



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvoston kanslia 200 vuotta

Kansliatoimituskunnasta pääministeriöksi

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja | **11/2011**

Valtioneuvoston kanslia 200 vuotta

Kansliatoimituskunnasta pääministeriöksi

| | | | |
|---|--|---|--------------------------------|
| Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA | | KUVAILULEHTI 30.6.2011 | |
| Tekijät VTT, Dosentti Raimo Savolainen | | Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia | |
| Julkaisun laji Julkaisu | | | |
| Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Valtioneuvoston kanslia 200 vuotta (Statsrådets kansli 200 år) | | | |
| Tiivistelmä Valtioneuvoston kanslia sopi dosentti Raimo Savolaisen kanssa valtioneuvoston kanslian 200-vuotishistoriikin kirjoittamisesta vuonna 2009. Tilaus liittyi kanslian Merkkivuosi 1809-hankkeeseen, jonka pääsihteerinä Savolainen toimi. Tekstiä on myös luettu laajalti kansliassa ennen sen julkaisua. | | | |
| Avainsanat valtioneuvoston kanslia, konselji, kollegio, senaatti | | | |
| Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2011 | | Kieli Fi | Kokonaissivumäärä 92 |
| ISBN (paino) 978-952-5896-72-5 | ISBN (PDF) 978-952-5896-73-2 | ISSN 1799-7828 | |
| Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi | | | |
| Taitto Valtioneuvoston kanslia Anja Järvinen | Luottamuksellisuus Julkinen | Painopaikka Edita Prima, Helsinki 2011 | |

| | | | |
|---|--|--|-----------------------|
| Utgivare STATSRÅDETS KANSLI | | PRESENTATIONSBLAD 30.6.2011 | |
| Författare PD, Docent Raimo Savolainen | | Uppdragsgivare Statsrådets kansli | |
| Typ av publikation Publikation | | | |
| Publikationens namn Statsrådets kansli 200 år | | | |
| Referat <p>År 2009 gav statsrådets kansli docent Raimo Savolainen i uppdrag att skriva en historik över kansliets 200-åriga verksamhet.</p> <p>Beställningen hörde samman med kansliets projekt Märkesåret 1809, som Savolainen var generalsekreterare för. Texten har även blivit läst i stor utsträckning inom kansliet innan den publicerades.</p> | | | |
| Nyckelord statsrådets kansli, konselj, kollegium, senat | | | |
| Seriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2011 | | Språk Fi | Sidantal 92 |
| ISBN (tryck) 978-952-5896-72-5 | ISBN (PDF) 978-952-5896-73-2 | ISSN 1799-7828 | |
| Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi | | | |
| Layout Statsrådets kansli, Anja Järvinen | Sekretessgrad Offentlig | Tryckort Edita Prima, Helsingfors, 2011 | |

Sisällys

| | |
|---|----|
| Tausta | 7 |
| Oman hallinnon keskuksen syntyminen | 8 |
| Kanslia palvelemaan korkeinta päätöksentekoa 1809–1819 | 11 |
| Kanslia uuden hallintokeskuksen ytimeksi Helsingissä 1819–1822 | 17 |
| Kollegion konttorista talousosaston kansliaksi 1822–1892 | 21 |
| Kanslia kotimaisen hallinnon linnakkeena sortovuosina 1899–1917 | 29 |
| Kanslia itsenäistymisen esikuntana 1917..... | 33 |
| Kanslia sisällissodan esivaltauskollisena virkakuntana 1918 | 37 |
| Kanslia välittämässä senaatin perinteiden jatkumoa 1918–1939..... | 43 |
| Kanslia sota-ajan kriisinjohdon keskuksena 1939–1949..... | 48 |
| Kanslia hyvinvointivaltiokauden suunnittelun keskuksena 1950–1980 | 52 |
| Kanslia pääministeriönä ohjausmekanismiksi yli ministeriörajojen..... | 64 |
| Lähteitä | 77 |

Tausta

Suomen valloituksen aikana Ruotsin ja Venäjän välisessä sodassa käytännössä jo pitkälle toteutuneet ratkaisut vahvistettiin seremoniaalisesti 28.3.1809 Porvoon valtiopäivillä, jotka Venäjän keisari Aleksanteri I tuli avaamaan. Keskeisin ja laajakantoisin akti oli hallitsijavakuutuksen ja säätyjen valanteon päivä 29.3.1809. Suomen säädyille valan vannomista helpotti, kun samana päivänä Kustaa IV Aadolf luopui oikeudestaan Ruotsin kruunuun. Jatkuvuus Ruotsin ajalta jäi voimaan, koska Aleksanteri I vahvisti Suomen perustuslaeiksi vuoden 1773 hallitusmuodon ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan. Suomalaisille se merkitsi vuoden 1734 lain jäämistä voimaan.

Sodan aikana Turussa ja Pietarissa valmisteltiin Suomen hallinnon järjestämistä huolella monissa neuvotteluissa. Niiden lopputuloksen mukaisesti Suomen tulevaa autonomista erillisasemaa tuli korostamaan oman ministerivaltiosihteerin nimittäminen keisarin luokse Suomen asioiden hoitajaksi, oman hallinnon perustaminen kotimaisine virkamiehineen sekä maan asioiden hoitaminen oman tulo- ja menoarvion puitteissa. Koska keisari alisti Suomen asioiden ratkaisun välittömästi itselleen, syntyi käytännössäkin itsenäinen Suomen suuriruhtinaskunta, jonka asioihin venäläisillä ministereillä ei ollut toimivaltaa. Tällä tavalla keisarin persoona tuli Suomen erillisaseman takuiksi. Oma hallinto ei jäänyt retoriikan asteelle. Porvoon juhlapuheissa Suomen kohottaminen kansakunnaksi kansakuntien joukkoon sai reaalisen sisällön siinä, että Suomesta alkoi kehittyä itsenäinen finanssivaltio, joka toteutui hallituskonseljin toiminnan käynnistämisen myötä. Sen kanslia muuttui nopeasti välttämättömien asioiden hoitamisesta ylimmän päätöksenteon tukiorganisaatioksi kehittyen käytännössäkin pääministeriöksi.

Oman hallinnon keskuksen syntyminen

Oman ylimmän keskushallinnon luominen Suomeen oli suuri muutos entiseen. Ruotsin vallan aikana Suomi oli Ruotsin valtakunnan syrjäinen osa, eikä se muodostanut itsenäistä hallinnollista kokonaisuutta. Hallintoa johdettiin Tukholmasta, jossa valtakunnan ylin keskushallinto muodostui kuninkaasta ja vaihtelevista konseljeista.

Ruotsin ajalla suomalaisia hallintoviranomaisia toimi viidellä alueella. Suomen sotaväen eri joukko-osastoissa työskenteli upseereita ja sotilasvirkamiehistöä. Oikeushallinto toimi hovioikeuksissa, kihlakunnissa ja nimismieskunnissa. Maaherrojen johtamien läänien alaisessa piirihallinnossa toimivat maanmittarit, rakennusintendentit, vuoritarkastajat, luositarkastajat ja tulli- ja postitirehtöorit. Kirkollishallinnossa kuten tuomiokapituleissa, hiippakuntien seurakunnissa, akademian tiedekunnissa ja maan koulupiireissä oli omat virkamiehensä. Kaupunkien maistraateissa, raastuvan- ja kämnerioikeudessa työskenteli myös virkamiehiä. Yhteensä virkamiehistön määrä oli pysynyt Suomessa 1700-luvulta 1800-luvun alkuun 2 000–2 500 henkilön tasolla.

Venäläisten joukkojen tunkeuduttua Suomeen Ruotsin kuninkaan ja viranomaisien määräykset lakkasivat pätemästä Suomessa. Koska venäläisten julistuksella entiset lait oli kuitenkin luvattu pitää voimassa, ylipäällikkö F. W. von Buxhoevden alkoi johtaa niiden mukaisesti hallintoa kunnes maa oli täydellisesti yhdistetty Venäjän valtakuntaan. Miehistys koski toimivaa Ruotsin aikaista hallintoa, koska Ruotsin armeijan ylipäällikkö oli kehottanut sodan alkaessa virkamiehiä jäämään hoitamaan virkaansa. Ruotsalaissyntyisiä lukuun ottamatta virkamiehet saivat myös jatkaa viroissaan 18.2.1808 annetun julistuksen mukaan. Kun virkamiehet jäivät hoitamaan tehtäviään, joutuminen eroon Ruotsin keskushallinnosta ei vienyt Suomen asioiden hoitoa kaaokseen.

Venäläisten joukkojen ylipäällikön avuksi perustettiin jo Haminassa ennen rajan ylittämistä väliaikainen siviilikanslia, joka valloituksen aikana tuli huolehtimaan samoista tehtävistä kuin viranomaiset Ruotsin ajalla. Joukkojen saavuttua Turkuun kanslia järjestettiin pysyväälle kannalle. Sille kuului esimerkiksi hallitsijan nimessä annettujen julistusten julkaiseminen, määräysten lähettäminen paikallisviranomaisille, veronkantomiesten lähettämien tilien ajoissa saapumisen valvonta, määräysten antaminen virkojen täyttämistä sekä virkojen asettamis- ja valtakirjojen antaminen. Maaherrat koordinoivat toimintaa yhdessä venäläisen siviilikanslian kanssa. Käytännössä lääninhallinto toimi siirtymävaiheen hallintona siihen asti, kunnes Suomen suuriruhtinaskunnan oma keskushallinto saatiin suunniteltua ja käynnistettyä. Venäläisen rauhoittamispolitiikan takia suomalainen hallinto siirtyi Venäjän aikaan ilman suurta katkosta.

Venäläisen ylipäällikön johtama siviilikanslia oli tilapäinen ratkaisu Suomen hallinnon järjestämiseen. Jo sodan aikana Suomen oman ylimmän keskushallinnon järjestämistä varten laadittiin suunnitelmia. Avainroolissa oli ylipäällikkö von Buxhoevedenin neuvonantaja ja venäläisten hyökkäyssuunnitelman arkkitehti G. M. Sprengtporten. Hän oli sodan kuluessa toistuvasti esittänyt ideoita valloitetun alueen hallinnon järjestämisestä Venäjän yhteydessä ja sai lopulta luvan laatia tarkemman selvityksen. Tämän seurauksena Suomen aseman Venäjän yhteydessä tuli määrittämään tosiasiallisesti keisarin 1.12.1808 vahvistama suunnitelma. Sen ytimenä olivat Suomen suuriruhtinaskunnan erillisen olemassaolon peruspilarit: venäläinen kenraalikuvernööri, kotimainen ”hallitus” ja suomalainen ministeri-*valtiosihteeri*. Sprengtportenin ehdotus viimeisteltiin kolmen kenraalin komiteassa, johon kuuluivat Sprengtporten itse sekä sotaministeri A. A. Araktsjev ja von Buxhoevedenin seuraaja ylipäällikkönä, B. von Knorring. Suomen aseman kannalta tärkeä seikka oli, että lopullista suunnitelmaa keisari muutti niin, että asiat tuli esitellä hänelle suoraan. Suomi pääsi yksinvaltiuden suojaan pois venäläisten viranomaisten puuttumiselta.

Keisari hyväksyi periaatteen hallituskomitean perustamisesta niin kuin suunnitelmassa oli esitetty. Se ei toteutunut kuitenkaan Sprengtportenin tarkoittamassa muodossa, koska Suomen lähetyskunnan puheenjohtaja C. E. Mannerheim onnistui kabinettineuvotteluissa Venäjän ulkoministeri Rumjantsovin ja apulaisulkoministeri Saltykovin kanssa romuttamaan Pietarissa suunnitelman säätyjen valitsemasta hallituskomiteasta. Mannerheimin mielestä oli parempi säilyttää vanhat muodot kokonaisuudessaan ja lykätä muutokset toiseen ajankohtaan. Suomen kansa oli kiintynyt vanhoihin tapoihin eikä rakastanut uutuuksia. Hän varoitti venäläisiä puuskareista ja uudistusmaakareista.

Hallituskonseljin ohjesäännön laatimista varten asetettiin Porvoon valtiopäivien alkaessa komitea, jonka puheenjohtajaksi tuli Turun piispa Jacob Tengström ja jäseniksi Mannerheim, hovioikeudenneuvos C. E. Gyldenstolpe, professori G. Gadolin ja R. H. Reh binder, joka oli nimitetty valtiosihteeri Mihail Speranskin apulaiseksi Pietariin Suomen asioihin. Kaikki komitean jäsenet olivat venäläisten ensimmäisiä luottomiehiä Suomessa. Lopulta mukaan saatiin myös Turun Akatemian lainopin professori Matthias Caloni us, joka osallistui komitean työhön sen ulkopuolisena jäsenenä. Komitean jäsenet eivät voineet muutenkaan täysipainoisesti osallistua ehdotuksen laatimiseen, koska he olivat samaan aikaan mukana Porvoon valtiopäivillä. Komitea piti useita rasittavia istuntoja, joissa käytiin hankalia keskusteluita. Tarpeeksi aikaa työhön keskittymiseen jäi lopulta vain Reh binderille. Häntä voidaan pitää komiteatyön varsinaisena tekijänä, mihin ehdotuksen tyylikin viittaisi.

Lopulta esitys jätettiin valtiosihteeri Speranskille, joka muokkasi sen sopivaan muotoon keisarille esittelyä varten. Komitean ruotsinkielisen esityksen käänsi ranskan kielelle ilmeisesti Reh binder. Tämän käännöksen pohjalta Speranski laa-

ti ehdotuksesta ranskankielisen suunnitelman, jonka Reh binder käänsi ruotsiksi. Prosessi selkeytti ja terävöitti ohjesääntöä, mutta paikoin se muuttui yleisluontoisemmaksi ja tulkinnanvaraisemmaksi. Se antoi liikkumavaraa Suomen suuriruhtinaskunnan hallinnon järjestämisessä. Valtiopäiville jätettävän ehdotuksen ehtivät kirjoittaa puhtaaksi yöllä Porvoossa Turun hovioikeuden ylimääräiset notaarit, jotka olivat F. R. de la Chapelle ja P. J. Törnqvist. Heidät oli poimittu heti erityistehäviin. de la Chapelle toimi valtiopäivillä aatelissäädyn kanslistina. Törnqvist oli toiminut ensin vuoden 1809 alusta Pietarissa Suomen asiain komissiossa ja sen jälkeen valtiopäivillä talonpoikaissäädyn kanslistina.

Ohjenuorana Suomen suuriruhtinaskunnan hallinnon järjestämisessä oli vanhan muodon säilyttäminen Ruotsin aikaisen lainsäädännön perustalta. Kenraalikuvernööri G. M. Sprengtporten korosti alusta asti, miten viisaasti tehtiin, kun vahvistettiin voimassa olevat lait, jotka olivat saavuttaneet niin suuren "täydellisuuden kuin inhimillisesti katsoen oli mahdollista". Hänen mielestään voimassa olevien lakien tilalle ei olisi voitu asettaa parempia. Keskeisin Ruotsin ajalta säilynyt periaate oli kollegisuus, minkä puolestapuhujia ei puuttunut. Hallituskonseljin ohjesääntökomitean työskentelyn aikana erityisesti professori Matthias Calonius piti tärkeänä Suomen hallinnon järjestämistä kollegisen periaatteen mukaisesti, jonka mukaan Ruotsin hallinto oli toiminut jo 200 vuotta. Tällä tavalla oikeuden ammattilaiset nousivat uuden hallinnon virkamiehiksi.

Keisari allekirjoitti hallituskonseljin ohjesäännön Pietarhovissa 18.8.1809. Suomi sai oman ylemmän keskushallinnon. Kaikki tehtävät keskitettiin konseljin kahdelle osastolle ja niiden yhteisistunnolle, plenumille. Talousosastolle kuului yleinen hallinto. Oikeusosasto toimi korkeimpana oikeusasteena. Istunnoissa asiankäsitely tapahtui Ruotsin ajan perintönä kollegisesti; vanha oikeudenkäymiskaari jäi sellaisenaan voimaan. Kun Ruotsissa sitä vastoin vuoden 1809 hallitusmuoto vei toiseen suuntaan, Suomesta tuli Ruotsin ajan hallinnon ulkomuseo kaikessa toimivuudessaan.

Hallituskonseljin ohjesäännön antamisen yhteydessä 1809 perustettiin konseljin alaisuuteen asioiden valmistelua varten viisi toimituskuntaa. Kansliatoimituskunnalle kuuluivat yleinen järjestys ja yleisen hallinnon virkoihin ja toimiin liittyvät kysymykset. Finanssitoimituskunta hoiti kruunun omaisuutta ja hallintoa sekä maan elinkeinoja. Sotilastoimituskunta huolehti maan sotilashallinnosta, kamaritoimituskunta piti huolen kruunun yleisten tulojen verotuksesta ja kirjanpidosta, julkisten tilien tarkastuksesta ja henkikirja- ja väkilukuluettelon ylläpidosta. Kirkollistoimituskunta käsitteli kirkkoa ja koululaitosta sekä niiden eläkerahastoja koskevia asioita. Myöhemmin perustettiin 1860 maanviljelys- ja yleisten töiden toimituskunta, 1869 siviilitoimituskunta, 1888 kauppa- ja teollisuustoimituskunta sekä 1892 oikeustoimituskunta ja kulkulaitostoimituskunta.

Kanslia palvelemaan korkeinta päätöksentekoa 1809–1819

Hallituskonseljin puheenjohtajana toimi kenraalikuvernööri, keisarin henkilökohtainen edustaja Suomessa. Konseljin jäseniä oli enintään 14, joiden tuli olla syntyperäisiä suomalaisia. Puolet valittiin aatelittomista säädyistä ja puolet aatelisista. Jäsenet nauttivat erityistä palkkaa samalla, kun he säilyttivät entiset virkansa, arvonsa ja palkkansa. Valtaluvassa heidät asetettiin tehtävään kolmivuotiskaudelle. Porvoon valtiopäivien säädyt tekivät ehdotuksen 19.7.1809 konseljin ensimmäisistä jäsenistä. Monimutkaisen äänestystuloksen tulkinnan jälkeen kenraalikuvernööri Michail Barclay de Tollyn haaste oli esitellä keisarille 14 nimen ehdotus 19 nimestä. Siksi hän sisällytti lopulliseen ehdotukseen myös prokuraattorin ja neljän esittelijäsihteerin virat, jolloin kaikki saivat nimityksen korkeaan virkaan. Keisari hyväksyi ehdotuksen 18.8.1809.

Taloussoston ensimmäiset jäsenet olivat maaherra R. W. de Geer, maaherra K. von Troil, majuri C. E. Mannerheim, lääninkamreeri E. E. Tulindberg, lääninkamreeri H. C. Nordensvan, toimitussihteerit C. F. Rotkirch ja superkargööri P. J. Bladh. Oikeusosaston ensimmäiset jäsenet olivat hovioikeuden presidentti Adolf Tandefelt, laamanni A. F. von Willebrand, hovioikeudenneuvos Carl Carp, hovioikeudenneuvos H. H. Wallerian, hovioikeudenneuvos C. E. Gyldenstolpe, laamanni F. W. Krogius ja kihlakunnantuomari Henrik Ervast. Prokuraattoriksi eli oikeuskanslerin tehtävään nimitettiin Mathias Calonius. Kokoonpano edusti hyvin suomalaista virkamieseliittiä, vaikka aikalaiset arvostelivat sitä ankarasti. Jyrkin suhtautuminen oli Kustaa III:n suosikeilla, kustaviaaneilla, jotka nyt olivat kohonneet Pietarissa keisarin neuvonantajiksi. G. M. Armfelt valitti J. Fr. Aminoffille, että konselji oli hirvittävästi kokoonpantu eikä siinä ollut Mannerheimia lukuun ottamatta muita hyödyllisiä jäseniä. Samaa mieltä oli de la Chapelle, jonka mielestä taloussoston jäsenistä vain Mannerheimilla oli nerokkuutta.

Konseljin toiminnan käynnistäminen ja ensimmäisen istunnon käytännön järjestelyt hoitivat senaatin valtaluvassa 18.8.1809 tehtäviinsä määrätyt virkamiehet. Kanslian ensimmäisestä virkamiehestä Turun hovioikeuden asessori ja aatelissäädyn sihteerit Porvoossa Axel Gustav Mellinistä tuli kaikkien toimituskuntien esittelijäsihteerit eli yleinen esittelijäsihteerit. Hämeen-Uudenmaan rakuunarykmentin auditööri Carl Johan Idmanista tuli kansliatoimituskunnan esittelijäsihteerit. Kymin laamannikunnan tuomari, sittemmin venäläisten joukkojen hallitussihteerit Anders Fabian Orraeus valittiin oikeusosaston esittelijäsihteeriksi. Turun akatemian lainopin professori ja Tukholman korkeimman oikeuden jäsen vuosina 1793–1800 Mathias Calonius määrättiin prokuraattoriksi eli ajan oikeuskansleriksi. Kenraalikuvernööri oli halunnut prokuraattorista avukseen luotettavan ja arvoval-

taisen lakimiehen, jonka muodollinen virka-asema oli järjestettävä viran tosiasiallisen merkityksen mukaisesti.

Kokeneilla juristeilla oli aikaa kuusi viikkoa konseljin työskentelyn käynnistämiseen. Erilaisissa tuomioistuimissa kokemuksensa hankkineille virkamiehille oli helppompaa määritellä menettelytavat kuin esimerkiksi ratkaista tilakysymykset. Ruotsin ajan käytännöissä pysyminen oli lähtökohtana virkavalojen, istumajärjestyksen, jäävyksien ja muiden oleellisten asioiden selvittämiseksi, koska prosessit olivat tuttuja oikeushallinnosta. Ylimmässä päätöksenteossa rutiinit noudattivat vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaarta ja muita oikeusprosesseja, joihin juristikoulutuksen saaneilla oli muodollinen pätevyys ja pitkä kokemus. Kysymys oikeastaan oli uuden kollegion toiminnan alkamisesta, joka tuli toimimaan korkeimpana asteena toisaalta siviili- ja toisaalta oikeusasioille. Uusi alkua tarvitsi juhlallisen aloituksen, vaikka toiminta muuten noudatti vanhaa jatkuvuutta.

Hallituskonseljin avajaisjuhlallisuudet pidettiin Turussa 2.10.1809. Aamupäivän avajaisjumalanpalvelusta varten konseljin jäsenet ja virkamiehet kokoontuivat klo 10.45 kenraalikuvernööri M. Barclay de Tollyn asunnolle Brinkkalan taloon vanhalle suurtorille. Kulkueena marssittiin sotilaskujaa myöten Raastuvankatua ja Isoa Kirkkokatua pitkin. Rykmentin ja seminaarin pastori Alexander Lauraeus saarnasi Psalmista 45:5. Tekstissä kehoitettiin kiiruhtamaan totuuden puolesta ja pitämään viheliäiset oikealla tiellä; muistutettiin oikeamielisen tuomarin velvollisuudesta edistää ja puolustaa totuutta ja oikeudenmukaisuutta veljien keskuudessa. Jumalanpalveluksen jälkeen kokoonnuttiin avajaisistuntoon Aurajoen rannalle nahkurimestari Christian Richterin talon III kerrokseen, joka oli sisustettu valtaistuinsaliksi. Ensimmäiset jäsenet ottivat paikkansa neuvospöydän ääressä virkaikäjärjestyksessä. Kenraalikuvernööri piti avajaispuheen keisarin Porvoosta tuodun valtaistuimen edessä. Tämän jälkeen luettiin konseljin ohjesääntö ja jäsenten asettamiskirjeet. Ensimmäisessä istunnossa virkavalan vannoi vain 10 jäsentä. Bladh ei ottanut virkaa vastaan ollenkaan, Rotkirch astui virkaansa viikkoa myöhemmin 9.10. ja De Geer ja Ervast 14.11.1809. Kenraalikuvernööri antoi käskyn aloittaa työt seuraavana päivänä.

Hallituskonseljin ensimmäisessä plenumin työistunnossa 3.10. esittelijäsihteerit vannoi virkavalan. Ensimmäinen päätös koski yleisölle annettavaa julistusta, jonka konselji päätti antaa kenraalikuvernöörin ehdotuksesta kokoontumisensa johdosta. Julistuksessa konselji esiintyi ensimmäisen kerran "Hänen Maj:tinna Keisarin korkeassa nimessä". Julistuksessa konselji eli "Me Alexander I:nen" käski "kaikkia asianomaisia noudattamaan mitä Tämä Konselji Meidän Korkeassa Nimessämme käskii ja määrää". Julistuksessa konselji esitti ohjesääntönsä johdannon hengessä tulevia suuntalinjoja. Sen tarkoituksena "oli säilyttää perusteiden yhdenmukaisuus ja antaa laeille voimaa, elinkeinoille eloa ja valistukselle kas-

vuvoimaa”. Ensimmäisessä istunnossa vahvistettiin myös konseljin ohjesäännön ruotsinkielinen käännös ja tehtiin päätös sen suomentamisesta.

Esittelijäsihteerien lisäksi muut ylemmät virkamiehet nimitettiin 31.10. istunnossa. Konseljin talousosaston kamreereiksi nimitettiin Uudenkaarlepyyn tullinhoitaja ja Carl Fredrik Tengström finanssitoimituskuntaan, Hollolan alisen kihlakunnan virasta eronnut kruununvouti Gustaf Georg Nordensvan kamaritoimituskuntaan ja Turun ja Porin läänin vaillingin vuoksi erotettu räntmestari Michael Wacklin sotilastoimituskuntaan. Konseljin oikeusosaston protokollasihteereiksi nimitettiin talonpoikassäädyn varasihteeri, asessori Henrik Johan Wasenius ja Maskun kihlakunnan kruununvouti, nimituomari Olof Amnorin. Konseljin talousosaston protokollasihteereiksi nimitettiin Savo-Karjalan lääninsihteeri Erik Wallenius ja Turun hovioikeiden auskultantti Johan Walheim. Konseljin revisionikomisaariksi nimitettiin maatullien tarkastaja Gerhard Dahlbeck.

Alemmat virkamiehet nimitettiin talousosastoon 15.11. Kansliatoimituskunnan kanslisteiksi nimitettiin Adolf Wilhelm Ahlstubbe ja Venäjän oikeuskollegion kuvernementinregistraattori Adolf Johan Wasenius. Kopisteiksi nimitettiin Turun hovioikeuden auskultantit Jacob Lund ja Carl August Ramsay. Kalajoen kirkkoherran poika, ylioppilas Jacob Simelius nimitettiin 7.4.1810 senaatin kielenkääntäjäksi suomen kieltä varten.

Konseljin työskentely sai säännöllisen työskentelyrytmin, kun plenum päätti 6.11. istuntopäivistä. Talousosasto kokoontui maanantaisin, keskiviikkoisin ja perjantaisin klo 11–13 Richterin talossa Multavieru 2:ssa. Oikeusosasto kokoontui maanantaista perjantaihin klo 11–13 Rothstenin talossa Linnakadulla. Osastojen yhteisistunto, plenum kokoontui kenraalikuvernöörin harkinnan mukaan.

Hallituskonseljin kirjeenvaihdossa noudatettavat asiakirjakaavat hyväksyttiin 21.11.1809. Siinäkin pitäydettiin Ruotsin aikaisissa muodoissa, koska kuninkaan tilalle otettiin käyttöön keisarin oma korkea nimi ja titulaari. Vuoden 1810 alussa oli annettu määräys, että jäsenet istuivat nimitysjärjestyksen mukaan. Vasta lokakuun 1812 jälkeen istumajärjestys määräytyi virka-arvon mukaan. Erityisen rankijärjestyksen keisari vahvisti 9.6.1826.

Konseljin ohjesäännön mukaisesti ja vähitellen käytännön syistäkin konseljin jäsenten työtä ja korkeinta päätöksentekoa palvelemaan organisoitiin alusta asti monia välttämättömiä tehtäviä. Suurin osa niistä kuului suoraan kansliatoimituskunnalle tai sen alaisuuteen perustettaville yksiköille.

Kansliatoimituskunta huolehti alusta asti konseljin istuntojen järjestämisestä ja päätösvarmuuden toteutumisesta. Sen lisäksi se huolehti viran hakijoista ilmoittamisesta, keisarin ja senaatin päätösten kirjaamisesta, osastoille tulevien kirjeiden

ja asiakirjojen avaamisesta ja rekisteröimisestä, jakamisesta toimituskunnille ja päätöksien ulosantamisesta. Kansliatoimituskunnassa oli alusta asti registraattori eli kirjaaja sekä kirje- että anomusasioita varten. Registraattorit pitivät talousosaston yleisiä diaareja ja vastaanottivat talousosastolle saapuneet kirjeet ja anomukset ja jakoivat edelleen toimituskunnille. Registraattorinkonttorin tehtävänä oli vastaanottaa kaikki senaatin talousosastolle saapuvat kirjeet, jotka suurimmaksi osaksi diariotiitiin. Tämän lisäksi registraattorinkonttorin oli avattava saapuva posti, jaettava se toimituskunnille, toimitettava päätökset asianosaisille sekä lähetettävä kirjeet. Kaksi viimeksi mainittua tehtävää siirrettiin vuonna 1860 toimituskunnille. Vuoden 1869 registraattorinkonttori veloitettiin lisäksi luovuttamaan senaatin aktit arkistoon sekä laatimaan hakemistot talousosaston ja plenumin pöytäkirjoihin. Vuodesta 1892 lähtien registraattorinkonttorista tehtiin Senaatin talousosaston kanslian alainen virasto. Senaatin muuttuessa Valtioneuvostoksi 27.11.1918 muutettiin registraattorinkonttori Valtioneuvoston kanslian alaiseksi.

Konseljin ratkaisujen ja muiden virallisten asioiden kuuluttamisesta oli huolehdittava alusta asti. Sitä varten talousosasto päätti 4.12.1809 kansliatoimituskunnan päällikön Mannerheimin aloitteesta perustaa virallisen lehden nimellä Åbo Tidning. Mannerheimille julkinen sana merkitsi kanavaa ylhäältä alas, jonka avulla kansalle jaettiin virkakunnan tarpeelliseksi katsomia asioita ja asenteita. Samalla virkakunta suojattiin tiukasti ulkopuoliselta kritiikiltä. Mannerheimin mielestä hyvän esivallan tuli toimia kansan parhaaksi, mutta kansan neuvoja se ei kaivannut, koska esivalta tiesi, mikä oli kansan paras.

Suuriruhtinaskunnan ensimmäinen virallinen lehti aloitti toimintansa vuoden 1810 alussa Åbo Allmänna Tidning -nimisenä. Lehden esikuvia olivat Ruotsin viralliset lehdet, Stockholms Post-Tidning ja Inrikes Tidning. Toimittajana vuosina 1801–1814 ja 1828–1836 oli kaunopuheisuuden professori Johan Fredrik Wallenius, joka oli myös hallinnollisesti kyvykäs. Hänen lisäksi toimittajia olivat professorit Fredrik M. Franzén ja W. Radloff, jotka Mannerheimin pyynnöstä olivat laatineet perustamissuunnitelman. Virallisten kuulutusten lisäksi Suomen virallisessa lehdessä julkaistiin ulkomaan uutisia, tietoja Venäjällä tehdyistä Suomea koskevista virkanimityksistä ja yksityisiä ilmoituksia. Vuonna 1819 perustettiin Finlands Allmänna Tidning. Vuodesta 1826 lehdessä alettiin julkaista senaatin työluetteloita ja vuodesta 1828 yleisiä asetuksia ja maaherrojen kertomuksia. Vuoden 1849 asetuksen mukaan lehden toimittaminen, painatus ja sensuroiminen siirrettiin senaatilta kenraalikuvernöörinkanslialle, johon perustettiin tarkoitusta varten erillinen sanomalehtiosasto. Vuonna 1865 virallinen lehti alkoi ilmestyä suomenkielisenä.

