SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 101

Esko Riepula

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKI-VALIOKUNTA PERUSTUSLAKIEN TULKITSIJANA

Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslaki-valiokunnasta perustuslakikontrollia ja perustus-lakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907—1972 valtiopäiviltä

Mit deutscher
Zusammenfassung

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 101

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 101

ESKO RIEPULA

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKI-VALIOKUNTA PERUSTUSLAKIEN TULKITSIJANA

Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja peruslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907—1972 valtiopäiviltä

MIT DEUTSCHER

ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKI-VALIOKUNTA PERUSTUSLAKIEN TULKITSIJANA

Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907—1972 valtiopäiviltä

KIRJOITTANUT

ESKO RIEPULA

HALLINTOTIETEIDEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Tampereen Yliopiston taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Tampereen Yliopiston luentosalissa I lauantaina helmikuun 17 päivänä 1973 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1973, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-14-7 (nid.)
ISBN 951-9068-15-5 (sid.)
ISBN 978-951-855-862-3 (PDF)

SAATTEEKSI LUKIJALLE

Käsillä olevan tutkimuksen tausta juontuu kevättalveen 1969. Verolakien säätämistä käsitelleessä lisensiaattitutkimuksessani olin käyttänyt runsaasti perustuslakien tulkintaa sisältäneitä perustuslakivaliokunnan ratkaisuja omien tulkintasuositusteni ja kannanottojeni perusteluina. Mieltäni jäi tuolloin askarruttamaan, mistä perustuslakivaliokunnan tulkinta- ja ratkaisutoiminnassa pohjimmiltaan oli kysymys, mikä arvo ja merkitys niille oli eri yhteyksissä annettava, mitkä olivat näitä tulkintoja koskevien ratkaisujen yhteiskunnalliset taustat, tavoitteet ja vaikutukset. Kun toisaalta olin ajautunut lopulliselta näyttävään kriisiin siihen saakka harjoittamani oikeudellisen tutkimuksen sisällön ja menetelmien suhteen, näytti tältäkin kannalta ainoalta mahdollisuudelta suunnata tutkimuksellinen mielenkiinto perustuslakivaliokunnan käyttäytymistä ja siihen vaikuttavia yhteiskunnallisia tekijöitä koskeviin kysymyksiin. Alusta saakka oli selvää, ettei tämän kaltainen tutkimus voinut rajoittua menetelmiensä osalta oikeustieteen piirissä perinteisesti käytettyihin metodeihin, vaan käyttöön oli otettava tutkimukseen soveltuvat yleiset yhteiskunta-/käyttäytymistieteelliset menetelmät.

Kun nyt — monien vaikeuksien ja työn aikana kohtaamieni uusien ongelmien jälkeen — julkistan tämän perustuslakivaliokunnan tulkinta-käyttäytymistä käsittelevän tutkimukseni, totean sen monilta osin poikkeavan alunperin hahmotellusta. Työn kestäessä kävi näet ensiksikin tarpeelliseksi kytkeä perustuslakivaliokunnan toiminta tältäkin osin laajempaan taustaansa eli perustuslakien noudattamisen valvontaan liittyvään yleiseen oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen problematiikkaan. Toisaalta taas tutkimuksen eri vaiheissa oli usein tunnustettava, ettei tutkimuksen kohteena ollut yhteiskuntatodellisuuden osa ja sitä koskeva tieto ollut läheskään aina sillä tavoin eksaktisoitavissa kuin tutkimuksen ideaalien kannalta olisi ollut toivottavaa. Viimeksi mainitun laatuisista vaikeuksista huolimatta uskon kuitenkin voineeni työlläni osoittaa oikeu-

dellisiakin ilmiöitä voitavan tutkia toki huomattavasti monipuolisemmin lähtökohdin ja menetelmin kuin mitä tähän saakka Suomessa on yleisesti tapahtunut.

Suuri merkitys tämän tutkimuksen muotoutumiseen aina alkuvaiheista viimeistelyyn saakka on ollut *Antero Jyrängin* kanssa käymilläni keskusteluilla. Tutkimuksen viimeistelyä varten olen saanut hyviä neuvoja ja vihjeitä paitsi väitöskirjatyöni virallisilta esitarkastajilta vt. prof. *Veikko Pietilältä* ja vt. prof. *Ilkka Saraviidalta* myös prof. *Kauko Sipposelta* ja prof. *Olavi Borgilta* sekä HTT *Raimo Blomilta*. Esitän heille kaikille parhaat kiitokseni. Tutkimuksen käytännön suorittamisen kannalta on ollut kuitenkin suurimerkityksellisintä se apu, jota olen saanut sosionomi *Jukka Kultalahdelta* tutkimusaineiston käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä. Toverillisessa hengessä sujuneesta yhteistyöstä lausun hänelle lämpimät kiitokseni. Edelleen kiitän *Suomalaista Lakimiesyhdistystä* siitä, että se on hyväksynyt tutkimukseni julkaisusarjaansa.

Nimenomaan opinnäytteenä julkaistavan työn kohdalla tekijä ei voi olla muistamatta kiitollisuudella niitä henkilöitä, jotka eri vaiheissa ovat eri tavoin vaikuttaneet hänen uran valintaansa ja työssä etenemiseen. Heistä ketään unohtamatta haluan tässä korostaa vain äitini *Fanni Riepulan* ymmärtäväisen ja auttavan suhtautumisen merkitystä. Varsin usein vähästäänkin luopumalla juuri hän turvasi taloudelliset edellytykset varsinaisten kouluvuosieni jälkeisten opintojen harjoittamiselle. Kiitokseni tästä omistan tämän kirjan äidilleni.

Vielä haluan muistuttaa lukijaa siitä, kuinka suuressa määrin tämän kaltaiset työt ovat heijastusta siitä sosiaalisesta yhteisöstä, joka tutkimuksen tekijää läheisimmin ympäröi, johon hän samaistuu ja jonka kanssa hän on vilkkaimmassa vuorovaikutussuhteessa. Tässä mielessä niin tämä kuin jokainen muukin tutkimus on viime kädessä pikemminkin tämän sosiaalisen ympäristön kuin tekijänsä »oma» tuote.

Länsi-Tesomalla joulukuussa 1972.

Esko Riepula

SISÄLTÖ

Saatteeksi lukijalle V
Sisältö VII
Kirjallisuusluettelo XII
Lyhenteitä XXVI

A. PERUSTUSLAKIEN NOUDATTAMISEN VALVONTAAN LIITTYVIÄ ESIKYSYMYKSIÄ

I ONGELMAN TAUSTAA 1

II PERUSTUSLAKIKONTROLLIN MUODOT JA LAJIT 3

III VALVONTAJÄRJESTELMIEN TYYPITTELYÄ 9
3.1. Tuomioistuinjärjestelmät 10
3.2. Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmät 18
3.3. Eräät muut valvontajärjestelmät 25

IV PERUSTUSLAKIKONTROLLI MUISSA POHJOISMAISSA 30
4.1. Tanska, Norja ja Islanti 30
4.2. Ruotsi 32

V PERUSTUSLAKIKONTROLLI SUOMESSA 35
5.1. Valvontaelimet ja niiden toiminta 35
— Suomen valvontajärjestelmän pääpiirteet 35
— Suomen perustuslakikontrolli vaiheittaisena tapahtumasarjana 37
— Tärkeimpien valvontaelinten toiminnasta 39
5.2. Perustuslakivaliokunnan asema Suomen perustuslakikontrollissa 49
— Valiokunnan aseman yleinen kehittyminen 50
— Valiokunnan asema ja tehtävät perustuslakikontrollissa nykyisin 52

B. VALTIOSÄÄNNÖN TUTKIMISEEN LIITTYVIÄ ESIKYSYMYKSIÄ

VI VALTIOSÄÄNTÖTUTKIMUKSESTA 54
6.1. Oikeudellisen tutkimuksen nykytila 54

— Oikeudellisen tutkimuksen ala ja lähtökohdat 55
— Rajaamisen tausta ja vaikutukset 57
— Erityisesti oikeustieteen ja oikeussosiologian välisestä suhteesta 59
6.2. Valtio(sääntö)oikeudellinen ja politologinen tutkimus 61
6.3. Tässä tutkimuksessa omaksumani tutkimusasenne 63

VII SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖSTÄ 66
7.1. Voimassa oleva normisto ja sen historiallis-yhteiskunnallinen tausta 66
7.2. Valtiosääntömme peruspiirteet tämän tutkimuksen aiheistajina 69

C. TUTKIMUSTEHTÄVÄN SUORITTAMISEEN JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISUTOIMINTAAN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

VIII TUTKIMUSTEHTÄVÄ, TUTKIMUSAINEISTO JA SEN KÄSITTELYYN KÄYTETTY METODIIKKA 72
8.1. Tutkimuksen tavoitteet. Selitettävät ilmiöt ja selittävät muuttujat 72
— Analyyttiset lähtökohdat 72
— Muuttujista 74
8.2. Tutkimusaineisto ja sen käsittely 74
8.3. Metodiset perusratkaisut 76

IX PERUSTUSLAKIVALIOKUNTAAN KOHDISTUNUT AIKAISEMPI TUTKIMUSTOIMINTA 81
9.1. Monografiat ja muut erillistutkimukset 81
9.2. Muuhun valtiosääntötutkimukseen sisältyvä perustuslakivaliokuntatietous 82

X PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISUTOIMINNASTA .. 85
10.1. Oikeudellisen ratkaisun rakenteesta 85
10.2. Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnasta ja sen eri lajeista 86

XI VALTIOSÄÄNNÖN TULKINNASTA 101
11.1. Oikeussääntöjen tulkintatilanteista yleensä 101
11.2. Erityisesti valtiosäännön tulkinnasta 103
11.3. »Tulkinnan» sisältö tässä tutkimuksessa 105

XII PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JÄSENISTÖ TUTKIMUSKAUDELLA 108
12.1. Perustuslakivaliokunnan jäsenistön poliittinen voimasuhdejakauma tutkimuskaudella 109
12.2. Perustuslakivaliokunnan jäsenistön sosiaalisista taustatekijöistä 111

D. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTATOIMINTA VUOSINA 1907—1919

XIII VENÄLÄISTÄMISKAUSI (1907—1914) 116
13.1. Valiokunnan toiminnan yleiset puitteet tutkimuskaudella 116
13.2. Perustuslakivaliokunta maan valtio-oikeudellisen aseman turvaajana 118
13.3. Perustuslakivaliokunta uuden (1906) VJ:n säännösten soveltajana 123
13.4. Perustuslakivaliokunta omaisuuden/erioikeuksien perustuslaillisen suojan turvaajana 130
13.5. Yhteenvetoa perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnasta venäläistämiskaudella 132

XIV INTERREGNUMIN KAUSI (1917—1919) 135
14.1. Valiokunnan toiminnan yleiset puitteet tutkimuskaudella 135
14.2. Eduskunnan asemaa koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminta interregnumin kaudella 137
14.3. Perustuslakivaliokunnan suorittama muu perustuslakitulkinta interregnumin kaudella 142
14.4. Perustuslakivaliokunta uusien valtiosääntönormien valmistelijana interregnumin kaudella 146

E. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTATOIMINTA VUOSINA 1920—1972

XV PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TOIMINNAN YLEISET PUITTEET TUTKIMUSKAUDELLA 150
15.1. Ajanjakson yleinen yhteiskuntapoliittinen luonne 150
15.2. Tutkimuskaudella voimassa ollut valtiosääntönormisto 152
15.3. Perustuslakivaliokunnan toiminnan pääpiirteet tutkimuskaudella 153

XVI PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TUTKIMUSKAUDELLA SUORITTAMAN PERUSTUSLAKITULKINNAN KVANTITATIIVINEN KÄSITTELY 157
16.1. Kvantitatiivisen menetelmän soveltaminen tässä tutkimuksessa 157
16.2. Tutkimusaineiston luokittelu, havainto- ja analyysiyksikön valinta 158
16.3. Tutkimuksen validiteetti ja luokituksen reliabiliteetti 160

XVII PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN SUORITTAMAN PERUSTUSLAKITULKINNAN KOHTEET ELI NORMIANALYYSIT 164
17.1. Valiokunnan suorittaman tulkintatoiminnan yleispiirteet tutkimuskaudella 164

17.2. Perustuslakivaliokunta omaisuuden/erioikeuksien perustuslaillisen suojan tulkitsijana 180
17.3. Perustuslakivaliokunta muiden perusoikeussäännösten tulkitsijana 212
— Kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä (HM 5 §) 213
— Hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden suoja (HM 6,1 §) 218
— Työvoiman suoja (HM 6,2 §) 224
— Maassa oleskelu- ja liikkumisvapaus (HM 7 §) 231
— Uskonnonvapaus (HM 8 ja 9 §§) 232
— Sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaus (HM 10 §) 233
— Kotirauhan loukkaamattomuus (HM 11 §) 238
— Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus (HM 12 §) 238
— Lainmukainen tuomioistuinkohtelu (HM 13 §) 239
— Kansalliskielten yhdenvertaisuus ja oikeus käyttää viranomaisissa äidinkieltään (HM 14 §) 240
— Yhteenvetoa 243
17.4. Kysymys perusoikeuksien rajoittamisesta ja rajoittamisvaltuuksien käytöstä (HM 16 §) 247
17.5. Perustuslakivaliokunta vallanjakoperiaatteen tulkitsijana 251
17.6. Perustuslakivaliokunta eduskunnan aseman ja valtuuksien säätelijänä 254
— Lainsäädäntövallan delegointiin ja finanssivallan käyttöön liittyvät perustuslakivaliokunnan ratkaisut 265
— Eduskunnan asemaan liittyvät vallanjakoperiaatteen tulkinnat 272
— Eduskunnan toimintaa ja asioiden käsittelyä eduskunnassa koskeneet valtiokunnan ratkaisut 274
— Kansanedustajan oikeusasemaa ja valtuuksia koskeneet perustuslain tulkinnat 278
— Yhteenvetoa 285
17.7. Perustuslakivaliokunta hallituksen aseman ja valtuuksien määrittelijänä 286
17.8. Perustuslakivaliokunta muiden valtio-orgaanien ja itsehallintoelinten perustuslaillisen aseman ja valtuuksien tulkitsijana 294
17.9. Perustuslakivaliokunta eräiden perustuslain tulkintaan liittyvien erilliskysymysten ratkaisijana tutkimuskaudella .. 300
17.10 Yhteenvetoa tutkimuskauden aikaisesta perustuslakivaliokunnan tulkintakäyttäytymisestä 301

XVIII ASIANTUNTIJAMENETTELYN OSUUS PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISU- JA TULKINTATOIMINNASSA .. 304
18.1. Asiantuntijamenettelyn käyttö ja vaikutukset yhteiskunnallisessa päätöksenteossa 304

18.2. Asiantuntijamenettelyn kehitys perustuslakivaliokunnan ratkaisu- ja tulkintatoiminnassa 307
18.3. Perustuslakivaliokunnan käyttämän asiantuntijapiirin laajuus 311
18.4. Asiantuntijavallan vaikutuksista perustuslakivaliokunnan suorittamaan perustuslakien tulkintatoimintaan 316

XIX PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTATOIMINNAN MOTIVAATIO-, ARGUMENTOINTI- JA VAIKUTUSANALYYSIT 326
19.1. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen motiiveista 326
19.2. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen argumentoinnista 328
19.3. Perustuslakivaliokunnan tulkintasuositusten seuraaminen yhteiskunnassa 333

F. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASEMAN KEHITTÄMINEN PERUSTUSLAKIKONTROLLIN OSALTA

XX NÄKÖKOHTIA PREVENTIIVISEN JA REPRESSIIVISEN PERUSTUSLAKIKONTROLLIN RIITTÄVYYDESTÄ SUOMESSA 335
20.1. Perustuslakien kontrollijärjestelmän muotoutuminen Suomessa 335
20.2. Erityisesti preventiivisen perustuslakikontrollin riittävyydestä Suomessa 342
20.3. Repressiivisen perustuslakikontrollin riittävyydestä Suomessa sekä valittavana olevista tehostamiskeinoista 344

XXI ERITYISESTI PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASEMAN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSISTA PERUSTUSLAKIKONTROLLIN YHTEYDESSÄ 350
21.1. Eduskunta ja normivalvontavalta 350
21.2. Perustuslakivaliokunnan asema ja toiminta preventiivisessä perustuslakikontrollissa 352
21.3. Perustuslakivaliokunnan aseman kehittäminen repressiivisen perustuslakikontrollin yhteydessä 357

ZUSAMMENFASSUNG 360

LIITE 373

ASIAHAKEMISTO 384

KIRJALLISUUSLUETTELO

Tämä kirjallisuusluettelo käsittää vain *viitteissä mainitun* kirjallisuuden. Siihen eivät kuitenkaan sisälly viitteissä mainitut perustuslakivaliokunnalle annetut *asiantuntijalausunnot*. Näiden bibliografiset tiedot ilmenevät erikseen niistä asiayhteyksistä, joissa lausuntoja on käsitelty. Lyhenteitä käytettäessä on noudatettu mahdollisimman pitkälle tekijän ja vuosiluvun mukaista lyhennettä. Käytetty lyhenne on mainittu sulkeissa.

Aarnio, Aulis: Juridisen tutkimuksen näköaloja. JFT 1969, 371—405. (JFT 1969)

— » — Sananen »lakipositivismista». Lm 1970, 276—288. (Lm 1970)

— » — Analyysista, käyttäytymisen selittämisestä ja vähän muustakin. Lm 1970, 566—590. (Lm 1970)

— » — Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971. (Aarnio 1971)

— » — Oikeustieteen vieraantuminen. Lm 1971, 456—484. (Lm 1971)

Ahmavaara, Yrjö: Yhteiskuntatieteen kyberneettinen metodologia. Helsinki 1969. (Ahmavaara 1969)

Aho, Matti: Varallisuusoikeudellisen oikeustoimen tulkinnasta. Porvoo 1968. (Aho 1968)

Andenæs, Johs.: Høyesterett som politisk organ. Lov og Rett 1965, 22—43. (Andenæs 1965)

Andersen, Poul: Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. Statsvetskaplig tidskrift 1930, 352—362. (Andersen 1930)

Anttila, Inkeri ja Heinonen, Olavi: Rikos ja seuraamus. Rikosoikeuden perusteet. Helsinki 1971. (Anttila ja Heinonen 1971)

Apala-Arlander, Terttu: Oikeustieteellisen tutkimuksen eri ulottuvuuksista. Lm 1964, 680—690. (Lm 1964)

Atkinson, David N. & Neuman, Dale A.: Toward a Cost Theory of Judicial Aligments: The Case of the Truman Bloc.

