

KIRJA-ARVIOITA

KORPORATISMIN JULKISOIKEUDELLISTA ANALYYSIA

Kaarlo Tuori: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta I–II. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. SLY A-sarja n:o 159/160. Vammala 1983. 398 + 787 s.

I. Tuorin teos on mammuttimainen: tekstisivuja on yhteensä lähes 1 200. Päätyötä edustaa teoksen jälkimmäinen nide, joka on esitetty tarkastettavaksi oikeustieteellisenä väitöskirjana; väitöskirjan tieteellinen taso on tuottanut korkeimman arvolauseen. Kysymyksessä on siis myös laadullisesti mittava työ.

Tutkimusongelmaksi tekijä on asettanut komiteatyypisten elinten oikeudellis-organisatorisen aseman selvittämisen valtiokoneistossamme. Teoksen II niteessä (alaotsikko »Positiivisoikeudelliset tarkastelut» 787 s.) keskitytään tähän problematiikkaan ensisijaisesti oikeusdogmaattisesta näkökulmasta. Teoksen I nide (alaotsikko »Teoreettinen ja historiallinen tausta» 398 s.) muodostaa positiivisoikeudellisten tarkastelujen taustan. Tekijä on pitänyt tarpeellisenä seurata tutkimuskohteen historiallista muotoutumista tavalla, joka samalla asettaa kohteen laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Teoreettisluonteisen kehittelyn tarkoituksena taas on ollut pyrkimys paikantaa tutkimuskohteeseen oikeudellisten ilmiöiden ja yhteiskunnan kokonaisuudessa sekä osoittaa tutkimuskohteen legitimiisyys oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena.

Teoksen otsikossa tutkimus on kvalifioitu julkisoikeudelliseksi. Oikeustieteen tehtävät ja metodiikan tekijä on ymmärtänyt varsin avarasta näkökulmasta. Oikeustieteelliset tarkastelut kattavat nekin jo useita ulottuvuuksia – tutkimuksessa tulevat esille oikeusteorian ja teorian historian, hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvat kysymyksenasettelut – minkä lisäksi työ sisältää valtio- ja hallintotieteellistä ainesta. Tekijän käsityksen mukaan oikeustieteellisessä tutkimuksessa on välttämätöntä poiketa myös muiden tie-

teenalojen alueelle tai vähintäänkin käyttää hyväkseen niiden tarjoamia tutkimustuloksia (II s. 9). Tämä on yhteydessä tekijän omaksumaan oikeuskäsitteeseen ja siitä oikeustutkimukselle johtuvaan metodiseen vaatimukseen: oikeutta ei tule tarkastella pelkkänä normativiteettina, puhtaana Sollenina, mutta ei myöskään pelkkänä faktisiteettina, puhtaana Seinina, vaan näiden elementtien keskinäisessä vuorovaikutuksessa (I s. 79). Näin tekijä torjuu sekä traditionaalisen lakipositivismin että empiirisen suuntauksen oikeustieteellisen tutkimuksen paradigmana.

Kun sekä oikeustieteellisiin että muiden tieteenalojen lähtökohtiin pohjautuvat tarkastelut on pantu palvelemaan komitealaitoksen aseman ja funktioiden selvittämistä osana valtio-organisaation kokonaisrakennetta, ei tutkimusta voida syyttää ainakaan näkökulman kapeudesta. Tutkimus onkin hyvin moniaineksinen ja siihen sisältyy monille eri tasoille sijoittuvia ulottuvuuksia.

2. Teoksen I nide sisältää kaksi asiakokonaisuutta. Ensimmäisessä osassa eritellään klassista saksalaista valtio-oikeudellista positivismia ja esitetään siihen kohdistuvaa kritiikkiä. Toisen osan muodostaa komitealaitoksen vaiheita koskeva historiallinen katsaus.

