemeinten Erscheinungen wird ausschliesslich von den Vorschriften der geltenden Rechtsordnung bestimmt.

Die Delegation trifft man auch auf vielen anderen Gebieten an als auf dem des Rechts. Gewöhnlich versteht man darunter Übertragung oder Überlassung von Befugnissen oder Aufgaben eines Organs. *Koli* definiert soziologisch die Delegation als Übertragung von Zuständigkeit, d.h. Vollmachten und Verantwortung, an untere Organe. Die grosse Ausdehnung der Anwendung des Fachausdrucks Delegation gibt Anlass zu der Erwartung, dass er in der Rechtswissenschaft in vielen Bedeutungen gebraucht werden kann, die einander nur teilweise decken.

Im II. Teil des 1910 erschienenen finnischen Konversationslexikons (*Tietosanakirja*) definiert *O. A. Karhunen* den Begriff *delegationsi* (lat. *delegatio*, das von *delegare* = bestimmen, zuweisen, übertragen herkommt) u.a. als Auftrag. Nach *Karhunen* wird im römischen Recht und im alten deutschen Privatrecht von Delegation gesprochen, wenn Schuldverschreibungen oder Forderungen auf einen Dritten übertragen werden oder wenn ein weltliches Gericht richterliche Befugnisse irgendeinem andern Gericht überträgt. Zur Erscheinungszeit des Artikels bedeutete Delegation im Zivilrecht dasselbe wie Anweisung.

Der zivilrechtliche Teil der von *Karhunen* gegebenen Begriffsklärung fällt wenigstens in den Hauptzügen zusammen mit den Darstellungen derselben Frage bei anderen. Die obengenannte Bedeutung hat das Wort Delegation im Zivilrecht bewahrt. Sie behandle ich jedoch nicht weiter, weil sie für die Untersuchung der Delegation gesetzgeberischer Gewalt nicht von Bedeutung zu sein scheint.

Kaila gibt in der 1931 erschienenen Auflage des Grossen Konversationslexikons (*Iso Tietosanakirja*) eine verhältnismässig eingehende, Darstellung von der Delegation gesetzgeberischer Gewalt. Er schreibt folgendermassen: »Im Staatsverfassungsrecht versteht man unter Delegation die Überlassung gesetzgeberischer Gewalt in bestimmten Grenzen an andere als die eigentlichen Gesetzgebungsorgane, nämlich an die Kirche und an die Gemeinden. Zuweilen meint man mit Delegation auch die allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsverordnungen, die in der Verfassung dem Präsidenten der Republik gewährt wird, oder die Sonderermächtigung zum Erlass näherer Bestimmungen, die in einzelnen Gesetzen enthalten sein kann. In diesem Sinne spricht man auch

von Subdelegation oder von Ermächtigung zweiten Grades, worunter man versteht, dass das Staatsorgan, dem im Verordnungswege der Auftrag zum Erlass von Vorschriften bestimmter Art erteilt ist, seinerseits einem unteren Organ, z.B. einem Ministerium, zur Aufgabe macht, einige noch eingehendere Richtlinien auszuarbeiten.»

Der im Jahre 1957 erschienene Nachtrag zum obengenannten Grossen Konversationslexikon verfolgte den Zweck, die frühere Auflage zu ergänzen. Er bringt beim Stichwort Delegation einen von mir verfassten kurzen Artikel, der keine rechtlich bedeutungsvollen Änderungen der von Kaila gegebenen Definition enthält, sondern die Gründe darlegt, aus denen man zur Delegation seine Zuflucht nimmt, und die Bedeutung der Delegation klärt. Delegation und Ermächtigungsgesetz werden in folgendem Satz nebeneinandergestellt: »Man hat gesetzgeberische Gewalt durch Ermächtigungsgesetz oder Delegation anderen Organen oder Behörden des Staates übertragen müssen, sogar ausserhalb der Verwaltungsmaschinerie stehenden Körperschaften, wie etwa den Gemeinden.»

In dem Grossen Konversationslexikon, das der Verlag Otava im Jahre 1961 veröffentlicht hat, wird die Delegation verhältnismässig kurz definiert: »Delegation (spätlat. delegatio = Ermächtigung, delegare = durch Gesetz ermächtigen), Übertragung von Aufgaben eines Organs des Staates im Einzelfall oder allgemein an eine andere Behörde oder z.B. an eine Gemeinde.» Die Definition bezieht sich offenbar sowohl auf die Delegation gesetzgeberischer Gewalt als auch auf die von Verwaltungsaufgaben. Im Neuen Konversationslexikon (Uusi tietosanakirja) wird die Delegation folgenderweise definiert: »Jurid. Beauftragung, Übertragung von Zuständigkeit, Ermächtigung.»

Die meisten finnischen Erforscher des öffentlichen Rechts gebrauchen den Fachausdruck Delegation — oder Übertragung rechtsetzender Gewalt — als einen im grossen ganzen bekannten und allgemeinen öffentlichrechtlichen Begriff. Die ohne eigentliche Absicht der Begriffsbestimmung geschehene Anwendung dieses Begriffs, bei der sich natürlich verschiedene Varianten beobachten lassen, kann selbstverständlich nur in den Hauptzügen eine Anleitung zur eingehenden Definition des Begriffs geben. In derselben Bedeutung wie das Grosse Konversationslexikon in der Auflage von 1961 gebrauchen den Ausdruck Delegation viele Forscher, ferner der Verfassungsausschuss des finnischen Reichstags, die Parlamentsabgeordneten und die staatlichen Komitees.

In der ebenerwähnten Weise angewandt hat der Fachausdruck Delegation eher eine schildernde als eine rechtlich genaue Bedeutung: damit ist allgemein eine Übertragung von Zuständigkeit gemeint, die der Inhaber dieser Zuständigkeit auf verschiedene Weise vornimmt und die sich in verschiedene Arten gliedert. *Eisenmann* sagt jedoch treffend: »Das Problem der 'délégation législative' ist im Grunde das der rechtlichen Bedeutung jener Gesetzesbestimmung, die 'vorsieht', dass das Staatsoberhaupt einen bestimmten Gegenstand durch Dekret regeln wird.« Wenn man sich die Definition der Delegation überlegt, ist es nicht nur nötig, dafür zu sorgen, dass die Definition alles erforderliche Tatsachenmaterial deckt, sondern auch dafür, dass sie rechtlich genau ist, d.h. dass der rechtliche Charakter der mit ihr gemeinten rechtlichen Erscheinungen geklärt ist.

Da die Delegation im finnischen Recht einstweilen nicht eingehend untersucht worden ist, lässt sich in der Rechtswissenschaft auch keine ins einzelne gehende Definition entdecken — vielleicht mit Ausnahme der von *Kaila* gegebenen. *Puhakka* hat auch die Frage auf interessante Weise behandelt. Er weist darauf hin, dass es in vielen Staaten dem Parlament möglich ist, das Staatsoberhaupt oder die Regierung zum Erlass von Rechtsvorschriften zu ermächtigen, die sonst in den Bereich der Parlamentsgesetzgebung gehören. Dabei macht er auf die Tatsache aufmerksam, dass ein Blankettgesetz oft als Delegation gesetzgeberischer Gewalt bezeichnet wird, weil ein solches Gesetz die Exekutivbehörden dazu ermächtigt, Bestimmungen zu erlassen, die als materielle Gesetze anzusehen sind, d.h. zur Gesetzgebung in materiellem Sinne. Bei der Delegation handelt es sich darum, dass die Gesetzgebungsorgane den ausführenden Organen die Befugnis zum Erlass einiger in die Kompetenz der gesetzgebenden Gewalt gehörender Vorschriften übertragen, sie also zum Erlass materieller Gesetze ermächtigen. — Die Darlegungen *Puhakkas* enthalten einen deutlichen Hinweis auf den zentralen Inhalt der Definition von der Delegation: die Änderung der Zuständigkeit bzw. Kompetenz gegenüber der in der Verfassung vorgesehenen Kompetenzverteilung.

