

Hajauttaminen hallitusmuodossa

Paula Tiihonen

FAILURES OF POLITICAL DECENTRALIZATION IN FINLAND

Administrative Studies, vol 6(1987): 1, 34–42.

The article, based on the authors's doctoral dissertation "Expanding the Scope of the Self-Government by Citizens" (1986), deals with the problem of political decentralization in public administration. The focus is on Finnish constitutional legislation which allows the establishing of autonomous regional self-government and provides for the extant municipal self-government: It has conceded to administrative reforms proposed by several government ad hoc commissions since the 1920's and other such proposals. The main conclusion of the study is that, despite the legislation and the various proposals, very little of the power of the Finnish national central government has been decentralized in the proper political sense of sharing power.

Keywords: decentralization, constitutional legislation, regional self-government.

*Paula Tiihonen, acting legislative councillor,
Ministry of Justice, SF-00100 Helsinki, Finland.*

Tässä esityksessä tarkastellaan hajauttamista valtiovallan lakona, keinona siirtää keskitettyä päätösvaltaa alaspäin. Hallitusmuodossa (HM) on määritelty periaatetasolla valtiovalan jako, mitä määrittelyä ei ole muutettu koko itsenäisyyden aikana. Mihin on päädytty hallintokäytännössä HM:n hallintosäännösten toteutuksessa ja HM:n tulkinnassa? Millaisia HM:n määrittämisen vallanjaon näkökulmasta merkittäviä itsenäisyyden aikaisia hallinnon kehittämisyhtymisiä keskuhallinnossa ja väliportaanhallinnossa on ollut? Kunnallishallinto on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Esityksessä lähdetään siitä, että nytkin ajankohtaisesta hallinnon hajauttamisesta on puhuttu koko itsenäisyyden ajan joskin eri termeillä. Kun käytännössä ei ole edetty pitkälle, päädytään esityksessä pohtimaan muutospyrkimysten mahdollisia opetuksia. Onko aina ollut aidosti pyrkimysenä vallanjako? Voiko hajautuksen historiasta oppia mitään?

1. HM:N MUKAINEN HALLINNON RAKENNE

HM:ssa, jossa pääosin vahvistettiin tuolloinen hallintojärjestelmä, hallinnon rakenne on erittäin selkeä. Sen sijaan kuva hallinnon tulevasta tilasta eli kehittämisestä on ongelmallisempi. HM:n vahvistama hallinto-organisaatio on selväpiirtelysydessään seuraava:

keskushallinto:	presidentti, valtioneuvosto, ministeriöt
väliasteen hallinto:	läänihallitukset
paikallishallinto:	kunnat

HM:n mukaisessa hallinto-organisaatiossa ei ole keskusvirastoja, piiriviranomaisia tai valtion laitoksia. Keskusvirastot tulevat esille virkamiesten nimittämisvallan määrittelyssä ja "yleiset laitokset" valtiontalouden säännöksissä. Kuntainliittoa ei HM:n syntyaikana vielä ollut olemassa. Keskusvirastot ja piiriviranomaiset on jätetty HM:n ulkopuolelle, ja lääninhallinnosta on huomattava, että HM määritteli-

lee lääninhallitukset, jotka perustamisestaan vuoden 1634 HM:ssa olivat toimineet päällikkövirastoina, maaherran johtovallan avulla seuraavasti: "Läänin hallintoa johtaa maaherra" (HM 51¹ §). Lääninhallituksessa oli itsenäisyyden alussa suoraan maaherran alaisuudessa vain lääninkonttori ja lääninkanslia. Lääninhallituksen tehtävät olivat säilyneet 1600-luvulta lähtien pääperiaatteessa samoina: lääninhallitus vastasi ensi sijassa järjestyksestä ja turvallisuudesta. Vuoden 1955 lääninhallintoasetuksella lääninhallituksen tehtävät laajenivat ensimmäisen kerran säädösten alalla eri yhteiskunta-alojen kehittämisen tehtäviin.¹

HM 51 §:ssa siis vahvistettiin väliportaaseen lähes 300 vuotta voimassa ollut hallintomalli sellaisenaan. Hallinnon hajautuksen kannalta HM 51 §:ssä on oleellista, että tässä samassa pykälässä luodaan mahdollisuus toisenlaiseen väliportaan hallintomalliin. HM 51 §:ssä on kaksi vastakkaista hallinnon organisointitapaa: HM 51¹ §:n mukainen valtion virkamieshallinto ja HM 51² §:n mukainen kansalaisten itsehallinto. Hallinnon kehittämiskeskustelussa HM:n 51² §:n suoma toinen organisointimalli on unohdettu. Sen tilalle on tuotu hallintokäytännön kautta kuntien yhteistoiminta, jossa ei ole kyse kansalaisten omasta, suorasta hallinnosta.

2. HM JA HALLINNON KEHITTÄMINEN

HM:oa valmistelleessa K.J. Ståhlbergin johtamassa perustuslakikomiteassa jätettiin eräitä keskeisiä hallinnon organisaatiokysymyksiä avoimiksi. Tärkeimmät näistä olivat 1) valinta ministeriö- ja keskusvirastojärjestelmän välillä ja 2) kansalaisten itsehallinnon organisaatiomallin määrittely väliportaassa ja sen suhde lääninhallitukseen. Näillä kahdella ongelmalla on yhteydet toisiinsa. Jos hallintojärjestelmä olisi rakennettu ministeriöjärjestelmäksi, keskusvirastot ja niiden piirihallinto olisi ehkä poistettu ja väliportaassa olisi vain kaksi organisatiomuotoa, lääninhallitus ja itsehallinto.

Perustuslakikomitea, joka nojautui yleensä olemassa olevaan hallintoon, totesi ministeriö- ja keskusvirastojärjestelmän vaativan lisäselvitystä eikä ottanut siihen selvää kantaa. Hallintokäytäntö, joka HM:n säätämisen aikaan perustui vahvoihin keskusvirastoihin, muuttui siten eräänlaiseksi sekajärjestelmäksi. Toisessa oleellisessa vallanjako-ongelmassa, keskitetyn valtiovallan ja hajautetun kansalaisten itsehallinnon määrittelyssä perustuslakikomitea tyytyi uusimaan Mechelinin vuoden 1906 HM-esityksessä kirjatun säännöksen sellaisenaan eli

nykyisen HM 51² §:n. Perustelut olivat varsin niukat:

"Lopuksi on osoitettu, mitä järjestyksestä on noudatettava hallinnollista jakoa muutettaessa, johon nähden myöskin on otettu huomioon mahdollisuus, että kansalaisten itsehallinto vastedes tulee otettavaksi käytäntöön kuntia suuremmilla hallintoalueilla."²

HM määritteli perustan hallintovallan hajautukselle. Sen tuli perustua kansalaisten itsehallintoon kuntatasolla ja sitä ylempällä hallintotasolla ja siitä tuli tehdä ratkaisu eduskunnan säätämässä laissa.