Ruotsin vallan ajalta lähtevä laajahko historiallinen katsaus (n. 250 sivua) on sinänsä valaiseva. Hallinnon kehitystä ja organisatorisia ratkaisuja selostetaan kunkin aikakauden poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten kehityspiirteiden muodostamaa taustaa vasten. Kokonaisuutena ottaen tämä taustatahahmotus ei kuitenkaan ole nykyisen komitealaitoksen ymmärtämisen kannalta kovinkaan relevantti johtuen mm. siitä, että itsenäisyyden ajan kehityksen selvittämisessä tekijä on rajoittunut lähinnä vain kriisiakojen hallinnollisten erityisjärjestelyjen kuvaamiseen. On tietysti sinänsä kiintoisaa saada tietää esim. Vaasan senaatin v. 1918 asettaman pihka- ja tervakonttorin sekä rasva- ja öljytoimiston vaiheista taikka 1940-luvulla perustettujen erilaisten toimikuntien ja lautakuntien — esim. Liinahamarin merikuljetustoimikunnan, hevosottolautakunnan, autonrengastoimikunnan — historiasta. Mutta kriisiakojen hallinnolliset erityisjärjestelyt eivät synnyttäneet pysyviksi jääneitä institutionaalisia rakenteita esim. siihen tapaan, mitä valtiosääntäoikeuden alalla edustaa sota-aikana muotoutunut ns. valtuuslakikäytäntö, jolla nykyäänkin on tärkeä merkitys valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden jäsentämisessä. Päätyön kannalta relevanttia tietoa sisältyy lähinnä vain historiajaksan viimeiseen lukuun (I s. 371–398).

Läheisempi yhteys II niteeseen sisältyvien tarkastelujen kannalta sen sijaan on klassista saksalaista valtio-oikeudellista positivismia käsittelevällä esitysjaksolla (I s. 1–142). Tätä positivismia kritisoidessaan Tuori samalla muotoilee oman konseptionsa teoreettiset perusteet, jotka koskevat oikeuden ontolo-

giaa, epistemologiaa ja metodologiaa. Nämä saavat ilmauksensa päätyön suorittamistavassa – ei tosin siinä laajuudessa, mitä näiden esikysymysten perusteellinen käsittely olisi antanut aihetta olettaa.

Klassisen saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin erittely on asiantuntemuksella laadittu – eikä ihmekään, sillä onhan kirjoittajana väkevä teoreetikko. Esityksessä selostetaan valaisevasti klassikkojen (kuten v. Gerberin, Labandin, Jellinekin ja Kelsenin) käsityksiä valtiosta ja oikeudesta sekä oikeustieteen tehtävästä ja metodiikasta. Näiden edustamien käsitysten kritiikki pohjautuu osittain niiden omiin sisäisiin elementteihin ja osittain se on tekijän lähtökohdakseen omaksuman marxilaisen valtio- ja oikeusteorian siivittämää. Menemättä Tuorin esittämään kritiikkiin enemmälti on tässä aiheellista ottaa esille muuan tuon kritiikin tavoitteista, seikka, jolla näyttää olevan yleisempääkin merkitystä Tuorin työn kokonaisuuden kannalta.

Teoksen eri kohdissa Tuori tuon tuostakin ottaa esille kysymyksen oikeustieteellisen tutkimuksen legitimiisyydestä erityisesti silloin, kun tarkastelun kohteena ovat valtio- ja hallinto-organisaation sisäisiä suhteita sääntelevät normit. Komitealaitosta analysoiva tutkimus kohdistuu keskeisiltä osin juuri tämänkaltaisiin normeihin. Kysymys on seuraava: jos näiltä normeilta puuttuu oikeusnormin kvaliteetti, miten ne silloin voivat olla oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena?

Klassinen valtio-oikeudellinen positivismi kielsi hallinto-organisaation sisäisiltä suhteilta ja niiltä säänteleviltä normeilta oikeudellisen luonteen. Tämä käsityskanta perusteltiin valtion oikeushenkilöllisyydellä ja lain kaksinaiskonseptin sisältämällä aineellisen lain/oikeusnormin käsitteellä. Tästä puolestaan oli Tuorin mukaan seurauksena, että länsimaista julkisoikeudellista tutkimusta eivät paljoakaan ole kiinnostaneet valtio- ja hallinto-organisaation sisäiset suhteet ja niitä sääntelevät normit; selitettiinhän näiltä puuttuvan oikeussuhteen ja oikeusnormin luonne. Jotta nämäkin suhteet ja normit voisivat olla oikeustieteen legitimejä tutkimuskohteita, on tekijä ottanut tehtäväkseen positivismi murtamalla osoittaa, että myös julkisen organisaation sisäisiä suhteita sääntelevät normit ovat oikeusnormeja. Tämä on asetettu suorastaan positivismikritiikin päätehtäväksi (I s. 2).

