

NAKÖPIIRISSÄ — I SYNFALTET

PÄÄMINISTERIN ASEMASTA JA TOIMINTAMAHDOLLISUUKSISTA SUOMESSA

Parlamentaarisesti hallitun valtion pääministerin toimintamahdollisuudet ministeristön poliittisena johtajana riippuvat useista erilaatuisista seikoista. Huomioonotettavia ovat toisaalta sellaiset pysyvämpää tai vaihtuvampaa laatua olevat tekijät kuin tehtävään liittyvät perinteet, ministeristön puoluepoliittinen kokoonpano ja pääministerin persoonalliset ominaisuudet, toisaalta oikeussäännöksiin asetetut institutionaaliset puitteet, joista huomio kiintyy ennen muuta pääministerille henkilökohtaisesti uskottuihin valtaoikeuksiin ja häntä välittömästi johtajantehävässä avustavaan virkakoneistoon.

Jälkimmäisissä suhteissa Suomen pääministerin nykyinen asema pohjautuu näkyvästi Venäjän vallan aikana kehitettyyn järjestelmään: autonomian kausi on yleensäkin painanut jälkensä valtiojärjestykseen, mutta erityisen selvästi nuo perinteet sävyttävät valtioneuvoston työskentelyä. Maan itsenäisyydessä pääministeri tuli saamaan olennaisesti saman aseman mikä senaatin talousosaston varapuheenjohtajalla oli ollut. Tämä ns. kollegiaalijärjestelmä rakentuu periaatteessa hallituksen jäsenten tasa-arvoisuudelle: pääministerillä ei ole määräämisvaltaa ministeritovereihinsa nähden, hänen äänellään ei ole valtioneuvoston istunnoissa erityistä painoa, ja useimmat hänelle uskotuista erityistehtävistä ovat jotenkin vähämerkityksisiä. Valtiosääntölait eivät sisällä mitään mainintoja siitä, että pääministerin tulisi johtaa ministeristön työtä ja politiikkaa; niistä voi itse asiassa saada käytyksen, että hän on tarkoitettu vain viisitoistahenkisen ministerikollegion puheenjohtajaksi tämän käsitellessä sille uskottuja hallintoasioita.¹

Tässä kirjoituksessa rajoitutaan kuitenkin tarkastelemaan toista mainittua näkökohtaa, kysymystä pääministerin omasta virkakoneistosta. Tuo kollegisuuden periaate sai valtioneuvoston organisaatiota järjestettäessä ilmaisunsa

myös siinä, että pääministerille ei annettu oikeastaan minkäänlaista esikuntaa avustamaan johtamis- ja valvomistyössä. Pääministerin esikunnalla tarkoitetaan tässä hallinnon rutiinitehtäviin sitomatonta, pysyvistä virkamiehistä tai vaihtuvista poliittisista sihteereistä koostuvaa virkakuntaa, joka on välittömästi pääministerin käytettävissä hallituksen yleispolitiikan valmistelun ja toteuttamisen sekä ministeristön poliittisen ja koko valtioneuvoston hallinnollisen johtamistyön vaatimia suunnittelu-, selvittely-, koordinointi- ja informointitehtäviä varten.

Senaatin talousosaston kanslia oli perustettu v. 1892 senaatin ohjesäännön uudistamisen yhteydessä, ja se muuttui v. 1918 valtioneuvoston kansliaksi pelkän nimenvaihdoksen avulla.² Eduskunnan käsitellessä v. 1921 hallituksen esitystä valtioneuvostoa koskeviksi laeiksi oli kysymys kanslian asemasta keskeisenä esillä täysistuntokeskusteluissa. Hallitus puolestaan ei ollut ehdottanut sen olennaista muuttamista, mutta eräissä eduskuntapiireissä pyrittiin kanslian heikentämiseen entisestäänkin, jopa sen toiminnan täydelliseen lopettamiseen. Ruotsalaisen vasemmiston edustaja G. Schauman, joka oli tämän kannan lähin puolestapuhuja, huomautti mm: »... jag... varit av den uppfattningen, att statsrådets kansli är en fullkomligt obehörlig avdelning av statsrådet, vare sig denna avdelning ställes, såsom i propositionen har föreslagits, i en särställning eller göres, vilket ännu värre är, till ett ministerium. Jag skall bliva i tillfälle att vid andra behandlingen av detta ärende visa, vilka löjligt små ärenden underligga statsrådets kansli och huru bibehållandet av denna avdelning av statsrådet beror uteslutande på en ren obenägenhet hos vederbörande att komma in i nya former».³ Asiakirjoista ei käy suoranaisesti ilmi, mihin tällaisilla mielenilmauksilla pyrittiin, mutta eräät lausunnot viittaavat siihen taka-ajatukseen, että pääministerin tehtävät voitaisiin kokonaisuudessaan yhdistää jonkin muun, salkullisen ministerin tehtäviin. Päätöksessään eduskunta saattoikin kanslian eräissä suhteissa huomaamattomampaan asemaan kuin hallitus oli aikonut.⁴