Kirjoittaja on väitöskirjansa *Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen* (1986) nojalla päättänyt seuraavaan kansalaisten itsehallinnon tulkitaan. Ensinnäkin itsehallinnolla ja itsehallintoyksiköllä tarkoitetaan oikeustieteen termin ilmaistuna oikeushenkilöä, jolla on 1) oma tarkoitus: omat tehtävät, 2) oma tahto: omat toimet ja 3) oma varallisuuspiiri: oma talous. Toiseksi hallintokäytännön näkökulmasta kansalaisten itsehallinto on aitoa, jos — itsehallintoyksikön jäsenet määräävät organisaation kokoonpanon ja itsehallintoyksikkö itse valitsee henkilöstönsä — tehtävistä riittävä osa on itsehallinnon omia tehtäviä, joissa lopullinen ratkaisuvalta on itsehallintoelimillä — rahoitus on itsenäistä eli itsehallinnolla on riittävästi omaa varallisuutta verotus- ja budjetitivallan kautta oman tarkoituksen ja oman tahdon toteuttamiseksi sekä — itsehallintoelimet ovat pääosin luottamusmiesvaltaisia ja kollegisia.

3. HAJAUTUKSEN PITKÄ LINJA

Väitöskirjassaan (1986) kirjoittaja on kuvannut keskitetyn, ylhäältä tulevan vallan ja alhaalta syntyneen kansalaisten itsehallinnon välistä taistelua aina keskialjalta nykypäivään. Keski-ajan lopulla maakunnat alkoivat menettää valtaansa ja samalla mahdollisuutensa ajaa omia etujaan, kun talonpoikaissuvuista nousset rälssimiehet, sittemmin aateloidut maan haltajat, siirtyivät Tukholmaan keskusvallan virastoihin ja kollegioihin. Nykyäänkin hallinnon hajautuksessa on kysymys vallassaolijoiden halusta tai haluttomuudesta jakaa valtaa uudelleen. Sivumennen sanottakoon, että Suomessa valtaa ei ole valtiollisella tasolla jaettu koskaan uudelleen, sitä on lähinnä keskitetty ja korkeintaan jaettu uudelleen samantasoisten yksiköiden kesken valtionhallinnon sisällä.

1800-luvun lopulla toimeenpantua kunnallisen itsehallinnon uudistusta on pidetty hallin-

tovallan itsehallinnollisen hajautuksen perustana. Heikki Ylikangas on murentanut tätä myyttiä. Hän pelkistää kuntien tehtävät 1800-luvun loppupuolella neljään: köyhäinhuolto, kansakoulu, lainajyvästöt ja terveydenhuolto, jotka kaikki liittyvät kiinteästi silloiseen liikaväestö-ongelmaan. Ylikangas sanoo:

”Korkeat itsehallinnolliset periaatteet ja niiden ylistely kansanvallan laajentumisena latistuvat tässä valossa justifikaatioiksi, jolla valtiolta silasi menestykselliset ponnistelunsa siirtää sosiaalista, taloudellista ja koulutuksellista rasiasta valtiolta maaseuturahvaan kannatettavaksi. Vapautuneet resurssit käytettiin sitten teollistumisen edellytysten parantamiseen. Maaseudulla odotti talonpoikien huoltama työvoimareservi aikaa, jolloin yritystoiminta sitä tarvitsisi.”³

Itsehallinnon perinne on siis heikko. HM:n valmistelussa ruotsinkieliset väestöryhmät ajoivat varsin laajaa itsehallintoa. Ruotsinkielisten Estlanderin ja von Bornin vastaehdotus HM:n 2 §:ksi, joka kytkeytyi HM:n itsehallintopöytäkirjaan, lähti siitä, että itsehallinnon tulee sisältää myös lainsäädäntö- ja lainkäyttövaltaa. Heidän vastaehdotuksensa HM 2 §:ksi kuului lainsäädäntövallan osalta seuraavasti:

”lainsäädäntövaltaa käyttää, sikäli kun sitä ei ole luovutettu ylempiasteisen, paikallisen itsehallinnon elimille, eduskunta, yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Verotus oikeus kuuluu eduskunnalle koko valtakuntaan nähden sekä itsehallinnon elimille niiden alueella.”⁴

Miten eduskunta ja hallinto on ottanut kantaa hallinnon hajautukseen nimenomaan kansalaisten itsehallinnon pohjalta? HM:ssa ei ole määrätty yksityiskohtaisesti julkisen vallan käyttöä väliportaassa, mutta muiden valtapoliittisten ongelmien ratkaisuilla on passiivisesti tähänkin asiaan vaikutettu. HM 2 §:n lainsäädäntö- ja hallintovallan ja HM 61—70 §:ien budjetti- ja verotusvallan määrittely ja erityisesti tulkinta keskitetyksi on tehnyt HM 51 2 §:n mukaisen kansalaisten itsehallinnon aktiivisen ratkaisun käytännössä lähes tarpeettomaksi ja mahdollottomaksi. Näin siis teoriassa ja HM:n tasolla.

Kuinka sitten HM:oa on pantu toimeen, kuinka hallinto on itse hallintoa kehittänyt ja muuttanut? Ovanko hallinnon suuret rakenneratkaisut olleet seurausta hallinnon tietoisesta muutospyrkimyksestä ja minkälaisia ne ovat olleet?

