

## VALTIOVALLAN KOLMIJAKO. III.

*Kauko Sipponen*

Ruotsin ja Venäjän vallan aika.

15. Vallanjako vaiko kansansuvereniteetti itsenäisen Suomen valtiosäännön perustaksi? 16. Miten vallanjako-oppi on Suomessa käsitetty. 17. Valtion päätehtävien käsitteiden tarkistamisesta. 18. Hallitusmuodon 2 §:n tulkinnasta. 19. Vallanjakoon liittyviä ajankohtaisia ongelmia.

15. Robert Hermanson kirjoitti vuonna 1881 ilmestyneessä väitöskirjassaan, että Montesquieun tunnettu oppi valtiovallan kolmijaosta on hylätty.<sup>187</sup> Tieteisopissa ja varsinkin saksalaisessa oikeustieteessä on valtiovallan yhtenäisyys ja jakamattomuus korotettu kaiken epäilyn ja keskustelun yläpuolelle.

Hermansonin esittämä käsitys oli mainittuna aikana voitolla skandinaavisessa ja saksalaisessa oikeustieteessä.<sup>188</sup> Ranskan suuren vallankumouksen jälkeen monet absoluuttiset monarkiat olivat sortuneet ja ne oli korvannut perustuslaillinen monarkia. Sekin oli tosin hallitsijavaltainen, mutta kansanedustuksen saama oikeus osallistua lakien säätämiseen ja verojen myöntämiseen rajoitti hallitsijan valtaa, joskaan kansanedustajilla ei vielä ollut pysyvää vaikutusvaltaa hallituksen muodostamisessa. Suomen hallitsijavaltainen valtiosääntö oli jo aikaisemmillä vuosisadoilla muokkautunut perustuslaillista monarkiaa muistuttavaksi ja useat 1800-luvulla suoritettut uudistukset lisäsivät valtiopäivien toimivaltaa ajan suuntauksen mukaisesti. Tällaisessa poliittisessä ilmastossa pidettiin tärkeänä säädellä nimenomaan hallitsijan ja parlamentin välistä toimivaltasuhdetta yksityiskohtaisin valtiosääntönormein, mutta aika vallanjako-opin vahvistamiseen perustuslailla ei ollut vielä tullut.

Suomen jouduttua Venäjän vallan alle esiintyi kysymys hallitusmuodon uudistamisesta ensi kerran 1863—1864 vuosien valtiopäivillä. Keisari Aleksanteri II asetti antamansa lupauksen mukaan v. 1864 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Suomessa voimassaolevien perustuslakien selittämiseksi ja tarpeellisiksi lisäyksiksi.<sup>189</sup> Tämä komitea laati mm. ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi ja valtiopäiväjärjestykseksi, mikä johti uuden

valtiopäiväjärjestyksen antamiseen v. 1869. Vuonna 1885 asetettiin komitea, jonka tuli järjestelmällisesti koota kaikki voimassaolevat Suomen valtio-oikeudellista asemaa koskevat säännökset sekä selvittää ne oikeussäännöt, joita noudatettiin silloin käytäntöön soveltumattomien tai vajanaisten perustuslainmääräysten sijasta.<sup>190</sup> Mechelinin senaatti laati v. 1906 hallitsijalle tekemänsä ilmoituksen jälkeen esityksen uudeksi hallitusmuodoksi. Mikään mainituista valmistelutöistä ei kuitenkaan johtanut tuloksiin hallitusmuodon osalta.

Puheena olevissa ehdotuksissa ei ole havaittavissa merkkejä siitä, että kysymystä valtiovalln eli valtion tehtävien jaosta olisi pohdittu tietoisesti juuri vallanjako-opin perusteella. Ehdotusten mukaan hallituksen ja valtiopäivien suhde olisi säilynyt periaatteessa entisellään, joskin valtiopäivien toimivaltaa oli melkoisesti lisätty varsinkin Mechelinin senaatin ehdotuksessa.<sup>191</sup> Valtiopäivien toimivalln rajoittamisen kannalta katsoen on v. 1864 asetetun komitean hallitusmuotoehdotuksen 47 § varsin mielenkiintoinen. Se kuului seuraavasti: »Hos Ständerna eller deras utskott må ej i annat fall, än denna Regeringsform sådant uttryckligen tillåter, öfverläggas eller beslutas om högre eller lägre embets- eller tjänstemäns förhållande i sina befattningar, eller frågor väckas som angå deras till- eller afsättande, regerings- eller domaremakternas beslut eller åtgärder, korporationers eller enskilde medborgares förhållanden eller verkställighet af lagar och författningar. Icke heller tillkommer Ständerna någon domsrätt».

Ruotsin valln aikana oli jo 1600-luvulta lähtien alettu järjestää valtion tehtäviä siten, että käytännössä luotiin pohja valtiovalln kolmijaon asteettaiselle toteuttamiselle. Tätä suuntausta jatkettiin edelleen. Niinpä v. 1864 asetetulle komitealle keisarin antamien ohjeiden mukaan oli perustettava Korkein oikeus käyttämään hallitsijan tuomiovaltaa ja täten erotettava oikeusosasto senaatista.<sup>192</sup>

Vuosina 1917—1919 käytiin maassamme sitkeää kamppailua niistä perusteista, joille itsenäistyvän ja itsenäisen Suomen valtiosääntö olisi rakennettava. Oliko sosiaalidemokraattien ehdotuksen mukaan hyväksyttävä kansansuvereniteettioppi, jolloin eduskunnalla tulisi olemaan muihin valtioelimiin nähden ehdoton ylivalta, vai oliko voimassaolevaa valtiosääntöä kehitettävä edelleen vallanjakoajatusten pohjalla kuten porvaristo vaati?

Eduskunta hyväksyi heinäkuun 18 päivänä 1917 lain Suomen korkeimman valtiovalln käyttämisestä eli ns. valtalain. Sen tarkoituksena oli keskittää korkein valta eduskunnalle siinä määrin kuin se valtioyhteydessä Venäjään oli mahdollista.<sup>193</sup> Tämä laki, joka oli sosialistienemmistöisen eduskunnan sanelema, jäi eduskunnan hajoituksen ym. syiden takia vahvistamatta. Syksyllä 1917 pidetyt vaalit toivat eduskuntaan taas porvarillisen enemmistön ja vaalien pohjalla kokoontunut eduskunta, joka 15. 11. 1917 oli julistautunut korkeimman valln haltijaksi, päätti 5. 12. 1917, että valtalakia ei vahvisteta.

Maaliskuun vallankumouksen jälkeen Suomen senaatti oli asettanut K. J. Ståhlbergin puheenjohtolla toimivan perustuslakikomitean, jonka työhön itsenäisen Suomen valtiosääntö lähinnä perustuu. Perustuslakikomitean 3. 10. 1917 päivätty mietintö n:o 7 sisälsi ehdotuksen Suomen hallitusmuodoksi. Siinä oli mm. näin kuuluva pykälä:

»2 §. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa.

Ylin toimeenpanovalta on uskottu presidentille. Sen ohessa on maan yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.»

Ehdotus on miltei sanasta sanaan yhtäpitävä voimassa olevan hallitusmuodon 2 §:n 2—4 momenttien kanssa.

Perusteluissaan komitea kirjoitti mm. seuraavaa (s. 27): »Nykyajan oikeusvaltioissa on, toisissa enemmän, toisissa vähemmän johdonmukaisesti, toimeenpantu valtiovallan jako lainsäädäntö- ja toimeenpanoelinten sekä tuomiovallan kesken. Semmoinen jako tarjookin ehdottomasti tarvittavan takeen kansalaisten vapaudelle ja yhteiskuntavoimain säännölliselle toiminnalle. Sekä yksinvaltaisissa monarkioissa että tasavaltaisesti hallituissa maissa on, niinkuin kokemus on osoittanut, valtiovallan yksipuolinen keskitys vienyt sortoon ja muutenkin monessa kohden haitallisesti vaikuttanut valtiolliseen elämään». Tarkasteltuaan hallituksen ja edustuslaitoksen suhdetta Englannissa, Yhdysvalloissa ja Sveitsissä komitea jatkoi (s. 28): »Komitea on sen tähden varmasti vakuutettu siitä, että tärkeimpiä edellytyksiä valtiollisten olojen vastaiselle onnelliselle kehitykselle Suomessa on, että hallitukselle maamme vastaista uudistusta toimeenpantaessa turvataan tarpeellisessa määrin riippumaton asema, kuitenkin varaten kansaneduskunnalle mahdollisuus estää hallituksen hoitamista vastoin vakautunutta kansantahtoa».

Hallituksen ensimmäinen esitys Suomen tasavaltaiseksi hallitusmuodoksi 30. 11. 1917 (1917 II Vp n:o 1) sisälsi vallanjakoa koskevat määräykset samanaikaisina kuin perustuslakikomitea oli ehdottanut. Esitys jäi kansalaissodan vuoksi käsittelemättä ja myöhemmässä, monarkkiselle perustalle rakennetussa esityksessä ilmoitettiin, että aikaisempi esitys oli rauennut.

Vain muutaman päivän kuluttua eli 3. 12. 1917 hallitus antoi esityksen laiksi Suomen Hallitusmuodon perusteista (1917 II Vp n:o 2) siltä varalta, ettei hallitusmuotoesitystä ehdittäisi käsitellä loppuun. Eduskunta oli näet marraskuussa päättänyt toistaiseksi itse käyttää keisarille ja suuriruhtinaalle kuulunutta valtaa, ja valtiosääntöä koskevat tärkeimmät periaatteet oli saatava pikaisesti vahvistetuksi. Esitys hallitusmuodon perusteiksi oli asiallisesti vallanjaon osalta samansisältöinen kuin esitys hallitusmuodoksi. Valtion päätehtäviä koskevasta 2 §:stä ei kuitenkaan käynyt ilmi, että tasa-

vallan presidentillä olisi ollut osuutta lainsäädäntöön. Kun toisaalta presidentti olisi voinut 3 §:n nojalla tehdä lakiehdotuksia, 4 §:n nojalla käyttää lykkäävää veto-oikeutta ja 8 §:n perusteella antaa asetuksia, ei presidentin mainitsematta jättäminen 2 §:ssä liene tarkoittanut hänen asemansa heikentämistä perustuslakikomitean ehdotukseen verraten. Perustuslakivaliokunta ei ehtinyt antaa mietintöä lakiesityksestä.

Hallitusmuotoesityksen lähetekeskustelussa senaattori Talas lausui 6. 12. 1917, että terve valtiollinen elämä edellyttää valtiovallan jakoa (1917 II Vp ptk. s. 368—369). Eduskunta ei näet aina vastaa kansan tahtoa, voipa eduskunnan rajaton valta muuttua todelliseksi harvainvallaksi. Tällaisessa tapauksessa oli senaattorin mielestä kansanvaltaisuuden kannalta tärkeää, että presidentti veto-oikeutta käyttämällä tai hajoittamalla eduskunnan antaa kansalle itselleen epäiltävissä tapauksissa ratkaisuvallan.

Sekä Talas että Ståhlberg tähdensivät sitä, että esillä oleva ehdotus perustui omien yhteiskuntaolojemme historialliseen kehitykseen. Ståhlberg huomautti painokkaasti (s. 370): »Nykyäänhän valtiot, myöskin vapaat kansanvaltaiset valtiot, ovat katsoneet tehtäväänsä varten tarvittavan lakiasäättävän kansaneduskunnan ohella myöskin enemmän tai vähemmän tehokkaan hallitusvallan ja riippumattomat tuomioistuimet, mikä ei estä hallituksen sekä lainkäytön olemasta lainalaisia ja siten lainsäätäjällä olemasta johtavan aseman valtioelämässä».

Talaksen ja Ståhlbergin puheenvuorot olivat vastine O. V. Kuusiselle, joka edellisenä päivänä oli käyttänyt hallitusmuotoehdotusta arvoitelevan pitkän puheenvuoron. Kuusinen oli puheessaan 5. 12. 1917 sitä mieltä (1917 II Vp ptk. s. 348 ss.), että hallituksen antama esitys Suomen hallitusmuodoksi sekä toisaalta kesällä hyväksytty valtalaki olivat »kaksi eri hallitusmuotojärjestelmää, toinen eduskunnallisen kansanvallan järjestelmä ja toinen kansan hallitsemisjärjestelmä harvainvallan kautta». Kuusisen käsityksen mukaan korkeimman vallan tuli kuulua yksin eduskunnalle eikä tämä valta saanut olla jaettu. Eduskunnan rinnalla ei saanut olla mitään valtioelintä, jolla olisi ollut itsenäistä valtaa vastustaa eduskunnan tahtoa. Niinpä tasavallan presidentille ei kansanvallassa kuulunut kumota eikä lykätä eduskunnan päätöksiä. Semmoinen tasavallan presidentti, jolla oli itsenäistä toimivaltaa, oli ehdottomasti kansanvaltaisen järjestelmän vastainen. Eduskunta kykeni Kuusisen mielestä hoitamaan lainsäädännön ohella myös toimeenpanovallalle kuuluvat tehtävät, kuten virkanimitykset ja lakien vahvistamisen.

Sosiaalidemokraattien kanta perustui Rousseau'n kansansuvereniteettiopin hyväksymiseen. Samansuuntaisia ajatuskulkuja oli esiintynyt eduskunnassa aikaisemminkin esim. keskusteltaessa tuomioistuinlaitoksesta, mihin Kuusinen ei puuttunut. Vastauksessaan 30. 7. 1917 hallituksen esitykseen n:o 6/1917 Vp, joka sisälsi esityksen laiksi Korkeimmasta Oikeudesta, eduskunta

lausui, että valtiovalta on yksi ja yhtenäinen, mutta sen toimintamuodot ovat valtion eri tehtävien mukaan erilaiset ja pääasiallisesti kolmea laatua. Vaikka näitä tehtäviä varten tarpeelliset toimielimet eivät olleetkaan toistensa kanssa rinnastettavia, oli kuitenkin oikeusjärjestyksen ylläpitämisen ehdottomana edellytyksenä, että niiden tuli olla toisistaan riippumattomia, s.o. tuomitseva valta kuului vain laillisten tuomioistuinten eikä hallituksen, eduskunnan tai tilapäisten toimituskuntien tehtäviin. Valtiovallan yhtenäisyys ei kuitenkaan voinut sallia tuomioistuinten itsenäisyyden ulottumista hajoittavaan riippumattomuuteen asti. Niinpä tuomioistuinten tuli valtion laitoksina olla julkisen valvonnan alaisia. Yksinkertaisin valvontakeino oli se, että Korkeimman oikeuden jäsenet olisi nimitetty vain viideksi vuodeksi. Nimitys olisi ollut senaatin asiana, mutta tämän olisi pitänyt hankkia eduskunnalta lausunto ehdokkaista.

Suomen kansanvaltuuskunnan 23. 2. 1918 päivämä ehdotus Suomen valtiosäännöksi annettiin 25. 2. 1918 Työväen Pääneuvostolle yksityiskohtaisesti tarkastettavaksi yleistä kansanäänestystä silmälläpitäen. Se lähetettiin kaksi päivää myöhemmin neuvoston perustuslakivaliokuntaan sekä julkaisiin mm. asetuskokoelmassa ja päivälehdissä.<sup>194</sup>

Tässä valtiosääntöehdotuksessa oli toteutettu kansansuvereniteetti ja sen tekijöiden mielessä on lähinnä ollut Sveitsin valtiosääntö.<sup>195</sup> Niinpä valtiosäännön III luku sisälsi Sveitsin kansanvallalle tunnusomaisia instituutteja, kansan alotetta ja kansanäänestystä, koskevia määräyksiä. Vallanjaon kannalta tärkeimmät kohdat olivat näin kuuluvat:

»2 §. Kaikki valtiovalta kuuluu kansalle, jonka edustajana korkeinta valtaa käyttää Suomen Kansaneduskunta, Valtiosäännön perustuksella ja kansan päätösten mukaan.» Kansaneduskunta itse määrää uudet vaalit toimitettaviksi ennen vaalikauden päättymistä (16 § 2 mom.).

24 § 1 momentin mukaan Kansaneduskunnan lainsäädäntöoikeuden ala on rajoittamaton. Holmberg tulkitsee lakien ja asetusten antamisvaltaa koskevat pykälät täydellä syyllä niin, että yleensä toimeenpanoviranomaisille kuuluva asetustenantovalta oli tarkoitettu eduskunnan käytettäväksi.<sup>196</sup> Kun Kansaneduskunta on lain tai asetuksen säätänyt taikka määräyksensä antanut, on kaikkien viranomaisten — myös tuomioistuinten — sitä noudatettava (27 § 2 mom.).