Aubert, Vilhelm: Conscientious Objectors before Norwegian Military Courts. Teoksessa *Schubert* (ed.), Judicial Decision-Making (London 1963), 201—219. (Aubert, Decision-Making 1963)

Backman, Eero: Oikeudellisen ratkaisun loogisista perusteista. Lm 1970, 1037—1055. (Lm 1970)

— » — Mietteitä analyyttisen oikeusteorian johdosta. Teoksessa *Oikeustiede—Jurisprudentia* II 1972:1 (Vammala 1972), 315—360. (Backman 1972)

Balta, Tahsin Bekir: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Türkei. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 550—567. (Balta 1962)

Beard, Charles A.: An economic interpretation of the constitution of the United States. New York (1935) 1954. (Beard 1954)

Becker, T. L. (ed.): The impact of supreme court decisions. Empirical studies. New York 1969. (Becker (ed.) 1969)

Berger, Raoul: Congress v. the Supreme Court. Harvard 1969. (Berger 1969)

Bernhardt, Rudolf: Normenkontrolle. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 727—737. (Bernhardt 1962)

Bihari, Otto: Socialist Representative Institutions. Budapest 1970. (Bihari 1970)

Billing, Werner: Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht. Ein Beitrag zum Thema »Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit». Berlin 1969. (Billing 1969)

Blom, Raimo: Luottamus oikeuslaitokseen. Vammala 1970. (Blom 1970)

— » — Lakimieskunta ja yhteiskunta. Tutkimusseloste. Tampereen Yliopiston sosiologian laitos n:o 33/1971 (moniste). Tampere 1971. (Blom 1971)

Blümel, Willi: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik Zypern. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 643—726. (Blümel 1962)

Boldt, Hans Julius: Grundrechte und Normenkontrolle im Verfassungsrecht der Republik Irland. Jarhbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge. Band 19. (Tübingen 1970), 229—279. (Boldt 1970)

Borg, Olavi: Suomen puolueideologiat. Periaateohjelmien sisältöanalyyttinen vertailu sekä katsaus niiden historialliseen taustaan ja syntyprosessiin. Helsinki 1965. (Borg 1965)

— » — Sisällönanalyysin tavoitteista ja metodisista pulmista. Tampereen Yliopiston Tutkimuslaitoksen monistesarja 42. 1968. Tampere 1968. (Borg 1968)

— » — Mitä muuttaisin Hallitusmuodossamme. Monisteessa Mitä muuttaisin Hallitusmuodossamme. Puheenvuoroja Suomen Hallitusmuodon 50-vuotispäivän johdosta (toim. *Antero Jyränki ja Esko Riepula),* 41—49. Tampereen Yliopiston Oikeustieteen laitoksen monistesarja 4/1969 (Tampere 1969). (Borg 1969)

Bredemeier, Harry C.: Law as an Integrative Mechanism. Teoksessa Sociology of law (ed. by *Vilhelm Aubert)* (Middlesex 1969), 52—67. (Bredemeier 1969)

Börjeson, Bengt: Beteendevetenskap och juridik. Konferens om den rättsliga beslutsprocessen, 29. 11.—1. 12. 1968 (delrapport), 1—2 (moniste) (Börjeson 1968)

Cappeletti, Mauro und Ritterspach, Theodor: Die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmässigkeit der Gesetze in rechtsvergleichender Betrachtung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge. Band 20 (Tübingen 1971), 65—109. (Cappeletti/Ritterspach 1971)

Castberg, Frede: Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. Statsvetenskaplig tidskrift för Politik, Statistik, Ekonomi 1930, 317—337. (Castberg 1930)

— » — Verfassungsgerichtsbarkeit in Norwegen und Dänemark. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 417—438. (Castberg 1962)

Claude, Richard: The supreme court and the electoral process. Baltimore 1970. (Claude 1970)

Dahl, Robert A.: Decision Making in a Democracy: The Role of the Supreme Court as a National Policy-Maker. Teoksessa Reading in American Political Behavior (ed. by *Raymond E. Wolfinger*) (New Jersey 1966, 165—181. (Dahl 1966)

— » — Johdatus politiikan tutkimukseen. Alkuteoksesta Modern Political Analysis (second edition) suom. Anne Suominen. Helsinki 1971. (Dahl 1971)

David, René: Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät I. Suom. Asa Koljonen Iisalmi 1970. (David 1970)

Dolzer, Rudolf: Die staatstheoretische und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts. Schriften zum öffentlichen Recht. Band 181. Berlin 1972. (Dolzer 1972)

Duverger, Maurice: Poliittiset järjestelmät. Suom. Jussi Teljo. Toinen painos, Porvoo 1965. (Duverger 1965)

Eklin, Mikko: Oikeusnormin asettaminen yhteiskunnassa. Taloudelliseen toimintaan vaikuttavan oikeusnormin säätäminen funktionaalisesti tarkasteltuna. Helsinki 1971. (Eklin 1971)

Erich, R(afael): Muutamia huomautuksia yleisen valtio-opin asemasta tieteitten järjestelmässä ja sen suhteista valtio-oikeuteen. Lm 1923, 185—190. (Lm 1923)

— » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924, 72—157. (JFT 1924)

— » — Suomen valtio-oikeus I—II. Helsinki 1924 ja 1925. (Erich I 1924 ja Erich II 1925)

— » — Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. Statsvetskaplig tidskrift 1930, 338—351. (Erich 1930)

Eriksson, Lars D.: Rättslig argumentering och den dialektiska logiken. JFT 1966, 445—482. (JFT 1966)

— » — Politisk demokrati och socialism. FBT n:o 1/1967, 9—14. (FBT 1967)

— » — Samhällstillvänd juridik. JFT 1968, 565—587. (JFT 1968)

— » — Luokkayhteiskunnan tuomioistuimet. Teoksessa *Kantajana kansalainen* (toim. Jyrki Tala) (Helsinki 1969), 18—42. (Eriksson 1969)

— » — Värdering, fakta och juridik. JFT 1969, 414—430. (JFT 1969)

— » — Arvostelu *Paavo Kastarin* teoksesta *Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet* (Porvoo 1969). JFT 1969, 598—602. (JFT 1969)

Eskola, Antti: Sosiologian tutkimusmenetelmät I. Porvoo 1962. (Eskola 1962)

— » — Normit sosiologian tutkimuskohteena. Sosiologia 1966, 13—15. (Eskola, Sosiologia 1966)

— » — Sosiologian tutkimusmenetelmät II. Porvoo 1968. (Eskola 1968)

Eskola Antti: Sosiaalipsykologia. Helsinki 1971. (Eskola 1971)
Fagerholm, K. A.: Puhemies ja vuokrasäännöstely. Suomen Sosialidemokraatti 21. 12. 1961.
Ferguson, John H. and McHenry, Dean E.: Elements of American Government. Ninth Edition, 1970. (Ferguson/McHenry 1970)
Frank, John P.: Marble Palace. The Supreme Court in American Life. New York 1961. (Frank 1961)
Frontiers of judicial research. Ed. by Joel B. Grossman and Joseph Tanenhaus. New York 1969.
Friesenhahn, Ernst: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der* Gegenwart (Köln—Berlin 1962), 89—197. (Friesenhahn 1962)
Gangl, Hans: Verfassungsfragen der Fünften Republik. Graz 1964. (Gangl 1964)
de Gaulle, Carles: Toivon vuodet 1958—1963. Suom. Osmo Mäkeläinen. Porvoo 1971.
Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939. (Hakkila 1939)
Hakulinen, Y. J.: Lakiehdotus asunto-oikeuksista ja perustuslaki. DL 1972, 169—176. (DL 1972)
Haller, Walter: Supreme court und Politik in den USA. Fragen der Justizabilität in der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Bern 1972. (Haller 1972)
Havansi, Erkki: Tuomarin riippumattomuus yksittäistapauksessa. Teoreema. Lm 1972, 662—663. (Lm 1972)
Hayakawa, S. I.: Ajattelun ja toiminnan kieli. Suom. toim. Jorma Toivainen. 2. painos Helsinki 1968. (Hyakawa 1968)
Hennis, Wilhelm: Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Ein deutsches Problem. Tübingen 1968. (Hennis 1968)
Herlitz, Nils: Verfassungsgerichtsbarkeit in Schweden. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 489—505. (Herlitz 1962)
— » — Politik i rättslivet. Kommentarer och reflexioner. TfR 1966, 137—173. (Herlitz 1966)
— » — Elements of Nordic Public Law. With a foreword by Professor H. W. R. Wade, Oxford. Stockholm 1969. (Herlitz 1969)
Hermanson, Robert: Anteckningar enligt Professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt I—IV. Helsingfors 1892—1894. (Hermanson, Anteckningar)
— » — Näkökohtia valtiosääntökysymyksessämme. Helsinki 1918. (Hermanson 1918)
Hetemäki, Päiviö: Keskustelu Suomen valtiosäännöstä. Politiikka 1967, 22—23. (Hetemäki Pol 1967)
Hidén, Mikael: Lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen (HM 92 §). Lm 1964, 587—595. (Lm 1964)
— » — »Valtiopäivien aikana» valtiopäiväjärjestyksen 14 §:ssä. Lm 1965, 1000—1016. (Lm 1965)

Hidén, Mikael: Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista. JFT 1968, 459—487. (JFT 1968)

— » — Kirjeenvaihdon vapaus ja laitokset I—II. JFT 1969, 244—258 ja 311—330. (JFT 1969)

— » — Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970. (Hidén 1970)

— » — Omaisuuden perustuslainsuoja — nykynäkymiä ja näkökohtia. Lm 1971, 99—134. (Lm 1971)

— » — Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Teoksessa *Oikeustiede—Jurisprudentia I* (Vammala 1971), 1—117. (Hidén 1971)

Holopainen, Toivo: Omistusoikeus arvokäsitteenä Suomen oikeuskirjallisuudessa. Lm 1965, 303—334. (Lm 1965)

— » — Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. (Holopainen 1969)

— » — Säänneltävän arvo ja perustuslainsäätämisjärjestys. Lm 1970, 672—680. (Lm 1970)

Huh, Young: Probleme der konkreten Normenkontrolle. Insbesondere die Zuständigkeit zur Verwerfung verfassungswidriger Gesetze nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und nach der Verfassung der Republik Korea. Schriften zum öffentlichen Recht 171. Berlin 1971. (Huh 1971)

Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit, fünfzig Jahre Verfassungsgerichtshof in Österreich. Hrsg. von Felix Ermacora, Hans Klecatsky & René Marcic. Wien 1968. (Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit 1968)

Huuska, Väinö: Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa. Porvoo 1968. (Huuska 1968)

Ignatius, Kaarlo Valtiosäännön vastaiset lait ja tuomioistuimet. Lm 1923, 281—289. (Lm 1923)

Imboden, Max: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweitz. Teoksessa *Verfassungsrerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962). 506—526. (Imboden 1962)

Inkeles, Alex: Mitä on sosiologia? Alkuteoksesta What is sociology? An introduction to the discipline and profession suom. Seppo Toiviainen. Helsinki 1969. (Inkeles 1969)

Jaakkola, Risto: Law in books & Law in action. KHO-komitean mietintö I. Komiteanmietintö 1967: B 97. Sosiologia 1969, 90—92. (Jaakkola 1969)

Jacob, Herbert and Vines, Kenneth: The role of judiciary in American state politics. Teoksessa *Schubert* (ed.) Judicial Decision-Making (London 1963), 245—256. (Jacob & Vines 1963)

Jansson, Jan-Magnus: Perustuslakivaliokunnan toiminta viimeaikaista käytäntöä silmällä pitäen. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1952—1953, 82—102. (Jansson VYV 1952—1953)

— » — Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagar 1939—1952. Helsingfors 1954. (Jansson 1954)

— » — Grundlagsutskottet som grundlagstolkare. JFT 1955, 277—297. (JFT 1955)

— » — Politiikan teoria. Ruotsinkielisestä alkuteoksesta Politikens teori suom. Esa Adrian, Aira Kalela ja Ilkka Ryömä. Helsinki 1970. (Jansson 1970)

Joustie, Heikki: Poliisin valtuuksista ja HM 10 §:n takaamista poliittisista perusoikeuksista. Lm 1970, 362—373. (Lm 1970)

Jussila, Osmo: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808—1863. Helsinki 1969. (Jussila 1969)

Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. Lm 1968, 978—1002. (Lm 1968)

— » — Teesejä juridiikasta ja juristeista. Lm 1969, 880—892. (Lm 1969)

— » — Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa. Helsinki 1969. (Jyränki 1969)

— » — Perustuslain muuttamismahdollisuudet. Teoksessa *Harvojen tasavalta* (toim. Heikki Karapuu) (Helsinki 1970), 93—99. (Jyränki 1970)

— » — Valtio-oppi ja oikeustiede. Politiikka 1970, 117—123. (Jyränki Pol 1970)

— » — Rakenteellinen väkivalta suomalaisessa yhteiskunnassa. Teoksessa *Väkivalta* (toim. Elina Suominen) (Helsinki 1971), 139—158. (Jyränki 1971)

Jyränki, Antero—Perttunen, Juhani—Vilkkonen, Eero: Valta, valtio ja kansalainen. Julkisoikeuden peruskurssi. 2. uudistettu painos, Helsinki 1972. (Jyränki/Perttunen/Vilkkonen 1972)

Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932. (Kaira 1932)

— » — Valtio-oikeuden suhde valtio-oppiin ja politiikkaan. Festskrift för professorn, jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt (Helsingfors 1934), 340—353. (Kaira 1934)

— » — Tuotantokomiteat ja perustuslaki. Lm 1946, 165—172. (Lm 1946)

— » — Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen juhlajulkaisu 1898—1948 (Vammala 1948), 311—334. (Kaira SLY 1898—1948)

— » — Onko valtiosääntötuomioistuin tarpeen? Lakimies ja yhteiskunta 1960, 32—35. (Kaira 1960 (a))

— » — Suunniteltu valtion metsäyhtymä ja perustuslait. Lakimies ja yhteiskunta 1960, 52—54. (Kaira 1960 (b))

Kantorowicz, Herman: Rechtswissenschaft und Soziologie. Auswählte Schriften zur Wissenschaftslehre. Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen. Band 19. Karlsruhe 1962. (Kantorowicz 1962)

Karjalainen, Jorma A.: Eduskunnan puhemiehen asema ja valtuudet VJ:n 80 §:n mukaan. Julkisoikeuden pro-gradu tutkielma Tampereen Yliopistossa 1971. (Karjalainen 1971)

Kastari, Paavo: Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1947. (Kastari 1947)

— » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta. Lm 1956, 770—790. (Lm 1956)

— » — Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä. Lm 1958, 524—539. (Lm 1958)

— » — Perustuslainsäätämisjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttötarkoitusten kehittymisestä. Lm 1960, 75—108. (Lm 1960)

Kastari, Paavo: Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja ja valtiosääntöjen hierarkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen. *Kaarlo Kairan ja U. J. Castrénin juhlajulkaisu* (Vammala 1961), 123—144. (Kastari, Kaira—Castren 1961)

— » — Verfassungsgerichtsgarkeit in Finland. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 198—229. (Kastari 1962)

— » — Den historiska bakgrunden till Finlands egenartade författningsuppfattning. JFT 1962, 127—140. (JFT 1962)

— » — Uskonnonvapaus hallitusmuodon näkökulmasta. Lm 1963, 287—311. (Lm 1963)

— » — Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. Lm 1964, 909—921. (Lm 1964)

— » — Virallisen vastaväittäjän lausunto *Kauko Sipposen* väitöskirjasta *Lainsäädäntövallan delegoiminen* (Vammala 1965). Lm 1965, 1033—1042. (Lm 1965)

— » — Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969. (Kastari 1969)

— » — Hallitusmuoto 50-vuotias. Lm 1969, 511—516. (Lm 1969)

— » — Valtiosääntökokemuksia muista Pohjoismaista. Lm 1969, 861—879. (Lm 1969)

— » — Politiikan laineet huuhtovat Länsi-Saksan korkeinta tuomioistuinta. Suomen Kuvalehti n:o 36/5. 9. 1969, 16—17. (Kastari SK 1969)

— » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972. (Kastari 1972)

Kauper, Paul G.: Judicial Review of Constitutional Issues in the United States. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 586—642. (Kauper 1962)

Kekkonen, Urho: Kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä. 70-vuotiaan Urho Kaleva Kekkosen ajatuksia ajankohtaisista kysymyksistä. Lm 1970, 6. vihko I—XXI. (Kekkonen Lm n:o 6/1970)

Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Saksankielisestä alkuteoksesta Reine Rechtslehre suom. Olli Nikkola, Porvoo 1968. (Kelsen 1968)

Kirchheimer, Otto: Political Justice. The use of legal procedure for political ends. Princeton, New Jersey 1961. (Kirchheimer 1961)

Kivivuori, Antti: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1875. Joensuu 1969. (Kivivuori 1969)

— » — Oikeustieteen ongelmia. JFT 1969, 406—413. (JFT 1969)

— » — Rättsvetenskapens problem. Svar till Lars D. Eriksson. JFT 1969, 579—582. (JFT 1969)

— » — Suomalaisen oikeustieteen virheet I—II. Lm 1970, 422—429 ja 929—940. (Lm 1970)

— » — Politische Rechtswissenschaft. Helsinki 1971. (Kivivuori 1971)

Kiyomiya, Shiro: Verfassungsgerichtsbarkeit in Japan. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 326—337. (Kiyomiya 1962)

Klami, Hannu Tapani: Oikeustieteen empiirinen kriisi. Suomalainen Suomi 1968, 409—412. (Klami 1968)

— » — Oikeustieteellisen tutkimuksen arvosta. Suomalainen Suomi — Valvoja 1969, 102—104. (Klami 1969)

Klami, Hannu Tapani: Johdatus julkisoikeuden tutkimukseen. Tampereen Yliopiston Oikeustieteen laitoksen monistesarja 1/1972. Tampere 1972. (Klami 1972)

— » — Ovatko ylioppilaskunnat lainvastaisia. Helsingin Sanomat 10. 9. 1972.

Komiteanmietintö 1906: 12: Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö. Helsinki 1906. (KM 1906: 12)

— » — 1917: 7: Perustuslakikomitean mietintö. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Helsinki 1917. (PrlKM 1917: 7)

Kommers, Donald P.: The Federal Constitutional Court in the West German Political System. Teoksessa *Frontiers of Judicial Research* (1969), 73—132. (Kommers 1969)

— » — Judicial Review in Italy and Germany. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge. Band 20 (Tübingen 1971), 111—133. (Kommers 1971)

Korhonen, Keijo: Suomen asiain komitea. Suomen korkeimman hallinnon järjestelyt ja toteuttaminen vuosina 1811—1826. Helsinki 1963. (Korhonen 1963)

Koskiaho, Tapio: Valitut ja valitsematta jääneet vuoden 1966 eduskuntavaaleissa. Vertaileva tutkimus ehdokkaiden sosiaalisesta taustasta. Tampereen Yliopiston Politiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia No 21. 1971. (moniste) (Koskiaho 1971)

Kotonen, Anton: Mitä säätää hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti? Lm 1930, 152—159. (Lm 1930)

Kovács, István: New elements in the evolution of socialist constitution. Budapest 1968. (Kovács 1968)

Krislov, Samuel: The Supreme Court in the political process. New York 1965. (Krislov 1965)

Kulić, Dimitrije: The constitutional court of Yogoslavia. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge. Band 18 (Tübingen 1969), 79—93. (Kulić 1969)

Kurland, Philip B. (ed.): The supreme court and the constitution. Essays in constitutional law from the supreme court review. Chicago 1965. (Kurland (ed.) 1965)

Laakso, Seppo—Riepula, Esko: Eräitä perustietoja perustuslakivaliokunnan jäsenistöstä vv:n 1907—1969 valtiopäivillä. Tampereen Yliopiston Oikeustieteen laitoksen monistesarja 1/1969. (Laakso/Riepula 1969)

Lahti, Raimo: Mitä on oikeussosiologia? Teoksessa *Kriminaaliklubi 1920—1970* (Oulu 1970), 55—72. (Lahti 1970)

Lakimies n:o 8/1970: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja.

Laufer, Heinz: Verfassungsgerichtsbarkeit als politische Kontrolle. Probleme der Demokratie heute. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Berlin, Herbst 1969. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 2/1970, 226—240. (Laufer 1970)

Lehtonen, Matti J.: Asiantuntijoiden käyttö institutionaalisessa poliittisessa päätöksenteossa: Käsiteanalyysi ja tapaustutkimus asiantuntijain kuulemisesta eduskunnan valiokunnissa vuoden 1966 valtiopäivillä. Yleisen valtio-opin laudaturtyö hallinto-opin linjalla Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa 1968. (Lehtonen 1968)

Lenin, V. I.: Valtio ja vallankumous. Marxilaisuuden oppi valtiosta ja proletariaatin tehtävät vallankumouksessa. Petroskoi 1946 (Lenin, Valtio ja vallankumous)

— » — Marxilaisuudesta. Pori 1969.

