

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden ratkaisuvallan kehitys

Seppo Tiihonen

1. KYSYMYKSENASETTELU

Tutkimuksessani valtioneuvoston koordinoinnista vuosina 1939–56¹ on lähtökohtana valtioneuvoston ja valtionhallinnon muutoksen tutkimuksissa esitetty yleinen arvio, että valtioneuvoston päätöksentekomenettelyt ja toimintakäytännöt olivat perustaltaan muuttumattomat itsenäisyyden alusta aina talvisodan syttymiseen saakka. Mitään nimenomaisia koordinointiin tähtääviä menettelyjä ei ole nähty olleen ennen sodan syttymistä.²

Koordinoinnin, yhteensovittamisen käsite on syntynyt organisaatioteoreettisista lähtökohdista 1930-luvulla Yhdysvalloissa ja Suomen julkiseen hallintoon se on tullut edes jossain määrin yleisesti tunnetuksi käsitteeksi vasta 1960-luvulla. Kuitenkin Suomen valtioneuvostossa on ollut hallintomenettelyjä ja toimintakäytäntöjä, joiden perussisältöä voidaan luonnehtia yhteensovittavaksi. Valtioneuvoston koordinointi voidaan määritellä ohjaukseksi, joka kohdistuu valtioneuvostoon itseensä, sen omaan päätöksentekoon.³

Edellä mainitussa valtioneuvoston koordinointitutkimuksessani olen liittänyt 1940-luvulla kehittyneet koordinointikäytännöt valtioneuvoston perinteisen legalistisen ajattelutavan uudistumiseen ja uusien koordinointimenettelyjen syntyyn.⁴ Koska seuraavassa on tarkoitus tämentää käsityksiä vallinneista koordinointikäytännöistä sekä -ajattelusta itsenäisyyden alkuvuosikymmenten aikana, tutkielma kohdistetaan ainoastaan yhteen kysymykseen: valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan suhteeseen. Tämä on perusteltua, koska valtioneuvoston toimintaa hallinnut oikeustieteellinen ajattelu sekä tätä heijastava lainsäädäntö korostivat virastojen ja ministeriöi-

den itsenäisyyttä.⁵ Määrittelemällä valtioneuvostolle kuuluva ratkaisuvalla yleisistunnolle eikä ministeriölle voitiin päätöksenteossa ottaa huomioon eri hallinnonalojen näkökohtia ja eri ministeriöiden asioita – olivat nämä sitten poliittisia tai hallintoteknisiä.

Kysymys koordinaatiosta koski itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä yksinkertaisesti sitä, mikä oli ministeriöiden ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivallan keskinäinen suhde. Ratkaisu tähän on otettu Suomen hallitusmuodossa (HM) vuodelta 1919, laissa asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (VNRatKL) vuodelta 1922 ja valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS) myös vuodelta 1922.

Mainitut säädökset syntyivät itsenäisyyden alkuvuosina, mutta niistä keskusteltiin 1920-luvun aikana toistamiseen. VNRatKL:ia ja VNOS:öä muutettiin 1930-luvun alussa. Koordinoinnin kehitystä tarkastellaan mainittujen säädösten valmistelun, niitä koskevan päätöksenteon sekä muuttamisen ja toisaalta säädöksiä koskeneen keskustelun avulla.

2. AUTONOMIAN AJAN PERINTÖ

Koko autonomian ajan oli senaatin ratkaisuvallan yleisenä muutostrendinä ratkaisuvallan siirto keisarilta senaatin osastojen yhteisistunnolle, osastoistunnoille ja myös senaatin toimituskunnille. Kuitenkin keisarillisen Suomen senaatissa oli asioiden kolleginen käsittely perussääntö. Vuosina 1841, 1859, 1863, 1869, 1887 ja 1892 annetuilla asetuksilla toimituskuntien ratkaisuvallaa oli erityisesti lisätty.⁶

3. MUUTOKSET

Senaatin talousosasto asetti 15.5.1917 komitean selvittämään

- 1) mitkä asiat voitaisiin suoraan ilman lainsäädännöllisiä muutoksia siirtää senaatin yleisistunnosta senaatin eri jaostojen tai toimituskuntien käsiteltäviksi,
- 2) mitkä asiat voitaisiin siirtää jaostojen tai toimituskuntien ratkaistavaksi muuttamalla senaatin ohjesääntöjä,
- 3) mitkä asiat voitaisiin siirtää keskusvirastojen ja läänien kuvernöörien ratkaistavaksi keskusvirastojen ja kuvernöörien ohjesääntöjä muuttamalla.

Komitean puheenjohtajaksi määrättiin valtiovaraintoimituskunnan esittelijäsihteeri Hugo Rautapää ja jäseniksi esittelijäsihteerit H. Hj. Kahelin sekä Arvid Krogerus.⁷

Komitea pyysi 30.5.1917 toimituskunnilta ja keskusvirastoilta ehdotukset ensimmäisen vaiheen muutosten toteuttamiseksi.⁸ Saamiensa vastausten perusteella komitea luovutti ensimmäisen osamietintönsä 14.6.1917.⁹ Komitea tulkitsi tehtävänsä ensimmäisen vaiheen koskeneen ehdotusten tekoa niistä asioista, jotka ohjesääntöä muuttamatta voidaan siirtää yleisistunnolta jaostoihin.

Komitea katsoi, että toimituskuntain vallan laajennus edellyttää Senaatin Ohjesäännön muuttamista. »Kun täten aikaansaattava järjestely kuitenkin on katsottu väliaikaiseksi, joka olisi voimassa vain siihen asti kunnes Senaatin ohjesääntö saadaan muutetuksi, ei komitea tähän ehdotukseensa ole ottanut sellaisia asioita, jotka vain harvoin, poikkeuksellisesti, esiintyisivät ja joihin jaostoihin määrääminen ei sen vuoksi tuottaisi varsinaista helpotusta senaatin käsittelyjärjestykseen. Siihen nähden, että em. asiaryhmäin siirtäminen jaostoihin on ehdotuksessa tehty riippumaan niiden valmistavasta käsittelystä erityisesti Raha-asiaivaliokunnassa, olisi, jos ehdotus saavuttaa Senaatin hyväksymisen, sellainen asetettava, ja on komitea siihen jäseniksi ajatellut talousosaston varapuheenjohtajan, valtiovaraintoimituskunnan päällikön sekä kaksi Senaattoria, joista toisen tulisi olla sen toimituskunnan päällikkö, jonka alaan kulloinkin käsiteltävä asia kuuluu.»

Komitea totesi jatkavansa selvitystä tehtävien siirrosta toimituskunnille ja keskusvirastoille. »Asian nykyisessä vaiheessa on komiteassa kuitenkin ollut harkinnanalaista, olisiko kysymyksen lopullista järjestämisestä silmällä pitäen syytä ensinkään vastaisuudessa ylläpitää jaostoistuntoja, vain voitaisiinko näille suunnitellut asiat siirtää edelleen toimituskuntiin ja osittain myös keskusvirastojen ratkaistavaksi. Tähän käsitykseen on komiteassa antanut aihetta se, että jaostojen pääasialliset tehtävät – valitusasiain ratkaisu – piakkoin joutuu erityiselle tuomioistuimelle, ja että hallituksen jäsenten vastuualaisuuslain voimaan tultua toimituskuntien vallan laajentaminen muutenkin näyttää perustellulta.» Edellisen mukaisesti komitea esitti, että senaatin ohjesäännössä tulisi luetella ne asiat, jotka laatunsa puolesta edelleenkin olisivat täysistunnossa käsiteltävät, kun taas kaikki muut ratkaistaisiin toimituskunnissa tai keskusvirastoissa.

Senaatin talousosasto käsitteli esitystä 15.6.1917. Se antoi jatkovalmistelu-tehtävän asioiden siirtämisestä suoraan talousosaston yleisestä istunnosta asianomaisiin toimituskuntiin. Tämä koski asioita, joiden ratkaisu »Eduskunnan myötävaikutuksella syntyneessä laissa on edellytetty tapahtuvan senaattissa».¹⁰

Saamansa tehtäväksiannon perusteella komitea jätti senaatille syksyllä 1917 ohjesääntöluonnoksen. Senaatti käsitteli sitä 23.10.1917 ja totesi senaatin yleisistunnossa ratkaistavien asioiden lukumäärän lisääntyneen, mistä

syystä se pitää tarpeellisena, »sikäli kuin se hallinnollisen lainsäädännön puitiessa voi tapahtua, jo nyt säätää sellaisia muutoksia mainittuun ohjesääntöön, että vähemmän tärkeät asiat siirretään asianomaisten toimituskuntain päällikköjen ratkaistavaksi. Tämä muutos voitiin Senaatin mielestä sitäkin suuremmalla syyllä panna toimeen, kun hallituksen jäsenten vastuualaisuus virkatoimista lähinnässä tulevaisuudessa joutui lainsäädännön kautta järjestettäväksi.»^{1 1}

Senaatti hyväksyi uuden ohjesääntöesityksen mainitussa kokouksessaan. Ohjesääntö julkaistiin 8.11.1917. Uudessa ohjesäännössä omaksuttiin ns. luettelöjärjestelmä. Ohjesäännön 18–20 §:issä lueteltiin ne asiat, jotka on ratkaistava senaatin talousosaston täysistunnossa tai jaostossa. Ohjesäännön 20 §:n mukaan oli kaikki ne asiat, joita ei 18 ja 19 §:ssä lueteltu, ratkaistava asianomaisessa toimikunnassa.^{1 2}