»58 §. Ylin toimeenpaneva valtioelin on Suomen Kansanvaltuuskunta, joka toimii Kansaneduskunnan valvonnan alaisena, vahvistetun ohjesääntönsä ja Kansaneduskunnan määräysten mukaan.»

68 §:n 1 momentin perusteella Kansaneduskunta valitsee Korkeimman tuomioistuimen ja Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet viideksi vuodeksi Kansanvaltuuskunnan tehtyä esityksen. 52 §:n mukaan kaikki toimet hallinto- ja oikeuslaitoksessa on täytettävä määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, ja 53 §:n 1 momentin nojalla julkiseen toimeen asetettu

voidaan erottaa ennen toimiajan pättymistä, ellei hän tyydyttävästi hoida tointansa.

Kansansuvereniteetin apoteoosi oli valtiosääntöehdotuksen 43 §:n 1 momentti: »Jos niin uskomatonta tapahtuisi, että itse Kansaneduskunnan enemmistö julkenisi syrjäyttää koko tämän Valtiosäännön tahi ilmeisesti tahallaan rikkoa tässä perustuslaissa olevia määräyksiä saadakseen aikaan harvainvaltaisen järjestyksen maassa, niin kansa nouskoon ja hajoihtakoon sen eduskunnan sekä pitäköön huolen, että kolmen kuukauden sisällä toimitetaan uudet Valtiosäännön mukaiset kansanedustajain vaalit.»

Kansalaissodan lopputuloksesta seurasi, että tämä valtiosääntöehdotus, joka sisälsi useita muitakin valtiovalln jaon kannalta tärkeitä määräyksiä, jäi loppuun käsittelemättä.

Hallituksen toinen esitys hallitusmuodoksi 6. 6. 1918 (1917 II Vp n:o 62) rakentui vuorostaan sille ajatukselle, että Suomi oli oleva perustuslaillinen kuningaskunta. Sen 3 § kuului seuraavasti:

»Toimeenpaneva valta on kuninkaalla.

Lainsäädäntövalta on kuninkaalla ja eduskunnalla yhteisesti.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.»

Monarkkisessakin esityksessä oli täten valtiovalln jako keskeiseltä osaltaan säilytetty. Ajattelutavalla luonteenomaista on kuitenkin, että kuningas mainittiin ennen eduskuntaa eikä valtioneuvostoon tässä yhteydessä lainkaan viitattu. Esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta lausui (s. 10) mm., että niin monarkkisissa kuin muissakin valtioissa valtiovalln tarkoituksenmukainen jako on kaiken menestyksellisen valtiotoiminnan perusehtona. Yksipuolisesti järjestetty valtiovalta on johtanut yksityisten kansalaisten ja kansalaisryhmien sortamiseen. Valtiomuodon tulisi toisaalta taata voimakas hallitusvalta, mutta toisaalta antaa takeita siitä, ettei hallitus voi valtaansa käyttäessään vaarantaa ja haitata valtion ja kansan todellisia etuja.

Mietintöön liittämässään vastalauseessa n:o V mm. K. J. Ståhlberg, Santeri Alkio, Eero Erkko ja Pekka Pennanen esittivät pykälän muutettavaksi muuten perustuslakikomitean ehdotuksen mukaiseksi, paitsi että siihen lisättäisiin seuraava ensimmäinen momentti: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta». — Eduskunta hyväksyi 3 §:n lepäämään jätettäväksi hallituksen esityksen mukaisena.

Saadakseen hallitusmuotokysymyksen järjestetyksi hallitus turvautui ylimääräisiin valtiopäiviin ja antoi näille 27. 9. 1918 kolmannen, monarkian pohjalla olevan esityksen hallitusmuodoksi. Sen 3 § oli samansisältöinen kuin toisessa hallitusmuotoesityksessä. Tämäkin esitys hyväksyttiin lepäämään jätettäväksi.

Hallituksen neljäs esitys hallitusmuodoksi 13. 5. 1919 (1919 Vp n:o 17) oli tasavaltainen ja sen 2 § käytännöllisesti katsoen sama kuin voimassa olevan

hallitusmuodon 2 §. Perustuslakivaliokunnan mietintöön liitetyissä vastalauseissa ilmenivät ne erilaiset ajatussuunnat, joita kansalaissodan päättymisen jälkeen oli havaittavissa vallanjakokysymyksessä.

Edustajien Ernst von Bornin ja Ernst Estlanderin allekirjoittamassa vastalauseessa I huomautettiin (s. 39—40) siitä, että tasavallan presidenttikin on eduskunnan ohella katsottava kansan edustajaksi. 2 §:n 1 momentti olisi tästä syystä kirjoitettava näin kuuluvaksi: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle ja sitä käyttävät valtiovallan elimet sillä tavoin kuin tässä hallitusmuodossa on säädetty». Tämän muutoksen hyväksyminen olisi merkinnyt tasavallan presidentin aseman vahvistumista.

II vastalauseen olivat allekirjoittaneet mm. Hannes Ryömä, Väinö Voionmaa ja Julius Ailio. Siinä ilmennyt sosiaalidemokraattinen näkemys maan ylimpien valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden järjestelystä (s. 61 ss.) oli samansuuntainen kuin ennenkin. Lainsäädäntövallan tulisi kuulua ehjänä ja jakamattomana eduskunnalle. Tasavallan presidentille ei olisi myönnettävä lakien vahvistamiseen nähden hylkäämis- tai lykkäämisoikeutta. Hallituksen tulisi olla vastuunalainen eduskunnalle. Tuomioistuimille ei saisi tunnustaa sellaista riippumattomuutta, joka käytännössä voisi helposti tulla ristiriitaan terveen valtioelämän kanssa. Vastalauseessa ehdotettiin 2 §:n muuttamista seuraavan sisältöiseksi:

»Valtiovalta Suomen tasavallassa kuuluu Suomen kansalle, jota edustaa eduskunta; eduskunta on yksikamarinen ja valitaan siihen edustajat välittömillä ja suhteellisilla vaaleilla, joissa kaikilla vaalioikeutetuilla on yhtäläinen vaalioikeus.

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta.

Ylintä toimeenpanevaa valtaa käyttää presidentti yhdessä valtion yleistä hallitusta varten olevan valtioneuvoston kanssa, johon kuuluu pääministeri ja tarpeellinen määrä ministereitä.

Tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.»

Edellä olevasta selostuksesta käynee riittävän selvästi ilmi, että eroavaisuus kansansuvereniteettia ja valtiovallan kolmijakoa kannattavien mielipidesuuntien välillä ei ole pelkästään verbaalinen, vaikka toisinaan siltä näyttäisikin. Kun kansansuvereniteettiopin kannattajat puhuvat valtiovallan jakamattomuudesta ja yhtenäisyydestä, tarkoittavat he sitä, että valtioelinten toimivaltaa määrättäessä eduskunnan toimivallan tulee olla muiden toimielinten yläpuolella eikä valtion tärkeimpien toimielinten vallan tasapainoon lainkaan pyritä. Vallanjako-oppi taas asettaa valtioelinten välisen valtatasapainon päämääräkseen ja toteuttaa sitä organisatoorisin keinoin, määräämällä jo valtiosäännössä tärkeimpien toimielinten vuoro- ja vastaikutuksesta. 2 §:n 2 ja 4 momenttiin — II vastalauseessa ehdotetut muutokset eivät olleet suuria, mutta sitäkin merkittävämpiä: 2 momentista on jätetty pois sen

loppusanat »yhdessä tasavallan presidentin kanssa» ja 4 momentista on poistettu sen kolmas sana »riippumattomat».

E. N. Setälän, Rafael Erichin ja Wilh. Malmivaaran allekirjoittamassa IV vastalauseessa huomautettiin siitä (s. 73—74), että valtio on juridisena henkilönä valtiovalln kannattaja, kansa taas sen perustus ja voimanlähde. Näin ollen olisi asianmukaisempaa sanoa, että valtiovalta on kansasta lähtöisin kuin että se kuuluu kansalle.

Vastalauseen allekirjoittajien mielestä 2 §:ssä ei saisi ottaa erotusperusteeksi valtion tehtäviä, koska tämä viittaa selväpiirteiseen n.s. valtiovaltain eli valtion tehtävien jakoon, vaikka suunniteltu valtiollinen järjestelmä todellisuudessa on jyrkän parlamentarismin mukainen. Tämän takia olisi asianmukaista, että valtion tehtävien jaon perustaksi otettaisiin ensi sijassa valtion tärkeimmät toimielimet.

2 § kuului IV vastalauseessa näin:

»Kaikki julkinen valta Suomessa perustuu kansaan, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta ja joka valitsee valtakunnan esimiehen.

Eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa yhdessä valtakunnan esimiehen kanssa ja on muutenkin valtiovalln harjoittamisesta osallisena sillä tavoin kuin perustuslaissa määrätään. Eduskunnan järjestysmuodosta ja tehtävistä säädetään valtiopäiväjärjestyksessä.

Valtakunnan esimiehelle on uskottu ylin hallitusvalta. Sen ohessa on valtion yleistä hallitusta ja eri hallintohaarain johtoa varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.»

Eduskunta hyväksyi lakiesityksen lepäämään jätettäväksi, sen 2 § hallituksen esityksen mukaisena. Tällöin perustuslakivaliokunta päätti jatkaa edustaja Heikki Ritavuoren ym. jättämän Suomen hallitusmuotoehdotuksen (eduskuntaesitys n:o 1/1919 Vp) käsittelyä. Tämän eduskuntaesityksen 2 § oli oleellisesti yhtäpitävä ed. Ståhlbergin y.m. vuoden 1917 II valtiopäivillä hallituksen esityksen n:o 62 johdosta annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön tekemän V vastalauseen 2 §:n kanssa. Voimassa oleva hallitusmuotomme säädettiin edustaja Ritavuoren y.m. eduskuntaesityksen pohjalla ja sen 2 § kuuluu seuraavasti:

»2 §. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavalln presidentin kanssa.

Ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavalln presidentille. Sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.



Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.»

Valtion ylinten elinten toimivallan jakoa koskevia määräyksiä sisältyy muihinkin perustuslakien pykäliin. Niissä annetaan määräyksiä esim. tasavallan presidentin osallistumisesta muodollisen lain säätämiseen ja muun muassa hänen lykkäävästä veto-oikeudestaan (HM 18 ja 19 §), presidentin oikeudesta antaa hallinnollista lainsäädäntöä (HM 21 ja 28 §) sekä hänen vallastaan määrätä uudet vaalit toimitettaviksi ja hajoittaa eduskunta (HM 27 §). Hallituksen parlamentaarinen vastuunalaisuus perustuu hallitusmuodon 36 §:ään (vrt. esim. VJ:n 37 §:ään). Perustuslaeissa säädetään myös eduskunnan toimivallasta lainsäädännössä (HM 18—19 § ja VJ 31—32 §), verojen ja tullien määräämisessä (HM 61 §), tulo- ja menoarvion päättämisessä (HM 66 §) sekä valtion hallinnossa ja sen tarkastamisessa (HM 43, 48, 49, 73 §, VJ 29, 30, 38, 83 sekä 83 a—b §). Tuomioistuinten riippumattomuudesta on huolehdittu määräämällä mm., että satunnaista tuomioistuinta ei saa asettaa (HM 60 §), eikä tuomaria erottaa virastaan muuten kuin lailisen tutkimuksen ja tuomion nojalla (HM 91 §). Moniin muihin toimivallan jakoa sivuaviin kohtiin ei ole tilaisuutta lainkaan viitata eikä jo mainittuja pykäliäkään järjestelmällisesti selvittää, sillä tämä tutkimus koskee lähinnä vain hallitusmuodon 2 §:ää ja sen tulkitsemista.

16. Montesquieu ei ole itse teoksessaan selvittänyt yksityiskohtaisesti, miten hänen lausumiaan periaatteita olisi sovellettava.<sup>197</sup> Kuten tämän kirjoitussarjan I osassa s. 144 on todettu, vallanjako-oppia on toteutettu eri asteisena ja eri tavoin ns. länsimaisissa demokratioissa niiden omien valtiolisten ja oikeudellisten edellytysten mukaisesti. Tähän on epäilemättä edellytyksiä myös Suomessa.

Suomalaiset tutkijat ovat pitäneet vallanjako-opin keskeisenä ajatuksena sitä, että lainsäädäntövalta sopii parhaiten annettavaksi kansanedustuslaitokselle, tuomiovalta tuomioistuimille ja toimeenpaneva valta valtion päämiehelle ja eriasteisille hallintoviranomaisille; kansanedustuslaitoksen ylivoimaisuutta vastaan on kuitenkin harkittava erilaisia varokeinoja.<sup>198</sup> Kuten Euroopan mantereella ja Pohjoismaissa yleensä, vallanjako-oppia on meilläkin tarkasteltu etupäässä organisaatiokaavana ja kiinnitetty vähemmän huomiota sen tehtävään poliittisten voimien tasapainon varmistamisessa. Kun Erich (Valtio-oikeus II s. 176—177) katsoo, että Montesquieun lähtökohtana on ollut jyrkkä erillisyyss- eli separationiperiaate, ei tämä mielipide vastaa sitä käsitystä, mikä tässä artikkelissa on aikaisemmin osassa I esitetty. Montesquieu ei ollut mekaanisen vallanjaon esittäjä, vaan poliittisen tasapainon mestari.

Selostus hallitusmuodon 2 §:n syntyvaiheista riittänee osoittamaan, että vallanjako-opilla on ollut vaikutusta voimassaolevaa hallitusmuotoamme säädettäessä. Mainittu pykälä sisältää erään valtiosäännön perusteita koskevan

tärkeän poliittisen ratkaisun, organisaatioperiaatteen, jota pyritään noudattamaan niin perustuslaeissa kuin myös tavallisissa laeissa.<sup>199</sup> Mutta onko hallitusmuodon 2 § välittömästi sovellettavissa olevaa oikeutta, tarvitaanko soveltamista varten ehkä sen periaatteita täydentävää ja täsmentävää lainsäädäntöä vai onko mainittu pykälä tarkoitettu pelkästään periaatteelliseksi, oikeudellisesti sitovaa voimaa vailla olevaksi lausumaksi?<sup>200</sup>

Valtion elintoiminnat jaotellaan tavallisesti seuraten sellaista kolmijakoa, että puhutaan lainsäädännöstä, lainkäytöstä ja toimeenpanovallasta eli hallinnosta sanan laajimmassa merkityksessä.<sup>201</sup> Valtion tehtävien jakoa on meikäläisessä tieteisopissa ehkä laajimmin käsitelty V. M e r i k o s k i, jonka tutkimusten aihepiiri on johtanut hänen siihen toistuvasti palaamaan.

Lainsäädännöllä luodaan oikeusjärjestys eli (yleiset ja abstraktiset) oikeussäännöt, jotka määrädellytyksiin liittävät oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>202</sup> Tämän määritelmän ymmärtämiseksi olisi selitettävä, mitä tarkoitetaan yleisyydellä, abstraktisuudella ja oikeussäännöllä. Myöhemmin mainittavista syistä johtuen ei kuitenkaan lainsäädännön, sen paremmin kuin muidenkaan valtion perustehtävien, yksityiskohtaiseen käsitelsettävyyteen voida tässä artikkelissa ryhtyä.

Lainkäytöllä eli tuomiovallan käyttämisellä tarkoitetaan sitä, että valtion elimet määrämuotoisessa menettelyssä soveltamalla oikeussäännöksiä auktoratiivisesti ja nimenomaan oikeussuojan antamistarkoituksessa vahvistavat, mitä yksittäistapauksessa on pidettävä voimassaolevan oikeusjärjestyksen mukaisena ratkaisuna.<sup>203</sup>

Hallinto määritellään tavallisesti negatiivisesti: hallintoa on kaikki valtion toiminta, mikä ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä.<sup>204</sup> Usein hallinto määritellään valtion elinten toiminnaksi oikeusjärjestyksen puitteissa valtion tarkoituksien toteuttamiseksi.<sup>205</sup> Monet tutkijat käyttävät rinnan kumpaakin määritelmää.<sup>206</sup>

Ensiksi mainitun negatiivisen määritelmän käyttökelpoisuus riippuu siitä, miten hyvin lainsäädäntö- ja tuomiovalta pystytään toisistaan ja hallinnosta erottamaan; hallinnon alaan jää joka tapauksessa asioita, joiden yhteyttä toistensa kanssa ei aina ole helppoa erottaa.<sup>207</sup> Toisen hallinnon määritelmän haittana on taas se, että esim. välillistä valtionhallintoa on vaikea mahduttaa sen puitteisiin.