Lindman, Sven: ks. *Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI.*

Makkonen, Kaarle: Ajatuksia juridisen kielen loogisesta analyysista. Lm 1959, 49—72. (Lm 1959)

— » — Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Eine strukturanalytische Studie. Turku 1965. (Makkonen 1965)

— » — Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968. (Makkonen 1968)

Marshall, Geoffrey & Moodie, Graeme C: Some Problems of the Constitution. Fourth edition. London 1968. (Marshall & Moodie 1968)

Mason, Alpheus Thomas and Beaney, William M.: The supreme court in a free society. 1959. (Mason & Beany 1959)

Mayhew, Leon: The legal system. Teoksessa *The international Ensyclopedie* of Social Sciences (USA 1968), 59—66. (Mayhew 1968)

McClosky, Robert G.: The American Supreme Court. Chicago 1960. (McClosky 1960)

McWhinney, Edward: Judicial Review in the English-speaking World. Toronto 1956. (McWhinney 1956)

— » — Constitutional Review in the Commonwealth. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 75—88. (McWhinney 1962)

Melichar, Erwin: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 439—488. (Melichar 1962)

Merikoski, V(eli): Kansalaisten perusoikeuksista. Lm 1932, 89—116. (Lm 1932)

— » — Hinnantasauslainsäädäntö perustuslain kannalta. Lm 1947, 271—281. (Lm 1947)

— » — Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Keskustelukysymys Suomen Lakimiesliiton kuudensilla lakimiespäivillä Helsingissä 29—30. 5. 1953. Vammala 1953. (Merikoski 1953)

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Porvoo 1964. (Merikoski II 1964)

— » — Oikeussuoja hallinnossa. Suomen Lakimiesliiton XVIII lakimiespäivät pöytäkirja (Vammala 1967), 49—64. (Merikoski 1967)

— » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968. (Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä 1968)

— » — Muuttuva, muuttumaton valtiosääntömme. Porvoo 1969. (Merikoski 1969)

— » — Ajatustenvaihtoa perustuslainsuojasta kunnallishallinnon alalla. Lm 1969, 517—524. (Lm 1969)

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Neljäs painos. Porvoo 1970. (Merikoski I 1970)

— » — Yliopistokratia, ylioppilashallintoko demokratiaa? Helsinki 1970. (Merikoski, Yliopistokratia)

Merikoski V(eli): Yhdenvertaisuusperiaate lainsäädäntökäytännössä sekä hallinnossa ja lainkäytössä. Teoksessa *Suomen Nimismiesyhdistys 1921—1971* (Vammala 1971), 107—118. (Merikoski 1971)

— » — Ylioppilaskuntien pakkojäsenyys loukkaa kansalaisen perusoikeutta. Helsingin Sanomat 3. 9. 1972. (Merikoski HS)

— » — Pakkojäsenyys perustuslain vastaista. Aamulehti 6. 11. 1972. (Merikoski AL)

Mikkola, Matti: Avioton lapsi. Helsinki 1972. (Mikkola 1972)

Mikkola-Kaurahalme, Anja: Välikysymys. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma Tampereen Yliopistossa 30. 7. 1970. Tampere 1970. (Mikkola-Kaurahalme 1970)

Miller, Arthur Selwyn: The supreme court and American capitalism. New York 1968. (Miller 1968)

Mosler, Herman: Das Heidelberger Kolloquium über Verfassungsgerichtsbarkeit. Ziel-Methode-Ergebnis. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), IX—XIX. (Mosler 1962)

Næss, Arne: Empirisk semantik. Stockholm 1968. (Næss 1968)

Nicholas, Barry: Loi, Reglement and Judicial Review in the fifth Republic. Public Law, Autumn 1970, 251—276. (Nicholas 1970)

Noponen, Martti: Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa. Porvoo 1964. (Noponen 1964)

Nousiainen, Jaakko: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Porvoo 1961. (Nousiainen 1961)

— » — Korkeimman oikeuden asema Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä. Teoksessa *Nuet och Historien.* Uppsatser tillägnade Sven Lindman den 19 augusti 1970 (Ekenäs 1970), 131—147. (Nousiainen 1970)

Oikeus ja politiikka. Suomen Lakimiesliiton Jyväskylän Kulttuuripäivillä 1971 järjestämän oikeuspolitiikan kongressin aineistosta toimittaneet *Per Lindholm* ja *Heikki Seppänen.* Jyväskylä 1971. (Oikeus ja politiikka 1971)

Ojanen, Ilmari: Oikeustieteen asema ja tehtävä. Suomen Lakimiesliiton XXII lakimiespäivien pöytäkirja (Vammala 1971), 115—122. (Ojanen 1971)

Paavola, E. J.: Eduskunta työssään. Teoksessa *K. A. Fagerholm. Mies ja työkenttä* (toim. R. H. Oittinen ym., Helsinki 1961), 335—343.

Pálsson, Páll S.: Domstolarnas lagprövningsrätt. Förhandlingar vid det tjugofjärde juristmötet i Stockholm 31 augusti — 2 september 1966 (Stockholm 1967), 240—245. (Pálsson 1966)

Peaslee, Amos J.: Constitutions of Nations. Volume II — Asia, Australia and Oceania. Hague 1966. (Peaslee II 1966)

Pekonen, Kyösti: Eduskunnan valiokuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat 1907—1969. Systeemiteoreettinen tarkastelu. Jyväskylän Yliopiston Yhteiskuntatieteen laitoksen julkaisuja n:o 12/1971 (moniste). Jyväskylä 1971. (Pekonen 1971)

— » — Eduskunnan valiokuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Politiikka 1972, 99—118. (Pekonen Pol 1972)

Pietilä, Veikko: Johdatusta sisällön erittelyyn I. Tampereen Yliopiston Tutkimuslaitoksen opetusmonisteita (C) n:o 8/1969. Tampere 1969. (Pietilä 1969)

Pritchett, C. Herman: The Roosevelt Court. A study in judicial politics and values 1937—1947. New York 1948. (Pritchett 1948)

— » — Congress versus the Supreme Court 1957—1960. Minneapolis 1961. (Pritchett 1961)

— » — The development of judicial research. Teoksessa *Frontiers of Judicial Research* (1969), 27—42. (Pritchett 1969)

Puhakka, Y. W.: Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925. (Puhakka 1925)

Radnitzky, Gerard: Contemporary schools of metascience I. Anglo-saxon schools of metascience. — II. Continental schools of metascience. Lund 1968. (Radnitzky 1968)

Ridder, Helmut: Zur Verfassungsdoktrin des NS-Staates. Kritische Justiz 1969, 221—243. (Ridder 1969)

Riepula, Esko: Verolakien säätäminen. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. (Moniste) Tampere 1968. (Riepula 1968)

— » — Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja sen turvaamasta valtasuhdejärjestelmästä. Politiikka 1970, 124—155. (Riepula Pol 1970)

— » — Juridisesta asiantuntijavallasta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Contra n:o 3/1970, 6—10. (Riepula Contra 3/70)

— » — Eduskunnan, etujärjestöjen ja presidentin suhteista. Teoksessa *Tammivaalit* (toim. Heikki Eskelinen ja Pentti Huovinen) (Keuruu 1971), 57—79. (Riepula 1971 (a))

— » — Taannehtivien verolakien säätämisestä. Teoksessa *Oikeustiede — Jurisprudentia I* (Vammala 1971), 149—194. (Riepula 1971 (b))

— » — Lehdistön suhtautuminen 50-vuotiaaseen Hallitusmuotoomme. Politiikka 1971, 251—256. (Riepula Pol 1971)

— » — Yksivuotisten verolakien voimassaolosta. Lm 1972, 36—62. (Lm 1972)

— » — Eduskunnan asema Suomen poliittisessa järjestelmässä. Aika 1972, 232—237. (Riepula 1972)

Routamo, Eero: Vaasan läänin lakimiesten suhtautuminen oikeustieteeseen. Lm 1971, 667—680. (Lm 1971)

Ruokolainen, Heimo: Korkeimpien oikeuksiemme suorittama normivalvonta. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma Tampereen Yliopistossa 1971. (Ruokolainen 1971)

Rytkölä, Olavi: Hallitusmuodon julkisia virkoja koskevien säännösten soveltaminen kunnallishallinnossa. Maalaiskunta 1969, 814—815. (MK 1969)

— » — Virkaehtolainsäädäntö. Helsinki 1972. (Rytkölä 1972)

Saarenpää, Ahti—Mattila, Heikki—Mikkola, Matti: Holhous — yhteiskunnallinen ongelma. Helsinki 1972. (Saarenpää/Mattila/Mikkola 1972)

Salervo, Olavi: Ks. *Suomen kansanedustuslaitoksen historia X: 1.*

Sandulli, Aldo M.: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 292—325. (Sandulli 1962)

Saraviita, Ilkka: Näkökohtia eräiden lainkäyttöelinten riippumattomuudesta. Lm 1970, 1070—1082. (Lm 1970)

— » — Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971. (Saraviita 1971)

Saraviita, Ilkka: Lainsäädäntötekniikka. Selonteko lepäämäänjättämissäännöstön käytöstä. Teoksessa *Oikeustiede — Jurispudentia II* (Vammala 1972), 1—129. (Saraviita 1972)

Sarkkinen, Timo: Lain vahvistaminen ja vahvistamatta jättäminen. Tutkimus tasavallan presidentille HM 19 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma Tampereen Yliopistossa 1971. (Sarkkinen 1971)

Schubert, Glendon A.: Quantitative Analysis of Judicial Behavior. Michigan 1959. (Schubert 1959)

— » — Constitutional Politics. The political behavior of Supreme Court justices and the constitutional policies that they make. New York 1960. (Schubert 1960)

— » — (ed.) Judicial decision-making. London 1963. (Schubert 1963)

— » — The judicial mind. The attitudes and ideologies of supreme court justices 1946—1963. Evanstone 1965. (Schubert 1965 (a))

— » — The political role of the courts. Judicial policy-making. Glenview 1965. (Schubert 1965 (b))

Schur, Edwin: Law and Society. A Sociological View. Clingon, Mass. 1968. (Schur 1968)

Scigliano, Robert: The supreme court and the presidency. New York 1971. (Scigliano 1971)

Seip, Jens Arup: Den norske Høyesterett som politisk organ. Historisk Tidskrift 1964, 103—135. (Seip 1964)

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala 1971. (Sinisalo 1971)

Sipponen, Kauko: Valtiovallan kolmijako I—III. Politiikka 1961, 129—145 ja 174—203 sekä Politiikka 1962, 34—68. (Sipponen Pol 1961/1962)

— » — Laki ja reglementti de Gaullen Ranskassa. *Kaarlo Kairan ja U. J. Castrenin juhlajulkaisu* (Vammala 1961), 239—256. (Sipponen 1961)

— » — Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965. (Sipponen 1965)

— » — Omaisuudensuoja perusoikeutena Hallitusmuodon mukaan. Valtiosääntökomitea 16. 5. 1972 (moniste). Helsinki 1972. (Sipponen 1972)

Spang-Hansen, Aage: Domstolarnas lagprövningsrätt. Förhandlingar vid det tjugofjärde nordiska juristmötet i Stockholm 31 augusti — 2 september 1966 (Stockholm 1967), 255—257. (Spang-Hansen 1966)

Stjernquist, Nils: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts Schwedens in den Jahren 1954 bis 1969. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge. Band 18 (Tübingen 1969), 255—293. (Stjernquist 1969)

Suhonen, Pertti: Puolueiden välisten etäisyyksien ilmeneminen äänestäjien poliittisissa preferensseissä. Tampereen Yliopiston Tutkimuslaitoksen tiedotteita (D) n:o 28/1970 (moniste). Tampere 1970. (Suhonen 1970)

Sundberg, Halvar G. F.: Domstolarnas lagprövningsrätt. Förhandlingar vid det tjugofjärde nordiska juristmötet i Stockholm 31 augusti — 2 september 1966 (Stockholm 1967), 252—255. (Sundberg 1966)

Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Sven Lindman: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919. Helsinki 1968. (Lindman 1968)

Suomen kansanedustuslaitoksen historia X: 1. Olavi Salervo: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907—1963. Helsinki 1971. (Salervo 1971)

Suomen Lakimiesliiton julkilausuma 25. 4. 1967.

Suontausta, Tauno: Onko valtiosääntötuomioistuin tarpeen? Lakimies ja yhteiskunta 1960, 35—36. (Suontausta 1960)

Suviranta, Antti: Budjetin ulkopuolella olevista rahastoista. Lm 1965, 213—230. (Lm 1965)

Sveriges offentliga utredningar (SOU) 1972: 15: Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Stockholm 1972. (SOU 1972: 15)

Teljo, Jussi: Suomen valtioelämän murros 1905—1908. Porvoo 1949. (Teljo 1949)

Tikka, Kari S.: Veron minimoinnista. Tutkimus tulo- ja omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää. Vammala 1972. (Tikka 1972)

Tolonen, Juha: Muutamia näkökohtia oikeustieteen nykytilasta. Lm 1970, 138—154. (Lm 1970)

Tommila, Päiviö (toim.): Kaksi vuosikymmentä Suomen sisäpolitiikkaa 1919—1939. Porvoo 1964. (Tommila 1964)

Torgersen, Ulf: The role of the supreme court in the Norwegian political system. Teoksessa *Judicial Decision-Making* (toim. Glendon Schubert) (London 1963), 221—244. (Torgersen 1963)

Torvinen, Taimi: J. R. Danielson-Kalmari Suomen autonomian puolustajana. Porvoo 1965. (Torvinen 1965)

— » — Myöntyvyys- ja perustuslaillinen linja. Teoksessa *Suomen ulkopolitiikan kehityslinjat 1809—1966* (toim. Ilkka Hakalehto) (Porvoo 1968), 23—38. (Torvinen 1968)

Tulenheimo, Antti—Ellilä, Tauno: Oikeustieteellisen tutkielman laatiminen. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 1968. (Tulenheimo/Ellilä 1968)

Uotila, Jaakko: Normitieto ja reaalitieto. Lm 1967, 839—847. (Lm 1967)

— » — Lakimies ja yhteiskunta. Suomen Lakimiesliiton XXI lakimiespäivien pöytäkirja (Vammala 1970), 96—100. (Uotila 1970)

Uprimny, Leopolde: Verfassungsgerichtsbarkeit in Kolumbien. Teoksessa *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Köln—Berlin 1962), 338—391. (Uprimny 1962)

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomukset oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuosilta 1968—1971. Helsinki 1969—1972. (OK:n kertomus v:lta 1968—1971)

Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung. Internationales Kolloquim veranstaltet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg 1961. Köln—Berlin 1962. (Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart 1962)

Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965.

Vikatmaa, Juha: Mitä muuttaisin Hallitusmuodossamme. Monisteessa *Mitä muuttaisin Hallitusmuodossamme.* Puheenvuoroja Suomen Hallitusmuodon 50-vuotispäivän johdosta (toim. Antero Jyränki ja Esko Riepula), 32—40.

Tampereen Yliopiston Oikeustieteen laitoksen monistesarja 4/1969. (Vikatmaa 1969)

Wahlbäck, Krister: Mannerheimista Kekkoseen. Suomen politiikan päälinjoja 1917—1967. Ruotsinkielisestä alkuteoksesta suom. Markku Järvinen. Porvoo 1968. (Wahlbäck 1968)

Wheare, K. C.: Modern Constitutions. Oxford 1967. (Wheare 1967)

von Wright, G. H.: Normien eksistenssi. Esitelmämoniste (ei julkaisuvuotta)

Zitting, Simo: Valtioelämän oikeustieteellinen tutkimustapa. Politiikka 1961, 36—39. (Zitting 1961)

— » — Eräitä ajatuksia oikeustieteen uudistuspyrinnöistä. Lm 1970 1109—1114. (Lm 1970)

LYHENTEITÄ

AL	= Aamulehti
An.miet.	= anomusmietintö
Asiak	= (valtiopäivä)asiakirjat
DL	= Defensor Legis (aikakauslehti)
ed.	= edustaja
Ed.es.miet.	= eduskuntaesitysmietintö
EDP	= Edistyspuolue
ETyöj	= eduskunnan työjärjestys (19. 12. 1927)
fr	= frekvenssi
HE	= hallituksen esitys
HM	= hallitusmuoto
HS	= Helsingin Sanomat
IKL	= Isänmaallinen Kansaliike
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KESK	= Keskustapuolue (r.p.)
KHO	= korkein hallinto-oikeus
KKO	= korkein oikeus
KM	= komiteanmietintö
KOK	= Kansallinen Kokoomuspuolue (r.p.)
KP	= Suomen Kansanpuolue
kulkv	= kulkulaitosvaliokunta
L	= laki
LA	= lakialoite
LAM	= lakialoitemietintö
laki- ja talv	= laki- ja talousvaliokunta
lakv	= lakivaliokunta
LKP	= Liberaalinen Kansanpuolue (r.p.) (Liitteessä = LIB)
Lm	= Lakimies (aikakauslehti)
ls	= lausunto
LVO	= laki valtakunnanoikeudesta (25. 11. 1922/273)
m	= mietintö
maatv	= maa- ja metsätalousvaliokunta
MinVastL	= laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta (25. 11. 1922/274)
MK	= Maalaiskunta (aikakauslehti)

ML = Maalaisliitto
OA = eduskunnan oikeusasiamies
OK = valtioneuvoston oikeuskansleri
pav = pankkivaliokunta
Pol = Politiikka (aikakauslehti)
prv = perustuslakivaliokunta
prvls = perustuslakivaliokunnan lausunto
prvm = perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk = pöytäkirjat
puv = puolustusasiainvaliokunta
RF = regeringsformen (Ruotsi)
RKP = Ruotsalainen Kansanpuolue (r.p.)
SDP = Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (r.p.)
sivv = sivistysasiainvaliokunta
SK = Suomen Kuvalehti
SKDL = Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (r.p.)
SMP = Suomen Maaseudun Puolue (r.p.)
sosv = sosiaalivaliokunta
SS = Suomen Sosialidemokraatti
SSTP = Suomen Sosialistinen Työväenpuolue
suurv = suuri valiokunta
TA = toivomusaloite
TAM = toivomusaloitemietintö
talv = talousvaliokunta
TP = tasavallan presidentti
TPP = Työväen ja Pienviljelijäin Puolue
TPV = Työväen ja Pienviljelijäin Vaaliliitto
TPSL = Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto
tyv = työväenasiainvaliokunta
uav = ulkoasiainvaliokunta
US = Uusi Suomi
VJ = valtiopäiväjärjestys
VN = valtioneuvosto
VNp = valtioneuvoston päätös
vp = valtiopäivät
vvv = valtiovarainvaliokunta
VYV = Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja
ylim. vp = ylimääräiset valtiopäivät
YVK = Yhdistys- ja Vakuuskirja

A. PERUSTUSLAKIEN NOUDATTAMISEN VALVONTAAN LIITTYVIÄ ESIKYSYMYKSIÄ

I ONGELMAN TAUSTAA

»Täydelliseen oikeusvalvontaan kuuluu kaksi astetta: 1) toimeenpanovallan toimenpiteiden lainmukaisuuden valvonta, joka tähtää siihen, ettei eduskunnan säätämiä lakeja hallintotoiminnassa sovelleta mielivaltaisella tavalla: — — — 2) lakien perustuslainmukaisuuden valvonta, joka tähtää siihen, ettei eduskunta tavallisia lakeja säätäessään loukkaa valtiosäännön tai kansalaisten perusoikeuksia koskevien lakien säännöksiä: — — —. Jälkimmäinen valvonta on yhtä tarpeellinen kuin edellinenkin. Ilman sitä valtiosääntö menettää kaiken merkityksensä: samoin kuin tavallinen laki on merkityksetön, elleivät tuomioistuimet voi pitää kurissa sen toimeenpanijoita, samoin on perustuslaki pelkästään kuollut kirjain, ellei lainsäätäjiä voida pakottaa sitä kunnioittamaan. Mitä hyötyä on hallitsevien vallan rajoittamisesta tarkoinkaan säännöksin ellei ole menetelmää, jonka avulla voitaisiin estää näiden säännösten loukkaaminen?»

