

ESKO RIEPULA, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen A-sarja N:o 101. Vammala 1973. 359 s.

Tämä väitöskirjana ilmestynyt teos ilmoitetaan lisänimikkeessä »valtioääntötutkimukseksi ... perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä...». Tutkimus on ulotettu valiokunnan koko toimikauteen 1907 lähtien, mutta merkittävin ja mielenkiintoinen osa kohdistuu tietysti 1919 jälkeiseen aikaan.

Tutkimus on rajoitettu koskemaan vain valiokunnan oikeudellista ratkaisutoimintaa, jolloin lähinnä ulkopuolelle on jäänyt kaikillekin eduskunnan valiokunnille luonteenomainen täysistunnossa lopullisesti päätettävien lakiehdotusten ja muiden siellä ratkaistavien asioiden tavanomainen valmistelu. Huomio on niin ollen keskitetty ns. perustuslakikontrolliin ja -tulkintaan, joka ilmenee joko preventiivisenä eli säädettyjen lakien käsittelyjärjestystä koskevana kannanottoina tai toisaalta repressiivisenä viranomaisten toiminnan perustuslainmukaisuuden jälkivalvontana. Tämä ja erityisesti säätämisyjärjestystä — eritoten VJ 67 §:n mukaista perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattamista — koskeva ratkaisutoiminta onkin valiokunnan työn tärkeä ja mielenkiintoinen osa, joka osaltaan on antamassa koko valtiosäännöllemme omalaatuisen leiman.

Lähtökohta ja lähestymistapa on avara ja monipuolinen. Tekijä on pyrkinyt selvittelemään perustuslakien säännösten tulkintaa ja valiokunnan osuutta siinä sekä tavanomaisin

oikeudellisin menetelmin että käyttäytymisteellisin mittavain keinoin. Varsinkin viimeksi mainittu on osoittautunut antoisaksi. Riepula on mm. mitannut ja laskenut valiokunnan puolue ryhmien äänestyskäyttäytymisen ja osoittanut — myös sangen havainnollisilla kuvioilla ja numerosarjoilla — puolue ryhmien välisen koheesion eli sen, missä määrin ryhmät ovat äänestyksissä asettuneet kannattamaan samantaisia ratkaisuja. Ennenkin on tiedetty — tosin hämärästi — että puoluenäkökohdat vaikuttavat melkoisesti perustuslakivaliokunnan jäsenten kannanottoihin, mutta Riepulan tulokset tuovat nyt asiasta vankkaa ja selvää tietoa. Juuri tämä on kvantitatiivisten menetelmien vahva puoli.

Tulokset ovat myös monesti merkittäviä. Niinpä saamme tietää, että yli puolessa (60,4 %) havaintoaineistoon sisällyvistä tutkintatilanteista valiokunta on ollut yksimielinen ja että 96,9 %:ssa on täysistunnossa noudatettu valiokunnan tulkintasuositusta (s. 172—3). Yllättävää tuskin on, että äärimmäisyyspuolueet IKL ja kommunistit näyttävät muita harvemmin vetäneen yhtä köyttä toisten puolueiden kanssa taikka että vasemmiston ja ei-sosialistien välillä näyttää köysi tavallista useammin katkenneen. Mielenkiintoista on sitävastoin se, että sosialidemokraatit näkyvät vuoden 1944 jälkeen siirtyneen muiden puolueiden suuntaan ja jättäneen SKDL:n enemmän yksikseen »oppositioon». Niinikään näyttää ruotsalainen kansanpuolue siirtyneen sodanedellisestä välimaastostaan »toisessa tasavallassa» muiden porvarillisten ryhmien suuntaan.

