

# PÄÄMINISTERI VALTIONEUVOSTON JOHTAJANA

*Seppo Tiihonen*

## 1. KYSYMYKSENASETTELU

Pääministerin nykyinen asema Suomen poliittisessa järjestelmässä on yhteydessä moniin historiallisesti määräytyneisiin tekijöihin eri ajankohtina. Ensinnäkin se liittyy viime vuosisadalta peräisin olevaan senaatin päätöksentekojärjestelmään, senaatin ja keisarin sekä kenraalikuvernöörin muodostaman kolmion keskinäisiin valtasuhteisiin ja itsenäistymisen vaihteen dramaattisiin tapahtumiin uuden hallitusmuodon säätämisessä. Toiseksi pääministerin asema valtioneuvoston johtajana on saanut perusteensa hallitusmuodon määrittämisestä valtajärjestelmästä ja sen konkretisoitumisesta poliittisena käytäntönä itsenäisyyden alussa, lähinnä ennen toista maailmansotaa. Kolmantena keskeisenä, vaikuttavana ajanjaksona pääministerin nykyisille tehtäville ja valtiolliselle asemalle on presidentti Kekkonen presidenttikauden poliittinen kehitys ja käytäntö.

Seuraavassa käsitellään tätä maassamme vähän tutkittua poliittista instituutiota mainittujen ajanjaksojen osalta kiinnittäen huomiota ennen muuta viime vuosikymmenen kehitykseen. Esitys pitäytyy pääministerin aseman hallinnollisiin ja valtioneuvoston toimintaan liittyviin kehityspiirteisiin. Poliittisen järjestelmän muutokset ovat esityksen taustalla, luonnollisestikin hallinnollista kehitystä määräävinä tekijöinä, vaikkakaan niitä ei tässä painoteta. Myöskin ulkopoliittiset arviot, pääministeri ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana, sivuutetaan tässä yhteydessä.

Esitettävä selitysmalli pääministerin asemasta Suomen poliittisessa järjestelmässä on hypoteesinomainen erityisesti viime vuosikymmenen osalta, koska pääministeriä ja myös valtioneuvostoa instituutioon koskevan vähäisen tutkimustietomme varassa ei voida tehdä kovin pitkälle varmaan tutkimustietoon perustuvia yleistyksiä. Yleensäkin pitkien linjojen arvioinnit keskeisistä poliittisista ja hallinnollisista instituutioista politologisessa ja hallintotieteellisessä kirjallisuudessa ovat vähäisiä.

## 2. PÄÄMINISTERIN TEHTÄVÄT

Pääministerin keskeisenä tehtävänä on pitää ministeristö koossa ja johtaa sen toimintaa. Tehtävä on tänään sama kuin itsenäisyyden alussa. Valtioneuvoston tehtävä on sitä vastoin muuttunut, laajentunut suhteessa yhteiskuntaan (ks. esim. KM 1978:22 17–69, 238–).

Valtiosäännön mukaan pääministerin asema poikkeaa muista ministereistä. Hän johtaa puhetta ja asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ulkoasiain- ja raha-asiainvaliokunnissa, hän määrää ministeriöiden esittelypäivät, esittelyjärjestyksen, hänellä on määräämisvalta valtioneuvoston ministerivaliokuntien jäsenistä, hän on puheenjohtaja kun valitsijamiehet toimittavat presidentinvaalia, ja hän hoitaa presidentin tehtäviä tämän ollessa estyneenä (Nousiainen 1975, 224–226).

Vaikka pääministeri on puheenjohtaja kollegiaalisuusperiaatteen mukaan toimivassa valtioneuvostossa, on Suoinen pääministeri Tuttu Tarkiaisen jo 1930-luvulla esittämien ilmauksien mukaan tarkoitettu hallituksen työtä ja ainakin jossain määrin sen politiikkaa ohjaavaksi henkilöksi (Tarkiainen 1938, 106–109). Kuitenkin Suomen hallituksen johtajalta pääministeriltä puuttuu oikeus harjoittaa määräämisvaltaa hallitustovereihinsa nähden. Niinpä muodolliset menettelyt valtioneuvoston yleisistunnossa ja erityisesti presidentin esittelyssä estävät pääministerin kohoamisen ylitse muiden ministereiden. (ks. Kastari 1977, 202–) Presidentin esittelyissä presidentti johtaa puhetta. Pääministeri ei tällöin eroa muista ministereistä. Niinpä presidentin ja valtioneuvoston päätöksistä on vaikea löytää allekirjoittajana pääministerin nimeä. Kukin ministeri allekirjoittaa oman hallinnonalansa päätökset (valtioneuvoston päätöksenteosta ks. esim. Nousiainen 1975, 259–269). Valtioneuvoston kollegisen yleisistunnon puheenjohtaja ei päätöksiä allekirjoita, vaikka oikeuden istunnossa puheenjohtajalla on tällainen asema.

Julkisuudessa pääministeri esiintyy ministeristöä muodostettaessa. Maamme parlamentarismitutkimus on hallituksen muodostamisessa kiinnittänyt huomion ennen muuta presidentin asemaan (erityisesti Laakso 1975 ja Jyränki 1970, 77–106). Kieltämättä pääministerin parlamentaarinen asema ilmenee siinä parhaiten. Tosin kukaan ei sitä lausu julki: pääministeriehdokas on tällöin toimija, joka on riippuvainen presidentistä, puolueista ja ennen muuta poliittisen järjestelmämme hajanaisuudesta. Toisaalta vahva pääministerikandidaatti voi jo tällöin saavuttaa keskeisen aseman poliittisen linjan määrittäjänä. (ks. esim. Sorsa 1983)

Koska maamme rikkinäinen puoluekenttä ja perustuslainsäädäntöjärjestys suhteessa ministeristön välttämättömästi tarvitsemiin lainsäädännöllisiin valtuuksiin esimerkiksi talouspolitiikan toteuttamisessa estävät kapeapohjai-

set, suppeaan eduskuntaenemmistöön nojaavat hallitukset, ovat ministeristöt maassamme virkamies- ja vähemmistöhallituksia lukuunottamatta usein eripuraisia koalitioita. Näiden yhdistäminen harmoniseksi kokonaisuudeksi on onnistunut vain poikkeusoloissa, kriisikausina ja poliittisissa käännekohtissa. Niinpä erilaisia poliittisia varsin ristiriitaisiakin etuja yhteensovittava ministeristön johtaja ei kovinkaan helposti pysty edustamaan yhtenäisesti koko ministeristöä. Kuitenkin ministeristön olisi esiinnyttävä yhtenäisenä kokonaisuutena, kollegiona, päätöksiä tehdessään (ministeristöistä yleisesti ks. Nousiainen 1980, 214–221).

Kun tähän poliittisen puoluejärjestelmämme luonteesta johtuvaan rakenteelliseen ongelmaan liitetään presidentille valtiosäännössä määrätty itsenäinen johtoasema, päädytään suorastaan vääjäämättä siihen rakenteelliseen edellytykseen, että pääministerin asema ei voi olla johtajana kovin helppo ja kiistaton. Ministeristön poliittinen toiminta edellyttää pääministerin ja ministeristön nauttivan samalla myös eduskunnan ja puolueiden luottamusta. Pääministeri ministeristön johtajana on kahden tulen, eduskunnan ja presidentin, välissä.

Eduskunnan luottamus pääministerille tulee ilmaistuksi oikeastaan kierto-tietä: ensimmäisen kerran presidentin kierroksella pääministeriehdokkaana ja tästä presidentin tekemällä tulkinnalla sekä myöhemmin sillä, että eduskunta ei ota kielteistä kantaa pääministeriin ja hänen johtamaansa ministeristöön. Epäluottamuksen lopullisen tulkinnan tekee presidentti nimittäessään ja erottaessaan ministeristön.

Pääministerin asemaa arvioitaessa on huomattava kaksi historiallista edellytystä. Ensinnäkin pääministerin edeltäjä oli senaatin talousosaston varapuheenjohtaja. Koko senaatin puheenjohtaja oli kenraalikuvernööri. Kenraalikuvernöörillä ei ollut senaatissa selvää poliittista johtajan asemaa. Talousosaston varapuheenjohtajan johtaja-asema kehittyi vasta autonomian lopulla, mutta tuolloinkin kivuliaasti (Rauhala 1921, 460; Torvinen 1977, 25–27, 34–104; Jussila 1979, 47–58, 87–). Kiistat suomalaisten ja venäläisten välillä yleisvaltakunnallisesta lainsäädännöstä halvaannuttivat senaatin toimintaa, ja sen poliittista tehtävää.

Myös valtioneuvoston päätöksentekotapa ja tasavallan presidentin asema ja tehtävät vaikuttavat maamme pääministerin asemaan. Presidentin vallankäytön reaalisuus, ei muodollinen keulakuvamaisuus, ja valtioneuvoston virkamiesmäinen kollegiaalisuus ovat keskeiset perusteet sille, että pääministeri on tutkimusten yleisten luonnehdintojen mukaisesti toissijainen poliittinen johtaja (esim. Nousiainen 1980, 201–202 vrt. kuitenkin Sorsa 1983). Tosin on huomattava, että pääministerin todellisesta toiminnasta hallitusten koossa-pitäjänä ja johtajana ei ole kovin paljon tutkimustietoa.