Wenn im Folgenden der Begriff der Delegation präzisiert wird, ist beabsichtigt, eine ausschliesslich vom Standpunkt der finnischen Rechtsordnung zweckmässige Definition zu geben, die aber natürlich wegen der Verbreitung der zu definierenden Erscheinung über die ganze Welt zahlreiche gemeinsame Züge mit den in anderen Ländern gegebenen Definitionen aufweist.

2. PRÄZISIERUNG DES BEGRIFFS DER DELEGATION

A. Die Delegation bedeutet eine Änderung in der verfassungsmässigen gesetzgeberischen Kompetenzhierarchie. Nach dem finnischen Recht können in der Hierarchie der Rechtsvorschriften Änderungen u.a. in der Weise eintreten, dass für Organe, die hierarchisch auf niedrigerer Stufe stehen, eine Kompetenz begründet wird, die nach der Verfassung nur Organen höherer Stufe zusteht. Eine derartige Kompetenzänderung nennt man Delegation, und wenn es sich um Übertragung von gesetzgeberischer Zuständigkeit handelt, nennt man sie Delegation rechtsetzender Gewalt oder gesetzgeberische Ermächtigung. Gerade die Kompetenzänderung durch Übertragung von Zuständigkeit ist bei der Delegation wesentlich.

In der ausländischen Rechtswissenschaft ist zuweilen behauptet worden, dass Delegation Abtretung eines subjektiven Rechts bedeute. Ross weist mit Recht darauf hin, dass eine solche Auffassung nicht zutrifft. Erstens verzichtet der Gesetzgeber bei der Delegation von Kompetenz nicht auf sein Recht, Gesetze zu erlassen, sondern er begründet lediglich für eine oder einige Behörden eine konkurrierende Zuständigkeit; zweitens kann der die Kompetenz Delegierende immer die Delegation widerrufen.

Dem finnischen Recht ist die Auffassung von der Delegation als einer Abtretung subjektiver Rechte durchaus fremd. Kaira schreibt, dass die Kompetenzübertragung von einem Staatsorgan auf das andere keineswegs die Abtretung eines subjektiven Rechts bedeutet, sondern vielmehr, dass das Staatsorgan, das nach dem geltenden Recht die Vollmacht hat, bestimmte Staatsaufgaben auszuführen, diese Aufgaben in die Zuständigkeit des andern Organs überführt. Eben solche Auffassungen, dass die Aufgabe der Gesetzgebung als eine öffentlich-rechtliche Aufgabe oder Funktion zu verstehen ist und nicht als ein subjektives Recht, haben auch *Hermanson*, *Erich* und *Honkasalo* geäussert. Die verfassungsmässige Kompetenzhierarchie bildet also die Vergleichsgrundlage bei der Überlegung, ob es sich in irgendeinem Fall um Delegation handelt.

Triepel hat gezeigt, dass man in vielen Ländern das Volk als den Urquell aller Staatsgewalt betrachtet und demgemäss alle andere Kompetenz als die vom Volk oder von einer verfassungsgebenden Nationalversammlung ausgeübte — z.B. die Kompetenz, die dem Parlament und dem Staatsoberhaupt zusammen auf dem Gebiet der Gesetzgebung nach

der Verfassung zusteht — als delegierte Machtausübung ansieht (fiktive Delegation).

Das finnische Recht kennt keine Lehre von der *pouvoir constituant* und betrachtet das Volk nicht als Staatsorgan. Die organisatorischen Grundnormen, d.h. die Verfassung, sind die Grundlage, in bezug auf die von Kompetenzänderung gesprochen werden kann. Fiktive Delegation kommt nicht in Frage. Daraus folgt, dass es nicht zweckmässig ist, die in der Verfassung enthaltene Begründung der Zuständigkeit der Staatsorgane Delegation zu nennen.

Nach der finnischen Verfassung haben nicht nur der Reichstag und der Präsident der Republik zusammen eine ursprüngliche, von anderen Organen unabhängige Kompetenz in der Gesetzgebung, sondern auch, der Präsident allein (art. 28). Falls er durch Verordnung unteren Behörden ursprüngliche gesetzgeberische Kompetenz überträgt, wobei er also die verfassungsmässige Kompetenzverteilung ändert, handelt es sich um Delegation. Da der Präsident jedoch nicht die Kompetenz besitzt, die hierarchische Höhe der gesetzgeberischen Zuständigkeit allein zu bestimmen, ist er nicht berechtigt, die ihm zustehende ursprüngliche gesetzgeberische Kompetenz zu delegieren, wenn ihn nicht ein Gesetz dazu ermächtigt. Es gibt denn auch ein solches ständiges ermächtigendes Gesetz.

Wenn man in der Klärung des Begriffs der Delegation hier stehen bliebe, würde es so aussehen, als ob die Delegation als Änderung der verfassungsmässigen Zuständigkeitshierarchie immer die Gesetzgebungsordnung erforderte, die beim Erlass von Grundgesetzen gilt. Die konstitutionelle Grundlage der konstitutionellen Ausnahme Gesetze bildet der art. 95 der Verfassung, der ausdrücklich sog. Abweichungen von dem Inhalt der Verfassung unter der einzigen Bedingung gestattet, dass die Abweichungen vom Reichstag mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen werden. Wird der Entwurf zuerst mit einer so grossen Mehrheit wie fünf Sechstel für dringlich erklärt, so kann er sofort mit Zweidrittel-Mehrheit endgültig angenommen werden. — Siehe *Jan-Magnus Jansson*, Jahrbuch des öff. Rechts der Gegenwart N.F. 6 (1957) S. 293 und S. 315 ff.; *Paavo Kastari*, Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völkerrecht 19 (1958) S. 695 ff. — Wäre dann die in einem Gesetz, das in gewöhnlicher Ordnung erlassen ist, enthaltene Delegation — eine im finnischen Recht sehr häufige Erscheinung — verfassungswidrig? Oder handelt es sich dann gar nicht um Delegation, d.h. um Übertragung von Zuständigkeit?

Änderungen der verfassungsmässigen Kompetenzhierarchie können jedenfalls in grösserem Umfang nicht in gewöhnlicher gesetzgeberischer Ordnung vorgenommen werden. Man ist jedoch nach Prüfung von art. 2 der Verfassung zu dem Ergebnis gelangt, dass dieser Paragraph nicht als nennenswerte Einschränkung der Kompetenz des Gesetzgebers ausgelegt werden kann, d.h. Delegation gesetzgeberischer Gewalt ist im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung praktisch in allen überhaupt vorkommenden Fällen möglich, wenn nicht zugleich gegen irgendeine andere Bestimmung der Verfassung als art. 2 verstossen wird. Die verfassungsmässige Zuständigkeitshierarchie hindert nur in beschränktem Mass die in gewöhnlicher gesetzgeberischer Ordnung erfolgende Delegation. Im übrigen gehört die Beschlussfassung über die hierarchische Höhe des Erlasses von Vorschriften zum Kompetenzbereich des Gesetzgebers. Dieser kann, wenn er will, eine Sache bis in die Einzelheiten regeln, kann aber auch durch gewöhnliches Gesetz Organen unterer Stufe den Erlass von Bestimmungen in der betreffenden Sache übertragen. Die Entscheidung, die er im Rahmen seiner Zuständigkeit fällt, beruht auf Zweckmässigkeits- und nicht auf Gesetzmässigkeitsüberlegungen.