Virastossa oli 1920-luvun alussa vain kolme vakinaista virkamiestä, jotka hoitivat kanslialle kuuluvia vähäisiä hallintotehtäviä, eikä sanottavaa kehitystä neljän vuosikymmenen aikana tässä suhteessa tapahtunut; itse kansliassa oli vuoteen 1963 saakka esittelevän virkamiehen lisäksi vain välttämättömän toimistohenkilökunta.⁵ Vuodesta 1937 lähtien ylin virkamies oli esittelijäneuvos (hallitusneuvos), mutta v. 1935 virka lakkautettiin ja tilalle perustettiin nuoremman hallitussihteerin virka. Yksityissihteerin pääministeri sentään sai poliittiseksi esikunnakseen, kuitenkin vasta niin myöhään kuin 1930-luvun puolivälissä. Sihteerin oli tosin ollut olemassa aikaisemminkin — tehtävää näyttää hoidetun sivutoimisesti v. 1927 tapahtuneeseen ao. viran perustamiseen saakka —, mutta hän oli kanslian virkamies, joka hoiti vain pienehköjä käytännöllisiä järjestelytehtäviä. Esimiehensä henkilökohtaiseksi poliit-

tiseksi avustajaksi sihteeri muuttui v. 1935; tällöin, maisteri Lauri Pelkosen tullessa T. M. Kivimäen sihteeriksi, omaksuttiin periaate, jonka mukaan jokainen pääministeri ottaa oman sihteerinsä. Aikaisemmat rutiinitehtävät siirrettiin kanslian kirjaajalle, ja sihteerin tehtäväpiiri tuli käsittämään laajempia poliittisia kysymyksiä. Viran luonteen muuttumista osoittaa myös sen saattaminen sopimuspalkkaiseksi. Periaatteessa sihteeri on siis kokonaan erillään määrättyjä hallintotehtäviä hoitavista kanslian muista virkamiehistä.

Myöskään valtioneuvoston kanslian alaisina ei ole sellaisia keskushallinnon virastoja, joita pääministeri juuri voisi käyttää aikaisemmin mainittujen tehtävien suorittamiseen. Talouspolitiikan ja julkisen hallinnon organisaatio-kysymysten kohdalla on hallinnon johto pyritty kokoamaan valtiovarainministeriöön, jonka erikoisasemaa korostaa osittain sen välittömästi harjoittama, budjetin täytäntöönpanoon liittyvä keskitetty finanssikontrolli. Kanslian alaisia virastoja olivat aikaisemmin tilastollinen päätoimisto, valtioneuvoston julkaisuvarasto ja kirjapaino sekä virallinen lehti, mutta kun nämäkin siirrettiin 1950-luvulla valtiovarainministeriön alaisiksi, on jäljelle jäänyt ainoastaan valtakunnansuunnittelutoimisto (perustettu v. 1956), josta kuitenkin haluttiin tehdä tutkimustoimintansa suhteen poliittisesta johdosta riippumaton elin. Kanslian alaisia ja siis periaatteessa lähellä pääministeriä ovat olleet myös talousneuvosto ja siihen kytkeytynyt, v. 1955—60 toiminut talouspoliittinen suunnittelutoimisto. 1960-luvun puolella ei toimistoa, joka oli pieni, vain välittömästi talousneuvostoa avustava laitos, ole enää asetettu, ja itse neuvosto, jonka yhteistyö pääministerin ja valtioneuvoston kanssa oli 1950-luvulla tunnetusti puutteellista, saatettiin v. 1962 annetulla asetuksella (607/62) suorastaan valtioneuvoston alaiseksi.