### 3. PÄÄMINISTERIN POLIITTISEN JA VALTIOSÄÄNTÖISEN ASEMAN HISTORIALLISESTA TAUSTASTA

Senaatin talousosaston puheenjohtaja oli autonomian alkupuolella asemaltaan rinnasteinen talousosaston muihin jäseniin. Senaatti oli kollegiaalinen hallinto- ja hallitusvirasto, jossa senaattoreiden itsenäinen ratkaisovalta oli varsin vähäinen (vanhentunut, mutta kattavin esitys edelleen on Rauhala 1915 ja 1921). Senaatti laajeni samalla kun keisarin ratkaisuvallaltaan kuuluvia asioita siirrettiin sille. Senaatti yleensä vastusti delegointia tästä alaspäin. Niinpä kun keisari ja keisarin suomalaiset avustajat Pietaris-sa halusivat tehostaa maan hallintoa useissa yhteyksissä 1800-luvun lopulla, ei varsin virkavaltaista asennoitumista edustanut senaatti ja sen ylin virkamiehistö halunnut siirtyä järjestelmään, jossa olisi painottunut senaattorien itsenäisyys. Suomalaiset ylimmät virkamiehet halusivat 1860- ja 1870-luvuilla säilyttää senaatin kollegiaalisena (KrusiusAhrenberg 1945, 164–, 219–222, 231–), ministereiden itsenäistä päätök-sentekovaltaa välttävänä hallintoyksikkönä, vaikka keisari olisi halunnut uudistaa senaatin päätöksentekojärjestelmää.

Myös 1880- ja 1890-luvulla suomalaiset halusivat estää senaattoreiden itsenäiseen päätösvaltaan tähtäävät uudistuspyrkimykset (Rauhala 1921, 448–467). Useimpien maamme poliittisten valtaelinten asemaa määrittävä Venäjän-kysymys oli vaikuttamassa myös senaatin päätöksentekojärjestelmään, senaattoreiden itsenäiseen päätöksentekovaltaan ja senaatin talousosaston varapuheenjohtajan asemaan ja tehtäviin. Säilyttämällä kollegiaalinen päätöksenteko estettiin keisarin mahdollisesti nimittämien venäläisten taikka venäläistyneiden suomalaisten senaattoreiden itsenäinen vallankäyttö. Lienee nähty, että kollegiaalinen elin toimisi perustuslainsäädännön edellyttämän valtajärjestelmän säilyttämisen takeena. Näin turvattiin kotimaisten piirien vaikutusvalta maan hallinnossa.

Kun kenraalikuvernöörin suunnitelmassa senaatin ohjesäännön uudistamiseksi 1890-luvun alussa esitettiin senaatin talousosaston varapuheenjohtajalle tehtävien laajennuksia ja varapuheenjohtajalle omaa toimituskuntaa, vastusti senaatti jälleen esitystä (Rauhala 1921, 454–460; Torvinen 1977, 56). Toimituskunnat eivät halun-neet antaa omaan toimintaansa liittyviä tehtäviä missään muodossa talousosaston kanslialle. Kunkin toimituskunnan itsenäisyys haluttiin säilyttää. Itsenäisyyden rajoittaminen oli mahdollista vain senaatin taikka sen talousosaston yleisistunnoissa. Talousosastoon perustettiin kanslia, mutta se sai vain eräitä teknisluontoisia sekä valtiopäivien ja senaatin yhteydenpitoon liittyviä tehtäviä (Nousiainen 1963, 196). Perusta itsenäisyyden ajan valtioneuvoston kanslialle oli luotu. Ilmauksen voi myös ymmärtää tämän päivän merkityksessä: kanslia tuli puuttumaan toimituskuntia/ ministeristöä koskeviin asioihin ja päätöksiin lähinnä eräissä teknisissä kysymyksissä.

Valtiomuototaistelu siitä, toimisiko valtionpäämiehenä presidentti vai kuningas, sivuutti valtioneuvoston. Valtioneuvosto jäi toissijaiseen asemaan myös kiistassa eduskuntavaltaisen ja presidenttivaltaisen hallitusmuodon välillä. Valittu malli, jossa presidentillä oli monia valtaoikeuksia suhteessa eduskuntaan, jätti hallitusta muodostettaessa eduskunnan voimasuhteiden tulkinnan ja hallituspohjan etsimisen tältä perustalta presidentin tulkinnan varaan. Presidentti eduskunnan voimasuhteiden ja kansan tahdon tulkitsijana

tekee valtioneuvoston riippuvaksi autonomian senaatin tapaan ennen muuta valtionpäämiehen luottamuksesta. Valtioneuvosto oli edelleen valtionpäämiehen päätökset valmisteleva valtioelin. Presidentti luonnollisestikin on päätöksenteossaan valtioneuvoston valmistelusta riippuvainen lähes täydellisesti, jolloin ratkaisevan vallan hallituspolitiikassa voidaan nähdä olevan ministeriöillä. Kuitenkin valtioneuvoston aseman riippuvuus presidentin luottamuksesta ei kokonaisuudessaan tee presidentistä politiikan suunnan määrittäjää ja ministeristöä vain sen konkretisoijaa, toteuttajaa.

Suomen hallitusmuodon presidiaalinen lähtökohta merkitsee sitä, että valtioneuvoston puheenjohtaja ei ole erityinen itsenäinen ylin valmistelu- ja toimeenpanovallan käyttäjä kuten parlamenttikeskeisissä järjestelmissä, joissa parlamentti luovuttaa toimeenpanovallan maan hallitukselle. Noissa järjestelmissä pääministeri on parlamentista riippuvaisen toimeenpanovallan, ministeristön, johtajana keskeisessä asemassa valtioelämässä (ks. esim. Nousiainen 1963, 197–199). Tosin myös meidän maamme valtiosääntö jättää runsaasti tilaa myös eduskuntapainotteiselle tulkinnalle. Tässä suhteessa itsenäisyyden ensimmäiset vuosikymmenet olivat keskeisiä sulkiessaan pois tämän vaihtoehdon soveltamisen.

K.J. Ståhlberg pyrki toimimaan presidenttikaudellaan hallitusneuvottelujen aloittajana, ohjaajana sekä myös niiden kulkuun ja lopputulokseen vaikuttavana tekijänä (Laakso 1975, 222). Presidentti oli eräänlaisen politiikan välittäjän roolihahmossaan sovittelija ja ristiriitojen tasoittelija. Ståhlberg valitsi pääministeriehdokkaat itsenäisesti ja omintakeisesti (emt. 213, Tarkiainen 1938, 318). Tuolloin ei vielä vakiintunut tapa, että puolueet nimeäisivät pääministerikandidaatteja. Seppo Laakso selittää tätä sillä, että poliittisessa elämässä ei ollut tuolloin sellaisia johtavia poliitikkoja, joille pääministerin tehtävät olisivat ikäänkuin luonnostaan kuuluneet (Laakso 1975, 214, 232–233).

P.E. Svinhufvudin presidenttikaudella parlamentarismien tulkinta väheksyi monistista tulkintaa. Svinhufvudin mukaan ehtoa eduskunnan luottamuksesta ei voitu tulkita niin ahtaasti, että tuleva pääministeri saatikka eduskunta voisi määrätä keitä presidentti kutsuisi valtioneuvoston jäseniksi. Ministeristön laatua koskeva ratkaisu kuului presidentille (emt., 242). Presidentti nousi nyt ylimmän vallan asemaan (emt., 244). Svinhufvudin aikana parlamentarismia tutkittiin dualistisesti, mutta presidentin asemaa korostaen (emt., 244).

Presidentti oli 1930-luvulla maan todellinen toimeenpanovallan johtaja. Ministeristöt olivat presidentin työkaluja. Tästä poliitikasta seuraava parlamentarismien valtiosääntöinen tulkintakäytäntö loi perustan myös pääministerin heikkokolle asemalle. Pääministerillä ei ollut valtiosääntöistä erityisen instituution asemaa. Hän oli vain valtioneuvoston puheenjohtaja.

Itsenäisyyden alussa ministeristöjen lyhytikäisyys ilmensi politiikan ontu-

vuotta, tietynlaista poikkeuksellisuutta itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä. Lyhytikäisten hallitusten kaudella jatkuvuutta saattoivat edustaa lähinnä presidentti ja virkamiehistö. Poliittinen ilmapiiri ei sallinut useiden poliittisten johtajien kohoamista politiikkaa määrääviksi voimiksi. Poliittinen johtoasema oli presidentillä. Pääministerin johtajaksi kohoamisella ei ollutkaan valtiosääntöisiä perusteita: toimeenpanovalta kuului valtiosäännön mukaan presidentille, jolloin tämän rinnalla ei kaivattu muita johtajia. Pääministeri ei edustanut itsenäisyyden alkukauden yleisen ajattelutavan mukaan eduskunnan toimeenpanevaa valtaa, eduskunnalta delegoitua valtaa, vaan presidentin johtamaa virkakoneistoa, virkavaltaa.

#### 4. PÄÄMINISTERI OSANA VALTIONEUUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄÄ ITSENÄISYYDEN ALKUKAUDELLA

Hallitusmuodon määräykset valtioneuvostosta ovat varsin vähäiset. Sen tehtäväkenttää ja toimintapaa ei määritellä yksityiskohtaisesti. Tämä jätettiin käytännön ja tarkentavan lainsäädännön varaan. Tarkentavat säädökset valtioneuvostosta annettiin vuonna 1922 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetussa valtioneuvoston ratkaisulaissa (79/22) sekä asetustasoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä (80/22). Ohjesääntöä uudistettiin (A 995/43) vuonna 1943, mutta ei oleellisesti eikä yleiseltä perushengeltään. Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä oli vallalla vanha senaatin ajan perushenki sekä valtioneuvoston kollegiaalisen yleisistunnon päätöksenteossa että lakisääteisissä ministeri-valiokunnissa (ks. esim. Kastari 1947, 1–31).