Durch gewöhnliches Gesetz individualisiert der Gesetzgeber unter vielen Sachgruppen die Sachen, über die er Vorschriften erlassen will, und überträgt, wenn er es als zweckmässig ansieht, irgendwelche Sachen aus der zu regelnden Sachgruppe Organen niedrigerer Stufe, die darüber Bestimmungen ausarbeiten sollen. Die Individualisierung irgendeiner Sachgruppe, die dadurch der Kompetenz des Gesetzgebers in der Weise vorbehalten bleibt, dass dieser Festlegungsakt wegen der Rechtskraft des Gesetzes nicht durch eine Bestimmung unterer Stufe geändert werden kann, und die Einführung einer Ausnahme von diesem Festlegungsakt durch gesetzgeberische Ermächtigung erfolgen *uno actu*. Auch hier handelt es sich um Übertragung von Zuständigkeit, aber um eine solche Übertragung, die die Verfassung dem Gesetzgeber in allgemeiner Weise zubilligt, ohne sie genauer zu individualisieren.

Die Übertragung sowohl derjenigen gesetzgeberischen Zuständigkeit, die art. 2 der Verfassung dem Gesetzgeber bedingungslos zugesteht, als auch derjenigen, die dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen ist, hat gleichen Charakter; die Verschiedenheit ihrer rechtlichen Bedeutung wird aus der unterschiedlichen Gesetzgebungsordnung ersichtlich. Beide Fälle können mit demselben Fachausdruck bezeichnet werden, beide sind Delegation.

Es dürfte klar sein, dass es sich nur dann um Delegation handelt, wenn die verfassungsmässige Kompetenz geändert wird, nicht aber dann, wenn nur eine schon früher festgelegte Zuständigkeit bestätigt wird. Ein ausserverfassungsmässiges Notstandsrecht kann nicht die Rechtsgrundlage einer delegierten Gesetzgebung sein.

B. Was ist damit gemeint, wenn die Delegation als Übertragung von Zuständigkeit definiert wird? Wenn der Gesetzgeber bestimmt, dass die nach der Verfassung ihm zustehende Kompetenz, allgemeine Rechtsvorschriften zu erlassen, in gewissen Fragen auch von einer hierarchisch niedrigerstehenden Behörde ausgeübt werden darf, kann man diese Kompetenzänderung gut beschreiben, indem man von Übertragung gesetzgeberischer Gewalt spricht. Der konkrete Inhalt dieses Ausdrucks ist jedoch so stark, dass er zuweilen das Verständnis des Begriffs Delegation erschwert hat. So hat man sich denken können, dass es sich um Übertragung einer Art von Substanz von der oberen auf die untere Behörde handle, ebenso wie man jemandem einen physischen Gegenstand übergibt. Bei der Klärung des Kompetenzverhältnisses zwischen Staat und Gemeinde hat man darauf hingewiesen, dass die Auffassung der gesetzgeberischen Kompetenz der Gemeinde als delegierte Vollmacht bedeutet, dass die gesetzgeberische Gewalt in ihrer Gesamtheit dem Staat zustehe, der sie — ganz wie eine Sache — teilen, abtreten oder behalten könne. Besonders in der ausländischen Rechtswissenschaft stösst man auf Gedankengänge, die dem Substanzdenken nahekommen.

Der finnischen Rechtswissenschaft ist das Substanzdenken wenigstens in diesem Zusammenhang fremd. Man spricht von der Übertragung irgendeiner Zuständigkeit und zuweilen auch von ihrer Abtretung, weil auf diese Weise eine bestimmte Erscheinung kurz benannt wird, die man natürlich auch genauer und wortreicher darstellen könnte. Unter Kompetenzübertragung versteht man jedoch im finnischen Recht keine Übertragung von Substanz, sondern eine Änderung der Zuständigkeit. Sollte es nicht genügen, dass dann nur durch Gesetzgebungsakt eine Kompetenz festgestellt wird, ohne dass jemand irgendetwas zu übertragen oder abzutreten brauchte? Möglicherweise wäre das ausreichend, wenn es nicht die auch auf materieller Gewaltenteilung fusende Verfassung gäbe, mit deren Bestimmungen die Kompetenzänderung verglichen werden kann, so dass man auf dieser Grundlage von Änderung der Zuständigkeit durch ihre Übertragung sprechen kann.

Unter der Übertragung von Kompetenz in Gesetzgebungsangelegenheiten versteht man keine endgültige Abtretung dieser Kompetenz seitens eines höheren an ein niedrigeres Organ, sondern es ist zu belie-

biger Zeit möglich, die übertragene Zuständigkeit zurückzunehmen und die Übertragung in derselben Ordnung rückgängig zu machen, wie sie vorgenommen worden ist. Der Gesetzgeber hat mit der Kompetenzübertragung lediglich auf sein Gesetzgebungsmonopol verzichtet. Wenn gesetzgeberische Gewalt durch ein befristetes Gesetz übertragen worden ist, wie es die meisten Ermächtigungsgesetze sind, bedeutet das Aufhören der Geltung des befristeten Gesetzes die Wiederherstellung der früheren Zuständigkeitsverhältnisse und somit auch der Zuständigkeit des Gesetzgebers, falls nichts anderes bestimmt wird. Gehört die ermächtigende Bestimmung zu einem ständigen Gesetz, so kann sie — ebenso wie in befristeten Gesetzen enthaltene Vorschriften — durch Gesetzänderung aufgehoben werden. Nach dem finnischen Recht lässt sich die Übertragung gesetzgeberischer Kompetenz als eine die Kompetenz konservierende Delegation kennzeichnen.

Wenn die Delegation als Übertragung von Zuständigkeit oder als Änderung der gesetzgeberischen Kompetenz definiert wird, könnte man sich natürlich ebensogut eine Kompetenzübertragung von der hierarchisch niedrigerstehenden Behörde nach oben denken wie von der höherstehenden nach unten. Nach dem finnischen Recht ist es jedoch nicht möglich, die gesetzgeberische Gewalt, die der Reichstag und der Präsident der Republik gemeinsam ausüben, noch höheren Organen zu übertragen, weil dieselben Organe auch als verfassungsgebende Instanz fungieren und das Volk nicht als Staatsorgan auftritt. Zwar wird die unmittelbar auf der Verfassung fussende Verwaltungsgesetzgebungsgewalt des Präsidenten der Republik durch Gesetz so übertragen, dass sie vom Parlament und vom Präsidenten zusammen ausgeübt wird, aber in diesem Fall wird die Übertragung nicht von dem zuständigen Organ selbst vorgenommen, sondern von einem andern Organ. Da es jedoch der Delegation gesetzgeberischer Gewalt eigen ist, dass das zuständige Organ selbst die Übertragung vornimmt, besteht in diesem Fall kein Anlass, von Delegation zu sprechen.

Zuweilen heisst es, dass die gesetzgeberische Kompetenz einer Verwaltungsbehörde auf der sog. stillen Ermächtigung beruht, was eine implizite erteilte Ermächtigung bedeutet.

Falls damit die Entstehung einer bestimmten Kompetenz auf Verfassungsebene anhand des Gewohnheitsrechts gemeint ist, lässt sich gegen diese im finnischen Recht höchst seltene Art der Begründung von Zuständigkeit ausser dem, was bereits über die Entstehungsmöglichkeiten eines solchen Gewohnheitsrechts geschrieben worden ist, nichts anderes einwenden, als dass man es zur Verhütung von Missverständnis-

sen in diesem Fall vermeiden sollte, von Ermächtigung zu sprechen. Wenn nämlich eine gesetzgeberische Kompetenz auf einem Gewohnheitsrecht beruhte, das sich auf Verfassungsebene herausgebildet hätte, würde es sich gar nicht um Delegation, d.h. um Kompetenzübertragung handeln, sondern um Kompetenzbegründung.

