

## ASiantuntijamenettelyn vaikutuksista perustuslakivaliokunnan päätöksenteeseen

Esko Riepula

---

Eduskunnan perustuslakivaliokuntaa perustuslakien tulkitsijana vv:n 1907—1972 vp:llä käsitelleen väitöskirjatutkimukseni<sup>1</sup> mielenkiintoisimpiin tuloksiin kuului havainto, että valiokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien kesken oli tapahtunut itsenäisyyden vakiintumisen kaudella (1920—1970) selvää yksimielistymistä perustuslakien tulkinnassa ensimmäiseltä tutkimusjaksolta (1920—1944) toiselle jaksolle (1945—1970) tultaessa.<sup>2</sup> Ilmiön syitä ei väitöskirjassa kuitenkaan systemaattisesti kartoitettu. Kun samassa tutkimuksessa toisaalla<sup>3</sup> todettiin perustuslakien tulkintatoiminnan yhteydessä käytetyn asiantuntijamenettelyn yleistyneen samanaikaisesti (siis ensimmäiseltä tutkimusjaksolta toiselle tultaessa) voimakkaasti, oli houkuttavaa olettaa syyn ryhmien väliseen yksimielistymiseen olleen juuri asiantuntijamenettelyn yleistymisessä.

Vaikka edellä mainitussa tutkimuksessa ei suoritettukaan oletettua syy-yhteyttä tarkemmin testaavia jatkoanalyysseja, siinä tuotiin kuitenkin sanotun kaltainen ilmiöiden välisen riippuvuuden mahdollisuus selvästi esille.<sup>4</sup> Mitään syytä ei näytäkään olevan olettaa, etteikö mainituilla ilmiöillä olisi riippuvuutta keskenään nimenomaan siten että perustuslakivaliokunnassa käytetyn asiantuntijamenettelyn yleistymisen on vaikuttanut valiokunnassa edustettuina olleiden ryhmien omaksumiin perustuslakitulkintoihin yhdenmukaistavasti. Sekä asian käytännöllisen merkityksen että tieteellisen mielenkiinnon vuoksi samoin kuin sen johdosta, että kysymyksen tarkempaa selvittämistä pidettiin myös toisen vastaväittäjän taholta tarpeellisena,<sup>5</sup> asiasta on suoritettu seuraavassa esiteltävät jatkoanalyysit. Ne pohjautuvat väitöskirjatutkimuksen aineistoon, joten analyysien teossa on oltu niiden rajoitusten alaisia, joita perusaineisto ja sen käsittelyyn käytetyt menetelmät ovat asettaneet.<sup>6</sup>

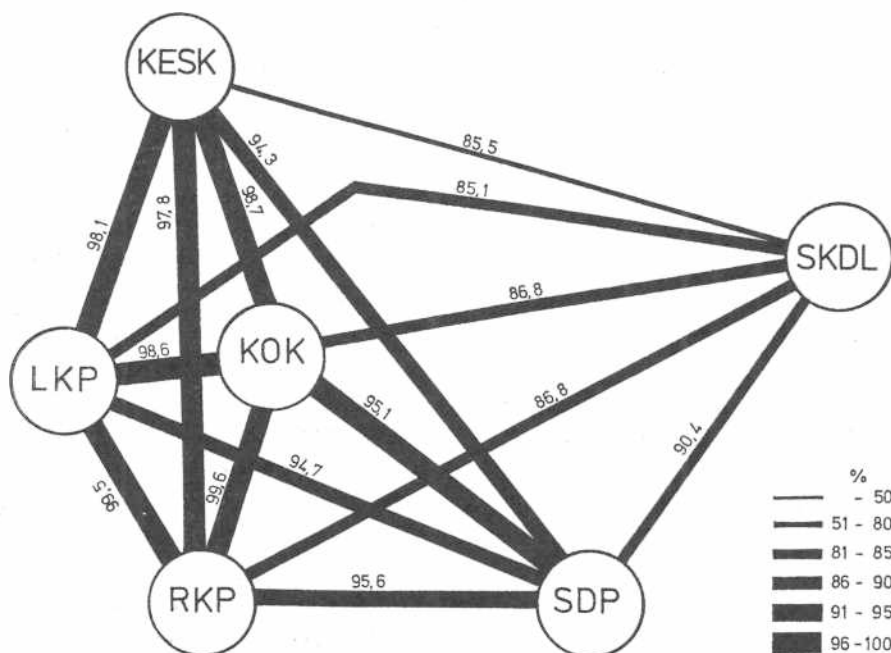
Jotta väitöskirjatutkimukseen perehtymättömällekin lukijalle muodostuisi selkeä kuva siitä, mistä seuraavissa analyyseissa oikeastaan on kysymys, on taulukoissa 1 ja 2 sekä niitä havainnollistavissa kuvioissa 1 ja 2 esitetty perustuslakivaliokunnassa vv:n 1920—1970 vp:llä edustettuina olleiden ryhmien<sup>7</sup> väliset koheesiot perustuslakien kaikista tulkintatilanteista edellä mainittujen tutkimusjaksojen, ensimmäisen (1920—1944) ja toisen (1945—1970) tasavallan, ajalta. Ryhmien välinen koheesio on ilmoitettu yksimielisyysindeksinä, jol-