Yleisistunto

Täysistunnossa oli käsiteltävä

1. ne asiat, jotka ovat alistettavat Korkeimman Hallitusvallan harkittaviksi tai Kenraalikuvernöörin tiedoitettavat;
2. a) Korkeimman hallitusvallan määräykset ja päätökset,
b) yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat periaatteellista laatua olevat tai muuten laajakantoiset kysymykset;
c) eläkkeet ja lahjapalkkiot, mikäli epäilystä niiden myöntämiseen voi olla;
d) ylimääräiset eläkkeet ja armolahjat; sekä
e) ne asiat, jotka mainittiin Senaatille ohjesäännön (1892) 100 §:n 2, 3, 4, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19 ja 20 kohdassa;
3. erivapautta maan lakien ja asetusten säännöksistä tarkoittavat anomukset;
4. virkaannimittämistä ja virasta erottamista koskevat asiat, mikäli ne aikaisemmin annettujen määräysten mukaan eivät ole toimituskuntien ratkaistavat, sekä tällaisiin asioihin liittyvät valitukset ja kantelut;
5. asiat, jotka kansaneduskunnan myötävaikutuksella syntyneissä laeissa on määrätty Talousosaston ratkaistaviksi;
6. sellaiset Talousosaston jaoston tai toimituskunnan ratkaistaviin kuuluvat asiat, jotka jaosto tai toimituskunnan päällikkö niiden periaatteelliseen laatuun tai tärkeyteen nähden alistaa täysistunnon päätettäväksi.^{1 3}

Jaostoistuntoon käsiteltäväksi voitiin siirtää hallinnolliset valitusasiat ja 18 §:n 5. kohdassa tarkoitettavat asiat. Lisäksi jaostoistunnossa oli käsiteltävä ne toimituskunnissa ratkaistavat asiat, jotka toimituskunnan päällikkö alistaa jaoston päätettäväksi.^{1 4}

Raha-asiaivaliokunta

Marraskuussa 1917 annetussa Senaatin ohjesäännössä senaattiin perustettiin uusi jaosto, raha-asiaivaliokunta. Siellä oli valmistettavasti käsiteltävä sellaisten määrärahojen käyttämistä koskevat asiat, joita ei ole otettu jonkun toimituskunnan menosääntöön sekä kysymykset määrärahain ylittämisestä. Jos valiokunta ei hyväksy toimituskunnan ehdotusta, saa valiokunta määrätä, että asia on ilmoitettava käsiteltäväksi talousosaston täysistunnossa.¹⁵

4. HALLITUSMUOTO

Syksyllä 1917 hallitusmuodon valmistelussa jouduttiin ottamaan kantaa kysymykseen valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä. Hallituksen antamassa ensimmäisessä hallitusmuotoesityksessä¹⁶ esitettiin palattavaksi senaatin vanhaan ratkaisuvallan järjestelmään. Hallitusmuotoesityksen mukaan »valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä kokouksessa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu osaston päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi» (35 §). »Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi että myöskin ne muut, hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodon taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään ole uskottu alemmalle viranomaiselle».¹⁷ Hallituksen esityksen perusteluissa ei käsitelty mainittuja pykäläiä.

Hallitusmuotoesitys perustui tältä osin sanasta sanaan Ståhlbergin johtaman perustuslakikomitean 34–35 §:iin.¹⁸ Mainittujen pykälien perusteluissa komitea korostaa kollegisen käsittelyn etuja valtioneuvostossa seuraavasti:

»Valtioneuvostolle kuuluvain asiain käsittelyyn nähden katsoo Komitea olevan puoltaminen, että se yleensä, samaten kuin nykyään talousosastossa, järjestetään kollegiseksi (34 §), koska sellainen järjestys tarjoo suurempaa varmuutta siitä, että harkinta tulee kaikinpuolinen, mikä etu Komitean käsityksen mukaan painaa tuntuvasti enemmän kuin se haitta, että asiain ratkaisu käy hitaammin kuin jos, niinkuin eräissä maissa on laita, päätösvalta olisi uskottu yksityisille ministerille. Mainittua haittaa voi muuten melkoisesti vähentää, jos, niinkuin ehdotuksessa on tehty, varataan mahdollisuus jättää osaston päällikkönä olevan ministerin ratkaistavaksi vähemmän tärkeät asiat, ja kävisihän sen ohessa eräänlaatuiset asiat suuremman desentralisatsionin aikaansaamiseksi siirtäminen keskusvirastoihin.»¹⁹

Monarkistisessa hallitusmuotoesityksessä²⁰ säännös valtioneuvostosta

poikkesi edellisestä. »Kuningas voi asetuksella luovuttaa päättämisoikeutensa sellaisissa hänen ratkaistavikseen kuuluvissa asioissa, joita ei tässä hallitusmuodossa ole mainittu, valtioneuvostolle tai jollekin ministerille, joka on osaston päällikkö» (22 §). Osasto tarkoitti silloisia toimituskuntia ja myöhempiä ministeriöitä.

Monarkistisen hallitusmuotoesityksen 23 §:n mukaan »1 momentissa mainituissa asioissa, niin myös muissa asioissa, jolloin valtioneuvosto itsenäisesti tekee päätöksensä, on vähintään viiden jäsenen otettava ratkaisuun osaa». Perustuslakivaliokunta tulkitsi pykälät seuraavasti: »(V)altioneuvosto on esityksen mykaan kolleginen laitos, vaikka vähempiosaiset asiat voidaan luovuttaa asianomaisen ministerin ratkaistavaksi ja valtioneuvoston järjestysmuoto siten sisältää mahdollisuuden kehittää sitä ministerihallitukseksi».²¹ Tämä poikkesi perustuslakikomitean tasavaltalaisen hallitusmuotoesityksen perusteluista. Ståhlbergin johtama komitea oli todennut nimenomaisesti, että »niinsanotun ministerihallituksen voimaan saattamisen Suomessa ei komitean mielestä pitäisi tulla kysymykseen, koska sellainen asiain käsittelyjärjestys ei olisi tšekäläisten olojen mukainen . . . (M)inisterihallitukselle on ominaista, että keskushallintovirastoja puuttuu sekä että ministerit varsinaisten hallitusasiain ohella yksinään päätösvaltaisina hoitavat kukin hallintoaharassaan keskushallintoakin asioita valmistelevan ministeriön avustamina» . . . Suomalaisen järjestelmän komitea näki »tarjoavan huomattavia etuja. Sen johdosta, että siten saatutetaan verrattain riippumaton asiain harkinta erityisessä virka-asteessa . . .»²²

Monarkististen hallitusmuotoesitysten jälkeen hallitus antoi eduskunnalle vuoden 1919 valtiopäivillä tasavaltaisille perusteille nojaavan hallitusmuotoesityksen.²³ Se perustui perustuslakikomitean mietintöön vuodelta 1917. Siihen oli kuitenkin perustuslakikomitean esityksestä poiketen lisätty valtioneuvoston päätöksenteon kohdalle seuraava – alleviivattu – maininta: »Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hallitus- ja hallintoasiat, josta ei ole tässä hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille *eikä myöskään ole uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille* taikka alemmalle viranomaiselle» (39 § 1 mom.). Hallituksen esityksessä tai valiokuntamietinnössä mainitua muutosta ei selostettu eikä siihen ole tehty muutoksia.

Koska kyse oli perustuslaista, olisi lain pikainen voimaantulo edellyttänyt 5/6 enemmistöä. Sitä ei saatu, mistä syystä laki jäi lepäämään yli vaalien. Ryhdyttiin etsimään kompromissia ja se syntyi Heikki Ritavuoren tekemän lakiesityksen perustalta.²⁴ Siinä valtioneuvostoa koskeva pykälä oli alkuperäisen (38 §) mukainen. Eduskunnan vastaus ja lopullinen 1919 vahvistettu halli-

tusmuoto sisälsivät kuitenkin edellä esitetyn – alleviivattu – lisäyksen (41 §). Tämä muotoilu aiheutti myöhempiä vaikutuksia 1930-luvulla VNRatKL:n tulkintaan.

5. VUODEN 1922 LAINSÄÄDÄNTÖ

Koska hallitusmuodon 40 §:n säännös oli yleispiirteinen, asiasta oli annettava tarkemmat säännökset lakitasolla. Vuoden 1921 valtiopäivillä hallitus antoi eduskunnalle esityksen »laiksi valtioneuvostosta sekä laiksi valtiosihteerin asettamisesta valtioneuvostoon ja esittelijän oikeudesta lopullisesti ratkaista eräitä asioita».²⁵ Lakiehdotuksessa täsmennettiin presidentin ja valtioneuvoston sekä toisaalta valtioneuvoston ja yleisistunnon välistä toimivaltaa sekä tehtiin mahdolliseksi ratkaisuvallan siirtäminen ministeriltä virkamiehelle. Tässä ei käsitellä viimeksi mainittua kysymystä.