Tuorin esittämä kritiikki on sinänsä valaisevaa. Mitään estettä ei olekaan katsoa hallinto-organisaation sisäisiä suhteita säänteleviä normeja oikeusnormeiksi. Voidaan myös yhtyä Tuorin käsitykseen, jonka mukaan klassisen positivismin tapa käsittää valtio-organien oikeussubjektuuden sekä valtio-organisaation sisäisiä suhteita sääntelevien normien keskinäissuhde »on nurinkurinen asettaessaan normien oikeudellisen luonteen riippuvaiseksi organien oikeussubjektuudesta» (I s. 139). Sen sijaan ei voida yhtyä siihen Tuorin päätelmään, jonka hän tekee katsoessaan, että oikeudellisen sääntelyn kokonaispro-

sessissa oikeusnormit edeltävät oikeussubjektuutta, ja johtaessaan tästä seuraavan kannanoton: »mikäli valtio-organit ovat oikeudellisesti säänneltyjen – ts. valtion antamien ja/tai sanktioimien oikeusnormien sääntelemien – sosiaalisten suhteiden kantajia, ne ovat myös oikeussubjekteja (I s. 140; II s. 22–23). Tältä pohjalta Tuori jatkaa: »Kun esimerkiksi tämän päivän Suomessa valtio-organisaation sisäisiä suhteita on säännelty tällaisin normein, on myös näiden suhteiden osapuolina olevia valtio-organiaja pidettävä oikeussubjekteina» (I s. 140).

Itse asiassa tämä Tuorin esittämä johtamistapa on sekin nurinkurinen. Pelkästään oikeusnormin käsitteestä päätellään oikeussubjektuus: kaikki sellaiset valtio-organisaatioon kuuluvat organit ja viranomaiset, joiden suhteet muihin organitahoihin on säännelty oikeusnormein, ovat oikeussubjekteja. Mistä puolestaan tulevat oikeusnormin käsitteelliset kriteerit? Kuten tunnettu nuo kriteerit eivät ole ehdottomia eivätkä yksiselitteisiä. Viittaus valtioon normin asettajana ja normin sisältämään sanktioon on normiteoreettisessa katsannossa varsin eriytymätön oikeusnormin määrittelytapa. Mutta mikä tässä yhteydessä tärkeintä: kun oikeusnormin käsitteelliset kriteerit ovat konventionaalisia, ei yksinomaan niiden perusteella voida tehdä päätelmiä normien sääntelykohteiden oikeussubjektiviteetista.

Hallinto-organisaation sisäisiä suhteita järjestäviä normeja voidaan perustellusti pitää oikeusnormeina; suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä on jo pitkään vallinnut tämä kanta. Mutta tästä käsityskannasta ei vielä sinällään seuraa mitään ao. organien oikeushenkilöllisyyteen nähden. Käsitys hallinto-organiaalle kuuluvasta oikeussubjektiviteetista ei sovellu yhteen voimassa olevan hallinto-oikeuden ja sen taustalla olevien periaatteiden kanssa, mikäli oikeussubjektiviteetti ymmärretään perinteisessä mielessä oikeuskelpoisuutena. Valtion hallinto-organien ja viranomaisten katsominen itsenäisiksi oikeussubjekteiksi, joilla silloin myös olisi katsottava olevan valtiosubjektista erillinen oma varallisuuspiirinsä, merkitsisi hallintokoneiston toiminnassa suoranaista mullistusta. Jos tällaista ajatusta ryhdyttäisiin käytännössä toteuttamaan, niin silloin ei kaiketi olisi estettä vaikkapa sille, että esim. vesihallitus ryhtyisi omissa nimissään hankkimaan käyttöönsä ulkomaista luottoa! Organien oikeussubjektuus merkitsisi myös hallinto-organisaation sisäisten suhteiden ja hallinnon ulkoisten suhteiden välisen erottelun häivyttämistä. Kuitenkin keskeinen osa hallinto-oikeudellista normistoa – etenkin hallintomenettelyä ja muutoksenhakua koskevat säännökset – perustuvat hallinnon sisäisen ja ulkoisen kentän toisistaan erottavalle dualismille. Ja tämän dualismin Tuori taas näyttää hyväksyvän; se on suorastaan perusta monille positiivisoikeudellisille tarkasteluille teoksen II niteessä. Mutta mitä Tuorin konstruoima organien oikeussubjektuus oikeastaan merkitsee, se jää esityksessä hämärän peit

toon.