Itsenäisessä Suomessa ministeriöt olivat perinteen mukaisesti kooltaan pieniä. Keskushallinnon pääpaino oli keskusvirastoissa. Valtioneuvostossa yleisistunnolla oli keskeinen asema ja ministeriöt olivat pieniä suhteessa keskusvirastoihin (esim. Nousiainen 1975, 290–312). Valtioneuvosto ei kehittynyt ministerihallinnon suuntaan, korostamaan ministereiden ja ministeriöiden itsenäistä asemaa. Tavoitteena ei näytä olleen nimenomaan valtioneuvoston aseman vahvistaminen muihin poliittisiin instituutioihin verrattuna eikä myöskään valtioneuvoston työkyvyn parantaminen. Ministeristön valtaa hallintokoneiston kustannuksella ei lisätty.

Toisaalta itsenäisyyden edellyttämä uusi lainsäädäntö lisäsi luonnollisesti valtioneuvoston tehtäviä ja voimisti ministeriöiden asemaa (Uotila 1963, 112–113). Koska päätösvaltaa ministeriöissä ei oltu siirtämässä alaspäin ministereiltä, ratkaisi ministeri vielä 1920- ja 1930-luvuilla lähes kaikki ministeriön päätösvaltaan kuuluvat asiat (Nousiainen 1975, 314–317).

Valtioneuvoston aseman ja tehtävien kannalta valtioneuvoston yleisistunto

on keskeinen. Sen päätöksenteon muodot on tarkasti säädelty. Pöytäkirjaamisesta, äänestämisestä, esittelijän eriävän mielipiteen kirjaamisesta ja päätösten tarkastamisesta annetut ylenpalttisen runsaat säännökset ylittävät määrittään Kastarin mukaan jopa keskusvirastoja koskevat vastaavat normit. Poliitikot ministerinä toimiessaan eivät muun muassa oppineetkaan kompromissien tekemisen taitoa eivätkä osanneet muuttaa kankeita ja säädeltyjä muotoja, vaan alkoivat kirjoittuttaa eriäviä mielipiteitä pöytäkirjaan ja toimivat arastellen kuin menneiden aikojen ylimmät virkamiehet senaatissa oikeudellisen virkavastuun alaisina (Kastari 1969, 217–220). Tätä yleisistunnon muotosidonnaisuutta voidaan pitää yhtenä syynä siihen, että maassamme ei kehittynyt ministerihallintojärjestelmää, vaan keskushallinto saattoi säilyä keskusvirastoihin painottuvana virkakoneistona. Muutos tässä on tapahtunut vasta viime vuosikymmeninä.

Yleisistunnon muotosidonnaisuuden rinnalla ovat perinteiset muodot säilyneet myös presidentin esittelyissä, joissa valtioneuvosto tekee esityksiä presidentin päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Koska presidentin aseman muuttumattomuus on edellyttänyt perinteisiä presidentin esittelyjä, voidaan kysyä, onko tämä ollut syynä myös siihen, että valtioneuvoston päätöksentekoaakaan ei ole uudistettu yleisistunnossa eikä hallintoa keskushallinnossa uudistettu päätöksentekojärjestelmän osalta. Uudistuminen on koskenut ennen muuta päätöksenteon valmistelua.

## 5. PÄÄMINISTERIN ASEMAN VOIMISTUMINEN SOTA-AJAN KRIISIHALLINNOSSA

Sota-aika muutti oleellisesti maamme poliittisen järjestelmän siihenastisia valtasuhteita ja poliittisia prosesseja. Ylimpien valtioelinten ja toisaalta elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen päätöksenteko keskittyi sekä tiivistyi toisiinsa kytkeytyväksi. Tarkennuksia varsinaiseen perustuslainsäädäntöön, joka määrittelee päätöksenteon muodot ja valtioelinten keskinäissuhteet, ei kuitenkaan tehty. Uudistukset muuttivat vallitsevia poliittisia ja hallinnollisia käytäntöjä tulkinnoin ja alemmitasoisin säädöksin.

Valtioneuvosto sai sota-aikana vastuun sellaisista talous- ja sosiaalipoliittikan tehtävistä, jotka siihen saakka normaalioloissa olivat kuuluneet yksityisille tai joita ei kukaan ollut hoitanut. Vapaa markkinatalous korvautui sota-aikana aluksi sotataloudella, mutta sodan jälkeen entistä enemmän säännöstelytaloudella, jossa valtioneuvostolla oli keskeinen vastuu talouskehityksestä (esim. Nars 1966, 57–69). Valtioneuvosto sai poliittisten johtotehtäviensä rinnalle varsin totaalisen vastuun koko yhteiskunnan hallinnollisesta johdosta (ks. esim. Soikkanen 1977, 5–21 ja Tervasmäki 1978, 58–

236). Pääministerin ja valtioneuvoston asema ei ollut tämän jälkeen enää sama kuin itsenäisyyden alussa.

Pääministerin ja presidentin väliset suhteet olivat jo vähän ennen sotaa<sup>1</sup> muuttaneet aikaisemmin vakiintunutta valtiosäännön luomaa valtasuhdejärjestelmää presidentin ja pääministerin välillä (ks. esim. Jyränki 1978, 223). Pääministeri Risto Ryti joutui heti sodan syttyttyä presidentti Kyösti Kallion heikentyneen terveydentilan takia ottamaan vastuuta toimeenpanovallan johtamisesta. Vuoden 1940 lopulla Rytistä tuli presidentti Kallion erotessa. Tällöin Ryti sai muodollisestikin virallisen vastuun toimeenpanovallan johdosta (emt., 348–350).

Suhteessa presidenttiin oli pääministerin asemaan jo sota-aikana vaikuttanut sota-voimain ylipäilykkyyden luovuttaminen pois presidentiltä. Poliittiseen järjestelmäämme tuli uusi voimakas valtatekijä, puolustusvoimat ja sen komentaja marsalkka C.G. Mannerheim. Hänen asemansa perustui siihen itsenäisyyteen mm. suhteessa valtioneuvostoon, mikä puolustusvoimilla sota-aikana annettiin (tarkemmin Tervasmäki 1978, 38–58 ja 136–166). Sodankäyntiä ei pidetty kriisitilanteissa parlamentaarisesti johdettavana toimintana. Niinpä tutkimuksessa onkin jouduttu täysin aiheellisesti kiinnittämään huomiota siihen päällekkäisyyteen ja koordinoimattomuuteen, mikä ns. siviilien ja sotilastien välillä oli (Soikkanen 1977, 117). Koordinointi ylimmän sotilasjohdon ja siviilijohdon välillä toteutettiin kabinettijärjestelmän avulla,<sup>2</sup> mutta ei sekään aukoton ollut. Käytännön hallinto ja politiikka – ja ennen muuta presidentin johtama ulkopoliittikka, joka määritteli myös käytännön siviilihallinnon suuntaa – olivat jatkuvaa toimintaa, ei ajoittain tehtäviä ratkaisuja.

Pääministerin johtava asema ainakin pääministeri Rytin aikana perustui henkilökohtaiseen auktoriteetin asemaan, myöhemmin muidenkin pääministereiden kaudella poliittisten ristiriitojen vähäisyyteen ja poliittiseen yksimielisyyteen. Pääministeri saattoi edustaa ministeristöä, koko ministeristöä, mikä vahvisti pääministerin poliittista merkitystä entisestään. Sota-aikana pääministerin asemaa vahvistettiin myös säädöstasolla. Hän sai joitakin konkreettisia hallintotehtäviä (esim. Vilkuna 1962, 25–), sillä tiedotustoiminnan johto alistettiin pääministerin alaisuuteen jatkosodan aikana. Maan yleisen mielipiteen muodostuksen johtamisen lisäksi pääministerin asemaa kaavailtiin vahvistettavaksi siinä yhteydessä kun valtioneuvostossa tehostettiin talouspoliittista ja kokonaistaloudellista suunnittelua. Pääministerin yhteyteen aiottiin perustaa talouspoliittinen suunnitteluyksikkö, jolla olisi ollut kiinteä yhteys pääministeriin.<sup>3</sup> Huomattakoon, että kehittämisajatukset olivat sota-ajan yleisen hallinnon kehittämisen ajattelutavan mukaisia. Ajattelutavan mukaan hallintoa oli keskitettävä.

Sodan aikana sovellettu sotakabinettikäytäntö vahvisti pääministerin asemaa suhteessa muihin ministereihin. Myös ministeriöiden päätösvalan supistaminen siirtämällä tosiasiallista ratkaisovaltaa ministeriöstä raha-asianvaliokunnalle (Kastari 1947a, 98–108), jota pääministeri johti, oli myöhemmän kehityksen kannalta merkittävä muutos. Se oli nostamassa pääministerin muiden ministereiden ohitse. Keskittämispyrkimykset etenivät jopa siihen, että kaavailtiin hallituksen jaostoihin jakamista, jolloin asetettava varapääministeri olisi edustanut pääministeriä ja pääministeri olisi johtanut hallituksen kabinettia, ministeristön tärkeintä elintä.<sup>4</sup> Poliittisten kysymysten hoito ylitti



tärkeydellään itsenäisyyden alussa hallinnon hoidon tärkeyden. Mutta koska käytännön hallintotoimet oli myös hoidettava ja päätökset puettava muodollisen päätöksen muotoon, säilytti valtioneuvoston yleisistunto keskeisen asemansa muodollisena käsittelyfoorumina. Siitä ei tullut kuitenkaan ministeristön poliittista päätöksentekofoorumia.