Ensinnäkin uudistukset ovat olleet yksittäisiä ja pieniä uudistuksia. Eduskuntaan ei ole itsenäisyyden aikana tuotu kertaakaan hallituksen esityksenä ylemmän asteen itsehallinnon järjestämistä. Hallitus on tehnyt merkittäviä lääninhallinnon uudistamispäätöksiä vuosina 1951, 1960 ja 1967 ja koko väliportaanhallinnon uudistamisesta vuosina 1975, 1982 ja 1986. Kaikissa näissä pitäydytään vahvaan lääninhallintoon. Vuoden 1960 valtioneuvoston päätökses-

sä valtionhallinnon organisaation kehittämistä korostetaan hallinnon tehokkuuden nostamista, toimivallan siirtoa alaspäin, organisaatioiden joustavaa päätöksentekoa ja aluejakojen yhtenäistämistä lääninjoon mukaan.⁵

Keskushallinnon suuret tosiasialliset rakennemuutokset — olivat ne suunniteltuja tai suunnittelemattomia — voidaan ajoittaa seuraavaan kolmeen murrokseen:

- 1) itsenäisyyden alku: uusien hallintoyksiköiden perustaminen
- 2) sota-aika 1939—1945: hallinnon rationalisointi ja
- 3) 1960 ja 1970-lukujen taite: hyvinvointipalvelujen hallinnointi.

Vastaavasti suurina keskushallinnon muutosyrityksinä voidaan pitää seuraavia seitsemää hanketta⁶.

Aika	Hanke	Vetäjä	Tulos
1920-luvun alku	Hanke Virastokomitea	Piispa Loimara	Eräitä keskuvirastoja lakkautettiin
1931	Valtioneuvoston ratkaisun L:n muutos	K.J. Ståhlberg	Raha-asiainvaliokunnan aseman vahvistaminen
1940-luvun alku	Valtioneuvoston ohjesääntökomitea	KHO:n presidentti U.J. Castrén	Valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön aseman vahvistaminen
1950-luvun alku	Valtioneuvoston rationalisointikomitea	Eduskunnan oikeusasiamies Kastari	B-listamenettely
1950-luvun loppu	Hallinnon organisaation uudistamiskomitea	Maaheerra Manner	VNp 28. 1. 1960
1970-luvun puoliväli	Keskushallintokomitea	Virastovaltuutettu Salminen	Valtiovarainministeriön aseman vahvistaminen
1980-luvun puoliväli	Hallinnon hajauttamiskomitea	Kenraali Pajunen	Valtioneuvoston ja lääninhallinnon vahvistaminen

Väliportaanhallintoa uudistaneita komiteita tai muita merkittäviä hankkeita on itsenäisyyden aikana ollut kaikkiaan kuusi.⁷

Aika	Hanke/vetäjä	Tulos
1923	Tulenhelmin komitea	Piirihallinto kasvoi
1930	Lainvalmistelukunta/K.J. Ståhlberg	Kuntainliitot perustettiin
1963	Nykäsen komitea	Läänin- ja piirihallinto kasvoi ja voimistui
1970	Hannuksen komitea (I)	Lääninhallitukseen uusia osastoja
1974	Viitasen komitea	Kuntainliitot kasvoivat
1982—83	Hannuksen komitea (II)	Lääninhallitukset kasvoivat

Näyttää vahvasti siltä, ettei hallinnon merkittävillä kehittämishankkeilla ole yhteyttä suuriin hallinnon rakennemuutoksiin. Muutokset alkavat joko sodan, kapinan tai kriisin seurauksena tai kuten 1970-luvulla yhteiskunnallisista reformeista. Kun ensiksi mainitut jätetään hallinnon kehittämisen syykkeenä pois, jää jäljelle yhteiskunnallinen reformiaalto, joka sekin näyttää poissuljetulta uusimman hallinnon hajautuskomitean ehdotusten valossa. Komiteahan päinvastoin esittää hallinnon purkamista juuri 1970-luvulla niin sanotun kansanrintama-hallituksen yhteiskunnallisina uudistuksina ajamilta alueilla: koulutus, sosiaalitoimi ja terveys.

Kaikissa edellä luetelluissa kehittämishankkeissa on ollut ainakin osatavoitteena hallinnon hajautus, mutta kaikki ne ovat johtaneet hallinnon jonkin osan keskittymiseen. Keskushallinto on miehittänyt uudistamiskomiteat omilla edustajillaan ja vahvistanut omaa valtaansa. Valtiovarainministeriö, jolla on ollut johtava rooli sotien jälkeisessä hallinnon kehittämistyössä, on pystynyt jokaisessa uudistuksessa kasvattamaan omaa valtaansa. Se oli linoittanut päätöksentekokäytännön valtioneuvostossa sellaiseksi, että sen läpäisevät vain valtionaloudellisilla ja kansantaloudellisilla argumenteilla optimaalisiksi todistetut hankkeet.

Keskushallinnon merkittävillä kehittämishankkeille on tyypillistä, että niissä on pääosin käsitelty delegointia ja hajautusta keskitettyä valtaa edustavien ministeriöiden lähtökohdista. Hankkeet ovat olleet irrallaan väliportaan hallinnon järjestämisestä ja vallankäytöstä. Vastaavasti kaikissa väliportaan hallintoa uudistaneissa komiteoissa on pitäyditty väliportaan hallintoyksiköihin ja niiden keskinäiseen tehtävien uudelleenjakoon. Komiteat eivät ole esittäneet oleellisia vaatimuksia päätösvallan ja tehtävien siirtämiseen keskushallinnosta. Myös valtiosäännön uudistamisyritykset on rajattu niin, ettei niissä ole otettu huomioon hallintovallan jakoa.

Vuoden 1970 valtiosääntökomitean asettamiskirjeessä komitean lähtökohdaksi asetettiin kansanvallan kehittäminen⁸. Komitean tuli nimen omaan tutkia, miten kansalaisten mahdollisuuksia osallistua poliittiseen elämään voitaisiin lisätä ja helpottaa. 1970-luvun alku oli hallinnon suurten reformien aikaa. Tilanne olisi ollut otollinen hallinnon kehittämislle itsehallinnon suuntaan. Ensinnäkin hallinnon rakennemuutoksiin pyrittäessä HM:n tulkintaa olisi pitänyt muuttaa niin, että väliportaan itsehallintoelimet olisivat saaneet verotusoikeuden eli oman talouden, jota ilman ei voi olla todellista

itsenäistä valtaakaan. Toiseksi hajautuksessa olisi siirrettävä myös ratkaisuvalltaa keskushallinnolta väliportaaseen. Tämän jälkeen ei enää olisi niin suurta merkitystä, minkä nimen elin — lääninhallitus, kuntainliitto, välillisen hallinnon elin tai peräti yksityinen yhteisö — demokraattisen elimen päätöksiä toimeenpanisi.