Näissä olosuhteissa pääministeri on ollut kansliassaan poliittisen sihteerinsä kanssa kahden jotenkin eristettynä, vailla muodollista määräysvaltaa ja järjestettyjä yhteyksiä sekä omaa virkakunta. Hän voi jäädä puutteellisesti informoiduksi siitä mitä valtioneuvostossa suunnitellaan ja tehdään; hänen saattaa olla vaikeata pitää puolensa esim. jotakin ministeriötä vastaan tämän pyrkiessä toisensuuntaisiin ratkaisuihin kuin hän itse; suunnittelu- ja selvitytyössä hän on kokonaan riippuvainen muiden ministerien alaisista laitoksista; ja viimein yleinen hallinnon valvonta on työlästä oman virkakoneiston puuttuessa. Valtioneuvoston ohjesäännön 34 §:n mukaan ministeriöiden kansliapäällikköjen tulisi tehdä paitsi ministerilleen myös pääministerille selkoa asiain tilasta ja töiden suorituksesta ministeriöissä, mutta käytännössä säännös on tältä osin jäänyt kuolleeksi, koska pääministerin itsensä lienee mahdotonta varata aikaa tuollaisille jatkuville informaatioille.

Pääministerin esikunnan sen enempää kuin muodollisen valta-aseman olemassaolo ei varmaankaan ole mainittujen tehtävien tyydyttävän suorittamisen välttämättömänä, eikä toiselta puolen myöskään riittävänä edellytyksenä; pal-

jon jää joka tapauksessa riippumaan ministeristön kulloisenkin johtajan luonteenominaisuuksista, hänen kyvyistään ja aktiivisuudestaan. Tietyt seikat nykyisessä tilanteessa kuitenkin vaikeuttavat kyvykkääkin pääministerin työtä. Kokoomushallituksissa yhteistyötä haittaa se että useat ministerit — ehkä useimmat — kuuluvat toiseen puolueeseen kuin hän ja kilpaillessaan vaikutusvallasta hänen kanssaan pyrkivät hoitamaan ministeriöidensä asiat itsenäisesti, oman puolueensa näkemysten mukaan. Valtioneuvoston toimintaa sävyttävä legalistinen perinne, oikeudellisia muotoja tähdentävä ajatus-tapa taas korostaa ministerien itsenäisyyttä heidän omilla aloillaan, niissä asioissa, jotka lakien ja asetusten mukaan kuuluvat heidän käsiteltävikseen ja ratkaistavikseen. Ministerihallinnon laajentuessa kysymys pääministerin johtajasemasta tulleeikin entistä tärkeämmäksi. Joka tapauksessa vie oman aikansa, ennen kuin uusi pääministeri saa »langat käsiinsä» ja pystyy tehokkaasti käyttämään ministeriöiden asiantuntijavoimia. Jotkut pääministerit ovatkin tietävästi katsoneet parhaaksi turvautua tutkimus- ja selvitystehtävissä käytettävissään oleviin valtioneuvoston ulkopuolisiin, jopa yksityisiin laitoksiin.

Lähimmistä pienistä naapurimaista tarjoaa mielenkiintoisimman vertailukohdan Norja. Pääministerin keskeinen johtajantehtävä on siellä tullut tunnustetuksi verraten myöhään, sillä aina vuoteen 1939 saakka hän toimi samalla jonkin 'ammattiministeriön' päällikkönä. Toisen maailmansodan jälkeen hänen sihteeristöään laajennettiin, ja 1950-luvun puolivälissä pääministerin konttorissa toteutettiin perustava uudelleen organisointi. Hallituksen syksyllä 1955 antamassa esityksessä ja suurkäräjillä käydyssä keskustelussa korostettiin, kuinka tärkeät saatujen kokemusten perusteella on vakinaisen viraston perustaminen pääministerille ajatellen ministeriöiden toiminnan koordinoimista, hallituksen istuntojen valmistelua ja useita ministeriöitä koskevien asioiden käsittelyä sekä pääministerin omien aloitteiden valmistelua ja hänen mahdollisuuksiaan perehtyä eri ministeriöistä valtioneuvostoon ja suurkäräjille tulevien kysymysten periaatteelliseen ja poliittiseen puoleen. Ehdotus kohtasi myös vastustusta — niinpä mm. arveltiin oman viraston perustamisen pääministerille aiheuttavan suorastaan periaatteellisen muutoksen maan hallitustapaan — mutta se tuli kuitenkin hyväksytyksi, ja uudelleen järjestely toteutettiin suurelta osin vuoden 1956 alussa.⁶