Kansan suomenkielisen enemmistön vuoksi keisarin vahvistamat asetukset ja hallituskonseljin, vuodesta 1816 senaatin, julistukset julkaistiin ruotsin lisäksi tarvittaessa myös suomeksi kuten Ruotsin ajallakin. Lähinnä säädösten suomentamiseksi perustettiin hallituskonseljiin 1810 suomenkielen kääntäjän virka. Aluksi säädök-

set julkaistiin erillisinä vihkoina, jotka eivät muodostaneet omaa julkaisusarjaansa, mutta niitä julkaistiin myöhemmin koottuina ruotsinkielisessä julkaisusarjassa "Samling af Placater, Förordningar, Manifester och Påbud, Samt andre Allmänna Handlingar" (1821–1862). Vuonna 1860 perustettiin "Suomen asetuskokoelma", joka alusta alkaen ilmestyi sekä ruotsiksi että suomeksi. Asetuskokoelma on sen jälkeen ilmestynyt katkeamattomana sarjana käytännöllisesti katsoen muuttumattomana. Niin sanottujen routavuosien aikana 1903–1905 asetuskokoelmaa julkaistiin kolmikielisenä, jolloin jokainen vihko käsitti kunkin säädöksen venäjän-, suomen- ja ruotsinkielisen version. Asetuskokoelmassa julkaistiin myös lait sen jälkeen, kun säädys oli ryhdytty kutsumaan koolle ja lainsäädäntötyö käynnistynyt vuodesta 1863.

Viranomaisten toimintaa koskeva arkistoaineksen siirtäminen Ruotsista Suomeen takasi hallinnollisen ja oikeudellisen jatkuvuuden Suomessa. Haminan rauhasopimuksen 12. artiklan mukaan Ruotsi veloitettiin luovuttamaan Venäjän keisarille kaikki arkistot, jotka liittyivät keisarikunnalle luovutettuihin alueisiin. Asiakirjojen luovuttamisen tarkoituksena oli saada Ruotsin viranomaisilta se aineisto, jota suuriruhtinaskunnan viranomaiset tarvitsivat turvatessaan Suomen asukkaiden oikeuksia ja etuja. Hallituskonselji määräsi luovutusta hoitamaan erityisen toimikunnan, jonka puheenjohtajaksi tuli Turun entinen pormestari Claes Sacklén ja hänen avukseen neljä virkamiestä. Ruotsi suhtautui ensin vaatimukseen ylimalkaisesti, mutta loppujen lopuksi kolmen vuoden aikana aineistoa kertyi 88 pakkilaatikollista eli runsaat 200 hyllymetriä asiakirjoja.

Suomen oma keskusarkisto syntyi kanslian toiminnan myötä, kun dokumenttinhallinto keskitettiin konseljin yhteyteen viranomaisten palvelemiseksi ja kansalaisten oikeusturvan takaamiseksi. Konseljin omien asiakirjojen käsittely ja hoitaminen kuului kansliatoimituskunnalle, jonka päällikön Mannerheimin tehtävänä oli arkistohuoneiden hankkiminen Ruotsista tuoduille asiakirjoille. Huoneisto löytyi uuden akatemiatalon alakerroksesta, joista toinen oli 24 ja toinen 18 neliökynnärän kokoinen. Arkiston päällikkönä toimi yleinen esittelijäsihteeri A. G. Mellin. Hän hoiti arkiston inventoinnin luovutusluetteloiden pohjalta. Vuonna 1817 senaattiin asetettiin arkistonhoitaja, jonka tehtäviin kuului asiakirjojen järjestäminen, inventoiminen ja lainaustoiminnan hoitaminen. Arkistonhoitajat olivat senaatin alempia, juristin tutkinnon suorittaneita virkamiehiä. Senaatin arkiston järjestely seurasi soveltuvin osin Ruotsin valtionarkiston järjestelyperiaatteita.

Oman hallinnon erityisyys korostui, kun konseljin jäsenille ja virkamiehille määrättiin oma univormu. Esimerkiksi vahtimestareiden univormusta annettiin asetus 7.2.1818, jonka mukaan asuun kuului tummanvihreä pystykauluksella ja kiiltävillä napeilla varustettu takki. Oman arvonsa tuntien vahtimestarikunta päätti anoa 27.5.1816 palkanlisää. He lähettivät keisarille anomuskirjeen, jossa "he toivoivat keisarin tuottavan heidän köyhille perheilleen tarvitsemaa lohdutusta, jota Teidän

Keisarillisen Majesteettinne hyvät teot antavat meille iloisen syyn otaksua saavamme". Senaatin esityksestä palkkaa korotettiin 133 ruplasta 150 ruplaan huomioon ottaen lisätienestien mahdollisuus.

Kanslia uuden hallintokeskuksen ytimeksi Helsingissä 1819–1822

Venäläisten silmissä Turun asema pääkaupunkina ei ollut alun perin lopullinen ratkaisu. Kirjeessä, jossa hallituskonselji oli määrätty Turkuun, oli sivulause: ”niin kauan kuin ei toisin määrätä”. Helsinki ei mitenkään ollut itsestäänselvyys, koska Turun vahvimpana kilpailijana nähtiin yleisesti Porvoo. Helsingin käytännössä kaikki Ruotsin aikaiset hallinnolliset rakennukset tuhonnut tulipalo 17.10.1808 vaikutti siihen, että pääkaupungin siirtämistä alettiin suunnitella Turusta Helsinkiin. Aloitteen teki Uudenmaan ja Hämeen läänin maaherra G. F. Stjernvall. Hänen mielestään Helsinki voitaisiin rakentaa uudelleen aivan uusien mittojen ja vaatimusten mukaiseksi. Stjernvall lähetti lokakuussa 1810 suunnitelman valtiosihteeri Mihail Speranskille. Kun Stjernvall oli esitellyt Suomen asiain komitean puheenjohtajalle G. M. Armfeltille paikan päällä Helsingin edellytyksiä uudeksi pääkaupungiksi, Stjernvall onnistui Armfeltin avulla vahvistamaan suunnitelmansa lopullisesti. Aleksanteri I hyväksyi Armfeltin esittämän idean erään päivälliskeskustelun yhteydessä Pietarissa.

Keisarin korkean valtuutuksen saanut asemakaava-arkkitehti J. A. Ehrenström johti melko itsevaltaisilla otteilla rakennustöitä. Hänen lähtökohtanaan oli, että asemakaava oli keisarin hyväksymä ja sitä vastaan asettuva nousi keisarin määräystä vastaan. Yleishyödyllistä hanketta toteutettaessa yksityisiä etuja ei voinut liiallisuuksiin painottaa. Lopputuloksena uuden asemakaavan tunnuspiirteenä olivat suorat, pitkät ja leveät kadut sekä säännöllisen muotoiset korttelit. Puistokadut ja kivitalot tekivät monta kertaa palaneen kaupungin entistä paloturvallisemmaksi. Kaupungintorin laidoilta purettiin kirkko, raatihuone ja päävartio. Vieläpä hautausmaakin tasoitettiin uuden monumentaalisen keskusaukion, tulevan Senaatintorin tieltä.

Vuonna 1816 saatiin uudelleenrakentamisesta vastaamaan preussilainen arkkitehti Carl Ludvig Engel. Hän suunnitteli Helsinkiin yhteensä 30 julkista rakennusta kuten kirkkoja, kasarmeja, sairaaloita, yliopiston, observatorion, teatterin, kylpylän ja ravintoloita. Lisäksi hänen valvonnassaan rakennettiin yli 600 asuinrakennusta Helsinkiin. Aikalaisten mielestä Engelin piirtämässä ”senaatinlinnassa, yliopistossa, kolmessa kasarmissa ja suunnattomassa sairaalassa ilmeni keisarin tahto. Sen rinnalla kuninkaan tahto, joka oli rakentanut Vaasan ihailun hovioikeuden ja Turun ylistetyn yliopiston, aleni melkein porvarilliseksi.” Pietarin tyyli painoi leimansa Senaatintaloon, jonka edessä muualta tulleet ohikulkijat ihmettelivät, että siellä varmaan asui keisari. Korinttilainen pylväsjärjestelmä viittaa keisariajan Rooman arkkitehtuuriin. Se oli yhtäältä maskuliinisten pyhimysten järjestelmä ja toisaalta vallan ja hallinnon järjestelmä. Nämä seikat korostivat, että rakennus oli suuriruhtinaskunnan tärkeimmän hallintoelimen, senaatin, toimitalo. Ministereille ja valtioneuvoston

työntekijöille työympäristönä tämä kiveen rakennettu historia on läsnä historiallisena dokumenttina ja todistuksena menneisyydestä.

Senaatti ja muut keskusvirastot paitsi Päättäjienjohtokunta, Päämaanmittauskonttori ja Yleisten rakennusten intendenttinvirasto muuttivat vuonna 1812 pääkaupungiksi julistettuun Helsinkiin syyskesällä 1819, vaikka Senaatinlinna ei ollut vielä aivan valmis. Senaatintorin puoleinen seinärunko valmistui vuoden 1819 aikana. Rakennustelineet poistettiin elokuussa 1820, kun Preussin prinssi Karl vieraili Helsingissä. Sisälle taloon ei voinut muuttaa, koska talo kuivui hitaasti riittämättömän lämmityksen vuoksi. Väliaikaista toimintaa varten vuokrattiin 66 huoneistoa yksityistaloista. Talousosasto piti istuntoja raatimies Etholénin talossa ja oikeusosasto kauppias Uschakovin talossa, jotka sijaitsivat Esplanadien ja Unioninkadun kulmassa.

Vasta syksyllä 1822 senaatti aloitti toimintansa uudessa rakennuksessaan. Vihkiäisjuhlallisuuudet alkoivat 27.9.1822 aamulla kokoontumisella Aleksanterinkadulla kenraalikuvernöörin talon eteen, josta siirryttiin torille juhlakulkueessa. Aluetta ympäröi kaksinkertainen rivi sotilaita. Avoimen taivaan alla pidettiin venäläinen jumalanpalvelus, jonka jälkeen oli vahtiparaati. Ulrika Eleonoran kirkossa pidettiin luterilainen jumalanpalvelus. Molempien messujen aikana ammuttiin 101 kanuunan laukausta. Uudessa talossa kenraalikuvernööri Steinheil piti ranskaksi puheen niistä tunteista, jotka tämä ”oikeuden palatsin” vihkiminen synnytti. Tässä hengessä hän kehotti innokkaasti täyttämään velvollisuudet. Illalla rakennus oli juhlavalaistu. Engel muisteli tilaisuutta viitaten Porvoon piispan sanoihin: ”Jumala antakoon, että paljon hyvää saadaan aikaan siinä tälle maalle.”

Rakennuksen sisustus toteutettiin senaatintalon arvon mukaisesti. Pietarista tilattiin valtaistuinsaliin punaisella purppurasametilla päällystetty ja kullalla kirjailtu nojatuoli puheenjohtajaa ja pienemmät tuolit jäseniä varten. Senaatinlinnan katolle tilattiin ilmajokiselta Jaakko Juhonpoika Könniltä kello, joka otettiin käyttöön 1.10.1822. Plenumin istuntosalin kuoriin sijoitettiin keisarin valtaistuin, joka oli tehnyt pitkän kierroksen. Pietarista Porvoon valtiopäiville ensin kuljetettu valtaistuin oli siirretty Turkuun hallituskonseljin istuntosaliin ja sieltä Helsinkiin senaatintalon valtaistuinsaliin. Valtaistuin on tehty keisarinna Anna Ivanovnan vuonna 1731 Lontoosta hopeaseppä Nicholas Clausenilta tilaaman ns. hopeisen valtaistuimen mukaan, josta keisari Paavali I hankitutti vuonna 1797 kuusi kopiota. Istuimet valmisti alkupeleistä esikuvaa mukailleen Christian Meyer. Kopiot sijoitettiin keisarillisiin palatseihin eri puolille Venäjää.

Syksyllä 1824 Senaatinlinnan eteläiseen siipeen Aleksanterinkadun puolelle muuttivat Suomen Pankki, Sotakomissariaatti, Postijohtokunta ja Helsingin postikonttori, Päättäjienjohtokunta, Päämaanmittauskonttori, Yleisten rakennusten intendentinkonttori, Koskenperkausjohtokunta ja Vuori-intendentinkonttori. Kun Hämeen ja

Uudenmaan lääninhallitus muutti 1827 Helsinkiin, se sijoitettiin Senaatinlinnassa Päätullijohtokunnan ja Yleisen revisionioikeuden huoneisiin, joita ne eivät tarvitse. Samalla myös Uudenmaan läänin maanmittauskonttori sai tilat talosta. Myös Turun palon jälkeen Helsinkiin siirretyn yliopiston toimintoja sijoitettiin taloon 1827 kunnes sen oma rakennus ehti valmistua.

Uusien tilojen käyttöönoton juhlallisuutta korosti, että kolme kuukautta aikaisemmin senaatin osastoille nimitettiin 15.6.1822 valtuutuksen yhteydessä ensimmäiset varapuheenjohtajat. Talousosaston varapuheenjohtajan Mannerheimin ja oikeusosaston varapuheenjohtajan Gyldenstolpen valinta korostivat tehtävän määräaikaista ja henkilökohtaista. Se teki senaatista enemmän hallituksen kuin oikeusistuimen, kun vanhimpiä jäseniä ei määrätty toistaiseksi. Kummankin varapuheenjohtajan tehtävänä oli valvoa osaston virka- ja palvelusmiesten viranhoitoa, asioiden esittelyä, pöytäkirjaamista, diariointia ja toimituskirjojen laatimista. Kirjaajat ja ekspeiditöorit asetettiin varapuheenjohtajien lähimpään valvontaan. Asettuessaan uusiin tiloihinsa kanslia oli saanut johtoonsa ensimmäisen pääministerin.

Helsinkiin siirtymisen seurauksena senaatin arkisto alkoi nopeasti kehittyä valtiolliseksi, vaikka alku oli haastava. Senaatin muuton yhteydessä "Suomen yleinen arkisto" siirrettiin maaliskuussa 1819 Helsinkiin. Matka kesti räntäsateessa neljä päivää. Kostuneet kuljetuslaatikot sijoitettiin Unioninkadun ja Etelä-Esplanadin kulmassa sijainneeseen, raatimies Etholénin kivitalon kolmeen huoneeseen. Osa arkistolaatikoista piti sijoittaa liiteriin. Kun senaatintalo lopullisesti valmistui, uudempi aineisto sijoitettiin viiteen maakerroksen länsisiiven huoneeseen Hallituskadun ja Senaatintorin kulmassa. Ruotsin aikaiset asiakirjat sijoitettiin linnan ullakolle, jossa asiakirjoja hävisi ajan myötä eri tahojen käydessä penkomassa itselleen kiinnostavia asiakirjoja. Vasta varapuheenjohtaja L. G. von Haartman sai loppumaan vanhojen asiakirjojen hävittämisen.

Senaatin lisääntyneiden painotöiden johdosta Helsingin ensimmäinen kirjapaino aloitti syksyllä 1819 kuulutusten, määräysten jne. painamisen. Perustaja Jacob Simelius oli senaatin virkamies, suomen kielen kääntäjä. Pohjanmaalta koulutielle lähtenyt ja valtion virkaan Turussa päätyneenä 34-vuotias Simelius oli kaikkea muuta kuin kirjapainoalan ammattilainen. Privilegio tulikin vasta äänestyspäätöksellä 3–2. Vähemmistö olisi valinnut Suomen tunnetuimman kirjanpainajan J. C. Frenckellin, jolta tieto-taito käytännössä hankittiinkin. Simelius houkutteli Turusta mukaansa Frenckelliltä oppinsa hankkineet kirjaltajat Blomroosin ja Palmin. Teksti ladottiin metallikirjakeista, kehilö värjättiin koirannahkaisilla tateilla ja puristettiin paperia vasten tukevalla puristimella. Simelius sai hoitaa painotyöt ilman kilpailijoita vajaan 10 vuotta. Sen jälkeen kahden uuden painon syntymisen myötä alkoi töiden hankinta- ja hintakilpailu.

Senaatin talo valtasi nopeasti koko korttelin jokaiseen ilmansuuntaan siipi kerrallaan. Eteläsiipi valmistui Aleksanterinkadulla 1824. Ritarikadulle valmistui vuonna 1828 itäinen kaksikerroksinen siipi, joka oli ensin Turusta muuttaneen yliopiston käytössä ja sittemmin senaatin arkiston tiloina. Siiven merkittävin huone oli suuri kirjastosali, johon mahtui 30 000 nidettä. Joonialaisin pylväin ympäröity sali toimi yliopiston juhlasalina. Sen lisäksi huoneita oli lukusalia varten, kirjastonhoitajaa, revisio-oikeutta, senaatin taloudenhoitajaa ja muutamaa vahtimestaria varten. Lisäksi oli pakaritupa, ruiskuhuone ja halkoliiteri. Vuosina 1916–1917 siipi purettiin pohjoisen pohjakerrosta lukuun ottamatta ja tilalle rakennettiin nelikerroksinen siipi, johon tuli juhlava sisäänkäynti.

Vuonna 1853 valmistui Hallituskadun puolelle ensimmäinen matala pohjoissiiven rakennus, johon sijoitettiin vahtimestareiden asuntoja, käymälätiloja ja halkovarastoja. Vuonna 1897 se purettiin ja rakennettiin kokonaan uudelleen 1900. Samassa yhteydessä louhittiin Kellovuori pengerryksineen pois ja pihan poikki nousi kolmi-kerroksinen kirjapainorakennus. Ylemmän kerroksen päätilana oli avara työsal, jossa valurautapylväät kannattivat välipohjan rautapalkkeja. Keskuslämmitys, ilmastointihormit, vesijohto, sähkövalo ja sähköhissi olivat rakennuksen moderneja varusteita. Neljäs kerros rakennettiin 1904 latomosaleja varten, joissa oli puoliympyrää korkeammat kaari-ikkunat. Eteläsiipeä korotettiin vuonna 1914, jolloin uudet toimistohuoneet sijaitsivat pihan puolella. Käytävää kutsutaan Borovitinovin käytäväksi silloisen senaatin talousosaston varapuheenjohtajan mukaan. Vuonna 1914 purettiin Senaatintorin ja Aleksanterinkadun kulmapaviljonki. Porrashuoneen tilalle tuli väljä käytävien ympäröimä kolmivartinen porras, jonka keskelle sovitetiin teräsketjujen avulla kulkeva hissi.

Konseljnin tekniset ylläpitopalvelut, turvallisuus- ja lähettikysymykset sekä kuljetukset kuuluivat alusta asti konseljnin, sittemmin senaatin kanslian tehtäviin. Vahtimestareiden työpäivään kuului sisäinen postin kulku ja asiakirjojen käsittely. Tavallisimpiin palvelustehtäviin kuului työpöytien siistiminen, sulkakynien teroitus, teeveden keitto ja vesikarahvien täyttäminen. Tärkeä velvollisuus oli linnan vartiointi sekä asiakkaiden ohjaus ja neuvonta. Vahtimestarit kuljettivat asiakirjoja linnan ja virkamiehen kodin välillä. Varsinaiset kuriirit kuljettivat postin Pietarin ja Helsingin välillä. Hevosilla matka sujui kahdessa päivässä. Töitä riitti talossa, jossa ei ollut vesijohtoja, lämmitystä eikä sähkövaloja. Vahtimestareiden alaisuudessa rengit huolehtivat ulkokäymälöiden tyhjennyksestä, lannan luonnista ja halkojen kannosta. Helsingissä hoidettiin kuljetukset 1800-luvulla hevosilla. Tavaraliikenteen hoitivat kuorma-ajurit, joille maistraatti antoi toimiluvan. Henkilöliikenteestä huolehtivat maistraatin valvomat vuokra-ajurit, joilla oli tunnistamisen helpottamiseksi vuonna 1818 annetun määräyksen mukainen peltinen numerolaatta. Maistraatti sääti kuljetustaksat ja kyytiä oli odotettava määrättyillä paikoilla Senaatintorilla ja Kasarmintorilla.

Kollegion konttorista talousosaston kansliaksi 1822–1892

Kansliatoimituskunnan virkamiesten työtä sävytti alusta asti se, että senaatin tehtävät juoksevien asioiden hoitamisessa olivat paljon runsaammat ja ne veivät enemmän aikaa kuin yhdessä hallitsijan kanssa ratkaistavien ja hänelle kuuluneiden isompien asioiden ratkaisu ja valmistelu. Ei riittänyt pelkästään, että kaikki rutiiniasiat käsiteltiin kollegiossa, vaan aluksi esimerkiksi sotilastoimituskunnan päällikkö joutui istumaan huutokauppatilaisuuksissa vuokratessaan sotilaspuustelleja tai finanssitoimituskunnan päällikkö kirjoitustarpeita hankkiessaan. Lisäksi molemmissa osastoissa ja niiden yhteisistunnoissa käsitellyt asiamäärät kasvoivat vuosittain. Ratkaisua kasvavien asiamäärien tehokkaaseen käsittelyyn eivät tuoneet uusien toimituskuntien perustaminen, uusien virkojen perustaminen, istuntojen lisääminen, asioiden siirtäminen alaspäin tai asioiden käsitteleminen jaoksissa tai työskenteleminen eri asioita varten perustetuissa valiokunnissa tai komiteoissa.

Istuntoa avustavien virkamiesten toiminta oli tiivistä alusta asti kun kaikki asiat oli keskitetty senaatin kollegiolle. Melkein kaikki asiat kulkivat senaattoreiden kollegisen käsittelyn kautta jokaisessa uudessa vaiheessa. Senaatin istuntojen kollegiset muodot sitoivat sen jäsenet juoksevien asioiden hoitoon. Jo vuonna 1811 kenraalikuvernööri Steinheil joutui kääntymään suoraan kansliatoimituskunnan puoleen ja ilmoittamaan, että yleistä järjestystä koskevat asiat vaativat nopeampaa toimintaa kuin tavallinen konseljin käsittelyjärjestys salli. Kenraalikuvernööri lupasi ilmoittaa asiasta talousosaston istunnossa, kun seuraava tilaisuus tulisi. Ruotsia osaavan Steinheilin suhde hallituskonselji-senaattiin oli läheisempi kuin hänen ruotsia taitamattomien seuraajiensa aikana. Hän osallistui säännöllisesti sen täysistuntoihin sekä talousosaston kokouksiin, vaikka ei yleensä ohjesääntönsä mukaan toiminutkaan niissä puheenjohtajana. Kollegisessa äänestysmenettelyssä kenraalikuvernööri äänesti ikään kuin vanhimpana jäsenenä viimeisenä, jolloin hän yleensä asettui kannattamaan enemmistön mielipidettä. Erimielisyydetkin saatiin yleensä sujuvasti ratkaistua.

Toimituskunnat saivat valmistella teknisesti kaikki senaatin käsittelyyn kuuluneet asiat. Toimituskunnat olivat valmistelu- ja esittelyvirastoja, eivätkä ne toimineet vielä nykyaikaisten ministeriöiden tapaan. Toimituskunnilla ei ollut itsenäistä päätösvaltaa, ne valmistelivat asiat kollegisille istunnoille ja panivat ratkaisut toimeen. Muu valmistelu tapahtui keskusvirastoissa, lääninhallinnossa, yliopistossa ja oikeuslaitoksissa. Toimituskuntien esittelijäsihteerit ja muut istuntovirkamiehet joutuivat alusta asti kovan työn eteen. Asioiden keskitys aluksi yksinomaan senaatille johti siihen, että ilman asioiden sisällöllistä valmistelua suorittavaa porrasta toimituskuntien virkamiesten oli mahdoton suoritua asioiden valmistelusta, johon

heillä juristeina oli vain tekninen valmius. Tästä syystä suurilla asiaruuhkilla ja erityistietoa vaativilla asioilla kuormitettujen toimituskuntien päälliköt olivat hyvin innokkaita esittämään virastojen perustamista tilanteen laukaisemiseksi. Sitä oli edellytetty myös hallituskonseljin ohjesäännössä. Erityisen tukala tilanne oli kansliatoimituskunnassa, jonka päällikkö C. E. Mannerheim teki nopeasti esityksen revisionioikeuden, lääkintölaitoksen, intendenttinviraston ja kontrollilaitoksen perustamisesta.

Toimituskuntien päälliköiden lukuisat esitykset kuvaavat hyvin sitä, miten mahdotomaan tilanteeseen asiaruuhkat olivat ajaneet asioiden valmistelua valvovat päälliköt. Olosuhteiden pakosta oli nopeasti palattava takaisin ruotsalaiseen käytäntöön ja perustettava toimituskuntien alaisuuteen erityisiä virastoja, jotka ottivat erityisasiantuntemusta vaativat asiat valmistellakseen. Näitä tarpeita kuvaa hyvin esimerkiksi se, miten tuli välttämättömäksi perustaa keskusvirasto yleisiä rakennuksia varten. Rakennusasioiden hoidossa oli ensin yritetty käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita, mutta puute pätevistä arkkitehteistä teki mahdottomaksi tällaisen järjestelyn. Tilanne kärjistyi, kun laadittiin kirkkorakennuksen piirustuksia Kiskoon. Rakennushallintoa valvovan kansliatoimituskunnan päällikön Mannerheimin mielestä vaarana olisi "vajoaminen barbariaan", jos pätevää rakennussuunnitelmaa ei saatu aikaan.

Suunnitelma vahvistettiin 23.7.1810 ja Charles Bassista tuli tämän Suomen ensimmäisen keskusviraston ensimmäinen päällikkö, intendentti. Varsinainen asetus Yleisten rakennusten intendentinkonttorista annettiin 3.9.1811. Muut viisi ensimmäistä keskusvirastoa perustettiin nopeaan tahtiin kahden vuoden aikana. Postilaitoksen tehtävät oli ensin jaettu maaherrojen ja kansliatoimituskunnan välillä, mutta 21.9.1811 ne keskitettiin postitirehtöörille ja vuonna 1812 Postitirehtöörin virastolle, jolloin käsittelyjärjestys oli suurin piirtein samanlainen kuin esikuvana olleessa Ruotsin vastaavassa virastossa. Myös maaherroille ja kansliatoimituskunnalle jaetut lääkintölaitoksen asiat keskitettiin 26.11.1811 perustetulle lääkintökollegiolle, jota kutsuttiin Collegium medicumiksi. Maaherroille ja finanssitoimituskunnalle ensin kuuluneet tullilaitoksen asiat keskitettiin 18.2.1812 Päätullijohtokunnalle. Maanmittausasiat keskitettiin 14.11.1812 Maanmittauskonttorille. Luotsilaitoksen tarkempaa asioiden hoitoa varten perustettiin luotsimajurin virka 17.5.1812.

Ruotsin aikainen Koskenperkausjohtokunta perustettiin uudelleen 8.2.1816. Samana vuonna, 26.8.1816, Suomen leimakonttorista tuli itsenäinen virasto. Vuonna 1817 välitön vastuu senaatin arkiston hoidosta siirtyi arkistonhoitajalle, senaatin arkivaarille. Valtion tilien tarkastusta varten perustettiin 28.12.1824 Yleinen revisionioikeus ja -konttori. Ulkomaisten kirjallisuustuotteiden tarkistamista varten perustettiin 1828 Sensuuriylihallitus. Manufaktuurijohtokunta perustettiin 1835

jatkamaan Tukholman Manufaktuurijohtokunnan tehtäviä. Mielisairaanhoidon valvontaa varten perustettiin 1840 Houruinhoidon johtokunta.

Keskityksen purkamisessa suomalaiset pitivät turvallisempaa linjana luoda ja laajentaa senaatin alaista hallintoa kuin antaa asioita läänin- tai piirihallinnolle kenraalikuvernöörin alaisien kuvernöörien valvontaan. Tehtävien valvonta haluttiin keskittää senaattiin ja sen toimituskuntien alaisiin virastoihin. Myös piirihallinto siirtyi virastojen valvontaan. Vaikka piirihallinnon alueellista ohjausta säilyi jonkin verran myös lääninhallinnossa, kuvernöörit menettivät kuitenkin yksinoikeutensa esimerkiksi postitarkastuspiirien, piirilääkäreiden, tullikamaripiirien, lääninmaamittauskonttoreiden ja luotsipiirien valvontaan.

Hallituskonselji edusti kollegisena hallituselimenä talous- ja oikeusosastoon jakautuneena venäläistä sovellutusta kollegisen hallinnon ja vallanjako-opin periaatteista. Vaikka Aleksanteri I:n neuvonantajan Mihail Speranskin ja hänen apulaisensa R. H. Rehbinderin vaikutuksesta hallinto- ja lainkäyttöasiat uskottiin samalle elimelle, ne jaettiin eri osastoille samalla tavalla kuin vuoden 1803 suunnitelmassa oli tarkoitus tehdä Venäjän hallitsevalle senaatille. Hallituskonselji sai ratkaistavakseen eräitä Ruotsin hallitsijan valtaoikeuksiin kuuluneita asioita. Koska vuoden 1772 hallitusmuodon mukaan kuninkaan tuli vain hallita, valta oli delegoitu konseljille. Kaikki asiakirjat ja päätökset annettiin hallitsijan nimissä.

Vuonna 1809 luotu hallitusvallan kahtiajako oli omalaatuinen. Ruotsissa ja muissa läntisissä monarkioissa kuningas hallitsi maataan eikä ministeristöllä ollut omaa valtaa. Konselji toimi myös eräänlaisena neuvonantajakuntana antamalla hallitsijalle lausuntoja ja tekemällä hänelle esityksiä. Hallitsija ei kuitenkaan ollut velvollinen tiedustelemaan konseljin mielipidettä. Neuvonantajana toimiessaan senaatin talousosasto vastasi hallitusta, mutta muuten se oli tarkoin rajattuja tehtäviä hoitamaan perustettu hallintovirasto. Ajan myötä senaatin talousosastoa alettiin pitää hallitukseksi. Suhteellisuutta tähän hallitukseksi kehittymiseen antaa se, että senaatti pysyi hallintovirastona niin kauan kuin koko ajan kasvava asiamäärä oli keskitetty senaatin kollegiselle istunnolle asioiden eri käsittelyvaiheissa. Nimenmuutos 21.2.1816 Keisarilliseksi Suomen senaatiksi keisarin aloitteesta oli kotimaisen hallituksen askel uuteen suuntaan, kun taustalla häämötti Rooman senaatti.

Vuonna 1809 hallituskonseljina perustettu senaatti oli alun perin täysin kolleginen päätöksentekuelin. Käytännön syistä päätösvalta siirtyi vähitellen senaattoreille ja toimituskunnille, mikä kehitys vahvistettiin vuoden 1841 asetuksessa. Senaatin viettäessä 2.10.1859 perustamisensa 50-vuotispäivää sen kunniaksi julkaistiin tilastot käsitellyistä asioista. Talousosastossa niitä oli ratkaistu 226 771. Kansliatoimituskuntaan oli ensimmäisenä vuonna tullut 236 asiaa ja nyt 50 vuotta myöhemmin luku oli 1 407.

Juhlan kunniaksi senaatti tilasi kopion Emanuel Thelningin Porvoon valtiopäivämaalauksesta. Porvoon valtiopäivien avajaisissa 1809 läsnä ollut Thelning ilmoitti maalauksensa tilaisuudesta suuren taulun. Suunnitelma otettiin vastaan mielihyvin, ja taiteilijalla oli tilaisuus kuvata useita korkea-arvoisia henkilöitä tarkoitusta varten. Kooltaan valtava maalaus (2,22 x 3 metriä) valmistui ja signeerattiin vasta 1812. Seuraavana vuonna taiteilija muutti Pietariin tauluineen toivoen saavansa teoksen lunastetuksi ja jätetyksi Suomen kansalle. Suurteoksen asia ei kuitenkaan edistynyt, ennen kuin piispa Zacharias Cygnaeus muutti Pietariin vuonna 1820, jolloin Thelning sai hänen välityksellään yhteyden valtiosihteeri Rehbinderiin. Keisari Aleksanteri I otti nyt kysymyksen harkintaansa ja lunasti taulun taiteilijalle maksettavaa 600 ruplan vuotuista eläkettä vastaan. Taulu sijoitettiin Porvoon lukioon eli nykyiseen Porvoon tuomiokapituliin. Vuonna 1857 R. W. Ekman maalasi senaatin tilauksesta vapaan kopion maalauksesta. Kun tummentunut alkuperäinen taulu 1959 restauroitiin, se osoittautui yllättäen paljon luultua paremmaksi.