## 6. SODAN JÄLKEINEN VUOSIKYMMEN

Sodan lopputuloksen jo selvitessä ja kansallisen kriisin syventyessä ei muodollisilla valtiosäännön edellyttämällä institutionaalisilla asetelmilla ollut samanlaista merkitystä kuin rauhan aikana. Todelliset poliittiset johtoasemat olivat suorastaan valtiosääntövoimasta riippumattomia. Pääministerin oli oltava edelleen vahva politiikan ja hallinnon johtaja. Kun politiikka määritteli hallintokoneiston tehtävät ja toimintasuunnan, oli ministeristöllä oltava vahva johtaja. Vanha perinne, että ministeristö toteuttaa hallintokoneiston tuottamat esitykset, oli tässä tilanteessa sopimaton.

Niinpä Mannerheimin presidenttikaudella joutui pääministeri J.K. Paasikivi kantaesaan tosiasiallisen vastuun sekä pääministerin että presidentin tehtävistä johtamaan hallintokoneistoa ja ministeristöä.<sup>5</sup> Pääministerin vahva asema perustui presidentin aseman toissijaisuuteen eikä yksinomaan pääministerin aseman hallinnollisiin järjestyihin taikka säädösmuutoksiin. Pääministerin alaisuuteen ei 1940-luvun lopulla kuulunut mitään merkittäviä hallinnollisia kysymyksiä.

Paasikiven pääministerikauden yhteydessä on usein viitattu Paasikiven menettelyyn esitellä ministeristönsä ohjelma eduskunnalle. Tutkimuksessa tätä on pidetty keinona, jolla ministeristön riippuvuus eduskunnasta saadaan osoitettua ja joka sinänsä lisää eduskunnan merkitystä ministeristön ohjaajana (Laakso 1975, 308–). Menettelyssä ministeristön ja presidentin välinen riippuvuus jää syrjäisemmäksi. Tutkimuksessa ei ole kiinnitetty huomiota nimenomaan tähän tapaukseen sen merkityksen kannalta tuolloisille poliittisille valtasuhteille eduskunnan, ministeristön ja presidentin välillä. Ei ole tiedossa, haluttiinko sillä suostumus ja valtakirja hallituksen ehkä kovallekin politiikalle, perusteltiinko sillä hallituksen politiikan välttämättömyyttä presidentille vai pyydettiinkö sillä eduskunnalta neuvoja hallituspolitiikan suuntaamiseksi. Tässä voidaan todeta ainoastaan, että kaikille vaihtoehdoille on löydettävissä perusteluja.

Valtioneuvoston lisääntyneet tehtävät ja vastuun kasvu yhteiskunta- ja talouskehityksestä lisäsi ministeriöiden tehtäviä ja edellytti päätösvallan delegointia valtioneuvostossa ministeriöille ja niiden virkamiehille. Valtioneuvoston tehtävien kasvu vaati myös valtionhallinnon sekä työmarkkinajärjestöjen yhteistyötä. Sodan päätyttyä yhteistoiminta oli edelleen hyvin vilkasta ja toteutui sekä kokonaistaloudellisissa että konkreettisissa säännöstelykysymyksissä. Ensiksimmäinillä tasolla oli pääministeri mukana keskei-

sesti ja kyse oli valtakunnallisesta politiikasta, yhteiskunnan keskeisten osapuolten välisistä sopimuksista. Konkreettiset säännöstelykysymykset toivat puolestaan toimeenpanovaiheessa työmarkkinajärjestöt niin kiinteästi osaksi valtionhallintoa (ks. esim. Myllymäki 1979, 21–22; Haataja 1981; Nousiainen 1964, 70–94), että ne eivät sieltä enää halunneetkaan poistua. Olihan nyt valtioneuvoston tehtäväksi jo 1930-luvulla kehitettyjen teoreettisten näkemysten mukaisesti määritelty talouspolitiikan johto.

Mauno Pekkalalla pääministerinä oli yleisen poliittisen tilanteen vuoksi selviä ongelmia edustaa yhtenäistä ministeristöä. Pääministeri K.A. Fagerholmin mahdollisuus koordinoida ministeristönsä, vähemmistöhallitusta ja edustaa sitä yhtenäisesti oli parempi kuin Pekkalan. Tuolloin ei tosin solmittu valtion ja työmarkkinajärjestöjen välillä yleissopimuksia eikä tehty linnarauhasopimuksia niin kuin välittömästi sodan jälkeen poliittisen tilanteen rauhoittamiseksi.

Yhteiskunta- ja talouskehitystä ohjaavan valtioneuvoston johtajan, pääministerin, virasta käytiin 1950-luvun alkupuolella kiivaita poliittisia kilpailuja. Sodanjälkeisten päätöksentekomallien mukaisesti pääministerin kautta ohjattiin talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Pääministerin asemasta eivät olleet kiinnostuneita pelkästään puolueet, vaan myös etu- ja työmarkkinajärjestöt. Olihan pääministeri 1940-luvullakin aktiivisesti ollut mukana työmarkkinakysymyksissä. Säännöstelyvaltuudet antoivat valtioneuvostolle mahdollisuuden puuttua työmarkkinakysymyksiin. Taloudellisesti vaikeutuvina aikoina työmarkkinakysymykset olivatkin entistä tärkeämpiä. Tämä pääministerin puuttuminen työmarkkinakysymyksiin teki pääministerin hyvin riippuvaiseksi työmarkkinajärjestöistä. Kun järjestöt ottivat kantaa nimenomaan pääministeriin, ne tarkoittivat koko ministeristöä (aikakauden poliittisesta kehityksestä, ks. esim. Hyvämäki 1977). Toisaalta työmarkkinajärjestöt ja puolueet eivät olleet toisistaan riippumattomia, vaan niiden välillä vallitsi tiivistäkin yhteistoimintaa.

Kilpailu pääministerin virasta oli osa presidentin virkaa koskevista puolueiden pyrkimyksistä. Pääministerin vahva julkinen asema teki virasta puolueiden kannalta haluttun. 1950-luvulla oli vireillä joitakin hankkeita pääministerin aseman vahvistamiseksi. Konkreettisia esityksiä valmisteli pääministeri Kekkonen aikana asetettu valtioneuvoston päätöksenteon rationalisointikomitea, niin sanottu Kastarin komitea, jonka tehtävänä oli valtioneuvoston päätöksenteon rationalisoiminen (KM 1953:37 (mon)). Kastari oli jo 1940-luvulla esittänyt ajatuksia pääministerin toimintamahdollisuuksien vahvistamisesta (Kastari 1947a ja 1947b). Erityisesti hän olisi halunnut muuttaa valtioneuvoston päätöksentekoa siihen suuntaan, että pääministeri olisi saanut merkittävemmän aseman ministerivaliokunnissa ennen muuta valmistavassa raha-asiainvaliokunnassa, saanut määrätä niiden käsiteltäviä asioita jne. Komitea korosti sellaisia valtioneuvoston päätöksenteon kehittämisen suuntaviivoja, jotka toteutuessaan

olisivat merkinneet ministeristön aseman voimistumista, valtioneuvoston ohjauksen kehittämistä siihen suuntaan, että se olisi vastannut muuttuneen ministeriöorganisaation johtamisen vaatimuksia.

1940-luvulla alkaneella työmarkkinajärjestöjen sopimuskäytännöllä ja talouspoliittisella suunnittelulla oli vaikutuksia myös pääministerin asemaan. Niinpä ensimmäistä 1950-luvun kokonaisratkaisua, ministeristön ja työmarkkinajärjestöjen solmimaa linnarauhassopimusta vuonna 1951, seurasi talouspoliittisen suunnitteluneuvoston asettaminen. Se oli toimistoineen valtiovarainministeriön yhteydessä. Kun neuvosto oli ajautunut umpikujaan, asetti valtioneuvosto avukseen vastaavanlaisen elimen, tällä kertaa nimeltään talousneuvosto, valtioneuvoston kanslian alaisuuteen, toisin sanoen pääministerin yhteyteen (Nousiainen 1963, 197; Nousiainen 1964, 73). Toimenpide ilmensi osaltaan pääministerin aktiivisuutta 1950-luvulla työmarkkinajärjestöjen ja valtioneuvoston välisissä neuvotteluissa. Elimen perustaminen pääministerin alaisuuteen oli perusteltua. Vaikka se toimikin varsin irrallaan pääministeristä, se oli vahvistamassa pääministerin poliittista merkitystä.

1950-luvun puolessa välissä perustettiin valtioneuvoston kansliaan valtakunnansuunnittelutoimisto (Nousiainen 1963, 197). Se ei vaikuttanut pääministerin asemaan, sillä se oli kaukana päivänpoliittisista kysymyksistä. Toimisto sijoitettiin kanslian alaisuuteen, koska valtakunnansuunnittelu ei kuulunut varsinaisesti minkään ministeriön toimialaan ja maalaisliitto – tuolloinen pääministerin puolue – ajoi asiaa voimakkaasti.