Hallituksen esitykseen sisältynyt laki valtioneuvostosta määritteli tasavallan presidentille kuuluvaksi seuraavat asiat

1. Eduskunnalle menevät ja eduskunnalta tulevat kirjelmät;
2. Hiippakuntien, läänien ja hovioikeuspiirien alueen muuttaminen;
3. Kaupungin ja kauppalain perustaminen ja niiden erioikeudet;
4. Yleisten laitosten, virastojen ja virkojen perustaminen, muuttaminen tai lakkauttaminen;
5. Valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion yleisten laitosten käyttämisestä suoritettavien maksujen määrääminen;
6. Säätiöitten perustaminen ja niiden sääntöjen vahvistaminen; sekä
7. Arvonimiä ja kunniamerkkejä koskevat ja muut samanlaatuiset asiat.²⁶

Muissa asioissa ratkaisuvallasta kuului mainitun lakiesityksen 5 §:n mukaan valtioneuvostolle tai sen ministeriölle.

Valtioneuvoston yleisistunnolta esitettiin asioita siirrettäväksi ministeriöille, sillä Venäjistä irtautumisen jälkeen »valtioneuvoston asema on muuttunut olennaisesti toiseksi kuin mikä senaatilla oli Venäjän yhteydessä. Yleispoliittisten kysymysten hoitamista varten valtioneuvosto olisi vapautettava juoksevista asioista».²⁷

Hallituksen esitykseen liittyneessä asetuseronnoksessa valtioneuvoston ohjesäännöksi esitettiin valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi seuraavat asiat:

»Valtioneuvoston yleisessä istunnossa ovat käsiteltävät kaikki ne asiat, jotka tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvoston esityksestä, niin myös seuraavat asiat, jotka ovat valtioneuvoston lopullisesti päätettävät, nimittäin:

1. Nimitysasiat, jotka voimassaolevien säännösten mukaan kuuluvat valtioneuvostolle, sekä valitukset virkaehdotuksista niissä nimitysasioissa, jotka tasavallan presidentti ratkaisee, mikäli valitukset eivät 8 §:n mukaan kuulu korkeimman oikeuden käsiteltäviin;
 2. Virkavapauden myöntäminen hallitusmuodon 87 §:ssä mainituille virkamiehille ja heidän viransijaistensa määrääminen, milloin sitä ei ole pidätetty muulle viranomaiselle tai tässä ohjesäännössä tahi muussa asetuksessa annettu asiainomaisen ministeriön tehtäväksi;
 3. Varojen osoittaminen valtiomenojen peittämiseksi niissä tapauksissa, jotka mainitaan 39 §:n 2 momentissa;
 4. Ylimääräisten eläkkeiden ja apurahain antamista varten myönnettyjen määrärahojen jakaminen eri ministeriöille;
 5. Ylimääräisten armovuosien taikka niiden sijasta kertakaikkisen apurahan myöntäminen yliopistonopettajain, koulunopettajain, pappismiesten sekä lukkarien ja urkuriin kuolinpesille;
 6. Alempien kirkollisten hallinnollisten ja oikeudellisten alueiden jako;
 7. Alempien virastojen ja viranomaisten ohjesääntöjen antaminen;
 8. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat periaatteellista laatua olevat tai laajakantoiset kysymykset;
 9. Yleisten töiden sekä laajaperäisien hätäaputoimien järjestäminen;
 10. Pankkien, lainauslaitosten, vakuutusyhtiöiden, yksityisten rautateiden sekä muiden niihin verrattavien yritysten perustamisluvan myöntäminen;
 11. Päätökset kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleistä tarvetta varten, milloin luvan myöntäminen siihen ei ole alemman viranomaisen asiaana;
 12. Erivapaushakemukset;
 13. Kurinpitoasiat; sekä
 14. Asiat, joista valtioneuvosto 2 §:n momentin mukaisesti on päättänyt, että ne ovat ratkaistavat yleisessä istunnossa.
- 12:ssä kohdassa mainitut asiat on käsiteltävät oikeusministerin läsnäollessa.»²⁸

»Asiat, joita ei ole mainittu 1 §:ssä, olisi ratkaistava lopullisesti ao. ministeriössä» (2 §).

Perustuslakivaliokunta teki hallituksen esitykseen joukon varsin merkittäviä sekä teknisiä että sisällöllisiä muutoksia.²⁹ Ensinnäkin valiokunta muutti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ratkaisuvallan välistä suhdetta. Valiokunta korosti, että lakiesityksen 1 § lisää tasavallan presidentin ratkaisuvallan asioita, mitä hallitusmuodossa tai muussa laissa oli siihen mennessä säädetty presidentille. Siitä syystä mainitun pykälän ensimmäinen momentti

esitettiin kirjoitettavaksi seuraavasti. »Paitsi niitä asioita, jotka hallitusmuodossa tai muussa laissa on pidätetty tasavallan presidentille, kuuluvat presidentin lopullisesti käsiteltäviin myös seuraavat asiat: . . .» Valiokunta poisti hallituksen esitykseen sisältyneestä luettelosta 2. ja 4. kohdat, sillä niiden toettiin kuuluvan jo lain mukaan presidentille.³⁰

Valtioneuvoston ja ministeriöiden välisen ratkaisuvallan järjestämistä koskevat säännökset valiokunta halusi sisällyttää uudelleen kirjoittamaansa lakiin asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Valiokunta korosti HM:n 41 §:ään sisältyvää periaatetta valtioneuvoston asemasta hallitus- ja hallintoasioiden ratkaisussa. Näin ollen perustuslakivaliokunnan ehdottamassa muodossa VNRatkL 2 §:n 2 momentti kuuluisi seuraavasti:

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

VNRatkL:n 2 §:n 3. momenttiin olisi sisällytettävä rajoitus siitä, mitä asioita ei voitaisi siirtää ministeriöille: »Ministeriön ratkaistavaksi älköön kuitenkaan asetuksella siirrettäkö nimitysasioita, jotka kuuluvat valtioneuvostolle, älköönkä valituksia virkaehdotuksesta niissä nimitysasioissa, jotka tasavallan presidentti tai valtioneuvosto ratkaisee, älköön myöskään valituksia niistä keskusvirastojen ja lääninhallitusten virkanimityksistä, joista valittaminen lain tai asetuksen mukaan on sallittua.»

VNRatkL:in 3 §:n 1 momentti täsmensi sitä, mitkä asiat ratkaistaan ministeriössä. »Ministeriössä lopullisesti ratkaistavia ovat hallitus- ja hallintoasiat, jotka lailla tai asetuksella niiden ratkaistavaksi uskotaan taikka joita ei valtioneuvoston ohjesäännössä ole pidätetty valtioneuvoston yleisessä istunnossa käsiteltäväksi.»

Edellisten säännösten perusteella voidaan nähdä, että valiokunta korosti voimakkaasti yleisistunnon merkitystä. Toisaalta se halusi sisällyttää VNRatkL:iin luettelon tietyistä kysymyksistä, joita ei voitaisi siirtää ministeriölle (2 § 3 mom.). Kuitenkin se samalla halusi, että valtioneuvoston ohjesäännössä olisi lueteltava ne asiat, jotka pidätetään yleisistunnolla.

Suuri valiokunta muutti VNRatkL:n 2 §:n 2 mom. seuraavaan muotoon:

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

VNRatkL:n 3 §:n 1 momentista suuri valiokunta poisti seuraavan kohdan »taikka joita ei valtioneuvoston ohjesäännössä ole pidätetty valtioneuvoston yleisessä istunnossa käsiteltäviin».³¹

Eduskunnan vastaus oli suuren valiokunnan mietinnön mukainen.³²

Lakiesityksen eduskuntakäsittely oli vilkas, mutta yleisistunnon ja ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon keskusteluissa ei puututtu ollenkaan.³³

Ministerivaliokunnat

Hallituksen esityksessä tai valiokunnan mietinnössä ei käsitelty ministerivaliokuntia. Hallituksen esityksen liitteeksi sisällytyneeseen valtioneuvoston ohjesääntöluonnokseen sisältyi eräitä säännöksiä valiokunnasta. 38 §:ssä säädettiin, että »jos asian laatu sitä vaatii, voidaan asian valmistelua varten asettaa valiokunta, jonka jäsenet pääministeri määrää».

39 §:ään sisältyi määräys raha-asiaivaliokunnasta. Asiallisesti pykälään sisältyi samoja piirteitä kuin 1917 annetun senaatin ohjesäännön 21 §:ään.

Valiokunnan kokoonpano oli tarkoitus säilyttää samanlaisena. Toisen jäsenen määrääminen on ohjesääntöluonnoksessa annettu pääministerille (39 §). Valiokunnan tehtävä oli määrätty seuraavasti:

»Kun on kysymys tulo- ja menoarvioon otetun määrärahan ylittämisestä, milloin se on menoarviossa myönnetyksi osoitettu, tahi jos meno, jonka joku ministeriö harkitsee tarpeelliseksi, ei voida suorittaa ministeriön käytettävissä olevista määrärahoista, on asia ennenkuin se esitellään valtioneuvostossa, valmistavasti käsiteltävä raha-asiaivaliokunnassa, jonka tulee, jos ehdotus hyväksytään, samalla osoittaa mistä määrärahasta menot on suoritettava.

Sitäpaitsi käsittelee raha-asiaivaliokunta valmistavasti asiat, jotka koskevat määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioehdotukseen.»³⁴

Valiokunta oli tarkoitettu käsittelemään valmistavasti *yleisistunnossa* ratkaistavia asioita. Vuoden 1917 ohjesäännössä valiokunta oli käsitellyt valmistavasti toimituskuntien ratkaisemia asioita.