Duverger 1965, 45—46

Oikeusvalvonnalla pyritään pitämään oikeusnormit tehokkaina yhteiskunnassa. Tämä tapahtuu liittämällä erilaisia sanktioita (tehosteita) ihmisten normin vastaiseen käyttäytymiseen.[1] *Perustuslakien* [2] *noudatta-*

[1] Vrt. *Anttila* ja *Heinonen* 1971, 13.

[2] *Perustuslaeilla* tarkoitan tässä hierarkisesti ylimmän asteisia valtiosääntölakeja, joiden hierarkinen ylemmänasteisuus perustuu joko niiden vaikeutettuun säätämisjärjestykseen tai niiden loukkaamattomuuden vakuudeksi luotuun erityiseen valvontajärjestelmään (tahi molempiin). Ks. *David* 1970, 95; *Jyränki/Perttunen/Vilkkonen* 1972, 36 ja *Kastari* 1969, 72. Perustuslakien/valtiosääntöjen hierarkisen ylemmänasteisuuden kehittymisestä ks. *Kastari*, Kaira—Castren (1961).

misen valvonnassa on siten kysymys niiden sisältämien oikeusnormien tehokkaana pitämisestä. Duvergerin vaatimalla tavalla täydellisesti toteutettu perustuslakikontrolli merkitsisi, että jokaisesta perustuslain normin (PN) vastaisesta käyttäytymisestä (K) seuraisi aina viranomaisreaktio (R) sanktioineen (S_{1-n}).

Mistään emme kuitenkaan käytännössä löydä näin täydellisesti toteutettua perustuslakien valvontajärjestelmää. *Duvergerin* vaatimus heijastaa siten enemmän oikeudellista ideaalia kuin kehittyneimpienkään oikeusjärjestysten todellisuutta. Perustuslakien vastaisen käyttäytymisen sanktioinnissa ei voida näet käytännössä päästä edellisen kaltaiseen täydellisyyteen yksinkertaisesti siitä syystä, että yhteiskunnassa on aina olemassa pakostakin (ylimpiä) orgaaneja, joiden käyttäytymiseen eivät muut orgaanit voi reagoida.[3] Kokonaan vaille kontrollia ei tällaisten elinten käyttäytymisen kuitenkaan tarvitse jäädä, sillä oikeudellisten tehosteiden puuttuessakin niihin kohdistuvaa valvontaa voidaan harjoittaa erilaisten ei-oikeudellisten tehosteiden kuten yleisen mielipiteen, poliittisen luottamusvaatimuksen jne. välityksellä.

Perustuslakikontrollin järjestäminen on ollut aina ja kaikkialla ongelmallinen, mutta samalla yhteiskunnallisesti mitä merkittävin asia. Siinä on jouduttu usein sovittamaan yhteen keskenään varsin ristiriitaisiakin vaatimuksia. Näin on tapahtunut monessa maassa mm. laillisuusperiaatteen ja parlamentin suvereniteettivaatimuksen osalta. Viime kädessä perustuslakien pohjana olevasta yhteiskuntaideologiasta tietenkin riippuu, mille näkökohdille mikin kontrollijärjestelmä keskeisimmiltä osin rakentuu. Kaikkialla perustuslakien kontrollijärjestelmät heijastavat muita enemmän kahta tekijää: (1) perustuslakien syntyajankohdan historiallis-yhteiskunnallista tilannetta ja (2) perustuslaeissa omaksuttua valtiollisen vallanjaon muotoa. Yhteiskunnallisen vallankäytön keskityksestä lähtevissä järjestelmissä käsiteltävänä oleva ongelma on toissijainen verrattuna vallankäytön hajautuksesta lähteviin järjestelmiin.

Perustuslakien hierarkisesta ylemmänasteisuudesta erityisesti suhteessa perusoikeussäännöksiin ks. *Kastari* 1972, 3—10.

[3] Vrt. *Kelsen* 1968, 293.

II PERUSTUSLAKIKONTROLLIN MUODOT JA LAJIT

Oikeusvalvonta-ajatusta laajemmin perustuslakikontrolli voidaan nähdä myös eräänä *sosiaalisen kontrollin* muotona.[1] Näin käsitettynä olennaista ei ole, tapahtuuko valvonta virallisella *(formaalisella)* vaiko epävirallisella *(informaalisella)* tavalla. Tässä tutkimuksessa perustuslakikontrollia tarkastellaan pääasiallisesti formaalisten valvontamuotojen osalta.

Lähes identtisesti edellisen jaotuksen kanssa voidaan puhua myös *institutionaalisesta* ja *funktionaalisesta* perustuslakikontrollista. Edellisellä tarkoitetaan lähinnä erilaisten pysyvien oikeudellisten järjestelyjen avulla tapahtuvaa perustuslakikontrollia, jälkimmäisellä taas ei-oikeudellisten järjestelyjen ja toimintojen (kuten poliittisen prosessin) välityksellä tapahtuvaa perustuslakikontrollia.[2]

Tavanomaisin jako perustuslakikontrollin muodoista puhuttaessa on *oikeudellisen* ja *poliittisen* kontrollin erottaminen toisistaan.[3] Päähuomio tässä jaottelussa kiinnitetään valvontaelinten valtiosääntöoikeudelliseen asemaan eli siihen, toimivatko ne »riippumattomina» tuomioistuimina vaiko »poliittista» päätösvaltaa käyttävinä toimieliminä.[4] Tämän jaottelun arvo ja merkitys riippuu tietenkin pohjimmiltaan siitä, mikä sisältö »oikeudelliselle» ja »poliittiselle» kontrollille (ja siten ylipäätään »oikeudellisille» ja »poliittisille» ilmiöille) annetaan. Koska oikeudel-

---

1 Sosiaalisesta kontrollista yleisemmin ks. esim. *Eskola* 1971, 261—278.

2 Ks. esim. *Laufer* 1970, 226.

3 Ks. esim. *Cappeletti/Ritterspach* 1971.

4 Niinpä kun v. 1961 Max-Planck-instituutissa Heidelbergissa järjestettiin kansainvälinen tutkijakollokvio, jossa laajasti selviteltiin perustuslakien noudattamisen valvontajärjestelmiä eri maissa, lähtökohtana oli määritelmä: »Verfassungsgerichtsbarkeit umfasst jedes gerichtliche Verfahren, welches die Einhaltung der Verfassung unmittelbar gewährleisten soll.» Ks. *Verfassungsgerichtsbarkeit* 1962, 1 ja *Mosler* 1962, XII.

lisia ja poliittisia ilmiöitä ei nähdäkseni voida erottaa materiansa perusteella tarkkarajaisesti toisistaan[5], jää tämän jaottelun merkitys ja arvo pelkästään edellä mainittujen muodollisten kriteerien varaan. Edellistä onnistuneemmin voidaankin jo tässä yhteydessä puhua *parlamentaarisesta* ja *ei-parlamentaarisesta* perustuslakikontrollista.[6]

Oikeuskirjallisuudessa[7] oikeusvalvonta jaetaan usein *viranomaisvalvontaan* ja *yleisövalvontaan*. Jako perustuu ennen kaikkea siihen, kuka (viranomainen vaiko kansalainen) käynnistää valvontaprosessin. Luonteeltaan viranomaisvalvonta on useimmiten formaalista ja institutionaalista kontrollia, yleisövalvonta taas informaalista ja funktionaalista.[8] Edelleen on aina mahdollista, että yleisövalvonta muuttuu jossain vaiheessa viranomaisvalvonnaksi. Näin tapahtuu mm. silloin kun laillisuusvalvontaelin (Suomessa esim. OK) ryhtyy suorittamaan perustuslakikontrollia sanomalehtiuutisen, kantelun tms. perusteella.

Vaatimukseksi kehittyneelle perustuslakikontrollille — kuten kehittyneelle oikeusvalvonnalle yleensäkin — voidaan asettaa, että sen tulee sisältää sekä *preventiivisen* (ennakollisen) että *repressiivisen* (jälkikäteisen) valvonnan muodot ja mahdollisuudet. Preventiivisen perustuslakikontrollin tarkoituksena on jo ennakolta estää perustuslain normien vastainen käyttäytyminen, repressiivisen kontrollin tarkoituksena on taas palauttaa perustuslain normien vastainen asiaintila perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.

Kohteensa ja sisältönsä mukaan perustuslakikontrolli voidaan jakaa *normivalvontaan* ja *muuhun perustuslakikontrolliin*. Normivalvonnalla huolehditaan siitä, että kansalaisten ja viranomaisten noudatettavana olevat oikeussäännöt ovat sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa.[9]

---

5 Vrt. esim. *Oikeus ja politiikka* 1971, 13—78. Osoituksena tästä voidaan pitää myös sitä, ettei edellä mainitussa Heidelbergin kollokviossakaan voitu pysyä siteeratun määritelmän puitteissa, vaan siellä jouduttiin käsittelemään selvästi määritelmään sisältymättömiäkin valvontaelimiä kuten Suomen perustuslakivaliokuntaa *(Kastari)* ja Ranskan perustuslakineuvostoa *(Eisenmann/Hamon)*.

6 Ks. jaottelusta tarkemmin seuraavassa luvussa.

7 Vrt. *Merikoski* II 1964, 144 ja *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä (1968), 183.

8 Vrt. kuitenkin Saksan Liittotasavallassa käytössä olevaa valtiosääntövalitusta *(Verfassungsbeschwerde)*, jonka kansalainen voi tehdä perusoikeuksiensa loukkaamisesta. Tällainen yleisövalvonta on sekä formaalista että institutionaalista.

9 Vrt. *Bernhardt* 1962, 726. Normivalvonta voidaan käsittää ja määritellä edellistä laajemminkin ja tarkoittaa sillä yleensä sen valvomista, etteivät alem-

Tällainen valvonta sisältää sekä oikeussäännösten aineellisen sisällön että niiden antamisjärjestyksen perustuslainmukaisuuden valvonnan. Muussa perustuslakikontrollissa kuin normivalvonnassa kysymys on (lähinnä viranomaisten) käyttäytymisen perustuslainmukaisuuden tutkimisesta oikeussääntöjen soveltamiseen liittyvissä tilanteissa.

Normivalvonnassa kontrolli näyttäisi siis — asiaa pintapuolisesti tarkastellen — kohdistuvan *oikeussääntöihin,* muussa perustuslakikontrollissa taas (viranomaisten) *käyttäytymiseen.* Pohjimmiltaan valvonta kohdistuu kuitenkin molemmissa tapauksissa viranomaisten käyttäytymiseen. Erona on vain se *tilanne,* jossa tapahtuvaan viranomaiskäyttäytymiseen valvonta kohdistuu.

Preventiivisenä normivalvontana tapahtuvassa perustuslakikontrollissa huolehditaan siitä, ettei maassa anneta perustuslain vastaisia oikeussääntöjä ja/tai estetään tällaisten säädösten voimaan tuleminen. Toiminta tapahtuu pelkästään *abstraktilla* tasolla vertaamalla säädettävän oikeussäännön sisältämiä oikeusnormeja perustuslain sisältämiin normeihin.[10] Näin joudutaan menettelemään sen tähden, ettei vielä ole olemassa oikeussääntöjen perusteella syntyneitä oikeusseuraamuksia, joita voitaisiin verrata suoraan perustuslain säännöksiin. *Preventiivisen normivalvonnan piiriin tässä tutkimuksessa luetaan kuuluviksi kaikki ne järjestelyt ja toimenpiteet, joilla pyritään estämään perustuslain vastaisten oikeussääntöjen voimaan tuleminen. Muuhun preventiiviseen perustuslakikontrolliin tässä luetaan kaikki ne järjestelyt ja toimenpiteet, joilla pyritään ennakollisesti huolehtimaan, ettei yhteiskunnassa tapahdu perustuslain säännösten vastaista käyttäytymistä muissa yhteyksissä enempää julkisen vallan toimielinten kuin yksityisten kansalaistenkaan taholta.*

Preventiivisen perustuslakikontrollin tavoin *repressiivinen* perustuslakikontrolli voi tapahtua sekä normivalvontana että muuna perustuslakikontrollina. Repressiivisellä normivalvonnalla pyritään joko (a)

---

man asteiset oikeussäännökset ole ristiriidassa ylemmän asteisten kanssa. Näin mm. *Ruokolainen* 1971, 15.

10 Tarkkaan ottaen kysymys tässäkin on sen selvittämisestä, millaisia *oikeusseuraamuksia* säädettävät oikeussäännöt mahdollistavat ja ovatko nämä oikeusseuraamukset sopusoinnussa perustuslain säännösten sallimien oikeusseuraamusten kanssa. Ks. tästä tarkemmin jäljempänä s. 89—91.

kumoamaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevat *oikeussäännöt* [11] tai (b) kumoamaan perustuslakia alemman asteisten säännösten perusteella syntyneet, perustuslain vastaiset *oikeusseuraamukset*. Edellisessä tapauksessa puhutaan *abstraktista* (repressiivisestä) normivalvonnasta, jälkimmäisessä taas *konkreettisesta* valvonnasta.

Abstraktin (repressiivisen) normivalvonnan tapauksissa valvontaviranomainen tutkii säädöksen perustuslainmukaisuuden sen aikaan saamista oikeusseuraamuksista irrallisena kysymyksenä. Juuri tämä onkin näiden kahden valvontamuodon (abstraktin ja konkreettisen normivalvonnan) toisistaan erottamisen tärkein peruste. Konkreettisen normivalvonnan tapauksissa valvontaviranomainen on näet aina sidottu toiminnassaan säädöksen aiheuttamiin oikeusseuraamuksiin. Kontrolli kohdistuu normeihin tällöin vasta niiden aiheuttamien oikeusseuraamusten välityksellä.

Rakenteellisesti abstraktin repressiivisen normivalvonnan harjoittaminen on varsin monissa tapauksissa preventiivisen norimivalvonnan kaltaista. Tällainen on tilanne kaikissa niissä tapauksissa, joissa tutkittavaa säännöstä ei ole ehditty soveltaa käytännössä tai joissa konkreettisia soveltamistapauksia ei ole ainakaan valvontaelimen tiedossa. Tällaisessa repressiivisessä valvonnassa kontrollielin joutuu täsmälleen samaan tilanteeseen kuin preventiivisen valvonnan tapauksissakin: se joutuu abstraktilla tasolla ennakoimaan ne oikeusseuraamukset, joita säännöksen soveltamisesta saattaa aiheutua sekä vertaamaan sitten näitä oikeusseuraamuksia perustuslain kuvaamaan asiaintilaan.

Edellä kuvatun kaltaisten tapausten lisäksi abstraktin repressiivisen normivalvonnan piiriin luetaan myös tapaukset, joissa oikeussäännön

---

11 Vrt. alaviitteessä 10 esitettyä tarkennusta. *Kelsenin* »puhtaan oikeusopin» (ks. 1968, 287—288) mukaan väittämä, että jokin asianmukaisesti annettu laki olisi sinällään perustuslainvastainen on *contradictio in adjecto*. Näin sen johdosta, että jos on syytä katsoa jonkin lain olevan pätevä, sen voimassaolon täytyy perustua valtiosääntöön. »Pätemättömästä laista taas ei voida lausua, että se on perustuslainvastainen, koska pätemätön laki ei ole mikään laki, sitä kun ei ole oikeudellisesti olemassa eikä mikään oikeudellinen lausuma siitä ole niin ollen mahdollinen.» Jotta perinteisellä väitteellä jonkin lain perustuslainvastaisuudesta olisi siis mieltä, sitä ei voida Kelsenin mukaan käsittää kirjaimellisesti, vaan se voi merkitä ainoastaan sitä, että ko. laki voidaan kumota valtiosäännön edellyttämällä tavalla. »Mutta kunnes se on kumottu, sitä on pidettävä pätevänä; ja niin kauan kuin se on pätevä, se ei voi olla perustuslainvastainen», toteaa Kelsen.

soveltamisesta on aiheutunut konkreettisia oikeusseuraamuksia, (jotka voivat olla valvontaelimen tiedossakin) mutta joissa valvontaelin ei rajoitu pelkästään näiden seuraamusten tutkimiseen, vaan käsittelee asiaa yleisemmältä, koko oikeussäännön voimassaolon kannalta. Rakenteellisesti tällainen toiminta on siten varsin lähellä konkreettisen normivalvonnan tapauksia. Sen vuoksi, ettei tutkimismahdollisuus tällöin rajoitu pelkästään konkreettisten oikeusseuraamusten perustuslainmukaisuuden tutkimiseen, luetaan nämäkin tapaukset abstraktin normivalvonnan piiriin kuuluviksi. Abstraktia (repressiivistä) normivalvontaa voidaan siis suorittaa sekä ennen oikeussäännön käytäntöön soveltamista että sen käytäntöön soveltamisen jälkeen.[12]

Repressiivisen normivalvonnan piiriin luen tässä tutkimuksessa kuuluviksi kaikki ne järjestelyt ja toimenpiteet, joilla pyritään joko estämään perustuslain vastaisten oikeussääntöjen soveltaminen käytännössä tai kumoamaan tällaisten oikeussääntöjen perusteella syntyneet perustuslain vastaiset oikeusseuraamukset. Muuhun repressiiviseen perustuslakikontrolliin luen taas kaikki ne järjestelyt ja toimenpiteet, joilla pyritään saattamaan viranomaisten ja kansalaisten muu perustuslain vastainen käyttäytyminen kontrollielimen tutkittavaksi ja/tai palauttamaan tällaisen käyttäytymisen perusteella syntynyt asiaintila perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.