Versteht man dagegen unter der stillen Ermächtigung, dass als Grundlage der Übertragung von gesetzgeberischer Gewalt auf irgendeinem Sondergebiet auch ungeschriebenes Recht oder eine zwar geschriebene, aber der ausdrücklichen Ermächtigung entbehrende Bestimmung anerkannt werden könnte, so scheint es recht schwierig zu sein, die stille Ermächtigung zu gestatten. Das Legalitätsprinzip, das auch auf die gesetzgeberische Ermächtigung angewandt werden muss, setzt voraus, dass Kompetenz auf einem Gesetz oder einer andern Vorschrift fusst. Auf der Ebene des gewöhnlichen Gesetzes und der Verordnung ist die Entstehung von Gewohnheitsrecht freier als auf der Verfassungsebene, aber trotzdem bin ich geneigt, das Legalitätsprinzip hinsichtlich der Kompetenznormen, zu denen die Bestimmungen über die Delegation gehören, sehr eng auszulegen. Vom Standpunkt der Rechtssicherheit des Individuums und der Unstreitigkeit der Zuständigkeit der Behörden ist es wichtig, dass besonders die Kompetenz der wichtigsten Staatsorgane durch Normen geregelt ist, die geschriebenes und veröffentlichtes Recht sind.

Wenn man gesetzgeberische Gewalt vom verfassungsmässigen Gesetzgeber auf andere Organe übertragen will, muss dies also *expressis verbis* geschehen. Darunter verstehe ich, dass die ermächtigende Vorschrift Bestimmungen über Zweck und Mittel der Delegation, über den Ermächtigten u.a.m. enthalten soll. In jedem Einzelfall ist gesondert zu entscheiden, in welchem Grade eventuelle Mängel bei der Delegation erlaubt sind. Die äusserste Grenze der zulässigen Unbestimmtheit der Delegation, nämlich dass die stille Ermächtigung lediglich auf der Gesamtauslegung der Vorschrift fusst, ist keine ausdrückliche Ermächtigung und genügt nicht als Rechtsgrundlage der Delegation; aus der ermächtigenden Bestimmung soll ausdrücklich hervorgehen, dass die Übertragung von Kompetenz auf Behörden niedrigerer Stufe vorausgesetzt wird.

C. Einige andere Eigenschaften der Delegation. Delegation bedeutet eine verfassungsmässige Änderung der Zuständigkeit, aber nicht jede derartige Änderung ist Delegation. Der Delegation ist es eigen, dass der Inhaber der Kompetenz selbst für ein Organ unterer Stufe eine konkurrierende, parallele rechtsetzende Kompetenz schafft, dass er

selbst etwas von seiner Kompetenz überträgt. Die Hierarchie der Rechtsnormen verhindert andere Organe als den Reichstag und den Präsidenten der Republik zusammen am Erlass von Vorschriften über solche Sachen, die nach der Verfassung entweder im Wege der Verfassungsgesetzgebung oder durch gewöhnliches Gesetz geregelt werden müssen. Das gilt auch für die Delegation. Wenn Parlament und Präsident gemeinsam ein Gesetz über eine zum Gebiet der Verwaltungsgesetzgebungswalt gehörende Sache erlassen, wird die Frage durch dieses Gesetz hierarchisch auf Gesetzesesebene gehoben, und die in dem Gesetz formal enthaltene gesetzgeberische Ermächtigung für den Präsidenten der Republik und Behörden niedrigerer Stufe ist nach art. 28 der Verfassung nicht Delegation der Gesetzgebungsgewalt des Präsidenten, sondern Delegation der dem Reichstag und dem Präsidenten zusammen zustehenden Gesetzgebungsgewalt.

Der Anwender der Ermächtigung erlässt seine Bestimmungen in seinem eigenen Namen und als Ausdruck der ihm zustehenden Kompetenz.

Eine aufgrund von Ermächtigung erlassene Vorschrift hat derogatorische kraft, d.h. sie kann früher erlassene hierarchisch höherstehende Bestimmungen ändern oder aufheben. Die derogatorische Kraft erstreckt sich auf all die Vorschriften, die auf derselben hierarchischen Höhe stehen wie das ermächtigende Gesetz; sie rührt von der Rechtskraft des Gesetzes her. Diese Regel ist so zu verstehen, dass eine Bestimmung, die aufgrund der in einem im Wege der Verfassungsgesetzgebung erlassenen Gesetz enthaltenen Ermächtigung gegeben worden ist, auch Vorschriften eines Grundgesetzes ändern und aufheben kann.

Zu den Eigenschaften der Gesetzgebung gehört, dass sie ursprüngliche, nichtgebundene Ausübung von Kompetenz ist. Unter diesen Umständen kann der Ermächtigte — natürlich im Rahmen der Ermächtigung — seine Kompetenz ganz oder teilweise anwenden oder auch ihre Anwendung ganz unterlassen. Der Ermächtigte entscheidet auch selbst — natürlich ebenfalls im Rahmen der Ermächtigung — den Zeitpunkt der Anwendung, auf welche Sachgruppen die ihm übertragene Kompetenz angewandt wird usw.

ASIAHAKEMISTO

- Absolutismi 70
 Abstraktisuus, oikeussäännön 115—118
 Aineellinen laki, ks. Laki
 Aineellinen lainvoima 131
 Aksiomaattinen käsite 39—41
 Alkuperäinen toimivalta 156, 253, 318
 —320, 486, 525
 Aloite 403, 658—661
 Argumentointi, ks. Päätely
 Arvoarvostelma, -käsite, Arvostus
 — ja tutkimustehtävän asettaminen 28—29
 — ja oikeussääntö 29—30
 — ja laintulkinta 30—31
 — ja oikeudellinen päätely 31—32
 — oikeustieteessä 32
 — ja tuomioistuimen ratkaisun perusteet 59 alav. 76
 — valtiosääntöoikeudessa 367, 376
 Asetus
 — käsite: 244—250, 337—339, kaksinaiskäsite Suomen oikeudessa 250—254
 — aineellinen ja muodollinen 86, 144
 — aineellinen 140—141, 253
 — muodollinen 141—142, 252—253
 — oikeusperusteet 146—161: prerogatiivi 146—160, laki tai asetus 160, säädänn. oikeuden ulkopuolella 161
 — oikeusperusteet Suomen oikeudessa: perustuslaissa 399—414, laissa 418—424
 — riippuvuus muista oikeuslähteistä 161—164: itsenäinen asetus 161—162, tyypittelyä 162—164
 — lain tai perustuslain vastainen 672—674, virheellinen 678—679
 — sidottu asetus 390—391
 — säädöshierarkiassa 394—399
 Autonominen säädös 142
 Avolaki, -valtuus 335—336, 471—472, 488, 582
 Blankettilaki 330, 335—336
 Case of Proclamations 148
 Décret-loi 158, 200, 204
 Dekonstitutionalisointi 131, 329, 362—364, 482
 Delegaatio, delegointi (lainsäädäntövallan)
 — pysyvä ilmiö 21—22
 — tutkimuskohteena 25—28
 — delegaatio-ongelman hahmottuminen 76
 — delegointi ja vallanjako 34, 77
 — käsite: 1, 35—36, 40, 47, Englannissa 149 ja 194, aito delegaatio 165—173, valtaa säilyttävä delegaatio 173—176, fiktiivinen delegaatio 450, tarkoittaa toimivallan muutosta, siirtoa 174—177, 184, 454—457, Rollandin delegaatioteoria 178—180, Rossin käsitys 180—184, 452, Suomen oikeustieteessä 443—449, käsitteen tarkennus 449—453, 492—493
 — luo kilpailevan toimivallan 457—458
 — onko oltava nimenomainen 185, 456—457
 — yleinen määritelmä vain teoria-
 tasolla 165, 173, 184
 — on sallittu 24—25, 184, 194—202, Suomessa 418—424
 — ei sallittu 168, 178, 184, 191—194, 198—200, 213—214, Suomessa 488—498