Taulukko 2. Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden ryhmien väliset yksimielisyysindeksit kaikista perustuslakien tulkintatilanteista vv:n 1945—1970 vp:llä.

	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL
RKP	99.6 (226)					
LKP	98.6 (208)	99.5 (206)				
KESK	98.7 (226)	97.8 (225)	98.1 (207)			
SDP	95.1 (226)	95.6 (226)	94.7 (207)	94.3 (228)		
TPSL	96.7 (90)	97.8 (89)	98.5 (68)	96.7 (90)	98.9 (90)	
SKDL	86.8 (227)	86.8 (227)	85.1 (208)	85.5 (228)	90.4 (230)	97.8 (90)

Kuvio 2. Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa kaikissa perustuslakien tulkintatilanteissa vv:n 1945—1970 vp:llä.



laisena on käytetty prosenttilukua. Se ilmoittaa kunkin ryhmän välisen yksimielisten tulkintojen osuuden kaikista niistä tulkintatilanteista, joissa ryhmät ovat olleet samanaikaisesti mukana.

Taulukoista 1 ja 2 sekä niitä vastaavista kuvioista 1 ja 2 havaitaan ryhmäkoheesioissa tapahtuneen selvää voimistumista kautta linjan tultaessa ensimmäisen tasavallan kaudelta toisen tasavallan kauteen. Asiantuntijamenettelyn käyttö perustuslakien tulkintaan liittyneissä päätöksentekotilanteissa oli taas yleistynyt perustuslakivaliokunnassa vastaavina ajanjaksoina taulukon 3 osoittamalla tavalla.

**Taulukko 3. Asiantuntijoiden kuuleminen perustuslakivaliokunnassa perustuslakien tulkintatilanteissa vv:n 1920—1944 ja 1945—1970 vp:llä.**

Aika	Ei kuultu		Kuultu		Yhteensä	
	fr	%	fr	%	fr	%
1920—1944	113	66.1	58	33.9	171	100.0
1945—1970	23	9.3	220	90.7	243	100.0
1920—1970	136	32.8	278	67.2	414	100.0

Ryhmien välisten koheesioiden voimistuminen ja asiantuntijamenettelyn yleistyminen on siten aivan samanaikainen ja rinnakkainen ilmiö perustuslakivaliokunnan suorittamassa perustuslakien tulkintatoiminnassa. Tämän vuoksi on perusteltua syytä olettaa niiden olevan syy-yhteydessä keskenään siten, että koheesioiden voimistuminen on seurausta asiantuntijamenettelyn yleistymisestä. Tässä tutkimuksessa onkin tarkoitus selvittää, *voidaanko — ja missä määrin — perustuslakivaliokunnan suorittamassa perustuslakien tulkintatoiminnassa aikaa myöten havaittu ryhmien välinen yksimielistyminen selittää asiantuntijamenettelyn samanaikaisesta yleistymisestä johtuvaksi.*