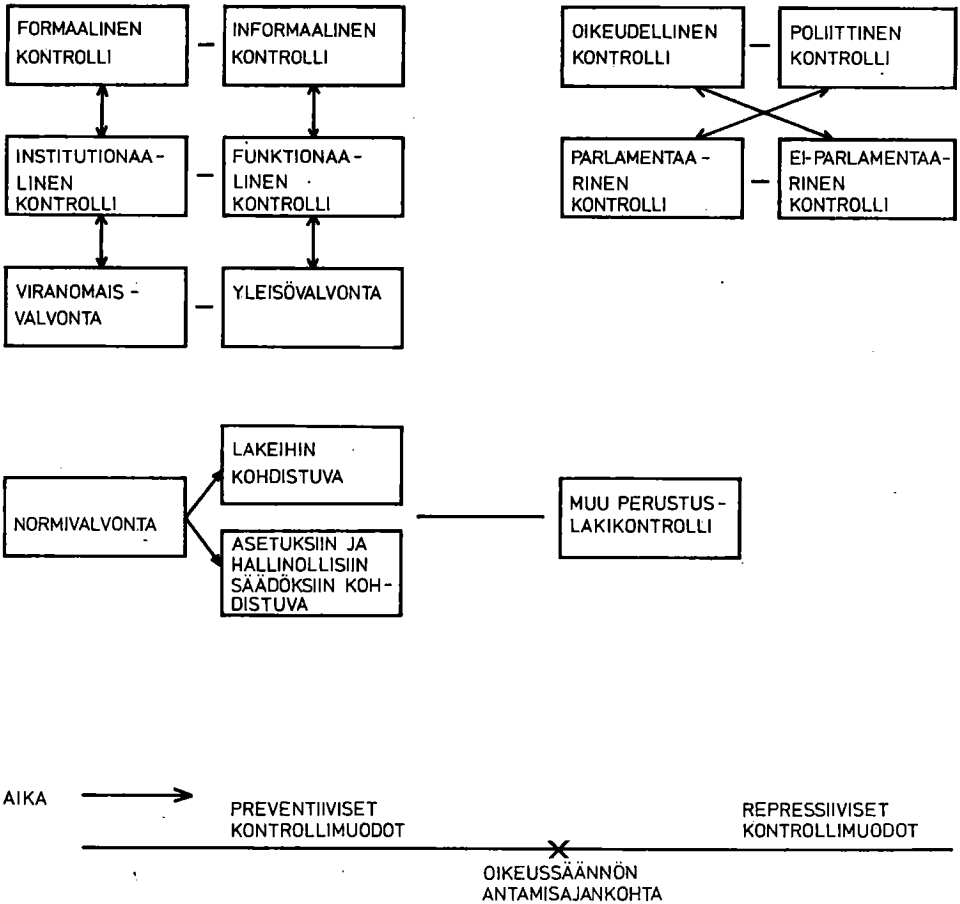
Tässä tutkimuksessa on siis *perustuslakikontrolli* käsitetty *tuomioistuinkontrollia* huomattavasti laajempana. Tältä osin ero on varsin selvä perustuslakikontrollia oikeudellisena ja yhteiskunnallisena ongelmana käsitelleisiin ulkomaisiin tutkimuksiin verrattuna, joissa yleensä pysytellään varsin tiukasti tavalla tai toisella tuomioistuinkontrollin piiriin luettavien kontrollimuotojen tarkastelussa.[13]

Perustuslakikontrollin muotojen ja lajien kuvauksessa edellä käytettyjä käsitteitä sekä niiden suhteita toisiinsa havainnollistanevat seuraavat kaaviot:

---

12 Ks. *Verfassungsgerichtsbarkeit* 1962, passim.

13 Vrt. esim. *Verfassungsgerichtsbarkeit* 1962, *Laufer* 1970, 226 ja *Cappeletti/Ritterspach* 1971.


FORMAALINEN KONTROLLI
INFORMAALINEN KONTROLLI
INSTITUTIONAALINEN KONTROLLI
FUNKTIONAALINEN KONTROLLI
VIRANOMAISVALVONTA
YLEISÖVALVONTA
OIKEUDELLINEN KONTROLLI
POLIITTINEN KONTROLLI
PARLAMENTAARINEN KONTROLLI
EI-PARLAMENTAARINEN KONTROLLI
NORMIVALVONTA
LAKEIHIN KOHDISTUVA
ASETUKSIIN JA HALLINOLLISIIN SÄÄDÖKSIIN KOHDISTUVA
MUU PERUSTUSLAKIKONTROLLI
AIKA
PREVENTIIVISET KONTROLLIMUODOT
REPRESSIIVISET KONTROLLIMUODOT
OIKEUSSÄÄNNÖN ANTAMISAJANKOHTA

III VALVONTAJÄRJESTELMIEN TYYPITTELYÄ

Valvontamuotojen ohella perustuslakikontrollin yhteydessä voidaan huomiota kiinnittää myös niihin *toimielimiin*, jotka perustuslakikontrollia käytännössä suorittavat. Kontrollia harjoittavien toimielinten osalta ei ole kehittynyt mitään yleismaailmallista järjestelmää, vaan kontrollielimet poikkeavat eri maissa huomattavastikin toisistaan yhteiskunnallisen asemansa, asettamistapansa, toimivaltansa jne. osalta. Vaikka rinnastusten tekeminen eri maiden valvontajärjestelmien kesken onkin tämän vuoksi vaikeaa, voidaan tässä kuitenkin pyrkiä jonkinlaiseen tyypittelyyn.

Historiallisesti varhaisimpana perustuslakikontrollin muotona on ollut parlamentin suorittama ennakkovalvonta.[1] Tätä *parlamentaarista* valvontajärjestelmää on perinteisesti sovellettu Ranskassa ja läheisesti sen oikeusperinteen vaikutuksen alaisissa maissa.[2] Mutta jo varhain (Yhdysvalloissa v. 1803) kehittyi myös *ei-parlamentaarinen (juridinen)* valvonta eräiden maiden keskeisimmäksi perustuslakikontrollin muodoksi. Ja aivan erityistä huomiota kontrollielimiin on kiinnitetty eri maissa toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Niinpä erilaiset ei-parlamentaariset valvontaelimet ovatkin kokeneet suoranaisen expansion tänä aikana.[3] Erityisesti näin on tapahtunut niissä maissa, joissa sotaa edeltäneenä tai sodan aikana jouduttiin kokemaan totalitaarista julkisen vallan (väärin)käyttöä.[4] Selvinä osoituksina tästä ovat mm. Saksan Liittotasavallan ja Italian nykyiset valvontajärjestelmät.

Perustuslakikontrollia suorittavien toimielinten lukumäärän perusteella voitaisiin puhua *hajautetuista* ja *keskitetyistä* valvontajärjestel-

---

1 Ks. mm. *Kovács* 1968, 440.

2 *Kovács* 1968, ib ja *Kastari* 1969, 75—76 sekä *sama* 1972, 6 ja 292.

3 *Cappeletti/Ritterspach* 1971, 82 ja *Kommers* 1971, 112.

4 *Mosler* 1962, IX.

mistä.[5] Hajautetuissa järjestelmissä kontrollia suorittavat useat toimielimet; keskitetyissä järjestelmissä se on uskottu yhden toimielimen asiaksi. Esimerkkinä edellisen kaltaisen järjestelmän omaksuneista ovat maat, joissa valvonta on ulotettu kaikkien tuomioistuinten tehtäväksi (useimmat latinalaisen Amerikan maat). Esimerkkinä keskitetystä valvontajärjestelmästä on taas itävaltalaistyyppinen valtiosääntötuomioistuinjärjestelmä, jossa perustuslakikontrolli on annettu yhden erikoistuomioistuimen tehtäväksi.

Tämän tyypittelyn raja-alueille jää kuitenkin useita järjestelyjä, jotka eivät kiistatta kuulu kummankaan em. ryhmän piiriin. Tällaisia ovat mm. merkitykseltään keskeiset Yhdysvaltain ja Saksan Liittotasavallan valvontajärjestelmät. Tämän vuoksi pidän edellistä onnistuneempana tyypittelynä jakoa, jossa eri maat on ryhmitelty omaksumansa valvontajärjestelmän perusteella eritellymmin: (1) *tuomioistuinjärjestelmän* maihin, (2) *valtiosääntötuomioistuinjärjestelmän* maihin, (3) *muun erityiselimen* omaksuneisiin maihin ja (4) näihin ryhmiin kuulumattomiin — l. *pelkän parlamentaarisen järjestelmän* omaksuneisiin — maihin.

3.1. TUOMIOISTUINJÄRJESTELMÄT

Niissäkään maissa, joissa perustuslakikontrolli on pääasiallisesti uskottu tuomioistuinlaitoksen tehtäväksi, ei ole kehittynyt mitään yhtenäisen mallin mukaista valvontajärjestelmää. Siten on paikallaan puhua tämänkin valvontamuodon kohdalla sitä soveltavista järjestelmistä monikossa.

Eroja tuomioistuinjärjestelmän omaksuneiden maiden kesken on ensiksikin siinä, kuuluuko valvontatehtävä tuomioistuinlaitokselle kokonaisuudessaan vai onko se pidätetty yksin maan korkeimmalle oikeudelle; ts. onko kysymyksessä *hajautettu* vaiko *keskitetty* valvontajärjestelmä. Esimerkkeinä edellisestä ovat useat Kansainyhteisön ja latinalaisen Amerikan maat, esimerkkinä jälkimmäisestä taas — ainakin käytännössä — on Amerikan Yhdysvallat. Hajautetun järjestelmän maissa mikä tahansa tuomioistuin voi suorittaa jälkikäteistä perustuslakikontrollia sen käsiteltävänä olevan oikeusjutun yhteydessä; keskitetyn järjestelmän maissa ainoastaan maan korkeimmalla oikeudella on tämä mahdollisuus.

---

5 *Cappeletti/Ritterspach* 1971, 82. Vrt. myös *Huh* 1971, 19.

Tämän peruseroavuuden lisäksi tuomioistuinjärjestelmän maiden kesken vallitsee muitakin eroja perustuslakikontrollia harjoittavien elinten toimivallassa. Pääsääntönä voidaan kuitenkin pitää, että valvontaelinten toiminta on luonteeltaan *konkreettista* (siis aina johonkin oikeustapaukseen liittyvää) ja *repressiivistä*. Tuomioistuinjärjestelmän maissa valvontaelimillä ei ole siten juuri mahdollisuutta ennakolta estää perustuslain vastaisen oikeustilan syntymistä.

Tyypillisimpiä tuomioistuinjärjestelmän maita ovat anglosaksisen *common law* -oikeusryhmän sekä näiden kanssa läheisessä kulttuurivuorovaikutuksessa olleet maat. Tässä alunperin Englannista lähtöisin olevassa oikeusjärjestelmässä tuomioistuinten asema on aina ollut keskeinen. Sitähän todistaa jo lähes truismiksi kulunut sanontakin, jonka mukaan näiden maiden oikeus on ennen muuta *tuomarinoikeutta (judge-make-law)*. Tunnusomaista näille maille on, että kaikki oikeusvalvonta (myös perustuslakikontrolli) tapahtuu yleisissä tuomioistuimissa konkreettisten oikeustapausten käsittelyyn liittyvänä. Tämä konkreettisuuden vaatimus rajoittaa puolestaan valvontaelinten mahdollisuuksia niin preventiivisen kuin abstraktin repressiivisenkin perustuslakikontrollin harjoittamiseen.[6] Rajoituksia ja eroja tässä suhteessa aiheutuu myös parlamentin erilaisesta asemasta common law -järjestelmän eri maissa (vrt. esim. Englanti ja Yhdysvallat).

Alun perin *Kansainyhteisömaiden* perustuslakikontrollista[7] huolehti yhteisön korkeimpana valitustuomioistuimena toiminut valtakunnan neuvosto (*Privy Council*). *McWhinneyn* mukaan[8] neuvosto suoritti tätä tehtäväänsä kuitenkin enemmän imperiumin laajennus- ja lujuusnäkökohtia silmällä pitäen kuin valtiosääntöjen keskeisiä periaatteita suojellakseen. Kansainyhteisömaiden vähitellen irtaannuttua emämaastaan ja itsenäistyttyä niiden perustuslakikontrollikin siirtyi valtakunnan neuvostolta niiden omien tuomioistuinlaitosten (useimmiten korkeimpien oikeuksien)

---

6 Ainoan poikkeuksen common law -maista preventiivisen valvonnan osalta muodostaa Kanada. Maan korkein oikeus voi näet antaa liittohallitukselle eräänlaisen neuvoa antavan valtiosääntöpäätöksen (ns. *Advisory Opinion*). Ks. *McWhinney* 1962, 83.

7 Perustuslakikontrolli on tässä yhteydessä syytä käsittää edellä esitettyä laajemmin yleensä *valtiosäännön* noudattamisen valvontana, sillä — kuten tunnettua — Kansainyhteisön emämaalta Englanniltahan puuttuvat kokonaan kirjoitetut sivulla 1 esitetyn kaltaiset perustuslait.

8 Ks. *McWhinney* 1962, 77—79.

tehtäväksi.[8a] Nimenomaan toisen maailmansodan jälkeen itsenäistyneissä maissa valvontajärjestelmän valintaan on vaikuttanut varsin voimakkaasti myös Yhdysvaltain esimerkki.[9] Siten näiden maiden valvontajärjestelmissä on vaikutteita molemmista common law -oikeusryhmän pääsuuntauksista.

Englantilaistyyppisen valtiosääntö-/perustuslakikontrollin omaksuneissa maissa valvontaelimenä toimivien tuomioistuinten toimivaltaa rajoittavat ainoastaan parlamentin suvereniteetista ja hallitsijan loukkaamattomuudesta johtuvat periaatteet. Tämän vuoksi valtiosääntö-/perustuslakikontrollia ei näissä maissa voidakaan kohdistaa enempää parlamentin kuin hallitsijankaan toimiin. Perinteisen englantilaisen näkemyksen mukaan parlamentin suvereniteetista johtuu näet maksiimi, ettei yhteiskunnassa voi olla asiaa, josta parlamentti ei voisi enemmistöpäätöksin päättää[10] ja ettei siinä myöskään voi olla henkilöä tai viranomaista, joka voisi kieltäytyä noudattamasta näin tehtyä parlamentin päätöstä esim. juuri sen valtiosäännön/perustuslain vastaisuuteen vedoten.[11] Yhtä perinteisen käsityksen mukaan myöskään hallitsijan toimiin ei voida kohdistaa tämän tapaista kontrollia, koskapa »the King can do no wrong».[12] Sen sijaan hallitsijan neuvonantajakuntaan, hallitukseen, oikeudellinen valvonta on kyllä kohdistettavissa sen toimenpiteiden niin lain kuin valtiosäännönkin vastaisuuksista.[12a]

Missään romaanis-germaanisen oikeusryhmän maassa ei perustuslakikontrolli ole saanut sellaista yhteiskunnallista merkitystä kuin juuri eräässä common law -järjestelmän maassa, nimittäin *Yhdysvalloissa*.[13] Syynä tähän lienee maan valtiosäännön vanhuuden ohella koko Yhdysvaltain valtiosääntöinen järjestelmä tiukasti toteutettuine vallanjaon muotoineen ja liittovaltiorakenteineen. Maassahan on maailman vanhin yhä voimassa oleva valtiosääntö — v:lta 1787, johon säätämisensä jälkeen on tehty vain vähäisiä lisäyksiä. Tämä aikoinaan agraarisen yhteis-

---

8a Ks. esim. *Boldt* 1970, 244.

9 *McWhinney* 1962, 79.

10 Vrt. kuitenkin niitä Kansainyhteisön maita, joissa on kirjoitetut perustuslait. Niissä on voitu asettaa rajoituksia myös parlamentissa tapahtuvalle enemmistöpäätöksen teolle.

11 Ks. esim. *McWhinney* 1956, 32—33.

12 *McWhinney* 1962, 85—86.

12a Ks. esim. *Marshall & Moodie* 1968, 81—89.

13 *David* 1970, 96. Ks. myös *Ferguson/McHenry* 1970, 276.

kunnan tarpeisiin tehty perustuslaki on tärkeimmän kontrollielimen (korkeimman oikeuden) toimenpitein täytynyt mukauttaa nykyaikaisen teollisuusyhteiskunnan vaatimuksiin.[14] Tämä puolestaan ei ole voinut olla vaikuttamatta kontrollielimenkään asemaan ja toimintaan: Yhdysvalloissa se on kohotettu jalustalle, josta se näkyy kaikkialle yhteiskunnassa. Perustuslakikontrollia suorittaessaan maan korkein oikeus toimii näet samalla yleisimminkin amerikkalaisen yhteiskunnan oikeus- ja yhteiskuntaideologian suunnan ja sisällön määrääjänä.

Yhdysvalloissa tuomioistuinten asema perustuslakikontrollissa nojautuu lähinnä kahteen seikkaan: (1) valtiosäännössä jyrkästi toteutettuun vallanjakoon ja (2) perustuslakien hierarkisen ylemmän asteisuuden tunnustamiseen.[15] Maan valtiosäännössä selväpiirteisesti toteutetusta vallanjaosta johtuu, että eri viranomaisten — siis myös hallituksen ja parlamentin — toimivalta on tarkkaan rajattu.[16] Perustuslakien tunnustetusta ylemmän asteisuudesta taas johtuu, etteivät niiden kanssa ristiriidassa olevat alemman asteiset oikeussäännöt voi tulla ketään velvoittaviksi (ns. *lex superior* -ajattelu). Kun tuomioistuinten perustuslaillisena tehtävänä on niin perustuslakien kuin muidenkin oikeussääntöjen voimassa pitäminen, katsotaan niiden tehtäväpiiriin siten kuin luonnostaan kuuluvan myös normivalvonnan harjoittamisen perustuslakeja alemman asteisiin oikeussääntöihin.

Pääpiirteittäin edellä esitetyn kaltainen on se ajattelutapa, johon Yhdysvaltain valvontajärjestelmä perustuu.[17] Jo mainittujen näkökohtien lisäksi huomion arvoisena lisäpiirteenä on vielä mainittava maan liittovaltiorakenne. Myös se korostaa formaalisten kontrollielinten tarpeellisuutta nimenomaan liittovaltion ja osavaltioiden välisten oikeuskiistojen ratkaisemiseksi.

Käytännössä keskeisin asema ja merkitys Yhdysvaltain valvontajärjestelmässä on maan korkeimmalla oikeudella — *Supreme Court*'illa.[18] Sen asemaa maan koko valtiosääntöisessä järjestelmässä kuvaa hyvin amerikkalaisten sanonta: »Supreme Court *is* the Constitution». Juuri se onkin joutunut huolehtimaan tulkinnoillaan ja alempia tuomio-

14 Ks. mm. *Miller* 1968, 23—24 ja *Wheare* 1967, 109.

15 Ks. mm. *Ferguson/McHenry* 1970, 277—278, *Kauper* 1962, 571 ja *Schubert* 1965 (b), 133—135.

16 Vrt. parlamentin asemaa Englannissa.

17 Ks. mm. viitteessä 15 mainittu kirjallisuus.

18 Sen organisaatiosta ks. esim. *Schubert* 1965 (b), 40—41.

istuimia sitovilla ennakkoratkaisuillaan vanhan perustuslain ajan tasalla pysyttämisestä. Ensimmäisen kerran korkein oikeus katsoi asiakseen [18a] suorittaa konkreettista normivalvontaa ylituomari *Marshall*in aloitteesta v. 1803 sen ratkaistavana olleen ja sittemmin kuuluisaksi tulleen *Marbury v. Madison* -jutun yhteydessä. Tämän jälkeen korkeimman oikeuden asemaa normikontrollia suorittavana toimielimenä ei ole enää edes haluttu asettaa kiistanalaiseksi, vaan se on tunnustettu — jopa niin, että useissa yhteyksissä tuomioistuin on leimattu super-lainsäätäjäksi.[19] Kaiken kaikkiaan se oli v:n 1969 loppuun mennessä 98 tapauksessa kieltäytynyt soveltamasta lakia tai muuta oikeussäännöstä perustuslain vastaisena tahi julistanut tapauksen muutoin valtiosäännön vastaiseksi.[20] Kansalaisten (ja maailman) tietoisuuteen se on viime aikoina tullut ennen kaikkea perustuslain kansalaisoikeusartikloiden tulkitsijana ja soveltajana.[21]

Korkeimman oikeuden suorittamasta perustuslakikontrollista ja siihen vaikuttaneista tekijöistä on olemassa legio tutkimuksia.[22] C. Herman *Pritchett*in julkaistua v. 1948 teoksensa »The Roosevelt Court — A Study in Judicial Politics and Values 1937—1947» syntyi Yhdysvalloissa suorastaan oma politiikan ja julkisen oikeuden tutkimuksen haara korkeimman oikeuden yhteiskunnallisen roolin ja jäsenistön käyttäytymisen selittämiseen.

18a Vrt. *Beard* 1954, 162—163, jossa tekijä tuo esille Yhdysvaltain perustuslain säätäjien tarkoituksena jo olleen juridisen kontrollin ulottaminen perustuslakeja alemman asteisiin oikeussääntöihinkin nähden.

19 Niinpä *Schubert* (1960, 177) kertoo erään liberaalin senaattorin todenneen: »We have a legislative body, called the House of Representatives, of over 400 men. We have another legislative body, called the Senate, of less than a hundred men. We have, in reality, another legislative body, called the Supreme Court, of 9 men; and they are more powerful than all the others put together.» Ks. myös *Ferguson/McHenry* 1970, 278.

20 Ks. *Ferguson/McHenry* 1970, 277 olevaa taulukkoa. Siitä ilmenee kymmenvuotisperiodeittain tällaisia tapauksia olleen eniten vv. 1920—1930 (19) ja 1930—1940 (16) sekä 1960—1969 (15). Muina vuosikymmeninä tapausten lukumäärä on jäänyt kymmentä pienemmäksi.

21 Maailmanlaajuista huomiota Supreme Court on kiinnittänyt viimeksi ns. Pentagonin papereiden käsittelyn yhteydessä kesällä 1971 sekä julistaessaan kuolemanrangaistuksen perustuslain vastaiseksi kesällä 1972.