Ohjesääntöluonnokseen sisällytettiin säännös uudesta ulkoasiaivaliokunnasta. »Tärkeimpien ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvien asiain valmistelua varten on valtioneuvostossa ulkoasiaivaliokunta, johon, paitsi pääministeriä ja ulkoasiainministeriä kuuluu kolme jäsentä, jotka pääministeri määrää».

Raha-asiain- ja ulkoasiaivaliokunnissa edellytettiin pidettäväksi päätösluettelo, toisin kuin yleisistunnossa, jossa olisi pidettävä pöytäkirjaa.³⁵

Ohjesääntöluonnoksessa esitettiin luovuttavaksi varsinaisista jaosto-istunnoista. Vuoden 1917 ohjesäännössä jaostoistunnolle oli annettu ratkaisovaltaa hallinnollisissa valitusasioissa ja asioissa, jotka oli laissa määrätty talousosaston ratkaistavaksi.³⁶

Valtioneuvoston ohjesääntö, joka annettiin VNRatKL:in vahvistamisen jälkeen samana päivänä, määritteli 1 §:ssä asiat, jotka on ratkaistava valtioneuvoston yleisistunnossa. Luettelo sisälsi 15 kohtaa.³⁷ Asiaa koskevan lakiesityksen liitteenä olevaa ohjesääntöluonnoksen vastaava luettelo – joka edellä esiteltiin – oli asiallisesti yhdenmukainen tämän vahvistetun luettelon kanssa. Sen viimeinen kohta poikkesi kuitenkin vahvistetusta ohjesäännöstä. Yleisistunnossa määrättiin käsiteltäviksi »asiat, joista valtioneuvosto on päättänyt, että ne ovat ratkaistava yleisessä istunnossa» (VNOS 80/22, 1 § 1 mom. 15. kohta). Hallitus oli alunperin tarkoittanut, että jos ministeri katsoo, että joku hänen päätösvaltaansa kuuluva asia on niin laajakantoinen, tai periaatteellisesti tärkeä, ettei hänen yksin tulisi sitä ratkaista, alistettakoon valtioneuvoston päätettäväksi, onko asia yleisessä istunnossa ratkaistava.³⁸

Valiokuntia koskevat VNOS:n säännökset (38, 39, 40 §) olivat täysin yhdenmukaiset alkuperäisen, edellä käsitellyyn luonnokseen sisältyvien säännösten kanssa.

Hallituksen esitykseen eduskunnassa tehdyillä muutoksilla ei ollut asiallista merkitystä valtioneuvoston ohjesäännölle. Tutkimuksessa on kuitenkin jälkeen päin, erityisesti 1920-luvulla, korostettu VNRatKL:n periaatteellista merkitystä HM:n 40 ja 41 §:n asialliselle muuttamiselle.³⁹

6. TUTKIJOIDEN KESKUSTELU

Ensimmäisen kerran hallitusmuodon ja valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön tulkintaan otti kantaa Rafael *Erich* 1925 Suomen valtio-oikeus -nimisessä oppikirjassaan. Hän totesi, että sääntönä on oleva kolleginen käsittely eikä ns. »ministerihallitus»⁴⁰

»Ministerihallitus eli sellainen järjestelmä, että ensisijaisesti asianomainen ministeri yksin päättää hänen toimialaansa kuuluvista asioista ja yksin päätöksestä vastaa, tässä kohdin on meillä kuitenkin tapahtunut jonkinlainen lainsäädännöllinen epäjohtonmukaisuus, kun näet ohjesäännön 1 §:n viidessätoista eri kohdassa luettelee ne asiat, jotka ovat valtioneuvostossa lopullisesti päätettävät, sekä 2 §:ssä määrää asiat, joita 1 §:ssä ei ole mainittu, ratkaistaviksi asianomaisessa ministeriössä. Tämä sanamuoto viittaa siihen, että yksityisen ministeriön toimivalta tällöin olisi ensisijainen, t.s. että oletamus eli presumpsioni epä tietoisissa tapauksissa muodollisesti olisi eri ministeriöitten toimivallan puolesta, mikä ei ole sopusoinnussa edellä mainittujen lainsäädännösten kanssa, joilla tietenkin on ratkaiseva merkitys. Mainittu muodottomuus johtuu yksistään tarkoituksenmukaisuussyistä, koska on ollut helpompi luetella ne tärkeät asiat, jotka valtioneuvoston

yleisessä istunnossa ratkaistaan, kuin mainita kaikki ne verrattain vähämerkitykselliset asiat, jotka ministeriöissä päätetään. Edellyttäen että tuo luettelo osoittautuu riittävän täydelliseksi, ei käytännössä synny haittoja, vallankin kun laki sallii valtioneuvoston, asianomaisen ministerin aloitteesta, ottaa yleisessä istunnossa ratkaistavaksi sellaisen, laajakantoisen tai periaatteellisesti tärkeän asian, joka muuten olisi ministeriössä ratkaistava.»

Muita puheenvuoroja asiasta ei käytetty ennen vuosikymmenen loppuvuusia.

7. PÄÄTÖSVALLAN JÄRJESTELYN MUUTOSYRITYS 1928–29

7.1. Hyvösen mietintö

Valtioneuvosto antoi 16.2.1928 J.T. Hyvöselle tehtäväksi suunnitelman laatimisen siitä, miten hallinnollisten virastojen suhde niitä käyttävään yleisöön olisi käytännöllisimmin järjestettävä. Lisäksi Hyvösen tuli selvittää virastojen toiminnan tehostamista. Hyvönen käsitteli myös asioiden siirtämistä yleisistunnolta ministeriöille. Mietintö valmistui »kesäkuulla 1928».⁴¹

Hyvönen tulkitsi HM:n, VNRatKL:n ja VNOS:n asiaa koskevia pykäläiä ja totesi, että »tämän asetuksen (=VNOS, huom. S.T.) mukaan siis asiain ratkaisu ministeriössä on oikeastaan katsottava säännöksi ja niiden käsittely ja ratkaisu valtioneuvoston yleisessä istunnossa ohjesäännön 18 §:ssä mainittuihin asioihin rajoittuvaksi poikkeukseksi. Käytäntö valtioneuvostossa ja ministeriöissä myöskin on näyttänyt kääntyvän tähän, käsitteäkseni terveeseen, kollegiossa käsiteltävään asiain lukumäärää rajoittuvaan suuntaan».⁴²

Hyvösen mukaan ministeriöt hoitavat runsaasti näiden lisäksi asioita, jotka olisi käsiteltävä ministeriöissä, sillä ministeriö ei näihin voi paneutua, mistä aiheutuu hallinnon turhaa käsittelyä. Se, että lainsäädännössä määrätään asia käsiteltäväksi »valtioneuvostossa», Hyvösen mukaan ei velvoita välttämättä asianomaista ministeriä esittelemään asiaa yleisessä istunnossa.⁴³

Hyvönen esitti, että »olisi siis sellaisiin tärkeisiin asioihin nähden, jotka lain tai asetusten mukaan eivät välttämättä kuulu valtioneuvoston ratkaistaviin yleisessä istunnossa, otettava periaatteeksi, että asianomainen ministeri, lähinnä pääministerin ja sikäli kuin koskee varojen käyttöä, valtiovarainministerin kanssa sekä neuvottelujen tuloksen mukaan tekisi sitten asiasta lopullisen ratkaisunsa ministeriössä, asiaa mahdollisesti yleisessä istunnossa esittelemättä».⁴⁴ Ministerin hallinnonalan järkevän hoidon takia Hyvönen esitti yleisistunnon keventämistä. Siitä, miten asiat on käsiteltävä yleisistunnossa Hyvönen ei halunnut säätää tarkemmin ohjesäännössä, vaan halusi jättää

ministeriöille asiassa harkintavallan.

»Olisi siis harkittava, eikö vähäisten asiain esittelyä, sikäli kuin se yleisessä istunnossa on tarpeellista, voitaisi keskittää harvemmille esittelijöille, silloin kun useampien esittelijäin läsnäolo suinkin voidaan välttää ja yleisessä istunnossa käsiteltävin asiain nykyään runsaaseen lukumäärään olisi koetettava saada vähennystä siten, että yleisessä istunnossa päätettäväksi jätettäisiin vain tärkeimmät asiat ja luonteensa mukaan myöskin sellaiset asiat, jotka koskevat useampien ministeriöiden toimintoja, sekä että suuri osa yleisessä istunnossa nykyään käsitellyistä asioista lopullisesti ratkais-taisiin – mahdollisesti ministeriön vapaamuotoisen neuvottelun jälkeen – asianomaisessa ministeriössä». ⁴⁵

S.R. Björkstenin väitöskirja vuodelta 1929, Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt, käsittelee valtioneuvoston ja ministeriöiden välisen tehtävä-ajon kysymystä perusteellisesti. Björkstenin esityksen lähtökohtana on vahva historiallisen taustan esittely. ⁴⁶ Hän tulkitsee säännöksiä ja niiden merkitystä. Erityisesti hän tällöin korostaa vuoden 1917 senaatin ohjesääntöä, jonka hän sanoo muuttaneen siihen astisen käytännön yleisistunnon ja toimittuskuntien ratkaisuvallan osalta. ⁴⁷