Tutkimustehtävän suorittamista varten on seuraavassa aluksi tarkasteltu asiantuntijoiden kuulemisen yleistä vaikutusta valiokunnan kannanottojen yksimielisyyteen. Tämän jälkeen tarkastelua on syvennetty vakioimalla aikatekijä ja tutkittu asiantuntijamenettelyn vaikutus valiokunnan yksimielisyyteen tutkimuksen kahden osaperiodin (1920—1944 ja 1945—1970) puitteissa sekä eri vuosikymmeninä. Tutkimuksessa on selvitetty myös niiden asiaryhmien, joihin perustuslain tulkinnat ovat kohdistuneet, vaikutus asiantuntijamenettelyn ja valiokunnan yksimielistymisen väliseen suhteeseen. Tämän jälkeen elaborointia on jatkettu selvittämällä asiantuntijoiden lukumäärän sekä heidän yksi- vs. erimielisyytensä vaikutus perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen yksimielisyyteen ja yksimielistymiseen. Lopuksi on vielä tar-

kasteltu erilaisten asiantuntijakannanottojen vaikutusta perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon.

Tutkittaessa asiantuntijoiden kuulemisen yleistä vaikutusta perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen yksi- vs. erimielisyyteen kaikkien asiantuntija-analyyseissa<sup>8</sup> mukana olleiden tulkintaratkaisujen (n = 414) osalta, havaittiin oletetun kaltaista riippuvuutta esiintyvän asiantuntijamenettelyn ja valiokunnan tulkintakannanottojen kesken (taulukko 4).

**Taulukko 4. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen yksi-/erimielisyys vv:n 1920—1970 vp:llä (prosenttijakauma) asiantuntijoiden kuulemisen mukaan ryhmiteltynä.**

Asiantuntijoiden kuuleminen	Valiokunnan kanta		Yht.	
	Yksimielinen %/o	Erimielinen %/o	%	(N)
Ei kuultu	41	59	100	(136)
Kuultu yhtä tai kahta	71	29	100	(180)
Kuultu kolmea tai useampaa	69	31	100	( 98)

Valiokunta on siis ollut suhteellisesti useammin yksimielinen niissä tapauksissa, joissa asiantuntijoita on kuultu kuin tapauksissa, joissa kuulemista ei ole suoritettu. Taulukosta 4 ilmikäyvät erot valiokunnan kannanottojen yksi- vs. erimielisyydestä ja asiantuntijamenettelyn käytöstä ovat siksi selvät, että edellisen kaltainen yleinen johtopäätös asiantuntijamenettelyn valiokuntaa yksimielistävistä vaikutuksesta voidaan jo sen perusteella tehdä.

Asiantuntijamenettelyn ja valiokunnan yksimielistymisen välisen kausaliiteetin tarkemmaksi selvittämiseksi suoritettiin seuraavaksi elaborointi, jossa aika vakioitiin ja ilmiöiden välistä riippuvuutta tarkasteltiin toisaalta jo mainittujen kahden tutkimusjakson (1920—1944 ja 1945—1970) puitteissa, toisaalta taas vuosikymmenittäin (taulukot 5 ja 6).

Yllättävää oli havaita, ettei ilmiöiden välillä esiinnykään oletetun kaltaista riippuvuutta ensimmäisen tasavallan kaudella (taulukko 5). Toisen tasavallan kaudella riippuvuus sen sijaan esiintyy sekä oletetun suuntaisena että voimakkaana (taulukko 5). Kymmenvuosittain tapahtuva tarkastelu osoittaa myös, ettei tutkimuskauden 1920—1970 kahtena ensimmäisenä vuosikymmenenä asiantuntijamenettelyllä ole ollut valiokunnan kannanottoihin lainkaan yksimielistävää vaikutusta (asianlaita on tässä suhteessa ollut pikemminkin päinvastainen), kun taas kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana asiantuntijamenettely on selvästi vaikuttanut valiokuntaa yksimielistävästi (taulukko 6). Samasta lähteestä havaitaan myös, että asiantuntijamenettelyn valiokuntaa yksimielistävä vaikutus on ajan myötä jatkuvasti voimistunut.