Delegaatio (hallinnon) 458

Delegalisaatio 131, 389—390, 585

— Rollandin teoria 178—180, 191—193,
Suomen oikeuden kannalta 422

Delegata potestas, Delegatus non potest
delegare 181, 184—186, 223

Delegoitu lainsäädäntö

— käsite 48

— oikeudellinen luonne 171, 220—223

— voimassaolo 218—220, 596—602

— julkaiseminen 602—607

— mitkä viranomaiset käyttävät 473,
607—611

Ks. Subdelegaatio, Tarkastus

Derogatorinen voima 128, 167, 173, 183

—184, 204, 221, 452, 487, 586

— valtuuttavalla lailla 421—422

— ei täytäntöönpanosäädöksellä 440—
441

Dosentin eläkevuodet 395—398

Due process of law 191 alav. 85, 213, 216

Eduskunta

— tehtävien laajentaminen 479—483

— työn rationalisointi 6—7

Ks. Kompetenssi-kompetenssi,
Tarkastus

EFTA 577 alav. 66

Elinkeinovapaus ja delegointi 552—558

Elintarvelait 528, 538—539, 553, 560—
561, 614

Erityinen vallanalaisuussuhde 94, 263,
304

Funktio 49—50, 53

— julkisen vallan käyttö on f. 167

Grundnorm ks. Perusnormi

Habilitaatio 169—170, 179, 193, 200
alav. 118

Hallinto 378, 462 alav. 8, 479—483

Hallintoasetus 86, 143, 263, 337, 399

Hallintokoneisto

— sen sisäisten asioiden sääntely 87—
88, 91, 96, 256—258, 263, 277, 311—313,
485, 487

Ks. Yleismääräys

Hallintokäsäky 263, 270

Hallintoviranomainen 10 alav. 28

Hallitsija ks. valtion päämies

Hallitus ks. Valtioneuvoston päätös,

Valtion päämies

Hallitusmuoto

— Vuoden 1772 HM 239

43 §: 389

45 §: 381—382, 386, 498, 530

— vuoden 1919 HM (useimmin viitatus
pykälät)

2 §: 270—271, 316, 393, 460—490

5 §: 248, 271, 294

6 §: 478, 543—547, 553, 580—582, 592
—595

16 §: 386, 383, 490—498

28 §: 248, 269 alav. 122, 272, 317—318,

338, 343—344, 390, 401—414

(ala 401—403, toimivalta lain-
säätäjän poistettavissa 404, toi-
mivallan rajan muutos 405—

406, asiat, jotka entuudestaan
järjestetty hallinnollisilla sää-
döksillä 407—408, tarkempien

määräysten antaminen lakien
täytäntöönpanosta ym. 408—

412, 433 ja 438), valtioneuvos-
ton asetuksenantovalta 412, re-
sipiointi 423—424, rangaistus-

uhka 594—595, subdelegaatio
611—612

61 §: 371, 391, 498—527 (eri tulkin-
toja 500—501, tähtitullit 501—
506, verolakien säätämistä jär-
jestys ja delegointi 506—525,
mitä verolaissa säädettävä 513

—514, 517—525)

62 §: 499, 502—503, 517, 526

92 §: 249, 344, 371, 440, 646—647,
666—682

95 §: 272, 328—330, 342, 421, 453, 500

Harkinta

— sidottu eli laillisuusharkinta 367, 477

— vapaa eli tarkoituksenmukaisuus-
harkinta 107, 484

— sidottu tai vapaa harkinta 30 alav.
90, 38—39, 379

— delegaatiossa 213, 215—216, 484, 518—
519, 524—525, 527

Hierarkia, säädösten 78—79

- Suomen oikeusjärjestyksen mukainen 342—351
- hierarkian muutos 144—146, valtuutuksella 420—421, 449—454
- normipyramidi 282—283
- historiallinen koulukunta 67—68

Hinnantasa 511—516

Huoneenvuokra 546—552, 583, 633

Hätäoikeus 14, 202—206, Suomessa 381—387

Imperatiivi 121—124, 255, 288—290

- vapaa imperatiivi 124

Invarianssi 45—46, 49, 60 alav. 78

Isomorfia 46, 60 alav. 78

Itsenäinen asetus ks. Asetus

Joustava oikeusnormi 8, 30 alav. 90, 39, 372—373

Julkaiseminen

- säädöksen 131—132
- delegoidun lainsäädännön 602—607

Kansainvälinen kahvisopimus 579—580

Kansandemokratia

- ja delegaatio 34

Kansansuvereniteetti ks. Suvereniteetti

Kantilaisuus 281

Kehyslaki ks. Puitelaki

Kielen käytön ulottuvuus 43—44

Kielipeli (Sprachspiel) 41—45

Kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys ks. VJ:n 67 §

Komissaari 458 alav. 302

Kommunikaatio, tiedon 55—60, 62

Kompetenssi ks. Toimivalta

Kompetenssi-kompetenssi 139 alav. 319, 466—469

Konfliktiteoria 135 alav. 302, 136 alav. 304

Koronkiskonta 548—551

Kysymys 656—657

Käsite

- määrittelyn merkitys 35—37, 322
- täsmentäminen 37—39
- aksiomaattinen 39—41

- valinnan tarkoituksenmukaisuus 45—48

- tarkkuus lisää oikeusvarmuutta 64

- oikeussäännön käsite 278—279

- oikeusteoreettinen 279

Käsitelainoppi 37—38, 172

Käyttätymismnormi 301—305

Laband 83—91, 96—97

Lainkäyttö 462 alav. 9, 478—479

Lainsäädännöllinen valtuutus

- työmääritelmä ja esimerkkejä 1—3

- Saksassa 84, 153—154

- Englannissa 149, 180, 192

- Tanskassa ja Norjassa 151—152

- Ruotsissa 150

- valtuutuksen ala 206—209

- päämäärät ja toteuttamiskeinot: Länsi-Saksa 210—211, Yhdysvallat 211—216, Englanti, 217, Norja 217

- eri oikeusaloilla 535—537

- edellytykset ja päämäärät 586—590

Ks. Delegaatio

Lainsäädäntö, -valta

- historiaa 65—79

- käsite 323, 325

- itsenäinen ja riippumaton tehtävä, oikeuksia ja velvoituksia luova 147, 262, 265, 271, 277, 318—319, 390, 484, 489, 525