Hallintotoiminta jaetaan vielä siten, että hallitustoiminta eli yleinen toimeenpanovalta, yleisen johto- ja käskyvallan käyttäminen, erotetaan alemmanasteisesta hallintotoiminnasta. Viimeksimainittua säätelevät, paitsi voimassa olevat oikeussäännöt, myös ylempien viranomaisten toimivaltansa rajoissa antamat käskyt, määräykset ja ohjeet.<sup>208</sup>

Vallanjako-opin organisatoorinen toteuttaminen käy periaatteessa siten, että valtion perustehtäviä jaetaan laatunsa mukaan toimielimille ja huolehditaan siitä, ettei sama henkilö tai toimielin osallistu eikä vaikuta muita pää-

tehtäviä hoitavien toimielinten työskentelyyn, ellei se ole tarpeen toimielinten välisen valtatasapainon saavuttamiseksi. Nimitykset lainsäätäjäkunta, tuomioistuinlaitos ja hallintoviranomainen osoittavat, mitkä valtion päätehtävät on tietyille viranomaisille uskottu.

Valtion eri tehtävät olisi näin ollen kyettävä erottamaan toisistaan sisällöllisesti eli aineellisesti niin tarkoin, että perustehtävien jakaminen yllä mainitun periaatteen mukaan on mahdollista. Jos valtion tehtävät käsitettäisiin vain muodollisesti, toimivan valtioelimen mukaan, vallanjako-opin vaatimus eri valtapiirien toisistaan erottamisesta jäisi toteutumatta, koska ei voitaisi etukäteen sanoa, mille toimielimelle tietyn tehtävän tulisi vallanjako-opin mukaan kuulua.<sup>209</sup> Erottelua aineellisilla perusteilla vaatii myös vallanjaon poliittinen tarkoitus, kansalaisvapauksien säilyttäminen.

Valtion päätehtävien tunnistamiseen on ryhdytty yrittämällä aineellisten tunnusmerkkien analyysillä selvittää, mihin ryhmään kuuluvasta tehtävästä kulloinkin on kysymys. Muodollisia kriteerioita, kuten toimielimen asemaa valtiokoneistossa ja sen organisaatiota tutkimalla on koetettu päästä perille, mitä päätehtäviä hoitavaa viranomaistyyppiä tutkittava viranomainen muistuttaa. Monissa tapauksissa positiivinen oikeus on jo ehtinyt ratkaista ongelman.<sup>210</sup>

Valtion tehtävistä annettujen määritelmien mukaan tulisi valtion kaikkien toimintojen olla periaatteessa lainsäädäntöä, lainkäyttöä tai hallintoa.<sup>211</sup> Useiden tutkijain mielestä valtion tehtävät olisi kuitenkin luokiteltava toisin, joko kahteen tai kolmea useampaan osaan. Niidenkin tutkijoiden keskuudessa, jotka ovat valmiit hyväksymään valtion päätehtävien kolmijaon, esiintyy epätietoisuutta siitä, miten tämä jako on käytännössä toteutettavissa. Suomen oikeuden mukaan on selvää, että vaikka valtion päätoiminnot on jaettu pääpiirteittäin eri valtioelimille, kullekin toimielinryhmälle on annettu myös sellaisia tehtäviä, mitkä sille eivät tiukan kolmijaon mukaan kuuluisi.<sup>212</sup> Niinpä jo valtiosäännön mukaan tasavallan presidentillä on oikeus asetusten muodossa antaa aineellista lainsäädäntöä. Useat hallintoviranomaiset, kuten lääninhallitukset, keskusvirastot ja tuomiokapitulit, käyttävät myös tuomiovaltaa. Tuomioistuimille kuuluu oikeushallinnollisia tehtäviä ja eduskuntakin suorittaa eräissä poikkeuksellisissa tapauksissa aineellisesti lainkäyttöön kuuluvia tehtäviä. Sen käsityksen mukaan, mikä vallanjako-opista on edellä esitetty, tällainen menettely ei kuitenkaan — niissä rajoissa kuin se maassamme pysyttelee — ole vastoin valtiovallan kolmijakoa.

Kun valtiovallan kolmijakoa ei toteuteta absoluuttisesti, syntyy luonnollisestikin edellä tarkoitetuissa ja muissa samankaltaisissa tapauksissa ristiriitaa viranomaisen hallinto-organisatorisen aseman ja hänen suoritettavanaan olevien erityyppisten tehtävien luonteen välillä. On viranomaisia, jotka huolehtivat »omien» tehtäviensä ohella myös muihin valtion päätehtäväryhmiin kuuluvista osatehtävistä. Minkälaisia muotoja viranomaisen olisi

näitä tehtäviä suorittaessaan käytettävä, missä suhteessa niiden oikeusvaikutukset mahdollisesti eroavat viranomaisille kuuluvista päätehtävistä jne? Käytännössä joudutaan hyvinkin usein myös tutkimaan mahdollisimman tarkoin, mihin valtion tehtävien pääryhmään kyseessä oleva kuuluu, mitä viranomaisia puheena oleva viranomainen lähinnä muistuttaa. Tutkimuksen tuloksella on käytännöllisesti tärkeä merkitys. Siitä saattaa riippua esim. valitusmahdollisuuden olemassaolo, viranomaisen velvollisuus tutkia annetun määräyksen lainmukaisuutta tai ministeriön nimissä annetun päätöksen julkaisutapa.

Valtion eri tehtävien tai viranomaisten välinen raja jää kuitenkin tätä nykyä usein epämääräiseksi ja epäillään, olisiko se ollenkaan yleisillä säännöillä määrättävissä.<sup>213</sup> Niinpä Merikoski huomauttaa siitä, että kun tutkijoiden on pakko turvautua epämääräisiin kriteereihin ja kun positiivisesta oikeudesta puuttuvat tavallisesti selvät määräykset, tarkkaa rajaa (sidotun) hallintotoiminnan ja lainkäytön välillä ei voida vetää.<sup>214</sup>

17. Tiede hallitsee ilmiömaailmaa käyttämiensä sopimuksien, käsitteiden, välityksellä. Teoreettisesti katsoen ei pitäisi olla mahdotonta tarkentaa esimerkiksi valtion päätoimintoihin liittyviä käsitteitä siinä määrin, että niiden avulla voitaisiin muodostaa tehtävien erottelua koskevia yleisiä sääntöjä. Voidaanhan erilaisia lämpömittariasteikkojakin käyttää rinnakkain, kun vain on sovittu siitä, että jään sulamispiste merkitään Celsiuksen ja Réaumurin lämpömittarissa nolla-asteella, mutta Fahrenheitin lämpömittarissa 32 asteella.

Lainsäädännön, lainkäytön ja hallinnon käsitteet ovat oikeastaan esimerkkejä sellaisista oikeudellisista käsitteistä, joiden yksityiskohtainen selvittäminen on oikeustieteen eri aloja varten välttämätöntä perustutkimusta.<sup>215</sup> Valtion päätehtävien käsitteisisältöä koskevat kotimaiset tutkimukset ovat kuitenkin etupäässä peräisin vuosisatamme alkuvuosikymmeniltä, useat jopa viime vuosisadan puolelta. Vain poikkeuksellisesti on esimerkiksi kahden viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana pyritty tutuiksi tulleita käsite-rakennelmia tarkastelemaan uudelta näkökannalta.<sup>216</sup> Käsitteitä voidaan tietenkin käyttää määrittelemättäkin, mutta silloin niiden tulisi olla yleisessä kielenkäytössä riittävän yksiselitteisiä tai ainakin alan tutkijoiden tulisi olla yksimielisiä niiden merkityksestä. Nän ei ole tässä tarkoitettussa tapauksessa asianlaita.

Professori Otto Brusiiin huomautti yleisradiossa 11. 3. 1962 pitämässään ajatusrikkaassa radioesitelmässä, että yleisen oikeusteorian tulisi pyrkiä ankan aksiomaattisen järjestelmän rakentamiseen. Samanlainen vaatimus voidaan asettaa myös valtiovallan perustehtäviä koskevaan tutkimukseen nähden, vaikka aina onkin otettava huomioon, että lainsäätävä saattaa positiivisoikeudellisesti määrätä asiasta toisin kuin teoria edellyttäisi. Valtion

perustehtäviä koskevat käsitteet ovat juuri sellaisia »evidenttejä» käsitteitä, joille aksiomaattinen järjestelmä voitaisiin perustaa.

P.o. käsitteiden tarkentaminen on sitä ennen kuitenkin tarpeen. Käsitteiden verbaalinen asu voisi esim. pysyä nykyisellään, mutta niiden merkitystä selvennettäisiin kuvailemalla tai selittämällä yksityiskohtaisesti niihin kuuluvien sanojen merkitystä. Niitä voitaisiin myös järjestelmällisesti soveltaa tärkeimpiin ajateltavissa oleviin oikeustilanteisiin, jolloin havaittaisiin mahdolliset puutteellisuudet tilanteen selittämisessä, ja käsitteitä voitaisiin tarpeen mukaan muuttaa. Meidän maassamme ei mainittuja selventämis- ja soveltamisyrityksiä ole vielä johdonmukaisella tavalla tarpeellisessa laajuudessa suoritettu. Siksi on täysi syy olettaa, että tarkoitetut yleismaailmalliset ja meidänkin oikeuteemme vuosisataisin traditioin liittyvät käsitteet olisivat tarpeellisin selvennyksin ja mahdollisin korjauksin tarkoituksenmukaisia valtion tehtävien jakoon liittyvien oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseksi meidänkin päivinäimme.

Tieteisoppi on vapaa valitsemaan käyttämänsä käsitteet. Lainopillisessa kirjallisuudessa on usein asetettu käsitteiden muodostamiselle se vaatimus, että niitä on voitava käyttää oikeustieteessä tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>217</sup> P. J. M u u k k o n e n kirjoittaa: »Mitä paremmin käsite kykenee selvittämään ja yksinkertaistamaan tutkittavaan kysymykseen liittyvää ajattelua, sitä arvokkaampi se on». Ajatusta voidaan jatkaa ja kysyä: mihin tieteellisellä ajattelulla pyritään? Jos vastaamme: inhimillisten tiedonpyrkimysten tavoitteena ovat invarianssit, säännönmukaisuudet eli lainalaisuudet,<sup>218</sup> silloin on myös selvää, minkälaiset käsitteet ovat arvokkaita, tarkoituksenmukaisia. Käsite on tarkoituksenmukainen silloin, kun se auttaa löytämään ja kuvaamaan muuttumattomia säännönmukaisuuksia.

Käsitteen muodostukselle asetettavia vaatimuksia on juuri valtion tehtävien jaon yhteydessä vaikeuttanut se meilläkin hyväksytty menettely, että valtioelimille annetaan myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät niille tiukan vallanjaon mukaan kuuluisi. Tällöin positiivinen oikeus murtaa käytännössä vallanjako-opin teoreettisen tiukkuuden ja tämän johdosta ehkä ollaan valmiita hyväksymään saman tien sellaisiakin poikkeuksia absoluuttiseen vallanjakoon, jotka eivät johdu positiivisoikeudellisista määräyksistä, vaan käsitelsettävien puutteellisuudesta.

Miten menettelee musiikin tuntija kuunnellessaan Välimeren itäisessä pohjukassa sijaitsevien maiden musiikkia? Hän tarkentaa korvansa havaitsemaan länsimaiselle traditionaaliselle musiikille tuntemattomia 1/3 ja 1/4 mikrosävelaskeleita, jotka antavat musiikille oman itsenäisen piirteen ja erityisen viehätöksen. Tämänkin luvun tarkoituksena on vain osoittaa joitakin vielä käyttämättömiä mahdollisuuksia, pysähdyttää suunnittelemaan sellaisia tarkennuksia, joiden avulla oikeustieteelliselle tutkimukselle avautuu uusia etenemistilaisuuksia.

Tässä ei luonnollisestikaan ole mahdollisuutta tehdä edes vaatimatonta yritystä sellaiseksi käsitetarkennukseksi kuin edellä on esitetty. Käytettävissäni on kuitenkin mm. valtiopäiväasiakirjoista kerättyä aineistoa, joka voisi edistää erään osatehtävän suorittamista. Sen avulla voitaisiin ehkä löytää hallitusmuodon 2 §:n tulkintaa koskevia sääntöjä ja näin kaventaa sitä aluetta, joka tällä hetkellä on yksinomaan kasuaalisten tulkintayritysten varassa. Seuraavassa luvussa käsitellään tätä aineistoa päätehtäväryhmittäin.

A. *Hallinto*. Eduskunta tarkastaa valitsemiensa valvontaviranomaisien, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, sekä maan hallituksen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vuotuisen toimintakertomuksen. Lisäksi hallitus on parlamentaarisen hallitusjärjestelmän mukaisesti vastuussa eduskunnalle. Valvontatehtäviä suorittaessaan eduskunta voi esittää hallintoviranomaisten toiminnasta yksityiskohtaista arvostelua, mikä saattaa aikanaan johtaa ministerin, oikeuskanslerin tai muiden virkamiesten asettamiseen syytteen valtakunnanoikeudessa tai muussa tuomioistuimessa.<sup>219</sup>

Eduskunnalla sen enempiä kuin sen valiokunnillakaan ei kuitenkaan ole oikeutta ryhtyä sellaisiin tutkimuksiin tai syytetoimenpiteisiin, jotka kuuluvat tuomioistuimille tai syyttävöiranomaisille.<sup>220</sup> Jo Ruotsin vallan ajoilta peräisin oleva traditio esim. kieltää eduskuntaa asettamasta erityisiä tutkimusvaliokuntia. Eduskunnan valiokunnat voivat ainoastaan kuulla asian tuntijoita, mutta ei niillä eikä koko eduskunnallakaan ole oikeutta toimeenpanna kuulusteluja, pidättää tai vangita. Mikäli erityistutkimuksia pidetään tarpeellisena, valtioneuvosto on joskus asettanut niitä varten valtion komitean.<sup>221</sup>

Eduskunnan itsensä yksin tai eduskunnan ja hallituksen yhdessä johtamaan hallintoon kuuluvat eduskunnan sisäisen hallinnon lisäksi Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, eduskunnan kirjasto ja yleisradio.<sup>222</sup> Eräissä muissakin tapauksissa eduskunta hoitaa asiallisesti lähinnä hallintoon kuuluvia tehtäviä kuten päättäessään tulo- ja menoarviosta tai antaessaan suosituksen valtiolainan ottamiseen. Perustuslaki saattaa määrätä yksittäistapausta koskevan hallintopäätöksen nimenomaan eduskunnan tehtäväpiiriin kuuluvaksi ja lailla säädeltäväksi. Niinpä hallitusmuodon 74 §:n mukaan valtion maaomaisuutta sekä veroja ja tuloja tuottavia oikeuksia ei saa toisen omaksi luovuttaa eikä pantata, ellei sitä ole laissa myönnetty.

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa eduskunnan valta valvoa hallintoa toimintaa tai osallistua hallintoon perustuu nimenomaisiin perustuslain sääntöihin tai perustuslainsäätämöjärjestyksessä annettuun lakiin.

Eduskunnan toimivalln laajuutta hallinnossa koskevia kysymyksiä on

valtiokäytännössä esiintynyt verraten runsaasti. Näistä voidaan ensiksi tarkastella 83 a ja 83 b §:n lisäämistä valtiopäiväjärjestykseen.

V J 83 a §. Sosiaalivakuutuskomitea katsoi mietinnössään, että eduskunnan päätehtävänä sen suunnitteleman vakuutuslaitoksen hallinnossa on valvoa laitosta ja tehdä eräitä tärkeimpiä sen toimintaa koskevia päätöksiä.<sup>223</sup> Eduskunta valitsisi vakuutuslaitoksen valtuutetut. Valtuutettujen asettamista koskevien säännösten katsottiin kuuluvan valtiopäiväjärjestykseen, johon sen vuoksi ehdotettiin lisättäväksi uusi 83 a §.

Hallituksen esityksessä kansanvakuutuslaiksi (N:o 26/1936 Vp) ehdotettiin, että vakuutuslaitoksen hallintoelinten asettaminen olisi uskottava valtioneuvoston ohella myös eduskunnalle. Sen voitiin katsoa edustavan ainakin suurin piirtein vakuutettujen eri ryhmiä ja eduskunnalle tämä tehtävä sopisi myös siksi, että vakuutukseen ehdotettiin käytettäväksi huomattavia määriä yleisiä varoja.<sup>224</sup> Esityksessä omaksuttiin komitean käsitys siitä, että valtiopäiväjärjestykseen olisi lisättävä 83 a §.