Vuonna 1869 lakkautetun kansliatoimituskunnan asioita alkoi hoitaa samaan aikaan perustettu siviilioimituskunta, joka peri vain osan tehtävistä. Taloudenhoitaja tarkasti senaatin tilat ja piti yllä kalustoluetteloa. Kielenkääntäjät toimittivat käännökset suomesta ja venäjältä. Registraattorit ottivat vastaan ja merkitsivät pöytäkirjaan kirjeet ja asiakirjat sekä ulosantoivat päätökset. Arkistonhoitaja ja amanuenssi järjestivät ja luettelivat asiakirjat. Menosäännössä virat olivat saaneet yhteisen juhlallisen tittelin, keisarillisen senaatin yleinen kanslia. Virat olivat: yleinen esittelijäsihteeri, protokollasihteeri, 1 venäjän ylikielenkääntäjä, 2 venäjän alikielenkääntäjää, 1 suomen kielenkääntäjä, 1 kanslisti, 1 arkistonhoitaja, 2 kopistia, 1 plenumvahtimestari, 1 vahtimestari arkistossa ja 1 portinvartija. Kansliatoimituskunta perustettiin uudelleen vuonna 1888.

Useiden delegointiasetusten jälkeen 1874 keisari halusi erottaa selvästi omat ratkaisunsa senaatin päätöksistä. Ratkaisu kuvasti edelleen senaatin alkuperäistä asemaa hallintovirastona. Se oli pettymys senaattoreille, jotka olivat ilmeisesti ajatelleet asemansa vahvistuneen jokaisen delegointiasetuksen jälkeen. Toisin kuitenkin kävi: vuonna 1874 jouduttiin luopumaan käytännöstä otsikoida senaatissa julkaistut asetukset otsikolla "Me Alexander Toinen". Tämän sijaan jouduttiin julkaisemaan senaatin itsenäisesti ratkaisemat asiat otsikolla "Keisarillisen Majesteetin Korkeassa Nimessä Hänen Suomen Senaattinsa päätös" ja hallitsijalle alistetut asiat otsikolla "Keisarillisen Majesteetin Oman päätöksen mukaan". Nyt senaatti koettiin omana viranomaisenaan, todellisena "kotimaisena hallituksena". Asetusten kaavauudistus osoitti kuitenkin senaatille entistä selvemmin sen alkuperäisen aseman, tehtävän toimia hallintovirastona. Kuitenkin sen asemaa vahvisti kolmen tärkeän valtiollisen funktion monopolista huolehtiminen eli valtionarkisto, valtiollinen kirjapaino ja yhteiskunnalliset tilastot, jotka kaikki oli keskitetty senaatin kanslian alaisuuteen.

Pyhäjoen kirkkoherran poika Johan Gideon Sonck oli käännoistomiston uuttera työntekijä, joka vuonna 1884 oli tullut apulaiskielenkääntäjäksi suomenkieltä varten ja yleni vanhimmaksi suomenkielen kääntäjäksi 1909. Hänen hankkeenaan oli virkakieltä käsittävän suomalais-ruotsalaisen sanakirjan aikaansaaminen, koska suomi oli enimmäkseen pohjakieli ja käännökset suoritettiin suomesta ruotsiin. Hänen mielestään sanakirja oli välttämättömän tarpeellinen paitsi viranomaisille myös sivistyneelle yleisölle.

Sanakirjan julkaisemista varten Sonck oli vuonna 1919 valmis luovuttamaan valtiolle korvausta vastaan 10 000 sanalippua käsittävän aineistokokoelmansa lisäksi uuden 11 000 lippua sisältävän kokoelmansa. Maaliskuussa 1922 sanakirjan toimitus uskottiin korvausta vastaan ylikielenkääntäjä Sonckille sillä varauksella, että kiireavussa hän palkkaa apulaisen omalla kustannuksellaan.

Vuonna 1846 senaatin arkisto siirrettiin itäisen kylkirakennuksen pohjoiseen osaan Hallitus- ja Ritarikadun kulmaan, jossa se sai useita huoneita ja galleriasalin. Lisäksi arkistossa oli erillinen tila tutkijanpöytiä varten. Arkiston toimintaa leimasi tilanahtaus ja vaarallisuus. Työhuoneet olivat pimeitä ja silmät rasittuivat, kun keinovaloa ei saanut käyttää. Kynttilän tai lampun sytyttäminen oli sallittua vain pakettien ja kirjeiden sinetöimistä varten. Virkahuoneiden lämmittäminen oli sallittua vain tiettyjen kellonaikojen sisällä vahtimestarin vartioidessa tulta. Käytännössä 11:tä avonaista kakluunia vahti yksi vahtimestari. Arkistihuoneiden välikatot olivat puuta. Lattian alla työskenteli kirjapaino. Kokoelmista suurin osa oli lämmittämättömissä ja vetoisissa huoneissa, joissa oli pakko työskennellä tunti-kausia. Asiakirjoja lainattiin senaatin jäsenille ja virkamiehille tarkkojen sääntöjen mukaan. Käsiteltävän asian diaarinumerolla jäljitettiin asiakirjat käyttäjän luokse.

Vuonna 1843 senaatissa oli tehty päätös vanhan arkiston järjestämisestä. Tehtävä annettiin yliopiston amanuenssi Edvard Grönbladille. Työskenneltyään Ruotsin valtionarkistossa hän oli saanut käsityksen arkiston tutkimusta palvelevasta tehtävästä. Se edellytti aineiston järjestämistä ja luotteloimista niin, että luettelo olisi jokaisen käyttäjän luotettava opastaja. Ajatuksen senaatin arkistosta historiantutkimuksen keskuslaitoksena toteutti käytännössä Grönbladin apulainen K. A. Bomansson. Turhauduttuaan finanssipäällikkö Fabian Langenskiöldin asenteeseen Bomansson neuvotteli ensitöikseen kenraalikuvernööri F. W. Bergin kanssa toisen viran perustamisesta arkistoon, mikä toteutui 1858 amanuenssin virkana. Bomansson huolehti amanuenssina vanhasta arkistosta tutkimuslaitoksena ja arkistonhoitaja huolehti senaatin oman toiminnan tuloksena syntyneestä virka-arkistosta. Vuonna 1867 perustettiin arkistonhoitajan lainopillisen apulaisen virka huolehtimaan virka-arkistosta. Vuoden 1869 senaattiasetuksessa senaatin arkisto vakiintui Suomen valtionarkistoksi, jonka valvonta samalla siirtyi kirkollistoimituskunnan alaisuuteen. Sittemmin arkistonhoitajan nimitys muuttui vuonna 1880 valtionarkistonhoitajaksi.

Valtion painotyöt hoidettiin ensin niin, että senaatti ilmoitti virallisessa lehdessä tulossa olevat painotyöt, jotka annettiin tarjousten perusteella yksityisten kirjapainojen painettaviksi. Kilpailua ei yleensä muodostunut, koska kyse oli senaatin antamien asetusten, julistusten ja kiertokirjeiden painattamisesta. Ajatus valtion oman kirjapainon perustamisesta syntyi 1850-luvulla ulkomaisten esikuvien myötä. Näitä olivat etenkin Wienin keisarillinen hovikirjapaino alansa johtavana painona Euroopassa. Muut suuret valtionkirjapainot olivat Moskovassa ja Pariisissa. Vuonna 1859 finanssipäällikkö Fabian Langenskiöldin suorittamien kustannuslaskelmien perusteella päätettiin perustaa valtion oma kirjapaino. Kirjapainon töihin kuului esimerkiksi postimerkkien, veronauhojen, Suomen suuriruhtinaskunnan septeleiden, senaatin tilaamien kirjeakaavakkeiden, posti- ja tilikirjojen sekä ansioluetteloiden painaminen. Ainoa laajempi työ oli asetuskokoelmien painaminen vuodesta 1860 lähtien. Vuoden 1862 järjestyssäännön mukaan faktori kirjapainon esimiehenä hoiti koko kirjapainon talouden ja toimituksen sekä vastasi välineistöä lukuun ottamatta ladontakirjasimia, jotka kuuluivat hänen apulaisensa alifaktorin vastuulle.

Tilastojen hyödyntäminen yhteiskunnan tilan seuraamisessa sai alkunsa, kun senaatti määrättiin valmistelemaan ehdotusta sellaisen tilastolaitoksen perustamiseksi, jonka avulla keskushallinto voisi jatkossa toimittaa luotettavia tilastoja toimintansa perustaksi. Tilastojen puutteellisuuksiin kiinnitettiin useissa suomalaisissa sanomalehdissä jatkuvasti huomiota. Tilanteen korjaamiseksi esitettiin tilastoviraston perustamista. Ranskaan oli perustettu tilastovirasto 1827 ja Belgiaan 1831. Innokkain asian eteenpäin viejä oli professori Gabriel Rein, joka oli 1860 aloittanut tilastojen laatimisen lääneittäin. Tilastollisen viraston perustaminen saatiin vireille, kun ministerivaltionsihteerin apulainen E. Stjernvall-Walleen mainitsi asiasta matkakertomuksessaan vuonna 1861. Senaattori A. L. Bornin johdolla työskennellyt komitea laati ehdotuksen, joka jäi kuitenkin toistaiseksi lepäämään. Samoihin aikoihin säädetyt jättivät anomuksen tilastollisen laitoksen perustamisesta. Senaatti puolsi anomusta lausunnossaan, jossa se samalla viittasi myös omiin järjestelyihinsä asian toteuttamiseksi. Asia siirrettiin talousosaston käsiteltäväksi. Talousosaston mielestä oli hyödyllistä ensin hankkia kokemusta ennen lopullista säädösten antamista. Tätä varten perustettiin Väliaikainen tilastollinen toimisto, jossa vakinaisten virkamiesten lisäksi työskenteli neuvotteleva osasto. Varsinainen Tilastollinen toimisto perustettiin 1870, ja siitä tuli siviilitoimituskunnan alainen. Siinä oli kaksi osastoa, tilastollinen pääneuvosto eli neuvotteleva osasto ja tilastollinen toimisto eli toimeenpaneva osasto. Edellisen tehtävä oli suunnitella täydelliset Suomen tilastot sekä valvoa niihin kerättävien tietojen tarkoituksenmukaisuutta. Tilastollisen toimiston tehtävä oli koota tilastoihin kuuluvat tiedot, huolehtia tilastojen julkaisemisesta ja säilyttämisestä, pitää kirjastoa ja hoitaa kansainvälinen kirjeenvaihto.

Vuosisadan lopussa senaatin kanslian asema ja rooli vaihteli monesta syystä. Tehtäviä ei ollut kunnolla keskitetty, ne olivat pysyviä tai tilapäisiä. Lisäksi yhtenäisen koordinointi ja keskitetty johto puuttui. Kanslian kokonaisuutta piti yllä tehtävien välttämätön hoito ja keskeisten virkamiesten pitkä ja vankka kokemus niiden hoitajina. Yleiset esittelijäsihteerit toimivat viroissaan keskimääräisesti noin 10 vuotta. Pisimmän yhtäjaksoisen uran teki kuitenkin Johan Fridolf Pipping vuosina 1867–1881. Kansliatoimituskunnan esittelijäsihteerit toimivat pitkään viroissaan, joista pisimmät urat tekivät L. R. Jägerhorn 1821–1837, W. U. Gylling 1841–1859 ja G. H. Sjöstedt 1859–1873.

Kanslian organisoinnin tehostaminen lähti liikkeelle, kun talousosaston varapuheenjohtaja Sten Carl Tudeer ilmoitti 13.4.1892 plenumille kenraalikuvernööri F. L. Heidenin lausuneen toivomuksen, että toimituskuntien lisäksi olisi perustettava erityinen kanslia, jonka päälliköksi tulisi varapuheenjohtaja. Tudeerin oma idea ei miellyttänyt senaatin enemmistöä, vaikka varapuheenjohtaja kansliaansa tarvitsi. Ilman alaisiaan toimituskuntia toimineella oikeusosastolla oli oma virkamieskunta, jota varapuheenjohtaja saattoi käyttää. Talousosastolla taas yleisen kanslian lakkauttamisen jälkeen ja kansliatoimituskunnan uudelleen perustamisen jälkeen 1888 varapuheenjohtaja oli jäämässä tyhjän päälle ilman minkäänlaista hallinnollista apuvoimaa.

Senaattoreita ärsytti, että Tudeer oli lähtenyt ajamaan asiaa kenraalikuvernöörin avulla. Lukuun ottamatta S. W. von Troilia ja A. E. Arpea muut senaattorit näkivät kanslian perustamisen merkitsevän kymmenennen toimituskunnan perustamista. Senaatin mielestä mikään ei estänyt varapuheenjohtajaa puuttumasta moniinkin asioihin ja talouden lisäksi hän saattoi avata osastolle tulleet kirjeet ja valvoa registraattoreita ja kääntäjiä. Lisäksi hän saisi sopivan määrärahan sihteeriapuun ja puhtaaksikirjoittamiseen. Muutos oli suuri L. Mechelinin ehdotukseen 1887 muuttaa varapuheenjohtajan nimitys pääministeriksi. Tudeer vastusti tuohduksissaan siviilitoimituskunnan lakkauttamista ilman kanslian perustamista.

Riidasta huolimatta vuonna 1892 senaatin ohjesäännön uudistamisen yhteydessä talousosaston varapuheenjohtaja sai johtoonsa oman toimituskunnan, talousosaston kanslian, joka perustettiin 1.10.1892 lakkautetun kansliatoimituskunnan tilalle. Kanslian tehtävät liittyivät asiakirjojen kirjaamiseen, senaatin ohjesääntöön, asetuskokoelmaan, senaatin kirjapainoon ja käännöstoimintaan. Talousosaston varapuheenjohtaja ei vastannut politiikan sisällöllisistä asioista. Kanslian profiilia nosti heti se, että se oli suoraan talousosaston varapuheenjohtajan alainen. Ensimmäinen ”kansliajohtaja” oli E. Johnsson, sittemmin aateloituna Soisalon-Soininen.

Uudessa asetuksessa kanslian tehtävät säilyivät ennallaan, mutta nyt asema oli selkeästi senaatin toimintaa koordinoiva ja varapuheenjohtajan johtamista tuke-

va. Kanslia sai vastaanottaa kaikki plenumiin ja talousosastoon tulevat asiat, toimitti jaon toimituskuntien kesken ja piti huolta plenumin pöytäkirjasta. Kanslia käsitteli talousosaston rekistratuuraa, tarpeellisia käännöksiä, Suomen suuriruhtinaanmaan asetuskokoelmaa, kysymyksiä senaatin kirjapainosta ja hoiti virallisen lehden ja valtiokalenterin. Kanslian alaisuudessa olivat registraattorin konttori, kielenkääntäjäkonttori ja senaatin kirjapaino. Yleisen kanslian virat olivat: yleinen esittelijäsihteeri, protokollasihteeri, 2 kanslistia, 2 kopistia, venäjän ylikielenkääntäjä, 2 venäjän vanhempaa kielenkääntäjää, 1 venäjän nuorempi kielenkääntäjä, 1 venäjän ylimääräinen kielenkääntäjä, 1 suomen vanhempi kielenkääntäjä, 1 suomen nuorempi kielenkääntäjä, 2 suomenkielen apulaiskielenkääntäjää, 1 plenumvahtimestari, 1 portinvartija ja 1 vahtimestari. Lisäksi kansliatoimituskunnassa oli 2 registraattoria valitus- ja kirjeasioita varten sekä arkistossa 1 valtionarkistonhoitaja, 1 aktuaari, 1 amanuenssi, 1 vahtimestari ja 4 yövartijaa.

Kanslia kotimaisen hallinnon linnakkeena sortovuosina 1899–1917

Uuden vuosisadan kynnyksellä kanslia joutui haastavaan tilanteeseen. Uudessa senaattiasetuksessa 1902 venäläisten itsevaltiutta korostanut käsitys senaatin asemasta voitti jälleen kerran. Asevelvollisuuskutsuntojen boikotoinnista ja niihin liittyneistä mellakoista kenraalikuvernööri Nikolai Bobrikov sai syyn vuonna 1903 hankkia laajat poikkeusvaltuudet. Ns. diktatuuriasetus teki mahdolliseksi esimerkiksi maastakarkoitukset. Kuvernöörien asema kenraalikuvernöörin diktatuurin korostajana hänen alaisuudessaan tuli korostetusti esille. Sorron symboliksi nousi Bobrikovin huvila Villa Bjälbo, nykyinen Kesäranta, jonka kaupat kenraalikuvernöörin virka-asunnoksi tehtiin varapuheenjohtaja S. C. Tudeerin johdolla suuressa hiljaisuudessa ja julkisuudelta salassa.

Bobrikov muistetaan kulkeneen huvilalleen rauhaisia virkistyshetkiä hakien. Aavistamatta kansan syviä tunteja Bobrikov työskenteli huvilassa yömyöhään kirjoittaen läheisilleen: "Olen niin väsynyt, että kynä tuskin pysyy kädessä... Huolia täällä on massoittain, eikä rajamaata voi jättää... Viranomaiset veltoilevat ja järjestyksen puoltajien päälle suorastaan syljetään. Työlleni ei näy loppua ... Loma on jo taskussa, mutta lähteminen ei käy päinsä kapinoitsijoiden vuoksi." Hän oli pahoillaan perheen takia, koska olisi ilomielin vaihtanut "Helsingin ampiaispesän", josta koko ajan oli odotettavissa kaikenlaisia inhottavuuksia, lomaan maatilalleen Venäjälle hengittämään raikasta ilmaa.

Kahdessa viikossa aavistukset kävivät toteen. Bobrikovia ammuttiin kuolettavasti 16.6.1904 senaatinlinnan portaikossa. Kenraalikuvernöörin surmasi kouluhallituksen apukamreeri Eugen Schauman. Hän ampui browningillaan kolme luotia kohti Bobrikovia ja sen jälkeen kaksi laukausta itseensä. Ylimääräisenä kopistina senaattissa aikaisemmin työskennellyt Schauman tunsu talon hyvin. Hän oli tullut huomaamatta sisään Hallituskadun puoleisesta takaovesta aamukymmenen jälkeen ja piileskellyt kolmannen kerroksen kulmahuoneessa odottamassa Bobrikovin tuloa. Schaumanin ruumis raahattiin senaattitalon portaita pihaan, josta hänet vietiin ensin Malmin hautausmaalle ja laskettiin nimettömään köyhäinhautaan. Hänen isänsä oikeusosaston senaattori F. W. Schauman oli venäläisten epäilyjen vuoksi pitkään vangittuna 1904–1905 Helsingissä ja Pietarissa. Olojen hieman vapauduttua kaksi vuotta myöhemmin ruumis siirrettiin Schaumanien sukuhautaan Porvooseen. Valtioneuvoston linnassa toisen kerroksen porrastasanteen seinällä on tapahtuman muistona laatta, jossa lukee "Se Pro Patria Dedit", antanut itsensä isänmaan puolesta. Valtioneuvoston virkamiesten yksityishenkilöinä hankkima laatta kiinnitettiin porrastasanteen seinään 1933 ilman juhlallisuuksia.

Senaatin politisoituminen merkitsi sitä, että puoluejohtajat G. Z. Yrjö-Koskinen ja L. Mechelin kutsuttiin senaattiin 1.10.1882 valtaluvasta alkaen. Tämän jälkeen lisääntyivät puoluerajoja pitkin kulkevat mielipide-erot, mutta muuten puoluejohtajat olivat senaattoreita senaattoreiden joukossa. Suhtautuminen helmikuun manifestin julkaisemiseen maaliskuussa 1899 synnytti jakautumisen perustuslaillisiin ja myöntyväisyyshenkilöihin. Vasta äänestys kielimanifestin julkaisemisesta 30.6.1900 johti eroihin. Waldemar Enebergistä oli tullut senaatin tosiasiallinen johtaja, jonka tehtävänä oli hahmotella senaatin vastavedot keisarivallan kiristynyttä Suomen politiikkaa kohtaan. Heidenin aikana venäläistämisyrittäykset onnistuttiin torjumaan, mutta Bobrikovin aikana muutoksia tapahtui enemmän. Myöntyväisyyspolitiikan pääasialliseksi ansioksi on nähty, että se säilytti senaatin instituutioon Bobrikovin ajan yli. Juuri senaatti oli suurin este sulauttaa Suomi "venäläiseen valtioruumiiseen."

Venäjän epäonnistuneen Japani-sotaa seuranneen yleislakon jälkeen 1905 vanha-suomalainen myöntyväisyysseenaatti ei ollut sopiva johtamaan uudistystyötä. Tilalle asetettiin L. Mechelinin johtama ns. perustuslaillinen senaatti, jonka johdolla saatiin aikaan valtiopäiväreformi, joka oli radikaalein koko tuon ajan Euroopassa. Se oli valtava harppaus suoraan nelisäätyisestä laitoksesta yksikamariseen, yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valittuun eduskuntaan. Ensimmäisenä maailmassa naiset saivat äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden. Aateli luopui vapaaehtoisesti suuresta etuoikeudestaan. Eduskuntauudistus pakotti puolueet järjestäytymään uudelleen. Kun puolueet tähän saakka olivat olleet lähinnä sanomalehtien ympärille ryhmittyneitä klubeja, niistä tuli nyt tehokkaita vaali- ja ääntenkeräysorganisaatioita.

Sortotoimenpiteiden kärjistyttyä Mechelinin senaatti yritti käyttäytyä kuin parlamentaarinen hallitus ja erota, mutta hallitsija hajotti eduskunnan. Muutoksia senaatin kokoonpanoon oli tulossa, koska Pietarissa ei Mecheliniin luotettu. Kenraalikuvernööri V. A. Böckmannin painostuksella saatiin aikaan Edvard Hjeltin kokoomussenaatti, joka koostui perustuslaillisten ohella myös vanhasuomalaisista. Kokoomussenaatti pysyi pystyssä vain kevääseen 1909. Kenraalikuvernöörille tuli suuri vaikeus löytää tässä tilanteessa uusia senaattoreita. Böckmann kirjoitti Venäjän pääministeri Stolypinille, että Suomen poliittinen elämä on niin kehittyntä, että poliittisten puolueiden ulkopuolelta senaattoreiden löytäminen oli mahdotonta.

Nikolai II harkitsi koko senaatin lakkauttamista ja toimivallan siirtämistä kenraalikuvernöörille. Asia ratkesi Böckmannin esitykseen nimittää senaattoreiksi suomalaisia, jotka olivat palvelleet venäläisissä viroissa. Idea muistutti aikaisempia upseeriseenaattoreita mutta sillä erotuksella, että aikaisemmat upseerit olivat ehtineet palvella myös suomalaisissa viroissa kuten läänien kuvernöörinä. Vuonna 1909 nimetyt amiraalisenaattorit rekrytoitiin suoraan palvelupaikastaan jostain keisarikunnan

osasta: Varsovasta, Transbaikalista, Baltiasta ja Pietarista. Heitä ei ollut opittu tuntemaan ennen senaattoriuraa. Senaattiin kiireessä nimitetyt miehet olivat Venäjällä palvelevia ja valtakunnallisen ajattelutavan omaksuneita syntyperäisiä suomalaisia sotilaita. Nämä pääministeri Stolypinin suosikit saivat ankean vastaanoton, he olivat maalle vieraita, kielitaito oli vaatimatonta ja laintuntemus olematonta.

Ns. sappelisenaatin varapuheenjohtajaksi nimitettiin Haminan priimuskadetti, Transbaikalin alueen sotilaskuvernööri Vladimir Markov, joka ensitöikseen kieltäytyi vannomasta virkavalaa, koska talousosasto ei käsitellyt tuomaritoimen harjoittamista. Hän tiesi uudessa asemassaan joutuvansa kävelemään Suomen lakien yli eikä halunnut vanhoa valaa, jota ei pystyisi pitämään. Joukkoon eksyi kyllä kaksi suomalaistakin, Felix Florentin Saarikoski ja Ernesti Rikhard Rainesalo. Nämä kaksi vanhasuomalaista viimeistä edustajaa tasapainoilivat laillisuuslinjan ja yhteistoiminnan välillä. He eivät edustaneet senaatissa puoluettaan, vaikka heillä epävirallisesti tuki olikin. Tästä huolimatta näissä tunnelmissa vietettiin senaatin nimityksen 100-vuotisjuhlia. Virkamiehet kokoontuivat senaattoreiden kanssa yhteiskuvaan 22.10.1916. Edessä istuivat senaattorit miekkoineen kahdessa rivissä. Keskellä istui kenraalikuvernööri F. A. Seyn hattu sylissä. Ryhmäkuva otettiin nykyisen istuntopöydän kulmassa kakluuniuunin edessä.

Keskellä kiristämistoimia senaatti sai ensimmäisen naisen virkamiehekseen. Vuonna 1906 Agnes Lundell oli valmistunut ensimmäisenä suomalaisena naisena juristiksi suoritettuaan ylemmän oikeustutkinnon. Valmistumisen jälkeen hän halusi innokkaana aloittaa työuran ja otti yhteyttä varapuheenjohtaja L. Mecheliniin päästäkseen kopistiksi senaatin talousosastoon. Mechelin kehotti Lundellia keskustelemaan asiasta muidenkin senaattorien kanssa. Kaikilla ei ollut korkeaa käsitystä naisesta juristina, mutta useimmat senaattoreista lupasivat puoltaa Lundellin anomusta päästä senaatin kopistiksi. Kesällä 1906 Lundell aloitti kopistin tehtävissä senaatin talousosaston kauppa- ja teollisuustoimituskunnassa ja myöhemmin maataloustoimituskunnassa. Pian Lundell jätti uuden anomuksen saada oikeuden pitää pöytäkirjaa talousosaston istunnoissa. Mechelin oli tyrmistynyt ehdotuksesta ja totesi, että talousosasto edustaa maan hallitusta eikä minkään maan hallituksen istunnoissa ole sallittu naisen pitää pöytäkirjaa. Lisäksi hänellä ei ollut oikeaoppista virkapukua, johon kuului vihreällä samettikauluksella ja kiiltävillä nappeilla varustettu musta frakki. Anomus hylättiin kaksi kertaa, mutta kolmannella yrityksellä vuonna 1909 hänelle myönnettiin erivapaus pitää pöytäkirjaa senaatin täysistunnossa. Vaatetusksymyskin ratkaistiin, kun Mechelin ilmoitti, että hänen pitäisi oikeastaan käyttää valkeata silkileninkiä frakin sijaan, mutta senaatti sallisi myös mustan silkkipuvun. Lokakuussa 1910 Lundell sai senaatiilta erivapauden harjoittaa asianajotoimintaa Suomessa tittelillä hovioikeuden auskultantti, mutta etunimeä ei sopinut mainita.

Vuosina 1909–1917 toiminut amiraalisenaatti on ehdottomasti Suomen vihatuin senaatti. Sen toiminnan aikana senaatti oli Venäjän ministerikomitean puheenjohtajan Stolypinin ja uuden kenraalikuvernööri Seynin käsikassara, jonka avulla toteutettiin suunnitelmia Suomen autonomian lakkauttamiseksi. Stolypin käski Seyniä ja Seyn senaattia. Senaattoreita ei niinkään moitittu. Heidät ymmärrettiin sätkynukeiksi, joita varsinaiset Suomi-syöjät parhaansa mukaan yrittivät heilutella. Aluksi lähinnä hätätilassa aikaansaadusta kompromissista amiraalisenaatti muuttui kuitenkin vähitellen Suomen etuja puolustavaksi elimeksi, kun sen jäsenet alkoivat katsoa asioita palveluspaikkansa näkökulmasta.

Venäläistämisaikana keskeisessä roolissa oli senaattia palveleva talousosaston eri toimituskuntien virkamiehistö, joka tinkimättömästi piti kiinni lain muodoista ja toiminnan jatkuvuudesta perinteiden voimalla. Myös senaatin alainen hallinto jäi pääasiassa suomalaisten virkamiesten käsiin, koska venäläistynyt senaatti tarvitsi sen hallinnon käynnissä pysymiseen. Kaikkia ei voinut enää erottaa kerralla eikä ainakaan heidän korvaamisensa venäläisillä voimilla olisi ollut laajassa mitassa mahdollista. Routavuosina perustuslailliset oikeustieteilijät kehittivät opit viranomaisen itsenäisestä asemasta ja rajoitetusta kuuliaisuusvelvollisuudesta. Erotettujen virkamiesten määrä jäi vähäiseksi. Lopputuloksena virkamiehistön opastuksella venäläistetyin talousosaston jäsenet ryhtyivät byrokratian rautaisten lainalaisuuksien mukaan puolustamaan Suomea kuin omaa lääninään Pietarin keskushallintoa vastaan.

Vuosituhanneen vaihteessa Suomi ei ollut suinkaan mikään raadeltu, hyväksikäytetty rajamaa, josta rikkaudet kannettiin pois emämaahan Venäjälle. Venäjän valtakunnallistamispolitiikasta huolimatta Suomesta kehittyi vuosisadan vaihteen molemmin puolin moderni, nykyaikainen valtio. Tämä seikka on helposti jäänyt vuosia 1881–1917 sävyttäneiden venäläisten sortotoimenpiteiden ja niiden vasta-reaktiona syntyneen suomalaisten oikeustaistelun varjoon. Tänä aikana kotimaisesta valtionhallinnosta tuli nopeasti tehokas kanava kotimaisten keksintöjen ja kansainvälisten innovaatioiden soveltamiseen valtion monilla eri tehtäväalueilla.

Kanslia itsenäistymisen esikuntana 1917

Maaliskuun vallankumous Venäjällä vuonna 1917 tuli yllätyksenä suomalaisille. Tieto Helsinkiin Pietarin levottomuuksista tuli 13.3., kenraalikuvernööri Seyn pidätettiin 15.3. ja Nikolai II:n kuultiin luopuneen kruunusta 16.3. Talousosaston uudeksi varapuheenjohtajaksi tuli Suomen ammattijärjestön puheenjohtaja Oskari Tokoi. Prokuraattoriksi nimitettiin Siperiasta juuri palannut P. E. Svinhufvud, senaatin pitkän linjan juristivirkamies, joka 1903 oli hallinnollisesti erotettu hovioikeuden asessorin virasta. Esittelijäsihteeri Albin Pulkkinen sanelun mukaan otettiin virkavalat. Senaatti jatkoi keisarillisia perinteitä, muttei vannonut valaa enää keisarille vaan ”lailliselle hallitsevalle valtiovallalle”.

Istunnossaan 21.3. talousosasto päätti, että kaikkien maan virastojen ja virkamiesten piti poistaa virkahuoneistaan keisari Nikolai II:n ja perheenjäsenten kuvat. Venäläisen sinetin käyttö kiellettiin. Keisarillinen Suomen senaatti korvattiin nimityksellä Suomen senaatti, jonka työtaakka muodostui nopeasti suunnattomaksi. Valtiovarainasioiden senaattori Väinö Tannerin mukaan eniten rasitetuimmat senaattorit tekivät 18 tunnin päiviä, koska enimmät asiat oli vietävä senaatin yleisistuntoon, jonne kertyi suunnaton määrä pikkuasioita. Tannerin havainnot vahvistavat historian jatkuvuuden. Ilmiössä ei ollut mitään uutta. Tanner kertoi esimerkiksi valitusasioita käsitelleen jaoston toiminnasta, jossa senaattorit istuivat tuntikaupalla kuuntelemassa laajoja selostuksia. Harva senaattori ehti perehtyä niihin etukäteen tai tutkia asioita kotonaan. Ratkaisu jäi usein esittelijän käsityksen varaan.

Pitkät senaatin istunnot saattoivat keskeytyä yllättävällä tavalla, kun työväestö ei ollut oloihin tyytyväinen elintarvikkeiden niukkuuden vuoksi. Senaatintorilla pidettiin paljon mielenosoituksia senaatin ikkunoiden alla. Eräänä päivänä päätettiin lähettää lähetystö sisään pääministerin luokse esittämään kansan vaatimukset, kun hallituksella oli parasta aikaa istunto. Delegaatio pyrki Tokoin puheille vahtimestareiden estellessä. Pienen kärhämän jälkeen istuntosalin ovelle lähetystö tunkeutui väkisin saliin, jossa arvokas hallitus istui verkapöydän ääressä. Oli niin juhlallista, että lähetystö ei rohjennutkaan esittää asiaansa. Delegation SAK:lainen johtaja alkoi viittoilla pääministerille ja sanoi: ”Hei, Oskari, tulehan tänne”. Varapuheenjohtaja Tokoi suuttui häiritsemisestä ja ärjäisi kovalla äänellä: ”Painukaa helvettiin”. Lähetystö poistui mutta kirkollisasioiden senaattori, oikeiston Emil Nestor Setälä, joka tapasi ottaa nokkaunet kokouksissa ja esitelmätilaisuuksissa, jollei itse ollut puhumassa, heräsi säikähtyneenä ja tietämättä, mitä oli tapahtunut, kysyi kollegoiltaan: ”Eiköhän mahtanut tulla liian hätäinen päätös?”