- yleinen 255—259, 298

- maanlakien aikana 234—236

- vapauden aikana 236—239

- Kustaa III aikana 239—241

- HM:n 2 §:n mukaan 469—477, 485—490

- lainsäätäjä 317

Lainsäädäntövallan siirto ks. Delegaatio

Lain voima 144—146, 162, 183—184, 422—423

Ks. Hierarkia

Lainvoima ks. Aineellinen, muodollinen lainvoima

Laki

- lukumäärä kasvaa 3—4

- yhtenäinen lakikäsite 79—80, 83—84

- Rousseau'n lakikäsite 73—75

- aineellinen laki 81—82: Ranskan V tasavallassa 100—101, Skandinavian maissa 103—109, Rossin käsitys 106—107, Labandin mukaan 84 ja 109—110, Ruotsin ja Suomen oikeudessa 238, 242, 253, 271—272, 275
- muodollinen laki 85: Ranskassa ennen vuotta 1958 99—100, Englannissa 101—102, Rossin käsitys 107, ks. myös 126—127, 251, 266
- lain ja asetuksen kaksinaiskäsité 75, 79—82, 87, Labandin oppi 83—91, Saksassa uusi sisältö 91—92, Imbodenin käsitys 95, Kelsenin käsitys 97—98, saksalaisen kielialueen ulkopuolella 99—109
- yleinen laki 234, 237, 239
- käsité Ruotsi-Suomessa 243—246
- käsité Suomen oikeudessa 247—254, 323—324
- aineellisen lain ja oikeussäännön samaistaminen 109, 255, 260, 262, 269, 277
- säädösten hierarkiassa 387—394
- julkaiseminen 131—132
- voimaantulo ja kumoutuminen 132, 344—351
- Ks. Oikeussääntö (a)
- Lakialoite
- ja HM:n 28 § 403—404
- Legaliteettiperiaate 111 alav. 209, 130, 377—379, 457
- Lakikäsky (Gesetzesbefehl) 85
- Lex in casu 163 alav. 403, 272, 275—276
- Ks. Massnahmegezet
- Liberalismi 68—69
- LiikevaihtoveroL 520—524
- Loi-cadre 100—101, 158 alav. 388, 205 alav. 132
- Loi de dispense 9
- Loi organique 159
- Looginen empirismi 41 alav. 18 ja 42 alav. 19
- Loogis-analyttinen suuntaus 41, 63
- Maksut
- määritelmä 500
- Ks. HM:n 62 §
- Mandaatti 75—76, 458
- Massnahmegezet 163 alav. 403
- Minimipalkkalainsäädäntö 545 alav. 13
- Ministeriön päätös 425—427, 634—635
- Monopoli 544 alav. 13, 580—581
- Muodollinen lainvoima 127—131, 343
- perustuslailla korotettu 342
- Muodollinen laki ks. Laki
- Määritelmä 1 alav. 2
- reaali- ja nominaalimääritelmä 47 alav. 39
- Määräaikaishlaki 8—9, 292, 346—347, 412 alav. 193
- Natural justice 217 alav. 175
- Normivalitus 270, 312, 679—682
- Notverordnung 161, 204
- Oikeudellinen standardi ks. Joustava oikeusnormi
- Oikeus 280—282
- Oikeusasetus 86, 143, 162—163, 263, 337, 369
- Oikeuslause 109 alav. 204, 122, 325
- Oikeusnormi, oikeusohje, oikeussääntö
- asiallisesti sama käsité 324
- Oikeussosiologia 42 alav. 18, 280—281
- Oikeussuhde 48—53
- Hohfeldin järjestelmä 122
- Oikeussäännös 324
- Oikeussääntö
- Rechtssatz, Rechtsregel, Rechtsnorm 84, 109 alav. 204, 437
- käsité: Laband 87—89, Jellinek 89—90, Anschütz, Seligmann, G. Meyer 90, Haenel 90, Uppsalan koulukunta 123, Hermanson 254—260, Erich 260—262, Ståhlberg 262—264, Puhakka 264—269, Merikoski 269—270, Purhonen 270—273, muita suomalaisia tutkijoita 273—276, käsitelmäritte-lyn lähtökohdat 278—280
- yleisyys 110—118, 253, 290—296, yleisyys ei välttämätön 118—121, 260
- abstraktisuus 115—118
- miksi yleinen 117, 274
- imperatiivisuus 121—124
- toimintamalli (handlingsmönster) 123

- muita tunnusmerkkejä 124—126, niiden ristiriitaisuus 300
- Stufenbau 282
- sisältö 296—298
- sanktio 298—300
- Oikeussääntö(a)
 - käsite 82, 93, 143 alav. 334, 294—296, 485—487
 - niitä sisältävät Suomen perustuslakien mukaan L, A ja VNp 415, myös valtuutuksen nojalla Minp 425—427, tai sitäkin alempiasteiset säädökset 427—428
- Oikeusvaltio 190—191, 377—381
 - ja delegaatio 199
- Oikeusvertailu 60—61, 232—233, 254
- Olemus
 - oikeudellisen ilmiön olemus 50—53
- Omaisuuksien turva ks. HM:n 6 §
- Omaperäinen asetus 402 alav. 168
- Organisaationormi 91, 96, 258, 266, 272—273, 301—305, 369—370
 - käsite 276
- Parlamentarismi
 - ja tasavallan presidentin valta-oikeudet 317—318, 480—481, 484
- Parlamentti
 - työtapojen uudistaminen 5—6
- Perusnormi (Grundnorm) 51 alav. 57, 79, 138, 282—285, 317
- Perusoikeudet 378, 488—489, 553
- Perustuslaillinen koulukunta 93, 143
- Perustuslainsäätämisyjärjestys ks. VJ:n 67 §
- Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki
 - joka ei ole perustuslaki 353—364, 479—480, 482, 592, 646, ei omaa korotettua muodollista lainvoimaa 357
 - Ks. HM:n 95 §
- Perustuslain voima 145—146, 342, 353
 - Ks. Hierarkia
- Perustuslaki
 - käsite 132—134, 240 alav. 22, 244—245, 351—354
 - tulkinta 364—371
 - joustavuus 371—373
- säätämisyjärjestys ks. VJ:n 67 §
 - Ks. Valtiosääntö
- Perustuslakivaliokunta
 - tarkastustehtävät 471—477, 507, 511, 515—524, 542, 545, 562, 571, 579, 608—610, 618—620, 633—641
- Pleins pouvoirs 158 alav. 388, 191, 204, 333
- Poikkeuslaki 326—330
- Poistonkorotusasetus 509—510
- Positivismi 51—52, 67—68
- Pouvoir constituant 138—139, 356, 375
 - sen delegointi 208
- Prerogatiivi 22, 146—147
- Puhemies 632, 643
- Puite- eli kehyslaki 335—336
- Puolustuslaitos
 - sen palveluksessa olevan asema 495—497
- Päätätely
 - tutkijan päätätelyn julkisuus 55
 - nojautuminen aikaisempiin tutkimustuloksiin 56
 - Ks. Tuomion perusteleminen
- Rangaistuksesta määrääminen 592—595
- Reglementti 100, 155—159, 169, 192
- Reine Rechtslehre 281
- Rule of Law 191 alav. 85
- Salliminen
 - sen imperatiivisuus 122 alav. 247
- Salus populi suprema lex 14, 203, 206
- Sanktio 124—125, 261, 298—300
- Sidottu harkinta ks. Harkinta
- Sotatilalaki 490—497, 556, 595, 624—630
- Soveltaminen
 - Kailan käsitys 435—436
 - Ks. Täytäntöönpano
- Sovinnaisääntö ks. Valtiosääntö-oikeudellinen sovinnaisääntö
- Staat-Gesellschaft 92 alav. 145
- Statuutti 71 alav. 35
- Stufenbau 282—288
- Subdelegaatio
 - määritelmä 160
 - onko sallittu 166, 223—224, 611—621