Björksten painottaa ministeriöiden aseman voimistamista. Vuosina 1921–26 toimineen virastokomitean esitykset hän tulkitsee siirtymiseksi keskusvirastojärjestelmästä ministerihallintojärjestelmään. ⁴⁸ Ministeriöiden tehtävät hän määritteli seuraavasti: Niiden oli valmistettava asiat, jotka on käsiteltävä valtioneuvostossa (HM 44:1 §). Niiden on pantava toimeen lait, asetukset ja valtioneuvoston päätökset (HM 44:2 §). Niiden on pidettävä silmällä hallintoa omalla hallinnonalallaan (HM 44:2 §) ja ryhdyttävä toimenpiteisiin (VNOS 5 §). Lisäksi ne ratkaisevat itsenäisesti asioita. ⁴⁹

HM:n yleisistunnon ensisijaisuutta painottavaan 40 §:ään sisältyvän ohjauksen Björksten korosti lieventyneen VNRatL:n 3:1 §:n kautta. Siinä tehdään mahdolliseksi asioiden siirto yleisistunnon ministeriölle ratkaistavaksi lain ja asetuksen perusteella. Vuoden 1922 lainsäädännön hän näki antavan ministeriölle lain ja asetuksen kautta yleisen toimivallan ratkaista valtioneuvostolle kuuluvia hallitus- ja hallintoasioita. Poikkeuksena olisivat nimitysasiat, joita ei voida asetuksella siirtää ministeriölle. Myöskään oikeudenkäytön alaan kuuluvia asioita ei voida siirtää ministeriölle. ⁵⁰

Björkstenin mukaan tarkoitus ei ole ollut, että HM tekisi vallankumouksen valtioneuvoston toimintaan, mistä syystä ennen hallitusmuodon antamista ministeriölle tehtäviä määrittelevät säännökset olivat edelleen voimassa. ⁵¹

Tulkittessaan HM:n ja VNRatL:n kannanottoja yleisistunnon ja ministeriöissä ratkaistavien asioiden suhteesta Björksten toteaa, ettei VNRatL

2:1 § muuttanut HM 40 ja 41 §:iä.^{5 2} Asettamaansa kysymykseen sallivatko mainitut pykälät tulkinnan, että ministeriöillä on lain tai asetuksen perusteella yleinen toimivalta ratkaista asioita, Björksten ei pitänyt mahdollisena antaa täysin kieltävää ja myöntävää vastausta. Sitä vastoin hän esitti tulkinnan, että ministeriöllä on yleinen toimivalta ratkaista asioita sillä edellytyksellä, että valtioneuvoston yleisistunnolta ei poisteta toimivaltaa, silloin kun se niin haluaa, pidättää itselleen ratkaisuoikeuden asiassa.^{5 3}

VNOS:n 1 §:n 15. kohdan, jossa säädetään, että »ne asiat, joista valtioneuvosto on päättänyt, että ne on ratkaistava yleisessä istunnossa» sellaista tulkintaa Björksten piti HM:n mukaisena, että lain tai asetuksen perusteella ministeriölle määrätty asia ratkaistaan yleisistunnossa. Ministerin ratkaisultaan kuuluva asia on samalla ratkaistavissa yleisessä istunnossa, vaikka tässä hän näki tiettyjä poikkeuksia.^{5 4}

Ministeriöiden yleistä asemaa painottavaa linjaa Björksten tuki myös kannanotossaan kysymykseen, mitä tarkoittaa joissakin säädöksessä oleva kohta, että valtioneuvosto ratkaisee asian. Björkstenin mukaan, ellei nimenomaan jostakin asiasta mainita, että yleisistunto ratkaisee asian, voidaan ratkaisuvallan nähdä kuuluvan ministeriölle. Vaikka HM:n ja VNRatkL:n mukaan valtioneuvoston ei tarvisisikaan tehdä yleistä delegointipäätöstä, käytäntö oli kulkenut siihen, että valtioneuvosto tekee delegointipäätöksiä. (Valtioneuvosto on tänään tekemällään päätöksellä valtuuttanut sosiaaliministeriön ratkaisemaan . . .).^{5 5}

Björksten näki, että Suomessa tosiasiallisesti vallitsi ministerihallinto. Tämän hän perusteli sillä, että HM ja VNRatkL eivät määrää, eivätkä kiellä, mutta sallivat sen.^{5 6} Ministerihallinto perustuu VNOS:n ja kaikkien niiden lakien ja asetusten säännöksiin, joissa ministeriö valtuutetaan ratkaisemaan asioita. Ministerihallinnon hän tulkitsi olevan Suomessa luonteeltaan lähinnä hallinnollista ja jossain määrin poliittista.

7.2. Valtioneuvoston kanslian esitys

Hallintokäytäntö oli asettanut muutospaineita valtioneuvoston päätöksenteon uudistamiselle. Tästä antoi viitteitä myös edellä esitelty tutkijakeskustelu. Asian käsittely kuului valtioneuvoston kanslialle, joka ryhtyi 1920-luvun lopulla valmistelemaan lainsäädännön muutosta. Valtioneuvoston kanslia pyysi 29.9.1928 ministeriöiden lausuntoa valmistelemaansa VNRatkL:n ja VNOS:n muutosesitystä.^{5 7} Säädöksiin oli esitetty useita muutoksia myös yleisistunnon ja ministeriöiden toimivaltaa koskeviin pykäliin. Lausuntopyyntö oli laadittu hallituksen esityksen muotoon.

VNRatkL:n muutosesityksen perusteluissa käsitellään sekaannusta, joka vuoden 1922 VNRatkL:n ja HM:n 41 §:n välille oli kirjallisuudessa nähty syntyneen. Erityisesti viitattiin siihen, että VNRatkL:n oli tulkintakirjallisuudessa nähty tehneen asian ratkaisun ministeriössä ensisijaiseksi ja asioiden ratkaisun yleisistunnossa poikkeustapaukseksi. Tämä tulkinta lakiesitysluonnoksen perusteluissa korjattiin. »VNOS:n kirjoittamistavan perustana ovat vain tarkoituksenmukaisuussyyt, joilla on helpompi luetella yleisistunnon asiat kuin päinvastoin». ^{5 8}

»Sääntönä asiain ratkaisemisessa valtioneuvostossa on näin ollen pidettävä niiden kollegista käsittelyä eli niiden ratkaisua valtioneuvoston yleisistunnossa.» Vaikka ministeriöissä voidaan ratkaista huomattavasti asioita, pyrki esitys helpottamaan edelleen yleisistunnon »työtaakkaa».

VNRatkL:n 1 §:ään tasavallan presidentin ratkaisuvaltaan kuuluviin asioihin esitettiin lisättäväksi, että presidentin tulee »määrätä valtioneuvoston esityksestä, kenelle tai keille valtioneuvoston esittelijöille annetaan valtuutus ratkaista asioita omalla vastuullaan».

VNRatkL:n 2 §:ään esitettiin myös muutoksia. 1 momentti olisi kuulunut:

»Asetuksella määrätään, mitkä hallitus- ja hallintoasiat ovat valtioneuvoston ratkaistavat ja mitkä uskotaan valtioneuvoston vallalla ministeriön lopullisesti ratkaistavaksi».

2 §:n 2 momentti olisi muutettu seuraavaan muotoon:

»Ministeriön ratkaistavaksi älköön kuitenkaan siirrettävä asioita, jotka HM:ssa tai muussa perustuslaissa ovat valtioneuvostolle uskotut samoin kuin valtioneuvostolle kuuluvia nimitysasioita, älköön valituksia virkaehtotuksista niissä nimitysasioissa, jotka tasavallan presidentti tai valtioneuvosto ratkaisee, älköön myöskään valituksia niistä keskusvirastoja ja lääninhallituksen virkanimityksistä, joista valittaminen asetuksen mukaan on sallittu, asetuksella säädetyistä kelpoisuusehdotuksista kun kysymys on yliopistossa tai teknillisessä korkeakoulussa suoritettavaa tai siihen verrattavaa tutkintoa edellyttävästä pätevyysvaatimuksesta».

Lakiesitysluonnoksen liitteenä oli VNOS-luonnos. Lakiesityksen yleisen hengen mukaisesti yleisistunnon toimivaltaa esitettiin supistettavaksi useissa kohdin. Voimassa olleen 1 §:n luetteloon niistä asioista, jotka oli käsiteltävä yleisistunnossa, esitettiin tehtäväksi rajoituksia kohtiin 3, 8, 11, 13, 14 ja 15.

VNOS-luonnokseen oli tehty merkittävä lisäys, joka olisi muuttanut valtioneuvoston käsittelyjärjestystä oleellisesti. Uusi 42 § olisi kuulunut seuraavasti: »Niistä asioista, jotka tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvostossa, ovat ennen tasavallan presidentille tapahtuvaa esittelyä pidettävä valtioneuvoston

yleisistunnossa virallisesti käsiteltävä ainoastaan sellaiset asiat, joista valtioneuvoston on lain mukaan tehtävä esitys tasavallan presidentille.»