Venäjä julistettiin tasavallaksi vasta syksyllä, vaikka Romanov-suku oli luopunut vallasta jo keväällä. Pietarissa valtaan nousseet duuman jäsenet olivat jo aikai-

semmin puolustaneet Suomen oikeuksia hallitusta vastaan. Vaara ei ollut kuitenkaan ohi. Vaikka vallankumous oli kaatanut valtaistuimen, vuosien 1905–06 järjestelmä oli vielä voimassa, eli pääministerin johtama ministeristö ja duuma. Suomalaisten neuvottelut uudesta asemastaan alkoivat heti 16.3. Niiden tuloksena syntynyt manifesti lakkautti yleisvaltakunnallisen lainsäädännön. Väliaikainen hallitus antoi sen täyden valtiovallan haltijana eikä se sanoutunut irti Venäjän yhtenäisyydestä ja jakamattomuudesta, mikä koski myös Suomea. Valtaoikeuksista uudessa tilanteessa muotoutui suomalais-venäläisessä väittelyssä useita tulkintoja. Professori Erichin mukaan Venäjän muututtua monarkiasta tasavallaksi dualismia Venäjän keisari - Suomen suuriruhtinas ei voi olla enää voimassa. Väliaikainen hallitus saattoi olla vain Venäjän hallitus. Suomessa sisäisen korkeamman vallan tuli kuulua suomalaisille valtioelimille. Ns. maaliskuun manifestin nojalla asetettiin Ståhlbergin johdolla perustuslakikomitea laatimaan esitystä uudeksi hallitusmuodoksi.

Heinäkuussa Suomen eduskunnassa hyväksyttiin ns. valtalaki, laki korkeimman vallan käytöstä. Sillä siirrettiin korkein valta Pietarista Helsinkiin ja senaatilta eduskunnalle. Valtalaki oli avoin konflikti Pietarin väliaikaisen hallituksen kanssa. Lokakuussa Helsingissä pidettiin Ståhlbergin perustuslakikomitean ja väliaikaisen hallituksen lainopillisen neuvottelukunnan välinen neuvottelu. Pohjana olivat Ståhlbergin komitean esitykset hallitusmuodoksi. Suomen viimeinen kenraalikuvernööri Nikolai Nekrasov piti edelleen kiinni valtiovallan jakamattomuudesta. Lopulta saavutettiin kuitenkin kompromissi. Väliaikainen hallitus luopui Suomessa hallitusvallasta ulkoasioita lukuun ottamatta. Samaan aikaan tilanne muuttui Venäjällä. Bolševikkien vaikutusvalta Pietarin neuvostoissa kasvoi. Taistelussaan väliaikaista hallitusta vastaan he käyttivät kansojen itsemääräämisoikeutta ja vaativat Suomelle oikeutta itsenäisyyteen. Kun suomalaiset lähtivät tätä esitystä viemään Pietariin, oli väliaikainen hallitus jo kukistunut. Lokakuun vallankumous oli siirtänyt vallan Pietarin neuvoston ja sen sotilasvallankumouksellisen komitean käsiin.

Väliaikaisen hallituksen kukistuminen 7.11.1917 jakoi Suomen poliittisen kentän jyrkästi kahtia. Sosiaalidemokraatit halusivat irrottaa Suomen Venäjästä mahdollisimman nopeasti. Porvarilliset ryhmät eivät missään tapauksessa halunneet kääntyä V. I. Leninin bolševikkihallituksen puoleen, vaan hakivat tunnustusta itsenäisyydelle lännestä Saksasta. Seuraavana päivänä kysymys korkeimman vallan järjestämisestä ei saanut ratkaisua eduskunnassa, kun maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien vastustuksen vuoksi porvareiden ehdotusta kolmijäsenisen valtiohoitajakunnan perustamisesta ei laitettu toimeen. Sosiaalidemokraatit vaativat omassa julistuksessaan, että Venäjän kanssa olisi tehtävä sopimus, joka tunnustaisi eduskunnan heinäkuussa tekemän valtalain. Julistusta ei otettu eduskunnassa käsiteltäväksi ja Suomen ammattijärjestö julisti yleislakon 14.11. Yleislakon aikana eduskunta julistautui 15.11. korkeimman vallan haltijaksi, jolloin Suomen

ja Venäjän satavuotinen valtioyhteys oli käytännössä purkautunut. Seuraavana päivänä vahvistettiin kunnallislait ja kahdeksan tunnin työaikalaki.

Uudessa tilanteessa 27.11. eduskunta hyväksyi Svinhufvudin ministerilistan. Se on ainoa kerta Suomen historiassa, kun eduskunta on asettanut hallituksen. Itsenäisyysseenaatin tehtävänä oli Suomen irrottaminen Venäjältä ja kansainvälisen tunnustuksen hankkiminen itsenäisyydelle. Svinhufvud ei halunnut esittää tunnustamispyyntöä kansankomissaarien neuvostolle, koska se olisi merkinnyt Venäjän uusien vallanpitäjien tunnustamista. Sen sijaan eduskunnalle esitettiin 4.12. hallituksen ilmoitus, jota myöhemmin ruvettiin kutsumaan itsenäisyysjulistukseksi. Siinä perustellaan itsenäistymistä vain yhdellä virkkeellä: "Suomen kansa tuntee syvästi, ettei se voi täyttää kansallista ja yleisinhimillistä tehtäväänsä muuten kuin vapaana." Teksti oli tarkoin harkittu. Sen oli laatinut E. N. Setälä, jonka suomalaisen yhteiskuntarakenteen kehittäjänä J. V. Snellmanin ja hänen henkisen aseenkantajansa G. Z. Yrjö-Koskisen ajatteluun takautuvat sanat eivät olleet sattumanvaraisia. Sitä vahvistivat eduskunnan puhemiehen sanat pyrkimyksensä päästä "jokaisen itsetietoon kohonneen kansakunnan valtiollisten pyrkimysten päämäärään: täysin itsenäiseksi kansaksi". Setälän snellmanilaisen vakaumuksen mukaan kulttuurivoimien tehtävä ja velvollisuus oli estää anarkia, jotta Suomi säilyisi sivistyskansana. Hän pyrki näkemään itsenäisyyden ja nationalismin yläpuolelle, Suomen velvollisuuteen täyttää sivistystehtävänsä.

Eduskunta käsitteli asiaa 6.12., jolloin Svinhufvudin lausunto hyväksyttiin viralliseksi itsenäisyysjulistukseksi. Tämän jälkeen mikään länsimaa ei halunnut antaa tunnustusta ennen kuin Venäjä oli sen tehnyt, vaikka Suomi olisi halunnut asettaa Venäjän tosiasioiden eteen. Lopulta Lenin tunnusti Suomen itsenäisyyden vastustelematta vuoden viimeisenä päivänä, koska hän toivoi sen kannustavan Suomen työväestöä vallankumoukseen. Ranska ja Ruotsi tunnustivat Suomen itsenäisyyden 4.1.1918 ja Saksa kaksi päivää myöhemmin.

Itsenäistymisen ensi kuukausina senaatissa toteutettiin suuria järjestelyjä, joista huolehti käytännössä senaatin kanslia. Jatkuvuuden säilyttämisestä huolehti erityisesti esittelijäsihteeri, MOK Arthur Degerholm, joka oli aloittanut virassaan 1904 jatkaen siinä vuoteen 1923. Hän oli Haminan kadettikoulun käynyt henkivartiokaartin ratsumestari, joka oli toiminut kenraalikuvernöörin adjutanttinakin. Suoritettuaan Helsingin yliopistossa hallinto-oikeuden tutkinnon hän pääsi kopistiksi ensin senaatin talousosastoon 1901 ja yleni senaatin yleisen kanslian esittelijäsihteeriksi 1904. Hän toimi myös kenraalikuvernöörin talon, Smolnan ja tämän kesäasunnon, Kesärannan, taloudenhoitajana.

Heti ensiksi tarvittiin oma ministeriö ulkoasioiden hoitoa varten. Ulkoasiain-toimituskunta syntyi ensin kanslian yhteyteen, kun ministerivaltiosihteeri Enckell määrättiin työskentelemään talousosaston ulkoasiain esittelytehtäviin. Varsinainen

ulkoasiainkanslia perustettiin 10.1.1918. Se ei ollut uusi toimituskunta vaan senaatin kanslian väliaikainen elin. Sen virkamiehet hoitivat samalla omia toimiaan muualla senaatissa. Osastosta kehittyi sittemmin ulkoasiaintoimituskunta ja vuoden 1918 lopulla siitä tuli ulkoasiainministeriö. Ylimmäksi virkamieheksi tuli kansliapäällikkö, joka toi uuden hierarkkisen johtojärjestelmän valtioneuvostoon.

Kanslian virkamiehet olivat onnistuneet palvelemaan tuloksellisesti korkeinta päätöksentekoa ja ohjaamaan virastoaan läpi vaikeiden aikojen. Valtioneuvoston Virkamiesyhdistys perustettiin 1917 valtioneuvoston virkamiesten keskinäisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseen ja heidän etujensa valvomiseen. Tämä Virkamiesliiton jäsenyhdistys oli toteuttanut tehtävänsä muun muassa järjestämällä esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia, toimittamalla julkaisuja, tekemällä esityksiä ja antamalla lausuntoja viranomaisille ja järjestöille.

Kanslia sisällissodan esivaltauskollisena virkakuntana 1918

Tammikuun alussa 1918 levottomuudet lisääntyivät ja Svinhufvud alkoi varustautua sodan varalle. Hallitus pelkäsi punakaartin avointa vihamielisyyttä ja se pyysi eduskunnalta valtuuksia vahvan järjestysvallan luomiseksi. Valtuudet saatiin, jonka jälkeen C. G. E. Mannerheim määrättiin organisoimaan puolustusvoimat. Nämä senaatin toimet aiheuttivat epäluuloja työväestön piirissä. Samoihin aikoihin itenäiselle Suomelle alettiin suunnitella omaa lippua, tärkeää valtiollista symbolia.

Senaatin ehdotus laiksi Suomen lipusta annettiin eduskunnalle 5.1.1918. Ehdotuksen mukaan valtiolippu olisi kokopunainen, karmiini-sinoberi -vaate, jonka keskellä olisi tankoa vastaan vääntyvä Suomen leijona kullankeltaisin ja valkoisin värein. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa 14.1.1918 lippukysymys nostatti suuren kiistan; toiset kannattivat punavalkoista, toinen puoli sinivalkoista. Asiaa käsiteltiin varsinaisesti 24.1., jolloin edustaja Valpas arvosteli lipun leijonavaakunaa, joka oli ollut kansalle aina outo ja kammottava: ”Sehän on näyttänyt aina raatelevan hirmuvallan tunnusmerkiltä. Sellaisena ei leijonankuva herätä enää erinomaista esivallanpelkoa eikä ensinkään kunnioitusta.” Hän ehdotti kilpailun järjestämistä, mikä ehdotus voitti. Tokoi lausui enteellisesti: ”Valtion saaminen on tärkeämpi kuin lipun saaminen.”

Kilpailun suunnittelua varten asetettu jaos kokoontui Heimolassa seuraavana iltana hermostuneissa tunnelmissa. Sen ehdotuksesta eduskunnan ulkoasiainvaliokunta päätti 26.1. kilpailun järjestämisestä. Väliaikaiseen käyttöön asetettiin sinivalkoinen lippu, jossa värit olivat suorakaiteen muotoisena, sininen ylhäällä ja valkoinen alhaalla. Mietintöä ei ehditty lähettää eduskunnalle, kun maa joutui sisällissotaan seuraava päivänä. Valtion joukot käyttivät sekä punavalkoista leijonalippua että sinivalkoista lippua.

Turvataksaan maan laillisen järjestysvallan jatkumisen levottomuuksien varalta Svinhufvudin senaatti lähetti tammikuun lopulla kolme senaattoria virkamiehistönsä kanssa Vaasaan. Myöhemmin joukkoon liittyi vielä yksi senaattori, jonka jälkeen he yhdessä muodostivat valkoisen Suomen hallituksen, Vaasan senaatin, toimien 29.1.–3.5.1918. Tänä aikana Vaasa oli virallisen Suomen pääkaupunki. Vaasan senaatin muodosti osa Svinhufvudin senaatin senaattoreista – senaattorit Heikki Gabriel Renvall, Juhani Arajärvi, Alexander Frey ja Eero Yrjö Pehkonen. Myöhemmin myös Svinhufvud ja Jalmar Castrén matkustivat Vaasaan kiertotietä Viron, Saksan ja Ruotsin kautta.

Tämä senaatti aloitti toimintansa helmikuun alusta vajaalukuisena, koska muut senaattorit joutuivat piileskelemään Helsingissä sisällissodan alettua. Näin ollen Suomessa toimi tavallaan kaksi senaattia. Svinhufvudkin saapui vasta maaliskuun lopulla Vaasaan paettuaan pari viikkoa aiemmin Helsingistä. Ensin 30.1.1918 lähtien Vaasan läänin maaherran talossa istunut senaatti muutti 16.3.1918 kaupungintaloon, kaupunginvaltuuston istuntosaliin. Kanslia oli museosalissa ja konekirjoittajat työskentelivät kaupunginkirjaston lainaussalissa. Kirjasto oli tilapäisesti suljettu. Muita virkamiehiä kuului senaatin alaisuuteen 26. Käytännöllisesti katsoen koko keskikerros oli senaatin käytössä. Kaupunginvaltuusto piti kokouksensa tuolloin merikoulun tiloissa Kirkkopuistikko 23:ssa. Sittemmin senaatti antoi Vaasan kaupungille tunnustuksena hallituksen sijoittamisesta oikeuden liittää vaakunaansa vapaudenristin. Vapaudenristi, itsenäisen Suomen vanhin kunniamerkki, perustettiin marsalkka Mannerheimin esityksestä. Vaasan senaatti antoi asiasta julistuksen 4.3.1918. Mitalin oli suunnitellut taiteilija Akseli Gallen-Kallela.

Tällä välin Helsingissä Senaatintalo sai vähäksi aikaa uudet haltijat. Kun punainen lyhty oli nostettu yöllä 28.1. Helsingissä Työväentalon torniin vallankumouksen alkamisen merkiksi, pääkaupungin valtaaminen oli edennyt nopeasti. Jo aamulla punaisilla oli pääkaupunki hallussaan ja sen päämaja muutti senaatin linnan. Kansanvaltuuskunta asettui osastoineen toimituskuntien huoneisiin etukäteen laaditun sijoitussuunnitelman mukaan. Tilanahtauden takia käyttöön otettiin nopeasti myös edustustilat. Hankaluuksia tuotti siviilihallinnon ja punakaartilaiden oleskeleminen samoissa tiloissa. Hallituskadun puolella oli punakaartin virastoja ja kasarmi asevarastoinen. Aseiden jakaminen aiheutti häiriötä ja epäsiisteyttä. Osa viraston irtaimistosta hävisi tai vahingoittui. Kalustokirjanpitoa oli mahdoton pitää ajan tasalla, kun huonekaluja, kattokruunuja ja konttorikalusteita siirreltiin paikasta toiseen.

Suomen Virkamiesyhdistyksen Keskusliitto antoi 29.1.1918 pääministerin allekirjoittaman julistuksen, jossa se antoi jäsenilleen ohjeet toimimisesta punaisten valtakumousohallituksen kanssa:

Kaikille keskusvirastoille ja maan virkamiehille.

Sen johdosta että Suomen Eduskunta ja sen asettama laillinen Hallitus ovat väkivalloin estetyt toimimasta ilmoitetaan täten noudatettavaksi toistaiseksi:

- 1) keskusvirastot eivät ole missään tekemisissä minkäänlaisen laittoman hallituksen kanssa;
- 2) kukaan Suomen virkamies enempää kuin kukaan laillista Hallitusta kannattava kansalainen ei ryhdy palvelemaan Vallan anastajia eikä asetu minkäänlaisiin suhteisiin heidän kanssaan;

- 3) kaikkensaaminen virkatoiminta, siihen luettuna yleiset työt, Yliopisto ja Sivistystoiminta, keskeytetään heti siihen saakka kunnes lailliset olot jälleen palautuvat.
- 4) virkakunnat ja virkamiehet huolehtivat mahdollisuuden mukaan heidän huostassaan olevan valtion omaisuuden säilyttämisestä.
- 5) keskusvirastot ja paikalliset virkamiehet pitävät huolta siitä, että nämä ohjeet tulevat tunnetuiksi ja että niitä tarkoin noudatetaan ja
- 6) sikäli kuin laillinen Hallitus saattaa antaa määräyksiä, on niitä noudatettava.

Tuhojen estämiseksi linnan vahtimestarit ja talonmiehet suojelivat parhaansa mukaan tiloja mielivaltaiselta turmelemiselta. On säilynyt paljon todistuksia henkilökunnan urhoollisuudesta näissä olosuhteissa, mikä ei kaikkien kohdalla päättynyt hyvin. Senaatin kolmas ylivahtimestari, talossa 20 vuotta palvellut Y. Puukka ammuttiin linnan viereiseen puistoon. Jännitys purkautui 13.4. iltapäivällä, kun saksalaiset saivat haltuunsa linnan. Seuraavana päivänä klo 12.00 senaattorit O. Talas ja O. Stenroth pitivät Senaatintorilla kiitospuheen saksalaisille.

Kansanvaltuuskunta ei päästänyt toimintansa aikana linnahan valokuvaajia, mutta heidän lähtönsä jälkeen otetut valokuvat kertovat epäsiisteydestä ja täydestä kaaoksesta. Normaali siivous laiminlyötiin ja tavaroita siirreltiin umpimähkään paikasta toiseen. Punaiset veivät mukanaan linnan kalustoa, konttoritarvikkeita ja kirjoituskoneita ja jättivät jälkeensä kuolleita. Senaatin taloudenhoitajan, maisteri Osmo Tuorilan heinäkuussa 1918 jättämän raportin mukaan punakaartilaiset veivät mukanaan 36 kirjoitus- ja laskukonetta, joista 10:ssä oli venäläiset kirjakkeet. Jopa taloudenhoitajan oma Wales-merkkinen laskukone oli kadonnut. Maataloustoimituskunnan kassakirstu oli murrettu ja ryöstetty 8.3. Prokuraattoritoimituskunnasta oli hävinnyt paljon esineitä aina vesikarahveja ja laseja myöten. Sisäasiaintoimituskunnasta oli hävinnyt miekkoja ja ritarimerkkejä. Jäljelle oli jäänyt vierasta omaisuutta kuten huopia, tyynyjä ja taskupeilejä.

Poikkeustilanteen jatkuessa linnassa senaatin taloudenhoitaja Tuorila palkkasi saksalaisten avustamisessa kunnostautuneen koulupojan, Harri Saarisen vartijaksi linnahan illaksi muutamaksi tunniksi ja maksoi tälle palkkaa 500 mk kuussa. Saarinen oli toiminut saksalaisen tykkiveneen oppaana ja murtautunut eteläsataman kanaalin portin lukon, jotta vene pääsisi tulittamaan edullisesta paikasta tupakka-tehdasta. Nyt Saarisen tehtävänä oli vartioida istuntosalia ja pääministerin tiloja iltaisin. Kaksi muuta vartijaa olivat Uudenmaan rakuunarykmentin korpraali Orre ja poliisi Gerasimovitsch siviilipuvussa.

Vaasan senaatti palasi 4.5. pääkaupunkiin, josta neljä senaattoria oli lähtenyt tammikuun lopussa. Sotatoimet olivat kestäneet kolme kuukautta. Hallituksen jäseniä ja ulkomaisia lähettiläitä kuljettanut juna saapui Helsinkiin noin puoli kolme. Asemalle oli saapunut sekä saksalainen että suomalainen kunniavahtikomppania.

Kaupunginvaltuusto, kaupungin virkamiehistö sekä saksalaista että suomalaisia sotilaspäällystää oli paikalla runsaasti ja lisäksi kymmeneen tuhansiin nouseva yleisöjoukko. Ensimmäisenä junasta nousi Svinhufvud. Tervehdysten jälkeen Helsingin valtuuston puheenjohtaja piti puheen ensiksi senaattoreille ja sen jälkeen Saksan ja Ruotsin lähettiläille.

Helsinkiin palannut senaatti piti ensimmäisen istuntonsa 6.5. ja antoi G. E. F. Albrechtin esittelyssä tiedotuksen Suomen kansalle: "Laillisen yhteiskuntajärjestyksemme tuhoa tarkoittava kapinaliike, joka kuluvan vuoden alussa puhkesi ilmieliekkiiin, teki Suomen Eduskunnan ja sen asettaman Hallituksen toiminnan mahdottomaksi maan pääkaupungissa. Senaatin päätöksestä siirrettiin sen vuoksi Hallitus Waasan kaupunkiin, joka ensimmäisten joukossa vapautui venäläisen sotaväen kannatukseen nojautuvan anarkian vallasta. Helmikuun 1 päivästä on Suomen Senaatti Waasassa, Valkoisen Suomen pääkaupungissa, käyttänyt hallitusvaltaa ja koonnut maamme kaikki voimat taisteluun Suomen lopulliseksi vapauttamiseksi Venäjän vuosisataisesta sorrosta ja kapinallisten hirmuvallan kourista. Tämä suuri päämäärä on nyt pääasiassa saavutettu. Synnyinmaan omien poikien verrattomalla urheudella ja Hallituksen pyynnöstä saapuneiden saksalaisten joukkojen voimakkaalla avulla on vapaussota, vaikkakin raskain uhrauksin, saatettu voitolliseen päätökseen. Hallitus on palannut pääkaupunkiin, missä se tänään on täysilukuisena ryhtynyt hoitamaan vastuullista tehtäväänsä."

Työrauha saatiin nopeasti ja kanslia palasi normaaliin päiväjärjestykseen. Koko toukokuun ajan senaatti teki tärkeitä päätöksiä: 13.5. Suomen Senaatin päätös Viaporin linnoituksen nimen muuttamisesta Suomenlinnaksi, 18.5. Suomen Eduskunnan kirjelmä korkeimman vallan käyttämisestä, 29.5. Laki eräiden valtiorikosten käsittelemistä varten asetettavista tuomioistuimista sekä oikeudenkäynnistä niissä, 30.5. Suomen Senaatin päätös, jolla yrityksille ja laitoksille alla mainituilla työaloilla myönnetään lykkäystä 27. päivään elokuuta 1918 kahdeksan tunnin työajasta 27. päivänä marraskuuta 1917 annetun lain toimeenpanoon nähden.

Toukokuun 29. päivänä annettiin Laki Suomen lipusta. Kolmen sotakuukauden jälkeen eduskunnan kokoontuessa 17.5.1918 ratkaisemaan valtiolippuasiasa punainen väri ei voinut enää tulla kysymykseen, kuten edustaja Juutilainen asian muotoili perustuslakivaliokunnan kokouksessa: "Lipun perusvärin tulee olla valkoinen ja sininen. Punainen on punakaartilaiden väri. Tampereella käytettiin vain sinivalkoista lippua, samoin sitten Viipurissa ja osittain Helsingissä." Samoin argumentoi edustaja Malmivaara: "Punaisen hirmuvallan aikana alkoi punainen väri inhottaa. Sinivalkoinen oli suojeluskunnan väri." Mieli-piteet väreistä ja muodosta menivät ristiin, mutta ulkomaan lähettiläidenkin kysellessä malttamattomina lipusta, saatiin päätös sinisestä rististä valkoisella pohjalla, jossa oli sijoitettuna punaista ja keltaista.

Asian hoitaminen jäi ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajalle Lauri Ingmanille, joka kääntyi Hotelli Fennian yläkerrassa sijaitsevassa ateljeessa työskennelleen Akseli Gallen-Kallelan puoleen. Ingmania ei miellyttänyt eduskunnan ehdottama väriyhdistelmä, vaan piti valkoista ristiä sinisellä pohjalla parempana. Hyväntahtoisesti Gallen-Kallela pyysi ottamaan yhteyttä pääesikunnan piirustuskonttorissa hänen alaisenaan työskentelevään taiteilija Eero Snellmaniin, J.V. Snellmanin pojanpoikaan. Gallen-Kallelan ulkomaanmatkan takia Snellman oivalsi tilaisuuden ja luonnosteli Bruno Tuukkasen avustamana siniristilipun kauppalipuksi ja vaakunan keskelle valtiolippua. Puolimärät piirustukset mukanaan ulkoasiainvaliokunnan sihteeri Puukko ja Snellman kiiruhtivat Säätytalolle, jossa valiokunta oli jo koolla. Luonnoksia pidettiin tyydyttävänä ja pian eteisessä odottavalle Eero Snellmanille voitiin ilmoittaa, että lakiluonnos Suomen lipusta oli asiallisesti valmis ja hänen laatimansa lippuluonnokset hyväksytyt. Valiokunta päätyi vastoin hallituksen esitystä puoltamaan kansallisväreinä pidettyjä sinistä ja valkoista lipun väreiksi. Valkoisen merkeissä on punainen hirmuvalta kukistettu ja Suomen vapaus saavutettu. Valtionhoitaja vahvisti lippulain 29.5.1918.

Linnan iltavartijana toiminut koulupoika Saarinen katseli, kun 16.6. itsenäisen Suomen oma lippu vedettiin ensi kertaa senaatintalon lipputankoon. Ylivaltimestariksi 6.5.1918 nimitetty J. Ylikangas ja talonmies Salonen veivät kahdeksanmetrisen lipun portaiden kautta katolle. Ensin paikalla oli vain maanviljelys-toimituskunnan päällikkö Kyösti Kallio ja Eynar Tessleff, mutta myöhemmin saapui myös valtionhoitaja Mannerheim seurueineen. Kymmentä vailla 12.00 torvisoittokunta soitti Jumala omi linnamme -virren, jonka ihmiset kuuntelivat paljastetuin päin. Tasan kello 12.00 lippu kohosi salkoon, minkä jälkeen laulettiin Maamme-laulu. Yleisö seurasi torilla seremoniaa rauhallisesti ja kunnioitti tilaisuutta hartaudella.

Suurta symboliikkaa oli keisarin valtaistuimen siirtäminen pois senaatin osastojen istuntosalista. Tilalle tuotiin Aleksanteri I:n suuri muotokuva ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin. Siten valtionhoitaja Mannerheim allekirjoitti Suomen hallitusmuodon heinäkuussa 1919 keisari Aleksanteri I:n silmien alla. Päätös valtaistuimen poistamisesta tehtiin niinkin varhain kuin Tokoin senaatissa 16.4.1917 maaliskuun vallankumouksen jälkeen, mutta käytännössä täytäntöönpano viivästyi. Kansallismuseon kuitti osoittaa, että vasta 24.9.1921 valtion historialliseen museoon on siirretty säilytettäväksi istuntosalien keisareiden ja kenraalikuvernöörien muotokuvat, Bobrikovin rintakuva ja hallitsijan valtaistuin lisälaitteineen. Luovuttaja oli valtioneuvoston taloudenhoitaja Tuorila ja vastaanottaja valtionarkeologi Hjalmar Appelgren-Kivalo. Työhuoneiden hallitsijakuvat ja istuntosalien muotokuvien nimilaatat luovutettiin 8.4.1929 Suomen kansallismuseoon. Vasta presidentti Ståhlbergin aikana presidentin kuva sijoitettiin päätyseinälle. Ennen muotokuvien valmistumista paikalla oli pienoispatsas ensimmäisestä presidentistä.

Valtiovallinnon sinettien Venäjän vallan ajasta muistuttavista tunnuskuvista ja merkeistä luovuttiin 31.12.1919 annetun valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Sineteissä ja valtiolipussa käytettävän Suomen vaakunan perusmuodoksi komitea teki piirroksen Suomen vaakunasta sellaisena, kuin se on esitetty Kustaa Vaasan hautamuistomerkin Uppsalassa. Vanhat tunnuskuvat pyrittiin muissakin sineteissä säilyttämään, ellei niissä ollut Venäjän vaakunaa tai keisarin nimeen viittaavia venäläisiä kirjaimia ja vuosilukuja. Komitea suunnitteli myös useille keskusvirastoille ja laitoksille uudet tunnuskuvat. Vuoden 1919 sinettisäännöksiä on sittemmin usein täydennetty ja muutettu sen mukaan, kuin hallinnollisen aluejaon muutokset, uusien virastojen ja laitosten perustaminen, niiden yhdistäminen, lakauttaminen tai yksityistäminen ovat antaneet siihen aiheita.

Tasavallassa luovuttiin myös aatelisarvojen myöntämisestä, kun vuonna 1919 annetun Suomen hallitusmuodon 15 §:n mukaan tasavallassa ei saa antaa kenellekään uusia aatelisarvoja tai muita perinnöllisiä arvoja. Samaan aikaan luotiin periaate, jonka mukaan tasavallan presidentti ja eräät muut viranomaiset voivat antaa arvonimiä. Valtioneuvoston kanslian yhteydessä alkoi toimia tasavallan presidentin nimittämä arvonimilautakunta, jonka puheenjohtaja on pääministeri. Arvonimilautakunta teki arvonimiasiassa ratkaisuehdotuksensa tasavallan presidentille. Tasavallan presidentin kanslia ei käsittele arvonimiasiota, vaan kansliaan saapuneet anomukset siirretään arvonimilautakunnan valmisteltavaksi.

Keisarikunnan aikana Suomessa oli jaettu kuuden venäläisen ritarikunnan kunniamerkkejä. Suomen oma vanhin ritarikunta liittyi itsenäistymiseen, jolloin perustettiin senaatin päätöksellä 4.3.1918 Vapaudenristi ja Vapaudenmitali. Suomen Valkoisen Ruusun ritarikunnan ohjesääntö vahvistettiin 16.5.1919. Sen kunniamerkkejä annetaan isänmaan palveluksessa ansioituneille kansalaisille. Vuonna 1942 perustettiin Suomen Leijonan ritarikunta, jonka kunniamerkkejä annetaan tunnustukseksi huomattavista sekä siviili- että sotilaallisista ansioista. Suomen valtiovallinnon virkamiehiä alettiin palkita heti kotimaisilla kunniamerkeillä. Valtioneuvoston taloudenhoitajan tehtäväksi tuli 30.8.1920 alkaen huolehtia pääministeri R. Erichin määräyksestä Valkoisen Ruusun kunniamerkin ehdottamisesta kanslian virkamiehille. Presidentin siviilikansliasta oli tullut ritarikunnan ohje- ja jakelusäännöt ja lomakkeet. Taloudenhoitajan tehtäväksi tuli vuosittain ennen 1.11. toimittaa ehdotukset pääministerille, joka valmisteli ne presidentin ratkaistavaksi.

Kanslia välittämässä senaatin perinteiden jatkumoa 1918–1939

Senaatin talousosaston nimi muutettiin marraskuussa 1918 annetulla asetuksella valtioneuvostoksi ja talousosaston kanslian nimi valtioneuvoston kansliaksi. Ministeriöön rinnastettavan yksikön rakenne, virkanimikkeet ja henkilöstömäärä pysyivät ennallaan. Siten ensimmäisenä pääministerin nimikkeen sai käyttöönsä Lauri Ingman 27.11.1918, jolloin samalla hänen hallituksensa jäsenistä tuli ensimmäisiä ministereitä. Senaatin talousosaston varapuheenjohtajan toimesta alkoi muotoutua itsenäisen Suomen pääministeri, jonka aseman kehittymiseen valtioneuvoston kanslian organisaation muutokset yleensä liittyivät. Kanslian tehtävät kohdistuivat koko valtioneuvostoon eivätkä vain pääministeriin. Koska ministeriöt ovat olleet suuriruhtinaskunnan perinteen mukaisesti varsin itsenäisiä, ministeriöiden yläpuolelle ei aluksi hyväksytty vahvaa pääministeriä eikä pääministerin virastoa.