Kun keskushallintoa, valtiosääntöä, väliportaan hallintoa ja hajautusta suunnitellaan erillään, käy niin, että loppujen lopuksi keskustellaankin valtion elinten paremmuudesta. Onko ministeriön virkamies keskusviraston virkamiestä demokraattisempi ja vastaavasti onko valtion virkamies lääninhallituksessa aidommin kansanvallan edustaja kuin valtion virkamies piiriviranomaisessa? Kaikki he saavat nimityksensä ylhäältä keskushallinnolta. Kaikkien näiden valtion virkamiesten nimitykset punnitaan HM:n määrittelemien samojen virkainimitysperusteiden mukaisesti: kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto. Viimeisin hajautuskomitea asetti tavoitteeksi "ihmiskeskeisen hallinnon". Kun komitea pääosin ehdottaa tehtävien siirtoa lääninhallituksiin, se on näin määritelty lääninhallituksen virkamiehen ihmisläheisemmäksi ylhäältä tulevien päätösten toimeenpanijana kuin keskusvirastossa työskentelevän kolleegansa.

Edellä esitetyn pohjalta on ymmärrettävää, että hajautukselle ei ilman hallinnon luonteen muutosta ilmaannu innokkaita ajajia. Lyhytnäköistä aluepolitiikkaa ajavat poliitikot tietysti hyväksyvät minkä tahansa siirron, jos se osuu omalle alueelle. Ei liene sattuma, että kun aikaisemmin kansanedustajan suoritteena vaalikaudella pidettiin moottoritien pätkää tai uutta koulu- tai terveyskeskusrakennusta, niin nyt alueellisten etujen ajamisen suorittamittoina ovatkin valtion virastotalo, valtion virkamiesten iukumäärä lääni- ja piiriviranomaisissa sekä valtion professuurit ja korkeakoulujen aloituspaikat.

Hallinnon ehdoilla tehdyt hallintojärjestelmän muutokset eivät ole johtaneet vallan uusjakoon. Tässä esityksessä hajautuksesta esiin tuodut seikat tukevat sitä väitöskirjassani esitettyä käsitystä, että hallinnon itsenäisyyden voi murtaa vain yksimielinen poliittinen tahto. Todelliset hallinnon muutokset voivat käynnistyä — jos sota ja kapina poissuljetaan — vain yhteiskunnallisen reformin tai vakavan luotettavuuskriisin johdosta ja liikkeellepanevana voimana voi olla vain eduskunta.

4. HALLINNON HAJAUTUKSEN MOTIIVEISTA

Virkamiehet eivät ole hajauttaneet hallintoa. Ovatko he siihen pyrkineetkään ja onko se edes

mahdollista?

Tarkasteltaessa virkamiesten vastuuta virallisen, HM:n mukaisen valta- ja valmistelujärjestelmän pohjalta virkamiesten vastuu vallan lajautuksessa on varsin pieni. HM:n mukaan la- kien valmisteluvastuu on valtioneuvostolla par- lamentarismien mukaisesti. Virkamiehillä ei ole Suomessa valtaa ilman VN:oa edes suunnitella lakeja. Epävirallinen, käytäntöihin ja niiden muutoksiin nojautuva valta- ja vastuujärjestelmä on huomattavasti monimuotoisempi. Tä- män epävirallisen vallan ja vastuun näkökul- masta tuodaan seuraavassa esille seikkoja, jot- ka antavat aihetta arvostella sekä hajauttajia — virkamiehiä — että aiheen tutkijoita motii- vien epämääräisyydestä.

Akateemikko Georg Henrik von Wright kirjoit- taa oikeusfilosofisessa artikkelissaan "On ja pitäisi" (1983) hallintojärjestelmän kehittämi- sen kannalta kahdesta merkittävästä asiasta: 1) oikeudenmukaisuudesta ja moraalista sekä 2) ihannetilasta ja sen yhteyksistä todelliseen maailmaan. Hän sanoo:

"Kun subjekti suostuu normiin tai poikkeaa siitä, hän pal- jastaa moraalisen asenteensa normiin, käsityksensä siitä, mikä on oikein ja mikä ei. Kun kysymys on oikeusasioista, oikean sanotaan pitävän yhtä oikeudenmukaisuuden ihan- teen kanssa. Suostumisen asenteet normeihin heijastuvat myös lainsäädännöstä ja oikeusoppineiden laintulkintoista. Lainsäätäjän kannalta on tarkoituksenmukaista, että kansalaisten tulisi suostua lakeihin. Mitä vähemmän suostu- mista, hyväksymistä, sitä enemmän kansalaistottelematto- muutta ja sitä enemmän valituksia epäoikeudenmukaisuu- desta. Tästä saattaa tulla jopa uhka oikeusjärjestyksen va- kavuudelle. Siksi lainsäätäjät pyrkii tavallisesti sopeutu- maan vallitseviin käsityksiin siitä, mitkä ovat oikeudenmu- kaisuuden vaatimukset. Tällaiset vaatimukset ilmaisevat yhteiskunnan moraalisen tietoisuuden. Tämä tietoisuus ei ole yhdenmukainen. Se vaihtelee yksilöstä toiseen ja se muuttuu historian kuluessa. Muutoksen tärkeimpinä alkuun- panijoina ovat tavallisesti jotkut etevät yksilöt."⁹

Edellä oleva koskee pääosin yksittäisiä kiel- toja ja käskyjä — tavallisten kansalaisten hai- littavissa olevia asioita. Toisin sanoen kansa- laiset ja heidän eturyhmänsä voivat melko pit- källe vartioida, että eduskunnan ja valtioneu- voston meille laatimat normit ovat oikeuden- mukaisia ja seuraavat yhteiskunnan moraalista tietoisuutta ja sen muutoksia. Kenelle tai mille ryhmittymälle kuuluu vastata, että isot normi- kokonaisuudet kuten hallintojärjestelmää, vai- lanjakojärjestelmää, koskevat normit ovat oi- keudenmukaisia? Kenen tehtävänä on seurata, että hallintomallimme seuraa yhteiskunnan moraalikäsitysten muutoksia?

von Wright kuvaa moraalien muutosten seu- raajia ja uuden moraalien alkuunpanijoita seu- raavasti:

"Näiden yksilöiden voidaan sanoa muovaavan oikeudenmu- kaisuuden ja moraalien käsitteitä, jotka yhteiskunnassa vai-

litsevat. Heidän roolinsa muovaajina asettaa heidät kehityk- sen edelle — ja joskus traagiseen ristiriitaan aikalaisten enemmistön moraallitajunnan kanssa."¹⁰

Kansalaistottelemattomuus on seurausta la- kien epäoikeudenmukaisuudesta, moraalien jäl- keenjääneisyydestä. Koska niin suuren järjes- telmän kuin hallintojärjestelmän kehitystä ei- vät kansalaiset voi vartioida, on lainvalmisteli- joiden, hallinnon kehittäjien ja hallinnon ja oi- keustieteen tutkijoiden velvollisuus omalta osaltaan toimia herättäjinä.