Ministerivaliokunnat

Ministeriöissä käsiteltäviin kysymyksiin esitettiin lisättäväksi uusi kohta (VNOS 17 §). Ministeriön olisi käsiteltävä

»arviomäärärahojen ylittämistä, jos meno on lakiin tai asetukseen perustuva tai sen käyttö tapahtuu valtioneuvoston hyväksymien ohjeiden mukaan. Muissa tapauksissa sekä kun ylitys nousee yli 5 prosentin menoarvion osoittamasta määrästä tai on korkeintaan 20 000 markkaa, on asia valmistavasti esiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa».

Vastaavanlainen säännös sisällytettiin raha-asiainvaliokuntaa koskevaan VNOS:n 39 §:ään (uusi 37 §). Tähän otettiin uusi momentti: »Ellei valiokunta hyväksy ministeriön ehdotusta, saa valiokunta määrätä, että asia on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa».

7.3. Lausunnot

Esityksestä pyydettiin lausunnot ministeriöiltä. Oikeusministeriö huomautti, että 1 §:n 16. kohta olisi muodostettava niin, että se ei antaisi aihetta ohjesäännön 2 §:n 2. momentin vastaiseen tulkintaan, että valtioneuvosto vastoin asianomaisen ministerin tahtoakin voisi pidättää ratkaistavakseen jonkin erityisesti lain tai asetuksen mukaan ministerin ratkaisovaltaan kuuluvia asioita. Oikeusministeriö huomautti myös siitä, että raha-asiainvaliokunta itse asiassa ratkaisisi ministeriön päätösvaltaan kuuluvan asian (joko itse suoraan tai siirtämällä sen yleisistunnolle), jolloin tämä säännös myös on ristiriidassa 2 §:n 2. momentin kanssa. Sen mukaan ministeri voi alistaa viraston ratkaistavissa olevan asian valtioneuvoston ratkaistavaksi.⁵⁹

Sisäasiainministeriö huomautti, että VNOS:n 1 §:n luettelo oli epätäydellinen. Vuoden 1922 jälkeen on annettu lakeja ja asetuksia, joissa ratkaisuvalltaa on annettu valtioneuvostolle. Osa näistä olisi ratkaistava yleisistunnossa.⁶⁰

Myös opetusministeriön lausunnossa arvosteltiin sitä, että ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia oltiin siirtämässä yleisistunnolle ja raha-asiainvaliokunnan valmistavaan käsittelyyn.⁶¹ Kulkulaitosten- ja yleisten töiden ministeriö totesi puolestaan raha-asiainvaliokunnan valmistavasta käsittelystä, että »ellei raha-asiainvaliokunta hyväksy ministeriön ehdotusta, on ministeriöllä,

jos sen mielestä asia olisi ratkaistava toisin kuin raha-asiainvaliokunta on ehdottanut, oikeus esitellä asia valtioneuvoston istunnossa.⁶² Samanlainen kanta oli kauppa- ja teollisuusministeriöllä, joka esitti koko momentin poistamista.⁶³

Sosiaaliministeriö kiinnitti huomion siihen periaatteelliseen muutokseen, joka valtioneuvostossa on tapahtunut. Vuoden 1922 ohjesäännön ministeriö totesi rakentuvan »vielä vanhalle venäläisaikaiselle toimituskuntajärjestelylle, jolloin ministeriöiden tehtävänä ei ollut varsinainen hallinto, vaan eräitten tärkeimpien hallinnollisten kysymysten ratkaisu tai esittely edelleen valtioneuvostolle. Tällöin olisi asiain käsittelyssä pääpaino valtioneuvostolla ja toimituskuntien tehtävänä pääasiallisesti vain asioiden valmistelu ja toimituskirjojen antaminen valtioneuvoston päätöksien nojalla. Nykyään on kuudesta ministeriöstä annettu erilaiset asetukset, joiden nojalla ministeriöt ovat jaetut osastoihin lähinnä siitä syystä, että ministeriöille on siirtynyt varsinaisia hallintotehtäviä, jolloin tavallisesti vastaava keskusvirasto on siirtynyt ministeriön yhteyteen.»⁶⁴

Sosiaaliministeriön käsityksen mukaan arviomäärärahan ylitys olisi oltava 10 % ja korkeintaan 50 000 markkaa.

Valtioneuvoston kanslia jatkoi uudistusta lausuntojen perusteella. Se pyysi 21.1.1929 lausunnon ministeriöiltä vain VNOS:n 1 §:stä. Tarkoitus oli, että toteutettaisiin ainoastaan yleisistunnolta ministeriöille delegointia merkitsevä muutos.⁶⁵

Myös kansliapäällikkökokous oli käsitellyt uudistusta ja ennen kuin siitä pyydettiin lausunnot ministeriöiltä. Kansliapäällikkökokous asetti 26.4.1928 A. Ahon, Yrjö Loimarannan ja A.E. Rautavaaran käsittelemään asetusluonnosta. Nämä tarkistivat esityksen ja antoivat lausuntonsa 21.5.1929 vain 1 ja 2 §:stä, sillä muu uudistus olisi heidän mukaansa lykättävä siihen kunnes virastolautakunta tekisi asiasta esityksen.⁶⁶

Asia oli esillä valtioneuvostossa 7.2.1929. Tällöin asia jäi edelleen auki. Uudistus ei edennyt vielääkään, sillä ministeriöillä oli ollut esityksestä useita huomautuksia. Luonnoksen saama vastaanotto oli ollut ristiriitainen.

7.4. Lainvalmistelukunnan ehdotus

Ministeriöiden huomautusten taustalla oli se, että asetustasoisella säännöksellä ei nähty mahdolliseksi siirtää yleisistunnon ratkaisuvaltaan kuuluvaa asiaa ministeriön ratkaistavaksi. Tästä syystä valtioneuvosto oli 14.8.1929 antanut oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle valmisteltavaksi hallituksen esityksen sellaiseksi VNRatKL:n muutoksiksi, jotka käytäntö oli osoittanut tarpeel-

lisiksi valtioneuvoston vapauttamiseksi käsittelemästä sellaisia asioita, jotka laatunsa puolesta paremmin soveltuvat ministeriöiden ratkaistavaksi. Oikeusministeriö antoi asian III jaoston tehtäväksi 19.8.1928. Ehdotuksen valmistelivat jaoston jäsenet K.J. *Stählberg* ja Y.W. *Puhakka*.⁶⁷

Stählberg ja Puhakka olivat myös sitä mieltä, että koko VNOS:n uudistus olisi toteutettava vasta sitten kun virastolautakunta oli suorittanut tehtävänsä. Edellä käsiteltyä VNOS:n uudistusta olisi lykättävä.⁶⁸

Lainvalmistelukunnan mietintö sisälsi hallituksen esityksen VNRatkL:n 1 ja 2 §:n sekä VNOS:n 1 ja 39 §:n muutoksista. Lainvalmistelukunta totesi HM:n asiaa koskevana lähtökohtana olevan sen, että valtioneuvoston yleisellä istunnolla on hallituksen ja hallinnon alalla yleinen pätevyys, jota kuitenkin rajoittaa presidentille pidätetty valta ratkaista erikseen pidätettyjä asioita ja toisaalta se, että erinäiset asiat on uskottu ministerille tai alemmalle viranomaiselle.⁶⁹

Koska HM:n 40 §:n 1 momentti ei tee eroa sen suhteen, kuuluuko asia valtioneuvostolle perustuslain, lain tai asetuksen nojalla, LVK näki, että mikä tahansa asia voitiin siirtää yleisistunnolta asetuksella ministerin ratkaistavaksi ellei HM:n 41 §:n 1 momenttiin sisältyvistä sanoista »ministeriön päällikkönä olevalle ministerille» olisi aiheuttanut epäselvyyttä. LVK tulkitsi, että mainitut sanat voitaisiin käsittää tarkoittavan asioita, jotka perustuslaissa tai muissa laissa on osoitettu ministeriöissä ratkaistavaksi vastakohtana yleisistunnolle, mikäli niitä ei ole asetuksella uskottu ministerin päätettäväksi. Yleinen tulkinta oli kehittynyt sellaiseksi, että asetuksella ei voitu siirtää ministeriön ratkaistavaksi asioita, jotka perustuslain tai muun lain mukaan kuuluvat valtioneuvostolle.⁷⁰

Edellisen perusteella LVK esitti, että vähäiset asiat voitaisiin siirtää asetuksella ministeriöille tekemällä VNRatkL:n sen 2 §:ään sen 2 momenttiin tätä tarkoittava muutos. Toinen momentti olisi kuulunut seuraavasti:

Valtioneuvostolle kuuluvia hallitus- ja hallintoasioita voidaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistavaksi. Siten älköön kuitenkaan ministeriölle uskottako hallinnollisen, oikeudellisen ja kirkollisen jaoituksen muuttamista koskevia asioita, ei nimitysasioita eikä valituksia virkaehdotuksista niissä nimitysasioissa, jotka tasavallan presidentti tai valtioneuvosto ratkaisee, ei myöskään valituksia niistä keskusvirastojen ja lääninhallitusten virkanimityksistä, joista valittaminen on sallittu, eikä erivapauden myöntämistä asetuksella säädetyistä, yliopistossa tai teknillisessä korkeakoulussa suoritettavaa tai siihen verrattavaa tutkintoa edellyttävistä kelpoisuusehdoista valtion virkaan tai toimeen.⁷¹

2 §:ään esitettiin lisättäväksi 3 momentti, joka käytännössä esti mainittu-

jen ministeriöille siirrettyjen asioiden siirtämisen virkamiehen ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 1 §:ään esitettiin tehtäväksi seuraavat muutokset. Aiempi 1 §:n 4. kohta esitettiin täsmennettäväksi seuraavasti: »Asiat, jotka koskevat tulo- ja menoarvioon otettujen määrärahain ylittämistä, mikäli se on menoarviosta myönnetyksi osoitettu *eikä ylittäminen perustu lakiin tai asetukseen* tahi . . . (kursivoitu on oleellinen sisällöllinen muutos. Huom. S.T.). VNOS 1 §:n 13. kohtaan lisättiin erivapaushakemusten kohdalle seuraava rajoitus: »ei kuitenkaan sellaisia asetuksella säädettyjä kelpoisuusehtoja koskevat asiat, jotka eivät edellytä yliopistossa tai teknillisessä korkeakoulussa tarvittavaa tai siihen verrattavaa tutkintoa. 15 kohtaan lisättiin »asiat, jotka ovat ministeriöstä yleiseen istuntoon uskottavat». Lisäksi listaa täydennettiin uudella 16. kohdalla »Uuden lain tai asetuksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei uskota ministeriön ratkaistavaksi».