Tekijä on selvittellyt valiokunnan tulkintakäyttäytymistä erikseen kunkin perusoikeussäännöksen sekä useiden muiden oikeusinstituutioiden kohdalla sekä mitannut ryhmien välistä koheesiotakin omaisuudensuojaa sekä eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevista kannanotoista. Nämäkin tulokset ovat mielenkiintoisia, vaikka eivät näytä viittaavan olennaiseen poikkeamiseen ryhmien yleisten tulkintasenteiden kehityksestä. Sitä vastoin ei tekijä ole mitannut valiokunnan yksittäisten jäsenten tulkintakäyttäytymistä, vaikka sekin olisi luultakseni ollut valiokunnan äänestyslistoista selvitettävissä. Erityisesti juristijäsenten kohdalta se olisi saattanut antaa mielenkiintoisia tulok-

sia — onhan sentään kysymys oikeudellisista ratkaisuista. Näin ollen eivät näy esim. ryhmäkurin vaikutukset valiokunnan jäsenten äänestyskäyttäytymiseen, ryhmäkurin tehokkuusaste eri ryhmissä eikä toisaalta puoluepoliittisten, toisaalta oikeudellisten näkökohtien mahdollinen vastakohtaisuus.

Valiokunnan kuulemille asiantuntijoille hän on omistanut erityistä huomiota — ja syystä kyllä. Ennenkin on tiedetty, että valiokunta suuressa määrin seuraa heidän kannanottojaan, mutta Riepula osoittaa täsmällisillä numeroilla, miten todella kiinteästi näin tapahtuu. Hän on jopa asettanut »kymmenen kärjessä» eniten kuultua asiantuntijaa eräänlaisen tehokkuusanalyysin kohteeksi. Hän suhtautuu tähän ilmiöön erittäin kriittisesti ja kärjistää (s. 320) käsityksensä jopa siihen, että asiantuntijat olisivat peräti ottaneet vallan itselleen eikä »siis enää voida juuri puhua valiokunnan omaehtoisesta perustuslakien tulkintatoiminnasta».

Hän ei kuitenkaan ryhdy etsimään syitä tähän ilmiöön. Siihen olisi ehkä ollut saatavissa selvitystä myös juuri kvantitatiivisilla menetelmillä. Ottamalla vertailukohteeksi jonkin muun valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden vaikutuskorrelaatiot olisi kenties voitu saada jotakin valaistusta myös siihen, että ne oikeudelliset ratkaisut, joita tekijä tutkii, ovat rinnastettaessa muiden valiokuntien vastaavasti valmistaviin kannanottoihin luonteeltaan aivan erilaisia ja siitä syystä myös asiantuntijoiden rooli on muissa valiokunnissa otaksuttavasti hyvin toisenlainen.

Perustuslakivaliokunnan toimintaa laintulkitsijana olisi todennäköisesti voitu merkittävästi valaista myös vertaamalla puolueiden välistä ja sisäistä koheesiota siellä ja eduskunnan muussa toiminnassa, josta tiettävästi on tutkimuksia jo ennestäänkin olemassa. Olisi esim. ollut mielenkiintoista tietää, onko ja minkälainen merkitys puolue ryhmien käyttäytymiseen perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteissa sillä seikalla, ovatko asianomaiset puolueet hallitusvastuussa vai eivät. Kuullaanko ja kuinka usein muiden valiokuntien tapaan myös perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteissa hallituksen ja asianomaisen ministeriön edustajia? Olen pahoillani, jos muistini pettää, mutta tekijä ei liene selvittänyt, kuinka

monessa tapauksessa kysymys säätämisyjärjestyksestä on ratkaistu perustuslakivaliokunnan kantaa lainkaan kuulematta. Joka tapauksessa niiden lukumäärä on hyvin suuri, kenties suurempi kuin niiden tapausten, joissa valiokunnan kannanotto on hankittu. Pyydetäänkö ja kuinka usein myös muilta valiokunnilta lausuntoja asiaa varsinaisesti valmistelevalle valiokunnalle? Miksi muut valiokunnat asettavat usein jaostoja selvittämään asioita, mutta perustuslakivaliokunta luullakseni vain ani harvoin?

Tällaiset eroavuudet perustus- ja muiden valiokuntien välillä, jotka sinänsä saattavat olla luonnollisia, olisivat olleet omansa valaisemaan myös asiantuntijoiden erikoislaatuista roolia perustuslakivaliokunnassa, jonka syyt näyttävät jääneen käsittämättömiksi. Ne olisivat myös tuoneet kirikkaammin esille sen erikoislaatuisen, näennäisesti tuomioistuinmaisen tehtävän, jota perustuslakivaliokunta suorittaa laintulkitsijana, ja lisäksi kenties auttaneet tekijää saamaan kriittisemmän otteen tähän instituutioon ja sen kehittämismahdollisuuksiin. Tekijältä näyttää mm. jääneen huomaamatta, että Itä-Saksan uudesta valtiosäännöstä jätettiin vallan pois perustuslakivaliokunnan samantapainen tehtävä, jota se ei lienekään käyttännössä koskaan suorittanut.