Edellä esitetyistä näkökulmista oikeustie- teen tutkijoiden tehtävänä on 1) tutkia olemas- sa olevan lisäksi asioita, joita ei ole, mutta joita pitäisi olla sekä 2) esittää tuloksia ja tulkinta- suosituksia ihannetilasta, oikeudellisista ilmi- öistä, joihin tulee pyrkiä. Vallitseva tutkimus- käytäntö ei ole von Wrightin ajatusten mukai- nen. Tutkimus pitäytyy yleensä olemassa ole- vaan: sen rakenteisiin ja ajatusmalleihin — pi- däkkeisiin.

Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen on tavoite, joka on HM:n 51² §:ssä asetettu — to- sin varsin väljästi — ja johon kansanvallan li- säämiseksi tulisi pyrkiä. Sitä tulisi myös tutkia.

von Wright katsoo Hans Kelsenin kehittä- män opin "puhtaasta oikeustieteestä", jossa tosiseikat ja normit erotetaan jyrkästi toisistaan, vaikuttaneen voimakkaasti oikeus- ja yhteiskuntatieteisiin. Erityisesti havainto pätee Suomessa. von Wright sanoo ratkaisseensa kiistellyn olemisen ja pitämisen ongelman to- deten

"Se on ratkaisu, joka sekä säilyttää sen, että ihannetta ei voida johtaa todellisesta että suo normien olemassaololle saman vankan todellisuuden kuin muillekin (sosiaalisille) tosiseikolle."¹¹

Sen lisäksi, että von Wrightin tutkimustulos- ta voidaan käyttää perustana arvioitaessa tut- kimustoimintaa — mitä tässä ei suinkaan teh- dä — siitä on hyötyä hallinnon kehittämistoiminnan arvioinnissa. Jos katsotaan hallinnon uudistamiskomiteoiden tavoitteita, ilmenee, et- tä niissä on asetettu aitoja ihannetilajoja tavoite- teeksi, mutta että ne ovat pitäytyneet olemassa oleviin valtarakenteisiin.

Hajautusta käsittelevissä komiteoissa on pe- rinteisesti perusteltu esityksiä kansanvaltai- suuden lisäämisellä. Tavoitteiden toteuttami- seen tähtäävät keinot ovat olleet kuitenkin ink- rementalistisia — pienten askelten uudistuk- sia, joissa ei aseteta kyseenalaiseksi mitään olemassa olevaa. Perusteluksi ei mielestäni riit- tä se, että hallituksen toimeksiannot rajoittivat valmistelua. Toimeksiannot kirjoitetaan hallin- nossa, ja hallinnon ja poliittisen päättäjien vä-

lillä on erityisen selvä vuorovaikutus hallintoa koskevassa tavoitteenasettelussa. Hallinnon hajautusta, väliportaanhallintoa ja vastaavia suuria järjestelmiä käsittelevien valmistuselin-ten kokoonpanossa on muuta virkamiesvalmistelua tarkemmin otettu huomioon poliittiset tekijät.

Hallinnon hajautuskomitea edustaa jossain suhteessa poikkeusta esitysten motiivien avoimessa esilletuonnissa. Se esittää, että

”koko hallintokoneistoa ajatellen kansalaisläheisyys edellyttää palveluhenkisyuden ja palveluajattelun astumista vanhanaikaisen käskyvalta- ja valvontahengen tilalle.”¹²

Komitean lähtökohtien esittelyssä tarkennetaan tämän lääninhallitukseen sijoitetun palvelu- ja ihmiskeskeisen hallinnon yhteyttä siihen, miksi keskushallinto tulee puhdistaa vähämerkityksisistä asioista. Komitea toteaa:

”Yhteiskunnan ja hallinnon toiminnan tavoitteiden asettaminen ja erilaisten tarpeiden yhteensovittaminen kuuluvat yleisimmille poliittisille päätöksentekijöille.”¹³

Uusimmassa hajautuskomiteassa on ehkä sikäli ”realistisempi” tavoite suhteessa tehtyihin ehdotuksiin, että siinä mahtipontinen kansanvaltaisuuden edistäminen kytketään kansalaisläheisyyteen. Pelkistäen voidaan sanoa, että hallinnon hajautuksen tavoitteenasettelussa on itsenäisyyden aikana päästy demokratiasta demokratian tuntuun. Riittää kun kansalaisilla on käsitys, että vallankäyttäjien edustajat — hierarkian alimmalla tasolla olevat virkamiehet — ovat heitä lähellä ja palvelevat heitä ystävällisesti. Ongelmana von Wrightin esittämien ajatusten näkökulmasta on, ettei tavoitetaso laskeamisen merkitystä tuoda missään vaiheessa esiin.

Kaikille hajautuskomiteoille on ollut ominaista se, että osa esitetyistä motiiveista on jätetty ilmaisematta. Otettakoon taas esimerkki uusimmasta mietinnöstä. Hajautuskomitea ilmoittaa toimeksiantoonsa vedoten, ettei se ota kantaa väliportaanhallintokysymykseen. Kuitenkin komitean ehdotukset välittömästi tai välillisesti merkitsevät yhden väliportaanhallintomallin voimakasta tukemista. Oleellista on, että komitean ehdotukset merkitsevät

1) lääninhallitusten tehtävien kasvua suorien tehtäväsiirtojen kautta

2) keskusvirastojen ratkaisuvallan vähenemistä, mikä taas merkitsee piiriviranomaisten tehtävien hiljalleen supistumista, mitkä molemmat merkitsevät lääninhallituksen aseman vahvistumista

3) ministeriöiden vallan lisäämistä, mikä merkitsee osaltaan lääninhallitusten osastojen merkityksen kasvua ja

4) kunta- ja muun alueellisen suunnittelun alistamista lääninsuunnittelulle ja lääninsuunnittelun alistamista taas valtiovarainministeriön johtamalle KTS- ja TMAE-prosessille, mikä merkitsee lääninhallitusten suunnittelu- ja ohjauksen kasvua paitsi läänin alueella toimiviin valtion yksiköihin myös kunnallishallintoon nähden.