Raha-asiainvaliokunta

Raha-asiainvaliokunnan tehtäväkenttä esitettiin laajennettavaksi hyvin oleellisella lisäyksellä: »Niinikään on raha-asiainvaliokunnan valmistavasti käsiteltävä sellainenkin asia, jonka ministeriö ratkaisee. Valiokunta voi silloin päättää, että asia on alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi». (39 § 3 mom.). Siihen saakka raha-asiainvaliokunta oli käsitellyt valmistavasti vain yleisistunnossa ratkaistavia asioita.

7.5. Uusi lainsäädäntö

Hallitus antoi asiaa koskevan esityksen⁷² eduskunnalle 7.11.1930 näiltä osin LVK:n esityksen mukaisena ja presidentti vahvisti lain muutoksen eduskunnan hyväksytyä sen muuttamattomana.⁷³ Samana päivänä muutettiin myös VNOS:n 1 ja 39 §:iä.⁷⁴ Näitä pykäläiä myös LVK oli esittänyt muutettavaksi, mutta tämä esitys ei toteutunut kuitenkaan alkuperäisessä muodossaan, vaan siihen tehtiin useita muutoksia. Ensinnäkin vahvistetussa VNOS:n 1 §:ssä valtioneuvoston oli käsiteltävä aiemmin määriteltyjen asioiden lisäksi

- yli kolmen kuukautta pitemmät virkavapaudet kohdassa 3 luetteluille virkamiehille
- apteekkioikeuksien myöntäminen ja lääketaksan vahvistaminen (kohta 5)
- setelien, metallirahojen ja postimerkkien yleisluodon vahvistaminen (kohta 10)

- vapaakirjeoikeuden ja postirahavapauden myöntäminen (kohta 11)
- valtion toimesta rakennettujen teiden sekä kunnan- ja kyläteiden julistamista maanteiksi, maanteiden ottamista valtion välittömään hoitoon sekä maanteiden lakkauttamista koskevat asiat (kohta 12)
- päätökset kiinteän omaisuuden pakkolunastusta varten . . . ja milloin valtion menoarviossa ei ole erikoisesti osoitettu varoja määrätyn kiinteistön pakkolunastusta varten tai milloin maan luovutuksesta ja korvauksesta ei ole asianomaisten oikeudenomistajain kanssa sovittu (kursiivi lisätty – S.T.)
- erivapaushakemukset, ei kuitenkaan sellaisia esityksillä säädettyjä kelpoisuusehtoja koskevat, jotka eivät edellytä yliopistossa tai teknillisessä korkeakoulussa suoritettua tai siihen verrattavaa tutkintoa (kohta 14)
- valtioneuvoston viranhaltijoita koskevat kurinpitoasiat (kohta 15)
- uuden lain tai asetuksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei uskota ministeriön ratkaistavaksi (kohta 17).

Aiemmin yleisistunnolle ratkaistavaksi kuuluneista asioista poistettiin seuraavat:

- ylimääräisten armovuosien taikka niiden sijasta kertakaikkisen apurahan myöntäminen yliopistonopettajain, koulunopettajain, pappismiesten sekä lukkarien ja urkuriin kuolinpesille (kohta 6)
- yleisten töiden ja laajaperäisten hätäaputöiden järjestäminen (kohta 10)

Muutoksista kohdat 14 ja 17 olivat LVK:n esittämiä. LVK:n esityksen merkitys jäi tältä osin hyvin vähäiseksi. Laajakantoiseksi osoittautui uusi kohta 17, sillä se merkitsi valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisemien asioiden jatkuvaa lisäystä. Uudistuksen lopputulos oli kaikesta delegoinnista huolimatta tosiasiaa päinvastainen.

Raha-asiainvaliokunta

Lainvalmistelukunta oli esittänyt, että yleisistunnon oli tehtävä päätös määrärahojen ylittämistä koskevista asioista, milloin se on menoarvion mukaan sallittu. Sen oli myös ratkaistava varojen myöntämisestä jonkun ministeriön tarpeelliseksi katsomaan menoon koskevat asiat. Tätä ennen asiat oli käsiteltävä valmistavasti raha-asiainvaliokunnassa.⁷⁵ Siihen astista käytäntöä oli tarkoitus selvittää lakiteknisesti. Vahvistetussa VNOS:ssä päätösvalta näissä asioissa siirrettiin ministeriölle⁷⁶ mutta sitä ennen asia oli käsiteltävä valmistavasti raha-asiainvaliokunnassa.

»Asiat, jotka koskevat tulo- ja menoarvioon otettujen määrärahojen ylittämistä, milloin se on menoarvion mukaan sallittu eikä ylittäminen perustu lakiin tai asetukseen, sekä varojen myöntämistä jonkun ministeriön tarpeelliseksi harkitsemaan menoon, jota ei voida suorittaa ministeriön käsitettävänä olevista määrärahoista, ovat ennenkuin ne ministeriössä ratkaistaan, valmistavasti käsiteltävä raha-asiaivaliokunnassa, jonka tulee, jos ehdotus hyväksytään samalla osoittaa mistä määrärahasta meno on suoritettava.»

39 §:ään lisättiin uusi 3 momentti, joka tosin oli ollut eri muodossa esillä aiemminkin. Tämä kuului seuraavasti: »Ellei valiokunta hyväksy ministeriön ehdotusta, on asia, jos joku valiokunnan jäsen niin vaatii, alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi.»

Vuonna 1932 VNOS:n 39 §:ää täydennettiin lisäämällä sen toiseen momenttiin siirtomäärärahojen käyttöajan pitentäminen raha-asiaivaliokunnassa valmistavasti käsiteltävään asiaan⁷⁷ joukkoon.

8. TUTKIJOIDEN KESKUSTELU

Hyvönen osallistui 1930 keskusteluun julkisuudessa sen jälkeen kun LVK oli saattanut oman esityksensä julkisuuteen. Hyvönen toisti aiemman kantansa, että VNRatKL oli poistanut sen periaatteen, että asiat oli käsiteltävä pääsääntöisesti kollegisesti. VNRatKL oli luonut järjestelmän, jossa päättämivalta oli jätetty lailla tai asetuksella määrättäväksi.⁷⁸ Erityisesti Hyvönen kritisoi Erichin kantaa, että VNOS:n 1 ja 2 §:iä olisi pidettävä »jonkinlaisena lainsäädännöllisenä epäjohtonmukaisuutena».⁷⁹ Erichin kanta on estänyt VNOS:n 1 §:ssä lueteltujen yleisistunnossa ratkaistavien asioiden siirtämisen ministeriöille. Sama epävarmuus on vallinnut myöskin silloin, kun on tahdottu siirtää ministeriön ratkaistavaksi asioita, jotka perustus- tai muun lain mukaan kuuluvat valtioneuvostolle.⁸⁰

Tähän esittämäänsä näkemykseen vedoten Hyvönen pitää LVK:n esitystä tarpeettomana. Lakiesitys johtaisi tulkintaan, jossa siirto yleisistunnolta tapahtuisi kasuistisesti, tapaus tapauksittain. Aiempi (voimassa oleva) säännös tarkoitti asetuksella annettavia yleisiä säännöksiä siitä, mitkä asiat ovat ministeriössä lopullisesti ratkaistavia.⁸¹ LVK:n esitystä hän piti siten tarpeettomana, sillä se »nähtävästi hyväksyy Erichin esittämän tulkinnan», mitä Hyvönen ei siis hyväksynyt. Vuosien 1921–22 lainsäädäntö tähtäsi nimenomaan valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivallan rajan tarkempaan määrittämiseen ja HM:n 40 ja 41 §:n muuttamiseen.⁸²

Tämän jälkeen tutkijakeskustelua valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden toimivalloista ei käyty ennen 1940-lukua.