Esittämieni tapausten näkökohtien selvittäminen olisi tietysti lisännyt tutkijan vaivaa, jota tällaisenaankin on teokseen uhrattu kunnioitettava määrä. Lienee kuitenkin syytä panna kysymyksen alaiseksi, eikä tällä tehtäväkentän avartamisella olisi voitettu tutkimukselle enemmän kuin teokseen otetulla niiden sinänsä merkittävien oikeusteoreettisten pohdintojen selostuksella, joita meilläkin on juristin taholta viime aikoina harrastettu oikeudellisten ratkaisutilanteiden erittelyssä. Hän osoittaa kyllä lahjakkuutta tässä selostuksessaankin, mutta tuskin vie tutkimusta itsenäisesti eteenpäin. Hän olisi voinut käyttää oikeustieteellistä menetelmää antautumatta yrityksiin sen perusteiden pohtimiseksi samaan tapaan kuin hän on soveltanut käyttäytymistieteenkin menetelmiä. Tosin hänellä ei silloin olisi ollut tilaisuutta ohimennen heittää »tähänastisen oikeustieteen» menetelmiä ja aikaansaannoksia vaakaan sekä ne köykäisiksi

havaittuaan antaa isällistä kuritustaan. Hänenkään vitsansa ropsahduksilla tuskin kuitenkaan tulee — niinkuin hän itsekin pessimistisesti arvelee — olemaan tarpeellisenä pitämäänsä ojentavaa tehoa.

Siinä määrin poliittisen ja oikeudellisen toiminnan raja-alueilla sijaitsevan ratkaisutoiminnan kuin perustuslakivaliokunnan laintulkinnan tarkastelua voidaan tietysti suorittaa sekä oikeus- että käyttäytymistieteiden menetelmillä. Mutta jo pelkästään työekonomisista syistä on pelättävissä, että kumpikin joutuvat samanaikaisuudesta kärsimään. Kun itse olen vähän aikaisemmin käsitellyt oikeustieteelliseltä kannalta samantapaisia asioita perustuslakivaliokunnan työssä, en lähde vähättelemään Riepulän saavutuksia tältä kannalta. Teoksemme täydentävät toisiaan ja uusillekin tutkijoille jää vielä satoa korjattavaksi. Minulle Riepulän kirjan anti on kuitenkin ollut pääasiassa sen käyttäytymistieteellisellä puolella.

Käyttäytymistieteellinen tutkijanveitsi on tekijän kädessä osoittanut terävyytensä, mutta se panee ajattelemaan, eikä rajoittuminen sillä leikkelemään olisi ollut omansa johtamaan ei ainoastaan perustuslakivaliokunnan asemaa ja tulkintatoimintaa vaan oikeudellisen ja puoluepoliittisen aineksen vaikutusta päätöksentekoprosessissa yleensäkin monipuolisemmin valaiseviin tuloksiin. Se olisi voinut koitua todella merkittäväksi voitoksi tieteelle. Omille oppilailleni olen joutunut monesti viittamaan Goethen tunnettuun lauseeseen: »Rajoituksessa mestari tutaan».

Tekijän kannalta tällaisella rajoittumisella tosin olisi ollut se haittapuoli, että se ehkä olisi vaikeuttanut hänen rehellisiä pyrkimyksiään luokkakantaisten ideologisten näkökohtien esille tuomiseen. Käänteisesti lieneekin syytä viitata siihen, että ns. ideologiakritiikki kiinnittää huomiota voimakkaitten ideologioitten estävään merkitykseen niiden vaikutukselle antautuneen saatikka niiden innokkaaksi ajajaksi ryhtyneen tieteelliselle tutkimustyölle. Yleisesti tunnustetusta tieteellisestäkin nerokkuudestaan huolimatta lienee myös Karl Marxin itsensä elämäntyössä pääpaino monen mielestä sittenkin enemmän profeetallisella puolella kuin hänen tutkimustuloksillaan.

Paavo Kastari