Pääministerin konttoriin perustettiin kolme pysyvillä viranhaltijoilla miehitettävää toimituspäällikön (ekspedisjonssjef) virkaa. Niiden haltijoista yksi on valtio-oikeudellisiin ja hallinnollisiin kysymyksiin perehtynyt lakimies, jonka tehtävänä on hallituksen istuntojen valmistelu ja toimiminen sihteerinä niissä, konttorin hallinnollinen johtaminen sekä pääministerin taholta hallintoon kohdistuvan yleisen valvonta- ja koordinointityön johtaminen. Toinen, taloustieteellisen koulutuksen saanut virkamies suorittaa valmistelutehtäviä

hallituksen taloudellisen valiokunnan kokouksia varten sekä on pääministerin pysyvä neuvonantaja taloudellisissa kysymyksissä. Kolmannen toimituspäällikön työkenttänä ovat viimein maanpuolustukseen liittyvät turvallisuus- ja valmiuskysymykset.

Tämän kiinteän esikunnan rinnalla toimii pääministerin poliittinen, vaihtuva sihteeristö, joka käsittää kolme valtiosihteeriä (statssekretær). Näistä yksi on lehdistösihteeri, joka toisaalta informoi pääministeriä ja hallituksen muita jäseniä lähinnä kotimaan lehdistön poliittisesta uutisaineistosta ja kannanotoista, toisaalta antaa julkisuuteen tietoja hallituksen työstä, toinen kansantalousmies, jolla on mm. talouspoliittiseen suunnitteluun ja kansainväliseen taloudelliseen yhteistyöhön liittyviä erityistehtäviä, ja kolmas eräänlainen parlamenttisihteeri, jonka ensisijaisena velvollisuutena on pääministerin pitäminen tietoisena suurkäräjäin työskentelystä. — V. 1962 oli pääministerin konttorissa kaikkiaan 14 viran ja toimen haltijaa.⁷

Valtionhallinnon organisaatiokomitean aloitteesta on hiljattain myös Suomessa ryhdytty suunnittelemaan valtioneuvoston kanslian toiminnan tehostamista, ja ensimmäisenä näkyvänä toimenpiteenä oli sopimuspalkkaisen kansliapäällikön viran perustaminen asetuksella 22. 3. 1963. Pyytäessään eduskunnalta varoja tarkoitukseen hallitus esitti seuraavan lyhyen perustelun: »Työmuotojen ja käsittelyn kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä on tarpeen, että valtioneuvoston kanslian toimintaa tehostetaan. Tämän vuoksi ja jotta pääministeri voisi saada tarvittavaa apua erityisesti oikeudellisissa kysymyksissä, ehdotetaan valtioneuvoston kansliaan perustettavaksi kansliapäällikön sopimuspalkkainen virka (S 18)».⁸ Viran perustamisella pyrittiin saamaan pääministerin käyttöön hallinnon rutiinitehtäviin sitomaton hallintojuristi, jonka tärkeimmäksi tehtäväksi on nähtävästi ajateltu valtioneuvoston esittelyjä koskevia valmistelu- ja järjestelyitä, ministeriöiden toiminnan yhtenäistämistä sekä pääministerin avustamista oikeudellisissa kysymyksissä. Lainopillista neuvonantajaa valtioneuvostossa onkin kaivattu, sillä oikeuskanslerin käyttämisen tähän tarkoitukseen ei ole katsottu hyvin sopivan hänen yleiseen tehtäväänsä laillisuuden vartijana. Kelpoisuusehdoksi virkaan on edellä sanotun mukaisesti asetettu lainopin kandidaatin tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto ja hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin. Virkaan nimitettävältä vaaditaan myös »talouselämän tuntemusta», mutta tätä ilmeisesti toissijaiseksi tarkoitettua kelpoisuusehtoa tuskin ainakaan vielä vastaa mikään tarkasti määrätty tehtäväpiiri. Virkaa suunniteltaessa keskusteltiin tiettävästi siitä, olisiko sen haltijalle mahdollisesti annettava pääministerin sihteerin verrattava asema hallituksen mukana vaihtuvana pääministerin poliittisena avustajana, mutta parempana pidettiin kuitenkin pysyvän virkamiehen asettamista ko. tehtävään. Sikäli kuin hänen asemastaan voi jo nyt esittää joitakin arviointeja, hän näyttää jollakin tavalla

vastaavan Norjan pääministerin viraston lakimies-ekspeditiopäällikköä; hänen todellinen asemansa — tehtävät, vaikutusvalta, suhde pääministeriin ja ministeriöiden virkamiesjohtoon — hahmottuu tietenkin vasta käytännössä.