Pääministeri peri muodollisen aseman senaatin talousosaston varapuheenjohtajalta. Toiminta keskittyi sisäiseen hallintoon eikä hän vastannut mistään politiikan sisältölohkosta. Vuoden 1919 hallitusmuoto teki valtioneuvostosta maan poliittisen hallituksen, mutta päätöksenteko järjestettiin hallinnollisen tuomioistuimen päätöksentekotavan kaltaiseksi. Ministerit hukutettiin senaattoreiden tapaan pieniin asioihin. Pääministerit kokivat tehtävänsä hoitamisen ilman avustajia miltei mahdottomaksi. Rafael Erichin aikana 1920–21 yksi kanslian virkamiehistä, käännöstoimiston ylikielenkääntäjän apulainen, vastasi kanslian tiedotuksesta toimien eräänlaisena pääministerin sihteerinä. Vuonna 1926 palkattiin ensimmäinen varsinainen pääministeriä avustava virkamies Fredrik Heiskanen, joka sai hovineuvoksen tittelin. Viran pätevyysvaatimuksina olivat oikeustieteen ja filosofian kandidaatin tutkinto. Heiskanen oli seitsemän hallituksen ja kuuden pääministerin sihteeri. Poliittisesta sihteeristä ei ollut kyse, kun pääministeritkin olivat neljästä puolueesta. Heiskanen ei kirjoittanut puheita vaan hoiti lähinnä rutiinitehtäviä. Kun Heiskanen vuonna 1935 jäi pois, hänen tehtävänsä peri Lauri Pehkonen.

Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annettiin 30.3.1922.

Entisen talousosaston kanslian, nyt valtioneuvoston kanslian, asema nousi aikaisempaa näkyvämmäksi. Tämän pääministerin alaisen ”ministeriön” tehtäväksi tuli käsitellä kaikkia niitä asioita, jotka koskevat tasavallan presidentin kansliaa, eduskunnan kokoontumista valtiopäiville, hallituksen kertomusta eduskunnalle, asiankäsitteilyä valtioneuvostossa sekä valtioneuvostolle annettavia valoja. Valtioneuvoston kanslian yhteydessä on sen koko elinajan toiminut senaatin pe-

rintönä käännöstoimisto ja valtioneuvoston kirjaamo, aikaisemmalta nimeltään kirjaajankonttori. Vuodesta 1923 kanslia jakautui kahteen yksikköön, kirjaajankonttoriin ja käännöstoimistoon. Kanslia hoiti lisäksi valtioneuvoston julkaisuvarastoa ja kirjapainoa, Suomen asetuskoelmaa, virallista lehteä, valtiokalenteria ja eduskunnan kirjastoa sekä presidentin asuntojen ja valtioneuvoston linnan kunnossapitoa ja irtaimistoa.

Valtioneuvoston ohjesääntöä vuodelta 1922 alettiin kuitenkin pian uudistaa, kun se oli osoittautunut monin osin puutteelliseksi ja vanhentuneeksi. 6.2.1931 astui voimaan uusi ohjesääntö, jonka mukaan yleisistunnolle kuuluneita asioita siirrettiin ministeriöille päätettäväksi. Asetuksessa valtioneuvoston kansliasta 1938 käännöstoimisto liitettiin entistä kiinteämmin kansliaan ja sen toiminta järjestettiin uudestaan. Käännöstoimiston virkamiehet olivat kääntyneet eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen, kun heidät oli vuoden 1918 toimitetuista palkkajärjestelyistä jätetty ulkopuolelle johtajaa lukuun ottamatta vastoin eduskunnan määräystä. Pääministerille osoittamassaan kirjeessään vuonna 1923 kielenkääntäjät todistelivat, miten paljon heidän taloudellinen asemansa muihin virkamiehiin verrattuna oli jäänyt huonommaksi. Katsauksessaan työnsä luonteesta he vetosivat siihen, että lakipykälien kääntäminen suomeksi oli haastavaa työtä. He viittasivat ranskalaiseen sosiologiin Gustave le Bon´iin. Hänen mukaansa sanat muuttuvat hitaasti, mutta lakkaamatta muuttuvat ne kuvat, joita sanat herättävät esiin, eli merkitys, joka niille annetaan. Kielenkääntäjälle näiden merkitysten oikein käsittäminen ja oikein toiseen kieleen kääntäminen olikin vaativan ajatustyön kulmakivi, josta valtioneuvoston kanslistien jokseenkin mutkaton asiakirjojen sisällyksen referoiminen oli hyvin kaukana. Korvaus tuli maksaa merkitysten kääntämisen mukaisesti.

Ensimmäinen varsinaisesti valtioneuvoston kansliaa koskeva asetus annettiin 30.12.1938. Asetuksen mukaan Valtioneuvoston kansliassa on kanslia, käännöstoimisto ja kirjaajankonttori. Kanslian alaisia ovat tilastollinen päätoimisto, valtioneuvoston julkaisuvarasto, Eduskunnan kirjasto, valtioneuvoston kirjapaino ja virallinen lehti.

Virallisen lehden julkaisema viimeinen kaksipalstainen uutinen oli keisari Nikolai II:n julistus, jossa hän ilmoitti vallasta luopumisestaan. Väliaikaisen hallituksen ilmoitukset olivat yksipalstaisia eivätkä eronneet lehden muusta sisällöstä. Itsenäisyyden alussa julkaistiin vielä näyttävästi esimerkiksi senaatin kehotukset nälänhädän estämiseksi ja itsenäisyysjulistus. Virallisen lehden muuttuminen takaisin oikean sanomalehden suuntaan ei ollut enää mahdollista. Jatkossa lehdesä julkaistiin ilmoitukset, kuulutukset ja muut asiakirjat, jotka oli säädetty siinä julkaistavaksi. Vuonna 1931 ruotsinkielinen ja suomenkielinen lehti yhdistettiin. Päätoimittajan vakanssi lakkautettiin, tehtävät siirrettiin toimitussihteerille päätoimittajan vastuineen. Asiasta ei noussut kielikiistaa, koska kustannustekijät olivat taloudellisen laman aikaan niin painavat. Vuodesta 1932 ulkovaltojen sopimukset

alettiin julkaista erillisenä sarjana, joka toi säästöjä asetuskokoelman julkaisemiseen.

Valtioneuvoston kirjapainossa tehtyjen töiden luettelo kuvaa hyvin painotöiden monenkirjavaa luonnetta ennen sotia. Heinäkuussa 1917 listalla oli esimerkiksi väliaikaisen hallituksen lakkauttama Volna-lehti, jota joukko venäläisiä sotilaita yritti väkisin painaa kirjapainossa. Myös Tarton rauhansopimus painettiin 1920 Suomessa, koska Tarton alkeelliset kirjapaino-olot näkyivät painojäljessä. Pulavuosina taas kirjapainossa painettiin useita työttömyyden lieventämiseen tärkeitä julkaisuja. Lapuan liikkeen aikana tehtiin esimerkiksi julkaisu "The Lapua anticommunism movement in Finland". Ylimääräisten kertausharjoitusten aikaan 1930-luvun lopussa ilmestyivät ohjeet ilmahyökkäysten varalle ja neuvot elintarvikekorttien hankkimisesta säännöstelyn alettua. Valtioneuvoston painatus- ja julkaisu toiminnan keskittäminen valtioneuvoston kirjapainoon ja julkaisuvarastoon käynnisti 1927 uuden kirjapainotalon suunnittelun. Vuonna 1929 asetuskokoelma määrättiin maksulliseksi myös valtion viranomaisille tuhlauksen rajoittamiseksi, mistä seurasi huomattavaa säästöä.

Tilastollinen päätoimisto teki sisällissodan jälkeen paljon erityisselvityksiä sota vuosien, pula-aikojen ja vuoden 1918 taisteluiden johdosta. Esimerkiksi sotaorpolasten oloja tutkittiin. Vuonna 1918 alettiin julkaista Sosiaalista Aikakauskirjaa, jossa selvitettiin yhteiskunnan epäkohtia. Sen perustajien tavoitteena oli yhteiskunnallisten juopien tasoittaminen. Vuonna 1919 voimaan tulleen kieltolain johdosta tehtiin tilastoja, jotka koskivat alkoholinkäyttöä, rikollisuutta ja irtolaisuutta. Matalasuuhdanteen aikana 1929 tiukkaa säästäväisyyttä noudattavissa budjettiesityksissä ei myönnetty määrärahoja yleisen väestölaskennan suorittamiseen. Väkilukutilaston pohjana olivat edelleen suurimpien taajamien laskelmat ja kirkonkirjat. Suhdanteiden parantuessa väestötilastoa alettiin uudistaa. Kuolleisuustilastoa alettiin laatia lääkäreiden antamien kuolintodistusten perusteella. Syntyvyystilastoa muutettiin niin, että seurakuntien ja väestörekisteripitäjien tiedot korvattiin yksilötiedoilla. Budjeteissa myönnettiin niukkoja määrärahoja kertaluonteisiin tutkimuksiin kuten vuonna 1934 teollisuuden polttoaineen kulutuksen, auto-onnettomuuksien syiden ja sokeiden elinehtojen selvittämiseen. Itsenäisyyden alussa tilastotyö tehtiin käsin, mutta vuoden 1922 alussa virastolla oli kaksi kirjoituskonetta ja kahdeksan laskukonetta. Samana vuonna virasto hankki Saksasta tulo- ja varallisuustilaston laskemista varten viisi lävistyskonetta, yhden automaattisen lävistyskoneen, yhden tarkistus koneen ja 50 000 reikäkorttia. Tabulaattori ja kaksi lajittelukonetta vuokrattiin.

Valtioneuvoston kanslia ja kaikki ministeriöt mahtuivat 1920-luvun alussa linnaan, jossa niiden lisäksi olivat myös Korkein Oikeus, valtiokonttori, valtioneuvoston kirjapaino ja valtioneuvoston julkaisuvarasto. Linnan mutkikkaissa käytävissä ja portaiden sokkeloissa vahtimestarit liikkuvat kuin kotonaan jakaen postia ja istun-

tojen esityslistoja eri ministeriöihin. Linnaan saapuessaan vierailija kohtasi ensin eteisahtimestarin, joka kuunteli vieraan asian. Sen jälkeen hänet ohjattiin oikean virkamiehen luo. Hallinnon laajenemisen seurauksena ministeriöiden ja keskusvirastojen yhteistoiminta alkoi kärsiä välimatkojen kasvaessa. Yleisten rakennusten ylläpito pohti ministeriöiden ja keskusvirastojen tilantarpeen ratkaisemista. Vuonna 1932 rakennushallituksen yliarkkitehti Ilmari Launis esitti suunnitelman keskittää virastot linnan ympärille tontinvaihoilla yliopiston kanssa ja yhdistää rakennukset kävelysilloilla toisiinsa. Jo Hyvösen virkamiesoloja käsitelleessä mietinnössä oli ollut esillä lähikortteleiden ostaminen ministeriöitä varten.

Valtioneuvoston kanslia sai ensimmäisen työjärjestyksensä 26.8.1919 esittelijäsihteerin Arthur Degerholmin allekirjoituksella vahvistettuna. Vuoden 1922 asetuksen mukaan virka-aika oli 10–16 paitsi lauantaisin ja pyhien aattona kaksi tuntia lyhyempi. Virkamiehellä oli velvollisuus ottaa vieraita vain kahden tunnin ajan. Ammatin yleinen arvostus oli korkealla. Vuonna 1926 ministeriöissä oli vahtimestareita yhteensä 25. Kansliassa palvelivat G. A. Källbergin lisäksi istuntovahtimestarit J. Kwick ja J. A. Vathén. Lisäpalkkiosta vahtimestarit osallistuivat myös polttopuiden sirkkelöintiin väestösuojan alaisessa tilassa, halkojen kantamiseen ja uunien lämmitykseen aina 1950-luvulle asti. He auttoivat viittä talonmiestä, joiden tehtäviin kuului 144 tulisijan lämmittäminen, kuuden portaikon siivous ja pääportaikon lämmitys. Pihan kunnossapidosta huolehtivat kolme yövartijaa.

Itsenäistymisen jälkeen venäläismalliset pukineet koettiin kauttaaltaan epämiellyttäväksi. Jo 1915 haluttiin nykyaikaistaa univormujen mallia ja vaihtaa sata vuotta vanha malli. Kahden vuoden päästä univormupakko poistettiin ja tilalle tuli pukuraha kunnes 1926 tuli sääntö palveluspuvusta. Siihen kuuluisivat hyvästä tummansinisestä kankaasta tehdyt lyhyt takki taitekauluksella ja kahdella metallinappirivillä sekä housut, liivi, kesälakki ja jalkineet.

Työhuoneet kalustettiin ja sisustettiin niukassa määrärahatilanteessa vahtimestareiden neuvokkuudella. Vuosina 1925–1930 ylivahtimestari August Alanko myi linnan vintiltä ja muista nurkista romua kuten paperijätteitä, vanhoja mustepulloja, palaneita sähkölamppuja, hajonneita puhelinkoneita ja rikkinäisiä kumirenkaita. Kertyneillä tuloilla hankittiin verhoja ja verhotankoja Stockmannilta ja Elannosta sekä verhoiltiin kalusteita. Lisäksi Helsingin keskusvankilasta hankittiin huonekaluja. Rahaa jäi vielä vahtimestareiden raitiotielippuihin. Paperissa säästettiin käyttämällä luonnoksiin kenraalikuvernöörinkanslian ja valtiosihteerinviraston vanhoja kirjepapereita. Kanslia sai myös Uudenmaanlänin sotasaaliskonttorista täydennystä kalusteisiin kuten kruununkynttilöitä, kirjoituspöytiä ja tuoleja, kirjahyllyjä ja kirjoituskoneita.

Valtion viljakonttorin muuton yhteydessä vuonna 1922 kanslia sai ratkaisuvältaansa valtavan määrän erilaisia tavaroita ja kalusteita, joiden joukossa oli automobiili

”Hudson” n:o 508 ja siihen kuuluneet työkalut. Valtioneuvoston ”voimavaunu-
jen” määrärahasäännön mukaan kansliassa oli kolme autoa: Mercedes-avomalli,
Mercedes-coupée ja Fiat. Polttoaineen ja korjaukset hoiti autopataljoona.
Auttolassa pidettiin ajoluetteloa. Autot piti pitää sellaisessa kunnossa, että kos-
ka tahansa saattoi lähteä maaseutumatkalle. Valtioneuvoston linnassa työskenteli
1929 kaksi autonkuljettajaa. Muutos oli suuri verrattuna hevosaikaan käytettyihin
vuokra-ajureihin.

Itsenäisenä kansakuntana virallinen Suomi halusi muistaa merkkihenkilöitään eri
tavoin. Valtion kustannuksella suoritettut hautajaiset aloitettiin 1921, kun kirjailija
Juhani Aholle myönnettiin tämä kunnia valtioneuvoston päätöksellä. Seuraavaksi
muistettiin runoilija Eino Leinoa 1926, professori Akseli Gallen-Kallelaa, valtioneu-
vos J. R. Danielson-Kalmaria 1933 ja valtioneuvos E. N. Setälää. Käytännössä
omaiset saivat lähettää laskun hautajaiskustannuksista valtiokonttorille.

Itsenäistymisen 10-vuotismuistoksi päätettiin 25.8.1927 valtion varoilla julkais-
ta historiallinen teos, joka perustui asiakirjalähteisiin. Ylikirjastonhoitaja Georg
Schauman nimitettiin sen toimittajaksi. Lisäksi määrättiin, että itsenäisyyden kym-
menvuotispäivänä valtion liikelaitoksissa ja työmailla työt piti keskeyttää ja pitää
palkallinen vapaapäivä. Lisäksi toimikunta julisti kilpailun taitelijoille itsenäisyy-
smuistomerkin suunnittelusta. Vuonna 1937 eduskunta lisäsi 2 miljoonaa itsenäi-
syyttä käsittelevien teoksien julkaisemiseen. Valtioneuvosto asetti lautakunnan
tekemään ehdotuksia asiasta. Tavoitteeksi tuli ensi tilassa itsenäisyytemme tur-
vaamista tarkoittava kirjallisten esitysten kilpailu käsittäen sivistystyön, sosiaa-
lisen toiminnan ja taloudellisen elämän kehittymisen. Työ toteutettiin aineiston
keräyksenä, 4–5-osaisena suurteoksena, yleiskatsauksena ja erityistutkimuksina.
Määrärahaa myönnettiin 22 henkilölle ja järjestölle.

Kanslia sota-ajan kriisinjohdon keskuksena 1939–1949

Puolustusneuvoston puheenjohtaja marsalkka Mannerheim esitti 23.2.1938 presidentille, että ryhdyttäisiin kiireellisesti suunnittelemaan valtioneuvoston ja keskusviraston siirtämistä pois pääkaupungista. Etelä-Suomi oli altis ilmapommituksille, kun venäläisten pommiprikaatit olivat Helsingistä vain 300 km päässä. Tiedustelutietojen mukaan Venäjä saattoi keskittää pääkaupunkia kohtaan 300 raskasta pommikonetta yhteensä 900 000 kilon pommikuormassa. Siirtosuunnitelman laatiminen olisi välttämätön, koska ilmapuolustus ei olisi koskaan riittävä torjumaan hyökkäystä.

Huhtikuussa 1939 valtioneuvosto päätti, että sodan aikaisen toimintansa turvaamiseksi linnaan sijoitetut virastot hajautetaan Helsinkiin tai sen lähiympäristöön. Ensimmäisen hajautumisvaiheen jälkeen linnaan jäisi vielä valtioneuvoston kanslia, joka yhdessä sisäministeriön kanssa laatisi suunnitelman paikasta, jossa valtioneuvoston istunnot voidaan pitää ilmahyökkäyksen aikana. Valtioneuvosto päätti 2.9.1939, että täysistunnot pidetään aluksi Helsingin kaupungin sähkölaitoksen Kampin kytkentäaseman rakennuksessa sekä myöhemmin Alkoholiliike Oy:n rakennuksessa sen valmistuttua. Muualla Suomessa sijoituspaikka oli Vanhan Vaasan maatalouskoulu. Työskentelytilaa varattiin 280 m² ja suojatilaa 25 m².

Sodan aikana yksityinen elinkeinoelämä luopui monista aikaisemmista tehtävistään ja alistui sota- ja kansanhuoltohallinnon sanelemiin ratkaisuihin. Tehtävien hoitaminen valtionhallinnossa ei ollut sodan aikana poliittinen kiistakysymys. Valtioneuvoston ohjausvalta ulottui yhä laajemmalle yhteiskuntaan ja se sai pysyvän johtovastuun valtionhallinnon kokonaisuudesta. Kriisiajan erityistehtävät keskitettiin pääosin valtioneuvoston kansliaan, vaikka sotatalouden suunnittelun organisoinnissa oli ollut kaksi mallia 1920-luvulta. Toisessa mallissa johto määritettiin valtioneuvoston yhteyteen perustettavalle Korkeimmalle maanpuolustusasiainneuvostolle ja toisessa sotatalouskomitean ehdottamalle sotatalousneuvostolle. Asia sai odottaa poliittista ratkaisua kesäkuuhun 1929, jolloin valtioneuvosto asetti taloudellisen puolustusneuvoston. Siten sotatalouden kokonaisuunnittelu annettiin puolustusministeriölle. Tammikuussa 1931 laadittiin suunnitelma pääministerin johtamasta valtakunnan puolustusneuvostosta, mutta Svinhufvudin nimittämä ylipäällikkö Mannerheim teki puolustusneuvostosta puhtaasti sotilaallisen elimen.

Sodanajan tiedotustoiminnan keskittäminen valtioneuvoston kansliaan teki pääministeristä koko yhteiskunnan johtajan, koska hallitukselle kuului vastuu yhteiskunnan kokonaisuuden johdosta. Pääministerillä oli hallituksessa koko ajan parhaat tiedot poliittisesta tilanteesta ja sen mukaisesti paras arviokyky ratkaista, mitä julkisuuteen voitiin tiedottaa ja kuinka mielipiteitä tuli ohjata. Pääministeri

nousi ylivertaiseen asemaan suhteessa muihin ministereihin. Hän yksin määritteli sen, mitä muut tiesivät maan tilanteesta, mitkä tiedot jätettiin kertomatta ja mitä asioita väritettiin. Hallituksessa oli käytössä hierarkkinen tiedonvälitysjärjestelmä. Pääministereistä vahvin oli Risto Ryti.

Sotavuosina valtion tiedotustoimintaa hoiti vuonna 1939 perustettu väliaikainen valtioneuvoston tiedoituskeskus. Toiminnan tehostamiseksi annettiin asetus 1941 valtion tiedoituslaitoksesta. Tiedoituslaitos käsitti valtioneuvoston tiedoituskeskukseen tehtävien lisäksi aikaisemmin sisäasiainministeriön alaisena toimineen tarkastusviraston tehtävät. Vaikka tämä VTL oli sotilaallisesti perustettu laitos, tehtävä oli pääasiassa poliittinen, minkä vuoksi siitä tehtiin keskitetysti johdettu pääministerin virasto. Tällä tavoin myös pyrittiin estämään sotilasjohdon puuttuminen poliittisiin kysymyksiin. VTL:n ensimmäiseksi päälliköksi valittiin toimitusjohtaja, kapteeni Heikki Reenpää, joka oli Rytin ja pääministeri Rangellin luottomies. Apulaispäälliköllä, maisteri L. A. Puntilalla oli keskeinen osuus VTL:n poliittisen suunnan määrittämisessä. Tämä johtui paljolti siitä, että Puntila toimi samanaikaisesti Rangellin sihteerinä. Tiedoituslaitos lopetti toimintansa vuoden 1944 lopussa. Tiedotustehtäviä hoiti valtioneuvoston kanslian alaisuudessa väliaikainen valtion tiedoituskeskus 31.12.1948 asti.

Kotimaassa tiedotustoiminnan tarkoituksena oli puolustustahdon ja sosiaalisen mielen ylläpitäminen ja syventäminen, hallituksen ja eduskunnan määrittelemien poliittisten suuntaviivojen selvittäminen yleisölle, Suomea vastaan tähdätyn propagandan ja huhujen torjuminen sekä masennuksen vastustaminen. Toisaalta pyrittiin tukemaan viranomaisten toimintaa selostamalla poikkeuksellisista oloista johtuvia määräyksiä. Tiedoituskeskus lähetti esimerkiksi 1941 sanomalehdille 1 252 eri artikkelia ja välitti 3 458 rintamakirjeenvaihtajien selostusta. Yhteistyössä päämajan kanssa keskus hankki 40 000 valokuvajäljennöstä ja matriisia. Keskus hankki 792 eri ohjelmanumeroa Yleisradiolle. Henkilökohtainen tiedotus tapahtui satojen työpaikkojen tilaisuuksien ja lentolehtisten välityksellä. Lisäksi laadittiin kymmeniä katsauksia, jotka esitettiin 400 elokuvateatterissa. Ulkomaille lähetettiin kymmeniä artikkeleita, laadittiin Suomen asemaa valaisevia teoksia ja tuotettiin vieraskielisiä radiolähetyksiä. Suomessa huollettiin ja opastettiin kymmeniä lehtimiehiä järjestämällä rintamavierailuja ja haastatteluja. Laajan tarkkailijaverkoston avulla viranomaisille laadittiin katsauksia mielialan kehityksestä. Joukkojen viihdytystoimintaan kuului tuhansien radioiden ja pelien, miljoonien postikorttien, kirjojen, lehtien ja savukkeiden toimittaminen rintamalle.

Tiedoituslaitoksen henkilöstöksi kutsuttiin asevelvollisia kuten professoreita, opettajia ja kirjailijoita. Vuonna 1941 keskuksessa työskenteli 252 henkilöä, joista 107 reserviläistä, 43 vapaaehtoista ja 102 naista. Lisäksi lähetteinä palveli nuorisoa. Sensuurissa oli lisäksi 388 henkilöä. Henkilöstö palveli lähinnä päivärahalla ja muonituksella. Kuukausipalkalla olivat vain keskuksen kuulunut virkamiehistö.

Vuonna 1944 tiedoituskeskuksen päällikkö Kustaa Vilkuna erosi ja seuraajaksi tuli everstiluutnantti Heikki Kekoni. Viimeinen päällikkö oli valtioneuvoston tiedotuspäällikkö Matti Valtasaari.

Havainnollinen esimerkki tiedoituskeskuksen toiminnasta on, kun Suomen poliittisen johdon kiinnostus Itä-Karjalaa kohtaan alkoi lisääntyä huhtikuun lopulla 1941. Presidentti Risto Ryti tilautti itselleen Itä-Karjalan karttoja pääesikunnan topografiosastolta. Hän käynnisti hankkeen, jonka tarkoituksena oli tieteellisesti perustella saksalaisille Itä-Karjalan ja sen lisäksi myös Kuolan niemimaan kuuluminen Suomelle. Tärkeintä oli todistaa myös, että Itä-Karjala ei kuulunut kenellekään muulle, ei ainakaan Saksalle tai Norjalle. Tehtävä annettiin huhtikuussa maantieteilijä Väinö Auerille ja toukokuussa mukaan pyydettiin myös historioitsija Eino Jutikkala. Auer on muistellut Rytin sanoneen tehtävänannon yhteydessä, että Saksan voittaessa sodan Suomi saa Itä-Karjalan. Koska kirjoittaminen ei päässyt alkuun ennen sodan alkamista, Auerin ja Jutikkalan kirja "Finnlands Lebensraum" ilmestyi vasta myöhäissyksyllä 1941. Kirjaa pidettiin yleisesti "pääministerin kirjana", koska kirjoittaminen tapahtui pääministerin alaisessa Valtion Tiedoituslaitoksessa ja toisaalta Jutikkalan pyysi työhön pääministeri J. W. Rangellin sihteeri L. A. Puntila.

Valtioneuvoston työjärjestys säilyi itsenäisyyden ajan alusta samana. Se roikkui pahvikyltissä kunkin virkamiehen seinällä. Sen mukaan virka-aika oli 9–16 paitsi lauantaisin ja pyhäaattoina 9–14. Yleisö sai tavata virkamiehiä 9–11. Kesällä virka-aika päättyi tuntia aikaisemmin. Kun kaikki ministeriöt sijaitsivat linnassa, yhteenkuuluvaisuuden tunne ja virkaveljeys oli suuri, kuten eräs vanhempi virkamies muisteli: "Valtioneuvosto oli aikaisemmin kuin suuri perhe. Esittelijät olivat melkein kaikki sinuja ja tunsivat toisensa... Tuttujen virkamiesten kesken soiteltiin ja kyseltiin asiantuntija-apua. Itse ei tarvinnut perin juurin ruveta kaivamaan asioita, koska pelkkä puhelinsoitto tietävämmälle riitti. Aikaisemmin valtioneuvoston virkamiehet tapasivat myös valtioneuvoston ruokalassa." Samaa todisti 1930-luvulla opetusministerinä toiminut Paavo Virkkunen: "Ei tarvinnut montaa päivää olla ministerin toimessa, kun tulee vakuuttuneeksi siitä, että demokraattisen hallinnon voima ja menestys riippuu virkamiehistä, joita demokratia käyttää. Kun virkamiehet ovat kunkin alojensa asiantuntijoita, parhaan korkeakouluopin käyneitä, kokeneita ja nuhteettomia, niin toinen toistaan seuraavat ministerit, jotka on työnnetty maan hallitukseen enemmän päivän politiikan kuin henkilökohtaisten edellytysten suosimana, voivat tyydyttävästi suorittaa tehtävänsä, kun heillä on käytettävään etevien virkamiesten palveleva kaarti."

Kanslian kokenut henkilökunta oli välillä lujilla pääministerien kanssa. Esimerkiksi tehtävää 1943–1944 hoitanut roomalaisen kirjallisuuden professori Edvin Linkomies oli tarkka kielenkäyttäjää. Hän kertoo muistelmissaan seuraavaa: "Minä puolestani tutustuin nyt ensimmäisen kerran valtioneuvoston kanslian esittelijäneuvokseen Knut Kindtiin, joka olikin ainoa suoranaisesti pääministerin alainen korkeahko vir-

kamies. Hän oli alkujaan varamaanmittari, joka sittemmin oli antautunut lainopilliselle alalle ja tullut nuoremmaksi hallitussihteeriksi valtioneuvoston kansliaan. Kun tämä virka oli Kivimäen hallituksen aikana muutettu esittelijäneuvoksen viraksi, oli Kindt samalla ilman muuta nimitetty esittelijäneuvokseksi. Hänellä ei kuitenkaan ollut näin vaativaan tehtävään riittäviä edellytyksiä. Oikeastaanhan hänen olisi pitänyt täyttää eräänlaisen valtiosihteerin mitat, mutta puhua sellaisista hänen yhteydessään olisi luvatonta leikinlaskua. Hän oli harvinaisen lahjaton ja rajoittunut ja hänen katseensa oli kuin hiukan pelästyneen, mikä ei suinkaan merkinnyt sitä, ettei hänellä olisi ollut vähälahjaisilla henkilöillä usein tavattavaa itsetietoisuutta. [...] Kun annoin esittelijäneuvokseni tehtäväksi valmistaa luonnoksen johonkin hiukan tavallista vaikeammin laadittavaan kirjalliseen lausuntoon, sain sen säännöllisesti sekä sisällön että muodon puolesta kelpaamattomassa asussa. Pian väsyinkin hänen onnistumattomuuteensa siinä määrin, etten enää vaivannut häntä minkäänlaisilla tehtävillä...” Linkomiehen muistelun sävy on suhteellisen subjektiivinen ottaen huomioon, että Kindt toimi 25 vuotta menestyksellä tehtävässään vuosina 1928–1953 21 hallituksen aikana, eli Kallion III hallituksesta Kekkonen IV:een hallitukseen asti. Hänellä oli kokemusta 15 erilaisesta pääministeristä, joiden joukossa oli sellaisia persoonallisuuksia kuin Kivimäki, Cajander, Kallio, Ryti, Paasikivi ja Kekkonen. Linkomies oli järjestyksessä yhdeksäs Kindtin pitkällä uralla.

Läpi kriisivuosien yleisistunnon muuttumattomuus ja rooli vanhojen perinteiden jatkajana säilyi. Ministerit olivat tottuneet rituaalimaiseen päätöksentekoon yleisistunnossa, ja he olivat luoneet toimivat epäviralliset neuvottelufoorumit. Yhä useammin hallituksen päättämät asiat kulkivat yleisistuntoon ministerivaliokuntien kautta; ulkoasiainvaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Lisäksi iltakoulusta tuli hallituksen tärkein poliittinen päätöksentekoeelin. Se korvasi valtioneuvoston virallisen istunnon toimimattomuutta ja siitä tuli elimellinen osa hallitusta. Viralliset päätökset tehtiin rituaalimaisesti kuin tuomioistuinten messissä. Yleisistunnon kautta hallitus säilytti ulkoisen arvovallan ja päätösten juhlallisen pysyvyyden. Yleisistunnon jatkaessa ritualistisia perinteitä pääministeri sai pysyvän johtajuuden sodan jälkeen. Sodan jälkeen ei ollut paluuta itsenäisyyden alun senaatin tyyliseen muodolliseen järjestelmään eikä teknokraattiseen johtamiseen. Eduskuntapainotteisessa parlamentaarisessa järjestelmässä pääministerit toimivat politiikan foorumeilla tosiasiallisina operatiivisina johtajina.

Sodan jälkeiset kriisivuodet osoittivat, mikä voima valtioneuvoston kollegisuudella on. Kunkin ministerin ratkaisuvallalla omalla hallinnonalalla oli vähäinen. Kun päätökset käsiteltiin kollegisesti, kukaan yksittäinen ministeri ei päässyt yksin saamaan aikaan suuria muutoksia. Valtioneuvoston ohjesääntökomitea torjui jyrkästi valtiosihteerijärjestelmän, koska se halusi koordinoitua ministeriötasolla. Komitea arvosteli esittelijöiden itsenäisyyttä, koska esitellessään asioita suoraan ministerille tai valtioneuvostolle ohi korkeimman virkamiesjohdon he vaikeuttivat kansliapäälliköiden koordinoitua. Uudessa järjestelmässä kansliapäällikkö ei tarvinnut valtakirjaa ja hänet nostettiin muiden esittelijöiden yläpuolelle.