Hallituksen esitystä tarkastaneen kansanvakuutusvaliokunnan mietinnössä tai eduskunnassa käytetyissä puheenvuoroissa ei pidetty tarpeellisena käsitellä sen enempää eduskunnan hallinnollisten tehtävien kasvamista vallanjaon kannalta. Kuitenkin edustaja Lohi, joka huomautti keskustelussa, että »tähän liittyy eräs pieni teknillinen muutos valtiopäiväjärjestykseen» (1937 Vp ptk. s. 912—913), joutui useiden edustajatoveriensa kanssa huomaamaan tarkoitettun »teknillisen muutoksen» sittenkin asiallisesti melko tärkeäksi. Yhden kuudesosan vähemmistö kykeni näet estämään sen kiireelliseksi julistamisen ja siten lykkäämään vakuutuksen toteuttamisen. Edustaja Vehkaoja (s. 933) tekikin ehdotuksen, että valtiopäiväjärjestyksen muutosta ei julistettaisi kiireelliseksi, mutta ehdotus ei saavuttanut tarpeellista kannatusta. Uuden 83 a §:n ensimmäinen momentti kuuluu seuraavasti (L 31. 5. 1937/249): »Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvomaan eduskunta asettaa kaksitoista valtuutettua sekä vahvistaa heille johtosäännön.»

V J 83 b §. Edustaja Österholm teki vuoden 1946 valtiopäivillä toivomusaloitteen n:o 89, joka koski eduskunnan kirjaston hallintoa. Sen johdosta eduskunta lausui 5. 11. 1946 toivomuksen, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin eduskunnan kirjastoa koskevien määräysten muuttamiseksi siten, että kirjasto alistettaisiin eduskunnan alaiseksi, jolloin kirjaston hallinto olisi uskottava eduskunnan valitsijamiesten valitsemalle lautakunnalle.

Österholm palasi asiaan uudelleen tehden vuoden 1947 valtiopäivillä laki-aloitteen n:o 1 kirjastoa koskevan 89 a §:n lisäämiseksi valtiopäiväjärjestykseen. Samoille valtiopäiville annettiin myös hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Eduskunnan kirjastosta (n:o 117/1947).

Hallituksen esityksessä todettiin kirjaston asemasta mm. seuraavaa: »Niinkuin edellä jo mainittiin, tulisi Eduskunnan kirjasto edelleen säilyttämään julkisen kirjaston luonteen ja toimimaan hallinnollisena keskuskirjastona,

sen ylimmän hoidon ja valvonnan siirtyessä kokonaan Eduskunnalle. Näitä Eduskunnalle täten siirtyviä hallintotehtäviä varten on katsottu olevan tarpeen ottaa säännös valtiopäiväjärjestykseen, johon sen vuoksi on ehdotettu lisättäväksi uusi 83 b §.

Perustuslakivaliokunnalle 29. 10. 1947 antamassaan lausunnossa n:o 6 sivistysvaliokunta totesi ehdotuksesta mm. seuraavaa: »Eduskunnan kirjaston hallinto on osa yleistä hallintoa eikä siis vain eduskunnan kanslian piiriin kuuluvaa eduskunnan sisäistä hallintotoimintaa. Kysymyksessä oleva uudelleenjärjestely olisi tästä syystä valiokunnan mielestä pantava toimeen niin, että kirjasto alistettaisiin eduskunnan alaiseksi, mutta pysytettäisiin itsenäisenä laitoksena. . . Kun aloitteessa ehdotettu uudelleenjärjestely merkitsisi sellaisen hallinnon alaan kuuluvien tehtävien antamista eduskunnan hoidettavaksi, joita valtiopäiväjärjestyksessä ei mainita, olisi valtiopäiväjärjestykseen, niinkuin aloitteessa on ehdotettukin, valiokunnan mielestä tehtävä asiaa koskeva lisäys.»

Eduskunnan kirjaston hallinnollista asemaa uudelleenjärjestettäessä valtiopäiväjärjestykseen lisätty 83 b § (L 20. 8. 1948/626) kuuluu seuraavasti: »Eduskunnan kirjastosta, joka on eduskunnan hoidon ja valvonnan alainen julkinen laitos ja jolle eduskunta vahvistaa ohjesäännön, säädetään lailla». Laki Eduskunnan kirjastosta annettiin 20. 8. 1948/627.

Eduskunta on käsitellyt myös useita muita sen hallinnollisten tehtävien lisäämistä koskevia esityksiä, jotka eri syistä eivät kuitenkaan ole johtaneet perustuslain säännöksiin, mutta mahdollisesti kyllä eduskunnan tehtävien muuttamiseen perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annetulla lailla.

Valtion metallitehtaat. Hallituksen esityksessä laiksi valtion metallitehtaista (n:o 88/1945 Vp) ehdotettiin, että eräistä valtion teollisuuslaitoksista muodostettaisiin yhteisen hallinnon alainen yhtymä. Yhtymän johtavana elimenä olisi toiminut valtioneuvoston asettama johtokunta. Valtiovarainvaliokunnan (mietintö n:o 52/1945 Vp) ehdotuksen mukaan olisi yhtymän johdon ylimpänä elimenä kuitenkin ollut eduskunnan valitsema hallintoneuvosto, koska yhtymällä tuli olemaan huomattava merkitys talouselämässä. Valiokunta valmisti myös valtiopäiväjärjestykseen uuden 83 b §:n, jonka mukaan eduskunnalle kuuluvista toimenpiteistä, jotka koskevat valtion tuotantolaitosten hallintoa, valvontaa ja johtoa, on voimassa, mitä niistä lailla säädetään. Kun hallituksen ja eduskunnan välillä oli mielipide-eroavaisuuksia hallituksen ajaessa n.s. johtokuntalinjaa ja eduskunnan hallintoneuvostolinjaa (näin ed. Käkeliä 1945 Vp ptk. s. 1984), hallitus peruutti esityksensä.

Uusi hallituksen esitys laiksi valtion metallitehtaista annettiin miltei välittömästi (n:o 141/1945). Esityksen mukaan valtioneuvosto olisi asettanut yhtymän ja rahaston hallintoa johtavat elimet, hallintoneuvoston ja johtokunnan, mutta eduskunnallekin olisi annettu tilaisuus vaikuttaa yhtymän



valvonnan järjestämiseen lakiesityksen 15 §:n toisen momentin nojalla: »Yhtymän ja rahaston hallinto ja hoito on eduskunnan kutakin vuotta varten kerrallaan valitsemien tilintarkastajien tarkastettava. Tilintarkastajia valitaan neljä varsinaista ja neljä varatilintarkastajaa. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet noudattaen, jollei vaali ole yksimielinen, suhteellista vaalitapaa. Tilintarkastajien palkkion määrää valtioneuvosto.»

Valtiovarainvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnan lausuntoa sanotusta hallituksen esityksestä sekä edustaja Niukkanen y.m. lakialoitteesta n:o 53/1945 Vp, joka sisälsi ehdotuksen laiksi valtion metallitehtaista ja laiksi valtiopäiväjärjestyksen 6 luvun nimikkeen muuttamisesta sekä 83 b §:n lisäämisestä valtiopäiväjärjestykseen. — Edustaja Niukkanen lakialoitteessa ehdotettiin, että tilintarkastajien vaali olisi kuulunut valtioneuvostolle. Eduskunta piti kuitenkin hallituksen esityksessä ehdotettua järjestelyä tarkoitukseenmukaisempana eikä p.o. aloitteeseen puututa tässä enempää.

Perustuslakivaliokunta hankki vuorostaan professori V. Merikosken ja lakitieteen tohtori Y. W. Puhakan kirjalliset lausunnot kysyen heiltä paitsi muuta seuraavaa: »Edellyttääkö puheena olevan lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan eduskunnan valitsijamiehet valitsisivat perustettavaksi ehdotetun valtion metallitehtaiden yhtymän tilintarkastajat, valtiopäiväjärjestyksen täydentämistä taikka lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä».

Lausunnonsaan Merikoski (valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 5/1946 Vp liite s. 9 s.) totesi ensin, että »valtiovaltain» kolmijako-opilla on ilmeisesti ollut vaikutusta ylimpien valtioelinten keskinäisten suhteiden järjestelyyn, vaikkakaan Suomen valtiosäännössä ei ole johdonmukaisesti toteutettu lain-säädännön, lainkäytön ja toimeenpanovallan toisistaan erottamista ja uskominen eri elimille.

Professori Merikoski huomautti, että »tehtävään jakautuminen ylimpien valtioelinten kesken on siinä (s.o. maamme valtiosäännössä) määrätty seikka-peräisen yksityiskohtaisin perustuslain säännöksin». Tämä piti paikkansa myös siihen hallinnolliseen toimivaltaan nähden, jonka hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys antavat eduskunnalle järjestäessään eduskunnan välittömän valvonnan alaisena tapahtuvaa hallintotoimintaa. Erityisen merkittävää Merikosken mielestä oli, että vuonna 1937 kansaneläkelaitoksen valtuutettuja koskevat säännökset lisättiin uutena 83 a §:nä valtiopäiväjärjestykseen, kun taas Puhakka ei halunnut (s. 13) tätä esimerkkiä yleistää.

Merikoski veti edellämainitusta sen yleisen johtopäätöksen, että »voimassaolevien valtiosääntölakien on katsottava tarkoittaneen tyhjentävästi säännöstellä ylimpien valtioelinten keskeisen toimivallanjaon, ja että tätä jakoa voidaan muuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla», s.o. puheena olevien tilintarkastajien valitsemisen uskominen edus-

kunnan valitsijamiehille on toteutettavissa vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä tapahtuvalla lainsäädäntötoimella. Merikoski piti tätä lähtökohtaa oikeana siitakin huolimatta, että eduskunta suoritti eräitä hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä, joita ei ollut perustuslainsäädäntöteitse eikä muutenkaan lainsäädäntöteitse määrätty sen hoidettaviksi. Esim. Antellin kokoelmien ja rahastojen sekä Långmannin testamenttirahaston hoitoa oli hänen mielestään pidettävä vain historiallisiin syihin perustuvina anomalioina, jotka nähtävästi vähäisen käytännöllisen merkityksensä vuoksi eivät ole tulleet huomion kohteeksi uusia valtiosääntölakeja säädettäessä.

Y. W. P u h a k k a lausui (s. 12), että ylin toimeenpanovalta on hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin mukaan uskottu tasavallan presidentille, joka käyttää sitä yhdessä valtioneuvoston kanssa. Tästä johtui, että mikäli eduskunnalle pidätettiin sellaisia toimeenpanovaltaan kuuluvia tehtäviä, jotka jo ennestään eivät sille perustuslakien mukaan kuuluneet, kysymyksessä oli poikkeus sanotusta momentista ja siitä voitiin säätää vain siinä järjestyksessä kuin perustuslain säätämistä on voimassa.

Valtiontalouden valvontaan kohdistuvaa eduskunnan toimivaltaa koskeva perussäännös sisältyi hallitusmuodon 71 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtiontilintarkastajat asetettiin eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Jos joitakin muita kuin valtiontilintarkastajille kuuluvia, valtiontalouden valvontaan luettavia tehtäviä pidätettiin eduskunnalle, taikka jos tällaisia tehtäviä uskottiin jollekin muulle eduskunnan asettamalle elimelle kuin valtiontilintarkastajille, silloin poikettiin Puhakan käsityksen mukaan hallitusmuodon 2 §:n 3 momentista sen lisäksi, mitä hallitusmuodon 71 §:n 2 momentissa jo oli säädetty. Kun esitetty 15 §:n 2 momentti laajensi eduskunnan välitöntä valvontavaltaa ulottamalla sen eräiden valtion elinkeinoyritysten varsinaiseen tilintarkastukseen ja siinä vielä määrättiin tätä valvontaa varten asetettavaksi erityiset tilintarkastajat, oli po. momentti säädettävä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä.

Lausunnossaan 22. 2. 1946 n:o 1/1946 Vp perustuslakivaliokunta yhtyi edellä mainittujen asiantuntijoiden käsityksiin ja katsoi, että kysymys oli poikkeamisesta hallitusmuodon 2 §:ssä mainitusta vallanjaon periaatteesta. Tämän takia puheena olevan tilintarkastajien vaalin antamisesta eduskunnan tehtäväksi oli säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Valiokunta piti asianmukaisena, että puheena oleva säännös annetaan perustuslainsäädäntöjärjestyksessä käsitellyssä laissa eikä pyritä hallitusmuodon tai valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseen, koska kysymyksessä oli varsin rajoitettu perustuslain säännöksistä poikkeaminen.

Mietinnössään n:o 5/1946 Vp valtiovarainvaliokunta piti edellä mainituista syistä tarpeellisena lakiesityksen käsittelemistä VJ 67 §:ssä säädetyllä menettelytavalla. Näin tapahtuikin (L Valtion Metallitehtaista 29. 3. 1946/245).

79 Yleisradio. Valtiovarainvaliokunta pyysi vuoden 1946 valtiopäivillä perustuslakivaliokunnalta lausuntoa edustaja Kilpeläisen y.m. lakialoitteesta n:o 13/1946 Vp, joka sisälsi ehdotuksen laiksi valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain muuttamisesta. Aloitteeseen sisältyneen lakiehdotuksen mukaan annettaisiin yleisradiotoimintaa varten perustetun Oy Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston jäsenten valitseminen eduskunnan valitsijamiesten tehtäväksi osakeyhtiön yhtiökokouksen asemasta. Lausunnossaan 21. 3. 1946 n:o 5 perustuslakivaliokunta katsoi, että »ehdotettu muutos merkitsisi toimepanovaltaan kuuluvan tehtävän antamista eduskunnalle ja siis poikkeamista hallitusmuodon 2 §:ssä ilmaistusta periaatteista. Vaikkakin eduskunnan osallistumista hallintoelinten valitsemiseen voidaan ehkä kysymyksen ollessa yleisradiotoimintaa hoitavasta yhtiöstä arvostella eri tavoin kuin valtion tuotantolaitosten kohdalla, valiokunnan mielestä kummassakin tapauksessa poiketaan valtiosääntöoikeuden kannalta katsoen samalla tavoin hallitusmuodosta ilmenevistä periaatteista. Tämä taas voidaan toteuttaa vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä tapahtuvalla lainsäädännöllä.» Myös HM:n 17 §:n säännös, jonka mukaan eduskunnan järjestysmuodosta ja tehtävistä säädetään valtiopäiväjärjestyksessä, edellytti, jos eduskunnalle annettiin uusia tehtäviä, valiokunnan mielestä perustuslain säätämisyjärjestyksessä tapahtuvaa lainsäädäntötoimintaa.

Valtiovarainvaliokunta omaksui perustuslakivaliokunnan kannan (Mietintö n:o 5/1947 Vp, lak.al.mietintö n:o 4). Aloitteen perusteella hyväksytty laki käsiteltiin VJ 67 §:n määräämässä järjestyksessä (L 5. 11. 1948/774). Sen 3 mom. kuuluu: »Hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet suhteellista vaalitapaa noudattaen.»