Kysymys valtio- ja hallinto-organisaation sisäisiä suhteita sääntelevien normien oikeudellisesta kvaliteetista – ja sitä tietä kysymys näihin normeihin kohdistuvan oikeustutkimuksen legitimitetistä – on ratkaistava ilman suora- viivaista yhteyttä oikeussubjektiviteetin käsitteeseen. Klassista saksalaista valtio-oikeudellista positivismia paremmat lähtökohdat tämän kysymyksen analysoimisessa näyttäisi tarjoavan moderni normiteoria.

3. Paitsi valtion oikeushenkilöllisyysoppi ja lain kaksinaiskonseptio on Tuorin kritiikin kohteena yleensäkin klassisen valtio-oikeudellisen positivismin edustama oikeusmuoto, ts. oikeutta ja valtiota koskevat peruskatsomukset. Tältä osin kritiikki pohjautuu marxilaiseen valtio- ja oikeusteoriaan. Tuo kritiikki voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa – varsinkin kun sillä ei näytä olevan sanotavaakaan merkitystä Tuorin päätyön eli teoksen toisen niteen kannalta.

Kuitenkin on aihetta ottaa esille Tuorin oikeus-käsitteestä omaksuma kokonaiskonseptio. Tekijän mukaan oikeus ilmenee kolmella eri tasolla ja kaikilla näillä tasoilla sitä voidaan oikeustutkimuksessa eritellä. Yhteiskunnan syvärakenteen aspektina on oikeus *oikeusmuotona*, so. pääoman uusintamisprosessin oikeudellisena välitysmuotona; joukkomittaisten ilmiöiden tasolla on oikeus erityisenä tietoisuusmuotona, *oikeusideologiana*; ja konkreettisen pinnan tasolla oikeus taas on *lakimuotona*, so. konkreettisine oikeudellisina sääntelyinä ja niitä toteuttavien yksilösubjektien – mukaan lukien valtioorganit – käytäntöinä (I s. 76 ja II s. 13).

Positiivioikeudelliset tarkastelut sisältävässä II niteessä keskitytään lakimuodon tasoihin ongelmiin. Kysymyksessä on siten keskeiseltä sisällöltään oikeusdogmaattinen esitys. Tutkimuksen viimeisessä luvussa kohotetaan tarkastelemaan myös komitealaitosta koskevan oikeudellisen sääntelyn taustalla olevaa oikeusideologiaa, tässä tapauksessa valtiosääntöideologiaa.

4. Tutkimuksen toinen nide on – huolimatta eri tahoille käyvästä teoreettisista avauksista – pääosiltaan perinteiseen lainopilliseen argumentointiaineistoon ja -tekniikkaan nojautuvaa oikeusdogmatiikkaa. Kysymyksessä on ansio- kas ja lukijalle antoisa esitys. Asioiden käsittelytapa on vankan analyttisen otteen leimaama. Tulokantakannanotot on argumentoitu huolellisesti ja yleensä vakuuttavasti. Tekijä ei ole seurannut ns. vaihtoehtoisen lainopin mallia; tulokantakannanottojen perustelussa on pysyttäytytty totunnaisten lainopillisten diskurssisääntöjen rajoittamalla alueella.

Tutkimuksen kohteena oleviksi *komiteatyypiksi elimiksi* on luokiteltu asianomaisessa VNp:ssä (606/74) tarkoitettut tilapäiset komiteat ja toimikun- nat sekä komiteaa pysyväisluontoisemmat neuvottelukunnat, lautakunnat ja

neuvostot. Kaikki nämä toimittavat tavalla tai toisella valtiollisen päätöksenteon valmisteluun liittyviä tehtäviä. Näiden toimielinten lisäksi on tarkastelun kohteeksi otettu myös muita linjahallinnosta sivussa olevia toimielimiä. Näiden tehtäväpiiri ei liity asioiden valmisteluun, vaan se saattaa käsittää mm. lainkäyttötehtäviä (esim. valtiokonttorin oikaisulautakunta), valvontatehtäviä (esim. onnettomuuksien tutkijalautakunnat), hallintopäätösten tekemistä (esim. työvoimatoimikunta) taikka resurssihallinnosta huolehtimista (esim. Suomenlinnan hoitokunta). Komiteatyypisiksi luonnehdittujen toimielinten joukko on siis varsin heterogeeninen, eikä tutkimuksessa näitä kaikkia olekaan seikkaperäisesti käsitelty. Ensisijainen huomio on kohdistettu ns. tyypillisiin komiteoihin, ts. toimielimiin, joille kuuluu selvitys-, tutkimus-, suunnittelu- ja valmistelutehtäviä.