Kaikkiaan parlamentarismi oli sodan jälkeen saanut uudenlaisia edellytyksiä. Hallituksen asema suhteessa eduskuntaan oli muuttunut. Hallituksella oli poliittisesti vahvan presidentin tuki, mutta ne olivat saaneet valvojikseen eduskunnan ohitse etu- ja työmarkkinajärjestöt, jotka katselivat politiikkaa sitä enemmän omista etulähtökohdistaan, mitä kauemmaksi sotavuodet jäivät. Samalla lisääntyi järjestöjen vallankäytön legitiimisyys sekä valtionelinten että järjestöjen omien jäsenten silmissä. Näin olivat valtioneuvosto ja pääministeri laajentuneine tehtävineen ja valtaresursseineen joutuneet uudelleen poliittiseen valtasuhdeasetelmaan ja parlamentarismimalliin. Edellytyksiä pääministerin aseman voimistumiselle oli. Kehitys oli myös kulkemassa tähän suuntaan.

## 7. PRESIDENTTI KEKKOSEN TOIMINTAKAUSI

### 7.1. Yleispoliittiset edellytykset

Presidentti Kekkonen presidenttikausi alkoi dramaattisesti. Vuosikymmenen puoleen väliin ajoittuu monia muutoksia ja käännteitä. Sen taloudellisen

säännöstelyvaltuuslainsäädännön, joka oli tuonut työmarkkinajärjestöt valtioneuvoston yhteistyökumppaneiksi, voimassaolo päättyi vuoden 1955 lopussa. Käytännön seurauksena tästä oli yleislakko (ks. tähän johtaneesta kehityksestä Haataja 1981). Työmarkkinaosapuolten keskinäiset suhteet heikentyivät pysyvästi ja yhteistyö vaikeutui.

Toisaalta säännöstelyvaltuuslain päättyminen oli ilmausta yleisemmästä talouspoliittisen ajattelutavan muutoksesta. Vuosikymmenen puolessa välissä pyrkimykset sellaiseen talouspolitiikkaan, jossa valtioneuvoston merkitys olisi edellistä vuosikymmentä heikompi, olivat selviä. Pyrkimykset olivat tässä vaiheessa vielä ristiriitaisia ja hapuilevia. Valtioneuvosto oli joka tapauksessa siirtymässä taustavaikuttajaksi. Työmarkkinasopuun liittyneen valtioneuvoston ja työmarkkinajärjestöjen tiiviin yhteistoiminnan päättyminen saattoi olla mahdollista. Myös sodan jälkeinen draamaattinen ulkopoliittinen epävarmuus näytti olevan takanapäin. Kun työmarkkinajärjestöt olivat jäämässä pois hallintokoneistostakin, saattoivat valtioneuvosto ja sen johtaja, pääministeri siirtyä syrjemmälle siitä asemasta, mikä niillä oli ollut sodan jälkeen.

Joidenkin säännöstelytehtävien jatkuminen vuoden 1956 jälkeen erityislainsäädännön perusteella edellytti yhteydenpitoa työmarkkinajärjestöjen ja valtioneuvoston välillä, mutta aikaisempaa suppeammissa kysymyksissä. Yhteydet saatettiin hoitaa lähinnä ammatillisella pohjalla eikä aikaisempaan tapaan vain korkeimmalla johtotasolla. Poliittisesti aikaisemman käytännön jatkamiselle ei vuosikymmenen lopulla ollut hyviä edellytyksiäkään. Pääministerin henkilökohtainen panos saattoi jäädä läheiseksi päävastuun siirtyessä ammattiministeriöille ja ammattiministereille. Näytti siltä, että valtionhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteydenpidon poliittinen luonne heikkeni.

Uuden presidentin mahdollisuudet kohota nopeasti puoluiden yläpuolelle eivät olleet erityisen hyvät. Presidentin henkilöön keskittyneet kiivaat presidentinvaalit eivät suoneet edellytyksiä sille, että tuleva presidentti olisi saavuttanut poliittisesti vahvan aseman pikaisesti. Presidentti ei kyennyt edeltäjänsä tapaan nousemaan puolueiden yläpuolelle sovitteluvoimaksi. Presidentin vaihdoksen aiheuttamaa poliittista epävarmuutta täydensi sosialidemokraattisen puolueen ja ammattiyhdistysliikkeen hajoaminen. Tässä tilanteessa ei ollut reaalaisia mahdollisuuksia myöskään pääministerin aseman vahvistamiseen. Presidentti ei liene tuntenut tarvetta tähän, mutta oppositioitakaan ei siihen ilmennyt vaatimuksia.

Presidentin pyrkimykset nousta politiikkaa tasoittelevaksi voimaksi eivät toteutuneet Kekkonen ensimmäisten toimikausien aikana. Ulko- ja sisäpolitiikan epävarmuus estivät tämän. Hallituskoalitiot olivat vaihtelevia, lyhytikäisiä, pääasiassa vähemmistöhallituksia. Niille ei ehtinyt kehittyä omaa pitkäjänteistä hallintopolitiikkaa, jossa olisi uudistettu valtioneuvoston

toimintatapaa ja vakiintuneita valtasuhteita toimeenpanovallan sisällä ja valtioneuvostossa. Kysymykset kuuluivat virkakoneistolle itselleen. Valtioneuvoston sisäisten vakiintuneiden valtasuhteiden muuttaminen ei ilman poliittista tavoitteenasettelua ollut myöskään kovin helppoa. Pääministereiden nimeäminen presidentin entisestä puolueesta, maalaisliitto/keskustapuolueesta (V.J. Sukselainen, Martti Miettunen, Johannes Virolainen, Ahti Karjalainen), tai virkamieshallitukseen hallintokoneistosta (Reino Kuuskoski, Reino Lehto) teki jo sinällään tarpeettomaksi pyrkimykset pääministerin aseman vahvistamiseen.

Kun valtioneuvosto oli palannut syrjäisempään asemaan kuin mikä sillä oli jonkin aikaa ollut – olivathan työmarkkinajärjestöt lopettaneet tiiviin yhteistoiminnan valtionhallinnon eri elinten kanssa ja työmarkkinajärjestöt ja valtiovalta olivat erkaantuneet poliittisina voimina toisistaan – vahvistuivat valtionhallinnon perinteiset päätöksentekomuodot ja samalla väheni tarve näiden muotojen uudistamiseen. Mitään periaatteellista uudistamista ei myöskään toteutettu. Pääministeri toimi siten vakiintuneen järjestelmän mukaisesti valtioneuvoston kollegion puheenjohtajana (tästä asemasta ks. esim. Kastari 1977, 202–203). Esteet hänen mahdollisille pyrkimyksilleen kohota tästä muodollisesta puheenjohtaja-asemasta liittyivät presidentin tuolloin heikkokoon asemaan, suhteisiin työmarkkinajärjestöihin ja poliittiseen hajanaisuuteen.

## 7.2. Pääministerin aseman muutospyrkimyksistä

Valtionhallinnon organisaation uudistuksessa 1950-luvun lopulla eikä 1960-luvun alussa puututtu pääministerin asemaan (KM 1958:5). Keskustelu pääministeristä valtioneuvoston johtajana oli myös vähäistä. Vuonna 1963 ainoastaan Jaakko Nousiainen kiinnitti huomiota pääministerin asemaan ja toimintaedellytyksiin (Nousiainen 1963, 195–200).

Pääministerin ja hänen alaisensa hallinnon uudistaminen – samoin kuin koko valtioneuvoston toiminnan kehittäminen – tuli esille pääministeri Paasion vuonna 1966 asettamassa työryhmässä ministeriöiden toiminnan tehostamisesta. Työryhmä esitti kehitettäväksi pääministerin alaista hallintoa avustamaan pääministeriä tämän tehtävissä, jotka koskivat muun muassa hallituksen harjoittaman yhteiskuntapoliittisen valmistelun kehittämistä, eri ministeriöiden ja yhteiskuntapoliittikan lohkojen työn koordinoimista ja hallituksen ryhmien välisten suhteiden hoitamista (Pääministeri Paasion työryhmä 41–43). Pääministerin tehtävä määriteltiin nyt tavallisuudesta poikkeavalla tavalla. Yleensä tehtävät oli rajattu ministeristön puheenjohtajuuteen.

Työryhmä ehdotti pääministerin kansliaa kehitettäväksi pääministerin tehtäviin perustuen yhteiskuntapolitiikkaa ja -suunnittelua johtavaksi virastoksi samaan tapaan kuin samoihin aikoihin toiminut yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitea (KM 1968:3). 1950-luvulla käynnistynyt valtakunnansuunnittelu ja kanslialle talousneuvoston kautta kuuluva kokonaistaloudellinen suunnittelu sekä parhaillaan kehitteillä oleva tulopoliittinen suunnittelujärjestelmä pyrittiin koordinoimaan valtioneuvoston kansliaan laaja-alaiseksi pääministerin johtamaksi yhteiskuntapoliittiseksi suunnitelmaksi. Valtioneuvoston kansliaan olisi tehtyjen ehdotusten mukaan tullut asettaa ministeri käsittelemään kokonaistaloudellisia kysymyksiä ja johtamaan yhteiskuntapoliittista suunnittelua. Nähtiin, että valtioneuvoston kanslia voisi muita ministeriöitä perustellummin johtaa valtakunnallista oleelliseen kehitykseen vaikuttavaa yhteiskuntapolitiikkaa, valtioneuvoston yhteiskuntaan puuttuvaa toimintaa. Muiden ministeriöiden näkökulmaa yhteiskuntaan pidettiin suppeana. Vain pääministeri voisi ehdotusten mukaan ministeriötä johtaessaan yhteensovittaa ministeriöiden ristiriitaisia näkemyksiä laaja-alaisilla yhteiskuntapoliittisilla perusteilla. Pääministeri voisi myös edustaa kaikkein parhaiten koko ministeriötä yhteiskunnan suuntaan koko ministeriön nimissä (Pääministeri Paasion työryhmä, 42-49).