Valtion metsäyhtymä. Kesäkuun 10 päivänä 1959 antamassaan mietinnössä metsähallintokomitea ehdotti, että metsähallituksen hallinnassa olevan valtion metsäomaisuuden hallintoa ja taloudellista käyttöä varten perustetaan liikelaitoksena toimiva Valtion metsäyhtymä.<sup>225</sup> Yhtymälle olisi siirrettävä metsähallitukselle kuuluvat tehtävät, jollei joidenkin tehtävien osalta erikseen toisin säädetä (ehdotettu Laki Valtion metsätaloudesta, 3 §). Valtion metsäyhtymän ja sen käytettäväksi muodostetun valtionmetsien rahaston hallintoelimiä olisivat hallitus, lisätty hallitus ja metsävaltuuskunta. Metsävaltuuskunnan asiana olisi mm. valvoa Valtion metsäyhtymän hallintoa ja toimintaa, vahvistaa uudistusrahastoon vuosittain siirrettävien varojen määrä, tehdä esitys valtioneuvostolle Valtion metsäyhtymän johtajien toimien täyttämisestä, vahvistaa metsäyhtymän tilinpäätös sekä päättää vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle ja lisätylle hallitukselle jne. (ehdotuksen 17 §). Metsävaltuuskunnan metsävaltuusmiehet valitsisi eduskunta, joka myös vahvistaisi heille ohjesäännön. Metsävaltuusmiesten lukumäärästä ja

vaalista säädettäisiin valtiopäiväjärjestyksessä (ehdotuksen 16 §), mihin olisi lisättävä 83 c §. Komitean mietinnön johdosta antamassaan lausunnossa professori **K a a r l o K a i r a** huomautti, että eduskunnan hallintotehtävät ulottuvat ainoastaan Suomen Pankkiin, kansaneläkelaitokseen, eduskunnan kirjastoon ja yleisradioon.<sup>226</sup> Niistä on säädetty joko hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä tai perustuslain säätämisjärjestyksessä annetulla lailla. »Kai-kista näistä tapauksista käy ilmi se periaatteellinen kanta, että on valtiosään-nön vastaista antaa hallintotehtäviä eduskunnalle tai sen valitsemille elimille.» Lopuksi Kaira mainitsi, että eduskunta ei — sitten kun valtion metallitehtaat v. 1950 oli muutettu osakeyhtiöksi — ainoassakaan tapauksessa puuttunut hallintoon liiketoiminnan alalla. Komitean ehdotuksen toteuttaminen mer-kitsi ennakkotapausta, eikä tähän kokeiluun Kairan mielestä ollut syytä ryhtyä.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea on lausunnossaan maa-talousministeriölle käsiteltyä samaa kysymystä.<sup>227</sup> Komitea lausui (s. 5), että itse asiassa on kysymys siitä, onko tarkoituksenmukaista, että hallintoa hoitaa nykyiseen tapaan eduskunnalle parlamentaarisesti vastuunalainen ministe-ristö vai olisiko siirryttävä yhä uusilla hallinnon aloilla eduskunnan suoranai-seen hallintoon. Metsähallintokomitea on käyttänyt organisaatiomallina kan-saneläkelaitosta (lausunnon s. 6), mutta kansaneläkelaitoksessa valtuutetut on tarkoitettu korvaamaan vakuutettujen tai heidän edustajiensa kokouksia. Tämänkaltaisesta edustuksesta ei ollut valtion metsäyhtymässä kysymys. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea päätyikin asiaa oikeu-delliselta ja tarkoituksenmukaisuuskannalta harkittuaan siihen lopputulok-seen, että koko 16 §, jossa määrättiin metsävaltuuskunnasta, olisi poistettava ja valtuuskunnan tehtävät jaettava valtioneuvoston ja lisätyn hallituksen kesken.

Metsähallintokomitean ehdotusta ei ole tiettävästi ryhdytty toteuttamaan. **M u i t a t a p a u k s i a.** Esityksessään laiksi hallituksen oikeuttamisesta ryhtymään toimenpiteisiin talouselämän turvaamiseksi (n:o 94/1931 Vp) hal-litus ehdotti, että tasavallan presidentti »on oikeutettu talouselämän häiriinty-mättömän kulun turvaamiseksi kansainvälisen talouspulan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa, Suomen Pankin pankkivaltuusmiehiä kuultuaan, ryhtymään tarpeenvaatiimiin toimenpiteisiin raha- ja luotto-olojen, valtion menotalouden sekä maan ulkomaankaupan alalla.» Perustuslakivaliokunnan mietintöön (n:o 12/1931 Vp) liittämässään vastalauseessa n:o III edustaja **Ernst Estlander** huomautti (s. 3), että sananmukaisesti esitettyinä hallituksen esitys olisi antanut presidentille vallan suoranaisesti ryhtyä toimenpiteisiin ja antaa määräyksiä yksityisissä tapauksissa, mikä tehtävä kuuluu presiden-tille yleensä vain tietyillä hallinnon erikoisaloilla, esim. kysymyksen ollessa erivapauden tai armahduksen myöntämisestä ja virkanimityksestä.

Näyttää siltä, että pykälän hyväksyminen sellaisenaan olisi ainakin muodollisesti merkinnyt tasavallan presidentille tavanomaisesti kuuluvan vallan laajentamista myös hallintotoiminnan alalla. Perustuslakivaliokunta muuttikin pykälän siten, että tasavallan presidentti on, silloin kun eduskunta ei ole koolla, oikeutettu antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä raha- ja luotto-olojen, valtion menotalouden sekä maan ulkomaankaupan alalla. Pykälä hyväksyttiin lopullisesti valiokunnan ehdottamassa muodossa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla (L hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeenvaatimia säännöksiä talouselämän turvaamiseksi 31. 12. 1931/386).

B. *Lainsäädäntö*. Erichin mukaan (Valtio-oikeus II s. 180) hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin sanamuoto näyttää viittaavan siihen, että eduskunnan toimivalta rajoittuisi toisaalta vain sen lainsäädännöllisiin tehtäviin ja toisaalta taas kaikkalainen lainsäädäntö olisi sidottu eduskunnan myötävaikutukseen. Erich katsoo kuitenkin hallitusmuodon 21 ja 28 §:n osoittavan, että 2 § ei ole ymmärrettävä täysin sanatarkasti. Niin hallitusmuodon kuin eräiden muidenkin säädösten perusteella tasavallan presidentillä, valtioneuvostolla ja tietyillä alemmilla hallintoviranomaisilla on näet mahdollisuus antaa aineellista lainsäädäntöä.<sup>228</sup> Tässä tarkastelemme vain niitä valtuuksia oikeussääntöjen antamiseen, jotka saadaan ns. lainsäädäntövallan delegaation perusteella.

Lainsäädäntövallan delegoimisella tarkoitamme sitä, että valtiosäännön mukainen lainsäädäntöelin, s.o. eduskunta ja tasavallan presidentti, siirtää lainsäädäntötoimin muille viranomaisille lainsäädäntövaltaa eli valtaa oikeussääntöjen antamiseen.<sup>229</sup> Delegaatiota esiintyy useissakin pysyvissä laeissa yksittäistapauksissa, mutta suurimman merkityksensä se on saanut kriisitilanteissa, jolloin monien lakien pääasiallisena tarkoituksena on ollut lainsäädäntövallan delegoiminen.

Kun hallitusmuodon 2 §:n 2 momentissa määrätään, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa, voisi olettaa, että mainittu lainpaikka estää lainsäädännön delegoimisen. Käytännössä on kuitenkin delegointia tavallisella lailla yksittäiskysymyksessä pidetty yleensä sallittuna ja oikeusoppi on miltei yksimielisesti samalla kannalla.<sup>230</sup> Sotien ja talouspulien sekä muiden kriisitilanteiden aikana käytettäviksi tarkoitetuissa, perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annetuissa laeissa on lainsäädäntövallan laaja-alaisen delegoinnin ohella miltei säännöllisesti määrätty myös kansalaisten perusoikeuksia koskevista poikkeuksista tai muista poikkeuksista perustuslakeihin. Tavallisesti on tällöin poikkeuksen tekeminen jostain muusta perustuslain säännöksestä kuin HM:n 2 §:stä mainittu synnä perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseen, minkä takia valtiopäiväasiakirjoissa esiintyy viittauksia valtiosäännön vahvistaman toimivaltajaon muuttamiseen lainsäädäntövallan delegaatiotapauksissa peräti

harvoin. Kun laajaa lainsäädännöllistä delegaatiota sisältävät lait on tarkoitettu väliaikaislaeiksi, ei tästä syystä ole esiintynyt tarvetta myöskään hallitusmuodon 2 §:n sanamuodon muuttamiseen lainsäädäntövallan delegaation takia, sillä vain perustuslakeja koskevien pysyvien muutosten ottamista varsinaiseen perustuslakitekstiin on pidetty tarpeellisena.

Merkittävimpiä poikkeuslakeja ovat olleet tasavallan suojelulait (L 18. 11. 1930/336 ja 6. 10. 1939/307) ja laki talouselämän säännöstelystä eli n.s. taloudellinen valtalaki (L 6. 5. 1941/303). Niiden sisältämän lainsäädäntövallan delegoinnin perusteella hallintoviranomaiset toimivat de facto lainsäätäjinä mm. kansalaisten perusoikeuksia koskevissa kysymyksissä monien kriisivuosien aikana.

Vaikka mainitut lait merkitsivät kiistatonta ja useampivuotista poikkeamista perustuslain hyväksymästä valtioelinten toimivallan jaosta, ei tähän kysymykseen kiinnitetty erityisempää huomiota tasavallan suojelulakeja säädettäessä. Sen sijaan taloudellisen valtalin yhteydessä vallanjakokysymyksen joutui tutkittavaksi.

Hallituksen esityksessä taloudelliseksi valtalaiksi (n:o 157/1940 Vp) ei mainittu mitään siitä, että tarkoituksena oli laajassa mitassa poiketa hallitusmuodon 2 §:ssä vahvistetusta toimivallan jaosta. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mietintöön (n:o 15/1940 Vp) liitettyssä I vastalauseessa Ernst Estlander ja John Österholm esittivät erittäin selkeästi ja samalla kärjistetysti sen ratkaisun suuren periaatteellisen merkityksen, joka eduskunnan oli tehtävä. Vastalauseessa lausuttiin m.m. seuraavaa: »Valtiosäännön mukaan säätää lakia kansanedustajisto yhdessä tasavallan presidentin kanssa... Eduskunnan tehtävä lainsäätäjänä on samalla sen velvollisuus. Eduskunnalla on vastuu siitä, että valtiosääntö voimassapidetään perustuslakien mukaan myös lainsäädännön ollessa kysymyksessä... eduskunta ei saa toisille valtioneimille jättää lainsäädännön tärkeitä tehtävää... Valtioneuvosto on tosin eduskunnasta riippuvainen, mutta ei kuitenkaan sellaisella tavalla, että eduskunta sen nojalla voisi niin tehokkaasti tarkastaa ja valvoa hallituksen asetuksenantamisoikeuden käyttöä, että tämä valvonta olisi verrattavissa eduskunnan omaan lainsäädäntövaltansa käyttöön tai että se edes voisi sitä jollakin tavoin korvata... perustuslait on aina katsottu tarkoitetuiksi olemaan voimassa pysyvämpinä ja kiinteämpinä kuin lait yleensä... »Poikkeuksia» perustuslaista saadaan tehdä vain lyhyeksi ajaksi ja ainoastaan yksityiskohdissa; tämä sisältyy muuten jo itse poikkeuksen käsitteeseenkin... Se perustuslailliselta kannalta epäilyttävä valtion ja yhteiskunnan elinmuoto, joka täten (s.o. esityksen mukaan) syntyisi, olisi vailla selvän laillisuuden leimaa. Näin ei olisi laita ainoastaan sen vuoksi, että siinä ei lakia — käsitettä, jolle yhteiskunta on pohjollassa rakentunut jo ikivanhoista ajoista alkaen — enää olisi sanan todellisessa mielessä olemassa, vaan myös siksi, että tämä tila olisi saatu aikaan toimenpiteellä, joka kumooa

sen merkityksen, mikä hallitusmuodolla on pysyvänä sääntönä, valtioelämän »peruuttamattomana» perusteena.» Myös III vastalauseessa, jonka olivat allekirjoittaneet Kalle Kirra y.m., huomautettiin siitä, että esitys on hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin sekä 28 §:n vastainen.

Perustuslakivaliokunnan edellä tarkoitettussa mietinnössä todetaan: »On katsottu, että ehdotetulla talouselämän säännöstelemistä koskevalla lailla, n.s. valtalalla, hallitukselle toisaalta siirrettäisiin liian suuressa määrässä, jopa periaatteellisesti aivan väärinkin, eduskunnalta pois asiallinen lainsäädäntövalta, toisaalta annettaisiin mahdollisuus hallintotoimin puuttua yksityisten oikeuspiiriin ennakolta arvaamattomalla ja tarpeettoman laajalla tavalla». Valiokunta ei kuitenkaan mietinnössään yksityiskohtaisemmin paineudu mainitsemiensa oikeudellisten ongelmien selvittelyyn.

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Horelli tarkasteli eduskunnassa 1.4.1941 käyttämässään puheenvuorossa (1941 Vp ptk. s. 286 s.) myös perustuslakivaliokunnan mietintöön liitettyjen vastalauseiden sisältämiä periaatteellisia väitteitä. Hän totesi aivan oikein, että »on esitetty sellainen mielipide, että eduskunnalla ei ole oikeutta siirtää pois itseltään kokonaan toiselle elimelle, valtioneuvostolle, sellaista lainsäädäntövaltaa, mistä nyt on puhe». — Estlanderin vastalause sisälsi näet pohjimmaltaan sen ajatuksen, että taloudelliseen valtalakiin sisältyvä toimivallan siirto merkitsee hallitusmuodon muuttamista tosiasiaissa siinä määrin, ettei tämä käy päinsä edes perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla, vaan se olisi »vallankumouksellinen» teko, joka edellyttäisi hallitusmuodon lainsäädäntövaltaa koskevien säännösten muuttamista. — Horelli viittasi useampiinkin tapauksiin, jolloin eduskunta oli aikaisemmin määrännyt nimenomaisesti, että sen lainsäädäntövaltaa sai käyttää määrätyissä oloissa muu kuin se itse. Valtuuksien kasaantuminen yhteen lakiin olisi voitu tietenkin estää siten, että säädettäisiin VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä riittävä määrä eri aloja koskevia poikkeuslakeja, mutta tämä menettely ei olisi ollut tarkoituksenmukaista. Nämä seikat monien käytännöllisten syiden ohella puolsivat puhujan mielestä valtalain hyväksymistä.

Eduskunnan enemmistön kantaa, sikäli kuin käytettyjen puheenvuorojen nojalla voidaan arvioida, edusti nähtävästi silloinen pääministeri Rangel, vaikka hän ei ollutkaan parlamentaarikko. Pääministeri lausui samana päivänä (s. 290): »Ensimmäisessä vastalauseessa on liikuttu ylen teoreettisessa ilmapiirissä kaukana todellisuuden vaatimusten vakavalta pohjalta. Puhtaasti periaatteellinen keskustelu siitä, onko vallan painopisteen oltava eduskunnassa vai hallituksessa, on aikoina, jolloin kansan elämä on kysymyksessä, täysin hedelmätöntä, samoin kuin sen pohtiminen, miten käsillä oleva valtuuslaki tätä painopistettä väliaikaisesti muuttaisi... Valtioneuvoston jäsenenä on velvollisuuteni sanoa käsitykseni tällaisesta teoreettisesta mielipiteiden esittämisestä. Se on itsekorostusta, josta kuultaa läpi harha-

mielle, että nämä vastalauseijat olisivat ainoita kansanvallan ja eduskunnan oikeuksien puolittajia.<sup>231</sup>

Lakiesityksen kolmannessa käsittelyssä pääministeri Rangell ilmoitti hallituksen nimissä, että (s. 451) »se pitää eduskunnalle aikaisemmin ilmoitetuilla perusteilla välttämättömänä lakien kiireellisinä hyväksymistä», s. o. hallitus teki asiasta luottamuskysymyksen.<sup>232</sup> Edustaja Estlander taas esitti edustaja Österholmin kannattamana, että lakiesitystä ei julistettaisi kiireelliseksi eikä hyväksyttäisi. Huolimatta siitä, että hallitus oli pannut koko arvovaltansa peliin, lakiesitys hyväksyttiin juuri ja juuri kiireelliseksi 149 äänellä 29 ääntä vastaan; 2 oli tyhjää ja 19 poissa. Esitys hyväksyttiin 147 äänellä 33 vastaan; 2 oli tyhjää ja 17 poissa.

Kun on kysymys laaja-alaisesta lainsäädäntövallan delegoimisesta, on viime aikoina vaadittu lakiesityksen käsittelemistä VJ:n 67 §:n mukaisessa järjestyksessä nimenomaan siitä syystä, että kysymyksessä on valtion pääelinten toimivaltajaon vaikka tilapäinenkin muuttaminen. Käsiteltäessä esitystä laiksi käyttöpuun mittaustoimesta vientikaupassa (n:o 82/1949) perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään (n:o 75/1949 Vp), että lakiesitys sisälsi asiällisesti vain hallitukselle annetun valtuutuksen säännöstellä puheena oleva ala kokonaan asetusteitse. Kysymys ei siis ollut ainostaan täytäntöönpanoluontoisten määräysten antamisesta asetuksessa, vaan suoranaisesti lainsäädäntövallan siirtämisestä kysymyksessä olevalla alalla hallitukselle. »Tällaisia vallansiirtoja on», valiokunta jatkoi, »käytännössä joskus suoritettu tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, vieläpä asioissa, joista hallitusmuodon nimenomaisen sanamuodon mukaan olisi säädettävä lailla». Niinpä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä sotatilalailalla on lukuksia hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitettuja aloja jätetty sodan aikana asetuksella säänneltäviksi siitä huolimatta, että sanotun pykälän mukaan niistä olisi säädettävä lailla. »Vaikka tällaisissakin tapauksissa on aikaisemmin katsottu mahdolliseksi toteuttaa vallansiirto perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta, on sanotunlainen menettely perustuslakivaliokunnan mielestä arveluttavaa. Siitä syystä valiokunta katsoo, että nyt puheena oleva lakiehdotus, koska sillä säädettäisiin poikkeus hallitusmuodon mukaisesta valtiovallan jaosta, on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista menettelyä noudattaen». Tämän käsityksen eduskunta hyväksyi ja antoi tavallaan hyvitystä edustaja Estlanderille, joka aikaisemmin sotatilalakia muutettaessa oli turhaan esittänyt nyt hyväksytyjä mielipiteitä.<sup>233</sup> — Laajemmalti ei enää tutkita mahdollisuutta delegoida lakia alempiasteisella säädöksellä määrättäväksi sellaisista asioista, jotka hallitusmuodon 2 § tai jokin muu pykälä näyttää pidättävän eduskuntalainsäädännön piiriin.