Edellä esitetystä kehityksestä voisi myös käyttää ilmaisua keskitys. Näin varsinkin siksi, että tämän operaation ylin suunnittelu- ja ohjausvastuu on tarkoitus asetuksella määrittää valtiovarainministeriölle eikä sisäasiainministeriölle, jonka hallinnonalalle koko aluehallinto ja sen uudistus kuuluu. Kehittämism vastuun määrittely valtiovarainministeriölle onkin ollenaisin ero hajautuskomitean ehdottaman asetuksen ja valtioneuvoston vuosina 1951 ja 1960 tekemien desentralisaatiopäätöskien välillä.

Tuore esimerkki siitä, että hajautuksen takana onkin keskitystä, on läänien taidetoimikuntien siirtohanke lääninhallitukseen. 1960-luvun lopussa luotiin siihenastisia hallintoratkaisuja demokraattisempi ja hajautetumpi taidehallinto. Perustettiin läänin taidetoimikunnat, joilla on itsenäistä päätösvaltaa. Viime vuonna mietintönsä luovuttanut lääninhallitusasetustoimikunta ehdotti sekä läänien taidetoimikuntien että urheilu- ja nuorisolautakuntien siirtoa lääninhallituksen yhteyteen, jolloin sihteeristöistä tulisi lääninhallituksen virkamiehiä.¹⁴

von Wrightin lähtökohdista arvioiden kaikkien uudistushankkeiden on oltava aitoja. Niissä on käsiteltävä kaikkia päätöksenteon ja vallankäytön tekijöitä. Onko näin tehty, kuinka on käsitelty esimerkiksi taloutta, joka näyttää sodan jälkeen olleen kaiken arvon mittana? Ehkä tärkein tekijä hallintokäytännön kannalta itsenäisessä päätöksenteossa on oma talous. Itsehallintoa ei voi olla ilman omia varoja, mikä taas merkitsee hallintokäytännössä, että itsehallinnolla on oltava verotusoikeus. Vielä 1960-luvulla väliportaanhallintohankkeissa lähdettiin siitä, ettei itsenäistä hallintoa rakenneta valtion keskushallinnosta tulevan rahoituksen ja sen valvonnan varaan. Viime vuosikymmeninä tällaista ajattelua ei tapaa edes vaalipuheista. Esimerkiksi vuoden 1974 väliportaanhallintokomitea rajasi maakunta- tai lääniverotuksen työnsä ulkopuolelle, koska sen katsottiin kuuluvan HM:n mukaan eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan. Kunnallisen itsehallinnon, josta säädetään HM:n samassa 51 §:ssä samoin sanoin kuin ylempään asteeseen itsehallinnosta, verotusoikeutta ei ole ehtetty.

Kuinka tutkijat ovat sitten suhtautuneet hajautukseen? Heillähän ei ole virkamiesten tapaan sidonnaisuutta hallinnon rakenteisiin — ei vallan eikä tiedon osalta. Oikeustieteessä, joka on perinteisin julkista valtaa tutkiva tieteenala, on tutkittu hajautusta kovin vähän. Oikeustieteen tutkijoilla on ja on aina ollut varsin vahva keskitetyn valtiovallan ihanne. Herman-son, joka yleensäkin valtiollisissa asioissa pitäytyi perustuslakien tiukkaan tulkintaan, kan-

natti johdonmukaisesti vahvaa valtiovaltaa. Venäjän vallan aikana hän hyväksyi lääninedustustot keinona kasvattaa kansalaisia valtiolliseen ajatteluun, mutta itsenäisen Suomen aikana hän vastusti lähinnä ruotsinkielisten ajamaa maakuntaitsehallintoa. Itsehallinnon vaarana oli valtiovallan heikkeneminen: kansalaiset ja heidän ryhmittymänsä hajaantuivat erilaisine intresseineen. Ståhlberg seurasi Hermansonia. Vaikka Kastari ja Merikoski korostivat sota-ajan käytännön tarpeista johdettua joustavaa ja tehokasta hallintoa ja irtautumista legalistisuuden siteistä, he kannattivat tehokkuuden nimissä tiukkaa keskusvaltaa.

Ylikangas kuvaa uusimmassa kirjassaan hajautuksen kannalta kiinnostavasti hallintojärjestelmän kehittäjiä. Pelkistäen ilmaisten hän tuo esiin, että eri aikakausina uudistuksia valtajärjestelmään ovat olleet innokkaimmin ajamassa yhteiskunnan nousukierteessä olevat ryhmät.¹⁵ Valtaan päästyään he ovat sitten keskittyneet vallan ylläpitämiseen. Näin ovat menetelleet muun muassa fennomaanit 1800-luvun lopussa. Eikö hallinnon hajautuksessa ole kysymys samasta? Kun keskusvallan edustajat jakavat suoritustehtäviä, he jakavat sitä 350 vuotta keskushallintoa palvelleelle lääninhallinnolle. Näin ei synny riskiä, että keskusvallan haltijoiden ja esimerkiksi kunnallispoliitikojen edut törmäisivät.

Hallintovirkamiesten tuki sentralistiselle hallinnolle on aina ollut selkeä. Hyvinvointivaltion kaudella on selvästi havaittavissa SDP:n ja keskustapuolueen vahva ankuroituminen olemassa olevaan hallintoon. Niiden on valtionhoitajapuolueina virkamiehistönsä kautta turvattava valtion toimintavalmius ja uskottavuus.

Suomalaiselle hallintoperinteelle on tyypillistä vahva legalistisuus ja erityisesti perustuslakien kunnioitus. Eräänä syynä tähän on se, että ylimmillä virkakunnalla on aina ollut ja on edelleen vahva juridinen koulutus. Tästä näkökulmasta katsoen tuntuukin omituiselta, että hallintovallan hajautuksesta on viime vuosikymmeninä esitetty ratkaisuja, jotka ovat HM:n 51 §:n vastaisia.