Jaakko Nousiainen

LÄHDEVIITTEET

¹ Ns. valtioneuvoston rationalisoimiskomitea kiinnitti mietinnössään huomiota pääministerin rooliin valtioneuvostossa. Hänen erikoisasemansa korostamiseen tähtäävät ehdotukset koskivat lähinnä ns. varapääministerijärjestelmää ja pääministerin valtaoikeuksia ministerivaliokuntien kokoonpanoon ja toimintaan nähden. Komiteamietintö (monistettu) 1953 n:o 37, s. 77—81.

² Talousosaston kanslian perustamisesta ks. K. W. Rauhala, Keisarillinen Suomen se-naatti II (Helsinki 1921), s. 456—457, 460.

³ Valtiopäivät 1921, pöytäkirjat I, s. 691.

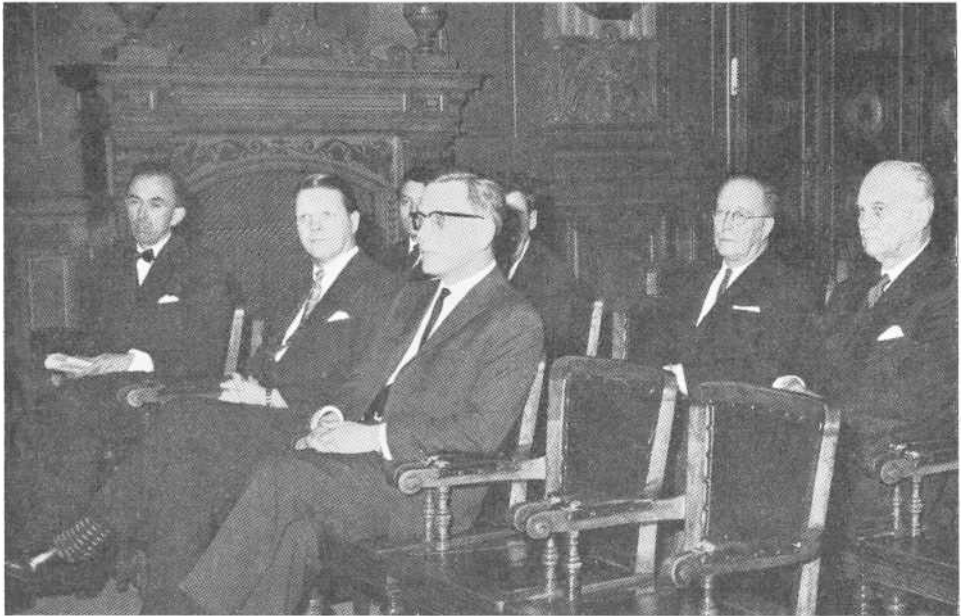
⁴ Asian käsittelystä ks. Valtiopäivät 1921, hall. es. n:o 7 (asiakirjat I), pöytäkirjat I s. 30—32, 681—691, 880—891, II s. 213—214.

⁵ Valtioneuvoston vuoden 1922 ohjesäännössä käännöstoimisto ja kirjaajankonttori mainitaan kanslian alaisina laitoksina, mutta kansliasta v. 1938 annetussa asetuksessa ne luetaan siihen kuuluviksi 'varsinaisen kanslian' rinnalla.

⁶ Lyhyt selostus asian käsittelystä sisältyy teokseen Regeringsarbetet (Statens offentliga utredningar 1958: 14, Stockholm 1958), s. 160—162.

⁷ *Kristian Bloch*, Kongens råd. Regeringsarbeidet i Norge (Gjøvik 1963), s. 45—50.

⁸ Valtiopäivät 1962, hall. es. n:o 79, s. 150.



Kuva Valtiotieteellisen Yhdistyksen kokouksesta marraskuussa. Vasemmalta illan esitelmöitsijä maisteri Tor Almqvist, yhdistyksen johtokunnan jäsenet dosentti K. Killinen ja professori Tuttu Tarkiainen sekä ministerit Rainer von Fiandt ja K. Jutila. Bild från Statsvetenskapliga Föreningens möte i november. Från vänster kvällens föredragshållare magister Tor Almqvist, föreningens styrelsemedlemmar docent K. Killinen och professor Tuttu Tarkiainen samt minister Rainer von Fiandt och K. Jutila.