On huomattava, että pääministerin johtaman hallintoyksikön kehittämispyrkimykset olivat ilmaus 1960-luvun loppupuolen teknokraattisista yhteiskunnan päätöksenteon keskittämiskaavailuista, eivät suomalaisen presidiaqalisen parlamentarismien kehittämispyrkimyksistä. Kun taloudellinen kasvu ja tähän liittyvä kansainvälisen kaupan vapautuminen edellyttivät siihenastisen talouspolitiikan tehostamista, organisatorisena ratkaisuna tähän pidettiin keskeisten yhteiskunnan osapuolten toiminnan ja tavoitteiston yhteensovittamista, eräänlaista paluuta siihen päätöksenteon malliin, jota noudatettiin sodan aikana ja heti sen jälkeen. Luonnollinen johtotehtävä talous- ja yhteiskuntapolitiikassa kuului valtioneuvostolle. Vaatimukset valtioneuvoston tekemisestä keskeiseksi talous- ja yhteiskuntakehityksen johtajaksi syntyivät valtionhallinnon piirissä lähtökohdista, jotka eivät 1960-luvun lopulla perustuneet valtiosäännön edellyttämään valtajärjestelmään ja valtiollisten instituutioiden toimivaltajakoon. Kysymykset presidentin ja valtioneuvoston sekä eduskunnan keskinäisistä suhteista eivät olleet näissä kaavailuissa ongelmallisia sen enempää kuin sodan jälkeenkään.

### 7.3. Yhteiskunnan päätöksenteon muuttaminen

1960-luvun näkökulma päätöksentekoon ja ratkaistaviin asioihin painotti eri yhteisöjen todellisia valtasuhteita. Valtionhallinnon tiettyjä yhteiskunnallisia tehtäviä hoitavan pysyvän instituution, sitä kulloinkin johtavan ministeriön sekä etu- ja työmarkkinajärjestöjen sekä niiden johdon haluttiin löytävän yhteisen tietoperustan, yhdensuuntaisen talouspoliittisen tavoitteiston.

Nämä oli lisäksi saatava toimimaan yhdenmukaisesti ja tekemään päätöksiä yhteisen tiedon pohjalta. Eri päätöksentekijät olivat talouspolitiikan asettamia organisatorisia edellytyksiä, joihin 1960-luvulla kypsyttiin ja joihin perustuen päätöksentekoa kehitettiin valtioneuvoston sisällä.

Taloudellinen kasvukehitys ja tätä kehitystä koskevien poliittisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttivät valtiolta mitä erilaisimpia tehtäviä. Näiden toteutusvastuu kuului ennen muuta valtioneuvostolle ja tälle alistetuille virastoille. Valtionhallinto oltiin yleisesti poliittisista ideologioista riippumatta hyväksymässä yhteiskunnallisen kehityksen ohjaajaksi.

Maamme poliittinen tilanne 1960-luvun alussa ei luonut edellytyksiä valtioneuvoston talous- ja yhteiskuntapoliittiselle johtoasemalle. Sittemmin katsottiin, että puolue- ja ammattiyhdistysliikkeen hajaannus, työmarkkinajärjestöjen heikot keskinäissuhteet ja hallituspoliittinen jännitystilanne oli korjattava ennen kuin valtionhallinto voisi saada edellä hahmotetun kaltaisen talous- ja yhteiskuntakehityksen edellyttämän aseman. Ministeristön oli esitettyjen näkemysten mukaan edustettava keskeisiä taloudellisia ja yhteiskunnallisia intressejä.

Aiemmin hahmotettuja suunnitelmia pääministerin aseman kehittämiseksi on pidettävä yhtenä juonteena valtioneuvoston jähmettyneen päätöksentekojärjestelmän uudistamisessa. Valtiontalouden ohjausjärjestelmän tehostaminen, taloudellisia voimavaroja koskevan päätöksenteon koordinointi, julkisen sektorin eri osien kytkeminen kiinteämmäksi kokonaisuudeksi, valtioneuvoston muodollisten päätöksentekofoorumien uudistaminen sekä monet uuden teknologian käyttöönottoon liittyvät uudistukset olivat vireillä samaan aikaan. Osa uudistuksista toteutui, osa jäi toteutumatta.

Valtioneuvoston virallisen päätöksenteon foorumit eivät muuttuneet, pääministerin säädöstasoinen asema ei vahvistunut, valtioneuvoston ja presidentin välinen työnjako pysyi säädöstasolla entisellään. Valtion tehtävien tosiasiallinen laajeneminen voimisti lisätessään valtion tehtäviä silti ennen muuta valtioneuvoston asemaa.

#### *7.4. Valtioneuvoston ohjausjärjestelmän muuttuminen*

Koko valtioneuvoston toimintaperiaatteita ja valtioneuvoston yhteiskunnallista vastuuta sekä näiden edellyttämiä päätöksentekorakenteita ja ohjausjärjestelmiä koskevat uudistussuunnitelmat eivät edenneet kovin pitkälle vielä 1960-luvun lopulla. Valtioneuvoston ja muun keskushallinnon organisaatiorakennetta uudistettiin voimakkaasti yksittäisinä ratkaisuin: uusia ministeriöiden osastoja ja toimistoja sekä keskusvirastoja, virastoja ja näiden alayksi-

köitä perustettiin ja laajennettiin (Vartola 1977, 92–). Valtionhallinto sai laajan vastuun maan talouskehityksen edistämisestä ja väestön sosiaalisen hyvinvoinnin turvaamisesta.

Valtioneuvoston päätöksenteon foorumien pysyessä muuttumattomina säilyttivät yleisistunto ja ministerivaliokunnat vakiintuneen asemansa. Ministeriöiden päätöksentekoa uudistettiin yksittäisten organisatoristen muutosten kautta. Päätöksentekovaltaa delegoitiin ministereiltä virkamiehille ja hallinnon uusien tehtävien ohjaus keskitettiin ministeriöihin. Ministeriöistä kehitettiin hallinnonalansa ohjaavia yksiköitä. Valtioneuvosto kehittyi yksittäisen ministerin asemaa korostavan ministeriöhallinnon suuntaan. Ministeriöt ja niiden johtamat hallinnonhaarat toimivat 1960-luvulta alkaen aikaisempaa tiiviimmässä yhteistoiminnassa oman toimialansa keskeisten yhteiskunnan vaikuttajatahojen ja intressien kanssa.

Hallinnonalojen lohkoutuneisuus ja tiivistyneet yhteydenpitokanavat suoraan yhteiskuntaan olivat esteenä valtioneuvoston vahvalle toiminnalliselle koordinoinnille, johon ei kiinnitetty muutoinkaan huomiota. Valtioneuvoston hallinnollinen yhteensovittamisjärjestelmä kehittyi ennen muuta valtiontalouden ympärille. Pitämällä valtiontalous terveellä pohjalla nähtiin valtioneuvoston pystyvän ohjaamaan pitkäjänteisesti talous- ja yhteiskuntakehitystä. Pääministerin alaisuuteen suunniteltu yhteiskuntakehityksen tavoitteelliseen ohjaukseen pohjautuva yhteiskuntapolitiikan yhteensovittamisjärjestelmä olisi muuttunut vuosikymmenten mittaan vakiintuneita ministeriöiden ja näihin yhteydessä olevien yhteisöjen vakiintuneita toimintojärjestelmiä ja valtasuhteita. Kunkin hallinnonalan itsenäisyys ja yhteydenpitokanavat yhteiskunnan eturyhmiin olivat yhtenä esteenä valtioneuvoston vakiintuneiden ohjausjärjestelmien muuttamiselle.

Siinä vaiheessa kun 1960-luvun suuren uudistusaallon mukana syntyneet hankkeet asteittain olivat siirtymässä hallinnolliseksi käytännöksi, virastoiksi ja valtion tehtäviksi, kohdistui koko valtioneuvoston valtasuhdejärjestelmän uudistukseen vastustusta valtioneuvoston sisällä. Hanke, joka olisi muuttanut valtioneuvoston vakiintuneita valta-asetelmia, tuli vaikeasti toteutettavaksi. On huomattava, että uudistushankkeet olivat syntyneet valtioneuvostossa niin, ettei niille löytynyt pitkäaikaista ja laajaa poliittista tukea. Lopultakaan suunniteltua pääministerin ohjausta ministeriöiden suuntaan ei laajennettu.

Valtioneuvoston yhteiskuntaa ohjaavan otteen vahvistuminen ei jäänyt vaille kritiikkiä. Yhteiskunnallisen päätöksenteon keskittyminen nostatti poliittisessa keskustelussa kiivaan vastalauseryöpyä. Perusteluna käytettiin hallinnon ja tämän ohjauksen politisoitumista. Aikaisempi heikko ohjausuhde ministeristön ja sen johtaman hallinnon keskinäisyyksissä oli muuttunut aikaisempaa tiiviimmäksi. Tiivistämisessä käytetyistä keinoista olivat



tulilinjalla ennen muuta virkamiehistön rekrytoinnissa ja nimityksissä huomio otetut poliittiset kannat.