**Taulukko 5. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen yksi- vs. erimielisyys vuosien 1920—1944 ja 1945—1970 vp:llä (prosenttijakauma) asiantuntijoiden kuulemisen mukaan ryhmiteltynä.**

Asiantuntijoiden kuuleminen	Valiokunnan kanta			Yht. (N)
	Yksimielinen	Erimielinen	%	
	%	%	%	
1920—1944				
Ei kuultu	40	60	100	(113)
Kuultu yhtä tai kahta	42	58	100	( 50)
Kuultu kolmea tai useampaa	25	75	100	( 8)
1945—1970				
Ei kuultu	48	52	100	( 23)
Kuultu yhtä tai kahta	82	18	100	(130)
Kuultu kolmea tai useampaa	73	27	100	( 90)

**Taulukko 6. Perustuslakivaliokunnan yksimielisten tulkintakannanottojen prosentuaalinen osuus kuultujen asiantuntijoiden lukumäärän mukaan ryhmiteltynä kymmenvuosittain.**

Ajanjakso	Asiantuntijoiden kuuleminen		
	Ei kuultu	Kuultu yhtä tai kahta	Kuultu kolmea tai useampaa
1920—1929	42 (60)	36 (14)	— ( 1)
1930—1939	40 (42)	39 (23)	29 ( 7)
1940—1949	41 (17)	56 (32)	60 ( 5)
1950—1959	42 (12)	84 (63)	69 (26)
1960—1969	40 ( 5)	89 (46)	75 (53)

Vaikka edellisen perusteella voidaankin yleistäen todeta asiantuntijamenettelyllä olleen perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan yksimielistäväää vaikutusta, on samalla kuitenkin huomattava valiokunnassa edustettuina olleiden ryhmien välisissä koheesioitumisissa tapahtuneisiin muutoksiin vaikuttaneen — ainakin väliin tulevana tekijänä — jonkin muunkin aikaan liittyvän tekijän kuin asiantuntijamenettelyn yleistymisen. Kuten edellisestä ilmeni, asian-

tuntijamenettelyn yleistymisen ei sinällään riitä selittämään ryhmien välistä yksimielistymistä ensimmäiseltä tutkimusjaksolta (1920—1944) toiselle (1945—1970) siirryttäessä.

Siihen, mitä tällaisia väliin tulevia tekijöitä saattaisi olla, voidaan tieteenkin etsiä vastausta monelta taholta. Kuten alussa jo huomautin, tässä tutkimuksessa joudutaan joka suhteessa toimimaan niiden rajoitusten alaisina, jotka perusaineisto ja sen käsittelyyn käytetyt menetelmät asettavat. Yksimielistymiseen vaikuttaneet lisätekijätkin on sen vuoksi pyrittävä tässä tutkimuksessa löytämään juuri tämän aineiston relevanteista muuttujista, vaikka mitään varmuutta siitä, että ne löydetäisiin niiden joukosta, ei voikaan olla.

Erään mahdollisuuden etsiä valiokunnan yksimielistymiseen vaikuttaneita lisätekiäjiä tarjoaa jo alkuperäistutkimuksessa käytetty asiaryhmäluokitus.<sup>9</sup> Aiheellisesti voidaan näet kysyä, onko niillä asiaryhmillä, joihin perustuslakitulkinta on kohdistunut, ollut vaikutusta asiantuntijoiden kuulemisen välityksellä perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden ryhmien tulkintakannanottojen yksimielistymiseen? Tulokset tältä osin on koottu taulukkoon 7. Siitä ilmenee eroja kyllä esiintyvän, mutta ne ovat kaikkien asiaryhmien kohdalla suhteessa asiantuntijamenettelyn vaikutukseen odotetun suuntaiset. Huomiota siinä kuitenkin kiinnittää, ettei asiantuntijamenettely näytä olevan omaisuuden suojaäännösten tulkinnan kohdalla aivan yhtä voimakkaasti valiokuntaa yksimielistävä tekijä kuin muiden asiaryhmien kohdalla.

**Taulukko 7. Perustuslakivaliokunnan yksimielisten tulkintakannanottojen prosentuaaliset osuudet kaikista valiokunnan tulkintakannanotoista asiaryhmittäin ja asiantuntijoiden kuulemisen mukaan ryhmiteltynä.**

Asiaryhmä	Asiantuntijoiden kuuleminen		
	Ei kuultu	Kuultu yhtä tai kahta	Kuultu kolmea tai useampaa
Omaisuus	52 (25)	77 (53)	57 (21)
Muut perusoikeudet ja perusoikeuksien rajoitukset	25 (36)	47 (19)	50 (12)
Suvereniteetti ja vallanjako	50 (10)	83 (18)	100 (10)
Eduskunnan asema ja valtuudet	48 (40)	68 (68)	72 (43)
Hallituksen asema ja valtuudet	33 (6)	80 (10)	83 (6)
Hallinto, tuomioistuinlaitos ja muut valtiosääntöiset instituutit	42 (19)	75 (12)	67 (6)