Kanslia hyvinvointivaltiokauden suunnittelun keskuksena 1950–1980

Sodan aikana talouspoliittinen suunnittelu yritettiin keskittää valtioneuvoston kansliaan pääministerin alaisuuteen jonkinlaisen ylivaltiosihteerin tai talouskanslerin alaisuuteen. Heille kaavailtu yliverainen asema muihin virkamiehiin nähden oli tarkoitus ankkuroida pääministerin arvovaltaan. Hanke ei toteutunut, vaan suunnittelu keskitettiin valtiovarainministeriön kansantalousosastolle.

Pääministeri nousi hallituksen sisällä talouspolitiikan suunnittelun johtoon, kun asetettiin säännönmukaiset talouspoliittiset ministerivaliokunnat 1950-luvun alussa. Vuonna 1954 valtioneuvosto asetti talousneuvoston, jonka tehtävänä oli seurata taloudellisten olojen kehittymistä. Jäsenenä olivat työmarkkinajohtajat ja keskeiset ministerit. Talouspoliittisen suunnittelutoimiston laatiman perusohjelman pohjalta sen piti valmistella toimenpiteitä, joilla voitiin edistää rahataloudellista tasapainoa, korkean ja tasaisen työllisyyden ylläpitämistä ja tuotannollisen toiminnan kehittämistä. Keskitetty valtion ja työmarkkinajärjestön yhteinen päätöksenteko- ja suunnittelujärjestelmä vahvisti sodan jälkeen pääministerin poliittista asemaa enemmän kuin mikään muu seikka.

Valtioneuvosto sai 1950-luvun lopulta alkaen johtavan aseman tehostamiskulttuurin edistämisessä, mikä johti kansainväliseen työnjakoon osallistumiseen. Koko hallintokulttuuri muuttui, kun valtio osallistui voimakkaasti tulojen uudelleenjakoon. Hyvinvointivaltiota voidaan nimittää jakovaltioksi. Suomalainen valtio on kuntien kautta toimiva hyvinvointivaltio. Valtioneuvosto oli budjettinsa kautta sitoutunut erottamattomasti talouden tulosten uudelleenjakoon. Siirtyminen tehokkuuskulttuuriin lisäsi paradoksaalisesti hallintoa ja taloutta ohjaavaa byrokratiaa.

Pääministerin aktiiviset johtamispyrkimykset näkyivät valtioneuvoston kanslian rakenteessa. Eduskunnan toivomuksen mukaisesti valtioneuvosto oli 15.10.1951 asettanut valtakunnansuunnittelukomitean. Komitean ehdotuksesta perustettiin valtakunnansuunnittelua varten vuonna 1956 valtakunnansuunnittelutoimisto ja valtakunnansuunnitteluneuvosto. Hallinnollisesti valtioneuvoston kanslian alaisena toiminut valtakunnansuunnittelutoimisto suoritti itsenäisesti sille määrättyjä tutkimus- ja muita tehtäviä. Sen ensimmäinen tehtävä oli selvittää aluesuunnittelun laajuus ja organisointi eri puolilla maata. Vuoteen 1961 mennessä toimisto selvitti systemaattisesti valtakunnan eri osissa tuotannollisia olosuhteita ja edellytyksiä tuotannon tehostamiseen ja väestön sosiaalisen ja sivistyksellisten olojen parantamiseen. Näiden seurauksena säädettiin Pohjois-Suomen veronhuojennuslaki, perustettiin Oulun yliopisto sekä avattiin Kemijärven massatehdas ja Raahen terästehdas.

Hyvinvointivaltion rakentumisen olosuhteissa valtioneuvoston kanslian tehtävä avainroolissa pääministerin johtajuuden vahvistamisessa ei muuttunut. Pääministerin ominaisuuksista Johannes Virolainen esitti tiiviin kriteeristön 1960-luvun lopulla: "Hänellä täytyy olla hyvät yhteydet eduskuntaan. Hänen täytyy tuntea ja hallita hallintokoneisto ja saada se toimimaan viivytyksittä. Hänen on oltava maltillinen poliitikko. Pääministerillä täytyy olla käytössään tehokkaat virkamiehet. Hänellä on oltava toimintaa innoittava aate ja ohjelma. Hänen on oltava toiminnan mies, tarvittaessa häikäilemätön, kova, ei pilvissä leijailija, sillä hänen on paimennettava asioita, jotka eivät etene itsestään. Ilman pääministeriä hallitus ei saa paljonkaan aikaan."

Yhteiskuntakehityksen paineista huolimatta pääministerin esikunta, kanslia, pysyi organisaatioaltaan perinteisenä. Vuosina 1953–1963 kansliassa ei ollut edes kansliapäällikköä, vaan esittelytehtävät hoiti vanhempi hallitussihteeri, OTK Hanna Lönnroth. Hän hoiteli toimintaa kansliassa näinä vuosina lähes yksin. Toiminnan tehostamiseksi ja avuksi oikeudellisiin kysymyksiin valtioneuvosto määräsi 29.4.1963 uutta kansliapäällikön virkaa hoitamaan Lal, VT Arne Nuorvalan. Kanslian toiminta tehostui, kun suoritettiin esiteltävien asioiden ennakkotarkastusta ja esittelymenettelyn valvontaa ja ohjausta. Nuorvala elvytti kansliapäällikkökokoukset ja ne kokoontuivat 32 kertaa vuonna 1963. Niiden tuloksena eräät työaikakysymykset saivat ratkaisunsa. Lisäksi saatiin kirjalliset ohjeet valtioneuvoston ja ministeriöiden esittelijöille. Vuonna 1967 kansliapäälliköksi tuli Paul Paavela, jonka aikana kansliapäällikkökokoukset jatkuivat. Kauko Sipponen nimitettiin virkaan 1968.

1960-luvulla pääministerin poliittiseen avustamiseen alettiin kiinnittää enemmän huomiota. Joulukuussa 1967 työryhmä esitti, että pääministerin alaista hallintoa kehitettäisiin nimenomaan avustamaan pääministeriä tehtävässään. Tavoitteena oli tulo- ja talouspolitiikan johdon keskittäminen pääministerille muodostamalla kansliaan talouspoliittista suunnittelua ja yhteiskuntapolitiikkaa ohjaava yksikkö. Näinä aikoina pääministerin julkisuus lisääntyi ja hän alkoi entistä selkeämmin kohota hallituksen symboliksi. Myös yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitea esitti mietinnössään 1968 pääministerin roolia korostavia suunnitelmia. Lisävahvuudeksi perustettiin tiedotuspäällikön virka. Vuoden 1973 asetuksen mukaan valtioneuvoston kansliassa oli yleinen osasto ja suunnitteluosasto. Yleiseen osastoon kuuluivat hallinnollinen toimisto, käännöstoimisto ja valtioneuvoston kirjaamo. Lisäksi kansliassa toimi valtakunnan tulopoliittinen sovittelija sekä tulopoliittinen toimisto.

Eriyisen suunnitteluosaston perustaminen kansliaan vuonna 1973 lakkautti valtakunnansuunnittelutoimiston. Koko 1970-luvun suunnitteluosasto etsi muotojaan VTL Erkki Laaton johtamana. Missään vaiheessa se ei osallistunut hallituksen päivittäiseen päätöksenteon valmisteluun eikä osasto hyödyttänyt pääministeriä, vaan jäi hänen kannaltaan merkityksettömäksi välivaiheeksi. Hallituksen pää-

töksenteko ei ollut myöskään muuttunut suunnittelupäätösten mukaan. Hallitus teki samanlaisia pieniä päätöksiä kuin ennenkin. Useimmat kansliaministerit olivat päätoimisia, mutta nimike muuttui lähes kuolleeksi kirjaimeksi. Hallitukseen ei asetettu myöskään yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ministerivaliokuntaa. Suunnitteluosastoa arvosteltiin julkisuudessa yksipuolisesta virkanimityspolitiikasta ja kokemattomuudesta. Valtio- ja yhteiskuntatieteelliset yliopistotutkijat olivat irrallaan yhteiskunnasta ja suunnittelun kohteesta. Osaston suunnitelmien sanottiin hipovan pilviä. Osasto lakkautettiin 1984 ja siirrettiin sisäasiainministeriöön, kun suunnittelusta ei tullutkaan ohjauksen tärkeää muotoa. Pääministeri ei ehtinyt osallistua suunnittelutoimintaan ja sen yksityiskohtaiseen sovittamiseen.

Pääministerin johtaman kanslian tehtävät ovat eriytyneet kahteen linjaan 1960-luvulta alkaen. Kanslian perinteiset tehtävät kuuluivat kansliapäällikön hallinnolliseen linjaan, jotka koskivat koko valtioneuvoston aputoimintoja eivätkä kohdistuneet pääministeriin. Kanslia vastasi yleisen päätöksenteon kehittämisestä, valtioneuvoston pöytäkirjaamisesta ja hallituksen eron ja nimittämisen teknisistä seikoista. Kanslia käänsi kaikki valtioneuvoston viralliset asiakirjat ruotsiksi ja vastasi valtioneuvoston arkistosta. Lisäksi kanslia vastasi valtioneuvoston jäsenten autoista, turvallisuudesta ja edustustiloista. Valtioneuvoston kanslian toista linjaa nimitettiin pääministeriä palvelevaksi linjaksi. Sitä hoiti pääministerin apuna toimiva ja hänen mukaansa vaihtuva poliittinen sihteeristö. Vuoden 1973 budjettiin tuli ensimmäistä kertaa määräraha poliittisten sihteerien palkkaamiseen jokaiselle valtioneuvoston jäsenelle. Pääministeri rekrytoi sihteerit riippumatta siitä, missä ministeriössä he työskentelivät. Palkkaus suoritettiin kansliasta. Työhuoneen, puhelimen ja vastaavat maksoi kyseinen ministeriö.

Vuodesta 1979 pääministerin itse valitsemaan henkilöstöön kuuluivat varsinainen poliittinen sihteeri ja kolme erityisavustajaa. Pääministeri Sorsan mielestä kolme avustajaa oli sopiva määrä sihteerin lisäksi: "Eihän se saa paisua liikaa, muuten se hajoaa käsiin." Kanslian vakinaisen henkilöstön mukaan pääministerin toimissa heijastui "valtava, ylivertainen kokemus; hänellä oli koko ajan homma hanskassa." Valtiontilintarkastajien ehdotus valtioneuvoston kanslian nimen muuttamisesta pääministerin kansliaksi ei toteutunut, koska nimen muutosta vastusti ennen kaikkea kanslia itse. Sen sijaan pääministerin virkamiessihteerin asema vahvistui. Teuvo Aura luonnehti sihteeräänsä Ilona Kauppilaa: "Hän hallitsi pääministerin tehtävien rutiinin paremmin kuin kukaan muu [...]. Ensikertalaiset pääministerit selvisivät monista hankaluuksista kysymällä ja noudattamalla hänen neuvojaan." Pääministerin oma sihteeri onkin asioiden ja aikataulujen järjestämisessä keskeinen henkilö, joka on täystyöllistetty ja jolta vaaditaan ennen kaikkea järjestelykykyä.

Ennen sotia valtioneuvoston yleisistunnossa äänestettiin 3–5 kertaa kuukaudessa, mutta sen jälkeen poliittiseen kulttuuriin ei ole kuulunut äänestyksiä eikä eriäviä

mielipiteitä, mikä on koskenut ministereitä ja virkamiehiä. Muodot olivat peräisin edelleen senaatin ajoilta. Istuntovirastomestari kutsui esittelijät istuntosaliin asioiden esittelyjärjestyksessä. Kunkin tuli varautua nopeaan menettelyyn, koska heti huoneeseen astuttuaan piti olla valmiina kuuntelemaan ja seuraamaan tilannetta. Istuntoaikaa ei saanut kuluä esittelijän vuoksi yhtään enemää kuin tarvittiin. Kun asia esiteltiin, käytettiin puhuttelua "Herra pääministeri" ja jatkettiin tarvittaessa esimerkiksi "virkaan nimitettäneen". Esittelyssä käyttäytymistä säätelevät käytännöt olivat jäykät ja perinteiset. Housupuku ei ollut sopiva naisille. Miehet pukeutuivat yhtenäiseen pukuun ja solmio oli luonnollinen edellytys. Esittelylistat jaettiin kaksi päivää aikaisemmin. Vanhojen perinteiden jatkuvuudessa esittelylistojen laadintaohjeet olivat hyvin muodolliset. Pöytäkirjojen perusteena olivat esittelylistat. Pöytäkirjat olivat niukkoja, koska niissä varsinaiset päätökset olivat liitteinä. Professori Paavo Kastari on luonnehtinut suomalaista valtioneuvoston pöytäkirjojen pitämiskäytäntöä julkiseksi, tuomioistuinmaiseksi, sisällöltään tyhjäksi ja antikvaariseksi.

Tilastollisen päätoimiston työmäärä kasvoi. Erilaisten tilastojen tiedustelut olivat kaksinkertaistuneet, vaikka säännöksiä ei ollut niiden pakollisesta luovuttamisesta. Sotien aikana hankaluuksia tuotti työvoiman puute ja painatusten viivästyminen. Vuonna 1948 julkaistiin kuitenkin teollisuustilasto, liikevaihtoverotusta koskeva tilasto, säästöpankkilasto, kansantulolaskelma, siirtolaisuustilasto, kansanopetus-tilasto ja oppikoulutilasto. Suomen taulustolaitoksen perustamisesta tuli 3.2.1948 kuluneeksi 200 vuotta. Päiväjuhlassa ylijohtaja Martti Kovero piti juhlaesitelmän. Ruotsin edustajat lahjoittivat kopiot vuosien 1751 ja 1805 välisistä Suomen väkilukutauluista. Toisaalta samaan aikaan tilanahtaus häiritsi toimintaa ja koneiden käyttäminen ilman äänenvaimennusta aiheutti melua.

Valtion julkaisuvaraston toiminta oli vilkasta heti sotien jälkeen. Myyntiosastolla kävi 30 000 asiakasta ja yhtä monta pakettia lähetettiin maaseudulle asetuksia, julkaisuja ja karttoja. Julkaisuvaraston lähettämön toimintaa rationalisoitiin ja toiminta oli tehostunut. Erityisesti se näkyi valtionverolomakkeiden tilauksissa ja lähetyksissä, joita lähetettiin 40 miljoonaa 500 verolautakunnalle. Kirjapaino taisteli samaan aikaan vanhenevan kaluston ja tilanahtauden kanssa kasvaneiden tilausten kohteena. Eduskunnan kirjasto siirtyi pois kanslialta vuonna 1948. Samoihin aikoihin kansliaan tuli autotoimisto. Tilastollinen päätoimisto (myöhemmin Tilastokeskus) siirrettiin puolestaan 1950-luvulla valtiovarainministeriön alaisuuteen. Vuonna 1949 kirjaajakonttorissa otettiin käyttöön ilmoituskortti annetuista päätöksistä. Asiakas sai viipymättä tiedon asiansa ratkaisusta ja sai itse päättää koska sen lunastaa.

Vuonna 1964 asetettiin komitea suunnittelemaan valtioneuvoston tiedotustoiminnan kehittämistä ja järjestämistä. Mietinnön mukaan hallitusmuoto edellytti, että kansalaiset voivat seurata valtion asioiden hoitoa ja siihen myös vaikuttaa. Vaikka

tämä tarve tunnustettiin, vastustettiin tiedotustoiminnan keskittämistä, koska se koettiin uhkana kansavaltaitten periaatteiden säilymiselle. Tehokkaan ja keskitetyn tiedotustoiminnan myötä pelättiin valtiovallan rajoittavan tai jopa estävän vapaan mielipiteen kehitystä. Tiedotusvälineet toivoivat valtion tiedotustoiminnan keskittämistä siten, että valtioneuvoston yhteyteen perustettavan erityisen tiedotuselimen välityksellä päästäisiin mahdollisimman täsmälliseen ja nopeaan tietojen saamiseen samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi.

Valtioneuvostoa koskevan tiedotustoiminnan kehittämiseksi komitea ehdotti pääministerin kanslian yhteyteen perustettavaksi pysyväisluonteisen lehdistösihteerin viran. Hallitus ehdotti määrärahaa 1966 tulo- ja menoarvioon, mutta eduskunta poisti määrärahan, koska kaipasi perusteellisempaa selvitystä. Raha-asiaivaliokunta osoitti kuitenkin tarkoitukseen rahan momentilta "valtioneuvoston käytettäväksi edeltä arvaamattomiin menoihin". Tämän johdosta kansliaan palkattiin 10.4.1968 tiedotussihteeriksi, minkä järjestelyn johdosta valtiontilintarkastajat katsoivat menetellyn väärin, vastoin eduskunnan mielipidettä. Määrärahaa oli käytetty väärin momentin perusteluiden vastaisesti. Toinen tiedotussihteeriksi palkattiin 1.3.1972 ja lisäksi yksi toimistoapulainen. Koska yksikkö oli liian pieni selvitäkseen tehtävistään, toiminnan tehostamiseksi alettiin suunnitella tiedotuspäällikön viran perustamista ja toimistoapulaisten lisäämistä. Lopputulos oli, että valtioneuvoston tiedottamista varten perustettiin tiedotusyksikkö, jossa vuoden 1974 uudelleenjärjestelyn jälkeen oli tiedotuspäällikön lisäksi kaksi tiedotussihteerää ja kolme toimistosihteerää. Ensimmäinen tiedotuspäällikkö oli OTK Alec Aalto.

Valtaosa tiedotteista jaettiin vielä suomenkielellä, koska tarvittavaa käännösapua ei ollut. Vuonna 1974 alkoi ilmestyä säännöllisesti laadittu lehdistötiedote. Valtioneuvoston viikko-julkaisun ilmaisjakelu oli 700 ja maksullinen 4 000. Luonteeltaan se oli enemmän kirjaava kuin selostava. Joukkotiedotusvälineille se oli tausta-aineistoa, mutta yksityistä kansalaista se ei sinänsä palvellut. Kansanedustaja Per Stenbäck teki kirjallisen kysymyksen 19.4.1974 sen ruotsintamisesta, mutta kanslia ei pitänyt sitä tarkoituksenmukaisena huomioon ottaen sen suppean jakelun ja tehtävän. Lisäksi käännöstoimistossa ei riittänyt kapasiteettia siihen. Valtioneuvostoa koskeva ruotsinkielinen tiedottaminen oli vähäistä ja satumanvaraista rajoittuen lain mukaan käännettäviin asiakirjoihin. Tiedotusyksikkö hoiti vain yksittäiset ruotsinkieliset tiedustelut.

Valtioneuvoston tiedotustoiminnan lisääntyessä ilman varsinaisia kehittämistavoitteita tai suunnitelmia tilanne johti 1976 siihen, että tiedotustoiminnan organisaatio, vastuunjako ja työtavat oli järjestetty kirjavasti eri ministeriöissä. Valtioneuvoston tiedotusvoimavarat oli organisoitu sekavasti ja summittaiset toiminnot olivat johtaneet entistä suurempaan päällekkäisyyteen, sekavuuteen ja tehottomuuteen. Valtioneuvoston tiedotustyöryhmän keräämien lausuntojen mu-

kaisesti jätettiin ehdotus ulkoisen viestinnän ohjeesta, koska valtiohallinnon viestintä oli niin eritasoista.

Vuonna 1978 valtioneuvoston tiedotuspäälliköksi nimitettiin Tom Westergård, joka oli pääministeri Koiviston läheisin avustaja vallanvaihdoksessa, kun hänet nimettiin hoitamaan presidentti Kekkonen tiedotusasioita. Westergård istui hallituksen sisärenkaan palavereissa, keskusteli presidentin kanssa, seuloi haastattelupyynn-
töjä ja järjesteli tapaamisia. Valtiohallinnon tiedottajien ja toimittajien koulutus-
päivillä toukokuussa 1982 kansliapäällikkö Uolevi Hakavuori korosti, että kansa-
laisella tulee olla mahdollisuus seurata valtion asioiden hoitoa ja vaikuttaa siihen
saamiensa tietojen perusteella. Määrän lisäksi tiedon luotettavuus, totuudellisuus,
tasapuolisuus ja ymmärrettävyys korostuivat.

Sisäisen tiedotuksen toteuttamista varten kansliaan määrättiin 25.5.1977 vastuu-
henkilö, joka toimi suoraan kansliapäällikön alaisena. Tammikuussa 1980 tarkoi-
tusta varten annettiin sisäisen tiedotuksen ohjesääntö, jonka tarkoituksena oli
varmistaa monisuuntainen tiedonkulku johdon ja henkilöstön välillä sekä henkilös-
tön kesken. Sisäinen tiedotus saattoi olla suullista tai kirjallista. Vastuu siitä kuului
kanslian johdolle. Sisäisen tiedottamisen muotoja saattoi olla henkilöstöneuvosto,
osasto- tai yksikkökokoukset, henkilöstökokoukset, henkilöstölehti, materiaalikir-
rot, leikepalvelu, informaatiopisteet ja ilmoitustaulu. Vastuuhenkilöllä oli apunaan
yhteyshenkilöitä eri yksiköissä.

Vuonna 1972 asetettiin työryhmä pohtimaan käännoistoimiston toiminnan tehos-
tamista. Vuonna 1972 kääntäjiä oli 9, joista 8 käänsi ja yksi tarkasti. Tehtäviä oli
noin 1 200 ja käännettäviä asetuksia 2 000 sivua. Vuonna 1974 perustettiin 2
ylikielenkääntäjän virkaa ja kielenkääntäjän toimi. Ministeriöissä oli yhteensä 10
ylikielenkääntäjää. Lisääntyvä käännoistointi pyrittiin keskittämään valtioneu-
vostoon. Vuonna 1985 selvitettiin valtioneuvoston käännoistointien haasteita. Se
palveli voimassa olevien säädösten mukaan kansliaa ja ministeriöitä. Vieraat kielet
eivät kuuluneet varsinaiseen tehtäväkenttään. Toimiston palvelutaso oli riittävä,
koska säädöskokoelmassa julkaistut säädökset on ehditty kääntää. Vuonna 1984
määrä oli 10 000 liuskaa, josta 6 %:ssa turvaututtiin ulkopuoliseen apuun. Tason
ylläpitämiseen vaikuttivat se, että hallituksen esitykset tulisivat mahdollisimman
pitkälle luonnostettuna ja että käännoiksiä suorittaisivat ainoastaan pätevät kää-
ntäjät. Ruotsin kielen lautakunta valmisteli kannanoton, jossa äidinkieleltään ruot-
sinkielinen ei ole suoraan pätevä kääntäjä. Työllisyyskursseja ei nähty ratkaisuk-
si, koska varsinaisia kielenkääntäjiä valmistui Vaasan korkeakoulusta ja Kouvolan
kieli-instituutissa. Koulutusjärjestelmä nähtiin päteväksi ja sen täydentämisen tu-
lisi tapahtua käännoiskokeiden kautta. Koska muissakin ministeriöissä työskenteli
kielenkääntäjiä, harkittiin vuonna 1987 valtion koko käännoistointien koordinoi-
mista kansliasta käsin.

Valtioneuvoston käännöstoimistoon käännettäväksi tulleiden hallituksen esitysten sivumäärä lähes kaksinkertaistui kahdessa vuodessa. Englannin käännöstarve kasvoi edelleen, erityisesti verkkosivukäännösten määrä lisääntyi. Myös venäjän käännökset lisääntyivät. Vieraiden kielten käännöksiä ja tulkkausta tarvittiin lisääntyvän maahanmuuton vuoksi yhä enemmän myös kotimaisia tarpeita varten. Tulkkauspalveluita tarvittiin valtionhallinnossa etenkin poliisissa, tuomioistuimissa ja ulkomaalaisasioita hoitavissa organisaatioyksiköissä sekä vierailujen, neuvotteluiden, lähialueyhteistyön ja konferenssien yhteydessä. Kääntämisen tukitoiminnoista, joita olivat esimerkiksi kilpailuttaminen, käännösten ulkoistaminen, terminologiset palvelut, käännösmuisti- ja kielentarkistuspalvelut, vain osa oli käytettävissä kaikilla valtionhallinnon kääntäjillä.

Valtioneuvoston arkisto pääsi omiin tiloihin keväällä 1981. Lähtökohtana oli arkistotilojen puute valtioneuvoston linnassa, jonka saneerausta alettiin suunnitella 1970-luvun alussa. Tilasuunnitelmia laadittaessa tuli ajankohtaiseksi myös yhteisen arkiston muodostaminen ministeriöille. Useat ministeriöt tai niiden osastot olivat joutuneet jo 1930-luvulta lähtien siirtymään linnasta muihin tiloihin, ja niiden arkistoja oli säilytetty erillisissä ja eritasoisissa säilytyspaikoissa eri puolilla kaupunkia. Lähdettiin siitä, että keskitetty arkistonhoito vähentäisi kustannuksia ja antaisi paremmat mahdollisuuden pätevän henkilökunnan palkkaamiseen. Rakennushallituksen esityksestä rakennusasiain neuvottelukunta hyväksyi 9.10.1972 suunnitelman maanalaisen arkiston rakentamisesta. Arkisto sijoitettiin valtioneuvoston linnan pohjoispuolelle Hallituskadulla sijaitsevien ministeriörakennusten alapuolelle. Näihin tiloihin päästiin autolla sisäasiainministeriön pysäköintihallin kautta. Asiakkaiden kulku tapahtui maa- ja metsätalousministeriön sisäpihan hissillä Hallituskadun kautta. Neljän arkistomakasiinin ja kahden holvin lisäksi maan alle on sijoitettu henkilökunnalle viisi työhuonetta ja kahvihuone sekä tilat mikrofilmausta varten.

Tilastollinen päätoimisto alkoi heti sodan jälkeen laatia hintatilastoja, jotka olivat kiinnostavia inflaation takia. Vielä tärkeämpi oli elinkustannusindeksi, jonka kehityksen mukaan palkat tarkistettiin. Suomen ensimmäisen väestö- ja asuntolaskennan tulokset julkaistiin 1955–1958. Ne antoivat luotettavan perustan yhdyskuntasuunnittelulle. Jatkuvaa kansantulotilastoa alettiin laatia 1948. Sen kehittäminen kansantalouden tilinpidoksi johti käsitteiden ja luokitusten yhtenäistämiseen. Viimeistään 1950-luvun kuluessa esimerkiksi sosiaaliluokituksissa, toimialajaoissa ja tavaranimikkeissä siirryttiin kansainväliseen standardiin. Vuonna 1971 Tilastollinen päätoimisto muuttui itsenäiseksi keskusvirastoksi nimeltään Tilastokeskus.

Vuonna 1931 säädettiin nykyinen laki virallisesta lehdestä. Suomen- ja ruotsinkielinen lehti yhdistettiin ja lehti sai nykyisen nimensä Virallinen lehti – Officiella tidningen. Lain mukaan ”lehdessä julkaistaan muun muassa ne ilmoitukset, kuulu-

tukset ja muut asiakirjat, jotka, sen mukaan kuin erikseen on säädetty, on tiedoitettava virallisessa lehdessä tai virallisissa lehdissä”. Siitä lähtien lehden sisältö on pysynyt jokseenkin samana. Muutamia kuulutusryhmiä on tosin poistettu ja toisia lisätty. Lehteen on lisätty Hyvää virkakieltä -palsta sekä vuodesta 1974 lähtien julkaistu Valtioneuvoston viikko.

Valtioneuvoston linnan saneerausvaiheen toisen osan valmistuminen ja liikenneministeriön poismuutto kasvatti 1976 kanslian tiloja linnan alueella. Samalla lisääntyi vahtimestareiden tarve. Vahtimestaritoimintaa edellyttävät tilat olivat A-portaan pohjakerroksessa jakelu- ja lähettikeskus ja II kerroksen vaateaula. Muita kohteita olivat D-portaan II kerroksen vahtimestarien huone ja III kerroksen pääministerin odotusaula, vahtimestarin huone ja istuntovahtimestarin huone. Käytettävissä oleva henkilöstö oli 1 ylivirastomestari, 2 virastomestaria, 1 tilapäinen vahtimestari, 1 tilapäinen apulaisvahtimestari ja 1 tilapäinen lähetti. Määrä ei ollut realistinen, kun tehtävät olivat hyvin moninaiset.

Tämän vaiheen aikana vahtimestarin työhön kuuluneet monistus ja kopiointityöt lisääntyivät huomattavasti. Lisäksi heille kuuluivat edelleen asiakasneuvonta ja turvallisuusvalvonta. Toimistotarvikehankinta laajentui kalusteiden ja konfforikoneiden hankintaan. Vahtimestarit vastasivat esittelylistojen teknisestä valmistuksesta ja jakelusta. Arkiston ja kirjaston ohella he hoitivat lehti-, lomake- ja kalenteritilaukset sekä painatus-, siivous- ja puhelintilaukset. Lisäksi vahtimestareita toimi kanslian väestönsuojeluorganisaation johtopaikoilla. Monistus- ja lähettitoimintojen keskittämisellä Snellmaninkadun puoleiseen siipeen oli tarkoituksena välttää jatkuva tarpeeton läpikulkuliikenne linnassa ja liikkuminen eri puolilla kaupunkia erilaisilla kulkuneuvoilla. Jakelukeskuksen toiminta alkoi huhtikuussa 1977.

Vuoden 1964 alussa autotoimistolla oli 17 autoa, joista omat autot oli varattu pääministerille ja ulkoministerille. Kuljettajat tekivät töitä kahdessa ja puolessa vuorossa. Klo 22.00 jälkeen ei ollut päivystystä. Autojen käyttöön ei ollut muita rajoituksia kuin se, että niitä ei annettu perheenjäsenien tai muiden ulkopuolisten käyttöön, jos käyttöön oikeutettu ei ollut itse mukana. Vuonna 1970 ajopäiväkirjojen perusteella valtioneuvostotarkastajat kehottivat noudattamaan säästävää käytöstä ja rajoittamaan autojen käyttöä vain virkamatkoja koskeväksi. Ministerin perheenjäsenet eivät saaneet käyttää autoa ja maaseutumatkoille piti olla pääministerin lupa. Tämän jälkeen virka-autojen käytölle laadittiin selvät ja täsmälliset ohjeet.

Vuonna 1979 kanslialla oli 16 edustusautoa, joista 10 oli Saabeja. Chrysler-, Dodge- ja Plymouth-merkkisiä autoja oli kutakin kaksi kappaletta. Ajokilometrejä kertyi vuodessa melkein 400 000 km. Autokohtainen polttoainekulutus oli 12,8–28,4 l/km. Vuonna 1988 valtioneuvoston autotoimistolla oli 16 autoa, joista 7 omia. Jokaisella kuljettajalla oli nimikkoautonsa, josta henkilökohtaisesti huolehti. Autoilla ajettiin yhteensä 540 000 km. Valtion edustusajoissa käytettiin valtion yh-

tiöitten ja yksityisiltäkin lainattuja autoja, mutta saattueissakin yhtenäisen kalusto oli tyylikkäämpi kuin joukko erimerkkisiä autoja. Keskusteluissa todettiin, että Saab Finlandia Turbo täytti vaatimukset.

Vuodesta 1989 autonkuljettajat ovat noudattaneet virkasuhteista työaikalakia työskennellen kahdessa vuorossa. Koska kuljetusten tarve on kasvanut, kuljettajien ylityötuntien määrä on kasvanut huomattavasti. Valtioneuvoston jäsenet ovat kuitenkin kiinnittäneet toistuvasti huomiota siihen, että autoja ei ole saatavissa tarvittaessa. Vuodesta 1997 voimaan astuneen työaikalain mukaan autonkuljettajalla sai olla ylityötä 250 tuntia vuodessa. Ylitöitä ovat aiheuttaneet ennen aamu- vuoroa ja iltavuoron päättymisen jälkeiset virka-ajot sekä viikonlopun maaseutumatkat, joita ei yleensä ole voitu suunnitella pitkäjännitteisesti. Tilalle suositeltiin taksin käyttöä.

Huhtikuussa 1984 kansliaan tilattiin ensimmäiset kaksi mikrotietokonetta, printteri ja laatur kirjoitin siksi aikaa, kun tietojenkäsittelyjärjestelmä etäispäätteineen saatiin kokonaisuudessaan toimimaan. Koulutussihteeri laati koulutusohjelman käyttöperehdytykseen.