22 Ks. esim. *Becker* (ed.) 1969, *Berger* 1969, *Claude* 1970, *Frank* 1961, *Haller* 1972, *Krislov* 1965, *Kurland* (ed.) 1965, *Mason & Beeney* 1959, *McClosky* 1960 sekä *Pritchett*in (1948 ja 1961) ja *Schubert*in lukuisia (ks. viite 23) tutkimuksia.

Kuuluisin näistä Supreme Court -tutkijoista lienee Glendon *Schubert*, joka useissa teoksissaan [23] on pyrkinyt selittämään tuomioistuimen (jäsenten) käyttäytymistä perustuslakikontrollin yhteydessä kvantitatiivisten tutkimusmenetelmien avulla. Tutkimuksiensa perusteella Schubert on erottanut korkeimman oikeuden toiminnassa neljä aikakautta sen mukaan, mitä perustuslain säännöksiä se on ensisijaisesti suojannut ja minkä sisältöistä sen tulkintatoiminta on ollut.[24] Tällaisiksi omaleimaisiksi kausiksi hän ilmoittaa (1) federalismin/Marshallin [25] kauden (1790—1835), (2) Taneyn/Millerin kauden (1836—1890), (3) modernin konservatismin kauden (1890—1937) ja (4) modernin liberalismin kauden (1937—). Kaikkia kolmea ensimmäistä aikakautta Schubert luonnehtii tuomioistuimen toiminnassa konservatiivisiksi. Päähuomionsa se tuolloin kiinnitti — joskin eri painotuksin — perustuslain kauppa- ja sopimuslausekkeiden ym. taloudellisten oikeuksien suojaamiseen ja laajentamiseen. Sen sijaan se ei näillä kausilla kiinnittänyt sanottavastikaan huomiota perustuslain kansalaisoikeusartiklojen suojaamiseen. Vasta viimeisellä eli modernin liberalismin kaudella korkeimman oikeuden toiminnassa kansalaisoikeusartiklat ovat tulleet etualalle, ja juuri niiden liberaalilla tulkinnalla tuomioistuin onkin saavuttanut sen myönteiden imagon, mikä sillä maailmalla tällä hetkellä varsin yleisesti on.

Perustuslakikontrollivaltansa nojalla korkeimmalla oikeudella on keskeinen asema paitsi Yhdysvaltain oikeuselämässä myös maan *poliittisessa* järjestelmässä.[26] Poliittisesti ei ole näet suinkaan merkityksetöntä, minkälaista tulkintalinjaa tämä tuomioistuin ratkaisutoiminnassaan noudattaa. Keskeiseksi tältä osin tulee, *kuka nimittää* sen *jäsenistön* ja vaikuttaa siten — ainakin hiljaisesti — niihin puitteisiin, joiden mukaan tuomioistuimen tulee toimia. Perustuslain mukaan [27] tämä oikeus on myönnetty presidentille, joka kuitenkin päätöksenteossaan on sidottu senaatin myötä-

---

[23] Ks. mm. *Schubert* 1959, 1960, 1965 (a) ja 1965 (b) sekä hänen lukuisia artikkeleitaan eri aikakauslehdissä ja kokoomateoksissa.

[24] Ks. *Schubert* 1965 (b), 134—144.

[25] Nimet viittaavat ylituomareiden *(Chief Justices)* nimiin.

[26] Supreme Court'in roolista tässä suhteessa ks. esim. *Dahl* 1966 ja *Haller* 1972 sekä *Torgersen* 1963, 221. Artikkelinsa alussa *Atkinson* ja *Neuman* toteavat: »THE UNITED STATES SUPREME COURT is fundamentally unlike any other law court in the United States; it is primarily, even if not exclusively, a political institution.»

[27] Ks. USA:n perustuslain art. II section 2 (2).

vaikutukseen. Ellei senaatti hyväksy presidentin esittämää ehdokasta, on presidentin etsittävä uusi, senaattia paremmin miellyttävä kandidaatti.

On tunnettua, että Yhdysvaltain presidentit ovat aina pyrkineet vaikuttamaan nimitysvaltansa turvin korkeimman oikeuden kokoonpanoon täyttämällä avoimeksi tulleita paikkoja ensisijaisesti oman politiikkansa kannattajilla.[28] Nimityksistä on lähes 90 % noudattanut jopa presidentin puoluelinjaa.[29] Kuuluisimmaksi tässä suhteessa on tullut Franklin D. *Roosevelt*in toiminta. Presidentiksi tulonsa jälkeen hän pyrki aktiivisesti muuttamaan tuomioistuimen kokoonpanoa New Deal -lainsäädännön toteuttamiseksi. Kun hänen yrityksensä korkeimman oikeuden tuomarien jäsenluvun lisäämiseksi eivät johtaneet tulokseen, hän joutui valitsemaan »pitkän tien» eli täyttämään vapautuvat paikat politiikkansa kannattajilla. Tällä tiellä hänellä olikin hyvä menestys: viidessä vuodessa (1937—1943) korkein oikeus muuttui — Pritchettin esitystä[30] lainatakseni — yhdeksän vanhan miehen tuomioistuimesta yhdeksän keski-ikäisen miehen tuomioistuimeksi. Tuona aikana presidentti Roosevelt nimitti näet virkaansa ylituomarin lisäksi peräti kahdeksan muuta tuomaria niin, että ajanjakson päättyessä vain yksi sen jäsenistä ei ollut saanut valtakirjaansa Rooseveltin kädestä.[31] Suotta ei siis tuon aikainen korkein oikeus ole saanut nimitystä »the Roosevelt Court».[32]

Tuomioistuinjärjestelmän perustuslakiensa kontrollijärjestelmäksi ovat common law -maiden lisäksi valinneet myös *Japani* ja useat *latinalaisen Amerikan maat*. Järjestelmän omaksuminen näihin maihin on tapahtunut selvästi Yhdysvaltain vaikutuksesta. Niinpä kun *Japanissa*[33] suoritettiin valtiosääntöuudistus välittömästi toisen maailmansodan jälkeen (v. 1947), siinä toteutettiin monia muitakin amerikkalaisen esikuvan mukaisia järjestelyjä. Tämä oli luonnollistakin, koska uusi valtiosääntö kirjoitettiin sodan voittajien — käytännössä amerikkalaisten — tarkan valvonnan alaisuudessa, osittain jopa heidän toimestaan.

---

28 Ks. esim. *Scigliano* 1971.

29 *Schubert* 1960, 37—44.

30 *Pritchett* 1948, 2—14.

31 *Pritchett* 1948, 6. Vrt. myös *Ferguson/McHenry* 1970, 280.

32 Viime aikoina on ryhdytty puhumaan myös nykyisestä USA:n korkeimmasta oikeudesta presidentin *(Nixonin)* oikeutena sen vuoksi, että oikeudessa on vapautunut useita tuomarin virkoja presidentin täytettäväksi ja Nixon on osoittanut suurta halukkuutta täyttää nämä virat oman politiikkansa kannattajilla. Ks. mm. HS 19. 9. 1971 »USA:n korkein oikeus kohta Nixonin oikeus».

33 Ks. tarkemmin *Kiyomiya* 1962.

Tehokkaalle perustuslakikontrollille asetetut vaatimukset preventiivisen ja repressiivisen valvonnan muodoista ja mahdollisuuksista näyttävät ainakin teoriassa parhaiten turvatuilta eräissä tuomioistuinjärjestelmän kontrollimuodokseen omaksuneissa latinalaisen Amerikan maissa. Niinpä mm. *Kolumbiassa*[34] korkeimman oikeuden normivalvontavalta ulottuu — useimmista muista tuomioistuinjärjestelmän maista poiketen — myös preventiivisen ja abstraktin repressiivisen normivalvonnan suorittamiseen. Näiden maiden sinänsä täydellisiltä vaikuttaviin kontrollijärjestelmiin lienee kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti, sillä kokemus on osoittanut niiden käytännössä saattavan toimia pikemminkin oikeusvalvonnan fasadeina kuin yhteiskunnallisen vallankäytön todellisina vastuullistuttajina.

Tuomioistuinlinjan omaksuneiden maiden perustuslakien valvontajärjestelmille voidaan *yleistäen* sanoa olevan tyypillistä *järjestelmän legitimoiminen vallanjako-opilla.* Poikkeuksen tästä muodostavat vain englantilaista traditiota seuranneet common law -maat, joissa valtiosääntö-/perustuslakikontrollia ei nähdä niinkään vallanjaon kuin yleensä oikeusvalvonnan eräänä muotona. Molemmat perusteet näyttävät olevan jo sinällään riittävän painavia legitimoimaan tuomioistuinten aseman perustuslakikontrollissa, koskapa vain harvoihin valtiosääntöihin asiasta sisältyy nimenomaisia säännöksiä.[35] Vallanjakoajatukselle rakentuvassa perustuslakikontrollissa opin suoraviivaisesta soveltamisesta aiheutuu tuomioistuimille kuitenkin selviä orientoitumisvaikeuksia. Näitä on pyritty vähentämään mm. rajoittamalla tuomioistuinten kontrollivalta normivalvonnan osalta konkreettisten oikeustapausten yhteyteen. Jo vallanjakoperiaatteen kanssa ristiriidassa olisikin, jos tuomioistuimet voisivat estottomasti puuttua lainsäädäntöelimen toimivaltaan preventiivisen ja/tai abstraktin repressiivisen normivalvonnan muodossa. Rajoittamalla kontrolli pelkästään konkreettisten oikeustapausten yhteyteen asia näyttäisi siis teoreettisesti olevan vallanjakoperiaatteen kannalta järjestyksessä. Teoriaa olennaisempaa on kuitenkin asian tarkastelu käytännön kannalta. Ja tältä kannalta katsottuna mainituilla rajoituksilla on tus-

34 Ks. tarkemmin *Uprimny* 1962.

35 Tällaisesta esimerkkinä on Japanin valtiosäännön 81. artikla, joka kuuluu englanniksi: »The Supreme Court is the court of last resort with power to determine the constitutionality of any law, order, regulation or official act.» Ks. *Peaslee,* II 1966.

kin suurtakaan merkitystä. Juuri konkreettisten tapausten yhteydessä suoritettavalla kontrollillahan voidaan lainsäätäjän aikeet tehdä tyhjiksi lähes yhtä tehokkaasti kuin preventiiviseen ja/tai abstraktiin repressiiviseen valvontaankin osallistumalla. *Vallanjako-opin muodollinen toteuttaminen ei siis estä sen tosiasiallista vesittämistä; ts. kontrollielimen muodostumista faktiseksi superlainsäätäjäksi Yhdysvaltain esimerkin mukaisesti.*[36]

3.2. VALTIOSÄÄNTÖTUOMIOISTUINJÄRJESTELMÄT

Toisin kuin tuomioistuinjärjestelmän maissa perustuslakikontrolli on eräissä tapauksissa keskitetty yleisistä tuomioistuimista erillisen toimielimen, valtiosääntötuomioistuimen (-tuomioistuinten), tehtäväksi. Tällaisen järjestelmän omaksuneissa maissa yleiset tuomioistuimet harjoittavat siis lakien ja sitä alemman asteisten säädösten noudattamisen valvontaa, valtiosääntötuomioistuin (-tuomioistuimet) taas perustuslakien ja muiden valtiosääntöön kuuluvien säädösten noudattamisen valvontaa. Yhteiskunnassa suoritettava oikeusvalvonta jakaantuu näissä maissa siten jo rakenteellisesti kaksihaaraisesti valtiosääntövalvontaan ja muuhun oikeusvalvontaan.

Yleiseksi valtiosääntövalvonnan muodoksi valtiosääntötuomioistuimet ovat vakiintuneet vasta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Tätä ennen järjestelmä tunnettiin ainoastaan *Itävallassa,* jossa se oli ollut käytössä v:sta 1920 lähtien. Sodan jälkeisenä aikana järjestelmä on kokenut voimakkaan laajentumisen Saksan Liittotasavallan omaksuttua sen v. 1949, Italian 1950-luvun puolivälissä, Turkin, Kyproksen ja Jugoslavian taas 1960-luvun alkupuolella. Toistaiseksi viimeisimpänä järjestelmään on siirtynyt Tsekkoslovakia 1. 1. 1969 toteutetun valtiosääntöuudistuksen yhteydessä. Alueellisesti tämän valvontamuodon soveltaminen on siten keskittynyt Keski- ja Etelä-Euroopan maihin. Alueellista tekijää tärkeämpänä syynä järjestelmän omaksumiseen useissa em. maissa olivat kuitenkin niiden toista maailmansotaa edeltäneet ja sodan aikaiset kokemukset. Voimakkaasti normikontrolliin painottuvina järjestelmät on nähtävä ennen kaikkea reaktiona tuon ajan natsi- ja fascistihallitusten

---

[36] Vrt. s. 14.

ihmisoikeuksia loukanneelle politiikalle. On haluttu rakenteellisia takeita siitä, etteivät tämän kaltaiset aikaisemmat tilanteet toistuisi.

Täydellisimmässä ja puhtaimmassa muodossaan valtiosääntötuomioistuinjärjestelmä — kuten yleensäkin formaalinen perustuslakikontrolli — on toteutettu *Saksan Liittotasavallassa.* Maan liittovaltioluonteen mukaisesti valvonta on järjestetty kaksitasoiseksi: sekä osa- että liittovaltiokohtaiseksi. Keskeisin asema ja merkitys on liittovaltiokohtaisella valvonnalla, jota harjoittaa *liittovaltiosääntötuomioistuin (Bundsverfassungsgericht).* Hierarkiselta asemaltaan tämä tuomioistuin voidaan asettaa maan poliittisessa järjestelmässä ylimpien valtio-orgaanien (kuten liittopäivien, liittoneuvoston ja liittohallituksen) rinnalle.[37] Tämän liittovaltiokohtaisen valtiosääntövalvonnan ohella Saksassa on järjestetty myös osavaltiokohtainen valtiosääntövalvonta, josta huolehtivat osavaltioiden valtiosääntötuomioistuimet. Schleswig-Holsteinia lukuunottamatta tällaisen valvontaelimen ovat perustaneet liittotasavallan kaikki osavaltiot.[37a]

Liittovaltiosääntötuomioistuimen suorittama valtiosääntövalvonta on pääasiallisesti perustuslakivalvontaa. Valtaosa sen toiminnasta keskittyy kolmen asiaryhmän puitteisiin[38] eli (1) liittovaltion ja osavaltioiden välisten riitaisuuksien *(Verfassungsstreitigkeiten)* selvittämiseen, (2) liittovaltion ja osavaltioiden lainsäädännön perustuslainmukaisuuden tutkimiseen *(Normenkontroll-Verfahren)* ja (3) valtiosääntövalitusten *(Verfassungsbeschwerden)* tutkimiseen. Etupäässä näissä yhteyksissä Saksan liittovaltiosääntötuomioistuin joutuu antamaan sisältöä perustuslain säännöksille tulkintatoiminnallaan.

Valtiosääntö- ja yhteiskuntapoliittisesti on tietenkin tärkeää, *ketkä* tätä tulkintatoimintaa tuomioistuimessa kulloinkin harjoittavat; ketkä määräävät viime kädessä perustuslain sisällön Saksan Liittotasavallassa. Toisin kuin Yhdysvalloissa, jossa Supreme Court'in ratkaisutoiminnan

---

37 Vrt. esim. *Billing* 1969, 15 ja 73—74 ja *Kommers* 1969. Ks. myös *Kastari* 1972, 9 ja 291. Liittovaltiosääntötuomioistuimen asema perustuu paitsi suoraan perustuslain (92—94) artikloihin myös siitä annettuun erityislakiin (v:lta 1951), jonka 1 §:n mukaan: »Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unbhängiger Gerichtshof des Bundes.» — Tuomioistuimen lainsäädännöllisestä pohjasta ks. tarkemmin *Friesenhahn* 1962, 99—100.

37a *Friesenhahn* 1962, 104.

38 Vrt. *Kommers* 1969, 76.

behavioristinen tutkimus on jo runsaat kaksi vuosikymmentä vanhaa, liittovaltiosääntötuomioistuimeen kohdistuva samantapainen tutkimustoiminta on Saksassa vasta alullaan.[39] Tuomioistuimen henkilörakenteesta ja valikoitumisperusteista on sen sijaan jo varsin seikkaperäisiä tutkimuksia käytettävissä.[40] Tehtyjen selvitysten mukaan poliittiset tekijät ovat olleet täälläkin määräävinä jäsenten nimittämismenettelyssä. Paikat on näet lähes poikkeuksetta jaettu kahden valtapuolueen (CDU/CSU ja SPD) kesken pariteettiperiaatetta noudattaen.[41]

Liittovaltiosääntötuomioistuimen lisäksi valtiosääntövalvonnan *aloittajina* Saksassa voivat toimia useimmat liittovaltion ja osavaltioiden valtio-orgaanit. Yksityisen kansalaisen mahdollisuudet valtiosääntövalvonnan vireille saamiseksi rajoittuvat valtiosääntövalituksen tekemiseen. Liittovaltiosääntötuomioistuimen oma-aloitteinen kontrollivalta ulottuu puolestaan liittovaltion ja osavaltioiden viranomaisten lisäksi myös poliittisiin puolueisiin. Yksityisten kansalaisten toimiin tuomioistuin sen sijaan ei voi kohdistaa oma-aloitteisesti valvontaansa.[42]

Tärkeintä osaa liittovaltiosääntötuomioistuimen toiminnassa käytännössä näyttelee kansalaisten oikeusasemansa suojaamiseksi tekemien valtiosääntövalitusten tutkiminen (n. 80 %) ja normivalvonnan suorittaminen (n. 15 %).[43] Useimmista tuomioistuinjärjestelmän maista poiketen Saksan liittovaltiosääntötuomioistuimella on mahdollisuus harjoittaa normivalvontaa myös konkreettisista oikeustapauksista irrallisena, abstraktin normivalvonnan muodossa. Anomuksen tällaiseen valvontaan ryhtymisestä voivat tehdä ylimmät valtio-orgaanit: liittohallitus, osavaltioiden hallitukset tai vähintään kolmannes liittopäivien jäsenistöstä. Muilla viranomaisilla tai yksityisillä kansalaisilla ei sen sijaan ole mahdollisuutta tällaisen aloitteen tekemiseen. Valvonnan kohteena näissä tapauksissa voivat olla kaikki oikeussäännökset perustuslakeja lukuunottamatta hierarkisesta asemastaan ja antamisajankohdastaan riippumatta. Liittovaltiosääntötuomioistuimen asiana on tutkia sekä säädöksen sisällön että sen antamisjärjestyksen valtiosäännönmukaisuus.[44]

---

39 *Laufer* 1970, 229. Ks. tällaisista esim. *Kommers* 1969 ja 1971.

40 Ks. mm. *Billing* 1969 ja *Kommers* 1969.

41 *Billing* 1969, 220.

42 Ks. esim. *Friesenhahn* 1962, passim.

43 *Kommers* 1971, 115 (taulukko I).