Vaikka erot em. suhteessa ovatkin pienet, ilmiöstä voitaisiin ajatella tehtäväksi johtopäätös, etteivät perustuslakivaliokunnassa edustettuina olevat ryhmät alistu valiokunnan ulkopuolisen asiantuntijakunnan tulkintoihin yhtä helposti ideologisille näkemyksille herkkien omaisuuden suojaäännösten tulkinnan yhteydessä kuin vähemmän ideologista ainesta sisältävien tulkintaratkaisujen kohdalla. Samalla on kuitenkin korostettava taulukosta 7 käyvän ilmi edellisen oletuksen kanssa kenties ristiriitaisenkin tiedon, jonka mukaan yksimielisten tulkintojen osuus on ollut omaisuuden suojaäännösten tulkinnan kohdalla jokaisessa kuulemisryhmässä suurempi kuin muita perusoikeuksia ja perusoikeuksien rajoituksia koskevan yhdistetyn asiaryhmän kohdalla. Erot tältä osin eivät näytä kuitenkaan johtuvan asiantuntijamenettelystä, vaan joistakin muista tekijöistä.

Asiaryhmäperusteinen tarkastelu ei siis antanut juuri valaistusta kysymykseen, millaiset lisätekiäjät asiantuntijamenettelyn yleistymisen ohella ovat vaikuttaneet ryhmäkoheesiodien voimistumiseen perustuslakivaliokunnassa. Edellistä todennäköisemmältä tuntuisikin lähteä etsimään tällaisia tekijöitä kuuluttujen asiantuntijoiden lukumäärää sekä heidän yksi- vs. erimielisyyttään koskevista tiedoista. Todennäköiseltä näet tuntuisi, että mitä useampia asiantuntijoita perustuslakien tulkintatilanteissa on kulloinkin kuultu niin sitä useammanlaisia tulkintasuosituksia heiltä on myös saatu, ja sitä vähemmän asiantuntijoilla on voinut olla ryhmänä valiokuntaa yhdenmukaistavaa vaikutusta. Sekä sama kääntäen ja yleistäen: mitä harvalukuisempaa asiantuntijajoukkoa valiokunnassa kuullaan sitä yksimielisempiä he ovat tulkintasuosituksissaan, ja sitä voimakkaampana heidän vaikutuksensa valiokunnassa koetaan, mikä puolestaan ilmenee valiokunnan yksimielisinä tulkintakannanottoina.

Edellä esitettyjen ajatusten paikkansapitävyyttä todistavatkin taulukoiden 8 ja 9 sisältämät tiedot. Edellisen mukaan kuuluttujen asiantuntijoiden yksimielisyys on ollut koko tutkimuskaudella (1920—1970) suoraan riippuvainen kuuluttujen asiantuntijoiden lukumäärästä. Sen mukaan asiantuntijakannanotot ovat olleet suurimmalta osin yksimielisiä silloin kun kuuluttujen määrä on rajoittunut kolmeen henkilöön, mutta muuttuneet pääosaltaan erimielisiksi kuuluttujen määrän noustua neljään tai sitä useampaan henkilöön. Ensimmäisen tasavallan aikainen kuva on kuitenkin hieman poikkeava koko tutkimuskauden ja toisen tasavallan aikaisesta kuvasta. Erot selittynevät ensimmäisen tasavallan aikaisista alhaisista frekvensseistä. Näyttää kuitenkin siltä, että taulukosta 8 voidaan tehdä riittävällä varmuudella johtopäätös: mitä useampaa henkilöä perustuslakivaliokunnassa kuullaan asiantuntijana perustuslakien tulkintatilanteessa sitä todennäköisempää on, että asiantuntijoiden tulkintasuositukset poikkeavat toisistaan. Saatu johtopäätös ei juuri häikäise tuoreudellaan, mutta kun se saatetaan eräiden muiden asiantuntijamenettelyn käyttöä perustuslakivaliokunnassa koskevien tietojen yhteyteen (ks. jäljempänä), se saa yhteiskunnallistakin relevanssia.