5. Tutkimuksen tehtäväksi on asetettu selvittää komiteatyypisten elinten *oikeudellis-organisatorista asemaa* valtiokoneistossamme. Tämä on jaettu osakysymyksiksi, joita on käsitelty kutakin erikseen. Asianomaisten lukujen pääotsakkeet ovat seuraavat:

- komiteoiden tehtävät ja toimivalta,
- komiteoiden tietojen saantioikeudet,
- komiteajäsenet,
- komiteat hallinnon sisäisessä ohjaus- ja valvontasuhteissa, sekä
- komiteoita koskeva organisaatiovalta.

Kaikille näille esitysjaksoille on yhteistä niiden rakenne. Vaikka tehtävänasettelu viittaa suppeasti hallinnon sivuelinten aseman selvittämiseen, sisältyy kuhunkin jaksoon asianomaista aihepiiriä koskeva yleisempi julkisoikeudellinen erittely. Käsiteltävästä aiheesta riippuen nämä selvitykset ovat hallinto-oikeuden, virkamiesoikeuden tai valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvia. Kysymyksessä ei tällöinkään ole pelkästään ao. alan yleisen teorian ja keskeisten mielipiteiden referointi, vaan tekijä on ottanut myös nämä yleisemmät kysymykset analysoitavakseen samalla perusteellisuudella, jolla hän on tarttunut varsinaiseen spesiaaliteemaansa. Teos on siten myös julkisoikeudellisen »perustutkimuksen» kannalta merkittävä saavutus. Uusia näkökulmia ja uutta tietoa teos tarjoaa lukijalle mm. viranomaisten toimivaltaa, asiakirjajulkisuutta, virkamiesten vaihtolovelvollisuutta, virkamiesten/luottamushenkilöiden esteellisyttä, virkamiesoikeudellisia kelpoisuusehtoja, viranomaisten välisiä alaisuus-, johto- ja valvontasuhteita sekä organisaatiovallan käyttelyä ja ulottuvuuksia koskevista kysymyksistä. Sisältönsä puolesta tutkimus on siis huomattavasti otsikkoa laaja-alaisempi.

Laajojen positiivisoikeudellisten jaksojen lähemmästä esittelystä on tässä luovuttava. Kuitenkin erääseen seikkaan on syytä kiinnittää huomiota. Tul-

kintakannanottojen argumentoinnissa ja aihepiiriin liittyvän yleisemmän julkisoikeudellisen systematiikan hahmottamisessa tulevat poikkeuksellisen merkittävällä painoarvolla esille yleiset oikeus- ja hallintoperiaatteet (esim. vallanjakoperiaate, hallinnon lainalaisuuden periaate/oikeusvaltiollinen lakivaraus, virkamieshallintoperiaate/institutionaalinen lakivaraus). Tuori on ansiokkaalla tavalla kehitellyt näiden kantavien periaatteiden sisällöllisiä kriteereitä ja periaatteiden käyttöfunktioita oikeudellis-organisatoristen kysymysten julkisoikeudellisissa analyysissa. Esityksellä on siten huomattavaa käyttöarvoa myös niille tahoille, jotka suunnittelevat hallinto-organisaatorisia reformeja.

6. Toisen niteen ja samalla koko teoksen päättävä luku on otsikoitu »Komitealaitos ja yleiset valtiosääntöperiaatteet». Tässä esitysjaksossa tekijä irroitetaan lakimuodon tasolla liikkuvista yhteiskunnan konkreettisen pinnan positiivisoikeudellisista tarkasteluista, ja huomio kohdistuu positiivisoikeudellisten sääntelyiden »takana» olevaan oikeusideologiaan.