44 Liittovaltiosääntötuomioistuimen abstraktisesta normivalvontavallasta ks. tarkemmin *Friesenhahn* 1962, 113—136.

Abstraktin repressiivisen normivalvonnan harjoittaminen on jäänyt kuitenkin varsin vähäiseksi liittovaltiosääntötuomioistuimen käytännön toiminnassa.[45] Normivalvonnan osalta pääpaino on siten ollut selvästi konkreettisen jälkikäteisvalvonnan puolella.[46] Yleiset tuomioistuimet eivät toki ole Saksassakaan täysin tämän toiminnan ulkopuolella. Päinvastoin: perustuslain (100. artikla) mukaisena velvollisuutena niille kuuluu soveltamiensa oikeussäännösten valtiosäännönmukaisuuden tutkiminen. Niillä ei ole kuitenkaan itsenäistä ratkaisuvaltaa asiassa, vaan epäselvissä tapauksissa (siis pitäessään säännöstä valtiosäännön vastaisena) niiden on lykättävä ratkaisun tekeminen asiassa liittovaltiosääntötuomioistuimelle. Siten myös konkreettinen normivalvontavalta kuuluu viime kädessä liittovaltiosääntötuomioistuimelle.[47]

Repressiivisen normivalvontavallan ohella ei Saksan liittovaltiosääntötuomioistuimelle ole annettu minkäänlaista preventiivistä normivalvontavaltaa. Preventiivisen (normi)valvonnan katsotaankin Saksassa yleisesti tulevan tyydytetyksi lainsäädäntömenettelyn yhteyteen liitetyillä erilaisilla muotomääräyksillä.[48]

Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmien kotimaa on siis *Itävalta,* jossa ensimmäiset instituutiota koskevat säännökset annettiin jo viisi vuosikymmentä sitten.[49] Formaalinen perustuslakikontrolli on tässä maassa vieläkin vanhempaa ulottuen runsaan sadan vuoden taakse eli v. 1876 annettuihin säädöksiin.[50] Voimassa olevat perustuslakikontrollia ja valtiosääntötuomioistuinta koskevat säännökset sisältyvät Itävallan valtiosääntöön v:lta 1946.

Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmän soveltaminen Itävallassa poikkeaa monessakin suhteessa Saksan Liittotasavallan vastaavasta järjestelmästä. Niinpä perustuslakikontrolli on Itävallassa täysin *keskitettyä.* Tehtävästä huolehtii yksi valtakunnallinen valtiosääntötuomioistuin *(Verfassungsgerichtshof).* Tämän tuomioistuimen toimivalta, jäsenistön

---

45 Vv. 1951—1967 liittovaltiosääntötuomioistuin oli suorittanut abstraktista normivalvontaa vain 32 tapauksessa, *Kommers* 1971, 115 (taulukko I).

46 Vv. 1951—1967 tällaisia tapauksia oli ollut kaikkiaan 454, *Kommers,* ib.

47 Konkreettisesta normivalvonnasta ks. tarkemmin *Friesenhahn* 1962, 136—144.

48 Ks. näistä mm. *Friesenhahn* 1962, 128—133.

49 Ne sisältyivät 1. 10. 1920 annettuun valtiosääntöön. Ks. *Melichar* 1962, 442 ja *Cappeletti/Ritterspach* 1971, 97.

50 Ks. tarkemmin *Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit* (1968) ja *Melichar* 1962, 440.

asema ja nimittämismenettely, toimintamuodot jne. poikkeavat huomattavasti Saksan liittovaltiosääntötuomioistuimen vastaavista järjestelyistä.[51] Yleisesti voidaan Itävallan järjestelmän sanoa jäävän jälkeen Saksan järjestelmästä niin valtiosääntö- kuin yhteiskuntapoliittiseltakin merkitykseltään.

Toimivalta perustuslakikontrollissa on Itävallassa pidätetty yksin valtiosääntötuomioistuimelle. Siten yleiset tuomioistuimet eivät voi harjoittaa normivalvontaa edes siinä laajuudessa kuin Saksan Liittotasavallassa eli tutkia esikysymyksen luonteisesti soveltamiensa oikeussääntöjen perustuslainmukaisuutta. Normivalvonnan aloittamisoikeus on pidätetty abstraktin valvonnan osalta liittohallitukselle ja osavaltioiden hallituksille, konkreettisen valvonnan osalta taas korkeimmille oikeuksille. Laajennuksena Saksan järjestelmään verrattuna Itävallan valtiosääntötuomioistuimella on sen sijaan mahdollisuus eräänlaisen preventiivisen normivalvonnan harjoittamiseen. Sen tehtäviin näet kuuluu lausuntojen antaminen liittohallitukselle ja osavaltioiden hallituksille niiden toimivaltaan kuuluvan lainsäädännön osalta.[52]

Normivalvonnan harjoittamisen lisäksi Itävallan valtiosääntötuomioistuin suorittaa samanlaisia tehtäviä kuin Saksan liittovaltiosääntötuomioistuinkin eli ratkaisee liittovaltion ja osavaltioiden välisiä toimivaltakiistoja ja käsittelee kansalaisten tekemiä valtiosääntövalituksia.[53]

Romaanisista maista ensimmäisenä — ja toistaiseksi myös ainoana — omaksui *Italia* keskitetyn valtiosääntötuomioistuinjärjestelmän perustuslakiensa kontrollielimeksi 1950-luvun puolivälissä. Ensimmäiset säännökset laitoksesta sisältyivät jo v:n 1948 valtiosääntöön, mutta toimintansa tuomioistuin aloitti vasta v. 1956.[54] Ylivoimaisesti suurin osa (n. 90 %) sen toimikautenaan käsittelemistä asioista on koskenut konkreettista normivalvontaa.[55] Toisen keskeisen asiaryhmän tuomioistuimen toiminnassa ovat muodostaneet tapaukset, joissa kysymys on ollut valtion ja maakuntien (regioonien) välisten toimivaltakiistojen selvittämisestä.[56]

---

51 Vrt. *Melichar* 1962, passim ja *Friesenhahn* 1962, passim.

52 Ks. *Melichar* 1962, 457—458.

53 *Melichar* 1962, passim.

54 *Sandulli* 1962, 294 ja *Kommers* 1971, 120.

55 Vv. 1956—1969 näitä on ollut kaiken kaikkiaan 2576 tapausta, *Kommers* 1971, 115 (taulukko I).

56 Kaikkiaan näitä tapauksia on ollut vv. 1956—1969 398 tapausta eli n. 10 % tuomioistuimen käsittelemistä asioista. *Kommers* 1971. 115 (taulukko I).

Italian valtiosääntötuomioistuimen toimivalta on huomattavasti suppeampi kuin edellä esiteltyjen Saksan liittovaltiosääntötuomioistuimen ja Itävallan valtiosääntötuomioistuimen. Normivalvonnan kohdalla tämä koskee abstraktin valvontamuodon täydellistä puuttumista, muun valtiosääntövalvonnan osalta Italiassa ei taas tunneta lainkaan valtiosääntövalitusta. Valtio-orgaanina sen asema ei ole kuitenkaan yhtään vähäisempi kuin Saksan ja Itävallan valtiosääntötuomioistuinten. Keskeisen poliittisen merkityksensä takia se on yleensä sijoitettu hierarkiselta asemaltaan parlamentin ja presidentin rinnalle.[57]

Italian lisäksi Etelä-Euroopan maista valtiosääntötuomioistuinjärjestelmään ovat siirtyneet myös Kypros ja Turkki, edellinen v. 1960 ja jälkimmäinen v. 1961.

Turkissa järjestelmään siirtymisen voidaan katsoa olevan seurausta yleisemminkin tapahtuneesta saksalaisen oikeusajattelun tunkeutumisesta tähän maahan. Onhan Turkin voimassa oleva siviili- ja rikoslainsäädäntö suurelta osin saksalaisten oikeusoppineiden käsialaa ja jälkiä siitä on valtio-oikeudenkin alalla.

Valtiosääntötuomioistuimen toimiala Turkissa on laajempi kuin minkään muun maan vastaavalla tuomioistuimella.[57a] Ylimpien valtio-orgaanien tointen oikeuskontrollin ja yleisen normivalvonnan lisäksi sen tehtäviin kuuluu mm. parlamentin hajotuksesta ja edustajan loukkaamattomuudesta tehtyjen valitusten käsittely samoin kuin eräiden oikeushallintoon kuuluvien nimitysasioiden käsittely. Sen sijaan minkäänlaista preventiivisen normivalvonnan mahdollisuutta ei Turkin valtiosääntötuomioistuimellakaan ole muutoin laajasta toimivallastaan huolimatta.[58]

Erikoislaatuisin valtiosääntötuomioistuinjärjestelmistä on *Kyproksella* (v. 1961) omaksuttu.[59] Tuomioistuimeen kuuluu puheenjohtajan lisäksi ainoastaan kaksi jäsentä, joista toinen edustaa saaren turkkilaista toinen taas sen kreikkalaista väestön osaa. Puheenjohtajan paikka on pyritty antamaan näistä riippumattomalle ja siten kansalliskiistaan nähden puolueettomalle henkilölle.[60] Puheenjohtajan ja jäsenten valinnan suorittaa maan presidentti yhdessä varapresidentin kanssa. Valtiosääntötuo-

57 Ks. esim. *Sandulli* 1962, 299—300.

57a Ks. Turkin perustuslain 147. artikla.

58 *Balta* 1962, 561.

59 Ks. tarkemmin *Blümel* 1962.

60 Ensimmäisenä Kyproksen valtiosääntötuomioistuimen puheenjohtajana toimi saksalainen (hallinto-oikeuden) professori Ernst Forsthoff. *Blümel* 1962, 657.

mioistuin onkin Kyproksella ennen kaikkea näiden nimittävien viranomaisten neuvonantajaelin. Tässä roolissa se toimii antaessaan lausuntoja presidentille ja varapresidentille lainsäädäntöasioista ennen lakien julkaisemista. Tämän vuoksi valtiosääntötuomioistuimen toiminta Kyproksella painottuukin enemmän preventiivisen normivalvonnan puolelle kuin missään muussa vastaavan järjestelmän omaksuneessa maassa.

Sosialistisista maista ensimmäisenä valtiosääntötuomioistuinjärjestelmän omaksui *Jugoslavia*. Vuonna 1963 suoritetun valtiosääntöuudistuksen yhteydessä siellä toteutettiin perustuslakikontrollin osalta Saksan Liittotasavallan mallin mukainen kaksiasteinen (hajautettu) kontrollijärjestelmä eli luotiin sekä liittovaltiokohtainen että osavaltiokohtaiset valtiosääntötuomioistuimet.[61] Liittovaltiosääntötuomioistuimen pääasiallisena tehtävänä on normivalvonnan suorittaminen ja liittovaltion ja osavaltioiden välisten toimivaltariitaisuuksien selvittäminen. Lain tasoon kuuluvien säädösten osalta normivalvontaa suorittavilla valtiosääntötuomioistuimilla ei Jugoslaviassa ole välitöntä normin kumoamisvaltaa. Pitäessään lakia perustuslain vastaisena niiden ensi sijaisena tehtävänä on ilmoittaa asiasta säädöksen antaneelle parlamentille ja pyytää sen toimenpiteitä. Ellei ilmoitus ole johtanut määräajan kuluessa tulokseen, voivat valtiosääntötuomioistuimet pitää säädöksiä kumoutuneina. Lakeja alemman tasoisiin säädöksiin valtiosääntötuomioistuinten norminkumoamisvalta on sen sijaan välitön, joten mitään ennakollista ilmoitusmenettelyä ei niiden osalta tarvita.

Toisena sosialistisena ja toistaiseksi myös viimeisimpänä Euroopan maana siirtyi *Tsekkoslovakia* vuoden 1969 alusta voimaan tulleen valtiosääntöuudistuksen yhteydessä valtiosääntötuomioistuinjärjestelmään. Keskitetylle kontrollijärjestelmälle perustuvana maan valtiosääntötuomioistuimen tehtävänä on ennen kaikkea liittovaltiokohtaisen perustuslakivalvonnan harjoittaminen.[62]

Valtiosääntötuomioistuimen kontrollielimekseen omaksuneiden maiden voidaan siis todeta olevan useimmiten *liittovaltioita*. Näissä maissa valtiosääntötuomioistuinten erääksi tehtäväksi onkin annettu liittovaltion

---

61 Jugoslavian järjestelmästä ks. tarkemmin *Kulić* 1969.

62 Ks. *Bihari* 1970, 176 alav. 16. Ehkä juuri uutuudestaan johtuen Tsekkoslovakian valtiosääntötuomioistuinjärjestelmää ei ole länsimaisessa alan kirjallisuudessa juuri lainkaan käsitelty. Ainoa havaitsemani asiaa koskeva viittaus instituutioon sisältyy Biharin edellä mainittuun teokseen.

ja osavaltioiden välisten toimivaltakiistojen selvittäminen. Ja kuten havaitsimme, tilanne on saman tyyppinen Italiassakin. Vaikka se on yhtenäisvaltio, on valtiosääntötuomioistuimen tehtäväksi tullut sielläkin keskushallituksen ja laajaa itsehallintoa omaavien maakuntien (regioonien) välisten toimivaltakiistojen ratkaiseminen.

Kaikkialla valtiosääntötuomioistuimet on jo alunperin tarkoitettu kuuluviksi ylimpien valtio-orgaanien piiriin, (lähes) tasavertaiseen asemaan maan parlamentin ja hallituselinten kanssa. Niihin suuntautuvan kansanvaltaisen kontrollin mahdollistamiseksi on niiden osalta samalla jouduttu luopumaan eräistä tuomioistuinten riippumattomuuteen länsimaissa yleisesti yhdistetyistä vaatimuksista. Niinpä jäsenten nimittämismenettely on useimmiten pidätetty (avoimesti) poliittisten toimielinten käsiin, jäsenten toimikausi on saatettu asettaa määräaikaiseksi jne. Käytännössä näiden tuomioistuinten toiminnan kontrollointi tapahtuukin etupäässä juuri jäsenten nimittämismenettelyn välityksellä. Missään sen sijaan ei ole ryhdytty valtiosääntötuomioistuinten päätösten yleislinjan muuttamiseen toista tietä eli lainsäädännöllisten toimenpiteiden avulla.

Niissä maissa, joissa valtiosääntötuomioistuinjärjestelmään on siirrytty, siihen näytään oltavan jokseenkin tyytyväisiä. Tätä osoittavat mm. ne tutkimustiedot, joita *Kommers* on esittänyt (1971) Saksan ja Italian valtiosääntötuomioistuinjärjestelmistä. Tällä toteamuksella ei ole kuitenkaan vielä millään tavoin todistettu järjestelmän yleistä onnistuneisuutta tahi haluttu lausua kannanottoa oman maamme perustuslakikontrollijärjestelmän kehittämisen suunnasta. Sillä aina on muistettava, että organisatorisesti hyvinkin samanlaisten valvontajärjestelmien merkitys ja yhteiskunnalliset vaikutukset saattavat olla varsin erilaisia niitä ympäröivän yhteiskunnan rakenteista johtuen.

3.3. ERÄÄT MUUT VALVONTAJÄRJESTELMÄT

Edellä esiteltyjen valvontajärjestelmien ulkopuolelle jää joukko maita, joissa perustuslakikontrollia suoritetaan tavalla tai toisella edellisistä poiketen. Mielenkiintoisimpana näistä on mainittava Ranskassa viidennen tasavallan myötä omaksuttu järjestelmä perustuslakineuvostoineen. Erityisjärjestelmien piiriin voidaan tämän lisäksi lukea myös Sveitsissä ja Euroopan eri kansandemokratioissa omaksutut valvontajärjestelmät.

Aina suuren vallankumouksen päivistä (1789) on *Ranskassa* pidetty parlamentin suvereniteettia loukkaavana antaa ulkopuolisille toimielimille kontrollivaltaa sen säätämiin lakeihin nähden. Edes tuomioistuimilla ei Ranskassa ole ollut koskaan mahdollisuutta minkäänlaisen normivalvonnan suorittamiseen. Vuonna 1958 säädetty *ns. viidennen tasavallan valtiosääntö* horjutti kuitenkin parlamentin asemaa keskeisimpänä valtioelimenä ja siirsi valtiollisen valtajärjestelmän painopistettä voimakkaasti hallituksen suuntaan.[63] Hallituksesta tehtiin parlamentin rinnalle jopa eräänlainen toinen lainsäädäntöelin antamalla sille varsin laajasti suoraan perustuslakiin nojautuvaa lainsäädäntövaltaa. Lähinnä juuri tätä hallituksen toimivallan laajennusta turvaamaan[64] asetettiin uudessa valtiosäännössä erityiselin, *perustuslakineuvosto (Conseil Constitutionnel),* suorittamaan pääasiallisesti preventiivistä perustuslakikontrollia. Perustuslakineuvoston toiminnan painopiste on ennakollisen normivalvonnan suorittamisessa, ja vain poikkeustapauksissa se toimii jälkikäteisenä riidan ratkaisijaelimenä.[64a] Tämä korostaa luonnollisesti enemmän sen neuvosto (conseil) kuin tuomioistuin (cour) luonnetta.[65] Tähän pyritään näkyvästi myös sen jäsenten valitsemistavalla: sen yhdeksästä valinnaisesta jäsenestä kolmanneksen määrää tasavallan presidentti, kolmanneksen kansalliskokouksen puheenjohtaja ja kolmanneksen senaatin puheenjohtaja. Valittujen jäsenten lisäksi neuvostoon kuuluvat itseoikeutettuina tasavallan aikaisemmat presidentit.

Ranskassa omaksuttu järjestelmä merkitsee siis *keskitetyn* perustuslakikontrollin toteuttamista. Tätä keskittyneisyyden luonnetta ei poista sekään, että perustuslakineuvoston lisäksi Ranskassa preventiiviseen normivalvontaan osallistuu myös maan korkein hallinto-oikeudellinen tuo-

---

63 Ks. *de Gaulle,* Toivon vuodet 1958—1963 (1971), 9—37.

64 Vrt. *Nicholas* 1970, 256. Em. muistelmissaan *de Gaulle* toteaa varsin suorasukaisesti saman asian. Valtiosääntöuudistuksesta hän näet kirjoittaa mm. (s. 33): »Yleisesti hyväksytään myös parlamenttia koskevat määräykset, etenkin ne, joiden mukaan vastikään henkiin herätetty valtiosääntöneuvosto valvoo eräitä ratkaisuja. Kysymys on määräyksistä, jotka tarkoin rajaavat lainsäädäntövallan alueen. Ne koskevat lakiehdotuksen äänestämistä muuttamattomana, päiväjärjestyksen noudattamisvelvollisuutta sekä entisen kaltaisen välikysymysmenettelyn ja siihen liittyneiden äänestysten poistamista. Näin ei hallitusta voida enää aikaisempaan tapaan ahdistaa, kiristää, jopa nöyryyttää tai saada ansaan.»

64a Ks. mm. *Gangl* 1964, 54—56.

65 Vrt. *Nicholas* 1970, 258.

mioistuin, *Conseil d'Etat.* Hallituksen on näet neuvoteltava tämän tuomioistuimen kanssa parlamentille annettavista lakiesityksistä ja vasta sen antaman lausunnon jälkeen lakiesitykset lopullisesti valmistellaan.[66]

Preventiivistä normivalvontaa perustuslakineuvosto suorittaa ennen kaikkea valtiosäännön 41. artiklan mainitsemissa tapauksissa eli tutkiessaan parlamentin aloiteoikeuden pysymistä valtiosäännön osoittamissa puitteissa.[66a] Myös kaikki ns. *orgaanilait (lois organigues)* eli lait, joiden yhteydessä on noudatettava kvalifioitua säätämisjärjestystä, tulee saattaa perustuslakineuvoston tutkittavaksi ennen niiden vahvistamista.[67] Tasavallan presidentin, pääministerin tai parlamentin kamarien puheenjohtajien aloitteesta voidaan myös muut lait saattaa neuvoston ennakollisen tarkastuksen alaisiksi.

Vaikka *Sveitsi* voitaisiinkin tietyin edellytyksin lukea perustuslakikontrollinsa osalta tuomioistuinjärjestelmän maihin kuuluvaksi,[68] on sitä mielestäni onnistuneemmin pidettävä aivan omana ryhmänään kontrollijärjestelmistä puhuttaessa. Yleisten tuomioistuinten kontrollivalta ulottuu näet Sveitsissä ainoastaan liittovaltiolakia alemman asteisten oikeussäännösten (kuten kantonien lakien jne.) perustuslainmukaisuuden tutkimiseen.[69] Käytännössä tuomioistuinten tällaisella toiminnalla on lisäksi vain vähän merkitystä.[70] Merkittävintä osaa perustuslakikontrollissa normivalvonnan osalta näytteleekin liittovaltion ja kantonien *parlamenttien* suorittama valvonta. Rakenteellisesti Sveitsin järjestelmä on siten sellainen, että se turvaa liittoparlamentille myös ylimmän perustuslakikontrollivallan.[71] Tämän vuoksi Sveitsin valvontajärjestelmää voitaisiin luonnehtia lähinnä *parlamentaariseksi.*

Yhteiskuntajärjestyksen perustana olevan ideologian yhtäläisyydestä huolimatta ei Euroopan sosialistisissa — enempää kuin sen porvarilliskapitalistisissakaan — maissa ole kehittynyt mitään yhtenäisen mallin mukaista perustuslakien kontrollijärjestelmää. Sosialististen maiden

66 Ks. *Kastari* Lm 1964, 913 alav. 12.

66a Ks. tästä tarkemmin mm. *Sipponen* 1961, 253—254.