**Taulukko 8. Yksimielisten asiantuntijakannanottojen prosentuaaliset osuudet kaikista asiantuntijakannanotoista vuosien 1920—1970 vp:llä asiantuntijoiden lukumäärän mukaan ryhmiteltynä.**

Aika	Kuultujen asiantuntijoiden lukumäärä			
	Kuultu kahta	Kuultu kolmea	Kuultu neljää tai useampaa	Kaikkiaan
1920—1944	77 (22)	20 ( 5)	33 ( 3)	63 (30)
1945—1970	78 (79)	71 (31)	41 (59)	64 (169)
1920—1970	78 (101)	64 (36)	40 (62)	64 (199)

Verrattaessa kuultujen asiantuntijoiden lukumäärää ja heidän yksimieliisyytään valiokunnan kannanottojen yksi- vs. erimielisyyteen havaitaan perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan olleen yhdenmukaistavaa vaikutusta paitsi ylipäätään asiantuntijamenettelyn käyttämisellä myös sillä tekijällä, miten yksi- vs. erimielisiä itse asiantuntijat ovat tulkintasuosituksistaan olleet (taulukko 9). Saatujen tulosten mukaan erimielistenkin asiantuntijoiden kuuleminen on yhdenmukaistanut tulkintakäyttäytymistä perustuslakivaliokunnassa niihin tilanteisiin verrattuna, joissa asiantuntijoita ei ole kuultu lainkaan. Astetta voimakkaampana asiantuntijamenettelyn yksimielistävä vaikutus on esiintynyt tapauksissa, joissa valiokunta on kuullut vain yhtä asiantuntijaa (ja jolloin siis erimielisiä asiantuntijakannanottoja ei ole voinut lainkaan esiin-

**Taulukko 9. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen yksi-/erimielisyyden kuultujen asiantuntijoiden lukumäärän ja heidän yksimielisyytensä mukaan ryhmiteltynä.**

Kuultujen asiantuntijoiden lukumäärä ja yksimielisyyden	Valiokunnan kanta		Yht.	(N)
	yksimielinen %	erimielinen %		
Ei kuultu	41	59	100	(136)
Kuultu kahta erimielistä	45	55	100	( 22)
Kuultu kolmea erimielistä	62	38	100	( 13)
Kuultu neljää tai us. erimielistä	54	46	100	( 37)
Kuultu yhtä	72	28	100	( 79)
Kuultu kahta yksimielistä	77	23	100	( 79)
Kuultu kolmea yksimielistä	87	13	100	( 23)
Kuultu neljää tai us. yksimielistä	80	20	100	( 25)

tyä). Voimakkaimmillaan asiantuntijamenettelyn valiokuntaa yksimielistävä vaikutus on ollut kuitenkin silloin, kun valiokunta on kuullut yhtä useampaa yksimielistä asiantuntijaa. Kaikkein voimakkain vaikutus asiantuntijamenettelyllä näyttää tällöin olleen tapauksissa, joissa on kuultu kolmea yksimielistä asiantuntijaa.

Taulukon 9 antama kuva onkin mitä johdonmukaisin ja selkein: se osoittaa asiantuntijamenettelyn yleistymisen vaikuttaneen perustuslakivaliokuntaan perustuslakien tulkintatilanteissa yksimielistävästi erityisen selvästi silloin, kun valiokunta on kuullut asiantuntijana yhtä useampaa henkilöä ja kun nämä henkilöt ovat olleet yksimielisiä tulkintasuosituksistaan.

Kun tämän tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa jo ilmeni perustuslakivaliokunnan harjoittaman perustuslakitulkinnan yksimielistymisen olleen syy-yhteydessä asiantuntijamenettelyn käyttämiseen ja kun edellisestä ilmeni tuon syy-yhteyden vallitsevan voimakkaimpana silloin, kun valiokunnassa kuullaan yhtä useampaa yksimielistä asiantuntijaa, tuntuisi järkevältä kiinnittää huomiota puheena olevia väliin tulevia tekijöitä etsittäessä asiantuntijakannanottojen yksimielistymisessä ajan myötä tapahtuneisiin muutoksiin. Edellisten perusteella voitaisiin näet olettaa perustuslakivaliokunnan yksimielistymisen perustuslakitulkinnoissa olevan seurausta asiantuntijamenettelyn yleistymisen ohella asiantuntijakannanottojen yksimielistymisestä.