**Lainkäyttö.** Valistunut itsevaltiäs Fredrik Suuri varoi yleensä puuttumasta oikeudenkäyttöön, vaikka hänen tulinen luonteensa joskus joh-



tikin erehdyksiin. Poliittisessa testamentissaan Fredrik kirjoitti: »Olen kerta kaikkiaan päättänyt, etten koskaan häiritse oikeusjuttujen kulkua. Tuomioistuimessa täytyy lakien puhua ja hallitsijan olla vaiti». Vuonna 1772 hän taas kirjoitti: »Me itse tai Meidän ministeriömme emme julista tuomioita, joilla on oikeuden päätöksen voima.»<sup>234</sup>

Tuomioistuimet ovat hiukan syrjässä kansanedustuslaitoksen sekä valtion päämiehen ja maan hallituksen välistä toimivallanjakoa koskevista tärkeistä poliittisista ratkaisuksista; valistunut itsevaltiaskin voi sallia niiden toimia riippumattomasti. Ns. vallanjakodemokratioissa on valtion tehtävien joukosta juuri lainkäyttö uskottu johdonmukaisimmin vallanjakoperiaatteen mukaisille viranomaisille ja toisaalta näiden viranomaisten, tuomioistuinten, tehtävät rajoittuvat miltei yksinomaan lainkäyttöön. Eduskunta joutuu tosin eräissä tapauksissa antamaan asiallisesti täysin tuomioistuimen ratkaisuun rinnastettavan ratkaisun oikeuskysymyksessä (VJ:n 8 ja 24 §), mutta VJ:n 29 § sekä HM:n 48 § osoittavat, ettei eduskunta saa sekaantua varsinaisille tuomioistuimille perustuslaissa tai missä muussa säädöksessä tahansa annettuun tuomiovallan käyttöön.<sup>235</sup>

Eräissä tapauksissa eduskunta on säätämällään lailla olosuhteiden muuttua poistanut korkeimman oikeuden tuomion<sup>236</sup> tai edustajat ovat arvostelleet tuomioistuinten päätöksiä.<sup>237</sup> Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan kuitenkin lähinnä sitä, että tuomari on lainkäytössään ainoastaan lain sitoma sekä että muut valtiovaltaa käyttävät elimet eivät saa painostaa tuomaria hänen harjoittaessaan tuomitsevaa toimintaansa.<sup>238</sup> Näin ollen tarkoitettuja eduskunnan toimenpiteitä, jotka ovat kohdistuneet jo annettuihin tuomioihin, ei ole pidetty uhkana tuomioistuinten riippumattomuudelle. Ne ovat vain osoitus siitä tosiasiasta, että varsinainen valtiotahdon sisällön määräävä toimielin on lainsäätäjäkunta, joka tekee niin hallintoviranomaisten kuin tuomioistuintenkin toimintaa sitovia päätöksiä, mutta ei periaatteessa vaikuta esim. tuomioistuinten eduskunnan päätösten rajoissa harjoittaman tuomiovallan käyttöön.

Lainkäyttöä harjoittavalle viranomaiselle olisi annettava myös lainkäyttöelimen järjestysmuoto. Hallituksen esityksessä vakuutusneuvoston uudelleen järjestämisestä (n:o 74/1942 Vp) sanottiin: »Vakuutusneuvosto, jonka tehtävänä on... asiallisesti jokseenkin yksinomaan siviili-, sotilas- ja sota-tapaturma-asiain lainkäyttö, ei kuitenkaan ole tuomioistuimeksi järjestetty lainkäyttöelin, vaan on sosiaaliministeriön alainen erikoisluonteinen keskusvirasto. Ei voitane katsoa olevan paikallaan, että neuvosto, kun se täten hoitaa oikeudenkäytön erästä alaa, on järjestysmuodoltaan hallintoviranomainen...» Lakivaliokunta puolestaan kirjoitti työväenasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (lausunto 17. 7. 1942 n:o 3 s. 7): »Kun otetaan huomioon hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin yleinen säännös siitä, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, on lakivaliokunnan mie-

lestä pidettävä luonnollisena, että vakuutusneuvosto, joka hoitaa lainkäytön erästä, nykyisistä poikkeuksellisista oloista johtuen yhä tärkeämmäksi käyvää alaa, järjestysmuodoltaankin muutetaan tapaturmakorvausasiain erikoistuomioistuimeksi». Tämä tapahtui lailla vakuutusosoikeudesta 27. 11. 1942/907.

Oikeuskansleri on monissa tapauksissa joutunut puuttumaan asioihin hallinnon ja lainkäytön pitämiseksi toisistaan erillään. Hänen toimintansa päälinjat käynevät selville seuraavassa selostettavista ratkaisuista, jotka on antanut oikeuskansleri Oiva Huttunen.

Oikeuskansleri antoi lausunnon siitä, onko päämajan järjestelyosaston hallinnollisen toimiston luonnos kenttäoikeuksien puheenjohtajille ja viralliseksi syyttäjille lähetettäväksi kiertokirjeeksi, jossa kosketellaan vahingonkorvausvelvollisuutta eräiden rikosten johdosta, lainmukainen (OKa 1942 s. 50 ss.). Oikeuskanslerin mielestä ei tarkoitettua kiertokirjettä saanut lähettää, koska se arveluttavasti lähenteli sellaista puuttumista oikeudenhoitoon, joka ei ole sopusoinnussa HM:n 2 §:n 4 momentin kanssa. Tuomioistuinten riippumattomuuden on näet aina »katsottu sisältävän ensi sijassa juuri sen, ettei ulkoapäin saa koettaa vaikuttaa tuomioistuinten asiallisiin ratkaisuihin».

Mainittu toimisto pyysi myös oikeuskanslerilta lausuntoa siitä, oliko puolustusvoimain ylipäällikön julistus eräiden rikosten rankaisemisesta 1. 1. 1942 sovellettavissa myös luovutetulla alueella ennen rauhansopimusta tehtyihin rikoksiin, jos rikoksentekijä on muuttanut asumaan sotilashallintoalueelle (OKa 1943, s. 41—42). Oikeuskansleri torjui lausuntopyyntöns huomauttaen, ettei hänellä ollut valtaa antaa tuomioistuimia velvoittavia ohjeita siitä, missä tuomioistuimessa rikokset on tutkittava ja tuomittava. Epätietoisuutta ei siis voitu poistaa oikeuskanslerin ratkaisulla eikä oikeuskanslerin asiana ollut antaa lausuntoja sellaisista kysymyksistä, joista voidaan saada tuomioistuimen ratkaisu. Lainkäytössä noudatettavaksi tarkoitettu ohje voitiin saada saattamalla asia, jossa kysymys tulee esille, asianomaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. — Myöskään oikeusministeriö ei saisi kiertokirjeissään puuttua laintulkintakysymyksiin.<sup>230</sup>

19. Edellä on esitetty joukko esimerkkejä vallanjakoa koskevasta käytännöstä omassa maassamme. Niiden perusteella näyttää siltä, että hallitusmuodon 2 §:ssä määrätystä valtion päätehtävien jaosta tehtävä poikkeus on käytännössäkin vaatinut hallitusmuodon 95 §:n mukaisesti perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä. Pysyvä toimivallan siirto on edellyttänyt perustuslain kirjaimen muutosta. Varsinkin eduskunnan oman toimivallan sekä tuomioistuinten toimivallan pysyttämisessä hallitusmuodon 2 §:n määräämissä rajoissa on oltu verraten tarkkoja. Hallitusmuodon 2 § on siis käsitelty myös käytännössä seurattavaksi imperatiiviksi eikä vain jonkinlaiseksi yleiseksi toiminnan ohjeeksi, pelkäksi periaatelausumaksi.

Poikkeuksena on kuitenkin lainsäädäntövallan delegaatio. Käytäntö ja tieteisoppikin ovat sallineet lainsäädäntövallan delegaation tavallisella lailla yksittäistapauksissa, joskin laajoja lainsäädännöllisiä valtuuksia myönnettäessä on yleensä käytetty perustuslainsäädäntöjärjestystä. Tämän kysymyksen lähempi tutkiminen tuleekin aloittaa Kastarin (Suomen Pankin erikoisasema s. 63—65) toteamukseen viitaten: »Tosiasiä näyttää joka tapauksessa olevan, että säätämisvallan delegointikysymys on yksi niitä kohtia, joissa käytäntö on muovautunut ja nähtävästi vakaantumassakin sellaiseksi, että se ei ole selitettävissä vallanjako-opin pohjalta, joka tosin — vaikka paremminkin eräissä muissa kuin säätämisvaltaa koskevilla suhteilla — on ollut meidänkin valtiosääntömme laatioitten yhtenä perusajatuksena, eikä myöskään materiaalsen lain ja asetuksen käsitteisiin kuuluvien alueiden tarkkarajaisuuden pohjalta».<sup>240</sup>

Valtiokäytännön tutkiminen näyttää vahvistavan myös sitä yleisesti hyväksyttyä käsitystä, että julkisen vallan käytön tulee Suomessa perimmältä perustua perustuslakiin tai saada siitä tukea eikä muunlainen vallankäyttö ole yhteiskunnan jäseniä velvoittavaa.<sup>241</sup> Tällöin on myös hallitusmuodon 2 § laskettava niiden pykälien joukkoon, joita ei saa sivuuttaa julkisen vallankäytön legaalisuutta arvosteltaessa.

Artikkelisarjamme alkoi vallanjako-opin sisällön selvittämällä. II osa käsitteli valtion päätehtävien kasvua ja eriämistä Ruotsin ja Venäjän vallan aikana. III osassa on tutkittu hallitusmuodon 2 §:n syntyä ja tulkintaa sekä esitetty eräitä kriittisiä huomioita valtion perustehtävien käsitteistä. II ja III osassa on tarkoituksellisesti pysytelty miltei yksinomaan kotimaisen tietoisopin ja kotimaisen käytännön pohjalla.

I ja II osa olisivat ilmeisesti sallineet teeman rikkaamman kehittelyn kuin mihin III osassa on ryhdytty. Varsinkin peruskäsitteiden kriittiselle tutkimukselle II osa voisi antaa useasti unohdettuja historiallisia osviittoja. Teeman laajempaan käsittelyyn ei kuitenkaan ole pyritty siitä syystä, että kirjoitussarja on jo nykyin särkemässä ne puitteet, joiden rajoissa artikkelit aikakauslehdissä pysyttelevät. Periaatteellisesti ja käytännöllisesti tärkeisiin ensiluokan ongelmiin ei ole mahdollista artikkelisarjassa keskittyä niin yksityiskohtaisesti, että riittävän syvällinen tieteellinen argumentointi saataisiin suoritetuksi.

Lukijalla on kuitenkin oikeus vaatia edes lyhyttä viittausta niihin ongelmiin, jotka — sen lisäksi mitä edellä on jo esitetty — liittyvät vallanjako-opin toteuttamiseen meidän päiviemme länsimaisessa demokratiassa.

Vallanjako-oppi lähtee valtion tehtävien toisistaan erottamisesta ja on osaltaan ilmaus kansanedustuslaitokseen ja hallitsijan historiallisesta vastakohtaisuudesta. Parlamentarismin vallitessa hallituksen ja parlamentin suhde edellyttää kuitenkin luottamusta ja yhteistoimintaa. Onko ja miten

mahdollista toteuttaa yhtäaikaan valtiovallanjako-oppia ja parlamentaarista hallitusjärjestelmää?

Valtioelämässä esiintyvät etujärjestöt poliittisten puolueiden kilpailijana poliittisessa vallankäytössä. Siksi pyritään etujärjestöt mahdollisuuksien mukaan sitomaan myös vastuuseen tosiasiallisesta vallankäytöstä. Miten etujärjestöjen olemassaolo ja toiminta vaikuttaa vallanjako-opin toteuttamiseen?

Väkillinen valtionhallinto on merkitykseltään ja alaltaan jatkuvasti kasvamassa. Tällöin on tähdellistä, että julkisen hallintotoiminnan ja yksityisten toiminnan välille voidaan vetää selvät rajat. Onko vallanjako-opilla merkitystä tässä rajankäynnissä?

Lain ja asetuksen välinen aineellinen raja on kuroutumassa umpeen. Hyvinvointivaltiolle ominainen lainsäädäntötuote on ns. »Massnahmegestz», jossa lainsäädäntövallan käyttäminen ja toimeenpano sulautuvat yhdeksi ainoaksi päätökseksi. Onko vallanjaon edellyttämä valtion toimintojen aineellinen erottaminen tällöin tarkoituksenmukaisesti suoritettavissa?

Aikaisemmin olemme todenneet, että hallitusmuodon 2 §:lle annettua oikeudellista merkityssisältöä pyritään johdonmukaisesti ylläpitämään. Mutta aivan yhtä tärkeää on vallanjaon tarkoituksen kannalta, että poliittisen vallan tosiasiallinen käyttö saadaan sidotuksi vallanjaon oikeudellisiin muotoihin. Tämän tehtävän suorittaminen sekä vallanjakoon liittyvien oikeudellisten peruskäsitteiden tarkistaminen ovat vallanjakodemokratian suuria ja vaikeasti ratkaistavia ongelmia.

#### LÄHDEVIITTEET

<sup>187</sup> Ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 1 ss.

<sup>188</sup> Ks. esim. *Thulin* s. 1 ss., *Laband* s. 4 ss. ja passim; *Puhakka*, Laki ja asetus s. 75 ss., *Erich*, Valtio-oikeus II s. 177 s.

<sup>189</sup> Komitean asettamisesta ja historiikista ks. *Grotenfelt*.

<sup>190</sup> Ks. *Förslag* s. 1.

<sup>191</sup> Ks. esim. 1864 asetetun komitean hallitusmuotoehdotuksen 12, 18, 28, ja 39 §, *Förslag* s. 38, *Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys* s. 2. Viimeksi mainittu on useissa tärkeimmissä vallanjakoa koskevissa kysymyksissä voimassaolevan hallitusmuodon mukainen, mutta siitä puuttuu mm. vuoden 1919 hallitusmuodon 2 §:ää vastaava säännös.

<sup>192</sup> Ks. *Grotenfelt* s. 6.

<sup>193</sup> Valtalaki (HEs 9/1917 Vp) kuului seuraavasti: 1 §. Suomen eduskunta yksin päättää, vahvistaa ja voimaanpantavaksi määrää kaikki Suomen lait, myöskin valtionaloutta, verotusta ja tulliasioita koskevat. Eduskunta lopullisesti päättää myös kaikkien muiden Suomen asiain ratkaisusta, jotka keisari ja suuriruhtinas tätä ennen voimassa olleiden säännösten mukaan on ratkaissut.

Mitä tässä laissa säädetään, ei koske ulkopoliittikan asioita, ei myöskään sotilaslainsäädäntöä ja sotilashallintoa.

2 §. Eduskunta kokoontuu varsinaisille valtiopäiville ilman erityistä kutsumusta ja päättää, milloin valtiopäivät ovat lopetettavat. Kunnes Suomen uusi hallitusmuoto on säädetty, käyttää Eduskunta oikeutta Valtiopäiväjärjestyksen 18 §:n mukaisesti määrätä uusien vaalien toimittamisesta ja Eduskunnan hajaantumisesta.

3 §. Eduskunta määrää Suomen toimeenpanevan vallan.

Ylintä toimeenpanovaltaa käyttäköön toistaiseksi Suomen senaatin talousosasto, jonka jäsenet Eduskunta asettaa ja erottaa.

Valtalaista ks. tarkemmin esim. *Juhani Paasivirta*, Suomen itsenäisyyskysymys 1917 I, Porvoo 1947 s. 204 ss.

<sup>194</sup> Ks. tarkemmin *Holmberg* s. 95 ss., Kapinan aikana painetut Suomen asetuskoelman numerot 10—33, Helsinki 1918.

<sup>195</sup> Ks. *Holmberg* s. 115—116, *Kuusinen* 1917 II Vp ptk. s. 351.

<sup>196</sup> Ks. *Holmberg* s. 106 s.