Viime aikaisessa oikeusteoreettisessa keskustelussa paljoltikin huomiota osakseen saanut oikeusideologian käsite voidaan tunnetusti ymmärtää monista eri lähtökohdista ja siten myös usealla eri tavalla. Tuorin lähtökohta on marxilainen hänen käsittäessään oikeusideologian joukkomittaisten ilmiöiden tasolla olevaksi erityiseksi tietoisuusmuodoksi. Oikeusideologian yleisempää analysointia ei Tuori kuitenkaan nyt ole suorittanut, vaan hän on rajoittunut käsittelemään komitealaitosta koskevan oikeudellisen sääntelyn taustalla olevaa valtiosääntöideologiaa.

Tämä valtiosääntöideologia koostuu tekijän mukaan valtiosääntöä jäsentävistä valtiosääntöperiaatteista. Valtiosäännön syntyvaiheissa näissä periaatteissa »tiivistyvät yhteiskunnan kollektiivisubjektien poliittisen sfäärin organisoimista koskevat *oikeusvaatimukset* ja samalla ne myös *justifioivat* näitä vaatimuksia». Olennaista näille ideologisille periaatteille on myös niiden »voimassa olevaa valtiosääntöä ja sen kautta porvarillista valtiota *legitimoiva* funktio». Valtiosääntöideologialla on myös keskeinen asema siinä transformaatiomekanismeissa, joka tuottaa lakimuodon tasoiset konkreettiset oikeudelliset sääntelyt (II s. 670–672).

Mitä merkitystä näillä valtiosäännön tausta-arvostuksilla ja -oletuksilla sekä muilla valtiosääntöideologian elementeillä on juuri komitealaitoksen aseman selvittämisen kannalta? Valtiosääntöideologian käsittely nousee mielekkääksi niitä kehityspiirteitä vasten, joita komitealaitoksen aseman muuttumisessa on ollut havaittavissa. Kun tekijä näkee komitealaitoksen etujärjestöedustuksen institutionaalisenä foorumina ja yleisemminkin yhteiskunnan korporatisoitumistendenssin ilmauksena, on tietysti luontevaa kysyä näiden ilmiöiden suhdetta valtiosääntöideologiaan.

Mistä puolestaan koostuu se valtiosääntöideologia, joka toimii lähtökohtana ja mittapuuna komitealaitoksen aseman arvioimisessa? Tuorin mukaan keskeiset yhteiskunnan ja valtion suhdetta koskevat valtiosääntöperiaatteet kiinnittyvät seuraaviin tekijöihin: (1) valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, (2) eduskunta valitaan yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen pohjautuvilla vaaleilla, ja (3) kansanedustajien toiminnassa vallitsee imperatiivisen mandaatin kieltö. Nämä kirjoitettuunkin valtiosääntöön sisältyvät periaatteet lähtevät Tuorin mukaan sellaisesta kansansuvereniteettikäsitelmästä, jonka mukaan poliittisen vallan viimekätinen subjekti on tasa-arvoisten yksilösubjektien summaksi ymmärretty kansa (II s. 677). Tämän taustalla on (valistuksen ajalta peräisin oleva) käsitys yksilölle kuuluvasta yksityisautonomian alueesta, joka on suojattu keskitettyä valtiovaltaa vastaan.

Rakennettaessa valtiosääntöideologia sanotunlaiselta pohjalta – mitä tosin voidaan pitää jossain määrin yksioikoisena – on tietysti selvää, etteivät komitealaitoksen ilmentämät korporatiiviset rakenteet sovellu tähän ideologiaan. Tekijä voikin selvityksensä perusteella osoittaa lukuisia ristiriitaisia elementtejä: komiteoiden jäseniin ei sovelleta imperatiivisen mandaatin kieltöä, sillä komiteat edustavat ryhmäintressejä eivätkä yksilöintressejä; asiakirjojen julkisuus ja komiteajäsenten vaihtelovollisuus on järjestetty tavanomaisesta poiketen ottaen huomioon edustajaorganisaation tarpeet; esimiesorganisaation ohjauskompetenssi on komiteoiden kohdalla rajoitetumpaa kuin hallinnossa yleensä; komiteajäsenyydet täytetään ilman hakumenttelyä; komiteajäsenet jäävät kurinpitomenettelyn ulkopuolelle; esteellisyysjäännöksillä ei komiteoiden kohdalla ole täyttä merkitystä; komiteajäsenten tehtävien täyttämässä ei päde objektiivisuuden vaatimus, vaan päinvastoin pyrkimyksenä on ryhmäintressien esilletuominen jne.