Myös tulopoliittisen järjestelmän kehittyminen, sen sisällysalan laajeneminen kattamaan mitä moninaisimpia yhteiskunta- ja talouspolitiikan lohkoja, synnytti runsaasti keskustelua ja tutkimusta päätöksenteon keskittymisestä tulopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä, valtionhallinnon suunnittelusta ja uudennaisista ohjausmuodoista, suomalaisen yhteiskunnan päätöksentekojärjestelmien uudesta luonteesta. Lähtökohtana olivat varsinkin arviointikriteerit demokratiasta ja tasa-arvosta (esim. Heiskanen 1977 ja TANDEM 1977).

Keskustelun seurauksena monia teknokraattisessa hengessä suunniteltuja uudistuksia, joissa tavoitteina ja arviointikriteereinä olivat tehokkuus ja valtioneuvoston ohjauksen laajentaminen, jätettiin toteutumatta. Moni uudistus jäi puolitiehen. Suunniteltujen pääministerin hallinnollisen johtovallan laajenusten jääminen toteutumatta ja valtioneuvoston koordinoinnin tehostuminen vain perinteiseltä valtiontalouden perustalta olivat tästä seurauksena.<sup>6</sup>

Uudenlaiseen päätöksentekojärjestelmään kohdistuneessa kritiikissä todettiin huolestuneena eduskunnan syrjäytyneen. Presidentti Kekkonen nähtiin saaneen suomalaisen yhteiskunnan johdossa sellaisen aseman, jota ei kenelläkään aikaisemmalla presidentillä ollut. Tällaiset arvioinnit ovat kiintoisia, mutta kompleksisia ennen muuta siitä syystä, että ne paineet, jotka olivat päätöksentekojärjestelmää muuttamassa ja nostamassa valtioneuvostoa yhteiskunta- ja talouskehityksen johtajaksi, eivät suoranaisesti pyrkineet lisäämään presidentin valtaa. Olivathan valtionhallinnon laajentuneet tehtävät nostaneet valtioneuvoston valtion toimeenpanovallan käytännöllisenä johtajana keskeiseksi yhteiskuntakehityksen suunnan määrittäjäksi ja yhteiskuntapolitiikan käytännön toteuttajaksi. Tämä kehityssuunta on usein havaittu. Onkin kiintoisa kysymys, mistä syystä tässä prosessissa vahvistui presidentin asema enemmän kuin pääministerin. Tätä muutosta voi selittää vakiintuneilla valtasuhteilla ja niiden kumuloitumisella.

## 7.5 Selitysmalli

Presidentti toimeenpanovallan ylimpänä johtajana joutui 1960- ja 1970-luvuilla pakottamaan puolueita hallitukseen silloinkin kun valtionhallinnon vastuulle kuuluvien virastojen mielestä teknisesti välttämättömältä näyttävä politiikka ei houkuttanut puolueita hallitukseen. Kun poliittisia piirejä ei ollut helpolla löydettävissä hallitukseen, presidentti runnoi hallitukset kokoon. Presidentti näytti tulevan harjoitettavan politiikan ylimmäksi ohjaa-

jaksi ja pääministeri jäävän presidentin työrukkaseksi, käytännön mieheksi, joka toteuttaa presidentin tahdon.

Kuitenkin presidentille yksin on kovin vaikea antaa tällaista ylitietäjän, yhteiskunta- ja talouskehityksen määrittäjän tehtävää. Presidentti lienee sittenkin toiminut valtion hallintokoneistolle lainsäädännössä annetut tehtävät ja vaatimukset kulloisessakin yhteiskunnallisessa tilanteessa täyttäen. Valtion hallintokoneisto – ei nimenomaan ministeristö – on tullut lainsäädännössä ja yhteiskunnan sopimusjärjestelmissä määrättyjen tai päätettyjen tavoitteiden takaajaksi ja keskeiseksi toteuttajaksi. Kuitenkin tälle välttämättömälle poliitikalle on aina valtiosäännön mukaisesti löydettävä johtaja, ministeristö. Kannatuksestaan riippuvaisille puolueille tämä välttämättömänä pidetty politiikka ei aina ole erityisen houkuttelevaa. Näin ollen presidentti on joutunut muodostamaan hallitukset ja etsimään poliitikalle vastuunkantajat. Paluu 20-luvun järjestelmään, jossa ministeristö on hallintokoneiston ja sen johdon, ministeriöiden hallinnollinen jatke, ei aina houkutellut puolueita 1970-luvulla.

Se, että edellä hahmotettu malli jättää pääministerin jälleen kerran syrjäiseksi hallinnon suunnan määrityksestä, johtuneen mainitusta valtionhallinnolle annetusta vahvasta vastuumiehen asemasta yhteiskunta- ja talouskehityksen jatkuvuuden takaajana. Harjoitettavan yhteiskunta- ja talouspolitiikan automaattisuus – mikä johtuu siitä, että toteutusvastuu on annettu valtionhallinnolle – ja hallintokoneiston autonomian ajalta peräisin oleva itsenäisyys suhteessa poliittiseen tahdonmuodostukseen eivät edellytä hallintokoneistolle nimenomaan poliittista johtajaa vaan ennen muuta poliittisen »kantajan». Tähän tarkoitukseen valtioneuvoston yleisistunto, muodollisesti keskeinen valtioneuvoston päätösfoorumi, on ollut riittävän tehokas ja pääministerin hallinnolliset koordinoitvälaineet ovat olleet riittävät. Poliittinen koordinaointi ja pääministerin toiminta sijoittuukin toiselle tasolle ja saa toiset muodot kuin hallintokoneiston koordinaointi (ks. Sorsa 1983).

Kuvattua talous- ja yhteiskuntakehityksen muuttumisesta lähtevää selitystä valtioneuvoston ja pääministerin asemasta voidaan täydentää henkilökeskeisellä presidentti-instituutiota koskevalla analyysillä. Presidentti Kekkonen oli kaikkien keskeisten puolueiden hyväksymä yhteinen presidentti toimikautensa lopulla. Hän saavutti henkilökohtaisilla ominaisuuksillaan ylivertaisen johtoaseman maan poliittisessa elämässä. Tämän asemansa turvin presidentti saattoi toteuttaa politiikkaansa ja nousta puolueiden yläpuolelle poliittisia ristiriitoja tasoittavaksi valtiomahdiksi.

Vastuun kuuluminen talous- ja yhteiskuntakehityksen vakaana pitämisestä valtionhallinnolle vahvisti yhteiskuntapolitiikkaa johtavan ministeristön asemaa suhteessa eduskuntaan. Lisäksi valtioneuvosto yhteistoiminnassaan etu-

järjestöjen kanssa joutui sopimustilanteisiin, joissa ei aina otettu huomioon valtiosäännön määrittämää valtasuhdejärjestelmää. Niinpä yhteiskuntakehityksen jatkuvuuden tehokkaampana takaajana oli presidentti kuin puolueista riippuvainen ministeristö. Perustaa presidenttikeskeiselle järjestelmälle tuki myös presidentin henkilökohtainen arvovalta, valtioneuvoston perinteisten toimintatapojen sitkeys, pääministerin aseman perinteinen heikkous ja talous- ja yhteiskuntakehityksen aiheittamien ongelmien ratkaisutapa valtionhallinnon ja valtioneuvoston kautta.

## 8. ARVIOINTIA

Vanha monarkistinen hallintomalli itsenäisen Suomen ylimpien valtiolinten muodollisena perustana ja tähän liittyvä vahvaa jakamatonta toimeenpanovaltaa korostava ideologinen ajattelumalli pääministerin aseman lähtökohtina ovat heijastuneet aina 1980-luvulle saakka. Vanhat perinteet ovat ilmenneet itsenäisyyden alussa valtioneuvostossa ministeriöiden suurena itsenäisyytenä, valtioneuvoston heikkona koordinoitavuutena ja toisaalta presidentin vahvana asemana toimeenpanovallan johdossa. Pääministerin on ollut vaikea voittaa näiden kahden tekijän vaikutusta. Niinpä pyrkimykset pääministerin johtaman hallintoyksikön nostamiseksi valtioneuvostoa koordinoivaksi yksiköksi ovat aina jääneet toteutumatta tai ne ovat toteutuneet väliaikaisina järjestelyinä tai vain muodollisesti. Vuosikymmenten aikana vakiintuneiden valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmien ja valtasuhteiden uudistaminen Suomen monipuoluehallituksiin nojaavissa ministeristöissä, joissa kukin ministeri puolustaa hallinnonalansa itsenäisyyttä suhteessa ministeriön johtoon, on ollut vaikeaa. Ministeriöiden itsenäisyshalu virkamiesyksikköinä on yhdistynyt poliittisten ministereiden haluun puolustaa omaa toimialuettaan. Nämä ovat muodostaneet lähes yhtenäisen rintaman valtioneuvoston yhdenmukaisen johdettavuuden lisäämispyrkimyksiä vastaan.

Presidentin, eduskunnan ja valtioneuvoston valtiosääntöiset voimasuhteet eivät ole myöskään luoneet edellytyksiä pääministerijohtaisempaan, eduskunnan aseman vahventamiseen perustuvaan voimasuhteiden muutokseen. Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä vakiintunutta valtajärjestelmää tehosti osaltaan sodan jälkeen presidentin aseman vahventaminen. Viime vuosikymmenten aikana vakiintuneeseen valtajärjestelmään saumattomasti sopimattomat erät käytännön tapaukset (pääministeri Koiviston—presidentti Kekkonen kiista hallituksen erosta keväällä 1981 ja pääministeri Sorsa—presidentti Koivisto—ulkoasiainministeri Stenbäck Arafat-kiistassa) osoittavat muutoksen

hitauden, mutta toisaalta askeleen irtaumisessa pääministerin aseman muuttumattomuudesta.