HM 51 §:n ensimmäisessä momentissa säädetään, että maaherra johtaa lääninhallitusta. HM 51 §:n toisessa momentissa säädetään toisesta hallintovallan käytön muodosta: kansalaisten itsehallinnosta sekä kunnissa että kuntaa laajemmalla hallintoalueella. HM 51² §:n mukaisessa itsehallinnossa, niin kuin monessa muussakin hallintovallan organisaatioasiassa, eduskunta antoi hallinnolle tietyn vapauden itse kehittää itseään. Linjapäätökset tuli tuoda lailla eduskuntaan. Kun eduskunta ei ole aktiiv-

isesti hallinnon organisointilakeja vaatinut ja kun hallintokaan ei ole merkittävään rakenteensa uudistamiseen suostunut, on hallinnon organisointivalta siirtynyt eduskunnalta toimenpönovalle. HM 51² §:n toteutus on sikäli paradoksaalinen, että 1980-luvun puolivälissä väliportaan vallan organisointi on muuttunut asetuksentasoiseksi hallinnon rationalisoinniksi. Sen sisältö on muotoutumassa HM 51 §:n vastakohtaksi. Lääninhallituksen valtion viranomaisluonnetta pääosin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä muutetaan. Maaherran johdolta hävitetään. Kansalaisten itsehallintovoite muutetaan 350 vuotta valtion keskushallintoa palvelleelle lääninhallituksen neuvooantavan komitealaitoksen uudelleenjärjestelyksi.

Tässä on käsitelty hallinnon hajautusta valmisteluvastuun näkökulmasta, vaikka se kovin uskallettua onkin. Vasta-argumentteja varmaan esitetään. Osa niistä liikkuu muodollisjuridisella tasolla: virkamiehiä ei voi vaatia vastuuseen sellaisista toiminnoista, jotka eivät heidän valtaansa HM:n mukaan kuulu. Osa niistä on politiikan ja käytännön tasolla: virkamiehet eivät pysty halutessaankaan vakuuttamaan valtioneuvostoa, että sen tulisi valmistella keskusvallan hajautuslakeja. Seuraavassa itsekriittisiä vasta-argumentteja kuitenkin edellisiä kritiikkitasoa hieman pidemmän tähtäyksen näkökulmasta.

Jos Ylikankaan uusimmassa kirjassaan Käännekohtat Suomen Historiassa (1986) esittämä väite, että kansainvälistä kilpailukykyä käytetään perimmäisenä perustana nykyiseen virkavaltaiseen keskittymiskehitykseen, on totta, eikö ole väärin osoittaa hallintoa syntipukiksi vallan keskitykseen? Eikö pääasia ole, että kilpailukyvyistä huolehditaan parhaalla mahdollisella tavalla? Ylikankaan mukaan kansainvälisen kilpailun takia menoja joudutaan karsimaan, jotta teollisuus pidetään kilpailukykyisenä. Tarvittavien resurssien saamiseksi joudutaan lisäämään virkamiesten valtuuksia ja kaventamaan kansalaisten demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia. Tähän liittyen voisi vielä kysyä, eikö olisi väärin antaa valtaa ja vastuuta alueellisesti valituille kansanedustustoille, kun ne eivät kuitenkaan voisi mitään kansainvälistä taloudesta johtuvalle työttömyydelle tai vastaaville yhteiskunnallisille ongelmille.

5. TULEVAISUUDEN KUVA

Ylikankaan antama kuva kansalaisten itsehallinnosta ja yleensä päätösvallan hajautuk-

sesta on melko lohduton. Kunnallinen itsehallinto perustui 1800-luvulla siihen, että valtiovalta siirsi liikaväestön kustannusongelman kunnille. Tämän päivän vastaava esimerkki on työllisyyslain työllistämisvelvoite, joka lykätään kunnille. Kalliiksi tulevien yhteiskunnan huolto- ja hoitotehtävien järjestäminen jätetään maakunnan ja kunnan miesten huoleksi. Valtion virastojen ja laitosten työpaikkojen puolustaminen siirretään valtiolta kunnille samalla kun valtio siirtää omia palvelutehtäviään virtaviivaisille, liiketaloustieteen laskentamenetelmät tunteville ekonomisteille liikelaitoksissa ja pohtii yksityistämistä.

Kun Suomi on täysin riippuvainen kansainvälisestä kilpailukyvystään, se voi vartioida vain keskitetyksi resurssiansa optimaalista käyttöä ja valjastaa ne tiukasti palvelemaan hyvinvoinnin perusedellytystä, kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla. Nykyiseen taloudelliseen ajatteluun ei mahdu riskiä siitä, että alueelliset intressit eroaisivat valtakunnan intresseistä.

Voisiko kansalaisten itsehallinnosta laajassa merkityksessä olla vaihtoehtojen esijäksi ja poikkeavien ratkaisulinjojen kehittäjäksi? Ensinnäkin talouden peruslainalaisuudet ovat yhtä kovat keskitetyille päätöksenteolle kuin hajautetullekin. Toiseksi ei tunnu todennäköiseltä, että usein henkiseltä ilmapiiiriltään ahtaassa pikkukaupunki-idyllissä nousisi ja leviäisi vallitsevasta linjasta poikkeavaa, rohkeampaa ajattelua. Tosikynnykko voisi tietysti todeta, että jos kurjistuminen on edessä, jaetaan kurjuutta edes sitten demokraattisesti. Hyvää jaettaessa ei yleensä ensimmäisenä huolehdita siitä, kuka sitä jakaa — valtion virkamies vai joku kansanvaltaisempi instanssi.

Tarkasteltaessa pitkällä aikavälillä HM:n ja hajaautuksen suhdetta oikeustieteen näkökulmasta, on olennaista pohtia, säilyykö kansalaisten usko oikeusjärjestykseen ja sen normeihin. Uskottavuusongelmia ei ehkä helposti tulevaisuudessa ratkota pakkokeinoin tai näennäisesti. Kansalaisten huomiota ja aktiivisuutta ei siirretä kansalaislähteisiin "sirkushuveihin", kuten historian tutkimus tätä nimittää, tai yhdessäolo-organisaatioihin, kuten niitä hallintotieteen kielellä kutsuttaneen. Tuntemattoman sotilaan Rokka ilmaisee parhaiten vastustuksensa epäoikeudenmukaisena pitämäänsä asiaan — tässä tapauksessa kuria ja uskottavuutta kohtaan — suomalaisen tyylillä:

"Älä kuule ukko ala pitämään peliäs minun kerallain! Sie aateltitkii jot sie panet miun niskat nurin, mut kuule, se ei onnistu sluit eikä se onnistu muilit. Tiijät sie kuule, jot miun raskaana oleva eukkoin leikkajaa itse ruista Kannaksel ja sie mokoma vähä-älyne meinaat panna miut täällä lalltellemmaa kiviölöi slun polkulois pielii. Ai perkele, luulet

sie tosissais jot miu vieter vennyty loputtommii."