- Subordinate legislation 102—103, 149, 194
- Substanssi 49—50
- Suomen Pankki 556—557, 631, 654
- voiko käyttää delegoitua lainsäädäntövaltaa 473
- Suprema potestas 71
- Suvereeni, suvereniteetti 65—77, 101—102, 166, 236
- Säädännäinen oikeus 65—71
- Säädös
- käsite 339—341
 - sillä useita nimityksiä 243—244
 - voimassaolon lakkauttaminen tilapäisesti 9, 146
 - hallintosäädös 269—270
- Säädösten hierarkia, tarkastus ks. Hierarkia, Tarkastus
- Säännöstely
- järjestelmä 537—548 ja säätämisyjärjestys 583—585
 - teon kriminalisointi ja delegointi 548—552
 - elinkeinon harjoittaminen ja delegointi 552—558
 - ulkomaankaupan säännöstely ja delegointi 558—583
- Taloudellinen lainsäädäntövalta 234, 236—238, 241—243, 253, 428
- käsite 400
 - Ks. HM:n 28 §
- Taloudellinen valtalaki 331, 470, 511, 539, 541—542, 575, 595, 614, 619
- Tapaoikeus 65—71, 75 alav. 54, 84
- onko tarpeen delegaation perustana 198—199, 201, 288, 420
 - kuuluu normihierarkiaan 286—288
- Tarkastus
- tuomioistuin tarkastaa säädöksen 169—171, 192, 222, 229—231, 666—682
 - parlamentti tarkastaa delegoidun lainsäädännön 222, 225—229, 622—664
- Tasavallan presidentti
- käyttää alkuperäistä toimivaltaa 318—319, 483
 - tehtäväpiiri perustuslakien vahvistama 482
 - Ks. HM:n 28 §, Parlamentarismi, Taloudellinen lainsäädäntövalta
- Tasavallan suojeluL 2, 587, 627
- Teoria 46 alav. 37, 47 alav. 40, 62 alav. 82, 64
- Toimeenpano ks. Täytäntöönpano
- Toimielin 135 alav. 300
- Toimivalta 134—135, 176, 301, 454—457
- Tomismi 280
- Tulli 498, 501—506, 513 alav. 98, 520, 559, 570—572, 622—624, 629—630
- liukuva tulli 505, 507
- Tulo- ja omaisuusveroL 509—511
- Tuomion perusteleminen 56—60
- Tuontikiellot ks. Ulkomaankaupan säännöstely
- Työehtosopimus 309—310
- Tähtitullit 501—506, 518
- Täytäntöön-, toimeenpano
- Saksassa 82, 94, 152—154, Englannissa 149, 194, Ruotsissa 150, Norjassa ja Tanskassa 151—152, Ranskassa 155—156, 159, Sveitsissä 160
 - konkretisoituneen normin toteutuksena 285—286, 444 alav. 253
 - HM:n 28 §:n mukaan 408—412
 - täytäntöön- ja toimeenpano ja soveltaminen 429—432, niiden sisältö 432—438, käsitykseni 438—443
 - täytäntöönpano ei tarkoita delegointia 437, 442—443
 - suhde lainsäädäntövallan siirtoon 471—472, 484
- Ulkomaankaupan säännöstely 558—583
- I maailmansodan aikana ja sen jälkeen 560—568
 - tuonnin ja viennin rajoitukset 1930-luvulla 569—575
 - tuonnin ja viennin säännöstely II maailmansodan aikana ja sen jälkeen 575—583
 - tullilainsäädännön nojalla 622—624
- Uppsalan koulukunta 123 alav. 251
- Utilismi 69—70

Vallanjako 73 alav. 45, 76—77

- ja lain kaksinaiskäsite 85—86
- Rossin käsitys 105—106
- ja oikeussäännön yleisyys 117
- ja reglementtivalta 156
- ja Massnahmegesetz 163 alav. 403
- onko delegaatio vastoin vallanjakoa 105—108, 168, 186—189, 201, 238—239, 420, 464—466, 488—490
- ja oikeusvaltio 378
- poliittinen vallanjako 314—320, 483—485
- organisatoris-funktionaalinen 460—463
- onko eri toiminnanhaarojen raja huojuva 462—466
- onko kompetenssi-kompetenssi vastoin vallanjakoa 467—469
- poikkeuksia vallanjaosta: lainsäädännössä 470—477 ja 485—490, hallinnossa 479—483, lainkäytössä 477—479

Valtalaki 331
Valtioneuvoston päätös 250

- käsite 339
- säädöshierarkiassa 394—399
- ja asetuksenanto-oikeus 412, 414—418, 424
- tehdään yleisistunnossa 418, 425

Valtion päämies

- lainsäädännöllinen toimivalta 70, 72, 78, 80—81, Englannissa 147—150, Ruotsissa 150, Norjassa ja Tanskassa 151—152, Saksassa 152—154, Ranskassa 154—159, Sveitsissä 160, yleensä 182, Suomessa 317—318
- Ks. HM:n 28 §, Taloudellinen lainsäädäntövalta

Valtion viljavarasto 581
Valtiopäiväjärjestys (useimmin viitatus pykälät)

- 31 §: 403
- 66 §: 387—388
- 67 §: 240—241, 342, 356—357, 361, 376 kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys 7, 14, 27, 361, 368—369, 371, 373

lainsäädäntövallan delegoinnin

takia 469—477, 582

hallintotehtävien siirron takia 479—483

68 §: 506—525

94 §: 328—329, 342

Valtiosääntö

- käsite s. 132—133, 351—352
- yhteiskunnallisen elämän ja toimivallan peruskirja 134—135
- ja valtioelämä 137—138
- valtiosääntöperiaatteet ja delegointi 189—191, 374—377, 475—476, 489
- valtiosäännön henki 375—376
- oktrojoitu 80 alav. 86, 240 alav. 19
- jäykkä 13, 60, 130—131, 136 alav. 303, 168, 198, 201
- joustava 199, 201, 371—373

Valtiosääntöoikeudellinen sovinnais-sääntö 137

Valtuuslaki

- käsite 330—335
- fascistisessa Italiassa 206
- kansallissosialistisessa Saksassa 206—207
- Ranskassa 208—209
- Englannissa 3, 208
- Belgiassa 209
- Ruotsissa 196—197
- Suomessa 528—533, 537—596

Valtuuttava laki 48, 334

— luettelo 533—534

Ks. Lisäyksiä ja oikaisuja kirjan lopussa

Valtuutus

— termi 176 alav. 37

Ks. Halibilaatio, Lainsäädännöllinen valtuutus

Valuuttakauppa 553—558

Vapaa harkinta ks. Harkinta

Verfassungsdurchbrechung 140, 360—362

Verolaki

— käsite 500, 513—514, 517

Ks. HM:n 61 §

Veto-oikeus 252

- Vienti, -kiellot ks. Ulkomaankaupan säännöstely
- VNRatkL 339, 402, 414—416, 426, 450, 618—621
- Vollmachtenregime 205—206, 228 alaviite 206, 333
- Vuokra ks. Huoneenvuokra
- Vähittäismaksukauppa 474—476
- Välikysymys 656—657
- Yhdistys- ja vakuuskirja 239—240
- Yksinkertaistettu lainsäädäntömenetely 9—10, 146, 200
- Yksityisautonomia 305—310
- Yleislauseke ks. Joustava oikeusnormi
- Yleismääräys (hallinnollinen) 163 alav. 403, 256—257, 262—263, 269—270, 313, 428
- Yleistahto (volonté générale) 74—75