Valtioneuvoston 1972 käyttöön otettuun puhelinkeskukseen eli maan suosituimpaan puhelinnumeroon 1601 otettiin päivittäin 20 000 kertaa yhteyttä. Keskuksessa oli 2 500 alaliittymää, joita välitti 11 puhelinvälittäjää. Keskus pystyi kuitenkin harvoin vastaamaan välittömästi, vaan odotusaika oli helposti viitisenkin minuuttia. Suurimmat ruuhkat olivat loka-joulukuun ja helmi-kesäkuun välisenä aikana. Yleensä budjetin valmistelu lisäsi ruuhkaa. Vuoteen 1975 mennessä luetelunumeroita lisättiin 1 000 ja käyttöön otettiin 300 uutta liittymäpaikkaa. Vuoden 1982 kokonaisselvityksessä kävi selville, että lähtevässä ja tulevassa liikenteessä oli johtovajausta, välityspaikkoja oli liian vähän, maanalaiset työskentelytilat vähensivät motivaatiota sekä manuaalinen informaatiopalvelu ja puutteelliset soitinsiirtolaitteet hidastivat toimintaa.

Jo senaatin toiminnan aikana valtion ns. komitealaitos on ollut merkittävä väline uudistusten ja lainsäädännön valmistelussa. Suomi seurasi ruotsalaisia esikuviaan myös ministeriötason valmistelussa. Valtioneuvoston tai ministeriöiden asettamat komiteat ja toimikunnat varmistivat eri tahojen osallistumisen valmisteluun. Hyvinvointivaltion kiihkeimpänä rakentamisen aikana näitä valmistelua varten asetettuja valtion komiteoita tai toimikuntia saattoi olla vuosittain toiminnassa sadasta kahteensataan. Kanslia oli monen neuvottelukunnan ja vastaavan sijaintipaikka. Lisäksi se ylläpiti komiteakortistoa sekä huolehti komiteamietintöjen jakelusta ja arkistoinnista. Komitealaitoksen myötä valtioneuvoston kanslia on toiminut monen ministeriön ja toiminnan kotipesänä. Kanslian kautta syntyneet ovat saaneet monet valtion uudet tehtävät kuten tasa-arvokysymykset, ympäristöasiat ja tulopoliittinen sovittelu.

Vuonna 1967 asetettiin komitea kiireellisesti selvittämään, miten valtakunnan-suunnittelu voitaisiin kansliassa tehokkaimmin järjestää ja miten eri ministeriöissä laaditut suunnitelmat saataisiin sovittua yhteen. Suunnitteluresurssit eivät kaikilta osin ole vastanneet monimutkaistuvan ja nopeutuvan yhteiskuntakehityksen asettamia haasteita. Lisäksi kanslian hallinnonalalla toimivien yksiköiden suhde oli jäänyt epäselväksi. Sen tuloksena vuonna 1973 perustettiin kansliaan suunnitteluosasto, joka muodostettiin valtakunnansuunnitteluosastosta ja kehitysaluiden neuvottelukunnan sihteeristöstä. Valtioneuvoston avuksi yhteiskuntapolitiikan suunnitteluun perustettiin erityinen yhteiskuntapolitiikan suunnitteluneuvosto. Vuonna 1984 aluepolitiikkaan liittyvät tehtävät siirrettiin sisäasiainministeriöön. Hallitusohjelman seuranta jäi kansliaan ja siirrettiin tietokoneavusteiseksi menettelyksi. Esittelylistojen atk-ryhmä asetettiin 1984.

Keijo Liinamaa toimi kansliassa vuodesta 1968 neuvottelevana virkamiehenä, jonka tehtävänä oli tulli- ja hintapoliittiset selvittelyt ja neuvottelutoiminta. Neuvottelut etujärjestöjen ja valtiovallan välillä johtivat vakauttamissopimukseen. Samalla annettiin laki taloudellisen kehityksen turvaamiseksi, jossa hallitukselle annettiin säännöstelyvaltuudet vakauttamisen tukemiseksi.

Vuonna 1969 kansliaan palkattiin tutkija selvittämään luonnonsuojelu- ja ympäristökysymyksiä. Tarkoitus oli koordinoida ympäristönsuojeluhallintoa maassa. Vuonna 1969 perustettiin vesihallitus ja vuonna 1970 asetettiin ympäristönsuojelun neuvottelukunta. Ympäristöministeriö aloitti toimintansa 1.10.1983.

Vuonna 1972 kansliaan asetettiin tasa-arvon neuvottelukunta, jossa toimi koulutuspoliittinen, työmarkkinapoliittinen ja sosiaalipoliittinen jaosto. Sittemmin tasa-arvovaltuutetun ja tasa-arvolautakunnan toiminnasta on säädetty oma lakinsa, Laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 8.8.1986/610.

Vuonna 1968 annettiin päätös komiteoista. Valtiovarainministeriö vahvisti 1972 komiteamietintöjen pysyväisjakelun. Suomen Lakimiesliitto kääntyi marraskuussa 1973 kanslian puoleen, koska sen mielestä komiteatyön yhteydessä lausunnon antamiselle ei ollut varattu riittävästi aikaa eikä selvitystyöstä julkaistu yhteenvetoa, joka säännönmukaisesti liitettäisiin hallituksen lakiesitykseen. Komiteamietintöjen kääntämisestä todettiin vuonna 1975, että mietintö on kokonaisuudessaan, osittain tai tiivistelmänä käännettävä ruotsinkielelle sen mukaan, minkä merkityksen ministeriö antaa sen tärkeydestä ruotsinkieliselle väestölle.

Valtioneuvoston kanslian edustustilat laajenivat, kun vuonna 1961 Königstedtin kartano luovutettiin valtioneuvoston kanslialle. Esimerkiksi vuonna 1971 Valtioneuvoston juhlahuoneistossa, Kesärannassa ja Königstedtin kartanossa pidettiin 380 eri ministeriöiden järjestämää vastaanottoa, juhlapäivällistä ja allekirjoitustilaisuutta, joissa vieraita oli keskimäärin 35. Yli 150 hengen tilaisuuksia

oli 21. Lounaita ja päivällisiä oli 152. Königstedt palveli majoituspisteenä, mutta luonteenomaista oli, että tilaisuudet kestivät pitkään. Kesäranta muodostui pienien seurueiden kokous-, saunomis- ja ateriointipaikaksi. Tilaisuuksia oli 180, joissa vieraita oli keskimäärin alle kymmenen. Jokaisessa edustustilassa on virka- tai sopimussuhteinen emäntä. Smolnan emännän tehtäväkenttä muistutti ravintolapäällikköä tai -johtajaa. Kesärannan emäntä oli yhdistelmä siivoojaa, vahtimestaria, puhelinpäivystäjää, tarjoilijaa ja ruoanlaittajaa. Saunan siivous pidensi työpäivää. Königstedtin emäntä oli tavallaan kartanon hoitaja, jolla oli alaisuudessaan talonmies ja kaksi siivoojaa. Ylityötunteja oli emännille kertynyt yli 500 tuntia vuodessa.

Säännöllisesti kansakunta koottiin keskeisten merkkimiesten hautajaisten äärelle. Entisten presidenttien hautajaiset kuten Kallio 1940, Svinhufvud 1944, Mannerheim 1951, Ståhlberg 1952, Ryti 1956 ja Paasikivi 1956 olivat suuria yleisötapauksia. Muita julkisia hautajaisia olivat maaherra E. Y. Pehkonen 1949, vuorineuvos Eero Mäkinen 1951, kansleri Antti Tulenheimo 1952, kansanedustaja Juho Niukkanen ja ministeri Penna Tervo 1956. Kulttuurin edustajista tärkeimmät olivat säveltäjä Leevi Madetoja 1947, arkkitehti Eliel Saarinen ja runoilija Otto Manninen 1950, säveltäjä Selim Palmgren 1951 ja säveltäjä Jean Sibelius 1957. Ensimmäisinä naisina tämän huomionosoituksen saivat myös intendentti Vera Hjelt 1947 ja talousneuvos Miina Sillanpää 1952.

Sotien jälkeisenä aikana kansakunnan tietoisuutta muokkasivat useat valtiolliset hautajaiset.

Valtiollisista toimijoista tänä aikana valtiolliset hautajaiset saivat senaattori Samuli Sario 1957, senaattori Onni Talas ja ministeri Vihtori Vesterinen 1958, pormestari Väinö Hakkila 1958, ministeri Ralf Törngren 1961, senaattori Oskari Tokoi 1963, suurlähettiläs Sakari Tuomioja 1964, puhemies Kauno Kleemola 1965, tohtori Väinö Tanner 1966, entinen pääministeri Toivo Kivimäki 1968, ministeri Pentti Pekkarinen 1975, entinen pääministeri Rafael Paasio 1980, entinen pääministeri J. W. Rangell, entinen pääministeri K. A. Fagerholm 1984 ja presidentti U. K. Kekkonen 1986 sekä ministeri Pekka Kuusi 1989. Kulttuuripuolen vaikuttajia olivat kirjailija F. E. Sillanpää 1964, kuvanveistäjä Väinö Aaltonen 1966, olympiavoittaja Hannes Kolehmainen 1966, kirjailija Ilmari Kianto 1970, professori Artturi Virtanen, runoilija Einari Vuorela ja olympiavoittaja Paavo Nurmi, akateemikko Alvar Aalto 1976 ja akateemikko Kustaa Vilkkunen ja akateemikko Rolf Nevanlinna 1980, olympiavoittaja Ville Ritola ja näyttelijä Tauno Palo 1982, mestaripelimanni Konsta Jylhä 1984, akateemikko Tauno Nurmela ja akateemikko Tapio Wirkkala 1985, näyttelijä Ella Eronen 1987 sekä toiminnanjohtaja Tapani Niku ja laulaja Esa Pakarinen 1989. Kenraali A. F. Airo sai valtiolliset hautajaiset 1985.

Pääministerin aloitteesta 1980-luvulla ilmaisu "haudataan valtion varoin" haluttiin muuttaa "valtion kustannuksella". Kysymys oli valtiollisista hautajaisista, joilla valtio halusi kunnioittaa kansakunnan johtajia sekä muita merkkihenkilöitä ja heidän palveluksiaan isänmaalle. Vaikka Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen suomenkielen lautakunta ei nähnyt lausunnossaan ongelmaa alkuperäisessä ilmauksessa 17.12.1984, kansliapäällikkö Paul Gustafsson lähetti ministeriöille ohjeen käyttää ilmausta valtiolliset hautajaiset. Vuonna 1989 kansliapäällikkö Stig Segercrantz ilmoitti, että hallitus on sopinut iltakoulussaan 13.12.1989 nykyisestä käytännöstä luopumisen. Jatkossa ainoastaan presidenteille järjestetään valtiolliset hautajaiset. Valtioneuvosto voi poikkeustapauksessa harkita muuta, kuten esimerkiksi valtiollisia hautajaisia Nobel-palkinnon saajille.

Kanslia pääministeriönä ohjausmekanismiksi yli ministeriörajojen

Uusi 1.3.2000 voimaan tullut perustuslaki teki pääministeristä Suomen vahvimman poliittisen johtajan, kun parlamentarismia vahvistettaessa tasavallan presidentin valtaoikeuksia supistettiin. Itsenäisyyden alusta asti toimineet korkeimmat valtasuhteet muuttuivat perinpohjaisesti. Uudistuksen oli määrä vahvistaa pääministerin asemaa valtioneuvoston johtajana perustuslakivaliokunnan toivomusten mukaisesti. Lähes kaikki valtion keskushallintokomitean jälkeiset esitykset pääministerin aseman parantamiseksi keskittyivät kolmeen asiaan: pidetty tarpeellisena antaa pääministerille lisävaltuuksia valtioneuvoston työn johtamisessa, vapauttaa pääministeri substanssi- ja rutiinihallintoon kuuluvista tehtävistä ja lisätä pääministeriä välittömästi avustavaa henkilökuntaa.

Kanslian talous- ja toimintasuunnitelmassa vuodelle 2006–2009 kirjattiin toiminnan kehittäminen siltä pohjalta, että valtioneuvoston kanslia on pääministerin esikuntavirasto ja samalla statukseltaan ministeriö. Viraston tehtävät edellyttävät osaamisen erityistä ylläpitämistä johtuen viraston asemasta. Virasto rinnastuu muihin valtionjohdon toimielimenä oleviin virastoihin. Sillä täytyy olla valmius, kansainvälisen kanssakäymisen ympäristössä, tuottaa pääministerin toimintaa tukevia palveluita syvällistä asiantuntemusta edellyttävistä nopeistakin tiedontuotamistehtävistä kansainvälisen kanssakäymisen turvaamiseen. Käytännössä kanslia toimii kuin pääministeriö, jota se englanninkielisen nimensä ”Prime Minister’s Office” mukaan jo onkin.

Pääministerin mahdollisuuksia johtaa valtioneuvoston työskentelyä on lisätty antamalla pääministerille mahdollisuus määrätä entistä tarkemmin valtioneuvoston työskentelytavoista, sekä antamalla oikeuksia esitellä asian siirtämistä yleisistunnon päätettäväksi ja tehdä asian esittelyajankohtaan liittyviä ratkaisuja. Pääministerillä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta määrätä valtioneuvoston istunnon eikä raha-asiainvaliokunnan asialistaa, vaan asiat tulevat istuntoihin asianomaisen ministerin harkinnan perusteella esittelijän esiteltyä valmistelun tulokset hänelle. Ohjelmajohtaminen ja hallitusohjelman toimeenpanoa täsmentävä hallituksen strategia-asiakirja sekä sen seurantamenettelyt korostavat myös pääministerin asemaa hallituksen johtajana.

Keskustelu pääministerin asemasta heijastui yhä vahvemmin kanslian toimintaan, vaikka lainsäädäntö ei antanut pääministerille erityisiä valtuuksia. Hän on hallituksen kasvot julkisuuteen, lakisäätteisten ministerivaliokuntien, sekä tiede- että talousneuvostojen puheenjohtaja. Päinvastoin kuin muut ministerit hän ei voinut päättää yksin mistään. Pääministerin alainen kanslia on ollut vaikea määrittellä

valtiorahallinnossa. Se rinnastetaan muihin ministeriöihin, mutta sillä ei ole ollut linjahallintotehtäviä. Alistussuhteesta huolimatta se ei ole ollut pelkästään pääministerin virasto. Liittyminen EU:iin on nopeuttanut kehitystä, koska jäsenyys on korostanut pääministerin johtajuutta ja sen toiminnan tukeminen on heijastunut koko kanslian organisaatioon.

Kahden viime vuosikymmenen aikana kanslian päätehtäväksi on muotoutunut pääministerin sihteeristönä toimiminen ja pääministerin avustaminen hallituksen johtamisessa. Aiemmin tästä on huolehtinut pääministerin sihteeri, jolla vuodesta 1978 on ollut apunaan pääministerin itsensä valitsemat, vaihtuvat avustajat. 1975–1980 toimineen keskushallintokomitean esitysten mukaisesti pääministerin asemaa pyrittiin vahvistamaan perinteisten hallinnollisten menettelyjen avulla. Valtiontilintarkastajat painottivat lausunnossaan 1983 tämän mallin painottamista edelleen ja esteiden poistamista kanslian muodostamiselle pääministerin kansliaksi. Poliittisten avustajien ja virkakunnan tehtäväjako oli pikaisesti ratkaistava. Tämän jälkeen kanslia oli nimettävä pääministerin kansliaksi, mitä kansainvälisissä yhteyksissä on jo käytetty. Samalla poliittisen valtiosihteerin virka piti perustaa mahdollisimman pian.

Pääministerin aseman vahvistaminen oli käsiteltävänä hallituksen iltakoulussa toukokuussa 1983. Valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista ehdotettiin niin, että pääministeri voi määrätä milloin jokin asia olisi tuotava yleisistuntoon ja katkaista siten mahdollinen poliittinen jarrutus. Toisaalta tietyissä tilanteissa pääministeri saisi oikeuden siirtää asian ministeriöstä yleisistunnossa ratkaistavaksi. Perusteluna oli, että pääministerin varassa oli hallituksen piirissä esiintyvien ristiriitojen sovittelu ja koko hallituksen koossapitäminen. Hänen toimintansa on kuitenkin keskeinen hallitusohjelman toimeenpanossa ja yleensäkin edustaessaan hallitusta ulospäin. Toisaalta pääministerin asema Suomessa hallituksen politiikan suuntaajana on varsin rajoitettu. Säännöksiin perustuvat valtuudet rajoittuvat toimintaan valtioneuvoston kanslian päällikkönä ja puheenjohtajana yleisistunnossa. Mitään nimenomaisia säännöksiä pääministerin tosiasiallisesta johtavasta asemasta ei ollut. Vuoden 1985 valtioneuvoston ohjesäännössä säädettiin, että pääministerin esityksestä valtioneuvosto voi määrätä ajankohdan, johon mennessä yleisistunnossa käsittelevä asia on siellä esiteltävä.

Kanslia asetti vuonna 1984 työryhmän, jonka esitys valmistui 2.10.1985. Sen tavoitteena oli kanslian muuttaminen pääministerin sihteeristöksi. Kanslian tehtävät poikkeavat muiden ministeriöiden tehtävistä, koska sille ei ole kuulunut pysyviä substanssiasioita. Periaatteena on ollut kanslian pitäminen vapaana perinteisestä linjahallinnosta, jolloin se ei tarvitse erillistä virkamiesjohtoa. Kanslialla on ollut mahdollisuus aloittaa yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä uusia toimintoja. Kanslian päätehtävä on kuitenkin painottunut pääministerin välittömään avustamiseen. Työryhmä ehdotti, että pääministerin lähimmäksi avustajaksi tulisi poliit-

tinen valtiosihteeri, joka hoitaisi nykyisen kansliapäällikön ja pääministerin poliittisen sihteerin tehtäviä. Kysymys poliittisesta valtiosihteeristä nousi, kun haluttiin helpottaa ja selkiinnyttää pääministerin tahdon välittymistä kansliaan. Poliittiset avustajat toimisivat valtiosihteerin johdolla ja alaisuudessa. Virkamiesten tehtävänä säilyisi hallitusohjelman seurantamenettely sekä siihen liittyvät tietoaineistot ja erilliselvittelyt. Hallituksen neuvottelujen, ministerivaliokuntien sekä istuntojen seuranta ja tiedottaminen perustelisi tiedotusyksikön kuulumista suoraan valtiosihteerin alaisuuteen.

Pääministeri Kalevi Sorsan poliittinen sihteeri Reijo Ollikainen arvioi marraskuussa 1986 oman kokemuksensa pohjalta kanslian kehittämistä. Hänen mielestään pääministerin mahdollisuuksia johtaa hallitusta pitäisi parantaa, koska hallituksessa käsiteltyä 4 000–5 000 asian joukossa oli paljon rutiinia. Hallitus voisi keskittyä suuriin kysymyksiin ja poliittisen linjan vetämiseen. Hallituksen pitäisi esimerkiksi iltakoulussa vetää oma linja ennen kuin suuri joukko asiantuntijoita oli ehtinyt linjoittaa valmistelun paperilla. Ollikaisen seuraaja pääministeri Holkerin poliittinen sihteeri Pekka Alanen korosti, että valtioneuvoston kanslia pitäisi organisoida pääministerin kansliaksi. Toiminnot ja henkilöstö pitäisi järjestää niin, että valmiudet hallituksen johtamisessa paranisivat. Tilanne johti avoimeen luottamuspuolaan poliittisten erityisavustajien ja kansliapäällikkö Paul Gustafssonin välillä. Hän siirtyi takaisin ulkoasiainministeriöön ja kansliapäälliköksi nimitettiin Stig Segercrantz.

Vuonna 1990 kansliaan nimitettiin ensimmäinen poliittinen valtiosihteeri. Hänelle on rakennettu toimenkuvaa alusta asti ja järjestelmää on haluttu laajentaa kaikkiin ministeriöihin. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä vuonna 1998 eduskunta hyväksyi ministeriöiden johtamisjärjestelmää koskevan, sisällöllisesti valtioneuvostolain uudistamiseen liittyvän lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti selvittää ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä) ja antaa tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen eduskunnalle”. Eduskunnan käsittelyssä alkuvuodesta 2003 olleessa hallituksen esityksessä uudeksi valtioneuvostolaiksi päädyttiin esittämään ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista siten, että ministerien avuksi olisi asetettu tarvittaessa valtiosihteerit. Eduskunta rajasi valtiosihteerijärjestelmän koskemaan ainoastaan pääministerin toimikaudeksi asetettavaa valtiosihteeriä.

Pääministeri Harri Holkeri kutsui vuonna 1990 valtiosihteerikseen johtaja Matti Korhosen Kansallis-Osake-Pankista (KOP). Pääministeri Esko Aho kutsui valtiosihteerikseen vuonna 1991 Pekka Tuomiston Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta. Tuomiston siirryttyä kauppa- ja teollisuusministeriksi vuonna 1992 valtiosihteeriksi kutsuttiin pääjohtaja Timo Relander Tilastokeskuksesta. Pääministeri Paavo Lipposen valtiosihteerinä oli ensin Raimo Sailas ja sen jälkeen Rauno Saari, joka lähti ensimmäisenä siitä, että valtiosihteereiden järjestelmä korvaisi virkamies-

taustaiset kansliapäälliköt. Jokaisella ministerillä tulisi olla kansainvälisen mallin mukaisesti valtiosihteeri, jolla on laaja asiantuntemus ja hyvä johtamiskokemus. Holkerin hallituksen aikaan toimi vielä kansliaministeri, joka oli nimitys hallituksen jäsenelle, joka toimii pääministerin ohella valtioneuvoston kansliassa.

Vuoden 2005 alusta perustettiin yhdeksän valtiosihteerin virkaa, jotka jaettiin ministeriöihin. Samaan aikaan 1990 perustetun pääministerin valtiosihteerin aktiivinen rooli kanslian kehityksessä on korostunut. Pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteerin tehtävänä on pääministerin lähimpänä apuna edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista, johtaa pääministerin apuna asioiden valmistelua sekä huolehtia yhteistyöstä ministeriöiden kanssa. Hän toimii kansliapäälliköiden yhteisten kokousten puheenjohtajana sekä toimii aluksi myös ministeriöiden valmiuspäälliköiksi määrättyjen virkamiesten muodostaman valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana. Pääministeri Anneli Jäätteenmäki ja pääministeri Matti Vanhanen kutsuivat 2003 valtiosihteerikseen Risto Volasen.

Sittemmin valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän tammikuussa 2005 valtiosihteeri Risto Volasen johdolla valmistelemaan eri ministeriöiden valtiosihteerien tehtäväkuvan osalta yhteistä työjärjestysmallia. Ehdotuksen mukaisesti valtiosihteeri toimisi ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ja edustaa ministeriä tämän ohjeiden mukaan poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa. Ministerien henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitetään ministerin toimikaudeksi. Valtiosihteerien tarve arvioidaan kunkin hallituksen muodostamisen yhteydessä. Ministerin valtiosihteerillä ei ole pääministerin valtiosihteerin tavoin yleisiä ja pysyviä koordinoitavia tehtäviä. Hänellä ei ole ratkaisuvalltaa asioissa, vaan on valtioneuvoston esittelijä ja virkamiehenä hän on vastuussa kuten muutkin virkamiehet.

Tämän päivän valtioneuvoston kanslia on ministeriö, joka vastaa pääministerin johdolla hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Kanslia vastaa Suomen EU-politiikan yhteensovittamisesta ja käsittelee EU:n kehittämistä. Valtioneuvoston kanslia turvaa kaikissa olosuhteissa pääministerin ja hallituksen toimintaedellytykset. Sen toimialaan kuuluu myös valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka. Merkittävät kanslian toimialan muutokset tapahtuivat 1.8.2000, kun EU-sihteeristö ja siihen liittyvät asiat siirrettiin ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Toinen suuri muutos tapahtui 1.5.2007, kun kansliaan siirrettiin valtion yhtiöiden omistajaohjaus ja siihen liittyvät tehtävät viidestä eri ministeriöstä. Kysymys oli osaamisen siirtämisestä – mukana seurasi uusia virkamiehiä, koska kansliassa ei alojen osaamista entuudestaan ollut.

Muutos on ollut suuri ja nopea kahtena viime vuosikymmenenä. Vuoden 1984 asetuksen mukaisesti valtioneuvoston kansliassa oli yleinen osasto ja kansliapäällikön alainen valtioneuvoston tiedotusyksikkö ja suunnitteluryhmä. Yleiseen osastoon kuuluivat hallinnollinen toimisto, käännöstoimisto, valtioneuvoston kirjaamo sekä tasa-arvoasian sihteeristö. Kanslian yhteydessä toimivat lisäksi saamelaisasiain neuvottelukunta, saamelaisvaltuuskunta ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Asetuksen mukaan kanslia hoitaa myös tulopoliittisia neuvotteluja koskevat asiat sekä siihen liittyvät muut kysymykset. Vuoden 1990 asetuksella luotiin pohja toimintayksiköihin perustuvalla organisaatiolla. Vuoden 1997 työjärjestyksen mukaan kansliaan kuuluivat hallinto- ja talousyksikkö, valtioneuvoston tiedotusyksikkö, kehittämyksikkö, valtioneuvoston istuntoyksikkö, valtioneuvoston käännöstoimisto, valtioneuvoston arkisto ja kirjaamo, valtioneuvoston turvallisuusyksikkö sekä edustustila- ja virastopalveluyksikkö. Yksiköihin rinnastettavia olivat lisäksi Suomen EU-puheenjohtajuutta varten perustettu EU-yksikkö sekä pääministerin erityisavustajat.

Valtioneuvoston kanslian työjärjestystä on muutettu valtioneuvoston kanslian asetuksella 2002 siten, että valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin välistä tehtäväjakoja koskevia säännöksiä selkeytettiin. Muutoksen tarkoituksena on kuvata työjärjestyksellä nykyistä paremmin käytännön jo muovaamaa työnjakoa. Valtiosihteerin johtaa ja valvoo pääministerin lähimpänä apuna valtioneuvoston kansliaa erityisesti hallituspolitiikan johtamiseen ja ministeriöiden toiminnan sisällölliseen yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa. Alivaltiosihteerin puolestaan johtaa valtiosihteerin alaisena kanslian yleistä hallintoa ja toimintaa. Alivaltiosihteerin vastaa koko kanslian henkilöstö-, talous- ja yleishallinnosta. Vastuu kattaa myös ne yksiköt, jotka muutoin ovat toiminnallisesti suoraan valtiosihteerin alaisia. Hallintojohtajan vastuulla on oma hallinto- ja kehittämyksikkö.

Toukokuun alussa 2007 voimaan tulleen uuden organisaation mukaisesti valtioneuvoston kanslian nykyiset yksiköt ja toiminnot siirrettiin kolmen perustettavan osaston sekä politiikkapalvelut-toiminnan alle. Valtiosihteerin alaisuudessa toimiviin politiikkapalveluihin kuuluvat valtioneuvoston EU-sihteeristö, valtioneuvoston viestintäyksikkö, valtioneuvoston istuntoyksikkö ja politiikka-analyytiyksikkö. Käytännön asioista vastaa alivaltiosihteerin. Hallinto- ja palveluosastoon oman ylijohdajan alaisuudessa kuuluvat hallintoyksikkö, valtioneuvoston käännöstoimisto ja tietopalvelu. Valmiuosastoon oman ylijohdajan alaisuudessa kuuluvat valtioneuvoston turvallisuuspalvelut ja muut valmiuosaston tehtävät. Omistajaohjausosastoon oman ylijohdajan alaisuudessa kuuluvat valtion omistaja-politiikka ja omistajaohjauksen tehtävät.

Perinteisten tehtävien rinnalla kanslia toimii monissa asioissa ohjausmekanismina yli ministeriörajojen.

Vuonna 2002 valtioneuvoston kansliassa käynnistettiin ohjelmajohtamisen käyttöönottoa valmisteleva hanke. Valtioneuvoston kanslia osallistui kiinteästi laajaan keskushallinnon uudistamishankkeeseen, jonka keskeinen tavoite oli valtioneuvoston strategisen johtamisen vahvistaminen. Hankkeen ministeriryöryhmän päälimmäinen ehdotus oli ohjelmajohtamisen käyttöönotto. Ohjelmajohtaminen tuli uudistamaan hallituksen työskentelyn ja korosti kanslian roolia hallitusohjelman toteutuksen koordinoinnista ja seurannasta vastuullisena hallituksen esikuntana. Hallitusohjelma kirjoitettiin linja-asiakirjaksi, joka hahmotti selkeästi laajoja, usein ministeriörajat ylittäviä tehtäväkokonaisuuksia, joita kutsutaan politiikkaohjelmiksi. Niitä johtaa koordinoiva ministeri, jonka lähimpänä tukena on ohjelmajohtaja. Ohjelmajohtajat ovat hallinnonaloista riippumattomia virkamiesjohtajia.

Pääministeri antoi maaliskuussa 2006 talousneuvoston sihteeristölle tehtäväksi selvittää globalisaation Euroopalle ja Suomelle asettamia politiikkahaasteita. Globalisaatiohankkeen ohella pääministeri oli asettanut 7.4.2004 kansanedustaja Kyösti Karjulan selvitysmieheksi tehtävään löytää kehittämissyntyisiä ja uusia avauksia alueellisten yritys- ja innovaatioympäristöjen vahvistamiseksi. Talousneuvoston sihteeristön hankkeeseen liittyen valtiovarainministeriö asetti 4. syyskuuta 2006 selvitysmiehen arvioimaan suomalaisen talous- ja yhteiskuntapolitiikan perinteistä mallia globalisaation, väestön ikääntymisen sekä kestävä kehityksen asettamien haasteiden näkökulmasta. Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tuli työssään arvioida näiden muutospaineiden vaikutusta erityisesti julkisen talouden kestävyuden sekä vakaata talouskehitystä ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta tukevan finanssipolitiikan kannalta, tehdä ehdotuksensa yhteiskuntapolitiikan painopisteiden ja keinojen muutostarpeista sekä tuottaa ehdotuksiinsa liittyvää lähivuosien yhteiskuntapolitiikan suunnittelua palvelevaa aineistoa.

Vuonna 2006 valtioneuvoston kanslia koordinoi ja valmisteli vuoden 2006 EU-puheenjohtajakautta. Valtioneuvoston EU-sihteeristön vastuulle kuuluivat kaikki kauden sisältöasiat. Teknisistä kokousjärjestelyistä vastasi puolestaan EU-puheenjohtajuussihteeristö. Suomen kaudella pidettiin kaikkiaan yli 3 300 kokousta. Näistä suurin osa oli Brysselissä järjestettäviä virallisia neuvostoja, komiteoiden ja työryhmien kokouksia sekä Eurooppa-neuvoston eli päämiestason huippukokous. Suomessa järjestettiin noin 130 kokousta Helsingissä, Vaasassa, Joensuussa, Lahdessa, Oulussa, Jyväskylässä ja Porvoossa. EU-puheenjohtajuussihteeristö huolehti siitä, että kullekin kokouspaikalle rakennettiin ministereille ja virkamiehille toimivat työtilat. Sihteeristö hoiti lisäksi majoitukset, kuljetukset ja akkreditoinnit. Sihteeristö vastasi myös lahjoista ja muista hankinnoista sekä kokouksiin yleensä kuuluvista illallis- ja kulttuuriohjelmista. Mediajärjestelyt muodostuivat kokouspaikkojen mediakeskusten ja lehdistötilaisuuksien pitopaikkojen suunnittelusta ja rakentamisesta, mihin kuului tietoliikenneyhteyksien ja tietotekniikan hankinta, median edustajien akkreditointi, majoittaminen, tarjoilu ja kuljetukset

sekä puheenjohtajuuteen liittyvien julkaisujen ja oheismateriaalin ja ulkoisen ilmeen tuottaminen.