Komitealaitoksessa ilmenevät korporatiiviset rakenteet ovat siis ristiriidassa valtiosääntöideologian kanssa. Tätä kautta tullaan klassiseen ongelmaan »kirjoitetun» ja »tosiasiallisen» valtiosäännön välisestä suhteesta. Millä tavoin Tuori ratkaisee dilemman?

Vaikka oikeusnormit eivät valtiosäännökään sääntelyalueella loppuun asti määrää faktisia yhteiskunnallisia suhteita, edustaa Tuori kuitenkin sitä kantaa, ettei oikeustieteen tule tunnustaa voimattomuutta faktisiteetin edessä: valtiosäännöllä tulee olla normatiivinen ja kriittinen tehtävä. Kun valtiosäännölle asetetaan tällainen vaatimus tosiasiallisten poliittisten suhteiden ohjaamisessa, niin mikä on se taho, joka voi pakottaa valtiosäännön täyttämään tämän tehtävän silloin kun ristiriitatilanne suhteessa faktisiteettiin on käsillä? Mikä ts. kuroo umpeen tiettyyn valtiosääntöideologiaan nojaavan kirjoitetun valtiosäännön ja tosiasiallisen valtiosäännön välisen kuilun? Kysymys on relevantti, koska tutkimuksessa nimenomaisesti osoitetaan tuollaisen ristiriidan

olemassaolo komitealaitoksen asemassa.

Vastauksena kysymykseen Tuori viittaa sekä poliittisen käytännön että laintulkinnan mahdollisuuksiin tuon ristiriidan eliminoimiseksi. Laintulkinnan mahdollisuudet valtiosäännön normatiivisen tehon kohottamiseksi ovat tunnetusti osoittautuneet varsin rajallisiksi. Niinpä Tuori ilmeisesti panee toivonsa poliittisen käytännön varaan, kun hän tarttuu milteipä viimeiseen tarjolla olevaan oljenkorteen: komitealaitosta sääntelevä yleissäädös olisi nostettava lain tasolle! Mutta miten tämä voisi lisätä valtiosäännön (ja suorastaan perustuslakeihin ankkuroitujen valtiosääntöperiaatteiden) normatiivista ja kriittistä funktiota sekä samalla poistaa tosiasiallisen ja kirjoitetun valtiosäännön (valtiosääntöideologian) välisen ristiriidan?

Oikeusideologian käsitteestä liikkeelle lähtenyt teoksen viimeinen luku avasi kiintoisia ja haastavia oikeus- ja valtiosääntöteoreettisia näkökulmia. Samalla tämä esitysjakso oli tarkoitettu luomaan synteasinomaista yhteyttä teoksen I niteen teoreettisille kehittelyille. Loppua kohti edetessään esitys kuitenkin latistuu ja tulokset jäävät melko laihoiksi. Alussa hahmotettua teoriarakennelmaa ei ole onnistuttu käyttämään hyväksi sillä tavoin kuin lukija olisi odottanut. Valtiosääntöideologiaan kiinnittyvä analyysi olisi ilmeisesti myös vaatinut huomion kiinnittämistä komitealaitoksen funktioihin laajemminkin kuin mitä Tuori nyt on tehnyt rajoituksaan tarkastelemaan lähinnä vain komiteoiden etujärjestöedustusta. Ja mikäli taas julkisen hallinnon korporatiiviset rakenteet asetettaisiin yleisemminkin valtiosääntöideologisen analyysin kohteeksi, tähän tehtävään pelkästään komitealaitoksen tarkastelu tarjoaa liian kapean erittelyperustan.

7. Edellä esitetyt kriittiset näkökohdat eivät vähennä Tuorin teoksen arvoa: kysymyksessä on korkealuokkainen tutkimus, jolla on paljon annettavaa niin hyvin oikeustieteelliselle kuin hallintotieteellisellekin keskustelulle. Teoksella tulee epäilemättä olemaan huomattavaa merkitystä vastaiselle, hallinnon organisatorisia kysymyksiä käsittelevälle tutkimustoiminnalle. Toivottavasti väitöskirjan kirjoittajat eivät kuitenkaan ota oppia Tuorin teoksen kvantitatiivisesta puolesta. Teoksen kvaliteettitaso sen sijaan on esimerkiksi kelpaavaa.

Seppo Laakso