LISÄYKSIÄ JA OIKAISUJA

- s. 15 alaviite 44, 1. rivi: **Epäilläään**, pitää olla **Epäillessään**.
- s. 33 alaviite 97, 1. rivi: **Ussing**, pitää olla **Ilum**.
- s. 36 alaviite 3, 1. rivi: **Siviiliprosessioikeus**, pitää olla **siviiliprosessioikeus**.
- s. 53 alaviite 60, lisätään: Ks. erityisesti **Hartin** lyhyttä ja keskitettyä esitystä (Definition & theory).
- s. 92, 7. rivi: (s.), pitää olla (s. 69 ss.).
- s. 109 alaviite 204, 11. rivi: **Seligman**, pitää olla **Seligmann**.
- s. 158 alaviite 388, 1. rivi: **Burdeau** s. 171, pitää olla **Burdeau, Droit constitutionnel** s. 171.
- s. 173 alaviite 23, 2. rivi alhaalta, ks. edellä korjausta sivulle 109.
- s. 299, 8. rivi alhaalta: **välttämästä**, pitää olla **täyttämästä**.
- s. 334, 1. ja 2. rivi alhaalta korvataan sanoin: valtuuslakeihin, vrt. s. 48.
- s. 409 alaviite 187, 1. rivi: **Aattonen** lausuu pitää olla **Aattonen, Kasvatusopillinen aikakauskirja 1952, lausuu**.
- s. 427, 7. rivi alhaalta: **J**, pitää olla **JS**.
- s. 437 alaviite 242, 4. rivi: **393**, pitää olla **293**.
- s. 514, 5. rivi: **HM:n**, pitää olla **VJ:n**.
10. rivi: **kysymys**, pitää olla **määräykset**.
- s. 531, 2. rivi alhaalta: **rauhansopimuksen**, pitää olla **välirauhansopimuksen**.
- s. 537, 8. rivi alhaalta: **509**, pitää olla **590**.
- s. 554 alaviite 30, 5. rivi: **Hilma**, pitää olla **Holma**.
- s. 589 alaviite 78, 8. rivi: s. **0000**, pitää olla s. **655**.
- s. 592 alaviite 82, toinen rivi, ks. edellä korjausta sivulle 409.
- s. 655, 10. rivi: **valtiokunnan**, pitää olla **valiokunnan**.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

1. **TAPIO TARJANNE**, Virkasuhteen lakkaaminen. 1934. Loppuunm.
2. **HUUGO RANINEN**, Fob-lauseke. 1934. Loppuunm.
3. **Y. J. HAKULINEN**, Kiinteistön luovutuksen muodosta. 1935. Loppuunm.
4. **V. MERIKOSKI**, Yhdistymisvapaudesta. 1935. Loppuunm.
5. **URHO KEKKONEN**, Kunnallinen vaali-oikeus. 1936, nid. 6 mk (3 mk)
6. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936. Loppuunm.
7. **V. MERIKOSKI**, Erivapauden käsite. 1936. Loppuunm.
8. **ARVO SIPILÄ**, Deliktiperustaisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne. 1936, nid. 3 mk (1,50 mk)
9. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II. 1937. Loppuunm.
10. **HUUGO RANINEN**, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
11. Kirjoitelmia 1937. Sisältää: 1. **BRYNOLF HONKASALO**: Nulla poena sine lege. 2. **V. MERIKOSKI**: Vaalilainsäädännön aikamääräykset. 3. **PAAYO ALKIO**: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nid. 3 mk (1,50 mk)
12. **TAUNO TIRKKONEN**, Tuomionpurku. 1937. Loppuunm.
13. **R. ERICH**, Suomen oikeusasema. 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. **OTTO BRUSIIN**, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938. Loppuunm.
15. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota I. 1938, nid. 5 mk (2,50 mk)
16. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokausi I. 1938. Loppuunm.
17. **V. MERIKOSKI**, Valtionapujärjestelmä. 1938, nid. 5,00 mk (2,50 mk)
18. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota II. 1939. Loppuunm.
19. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokausi II. 1939. Loppuunm.
20. **ILMARI MELANDER**, Lapsen huollosta. Yksitysoikeudellinen tutkimus I. 1939. Loppuunm.
21. **PAAYO KASTARI**, Eduskunnan hejoitus. 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
22. **ERIK CASTRÉN**, Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia. 1942. Loppuunm.
23. **TAPIO TARJANNE**, Kirjoituksia ja lausuntoja. 1943. Loppuunm.
24. **TAUNO SUONTAUSTA**, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta. 1944, nid. 6 mk (3 mk)
25. **MARTTI RAUTIALA**, Puolisoiden velkasuhteet avioliittolain mukaan I. Avioliiton aikana. 1945, nid. 6 mk (3 mk)
26. **INKERI ANTTILA**, Loukatun suostumus oikeuden vastaisuuden poistavana perusteena. 1946. Loppuunm.
27. **TAUNO ELLILÄ**, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa. 1947, nid. 9 mk (4,50 mk)
28. **HARRY VENOJA**, Takavarikko. 1947, nid. 6 mk (3 mk)
29. **INKERI ANTTILA**, Varsinaisesta epärehellisyydestä. 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. **NIILLO SALOVAARA**, Rikoksen yrityksestä. 1948, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
31. **ANTTI HANNIKAINEN**, Pidätys-oikeuden rakenteesta. 1948, nid. 8 mk (4 mk)
32. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
33. **J. N. LEHTINEN**, Mitä oikeus on? 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. **REINO ELLILÄ**, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3:11 mukaan. 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nid. 4 mk (2 mk)
36. **MIKAEL LIVSON**, Epävarsinainen laiminlyöntirikos. 1949, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
37. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nid. 4 mk (2 mk)
38. **ERIK CASTRÉN**, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. **JOUKO HALILA**, Tunnustamisesta. 1950. Loppuunm.
40. **JORMA UITTO**, Vankien ehdonalaan vapautteen päästäminen. 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

41. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmilalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950. Loppuunm.
43. SIMO ZITTING, Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. 1951. Loppuunm.
44. PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 10 mk (5 mk)
45. OLAVI RYTKÖLÄ, Kuntain yhteistoiminta. 1952. Loppuunm.
46. E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisenä käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
47. EINO NIKUPAAVOLA, Yhteiskiinnityksestä I. 1953, nid. 19 mk (9,50 mk)
48. LASSI KILPI, Harkintateksoitus. 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)
49. EINO PURHONEN, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. 1955, nid. 10 mk, sid. 12 mk (nid. 5 mk, sid. 7 mk)
50. INKERI ANTTILA, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
51. VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta. 1956. Loppuunm.
52. SIMO ZITTING, Saantosuoja irtalmisto-oikeudessa. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
53. VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuus oikeudellissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. 1958, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
55. OLAVI RYTKÖLÄ, Kunnallisen joituksen muuttaminen. Sen luonne ja edellytykset. 1957, nid. 8 mk, sid. 9,50 mk (nid. 4 mk, sid. 5,50 mk)
56. SIMO ZITTING, Kaupunkimeen omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
57. PERTTI MUUKKONEN, Muutosäännökset. Varallisuus oikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus. 1958, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
58. INKERI ANTTILA, Välillinen tekeminen. 1958. Loppuunm.
59. OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
61. TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
62. PERTTI MUUKKONEN, Eisisopimus. 1960, nid. 11 mk, sid. 13 mk (nid. 5,50 mk, sid. 7,50 mk)
63. K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimion perusongelmana. 1960, nid. 24 mk (nid. 12 mk)
64. JOUKO HALILA, Saamisoikeuksien kuittauksesta. 1960, nid. 20 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 12 mk)
65. TAPIO NOUSIAINEN, Rangaistuksen määräämisestä. 1961. Loppuunm.
66. EINO PURHONEN, Eduskunnan budjettivalta. 1961, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
67. JAAKKO UOTILA, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. 1963. Loppuunm.
68. KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen. 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön oikeussuoja maa- ja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
70. ERKKI AILIO, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa. 1964. Loppuunm.
71. KAARLO L. STAHLBERG, Petoksesta. 1965. Loppuunm.
72. TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiltotilille n:o 6800, os. Helsinki, Döbelninkatu 5 B. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)