9. ARVIO VALTIONEUVOSTON KOORDINAATIOSTA ITSENÄISYYDEN ALUSSA

Valtioneuvoston päätöksenteossa ja rakenteessa säilyvät itsenäisyyden kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana voimakkaat perinteet autonomian ajalta. Senaatin ohjesääntöä, joka konkreettisesti määrittelee päätöksentekokäytännöt, muutettiin senaatin virkamiesten valmisteleman esityksen perusteella marraskuussa 1917 senaatin käytännön ja kokemusten mukaisesti niin, että yleisistunnossa ratkaistavat asiat lueteltiin ja muut asiat jätettiin toimituskunnissa ratkaistavaksi. Samaan aikaan senaatti antoi eduskunnalle hallitusmuotoesityksen, jonka oli valmistellut poliitikoista ja tutkijoista koostunut komitea ja joka pitäytyi kannanotoissaan senaatin yleisistunnon ja toimituskuntien/ministeriöiden ratkaisovaltojen ja järjestämiskysymyksessä senaatin perinteisiin 1800-luvulta. Se korosti kollegista asiain käsittelyjärjestystä.

1920-luvulla yleisistunnon/ministeriöiden välisen suhteen järjestely liitettiin kannanottoon ministerihallinto-keskusvirastokysymyksestä. Tosin käsitukset tässä asiassa poikkesivat 1920-luvulla melko voimakkaasti toisistaan. Perinteisen keskusvirastojärjestelmän puolustajat tulkitsivat hyvin vaikeat ja moniselitteiset HM:n asiaa koskevat pykälät yleisistunnon merkitystä painottaen. Tämän kannan takana olivat ylimmät oikeustieteen R. Erich ja K.J. Ståhlberg. Käytännön hallintomiehet (Hyvönen, useat ministeriöiden esittelijät) valtioneuvostossa pyrkivät kehittämään hallintokäytäntöjä joustavampaan suuntaan ministereiden asemaa painottaen.

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmää ja keskusvirastojen kehittämistä koskevaa keskustelua itsenäisyyden alkuvuosikymmenten aikana ei liitetty selväsanaisesti toisiinsa. Kuitenkin keskustelussa esitettujen kannanottojen sisältö ja kehittämislinjat olivat yhdensuuntaisia. Itsenäisten keskusvirastojen asemaa korostettiin samoin kuin valtioneuvoston kollegista vastuuta, mutta ministeriöille ei oltu valmiita antamaan itsenäistä asemaa ja ratkaisovaltaa.

Käytännössä kollegista valtioneuvoston yleisistuntoa painottavasta ajattelusta ja hallintomallista tuli hallitseva tulkinta. Tämän mukaisesti valtioneuvostoon ei kehittynyt selviä valtioneuvostotasoisia koordinoitukäytäntöjä. Poikkeuksena oli raha-asianvaliokunta, joka oli syntynyt marraskuussa 1917 käsittelemään valmistelevasti valtioneuvoston ratkaisualtaan kuuluvia asioita. Valiokunta sai ministeriöiden päätösvaltaan kuuluvissa asioissa 1931 merkittävän käsittelytehtävän, vaikkakin virallisesti valmistavan. Enempää tutkijat

kuin valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän kehittämistä valmistelleet komiteanmietinnötkään tai hallituksen esitysten perustelut eivät käsitelleet raha-asiainvaliokunnan asettamista tai sen toimivallan laajennusta. Valiokunnan merkitystä ei oletettavasti ymmärretty aiemmista periaatteista poikkeavana hallintokäytäntönä, koordinoitukäytäntönä.

VIITTEET

- 1 *Tiihonen* 1985.
- 2 Emt., 17–19.
- 3 Emt., 16–17.
- 4 Emt., 276–302.
- 5 Ks. tästä esim. *Ståhlberg*, 109–119, 176–177.
- 6 Ks. *Tiihonen - Tiihonen*, 130–132.
- 7 Senaatin talousosaston kanslian kirjelmä 197/144 KD TOK 1917. Senaatin ohjesääntökomitean arkisto (SOK), Va.
- 8 Senaatin talousosaston kanslian kirjelmä No 177/139 KD VK 1917 SOK, VA.
- 9 Em. kirjelmä 177/139 KD TOK 1917, SOK, Va.
- 10 Sen. tal.os. kanslian kirjelmä 15.6.1917, N:o 779, No 177/139 KD TOK 1917, SOK, VA.
- 11 Sen tal.os. ptk. 23.10.1917, s. 359, VA.
- 12 A 96/1917, ks. myös *Uotila*, 112.
- 13 A 96/1917, 18 §.
- 14 A 96/1917, 10 §.
- 15 A 96/1917, 21 §.
- 16 HE no 1, 1917 I vp, AK I.
- 17 HE no 1, 1917 I vp, AK I, 36 §.
- 18 Perustuslakikomitean mietintö no 7, 1917.
- 19 Emt., 33–34.
- 20 HE no 62, 1917 II vp, AK III.
- 21 Prvm no 14, 1917 II vp, AK III.
- 22 Perustuslakikomitean mietintö no 7, 1917, 34.
- 23 HE no 17, 1919 vp, AK I.
- 24 1919 vp, L 1.
- 25 HE no 7, 1921 vp, AK I.
- 26 HE no 7, 1921 vp, AK I, alki valtioneuvostosta, 6 §.
- 27 HE no 7, 1921 vp, AK I, s. 2.
- 28 HE no 7, 1921 vp, AK I, Valtioneuvoston ohjesääntö-luonnos, 1 §.
- 29 Prvm no 7, 1921 vp, AK I.
- 30 Prvm no 7, 1921 vp, AK I, s. 6.
- 31 Suuri valiok.m. no 43, 1921 vp, AK I.
- 32 VNRatkL 30.3.1922/79.
- 33 Edk:n ptk. 1922 vp. ss. 31–32, 682–691, 881–891, 913–914.
- 34 HE no 7, 1921 vp, AK I, VNOS-luonnos, 39 §, 2 ja 3 mom.
- 35 Em. VNOS-luonnos, 43 §.

- 36 A 96/1917, 18 ja 19 §.
- 37 A 80/1922, 1 §.
- 38 HE 7, 1921 vp, AK I, Liite, VNOS-luonnos, 2 §.
- 39 Ks. tästä esim. *Uotila*, 115–116.
- 40 *Erich* 1925, 42–43.
- 41 *Hyvönen* 1928, 1.
- 42 Emt., 5.
- 43 Emt., 7.
- 44 Emt., 8.
- 45 Emt., 9.
- 46 *Björkstén*, 56–128.
- 47 Emt., 112–120.
- 48 Emt., 127.
- 49 Emt., 199.
- 50 Emt., 200–201.
- 51 Emt., 201.
- 52 Emt., 203.
- 53 Emt., 203–204.
- 54 Emt., 205.
- 55 Emt., 205–206.
- 56 Emt., 207.
- 57 Asiakirjat ovat VA:ssa Valtioneuvoston rationalisointikomitean arkistossa. Ks. 325/52 KD SM 1928. RKA, VA.
- 58 Ks. lausuntopyynnön perustana oleva esitys. RKA, VA.
- 59 OM 14.1.1920. No 103/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 60 SM 18.12.1928. No 535. No 103/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 61 OPM 15.12.1928. No 3494. No 103/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 62 KYTM 20.10.1925. No 4005. No 103/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 63 KTM 10.11.1928. No 1075. No 102/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 64 SOSM 30.11.1928. No 8066. No 103/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 65 No 103/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 66 No 103/123 KD VK 1928, s. 63–64. RKA, VA.
- 67 OM 5.2.1930. No 212. No 103/123 KD VK 1928. RKA, VA.
- 68 LVK 1930:2.
- 69 Emt., 1.
- 70 Emt., 1.
- 71 Emt., 4. VNRatL:n muutoksen luonnos, 2 §, 2 mom.
- 72 HE no 45, 1930 II vp.
- 73 L 6.2.1931/49.
- 74 A 6.2.1931/50.
- 75 VNOS 80/22, 39 §.
- 76 VNOS muutos A 50/31, 39 §, 2 mom.
- 77 A 53/32, 39 §, 2 mom.
- 78 *Hyvönen* 1930, 341.
- 79 Emt., 342.
- 80 Emt., 343.
- 81 Emt., 344.
- 82 Emt., 346.

LÄHTEET

1. Arkistolähteet

Valtionarkisto (VA)

Senaatin talousosaston pöytäkirja 1917

Asioiden esittelyjärjestyksen muuttamista senaatissa johtaneen komitean arkisto 1917, Senaatin ohjesääntökomitean arkisto (SOK)

Valtioneuvoston päätöksenteon rationalisointikomitean arkisto (RKA)

2. Viralliset asiakirjat

Suomen asetuskokoelma

Valtiopäiväasiakirjat

3. Viralliset mietinnöt

Perustuslakikomitean mietintö no 7. Suomen hallitusmuodoksi. Helsinki 1917.
Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1930:2. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain muuttamisesta sekä ehdotus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta. (LVK).

4. Kirjallisuus

Björksten, S.R.: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.
Erich, Rafael: »Valtioneuvoston ja ministeriöiden päättämismällan rajoista». Tidskrift för Juridiska Föreningen i Finland 1930/IV.

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus II osa. Porvoo 1925.

Hyvönen, J.T.: Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. Helsinki 1928.

Ståhlberg, K.J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen korjattu painos. Helsinki 1928.

Tiihonen, Seppo: Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939–56. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Helsinki 1985.

Tiihonen, Seppo & Tiihonen, Paula: Suomen hallintohistoria. Toinen korjattu painos. Valtion hankintakeskus. Helsinki 1984.

Uotila, Jaakko: Päätösvalian siirtäminen Suomen valtionihallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja No 65. Vammala 1963.