Asiantuntijakannanottojen yksi- vs. erimielisyydestä ajan suhteen sisältyvät tiedot taulukkoon 8. Siitä havaitaan yksimielisten asiantuntijakannanottojen suhteellisessa osuudessa hienoista nousua ensimmäiseltä tutkimusjaksolta (1920—1944) toiselle tutkimusjaksolle (1945—1970) tultaessa. Vaikka erot ovatkin kaikki tulkintatapaukset huomioon ottaen pienet, voitaneen niitä pitää kuitenkin melko merkittävinä ja suuntaa antavina sen vuoksi, että asiantuntijakannanottoja on toisen tasavallan kaudella yli viisinkertainen määrä ensimmäisen tasavallan aikaisiin kannanottoihin verrattuna. Näin ollen suoritettujen analyysien ja niistä saatujen tulosten perusteella voidaankin tämän jatkotutkimuksen melko luotettavana johtopäätöksenä esittää, että perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien välillä perustuslakien tulkintatilanteissa havaittu yksimielistyminen (ryhmien välisten koheesioiden voimistuminen) ensimmäiseltä tutkimusjaksolta (1920—1944) toiselle tutkimusjaksolle (1945—1970) tultaessa on johtunut paitsi yleensä asiantuntijamenettelyn samanaikaisesta yleistymisestä myös — ja enen kaikkea — asiantuntijakannanottojen yksimielisyydestä sekä niiden aikaa myöten tapahtuneesta yksimielistymisestä.

Kun edellä saadut tulokset yhdistetään väitöskirjatutkimuksessa jo saatuihin tuloksiin, alkaakin eteemme hahmottua melko selväpiirteinen kuva perustuslakivaliokunnassa perustuslakien tulkintatilanteissa käytetyn asiantuntijamenettelyn vaikutuksista ryhmäkoheesioiden voimistumiseen. Kuten em. tutkimuksesta ilmeni,<sup>10</sup> on perustuslakivaliokunnassa perustuslakien tulkintatilanteissa tapahtunut asiantuntijoiden kuuleminen suoritettu useimmiten (yli 3/4 tapauksista) kuulemalla 1—3 henkilöä. Ja kuten tästä tutkimuksesta (ks. erityisesti taulukkoa 8) ilmeni, on juuri näissä puitteissa tapahtunut asiantuntijoiden kuuleminen merkinnyt asiantuntijakannanottojen pääsääntöistä yksimielisyyttä. Kun tähän vielä lisätään edellä esitetty tutkimustulos, jonka mukaan asiantuntijamenettelyn valiokuntaa yksimielistävä vaikutus on ollut voimakkainta juuri silloin kun kuullut asiantuntijat ovat olleet yksimielisiä, ei jääne enää muuta mahdollisuutta kuin todeta edellä esitetyn ilmiöiden välistä riippuvuutta koskevan johtopäätöksen osoittautuvan tätäkin kautta oikeutetuksi.

Mitä asiantuntijamenettelyn käyttö perustuslakivaliokunnassa perustuslakien tulkintatilanteissa on sitten käytännössä merkinnyt? Ainakin osavastauksen kysymykseen saamme taulukosta 10. Siinä on esitetty erilaisten asiantuntijakannanottojen (yksimielisten, asiantuntijoiden enemmistön ja asiantuntijoiden vähemmistön) seuraamisprosentit erilaisten valiokuntakantojen osalta. Taulukon sanoma on merkittävä ensiksikin sen vuoksi, että se osoittaa ettei perustuslakien tulkinnan yhteydessä esitettyjä asiantuntijakannanottoja ole perustuslakivaliokunnassa

**Taulukko 10. Erilaisten asiantuntijakannanottojen seuraaminen perustuslakivaliokunnassa perustuslakien tulkintatilanteissa vuosien 1920—1970 vp:llä.**

Asiantuntijoiden tulkintaa seurannut	Asiantuntijoiden kanta		
	Yksimielinen % %	Enemmistön kanta <sup>1</sup> % %	Vähemmistön kanta <sup>2</sup> % %
Yksimielinen valiokunta	79	33	—
Valiokunnan enemmistö	16	26	8
Valiokunnan vähemmistö	4	8	21
Asiantuntijoiden tulkinta sivuutettu	—	—	38
Ei tietoa	1	33	33
Yht.	100	100	100
(N)	(127)	( 72)	( 72)