<sup>197</sup> Ks. *Imboden*, Gesetz als Garantie s. 6—7: »Die genaue Abgrenzung dieser Tätigkeitsformen, der nähere Inhalt dieser trias politica, war für Montesquieu kaum ein Problem.» Imboden viittaa myös kirjassaan »Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung» s. 21 Montesquieun lausumaan XI kirjan 6 luvun 43 kappaleessa: »Car l'exécution, ayant ses limites par sa nature, il est inutile de la borner».

<sup>198</sup> Näin *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 21, *Erich*, Valtio-oikeus I s. 153—154.

<sup>199</sup> Ks. tästä esim. *Böckenförde* s. 13, *Puhakka* s. 91, *Purhonen* s. 820, *Tammio* s. 26.

<sup>200</sup> Valtiosääntöön sisältyvistä periaatteellisista lausumista ks. esim. *Kastari*, Lm 1948 s. 290.

<sup>201</sup> Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 1, 18—21 ja 83, *sama*, Julkisen hallinnon järjestysmuoto ja johtavat periaatteet s. 49. *Erich*, Valtio-oikeus I s. 152 huomauttaa täydellä syyllä siitä, että hallitusmuodon tuntema toimeenpanovalta-termi on asiallisesti erheellinen, koska nykyisin katsotaan ns. toimeenpanovallan tehtävien ulottuvan paljon laajemmalle kuin pelkkään toimeenpanoon. Hallintoviranomaisten aktiivisesta, toimeenpanoa laajemmasta tehtävästä ks. myös *Vedel* s. 12 s., *Forsthoff* s. 3 ss., *Berlin* s. 158 s.

<sup>202</sup> *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 18—19 ja 84—85 sekä Oikeussuojajärjestelmä I s. 13 pitää yleisyyttä ja abstraktisuutta oikeussääntöjen välttämättömänä tunnusmerkkinä. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 170 sekä Lagstiftningsakter s. 1—3 katsoo yleisyyden ja abstraktisuuden olevan oikeussäännöksille ominaista muttei olennaista. *Hermanson*, joka (Om lagstiftningen) s. 75 s. pitää abstraktisuutta oikeussäännölle ominaisena, rinnastaa (Förvaltningsrätt s. 8) abstraktisuuden ja yleisyyden. Oikeussääntöjen abstraktisuuden hyväksyvät myös *Kauppi*, s. 1 alav. 4 ja *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror s. 1.

Useat tutkijat tyytyvät määrittelemään lainsäädännön oikeussääntöjen antamiseksi lausumatta nimenomaisesti tässä yhteydessä mitään oikeussäännön yleisyydestä ja/tai abstraktisuudesta. *Alasen*, Oikeustiede s. 61, *Hakkilan* s. 21, *Tirkkosen*, Siviiliprosessioikeus I s. 6 ja *Hermanson—Kairan* s. 26 määritelmät ovat oleellisesti samat kuin *Stählbergin* s. 1 s.: »Lainsäädännöllä luo valtio lakia, s.o. oikeussääntöjä, jotka määräedellytyksiin liittyvät velvollisuuksia ja oikeuksia ja siten vetävät samalla kertaa rajoittavia ja turvaavia rajoja inhimilliselle toimintavapaudelle.»

Ks. myös Nykysuomen sanakirja III s. 24. Sen antamasta lainsäädännön määritelmästä käy ilmi, että po. termillä tarkoitetaan sekä tiettyä toimintaa että tämän toiminnan tulosta: lainsäädäntö on »jonkun yhdyskunnan, tav. valtion, piirissä voimassa olevat lainsäätäjälimen laatimat lait, lainsäädännän tulokset, oikeusjärjestys»; myös lainsäädäntä.

<sup>203</sup> Oikeussuojan antamiskriteeri on ominainen nimenomaan *Merikoskelle*, Vapaa harkinta 13 ja Oikeussuojajärjestelmä I s. 13, 16—17 sekä *Tirkkoselle*, Siviiliprosessioikeus I s. 6—8. Ks. myös *Erich*, Valtio-oikeus II s. 420 ss., *Hakkila* s. 21, *Hermanson—Kaira* s. 27 ja 148, *Hermanson*, Förvaltningsrätt s. 9. *Purhonen* s. 821—822, *Kauppi* s. 1 alav. 4.

Nykysuomen sanakirja III s. 23 määrittelee lainkäytön seuraavasti: »(Viranomaisen suorittama) lain soveltaminen yksityisiin tapauksiin, tuomiovallan-, oikeudenkäyttö».

<sup>204</sup> Ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 13, Oikeussuojajärjestelmä I s. 11—12, *Kauppi* s. 1 alav. 4, *Erich*, Valtio-oikeus II s. 279, *Kekkonen* s. 210, *Tirkkonen*, Siviiliprosessi-oikeus I s. 7.

<sup>205</sup> Tarkoitusta näyttävät korostavan *Hermanson*, Förvaltningsrätt s. 11 ja *Hermanson—Kaira* s. 26.

<sup>206</sup> Ks. *Ståhlberg* s. 3 ja Lm 1949 s. 107, *Hakkila* s. 21, *Tarjanne* s. 507 ja *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror s. 1.

Vrt. Nykysuomen sanakirjaan I s. 339, jossa hallinto määritellään seuraavasti: »Valtion, kunnan tms. itsehallintoyhdyskunnan toiminta tehtävänsä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi oikeusjärjestyksen rajoissa, toimeenpanovallan käyttäminen».

<sup>207</sup> Ks. *Krabben* kritiikistä ks. s. 142: »Mitä vihdoin tulee kolmijaon oppisanastoon, ei valtion tehtävä suinkaan supistu vain kolmeen funktioon. Locke huomasi tämän ja tunnusti sen vuoksi valtionpäämiehelle »prerogatiivien» nimellä vielä sarjan muita oikeuksia. Toiset ovat täyttääkseen tämän aukon laajentaneet toimeenpanovallan käsitettä, johon aluksi kuului vain lakien täytäntöönpano, siten, että se käsittää koko valtion toiminnan, mikäli tämä ei ole lakien säätämistä tai oikeudenkäyttöä ... Jotkut toiset taas ovat selviytyäkseen pulmasta täydentäneet kolmijakoa lukuisilla muilla valloilla; sellaisia ovat esim. *pouvoir royal*, *administratif*, *électoral*, *commercial* jne.»

<sup>208</sup> Ks. esim. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 3—6, *Hermanson*, Förvaltningsrätt s. 48, *Hermanson—Kaira* s. 26, *Ståhlberg* s. 26.

<sup>209</sup> Näin esim. *Purhonen* s. 821 ss., *Imboden*, Gesetz als Garantie s. 6. *Böckenförde* kirjoittaa s. 14: »Daraus ergibt sich das staatsrechtliche Problem, die Begriffe der einzelnen Staatsfunktionen, die es zu trennen, zu hemmen und zu verteilen gilt, derart inhaltlich zu präzisieren und voneinander abzugrenzen, dass sie als verbindlicher Masstab einer gewaltengliedernden Verfassungsorganisation verwendet werden können».

Prof. *Kalle Kauppi* tähdensi rehtorinpuheessaan Kauppakorkeakoulun lukukauden avajaisissa v. 1959 voimakkaasti vallanjaon poliittista merkitystä, *Helsingin Sanomat* 13. 9. 1959.

<sup>210</sup> Vrt. esim. *Merikosken* tutkimusmetodia, Oikeussuojajärjestelmä I s. 17 ss. ja s. 29—30. Oikeuskansleri *Huttunen* on kertomuksessaan vuodelta 1936 s. 47—48 lausunut, ettei kysymystä siitä, onko jotakin viranomaista pidettävä hallintoviranomaisena vaiko tuomioistuimena, voida ratkaista sen perusteella, mitä tehtäviä tuolle tuomioistuimelle on uskottu. Tuomioistuimilla on, kuten tietoisopissakin on lausuttu, ymmärrettävä vain sellaisia tuomiovallan käyttöä harjoitettavia valtioelimiä, joiden järjestely osoittaa, että ne ovat tarkoitettut toimimaan riippumattomina tuomioistuimina. Sellaisia seikkoja, joihin asiaa ratkaistaessa tulisi kiinnittää huomiota, ovat mm. nimityskirjan laatu ja kurinpitorangais-tusten mahdollisuus.

<sup>211</sup> Tästä seuraa, että kaikki valtiotoiminta yritetään puristaa kolmijaon kaavaan. *Hermanson* lopettaa väitöskirjansa (Om lagstiftningen s. 203) seuraavaan väitteeseen: »Statliga handlingar (viljeförklaringar), som ej kunde föras under någon af dessa kategorier, ges det ej». Sama käsityskanta näyttää olevan esim. *Ståhlbergilla* s. 3 verrattuna kuitenkin sivuun 1. *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 26—27 polemisoi *Elpiö Kailan* esittämää käsitystä vastaan, että hakemuslainkäyttö olisi laadultaan sui generis, sillä perusteella että näin luovuttaisiin valtion perustehtävään kolmijakoisuusopista.

<sup>212</sup> Näin esim. *Ståhlberg* s. 5. *Kuuskoski*, Kunnallislaki s. 61—62 huomauttaa siitä, ettei myöskään kunnallishallinnossa ole johdonmukaisesti seurattu vallanjakoa.

Vrt. siihen, mitä *Imboden*, Gesetz als Garantie s. 6 kirjoittaa esiintyvistä vaikeuk-

sista: »Ja die bestechende Einfachheit der Lehre Montesquieus ist eigentlich dadurch erreicht und damit erkauft worden, dass alle Schwierigkeiten der begrifflichen Differenzierung auf die unausgesprochenen Prämissen der aufgestellten Postulate verlagert wurden.»

<sup>213</sup> Merikoski, Vapaa harkinta s. 12. Samoin esim. *Erich*, Valtio-oppi II s. 422.

<sup>214</sup> Oikeussuojajärjestelmä I s. 19. Samassa teoksessa s. 18 Merikoski kirjoittaa, että raja hallinnon ja lainkäytön välillä on viime kädessä määräytyvä sen mukaan, kumpaan ryhmään kuuluvaksi lainsäätäjän on katsottava tarkoitaneen sijoittaa kulloinkin kysyksessä olevan toiminnan. Valtiopäiväasiakirjain tutkiminen kuitenkin osoittaa, että lainsäätäjä on peräti harvoin lähestynyt lainsäädäntökysymystä tässä mielessä. Vapaa harkinta-kirjassaan s. 149 Merikoski toteaa, että lainsäädäntö monissa kohdin jättää sidotun ja vapaaharkintaisen hallintotoiminnan välisen rajan epäselväksi, minkä takia olisi erittäin tärkeää kehitellä yleisperiaatteita, joista voitaisiin saada johtoa. Eiköhän tätä ohjetta olisi syytä soveltaa mutatis mutandis myös valtion pätehtävien jaotteluun.

Valtion perustehtäviä on ollut tapana jaotella käyttäen kriteereinä toiminnan sisältöä tai toimivan viranomaisen organisatorista asemaa. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä I s. 18—19 esittää, että epävarmoissa tapauksissa oletamus käy hallinnon suuntaan, koska hallinto on kvantitatiivisesti katsoen vallitseva valtion perustehtävien joukossa. Mikäli halutaan jaottelua täsmentää käyttämällä mainitun kaltaista melko yleisluontoista argumentaatiota, voitaisiin kai yhtä perustellusti — viittaamalla lainsäätäjän tosiasialliseen ensisijaiseen asemaan muiden valtiolinten joukossa — väittää, että yleiset edellyttämukset käyvät lainsäädännön suuntaan.

<sup>215</sup> Ks. *Carlson* s. 598: »Lainopillisen teorian tehtävänä on erityisesti kenttälainopin tarvetta varten analysoida ja määritellä lainsäätäjän käyttämiä käsitteitä, etupäässä perustavia käsitteitä, joita lainsäätäjällä tietysti ei ole tilaisuutta itse määritellä, vaan joita sen on käytettävä enemmän umpimähkäisesti, analysoimatta lopullisesti niiden sisältöä. Siitä syystä tietoisopin tulee tutkia lainsäätäjän käsitteet siten, että ne ovat parhaiten sopu-  
soinnussa niiden lainkohtien kanssa, joissa käsitteet esiintyvät...». Tarkasti ottaen käsite, termi ja määritelmä merkitsevät hieman eri asioita. Ks. kuitenkin *Muukkonen* s. 12 alav. 2, jossa hän kirjoittaa, että näiden sanojen käyttäminen synonyymeinä ei voine aiheuttaa epäselvyyksiä. Vrt. myös *Hyvärinen* s. 13—14: »By the words »term» and »sentence» we refer to linguistic signs for meanings, but by »concept» and »proposition» we refer to meanings regardless of the type of linguistic signs by which they are represented».

Oikeudellisista käsitteistä ks. tarkemmin *Alanen*, De la relativité...

<sup>216</sup> Ajattelen esim. *Osvi Lahtisen* väitöskirjaa »Zum Aufbau der rechtlichen Grundlagen», Helsinki 1951.

<sup>217</sup> Ks. *Muukkonen* s. 29 alav. 76 ja siinä mainittua kirjallisuutta.

Tietyllä hetkellä itsestään selvinä pidettyjen käsitteiden systeemistä, johon kaikki käsitteet palautetaan ja joka on ajallisesti muuttuva ks. *Wedberg* s. 78.

Lakitiede on etupäässä positiivisen oikeuden tulkintaa ja siksi on tarkoituksenmukaista pyrkiä löytämään käsitelmärittelyle positiivisoikeudellinen perusta.

<sup>218</sup> Ks. tästä esim. *Eino Kaila*, Inhimillinen tieto, Helsinki 1939 s. 13, *Hyvärinen* s. 13, *Ylöstalo* huomauttaa lausunnossaan *Muukkonen* väitöskirjasta (Lm 1958 s. 363) täysin perustellusti, että yleistyspyrkimys — jonka väittelijäkin on omaksunut — eli pyrkimys yleisen, invarianttisen aineksen tavoitteluun on edellytyksenä omaperäiselle tieteelliselle tutkimukselle, minkä takia yleistykset ovat harvoin tarpeettomia.

Tieto on aina yleisten seikkojen oivaltamista (*Wright* s. 129). *Wright* varoittaa s. 111 myös siitä vaarasta, että eri tieteenaloissa nähdään loogisesti autonomisia tiedonalueita, joilla olisi oma käsittemuodostuksensa. Tämä varoitus lienee käsitettävä tietoteoreettisella kannalta ja katsottava sen koskevan juuri käsittemuodostuksen tekniikkaa.

<sup>219</sup> Eduskunta ei tietenkään voi itse ryhtyä toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi tavallista kansalaista tai virkamiestä vastaan, *Kastari* JFT 1960 s. 209.

Ks. esim. perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 19 hallituksen toimenpiteistään vuonna 1946 antaman kertomuksen johdosta (Asiakirjat IV 1948 Vp). Valiokunta lausui mm.: »Valiokunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti tutkituttaa asian yksityiskohtaisesti sekä valtiollisen poliisin että myös sisäasiainministeriön tutkintaelimen osalta ja, kun riittävä selvitys on saatu, ryhtyy toimenpiteisiin niiden valtollisen poliisin tai tutkintaelimen henkilöstöön kuuluneiden henkilöiden saattamiseksi teoistaan vastuuseen, jotka ovat syyllistyneet ilmeisesti lainvastaiseen menettelyyn». Kysymyksessä oli mainittujen elinten toiminta asekatkentaajutussa ja niiden suorittamaksi väitetyt laittomat pidätykset. Ks. myös alaviite 221.

<sup>220</sup> Ks. *Kastari* JFT 1960 s. 208 ss.

<sup>221</sup> Ks. *Kastari* JFT 1960 s. 212.

Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen laiksi hinnantasausrastosta annetun lain muuttamisesta (n:o 74/1952 Vp) lausuttiin m.m.: »Kun Eduskunta aikaisemmin on asettanut kielteiselle kannalle hyväntekeväisyyskauppoihin nähden, Eduskunta edellyttää, että ne tässäkin muodossa lopetetaan. Lisäksi olisi näiden kauppojen laillisuudesta ja vastuukysymyksestä suoritettava asianmukainen tutkimus».

<sup>222</sup> Ks. tästä *Tammio* s. 27—28. Suomen Pankin toiminnasta eduskunnan takuulla ja hoidossa ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 14 ss., s. 31, s. 130 ja passim. Ks. myös sivistysvaliokunnan lausuntoa 29. 10. 1947 sivulla 49.

<sup>223</sup> Ks. *Sosiaalivakuutuskomitea* s. 18—19.

<sup>224</sup> Perusteluista ks. myös *Kastari* JFT 1960 s. 204.