## VIITTEET

- 1 Mm. pääministeri Cajanderin vuosina 1937–39 käyttöönottama iltakoulu, ministeristön yksityinen neuvottelukokous, oli uutena sinällään varsin tehokkaana valtioneuvoston muodollisia virallisia päätöksentekofoorumeita täydentävänä menettelyinä ministeristön itsenäisyyttä tehostava, sen päätöksentekokykyä lisäävä menettely, joka voimisti pääministerin johtoasemaa. (Ks. tarkemmin Nousiainen 1975, 263–270). Kabinetti täydensi sitä varsin tehokkaasti.
- 2 Ministeristön keskeiset päätökset tehtiin sota-aikana kabinetissa, jonka perussuunnan muodostivat pääministeri, presidentti, marsalkka Mannerheim, ulkoministeri ja puolustusministeri. Kabinetin kokoonpano vaihteli, mutta asian ja tilanteen mukaan siinä olivat mukana kaikki keskeiset hallituksen jäsenet. Virallinen päätösfoorumi se ei ollut. Sen virallistamiseksi oli pyrkimyksiä, mutta ne eivät toteutuneet. Kabinetin käytännön virallistamishankkeissa oli luonnollisestikin lähtökohtana, että kabinetin muodostaisivat hallituksen ministerit, eivät edellä mainitut siihen kuulumattomat jäsenet.
- 3 Suunnitelmiin kansantalousministeriön perustamisesta ja talouspoliittisen suunnittelun tehostamisesta sisältyy hyvin pitkälle menevä hahmotelma oikeuskanslerin asemaan verrattavan talouskanslerin asettamisesta valtioneuvostoon. Valtioneuvoston kanslian pääministerin alaisuudessa toimiva talouskansleri, ministerivaltiosihteeri, olisi saanut erittäin määrävän vaikutusvallan muihin ministeriöihin nähden. (Suunnitelmista ks. tarkemmin Valtiovarainministeriö, kansantalousosaston arkisto.)
- 4 Erityisesti oikeuskansleri lausunnossaan valtioneuvoston ohjesäännön uudistus-suunnitelmista 1940-luvun alussa ja jälleen 1950-luvulla ohjesäännön uudistus-suunnittelun yhteydessä esitti valtioneuvoston tärkeiden ja vähemmän tärkeiden ministeriöiden päätöksenteon erottamista. Pääministerin vastuulle olisi kuulunut koko ministeristön ja sen suunnan määrittäminen ja varapääministeri olisi johtanut pääministerin avustajana vähemmän tärkeiden asioiden käsittelyä. Pääministerille olisi annettu erikoisasema valtioneuvostossa. (Valtioneuvoston kanslian arkisto 38/179 KD VK 1943.)
- 5 Pääministerin erikoisasema perustui vuonna 1944 annettuun lakiin tasavallan presidentin määräämisestä ilman vaalia (508/44) ja sen perustalla annettuun asetukseen tasavallan presidentin eräiden tehtävien siirtämisestä pääministerille (518/44). Mainitun lain 4 §:n mukaan presidentillä oli oikeus joko kokonaan tai osittain siirtää pääministerille ne tehtävät, jotka koskevat asetusten antamista, armahdusvallan käyttämistä, erivapauden myöntämistä, Suomen kansalaiseksi ottamista ja kansalaisuudesta vapauttamista sekä virkanimityksiä ja virasta vapauttamista. Lain perusteella annettu asetus siirsikin uusimmat laissa mainitut asiat pääministerin ratkaistavaksi. (Lain ja sen nojalla annetun asetuksen arviointia ks. Kastari 1945.)
- 6 Valtion keskushallintokomitea palasi pääministerin aseman vahvistamiseen 1970-luvulla uudelleen. Lähtökohtana oli tällä kertaa eduskunnan ja valtioneuvoston

välischen ohjaussuhteiden järjestäminen hallitusmuodon luoman valtajärjestelmän pohjalta niin, että otettaisiin huomioon valtionhallinnon uudenlaiset tekniset ohjausvälineet ja suunnittelumenettelyt. Eduskunnan ohjaussuhteiden vahvistaminen ja valtioneuvoston päätöksenteon tehokkaampi koordinointi edellytti komitean mukaan pääministerin aseman vahvistamista (ks. esim. KM 1975:120, 31–33 ja KM 1978:22, 145–207 ja 237–276).

## LÄHTEET

- Haataja, Lauri: Vakauttamisen tai yleislakon tie, Vuoden 1956 yleislakon tausta, Poliittisen historian lisensiaattityö, Helsingin yliopisto, Helsinki 1981.
- Heiskanen, Ilkka: Julkinen kollektiivinen ja markkinaperusteinen, Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla, Deta 31.1977, Helsinki 1977.
- Hyvämäki, Lauri: Valtioneuvosto II maailmansodan jälkeen vuoteen 1957, Teoksessa Valtioneuvoston historia 1917–1966, Osa II, Helsinki 1977.
- Jussila, Osmo: Nationalismi vai vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899–1914, Historiallisia tutkimuksia 110, Suomen historiallinen seura, Helsinki 1979.
- Jyränki, Antero: Presidentti. Tutkimus valtiopäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 123, Vammala 1978.
- Kastari, Paavo: »Nykyisen tasavallan presidentin sekä pääministerin oikeudellista erikois- asemaa koskevia näkökohtia», teoksessa Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlbergin 80 v. 1865 28/1 1945, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala 1945.
- Kastari, Paavo: Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. Valtio ja yhteiskunta 1947. (Kastari 1947 a).
- Kastari, Paavo: Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista. Lakimies 1947, Eripainos. (Kastari 1947 b).
- Kastari, Paavo: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, WSOY, Porvoo 1969.
- Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja. N:o 179, Helsinki 1977.
- Krusius-Ahrenberg, Lolo: Planerna om en ombildning av Finlands senat och 1860-talets inlägg i frågan. Historiallinen arkisto XLIX, Helsinki 1945.
- Laakso, Seppo: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 110. Vammala 1975.
- Lindman, Sven: »Eduskunnan aseman muuttuminen». Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- Myllymäki, Arvo: Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet, Finnpublishers, Tampere 1979.
- Nars, Kari: »Suomen sodanaikainen talous ja talouspolitiikka». Taloudellisia selvityksiä 1966. Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja. Sarja A:29. Helsinki 1966.
- Nousiainen, Jaakko: »Pääministerin asemasta ja toimintamahdollisuuksista Suomessa». Poliitiikka 1963, 195–200.
- Nousiainen, Jaakko: »Talousneuvostojen rakenteesta ja tehtävistä Suomessa». Poliitiikka 2/1964, 67–97.

- Nousiainen, Jaakko: »Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta». Teoksessa Valtioneuvoston historia 1917–1966. Osa III. Helsinki 1975.
- Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä, Viides täysin uusittu painos, WSOY, Juva 1980.
- Rauhala, K.W.: Keisarikunnan Suomen senaatti 1809–1909, Edellinen osa. Vuodet 1809–1858, Otava, Helsinki 1915.
- Rauhala, K.W.: Keisarikunnan Suomen senaatti 1809–1909, Jälkimmäinen osa. Vuodet 1859–1909, Otava, Helsinki 1921.
- Soikkanen, Hannu: »Sota-ajan valtioneuvosto», teoksessa Valtioneuvoston historia 1917–1966, Osa II, Helsinki 1977.
- Sorsa, Kalevi: Pääministerin asema on Suomessa jatkuvasti vahvistunut, Helsingin Sanomat; Alakerta 22.1.1983.
- TANDEM. Tasa-arvon ja demokratian tutkimus, Demokratian rajat ja rakenteet, Tutkimus suomalaisesta hallitusemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta, Juva 1977.
- Tarkiainen, Tuttu: Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä, Jyväskylä 1938.
- Tervasmäki, Vilho: Puolustushallinto sodan ja rauhan aikana, Puolustusministeriön historia osa II, Puolustusministeriö, Hämeenlinna 1978.
- Torvinen, Taimi: »Autonomian ajan senaatti», teoksessa Valtioneuvoston historia 1917–1966. Helsinki 1977.
- Vartola, Juha: Ministeriöiden rakenteesta, Ministeriötutkimuksen osaraportti IV, Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos, Julkishallinnon julkaisusarja n:o 3/1977, Tampere 1977.
- Uotila, Jaakko: Päätösvalan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa, Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 67, Vammala 1963.
- Vilkuna, Kustaa: Sanan valvonta, Sensuuri 1939–1944, Keuruu 1962.

#### *Komiteamietinnöt*

- Komiteamietintö 1953:37. Valtioneuvoston rationalisointikomitean mietintö (moniste).
- Komiteamietintö 1958:5. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö.
- Pääministeri Paasion 18 päivänä syyskuuta 1967 asettaman työryhmän selvitys ministeriöiden toiminnan tehostamisesta 30.12.1967.
- Komiteamietintö 1968:A3. Yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitean mietintö.
- Komiteamietintö 1975:120. Valtion keskushallintokomitean I osamietintö.
- Komiteamietintö 1978:22. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö. Nide I.