<sup>1</sup> ja <sup>2</sup> koskevat samoja tulkintatilanteita

koskaan totaalisesti sivuutettu.<sup>11</sup> Toiseksi se osoittaa valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden olleen useimmiten yksimielisiä kannanotoissaan. Ja kolmanneksi siitä vielä selviää perustuslakivaliokunnan seuranneen yksimielisiä asiantuntijakannanottoja suhteellisesti useammin yksimielisenä kuin muita asiantuntijakannanottoja.

Tutkimuksen jonkinlaisena yhteenvedona voimme siten esittää seuraavanlaisen ajatusketjun: (1) Asiantuntijamenettelyn käyttäminen perustuslakien tulkintatilanteissa on ollut omiaan vaikuttamaan perustuslakivaliokuntaa yksimielistävästi. (2) Asiantuntijoiden yksimielisyys on puolestaan voimistanut tätä vaikutusta ja lisännyt valiokunnan alttiutta asiantuntijakannanottojen seuraamiseen. Kun asiantuntijat ovat useimmiten olleet yksimielisiä tulkintasuosituksistaan voidaan tuloksia jonkinverran yleis-  
täten ja yksinkertaistaen vielä todeta (3) perustuslakivaliokunnassa perustuslakien tulkintatilanteissa sovelletun asiantuntijamenettelyn merkinneen kokonaisuudessaankin kuultujen asiantuntijoiden kannanottojen muodostumista valiokunnan (yksimielisiksi) tulkintakannanotoiksi. Tutkimus antaa siten entistä yleisemmän ja kattavamman kuvan asiantuntijamenettelyn vaikutuksista perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon. Aikaisemmassa tutkimuksessa asiantuntijoiden vaikutusanalyysi ulotettiin vain kymmenen useimmin valiokunnassa kuullun asiantuntijan kannanottojen noudattamisen seuraamiseen.<sup>12</sup>

#### LÄHDEVIITTEET

<sup>1</sup> Ks. Esko Riepula: *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana*. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907—1972 valtiopäiviltä. Vammala 1973. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 101. (Myöhemmin Riepula 1973)

<sup>2</sup> Ks. Riepula 1973, erit. s. 176—180.

<sup>3</sup> Ks. Riepula 1973, 307—311.

<sup>4</sup> Ks. Riepula 1973, 302 alav. 348.

<sup>5</sup> Ks. vt. prof. Veikko Pietilän Tampereen Yliopiston taloudellis-hallinnolliselle tiedekunnalle 20.02.1973 antamaa lausuntoa erit. s. 2.

<sup>6</sup> Tutkimusaineistosta ja sen käsittelyyn sovelletuista menetelmistä ks. tarkemmin Riepula 1973, 74—76 ja 158—160.

Jatkoanalyysien suorittamisessa olen saanut sekä käytännöllistä että teoreettista apua sosionomi Jukka Kultalahdelta, mistä lausun hänelle kiitokseni. Tämän tutkimuksen alustavaan käsikirjoitukseen on niin ikään tutustunut vt. prof. Veikko Pietilä esittäen siihen varteenotettuja huomautuksia, mistä myös lausun hänelle kiitokseni.

<sup>7</sup> Ks. kuitenkin SMP:n ja TPSL:n osalta Riepula 1973, 173 alav. 4 ja 178 alav. 7.

<sup>8</sup> Ks. tästä tarkemmin Riepula 1973, 307—311.

<sup>9</sup> Ks. siitä tarkemmin Riepula 1973, 166.

<sup>10</sup> Ks. Riepula 1973, 313.

<sup>11</sup> Niistä 27 tapauksesta (= 38 %), joissa asiantuntijoiden vähemmistön kanta on valiokunnassa sivuutettu, 23 tapauksessa yksimielinen valiokunta on seurannut asiantuntijoiden enemmistön kantaa. Muissa 4 tapauksessa valiokunnan enemmistö on taas seurannut asiantuntijoiden enemmistön kantaa.

<sup>12</sup> Ks. Riepula 1973, 316–320.