<sup>225</sup> *Metsähallintokomitean mietintö* s. 43 ss.

<sup>226</sup> Ks. *Kaira*, Suunniteltu valtion metsäyhtymä s. 21—22.

<sup>227</sup> Ks. valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean antama monistettu, 17. 3. 1960 päivätty lausunto metsähallintokomitean mietinnöstä.

<sup>228</sup> Ks. esim. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 78, *Erich*, Valtio-oikeus II s. 219 s., *Ståhlberg* s. 82 s.

<sup>229</sup> Kun laki voidaan tietyin edellytyksin aikaansaada ilman tasavallan presidentin antamaa vahvistusta (HM:n 19.2 § verrattuna 20.2 §:ään), on itse asiassa vain eduskunta sellainen lainsäädäntöelin, jonka vapaaehtoinen myötävaikutus lain syntymiseen on joka tapauksessa välttämätön, *Tammio* s. 26. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 22 nimitää eduskuntaa ja valtion päämiestä yhdessä »varsinaiseksi lainsäätäjäksi».

Monet tutkijat, kuten *Kaira*, *Kastari* ja *Merikoski*, ovat viime vuosina huomauttaneet siitä, että kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista kaipaava systemaattista selvittelyä. Tässä artikkelissa esitetty delegaation määritelmä on tutkimustyössä käytetty työmääritelmä, jota ei enempää perustella tai selitetä.

<sup>230</sup> *Jansson* s. 221 on sitä mieltä, että jos tasavallan presidentin tai valtioneuvoston asetuksenantovaltaa laajennetaan perustuslain asettamien rajojen yli, se voi tapahtua vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Yleisestä vastakkaisesta kannasta ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 58 ss. laajoine alaviitteineen.

<sup>231</sup> Samaa mieltä kuin pääministeri olivat edustajat *Virkkunen* s. 304—305 ja 480 sekä *Heiniö* s. 308—309. Vastalauseiden allekirjoittajien kannan puolesta esiintyi edustaja *Wickman* s. 316—317. Mainitut puhujat samoin kuin perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja *Horelli* osasivat kuitenkin parlamentaarikkoina pääministeriä paremmin arvostaa vastalauseiden allekirjoittajien tarkoituspäriä, vaikka myös pääministerillä olisi muodollisen lakimieskoulutuksen saaneena henkilönä luullut olevan siihen mahdollisuuksia.



Periaatekeskustelu jatkui vielä v. 1945 valtiopäivillä, ks. *Saukkonen*, 1945 Vp ptk. s. 1594.

<sup>232</sup> Taloudellinen valtalaki tai tasavallan suojelulaki on useasti muulloinkin asetettu luottamusksymykseksi. Ks. 1944 Vp ptk. s. 1119 (Paasikivi), Vp 1945 ptk. s. 2151 (Kekkonen) ja 1951 Vp ptk. s. 1296 (Kekkonen). On selvää, että tällaisissa tapauksissa poliittinen tarkoituksenmukaisuus pyrkii ainakin kriisitilanteissa voittamaan oikeudelliset epäilykset, vaikka viimeksimainitut olisivat miten hyvin perusteltuja.

<sup>233</sup> Käsiteltäessä hallituksen esitystä sotatilasta annetun lain muuttamisesta (n:o 1/1940 Vp, josta tuli L 2. 3. 1940/75), Estlander huomautti perustuslakivaliokunnan mietintöön kirjoittamassaan vastalauseessa, että eduskunnalla ei ole hallitusmuodon 16 §:n nojalla enempää kuin muullakaan perusteella valtaa siirtää hallitukselle oikeutta antaa asetuksella sellaisia määräyksiä, jotka on annettava lailla ja siis aikaansaataava lainsäädäntötiettä eduskunnan omalla välittömällä myötävaikutuksella. Estlanderin kantaa, jonka mukaan lakiehdotus olisi voitu hyväksyä vain VJ:n 67 §:ää soveltamalla, ei kuitenkaan kan-  
natettu.

Ks. myös hallituksen esitystä sotatilasta annetun lain muuttamisesta n:o 14/1939 Vp, johon liittyvään perustuslakivaliokunnan mietintöön (n:o 3/1939 Vp) Estlander kirjoitti IV vastalauseen. Siinä hän esitti, että valtio-oikeudellisten oikeuksien siirtoa on pidettävä perustuslain vastaisena ja se voidaan hyväksyä vain poikkeuksena perustuslaista; näin sitä suuremmalla syyllä, jos on kysymys epämääräisistä ja lähemmin rajoittamattomista oikeuksista, jotka supistaisivat oikeusjärjestyksen perustuslaeilla turvatuksi vakuuttamaa olotilaa. II käsittelyssä 19. 9. 1939 Estlander von Bornin kannattamana ehdotti (1939 Vp ptk. s. 146—147) että laki käsiteltäisiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta hänen ehdotuksensa hävisi suuren valiokunnan mietinnölle. Tuloksena oli tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettu L sotatilasta annetun lain muuttamisesta 29. 9. 1939/297.

<sup>234</sup> Ks. tästä *Carl Grimberg*, Kansojen historia 18, uudistettu painos, Porvoo 1958 s. 250—251.

<sup>235</sup> Ks. *Alkio* s. 464: »Eduskunta ei tietävästi ole pyrkinyt sekaantumaan oikeudenkäytön normaaliin kulkuun». Ks. myös *Hermanson—Kaira* s. 53—54.

*Estlander* ja *von Born* lausivat oikeuskanslerin vuotta 1920 koskevan kertomuksen johdosta perustuslakivaliokunnan antamaan mietintöön (n:o 16/1921 Vp) kirjoittamassaan vastalauseessa, että eduskunta ei saa ottaa harkinnan alaiseksi yksityistapauksia, jotka kuuluvat yleiseen oikeudenhoitoon, eikä arvostella, miten oikeuskanslerin olisi tällaisissa tapauksissa pitänyt menetellä. Jos eduskunta menettelee toisin, se alkaa vaikuttaa lainkäyttöön.

<sup>236</sup> Ks. esim. Hallituksen esitys Kuusamon ja Sallan kuntien maanhankintalaiksi 34/1945 (L 20. 7. 1945/751). Korkeimman oikeuden tuomiolla oli vahvistettu raja Kuusamossa yksityisille tiloille jaettavien tilusten ja valtiolle jäävän liikamaan välillä. Kun osa kunnan isojaonalaisesta alueesta jouduttiin luovuttamaan Neuvostoliitolle, oli esityksen mukaan »katsottava, että tuomio olosuhteissa tapahtuneen muutoksen johdosta on menettänyt merkityksensä ja tuomio siis saatava poistetuksi». Lain 52 §:n mukaan rajan määrääminen tiloille jaettavien tilusten ja valtiolle jäävän liikamaan välillä katsottiin rauenneeksi.

Hallituksen esityksessä laiksi eräiden maanhankintalain nojalla annettujen lainvoiman saaneiden päätösten purkamisen rajoittamisesta n:o 44/1952 (L 18. 12. 1953/517) rajoitettiin korkeimmille oikeuksille kuuluvaa valtaa purkaa eräitä lainvoiman saaneita päätöksiä siten, että päätöksen purkamista tarkoittava hakemus oli tehtävä määräajassa ja tätä prosessuaalista määräaikaa sovellettiin myös ennen lain voimaantuloa vireillepan-  
nuissa purkuasioissa.

Kummatkin edellä mainitut lakiesitykset käsiteltiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, mihin niiden muu sisältö antoi perusteltua aihetta. Asiakirjoista ei ilmene, että perustuslainsäädäntöjärjestystä olisi käytetty myös siksi että olisi poikettu tuomioistuinten riippumattomuudesta.

<sup>237</sup> Ministeri Paavo A. Viding antoi 9. 5. 1946 vastauksen (1946 Vp ptk. s. 664) edustaja Elli Nurminen y.m. allekirjoittamaan kyselyyn, joka käsitteli maanhankintalain toimeenpanoviranomaisten antamia, osuusliikkeiden viljelysmaita koskevia pakkolunastusmääräyksiä. Kysymykseen, salliko hallitus tällaisen menettelyn, ministeri vastasi, että säännösten soveltamisesta kuhunkin yksityistapaukseen huolehtii tuomarin vastuulla toimiva maanlunastuslautakunta, jonka päätöksiin voitiin hakea muutosta tarkastusoikeudessa. Näin ollen vastuu lain oikeasta tulkinnasta jäi viime kädessä puolueettomalle tuomioviranomaiselle, totesi ministeri, eivätkä hallintoviranomaiset voineet vaikuttaa sen ratkaisuihin.

Edustajat Juho Mäkelä y.m. esittivät 18. 5. 1961 kysymyksen, joka koski Kokemäen kihlakunnan oikeuden Köyliön vankilapaloasiassa antamaa päätöstä. Kyselyssä väitettiin, että päätös oli kohtuuton, ei noudattanut yleistä oikeuskäsitystä, herätti yleistä ihmettelyä ja vähensi kansalaisten luottamusta oikeuslaitosta kohtaan. Näistä syistä kysyttiin, oliko hallitus tietoinen siitä, että po. päätös on herättänyt hämmästyttä ja suoranaista tyrmistystä väestön keskuudessa; ja jos on, aikoiko hallitus antaa eduskunnan hyväksyttäväksi tarpeelliset lakiesitykset, jotta vastaavanlaiset päätökset eivät tulevaisuudessa voisi olla mahdollisia. — Vastauksessaan 30. 6. 1961 oikeusministeri Lehtosalo m.m. selvensi päätöstä niiltä osin kuin kyselijät olivat sen väärinkäsittäneet ja ilmoitti, että Köyliön piirin nimismies oli valitusajan kuluessa ilmoittanut siihen tyytymättömyyttä.

<sup>238</sup> Ks. Hallituksen esitys laiksi Korkeimmasta Oikeudesta n:o 6/1917 Vp, lakivaliokunnan mietintöön n:o 14/1917 Vp liitetyt vastalauseet I ja II, s. 14 ja s. 17 ss. Vastalauseissa esitettiin, että tutkittaessa oikeusjärjestyksen tarjoamia perustuslaillisia takeita tuomiovallan itsenäisyydelle on otettava huomioon: kuka nimittää tuomarin ja kuinka pitkäksi aikaa, kuka ja millä edellytyksillä erottaa tuomarin, missä syyte tuomioistuinta vastaan on tehtävä ja kuka voi sen nostaa tai kenen se on nostettava, sekä onko muita tarkastuskeinoja kuin syytteenpano-oikeus.

Ks. myös Merikoski, *Julkisoikeus* I s. 82, *Alkio* s. 463 ja *Tirkkonen*, joka huomauttaa (Siviiliprosessioikeus I s. 123), ettei ole sallittua esim. pyrkiä oikeushallinnon piiriin kuuluvien valvontatoimenpiteiden avulla vaikuttamaan tuomioistuinten tuomitsevaan toimintaan joko yleensä tai erityisesti jotakin yksityistä oikeusjuttua silmälläpitäen.

Tuomioistuinten riippumattomuus koskee kuitenkin vain niiden oikeudenkäyttötoimintaa, muissa asioissa ne ovat yleisohjeiden alaisia, *Andenaes* s. 153.

<sup>239</sup> Ks. *Alkio* s. 464.

<sup>240</sup> *Kaira* huomauttaa (Lm 1954 s. 333) delegaation olevan joskus niin laajan, että se tuntuu olevan ristiriidassa valtiosäätöön sisältyvän vallanjakoperiaatteen kanssa.

<sup>241</sup> Ks. *Hermanson—Kaira* s. 25. Jotta eduskunta voisi ottaa asian käsiteltäväkseen tai ryhtyä joihinkin toimiin, sillä tulee olla välittömästi tai välillisesti tukea nimenomaisessa perustuslain säännöksessä, *Hermanson—Kaira* s. 56, *Kastari*, JFT 1960 s. 204, *Erich*, *Kompetensfördelning* ..., JFT 1924 s. 107.

## KIRJALLISUUSLUETTELO

I ja II osassa mainittujen lisäksi käytetyt teokset: *Aatos Alanen*, De la relativité des concepts juridiques, eripainos Studia Iuridica Helsingiensia 1, Helsinki 1958; *sama*, Yleinen oikeustiede (SLY B n:o 26), Turku 1948; *Johs. Andenaes*, Statsforfatningen i Norge, annen reviderte utgave, Oslo 1948; *Paavo Alkio*, Tuomarin riippumattomuudesta, Lm 58 (1960) s. 463 ss.; *Knud Berlin*, Den danske statsforfatningsret II. 1, Kjøbenhavn 1933; *B. C. Carlsson*, Varallisuusoikeudellinen tahdonilmaisu, Lm 54 (1956) s. 595 ss.; *Rafael Erich*, Suomen valtio-oikeus I—II, Porvoo 1924—1925; *Ernst Forshoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I Band, Allgemeiner Teil. 8. Auflage. München & Berlin 1961; *Förslag till regeringsform för storfurstendömet, Finland och till ståndsprivilegier, i öfverensstämmelse med gällande grundlags- och privilegiistadganden upgjorda af en för ändamålet tillsatt komité*. Motiv. Helsingfors 1887; *Kustavi Grotenfelt*, Den finska grundlagskomitén år 1885 jämte densamma rörande handlingar, Helsingfors 1912; *Robert Fredrik Hermanson*, Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner, Helsingfors 1881; *Hermanson—Kaira*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin (SLY B n:o 54), kolmas uudistettu painos, Helsinki 1952; *Håkon Holmberg*, Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi, Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja II—III (1942—1943) s. 94 ss.; *Risto Hyvärinen*, Monistic and pluralistic interpretations in the study of international politics, Helsingfors 1958; *Max Imboden*, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (Basler Studien zur Rechtswissenschaft Heft 38), Basel & Stuttgart 1954; *sama*, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, Berlin 1959; *Jan-Magnus Jansson*, Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952, Helsingfors 1954; *Kaarlo Kaira*, Suunniteltu valtion metsäyhtymä ja perustuslait, Metsänhoitaja 1960 s. 20 ss.; *Paavo Kastari*, Kansallistamisyhdistykset ja omaisuuden perustuslainsuojia Euroopan maissa, Lm 46 (1948) s. 289 ss.; *sama*, Näkökohtia kansaneläkelaitoksen päälinten toimivaltasuhteista sekä eduskunnan asemasta laitoksen valvojana, JFT 96 (1960) s. 202 ss.; *sama*, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa (SLY B n:o 68), Vammala 1955; *Aaro Kauppi*, Veron määrääminen I, Oulu 1950; *Keisarillisen majesteetin armollinen esitys Suomen Kansaneduskunnalle uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta* (Helsinki 1906); *Urho Kekkonen*, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan (SLY A n:o 5), Helsinki 1936; *Reino Kuuskoski*, Kunnallislaki (SLY B n:o 39), 4. täyd. painos, Porvoo 1960; *Paul Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II Band, 5. Auflage, Tübingen 1911; *V. Merikoski*, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I—II (SLY B n:o 100, 106), Vammala 1959 ja 1961; *sama*, Julkisen hallinnon järjestysmuoto ja johtavat periaatteet, Kuntien itsehallinto aikamme yhteiskunnassa, Helsinki 1961 s. 49 ss.; *sama*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (SLY B n:o 80), Porvoo 1956; *sama*, Vapaa harkinta hallinnossa (SLY B n:o 86), Vammala 1958; *Metsähallintokomitean mietintö* (Komiteanmietintö 7/1959), Helsinki 1959; *P. J. Muukkonen*, Muutosäännökset (SLY A n:o 57), Vammala 1958; *Y. W. Puhakka*, Laki ja asetus Suomen oikeudessa, Helsinki 1925; *Eino Purhonen*, Lain käsitteestä, Lm 54 (1956) s. 810 ss.; *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö* (Komiteanmietintö 11/1935), Helsinki 1935; *K. J. Ståhlberg*, Yleiset tuomioistuimet ja hallinto-oikeudellinen lainkäyttö Suomessa, Lm 46 (1949) s. 105 ss.; *E. H. I. Tammio*, Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa, Vammala 1948; *Tapio Tarjanen*, Eräitä uusia hallinto-toiminnan muotoja, Lm 35 (1937) s. 507 ss.; *Tauno Tirkkonen*, Suomen siviiliproessioikeus I (SLY B N:o 105), Porvoo 1961; *Anders Wedberg*, Johdatus nykyiseen logiikkaan, Helsinki 1947; *Georges Vedel*, Droit administratif, 2<sup>e</sup> édition, Paris 1960; *Karl Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsingfors 1925; *Georg Henrik von Wright*, Looginen empirismi, Helsinki 1945.