Valtion omistajaohjaus keskitettiin toukokuussa 2007 valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikköön, sittemmin -osastoon. Siten omistajaohjauksesta vastaava ministeri Jyri Häkämies on puolustusministeriyden ohella myös ministeri valtioneuvoston kansliassa. Omistajaohjausyksikkö on ammattimainen valtion markkinaehtoisen yhtiöomaisuuden hoitaja, jonka omistajastrategiseen ohjaukseen on eri ministeriöistä keskitetty kaikkiaan 39 valtionyhtiötä tai osakkuusyhtiötä. Osaston tehtävänä on valtion omistajapolitiikka, ministeriön alaisten valtiomisteisten yhtiöiden omistajaohjaus, yhtiöiden omistuspohjan laajentaminen ja omistusjärjestelyt, osakesijoittaminen, sekä eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittaminen ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi. Yksikön työ koostuu varsinaisesta omistajastrategiatoiminnosta ja sitä tukevasta seuranta- ja analyysitoiminnosta. Jokaisella henkilöllä on seurannassa sekä suuria että pieniä yhtiöitä ja he muodostavat erilaisia työpareja niin, että suurempia yhtiöitä seuraa kaksi ihmistä, pienempiä yksi.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen 23.11.2006 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian tarkistamisesta. Kysymys oli valtion kriisijohdattamismallin hyväksymisestä, jossa noudatettiin laillisuusperiaatetta, säädettyä toimialajakoa sekä sen määrittämiseen liittyviä säädöksiä. Jos kriisi laajenee yli ministeriön toimintamahdollisuuden, kriisin yleisjohto siirtyy pääministerin perustuslain nojalla johtamalle valtioneuvostolle. Valmistelun tukena on valmiuspäällikkökokous, kansliapäällikkökokous tai ministerivaliokunta. Suurissa siviilikriiseissä pääministeri on eräänlainen täydellä parlamentaarisella katteella toimiva siviilikriisin ylin päällikkö. Toimintavalmiuksia ylläpidetään säännöllisellä harjoitustoiminnalla, josta valtioneuvostotasolla vastaa valtioneuvoston kanslia.

Lokakuun lopussa 2009 kanslian politiikka-analyysiyksikön ja Tilastokeskuksen yhdessä kehittämä tilastosivusto-palvelu Findikaattori palkittiin parhaana uutta teknologiaa käyttävänä indikaattorisysteeminä OECD:n kolmannessa maailmankonferenssissa Busanissa Etelä-Koreassa. Findikaattorissa on noin 100 yhteiskunnan kehitystä kuvaavaa indikaattoria. Tietoja voi tarkastella teemoittain, hallitusohjelman näkökulmasta tai perinteisen haun kautta. Aihepiirit liittyvät hyvinvointiin, talouteen, ympäristöön, yhteiskuntarakenteeseen ja luonnonvaroihin. Palvelu on suunnattu kaikille niille, jotka työssään tai toiminnassaan tarvitsevat ajantasaista, luotettavaa tietoa yhteiskunnan kehityksestä.

Tänä päivänä kanslia hoitaa edelleen samoja korkeimman päätöksenteon vaatimia ylläpitotehtäviä kuin 200 vuotta sitten. Niiden tehokkaassa hoitamisessa on hyödynnetty hyvin pitkälle nykypäivän teknologiaa.

Suurin innovaatio senaatin aikaisiin käytäntöihin on tapahtunut istuntojärjestelyissä, kun valtioneuvoston esittelylistojen laadintaan, jakeluun, pöytäkirjaukseen ja asiakirjojen eduskunnalle toimittamiseen on kehitetty sähköinen tuki, päätöksentekojärjestelmä PTJ. Tämä on mahdollistanut myös sen, että esittelijävirkamiesten ei enää syksyn 1995 jälkeen ole tarvinnut aina saapua henkilökohtaisesti esittelmään asioita valtioneuvoston yleisistuntoon, vaan ministerit voivat tehdä päätökset heille istuntoon paperilla jaetun esityksen perusteella (nk. päätöslista) niistä asioista, joista ei ole enää tarve keskustella.

Sähköisen järjestelmän kehittäminen lähti liikkeelle juuri tarpeesta vähentää istunnoissa henkilökohtaisesti läsnä olevien esittelijävirkamiesten määrää. Tasavallan presidentin esittelyssä esittelijöinä ovat ministerit. Lisäksi ministeriöiden kansliapäälliköt tai valtiosihteerit kansliapäällikkönä tai heidän sijaisensa ovat läsnä oman ministeriön asioita käsiteltäessä.

PTJ:n käyttäjiä ovat ministeriöiden noin 1 200 esittelijää sekä esittelijöiden avustajat, ministerit ja heidän avustajansa, asianomaisten sihteerit sekä oikeuskanslerinvirasto, tasavallan presidentin kanslia sekä eduskunnan keskuskanslia. PTJ:tä uudistettiin teknisesti vuonna 2005. Tämä mahdollisti valtioneuvoston päätöstiedon julkaisun suoraan pöytäkirjauksen jälkeen valtioneuvoston julkaisujärjestelmässä tiedotusvälineitä varten sekä valtioneuvoston viestinnän toimittamina päätöskoosteina myös kansalaisia varten.

Valtioneuvoston istunnot kestävät PTJ:n ansiosta noin 10 minuuttia. Tämä on käytännössä tehostanut hallitustyötä. Säästynyt aika on suurelta osin käytetty poliittiseen keskusteluun mm. hallituksen neuvotteluissa, joita on mahdollisuus pitää torstaisin varsinaisen valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen.

Valtioneuvoston istuntojen järjestelyt periytyvät edelleen keskeisiltä osin senaatin ajoilta. Päätöksenteko on kollegiaalista siten, että äänestystilanteissa kaikki läsnäolijat ilmaisevat kantansa ja äänestyksessä ensimmäiseksi kantansa ilmoittaa virkaiältään nuorin ministeri. Ministerit istuvat valtioneuvoston yleisistunnossa virkaiänmukaisessa järjestyksessä siten, että pääministerin oikealla puolella istuu pääministerille nimitetty sijainen ja vasemmalla puolella virkaiältään vanhin ministeri ja kauimpana pääministeristä virkaiältään nuorin ministeri. Valtioneuvosto toimii kollegiona, ja sen kokousajat ja -paikat sekä käsiteltävät asiat ovat etukäteen jäsenten tiedossa.

Vakiintuneet käytännöt mahdollistavat sen, että kun valtioneuvosto joutuu poikkeuksellisissa tilanteissa vaihtamaan kokousaikaa tai -paikkaa, rutiinit tukevat päätöksenteon muodollisia edellytyksiä: valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen, ministerit ovat voineet tutustua asioihin etukäteen jaetun esittelylistan

avulla, esittelijät ovat läsnä tarvittaessa ja oikeuskansleri valvoo päätöksenteon lainmukaisuutta.

Vanhimmat istuntopalvelutehtävät, pöytäkirjaus ja istuntojen käytännön järjestelyt hoidetaan edelleen siten kuin on opittu säädöksistä, ohjeista ja suullisena tietona. Sähköinen tietojärjestelmäkin jäljittelee näitä 200-vuotisia käytäntöjä uskollisesti. Pöytäkirjaa pitävät nykyään esittelysihteerit ja istuntojen käytännön järjestelyitä hoitavat esittelyavustajat, jotka siis vastaavat erästä valtioneuvoston kanslian vanhimmista virkatehtävistä. Esittelyavustaja Raimo Anisimaa siirsi vuosien aikana tietojaan ja taitojaan Timo Koskelalle, josta tuli virkaiältään vanhin esittelyavustaja kesäkuun alussa 2010 Anisimaan jäätyä eläkkeelle palveltuaan valtioneuvostoa virkamiehenä 50 vuotta. Muutama vuosi aikaisemmin esittelysihteeri Tuula Helander jätti vanhemman virkamiehen vastuun esittelysihteeri Aino Leena Nikula-Sailekselle.

Vuonna 2009 pidettiin 67 valtioneuvoston yleisistuntoa ja 36 tasavallan presidentin esittelyä. Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtiin 987 päätöstä. Tasavallan presidentin esittelyssä annettiin 817 päätöstä, joista valtioneuvoston yleisistunto käsittelee 766 ennakoivasti.

Monien muiden OECD:n maiden pääministerin virastojen tapaan kanslian suunnitteluyksikkö sai tehtäväkseen vuonna 1990 laatia selvityksen tulevaisuuden tutkimuksen ja strategisen suunnittelun kehittämistä kansliassa. Kehittämisen kohteeksi nousivat hallitusohjelman seuranta ja informaation välittäminen pääministerille, yhteiskuntapolitiittisesti merkittävien hankkeiden koordinointi ja toteuttaminen, sekä hallituksen ja kabinetin istuntojen organisointi ja valmistelu. Königstedtissä järjestettiin vuodesta 1984 istuntoja, joissa on käsitelty pitkän aikavälin kysymyksiä eri yhteiskuntapolitiikan alueilta. Nämä "think-tankit" toimivat yhteiskuntapolitiikan neuvonantajajärjestelminä.

Suomessa valtioneuvosto antoi ensimmäiset kirjalliset ohjeet ulkoisesta tiedotuksesta Tshernobylin tiedotuskriisin jälkeen 1987. Ohjeita on uusittu EU-jäsenyyden myötä. Samalla yhtenäistettiin koko valtionhallinnon tiedotusta ja sopeutettiin sitä EU:n normeihin. Keväällä 1998 eduskunta antoi lain viranomaistoiminnan julkisuudesta, joka korvasi 1952 voimaan tulleen asiakirjajulkisuuslain. Viime vuosina kanslian toimintaan pääministerin tukena on vaikuttanut toiminnan johtaminen suurien luonnon katastrofien tai onnettomuuksien olosuhteissa. Valtioneuvoston tiedotusyksikkö avasi 7.1.2005 verkkosivuillaan laajan paketin Aasian kriisin hoitoon liittyvää tietoa. Tietoa on koottu yhteistyössä ministeriöiden sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Mukana on tietoja viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden palveluista ja yhteyksistä. Viranomaistietojen lisäksi esillä oli esimerkiksi pankkien ja vakuutusyhtiöiden antamia erityistietoja. Sivuilla on myös linkkejä moniin tietolähteisiin.

Valtioneuvoston kanslia tuottaa tietopalveluja valtioneuvostolle, muille viranomaisille, yhteisöille ja yksittäisille kansalaisille. Kanslia tarjoaa tiedonhallintapalveluja koko kansallisen EU-valmistelun viranomaisorganisaatiolle vastaamalla EU-asiakirjajakeluista, asiakirjarekistereiden ylläpidosta, arkistoinnista ja tietopalvelusta. Sisäisiin tietopalveluihin kuuluvat muun muassa valtioneuvoston yhteinen intranet Senaattori ja linnan kirjasto, jota ylläpidetään yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Kansalaisia ja yhteisöjä palvelee asiakirjoja koskeissa asioissa valtioneuvoston kirjaamo. Valtioneuvostolle ja valtioneuvoston kanslialle osoitetut asiakirjat rekisteröidään hallintodiaariin valtioneuvoston kirjaamossa. Kirjaamossa voi tutustua diaaritietoihin ja kanslian julkisiin asiakirjoihin sekä valtioneuvoston kanslian arkistosääntöön, jonka liitteinä ovat mm. arkistonmuodostussuunnitelma ja rekisteriselosteet. Työryhmät, hankkeet, komiteat, neuvottelukunnat ja niiden asiakirjat on rekisteröity julkiseen valtioneuvoston hankerekisteriin. Valtioneuvoston kirjaamo toimii myös valtiovarainministeriön asiakaspisteenä. Kanslian kirjaamon toimintaan on vaikuttanut paljon viime vuosina sähköisten asiakirjojen määrän räjähdysmäinen lisääntyminen. Kirjaamosta eläkkeelle siirtyi 1.4.2005 viranhaltijansa mukana ylikirjaajan virkanimike, kun Marita Tulander jäi eläkkeelle 24 kansliavuoden jälkeen. Notaarina aloittanut Tulander on nähnyt kirjaamossa suuren muutoksen. Vuonna 1981 anomus- ja kirjeasiadiaarit olivat nahkakantisia kirjoja, joihin asiat kirjattiin käsin. VNK-diaareihin asiat puolestaan kirjattiin pahvikortteihin. Vuonna 1992 siirryttiin atk-pohjaiseen diariointiin ja EU:iin liittyminen toi Eurodoc-järjestelmän.

Valtioneuvoston arkiston asema muuttui, kun valtioneuvoston tilintarkastajat totesivat 1984, että työnjakoa ministeriöiden arkistojen, valtioneuvoston ja valtioneuvoston arkiston välillä olisi selkiytettävä. Samalla oman arkiston tehtävät piti määrittellä, koska sitä ei mainita arkistojen hierarkiassa 1983 voimaan astuneessa arkistolaisissa. Tämä vaikeutti järjestelmällistä yhteistyötä arkistolaitoksen kanssa. Valtioneuvoston keskusarkisto syntyi, kun edellinen arkistolaki 1939 ei estänyt sitä toimimasta. Valtioneuvoston arkisto ei ollut kuitenkaan hallinnonalan keskusarkisto, koska valtioneuvosto oli kokonaisuutena yleisarkisto. Käytännössä arkisto oli kehittynyt väliarkistoksi, jonka tehtävänä oli ottaa vastaan viranomaisten ajankohtaisesta käytöstä poistettua arkistoinnista, lainata aineistoja virkakäyttöön, seuloa ja hävittää tarpeettomaksi katsotut asiakirjat ja luovuttaa pysyvästi säilytettävä aineisto luetteloituna ja järjestettynä yleisarkistoon. Tätä asemaa ei ollut kuitenkaan vahvistettu ohjesäännöllä tai työjärjestyksellä. Arkistokeskustuksen 1982 mukaisesti valtioneuvoston arkiston tuli laatia arkistosääntö vuoden 1987 loppuun mennessä. Valtioneuvoston alueellistamistyöryhmän loppumietinnössä esitettiin arkiston siirtämistä valtioneuvoston kanslian alaisuudesta kansallisarkiston yhteyteen. Ministeriöiden arkistojen säilyttäminen ja tietopalvelu eivät kuuluneet valtioneuvoston kanslian ydintehtäviin. Lopputuloksena valtioneuvoston arkisto yh-

dessä sota-arkiston kanssa sulautui Kansallisarkistoon 1.1.2008. Yhdistyminen ei johtanut irtisanomisiin, vaan henkilöstö integroitiin osaksi Kansallisarkiston yksiköjä. Yhdistymisen taustalla on valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jonka mukaan valtion organisaatioiden tuli keskittyä ydintoimintoihinsa.

Vuonna 1989 tehtiin päätös valtioneuvoston tietoverkon rakentamisesta, jolloin valtioneuvoston tietohallinto sijoitettiin kansliaan. Ministeriöt yhdistävä valtioneuvoston tietoverkko ja sen Vaspo-niminen sähköposti vihittiin käyttöön 10.1.1991. Se oli Euroopan uudenaikaisimpia verkkoja, joka palveluineen loi mahdollisuuden työntekijöiden tiedonvälityksen ja asiakirjakäsittelyn radikaaliin kehittämiseen. Vuosittain ministeriöistä tuotiin käsittelyyn 5 000 asiaa, yhteensä 80 000 sivua tekstiä, joissa oli 300 eri käsittelyvaihetta. Vuonna 2005 valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ulkoistivat käyttäjätukensa sekä valtioneuvoston järjestelmien noin sadan palvelimen käytettävyysspalvelut Fujitsulle. Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö, VNTHY, tuotti tietohallintopalvelut valtiovarainministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle sekä yhteiskäyttöisiä VN-järjestelmiä ja infrastruktuuria koskevat palvelut kaikille ministeriöille. Ministeriöt saivat tällä tavalla laadukkaan palvelutuotannon, jonka perustana oli mahdollisimman ajantasainen teknologia.

Valtioneuvoston kanslia on rakentanut yhteistyössä 14.3.2005 kielenkäytön apuvälineitä kehittävän Kielikone-yhtiön kanssa kaikille avoimen termipankin. Valter-termipankki sisältää muun muassa budjettisanaston, EMU-sanaston, maatalous-sanaston, tuomioistuinsanaston ja verosanaston. Sanastojen kielenä ovat suomen ja ruotsin ohella englanti, saksa, ranska ja venäjä. Termipankin sisällöstä vastaa valtioneuvoston kielipalvelu. Kielipalvelun toiminnan tavoitteena on, että Suomen valtionhallinnosta voitaisiin puhua eri kielillä yksiselitteisesti ja ilman väärinkäsityksiä. Kaikki termipankissa olevat termit ja niiden käännösvastineet ovat asian tuntijoiden tarkastamia ja hyväksymiä.

Viime vuosikymmenet ovat olleet myös kanslian tilojen suurien peruskorjausten aikaa. Säätytalon peruskorjaus valmistui sisätilojen osalta vuoden 1991 lopussa ja ulkopuolelta vuonna 1993. Vuonna 1891 aatelittomien säätyjen kokouspaikaksi valmistunut Säätytalo on nykyään valtioneuvoston edustustila, jossa pidetään vuosittain satoja tilaisuuksia aina pienistä työryhmäkokouksista suuriin juhlavastanottoihin. Toisessa kerroksessa Kirkkokadun puolen entinen porvariston istuntosali on nykyisin juhlasali, Rauhankadun puoleinen talonpoikaissäädyn sali on luentosali ja Snellmaninkadun puoleinen papiston sali on tiedotussali. Kaikki vanhat huonekalut on mahdollisuuksien mukaan otettu käyttöön entisöinnin jälkeen. Nykyajan huipputekniikka on piilotettu talon rakenteisiin. Vuonna 1997 saatiin päätökseen kuudessa eri vaiheessa 1970-luvulla alkanut linnan peruskorjaus. Sen aikana koko korttelin kokoinen rakennuskompleksi saatettiin alkuperäiseen asuunsa. Pääministerin virka-asunnon Kesärannan peruskorjaus päärakennuksen ja teknisten tilojen osalta aloitettiin toukokuussa 2003. Toisen kerroksen muutok-

silla saatiin tiloja yksityisasumiseen kuten esimerkiksi oma keittiö. Rakennuksen edustus- ja kokouskäyttöä parannettiin muokkaamalla kellarikerrokseen yhtenäinen monitoimitila. Edellisestä korjauksesta oli kulunut 20 vuotta.

Valtioneuvoston kanslia on perinteisesti huolehtinut merkkihenkilöiden hautajaisista. Valtiollisia hautajaisia on järjestetty seuraavasti: entinen pääministeri Ahti Karjalainen 1990, akateemikko Väinö Linna 1992, jääkärikenraali Väinö Valve 1995, entinen pääministeri Johannes Virolainen 2000, entinen pääministeri Kalevi Sorsa ja jalkaväenkenraali Adolf Ehrnrooth 2004.

Useiden merkkivuosien tiimoilta kansakunnan perinteiden vahvistamisesta huolehdittiin kansliassa kertaluonteisia hankkeita perustamalla. Vuonna 1964 toimikunta alkoi suunnitella K. J. Ståhlbergin 100-vuotisjuhlia, jolloin käynnistettiin elämäkertahanke. Kyösti Kallion elämäkerta tuotettiin 1977–1986. Viimeisen 20 vuoden aikana historiallinen perspektiivi on kytketty entistä tiiviimmin valtioneuvoston kanslian toimintaan. Niitä ovat olleet J.V. Snellmanin koottujen teosten toimituskunta 1982 Snellmanin syntymän 175-vuotisjuhlavuonna, Suomen itsenäisyyden 70-vuotisjuhlatoimikunta 1985, valtioneuvoston 175-vuotisjuhlavuoden johdosta Hallintohistoriakomitea 1986, Kyösti Kallion elämäkertatoimikunta 1980–1986 ja presidentti Kekkonen hautajaisia suunnitellut toimikunta 1986 sekä 2003 J. V. Snellman 200-vuotisjuhlavuosi. Valtioneuvoston kansliassa on aika ajoin lähetetty valmistelutyöhön, kun julkisuudessa on käyty debatti, jonka tuloksena uutta tutkimusta tai konferenssia voidaan perustella tarvittavan. Yksi esimerkki tällaisesta historian erityistutkimuksesta on pääministeri Paavo Lipposen aloitteesta valtioneuvoston kanslian yhteydessä 1998–2003 toteutettu tutkimushanke Suomen sotaturmat 1914–1922. Sen tuloksena avattiin lähes 40 000 kuolleen suomalaisen nimet sisältämä arkisto, joka on vapaasti käytettävissä Internetin kautta.

Viime vuosina pääministerin toimintaan ovat linkittyneet entistä selvemmin kansalaisyhteiskuntaa palvelevat historiahankkeet. Valtioneuvoston kanslia asetti 26.6.2006 laajapohjaisen Merkkivuosi 1809 -valtuuskunnan. Suomen autonomisen ajan alkaminen ja oman hallinnon synty vuonna 1809 nähtiin yhtenä maamme historian merkkipaaluista. Kansakuntaa rakentamaan-teemalla muistettiin 800 eri valtiollisessa ja kansalaisyhteiskunnan tilaisuudessa Suomen kansallisen ja valtiollisen kehityksen kannalta tärkeitä tapahtumia, jotka rakensivat pohjaa Suomen itsenäisyydelle. Päätapahtumassa Porvoossa 28.3.2009 esitettiin Laulu Suomelle-draama, joka välitettiin samana iltana televisiossa. Kanslia on ylläpitänyt merkkivuoden internetsivustoa, joka sisältää laajan tausta-aineiston ja tapahtumakalenterin.

Merkkivuonna 2009 kanslian arkinen työ jatkui ennallaan, mutta työskentelyä sävytti myös sen oma juhlavuosi. Kanslian 200-vuotisjuhlaa vietettiin 18.8.2009 Königstedtissä näytelmällä ”Kanslian synty”. Valtioneuvoston 200-vuotisjuhlallisuu-

det työllistivät kanslalaisia ainutlaatuisella tavalla. Valtioneuvoston 200-vuotispäivää 2.10.2009 vietettiin televisioimalla ensimmäistä kertaa suorana lähetyksenä hallituksen istunto Turussa. Kansalaiset kutsuttiin mukaan siten, että valtioneuvoston kanslia antoi suosituksen ministeriöille avoimien ovien kansalaistapahtuman järjestämiseksi ja pyysi ministeriöitä toimittamaan sen edelleen toimialansa virastoille ja laitoksille sekä tuomioistuimille. Lopputuloksena syntyi laajalti yleisöä kiinnostanut kansalaistapahtuma. Harvemmin auki oleviin valtiohallinnon toimintatiloihin jonotettiin kärsivällisesti. Mielenkiinto oli erityisen suuri valtioneuvoston linnan ja Smolnan tiloihin. Kullekin kävijälle jaetun "Oma hallinto" -esitteen viestinä oli, että valtionhallinto palvelee kansalaisia ja kansakunnan rakentaminen on kaikkien asia.

Lähteitä

Valtioneuvoston arkisto

Alivaltiosihteeri Nils Wirtasen arkisto 1967–1995
Hallitusneuvos Antti P. Järvisen kokoelma 1971–1990
Hallitusneuvos Seija Salon henkilöarkisto 1986–1999
Kansliapäällikkö Stig Segercrantzin arkisto 1967–1990
Kansliapäällikkö Uolevi Hakavuoren arkisto 1966–1983
Taloudenhoitajan asiakirjat 1917–1938
Tulevaisuuskeskustelut ja -selonteot 1990–1993
Valtikka, valtioneuvoston kanslian henkilöstölehti 1977–1997
Valtiolliset hautajaiset 1921–2000
Valtioneuvoston arkistoa koskevien asiakirjojen kooste 1962–1994
Valtioneuvoston käännoistomiston asiakirjat 1889–1936
Valtioneuvoston sodanaikainen turvaaminen ja evakuointi 1937–1939
Valtioneuvoston tietoverkkoa koskevat asiakirjat 1983–2002
Valtiotilintarkastajain kertomukset 1925–1999
Valtiopäiväasiakirjat: hallituksen kertomukset 1927–1997
Valtionalouden tarkastuskertomukset 1927–1997

Kansallisarkisto

Senaatin menosäännöt 1809–1910
Senaatin alaisten virastojen vuosirahasäännöt 1809–1917
Hallituskonseljin ja senaatin valtuudet 1809–1910

Kirjallisuutta

Yrjö Blomstedt

Johan Albrecht Ehrenström, kustavilainen ja kaupunginrakentaja. Helsinki 1963.

Carl von Bonsdorff

Flyttningen från Åbo till Helsingfors. Helsingfors 1928.

Marjatta Erwe

Työn temppele – eilen, tänään ja huomenna. Valtioneuvoston linna. Valtioneuvoston kanslia 1998.

Vilhelm Helander, Jukka Lemström, Jukka-Pekka Pietiäinen

Säätytalo. Helsinki 1999.

Eeva Järvenpää

Senaatintalosta Valtioneuvoston linnaksi. Helsingin Sanomat 11.6.2005

Jarno Forssell

Unohdettu senaatti. Senaatin talousosaston julkinen kuva Suomessa 1909–1910. Hallinto rahan, julkisuuden ja venäjän paineessa. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 9. Helsinki 1993.

Ilkka Heiskanen

Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä III. Helsinki 1978.

Heikki Hyvönen

Huonekalujen venäläinen tyyli. Venäläisiä huonekaluja. Heinolan kaupunginmuseon julkaisu 7. Lahti 1998.

Caius Kajanti (toim.)

Suomen lippu kautta aikojen. Helsinki 1983.

Mikko Karjonoja & Antero Markelin & Ulla Markelin & Juhani Välkepinta

Valtioneuvoston linna. Rakennushistoria ja huonekohtainen selvitys. Historiallinen yleiskatsaus. Arkkitehti- ja yhdyskuntasuunnittelutoimisto Arktion Oy 5.5.1976.

Martti Kerkkonen

Suomen arkistolaitos Haminan rauhasta maan itsenäistymiseen. Helsinki 1988.

Georg Luther

Suomen tilastotoimen historia vuoteen 1970. Helsinki 1993.

Paavo Löppönen

Valtioneuvoston kanslia ja tulevaisuudensuunnittelu. Raportti 31.12.1990

Paavo Löppönen

Yhteiskunnallisten muutosten ennakointi pääministerin kansliassa. Raportti tiedonhankinnan menetelmistä. Vnk julkaisusarja 1992/4.

Kaj Mikander

Valtion kustannuksella suoritettut hautajaiset 1920–1980. Valtioneuvoston arkisto 1981.

Eero Murto

Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917–1993. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 14. Helsinki 1994.

Väinö Paavilainen

Valtakunnansuunnittelu Suomessa. Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarja A:14.1. Helsinki 1963.

Jukka-Pekka Pietiäinen

Kansakunnan peili. Virallinen lehti 1891–1989. Helsinki 1989.

Ulla Puustinen

Vallan kantapäillä. Timo Koskelan haastattelu.

Kalevi Pöykkö

Valtioneuvoston juhlahuoneisto. Valtioneuvoston kanslia 1980.

K. W. Rauhala

Suomen keskushallinnon järjestäminen 1809–1817. Helsinki 1910.

K. W. Rauhala

Keisarillinen Suomen Senaatti 1809–1909 I–II. Helsinki 1915–1921.

Mikko Rautiainen

”Sisaret tapaavat toisensa”. Itä-Karjala ja Suur-Suomi-suunnitelmat neljässä suomalaisessa sanomalehdessä kesäkuusta joulukuuhun 1941. Suomen historian pro gradu. Joensuun yliopisto. Toukokuu 2007.

Jari Rantapelkonen

Psykologiset operaatiot. Propagandasta informaatio-operaatioihin. Taktiikan tutkimuksia 1/2002. Maanpuolustuskorkeakoulu. Valtionhallinnon kielipalveluiden nykytila. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 10/2006.

Harri Saarinen

Puhtaaksikirjoitettuja päiväkirjamerkintöjä 29.11.1998. Toimituskunta Pirkko Malkavaara, Antti Alhonsaari, Anneli Aro ja Marjatta Timonen. Alkuperäisteksti Harvahapsen havainnoita 19.11.1966–19.1.1969 Hämeenlinnan maakunta-arkisto.

Jorma Selovuori (toim.)

Valtioneuvoston linna. Valtioneuvoston kanslia 1998.

Jorma Selovuori

Itsenäisen Suomen valtioneuvosto. Valtioneuvoston linna. Valtioneuvoston kanslia 1998.

Jarkko Sinisalo

Senaatintalo-valtioneuvoston linna: rakentuminen ja arkkitehtuuri. Valtioneuvoston linna. Valtioneuvoston kanslia 1998.

Raimo Savolainen

Suosikkisenaattorit. Venäjän keisarin suosio suomalaisten senaattoreiden menestyksen perustana 1809–1892. Poliittisen historian väitöskirja. Dissertation abstract: Finnish Senators and Favoritism Practised by the Russian Emperor in 1809–1892. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 14. Helsinki 1994.

Raimo Savolainen

Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskuhallinto 1809–1995. Summary: From Large Central Administrative Boards to Selection of Agencies. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 22. Helsinki 1996

Raimo Savolainen

De centrala verken och ministerstyret i Finland (1809–1996). Teoksessa Nordisk administrative Tidskrift 2/1997.

Raimo Savolainen

Sotilasleiriltä senaatintorille. Venäjän armeijan suomalaiset aatelisupseerit itsevaltiaan luottomiehinä Keisarillisessa Suomen senaatissa 1809–1917. Teoksessa ... vaikka voissa pais-tais? Venäjän rooli Suomessa. Osmo Jussilan juhlakirja. Helsinki 1998.

Raimo Savolainen

Senaatintalon virastokeskuksesta valtioneuvoston yksityislinnaksi. Teoksessa Valtio-neuvoston linna. Helsinki 1998.

Raimo Savolainen

Bobrikovin huvilasta Mannerheimin residenssiksi – Kesäranta 1900-luvun alussa. teoksessa Kesäranta (toim. Jorma Selovuori). Valtioneuvoston kanslia 2004.

Raimo Savolainen (toim.)

Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009. Helsinki 2009.

Jari Stenvall

Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 19. Helsinki 1995.

Seppo Tiihonen & Paula Tiihonen

Suomen hallintohistoria. Helsinki 1984.

Seppo Tiihonen

Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939–1956. Helsinki 1985.

Seppo Tiihonen

Sotatalouden suunnittelu. Tutkimus lainsäädäntökehityksen ja sotilasjohdon järjestelyjen vaikutuksista sotatalouden suunnitteluun itsenäisyyden ensi vuosikymmeninä Suomessa. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:6. Helsinki 1989.

Seppo Tiihonen & Heikki Ylikangas

Virka-valta-kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Helsinki 1992.

Seppo Tiihonen

Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 3. Helsinki 1990.

Seppo Tiihonen

Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto. Tampere 2006.

Seppo Tiihonen & Heikki Ylikangas

Virka-valta-kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Helsinki 1992.

Päiviö Tommila

Suomen autonomian synty 1808–1819. Helsinki 2008.

Taimi Torvinen

Autonomian ajan senaatti. Helsinki 1977.

Markku Tyynilä

Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918. Helsinki 1992.

Vahtimestari senaatissa ja valtioneuvostossa.

Valtioneuvoston virasto- ja vahtimestarikerhon 15-vuotisjuhlateos. Helsinki 1977.

Valtioneuvoston tietohallintostrategia 2003–2007.

Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö 23.5.2003

Valtionarkiston yleisluettelo I–II. Helsinki 1966.

Valtioneuvoston arkiston säilytysvastuun kehittäminen.

Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2006.

Vesa Vares & Kaisa Häkkinen

Sanan valta. E. N. Setälän poliittinen, yhteiskunnallinen ja tieteellinen toiminta. Juva 2001, 317–318.

Risto Volanen

Siviilikriisien johtaminen demokraattisessa oikeusvaltiossa. Teoksessa Paula Tiihonen, Risto Harisalo (toim.) Monen monta demokratiaa. Kauko Sipposen juhlaseminaari. Eduskunta 25.4.2007. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007. Helsinki 2007.

Hans R. Wasastjerna

Valtioneuvoston kirjapainon historiaa 1859–1959. Helsinki 1959.

Lars Westerlund

De politiska sekreterarna i Finland. Åbo Akademi 1988.

Anneli Winter-Mäkinen

Hän on ollut ensimmäinen meistä. Agnes Lundell ja tuomarin tutkinto. Teoksessa Ritva Juntunen (toim.): Naisjuristit 60-vuotta 1945–2005. Täydennyspaloja Naisjuristien historiikkiin: vuodet 1995–2005.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 09 16001, 09 57811
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



ISBN Nid. 978-952-5896-72-5
ISBN PDF 978-952-5896-73-2
ISSN 1799-7828