Ja edelleen:

"Mie en väsy pokkuroinnis, mut ko se ei auta meit yhtää ni mie en pokkuroi. Mie en kuule juokse tääl teijän takkei. ...Ei tule mittää. Ei tule mittää."¹⁶

von Wright puhuu edellä mainitussa artikkelissa olemassaolevan ja ihannetilän suhteissa. Kirjoittajan väitöskirjassa (1986) tutkimaan HM 512 §:n mukaista hallintovallan hajautusmallia voidaan sanoa utopistiseksi. Oikeustieteen näkökulmasta ei voi olla utopistista se, että esitetään HM:n suomen mahdollisuuden toteuttamista — varsinkin kun on kysymys eräästä keskeisimmästä kansanvallan laajentamisen muodosta. Käytännön hallintotoiminnan kannalta tutkimuksen yhteenvedossa myönnetään suoraan Suomen valtiokeskeisen hallintokoneiston ja hallintovirkakunnan olevan niin vakaita, että HM 512 § on mahdoton toteuttaa puhtaasti teknisellä hallinnon sisäisellä järjestelyllä.

Aiemmin oli esillä, että hallinnon rakennemuutosten käynnistävänä voimana on ollut sota tai yhteiskunnallinen reformiaalto ja että hallinnosta itsestään lähteneet suuret hallinnon uudistushankkeet ovat sekä keskushallinnon että väliportaanhallinnon osalta kariutuneet. Positiivista asiassa on se, että yksikään hallinnon sisäisin ehdoin käynnistetty hallinnon uudistuspyrkimys ei olisi tosiasiasa lisännyt niin oleellisesti kansanvaltaa, että kansan olisi ne kannattanut maksaa. Jo 1800-luvun lopussa talonpojat vastustivat niitä ylemmän itsehallinnon ehdotuksia, joissa heidän mielestään oli kysymys vain virkamiesten uudelleenjärjestelystä, ne kun olisivat merkinneet heille vain verotuksen kiristymistä.

Kansalaisten vallankäytön kannalta ei siis ole menetetty paljon, kun hallinnon valmisteleminen uudistussuunnitelmia ei ole toteutettu. Tilaisuus todellisiin uudistuksiin menetettiin siinä kun poliittisen vallan haltijat eivät vaatineet hallintoa uudistettavaksi 1970-luvun yhteiskunnallisten uudistusten aikana. Keskushallinto piti huolen, että kaikilla merkittävillä reformialoilla uudistusten "imussa" perustettiin uusia hallintoyksiköitä, joko keskusvirastoja (työsuojeluhallitus) tai tiukasti näiden alaisia lääninhallitusten osastoja (koulu-, sosiaali- ja terveys osastot ja kaavoitus-, rakennus- ja ympäristötoimistot). Lähtökohdona todelliselle hallinnon uudistamiselle on edelleenkin se, että tavoitteet asetetaan hallinnon ulkopuolelta, poliitikasta ja ehtona läpimenoille on yksimielinen poliittinen tahto. Vain se voi murtaa jatkuvasti voimistuneen keskusvallan — virkamiesvallan.

VIITTEET

1. Tiihonen 1985 ja 1986.
2. KM 1917:11 perustuslakikomitean mietintö 7.
3. Ylikangas 1986, 119.
4. Perustuslakivirk:n miet. 2, 1919 vp.
5. VNp 28. 1. 1960.
6. Aikajärjestyksessä: KM 1921:17, LVK 1930:2, KM 1943:2, KM 1953:37, KM 1958:5, KM 1974:120 ja KM 1978:22 sekä KM 1986:12.
7. Aikajärjestyksessä: KM 1923:13, LVK 1930:1, KM 1963:1, KM 1970:A7, KM 1974:98, KM 1982:71 ja KM 1983:57.
8. KM 1974:27.
9. von Wright 1983, 150.
10. Sama, 151.
11. Sama, 141.
12. KM: 1986:12, 9.
13. Emt., Tiivistelmä, 1.
14. KM 1985:57.
15. Ylikangas mt, 125—134.
16. Linna 1956, 325 ja 328.

LÄHTEET

Mietinnöt (aikajärjestyksessä)

KM 1917:11: Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakikomitean mietintö n:o 7.
 KM 1921:17: Suomen hallinnon järjestysmuoto. Virkakomitean mietintö 1.
 KM 1923:13: Komitealta, joka on asetettu valmistamaan ehdotuksia läänien itsehallinnosta, alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista sekä nykyisten läänien ja niiden hallinnon uudestaan järjestämisestä.
 Lainvalmistelukunta 1930:1: Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntain itsehallinnosta sekä lääneistä ja maakunnista.

Lainvalmistelukunta 1930:2: Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain muuttamisesta sekä ehdotus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta.
 KM 1943:2: Ehdotukset valtioneuvoston uudeksi ohjesäännöksi sekä eräiksi muiksi valtion yleistä hallitusta ja hallintoa koskeviksi säännöksiksi.
 KM 1953:37: Valtioneuvoston rationalisointikomitean mietintö.
 KM 1958:5: Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I.
 Periaatemietintö.
 KM 1963:1: Kuntien yhteistoimintakomitean II osamietintö. Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen.
 KM 1970:A7: Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen. Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean IV mietintö.
 KM 1974:27: Valtiosääntökomitean välimietintö.
 KM 1974:98: Väliportaanhallintokomitean mietintö.
 KM 1975:120: Vaillon keskushallintokomitean I osamietintö.
 KM 1978:22: Vallion keskushallintokomitean II osamietintö.
 KM 1982:71: Väliportaanhallintokomitea II:n 1. mietintö.
 KM 1983:57: Väliportaanhallintokomitea II:n 2. mietintö.
 KM 1985:57: Lääninhallitusasetustoimikunnan mietintö.
 KM 1986:12: Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö.

Teokset

Linna, Väinö: Tuntematon sotilas. 5. Helsinki 1956.
 Tiihonen, Paula: Lääninhallitusten tehtävien, organisaation ja virkakunnan kehitys (1964—1985). Teoksessa Lääninhallinto 350-vuotta. Helsinki 1985.
 Tiihonen, Paula: Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Vammala 1986.
 von Wright: "On" ja "Pitäisi" 1983. Teoksessa Filosofisia tutkimuksia. Juva 1985.
 Ylikangas, Heikki: Käännökohdat Suomen historiassa. Juva 1986.