67 Ks. valtiosäännön 46 ja 61—62 artiklat. Ks. myös *Sipponen* 1961, 252—253.

68 Vrt. esim. *Cappeletti/Ritterspach* 1971, 82—83.

69 Toimivaltansa tuomioistuimet etsivät näissä tapauksissa maksiimista »Bundesrecht bricht kantonales Recht». Ks. *Imboden* 1962, 513 ja *Cappeletti/Ritterspach* 1971, 83.

70 *Cappeletti/Ritterspach,* ib.

71 Ks. *Imboden* 1962, passim.

oikeusjärjestyksissä on perustuslakikontrolliin kiinnitetty selvästikin vähemmän huomiota kuin kapitalististen maiden oikeusjärjestyksissä. Edellä (s. 10) esitetyn tyypittelyn mukaisesti useimmat sosialistiset maat voidaan lukea (4) ryhmään eli pelkän parlamentaarisen kontrollin omaksuneisiin maihin kuuluviksi.[72]

Perustuslakikontrollin erilainen painottuminen sosialistisissa ja kapitalistisissa maissa johtuu jo näiden maiden yhteiskuntajärjestysten erilaisista perusteista. Perustuslakikontrollin avullahan kapitalistisissa maissa pyritään ensisijaisesti suojaamaan näiden maiden valtiosäännöissä edellytettyä valtiollisen vallan hajautusta — siis vallanjako-opin toteutumista. Tämän päivän sosialististen maiden valtiojärjestyksissä lähdetään taas niin valtiollisen kuin muunkin yhteiskunnallisen vallankäytön keskittämisestä marxilais-leniniläisten periaatteiden mukaisesti työväenluokalle ja sen johdossa olevalle (kommunistiselle) puolueelle. Myös perustuslakikontrolli ymmärretään tämän vuoksi sosialistisissa maissa toisin kuin länsimaissa: valvontajärjestelmän tulee olla sopusoinnussa sosialististen periaatteiden kanssa ja turvata keskitettyyn vallankäyttöön nojaavan järjestelmän jatkuvuus.

Useimmissa Euroopan sosialistisissa maissa perustuslakikontrolli on uskottu kokonaisuudessaan parlamentille. Näin on menetelty mm. *Neuvostoliitossa.* Koska maan parlamentti *(korkein neuvosto)* on vuosittain koolla ainoastaan muutaman viikon, jää perustuslakikontrollikin käytännössä korkeimman neuvoston tehtäviä väliajalla hoitavan puhemiehistön *(presidiumin)* asiaksi. Täysin parlamentaarisesti perustuslakikontrollin harjoittaminen tapahtuu myös *Romaniassa,* jossa tehtävää on hoitanut v:sta 1965 lähtien parlamentin erityisvaliokunta.[73] Jugoslaviaa ja Tsekkoslovakiaa lukuun ottamatta eniten huomiota perustuslakikontrollin suorittamiseen sosialistisissa maissa näytään kiinnitetyn *Saksan Demokraattisen Tasavallan* uudessa (v:lta 1968) valtiosäännössä. Preventiivisen normivalvonnan suorittaminen on siellä annettu valtioneuvoston tehtäväksi.[74] Tämän lisäksi valtioneuvoston valtuudet ulottuvat myös perustuslakien autenttiseen tulkintaan[75] ja lakia alemman asteisten oikeus-

---

[72] Huomattavimman poikkeuksen tässä suhteessa muodostavat Jugoslavia ja Tsekkoslovakia, joissa on — kuten edellä on esitetty — siirrytty 1960-luvulla valtiosääntötuomioistuinjärjestelmään.

[73] *David* 1970, 195.

[74] Ks. valtiosäännön 65 artikla 2 kohta.

[75] Ks. valtiosäännön 71 artikla 3 kohta.

sääntöjen repressiiviseen valvontaan.[76] Maan parlamentin *(kansankamarin)* lainsäädäntöpäätöksiin ei sen sijaan minkään kontrollielimen toimivalta ulotu.

Edellä esitettyä katsausta eri maiden perustuslakikontrollia harjoittaviin toimielimiin ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Tavoitteena on ollut vain sellaisen tyypittelyn aikaan saaminen, joka antaisi taustaa ja syvyyttä myöhemmin yksityiskohtaisen tarkastelun alaiseksi otettavan oman maamme kontrollijärjestelmän ymmärtämiselle. Myös kontrollijärjestelmämme tulevaa asemaa ja sen kehittämistä koskevan keskustelun (ks. F-osa) osallistumisedellytyksenä on pidettävä kansainvälisten järjestelyjen pääpiirteistä tuntemusta.

---

76 Ks. valtiosäännön 89 artikla 3 kohta.

IV PERUSTUSLAKIKONTROLLI MUISSA POHJOISMAISSA

Kaikkia muita maita merkittävämmin oikeusjärjestyksemme kehittymiseen ovat vaikuttaneet muiden Pohjoismaiden, erityisesti *Ruotsin*, oikeusjärjestykset. Oikeushistoriallisesti Pohjoismaat muodostavatkin varsin yhtenäisen alueen.[1] Vaikka nämä maat voitaisiin sijoittaa perustuslakiensa kontrollijärjestelmien osalta jo edellisessä tyypittelyssä luotuihin kategorioihin, on niiden käsittely omana ryhmänään mielestäni lyhyen erillistarkastelun arvoinen.

4.1. TANSKA, NORJA JA ISLANTI

Perustuslakikontrollin osalta Tanskan, Norjan ja Islannin valtiosäännöt eivät sisällä suoranaisesti muita kuin valtakunnanoikeutta koskevia säännöksiä. Säännösten puuttuminen ei ole kuitenkaan estänyt näissä maissa kehittymästä käytännössä hyvinkin laajaa valvontajärjestelmää.

Norjan (v:lta 1814 peräisin olevan) perustuslain tulkinnassa pääsi jo varhain viime vuosisadalla vallalle näkemys, että tuomioistuimilla oli mahdollisuus — Yhdysvaltain esimerkin mukaisesti — tutkia soveltamiensa lakien perustuslainmukaisuus.[2] Ratkaisevaa osuutta normivalvonta-ajatuksen juurruttamisessa norjalaiseen oikeusajatteluun näytteli maassa tuolloin vaikuttanut oikeusoppinut *Aschehoug*. Hän propagoi korkeimman oikeuden kontrollivaltaa ennen muuta Yhdysvalloista saamillaan kokemuksilla.[3] Nykyisin asiasta ei vallitse enää minkäänlaista epäsel-

---

[1] Vrt. mm. *Kastari* Lm 1969, 878—879.

[2] Ks. tuomioistuinten harjoittaman perustuslakikontrollin kehityksestä Norjassa mm. *Castberg* 1930 ja *sama* 1962, 418—419 sekä *Torgersen* 1963, 223—225. Ks. myös *Herlitz* 1969, 237—238 ja *Kastari* Lm 1969, 871.

[3] *Aschehoug*'n vaikutteista ja vaikutuksesta ks. *Castberg* 1962, 418 ja *Torgersen* 1963, 224. Ks. myös *Herlitz* 1969, 237.

vyyttä: Norjan valtio-oikeudelliseen ajatteluun on juurtunut syvälle näkemys, jonka mukaan maan korkein oikeus *(Høyesterett)* voi tapaoikeuden perusteella toimia myös normivalvontaa suorittavana perustuslakien kontrollielimenä.[4] Sen sijaan korkeimman oikeuden ulkopuolelle ei valvontavaltaa ole Norjassakaan ulotettu.

Näkemykset korkeimman oikeuden roolista perustuslakikontrollia suorittavana viranomaisena eivät ole toki Norjassakaan yksisuuntaisen myönteisiä. Viime vuosikymmenen puolivälissä käytiin maassa kiivas keskustelu korkeimman oikeuden suorittaman perustuslakikontrollin yhteiskunnallisesta luonteesta ja merkityksestä.[5] Keskustelun lähtökohta oli kriittinen: laajaan historialliseen ja tapausanalyysiin nojautuen Jens Arup *Seip* [6] osoitti korkeimman oikeuden toimineen perustuslakikontrollia suorittaessaan melko puhtaasti poliittisena orgaanina ja nimenomaan konservatiivisena pidäkkeenä lainsäädäntöprosessissa. Asettaessaan esteitä lainsäätäjän toiminnalle se käytännössä oli toiminut ensisijaisesti porvariston eduksi vasemmiston yhteiskunnallisia tavoitteita vastaan. Samantapaisia näkökohtia korkeimman oikeuden harjoittaman perustuslakikontrollin konservatiivisesta luonteesta oli esitetty jo aikaisemminkin,[7] mutta vasta Seipin aloittama keskustelu sai Norjassa osakseen laajempaa kantavuutta.

Varsin laaja keskustelu perustuslakikontrollin toteuttamismuodoista käytiin myös *Tanskassa* ennen viimeistä (v. 1953 toteutettua) valtiosääntöuudistusta. Mitään säännöksiä asiasta ei kuitenkaan sisällytetty uuteenkaan valtiosääntöön. Lähinnä tapaoikeuteen perustuvana katsovat oikeus- ja valtio-oppineet [8] Tanskassakin tuomioistuimilla olevan oikeuden tutkia lakien perustuslainmukaisuutta samassa laajuudessa kuin Norjassakin. Käytännössä Tanskan korkein oikeus *(Højesteret)* on ollut kuitenkin varsin varovainen käyttämään valtiosääntöoppineiden sille näin luomaa toimivaltaa: toistaiseksi se ei ole näet julistanut ainoatakaan lakia perustuslainvastaiseksi.[8a]

---

4 Ks. *Castberg* 1962, 419.

5 Ks. *Seip* 1964 ja *Andenaes* 1965. Ks. myös *Herlitz* 1966.

6 Ks. *Seip* 1964.

7 Ks. esim. *Torgersen* 1963 ja tämän pohjana ollutta Torgersenin artikkelia »Höyesteretts rolle i norsk politikk», Tidskrift for samfunnsforskning 1960.

8 Ks. *Andersen* 1930 ja *Castberg* 1962, 420 samoin kuin *Spang-Hansen* 1966.

8a *Herlitz* 1969, 238.

Islannin oikeusjärjestyksen juuret ovat kaikessa olennaisessa yhteydessä Tanskan oikeusjärjestykseen. Niinpä Islanti ei muodosta poikkeusta perustuslakikontrollinkaan osalta Tanskaan (ja Norjaan) nähden. Myös siellä on tuomioistuimilla — käytännössä korkeimmalla oikeudella *(Höjesteret)* — katsottu olevan tapaoikeuteen perustuvana kontrollivaltaa mm. parlamentin säätämiin lakeihin nähden.[9] Siitä miten intensiivisesti Islannin korkein oikeus on toimivaltaansa tällaisissa yhteyksissä käyttänyt, ei käytettävissäni olleissa lähteissä ole mainintoja.

Omaksumansa perustuslakien valvontajärjestelmän osalta Tanska, Norja ja Islanti ovat näin ollen riidattomasti luettavissa tuomioistuinjärjestelmän maihin kuuluviksi. Merkittävintä perustuslakikontrollia näissä maissa suorittavat tuomioistuimet (käytännössä korkeimmat oikeudet) repressiivisen konkreettisen normivalvonnan muodossa. Sen sijaan näissä maissa ei tunneta enempää abstraktista jälkikäteisvalvontaa kuin preventiivistäkään normivalvontaa. Ainoastaan Norjan perustuslain 83 § mahdollistaa eräänlaisen ei-sitovan preventiivisenkin valvonnan. Sen perusteella parlamentti *(suurkäräjät)* voi näet pyytää korkeimman oikeuden lausuntoa sen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvistä oikeuskysymyksistä. *Castbergin* [10] mukaan parlamentti on käyttänyt kuitenkin niukasti tätä mahdollisuutta hyväkseen, joskin kaikissa niissä tapauksissa, joissa se on lausuntoa pyytänyt, se on myöhemmin noudattanut korkeimman oikeuden mielipidettä.

4.2. RUOTSI

Ruotsissa on perustuslakikysymyksiin kiinnitetty perinteisesti vähemmän huomiota kuin Norjassa ja Suomessa.[11] Tämän vuoksi perustuslain kontrollikysymyksetkään eivät ole saaneet siellä osakseen sellaista huomiota kuin perustuslaki-ideologian läpitunkemissa maissa (kuten Yhdysvalloissa, Norjassa ja — Suomessa). Valtiosäännön tuntemina perustuslakien valvontaeliminä Ruotsissa toimivat ministerisyytteiden ajamisen osalta *valtakunnanoikeus* ja *perustuslakivaliokunta,* normivalvonnan osalta taas *lakineuvosto.* Mitään muita valvontaelimiä ei Ruotsin (kirjoitettu) valtiosääntö tunne.

---

9 *Castberg* 1962, 426 ja *Herlitz* 1969, 238.

10 *Castberg* 1962, 426.

11 Niistä syistä, jotka ovat terävöittäneet perustuslain roolia Norjassa ja Suomessa ks. *Kastari* Lm 1969, 870 ja *sama* 1972, 10.

Valtiosäännön mainitsemien valvontaelinten merkitys perustuslakikontrollin kannalta on kuitenkin Ruotsissa vähäinen tahi suorastaan merkityksetön. Sekä valtakunnanoikeuden *(riksrätt)* että perustuslakivaliokunnan *(konstitutionsutskottet)* toimivalta tässä suhteessa ulottuu vain ministerinvastuun toteuttamiseen.[12] Mutta kun ministerinvastuuta ei Ruotsissa ole tätä tietä edes yritetty toteuttaa yli sataan vuoteen, on selvää, ettei näihin elimiin nojautuvalla perustuslakien valvontajärjestelmällä kään ole ollut käytännöllistä merkitystä.

Preventiivistä normivalvontaa suorittavalla lakineuvostolla *(lagråd)*[13] on sen sijaan Ruotsissa merkitystä käytännön kontrollitoiminnassakin.[14] Se joutuu näet antamaan lausuntonsa kaikista hallituksen lainsäädäntöesityksistä. Keskeisimmillä lainsäädännön aloilla (kuten siviili- ja rikosoikeuden aloilla) lausunnon antaminen on pakollinen (RF 87 §). Lausunto annetaan hallitukselle, mutta hallitus voi liittää sen valtiopäiville antamansa esityksen yhteyteen. Se ei kuitenkaan sido enempää hallitusta kuin valtiopäiviäkään, ja käytännössä nämä ovatkin usein poikenneet lakineuvoston lausunnossa ilmaistusta kannasta.[15]

Kysymys tuomioistuinten oikeudesta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta (repressiivinen normivalvontavalta) on ollut Ruotsissa viime aikoihin saakka kiistanalainen. Nyttemmin voidaan kuitenkin jo sanoa Ruotsin seuranneen tunnustellen Norjan, Tanskan ja Islannin esimerkkiä. Tuomioistuimille (korkeimmille oikeuksille) on näet varsin yleisesti tunnustettu toimivaltaa myös repressiivisen normivalvonnan harjoittamisessa.[16] Koska tuomioistuinten harjoittamalta perustuslakikontrollilta puuttuvat Ruotsissa sellaiset perinteet kuin sillä on esim. Norjassa, varovaisuus normivalvontavallan tämän tyyppiseen laajentamiseen on ollut Ruotsissa ymmärrettävää. Oikeusoppineiden myöntämään kontrollivaltaan[17] maan korkein oikeus on suhtautunut perin varovasti. Ainoastaan muutamassa tapauksessa se on näet ilmoittanut tutkineensa säännöksen perustuslainmukaisuuden[17a], eikä se ole toistaiseksi kertaakaan kieltäy-

[12] Ks. Ruotsin hallitusmuoto (RF) 102, 105 ja 106 §§.

[13] Ks. RF 21 §.

[14] Ks. tarkemmin *Herlitz* 1962, 493—494.

[15] Ks. *Herlitz* 1962, 494.

[16] Ks. tästä *Herlitz* 1962, 494—497, *Stjernquist* 1969, 283—284 ja *Sundberg* 1966, 252—255. Ks. myös *Kastari* Lm 1969, 875.

[17] Ks. erityisesti *Stjernquist* 1969, 284.

[17a] Ensimmäisen kerran näin tapahtui vasta v. 1964, ks. *Herlitz* 1969, 238.

tynyt soveltamasta parlamentin säätämää lakia sen perustuslainvastaisuuteen vedoten.[18] Tämän vuoksi tuomioistuinten harjoittama perustuslakikontrolli on Ruotsissa enemmänkin teoreettinen mahdollisuus kuin reaalista yhteiskuntakäytäntöä. Mielenkiintoista on havaita, ettei keväällä 1972 mietintönsä julkistanut Ruotsin perustuslakikomiteakaan ole puuttunut kontrollikysymyksen järjestämiseen laajemmin, vaan kuittaa asian nykyiseen oikeuskäytäntöön viittaamalla.[19]

---

18 Lakeja alemman asteisia säädöksiä tuomioistuimet ovat sen sijaan jättäneet Ruotsissa soveltamatta runsaastikin sekä niiden lain- että perustuslainvastaisuuteen vedoten. Ks. mm. *Herlitz* 1962, 497—499.

19 Ks. *SOU 1972: 15*, 14: »Nuvarande rättspraxis i fråga om de rättstillämpande myndigheternas behörighet och skyldighet att pröva överensstämmelsen mellan grundlag och annan lag eller författning består.»

V PERUSTUSLAKIKONTROLLI SUOMESSA

5.1. VALVONTAELIMET JA NIIDEN TOIMINTA

Suomen valvontajärjestelmän pääpiirteet. Kuten edellä totesin, perustuslakien valvontajärjestelmät heijastelevat eri maissa ennen kaikkea kahta tekijää: perustuslakien syntyajankohdan historiallis-yhteiskunnallista tilannetta sekä perustuslaeissa toteutettua valtiollisen vallanjaon muotoa. Tässä suhteessa Suomi ei muodosta minkäänlaista poikkeusta.

Vaikka v:n 1919 HM:ssa toteutettiinkin suhteellisen selväpiirteisesti valtiollisen vallanjaon ajatus, sen säätämisen yhteydessä ei kuitenkaan luotu sitä turvaamaan tarkoitettua erityistä valvontaelintä, eikä valvontatehtävää uskottu koko laajuudessaan tuomioistuintenkaan toimivaltaan. Perustuslakikontrollin säilyminen pelkän *parlamentaarisen kontrollin* varassa johtui ennen kaikkea HM:n säätämistä edeltäneen ajan historiallisista kokemuksista. Venäjän vallan kaudella kansaan syvälle juurrutettu perustuslakitietoisuus oli jo sinällään tekijä, jonka otaksuttiin takaavan perustuslakien tehokkuuden informaalisenkin kontrollin varassa. Tätä merkittävämpänä näkökohtana voitaneen kuitenkin pitää tosiasiaa, että vuosisadan alussa maan valtio-oikeudellisesta asemasta käydyssä taistelussa juuri eduskunta oli toiminut tehokkaimpana autonomian puolustajana. Toimillaan ja asenteillaan perustuslakien noudattamista valvovana viranomaisena eduskunta lunasti osakseen kansan jakamattoman luottamuksen. Sen sijaan aivan toinen oli tilanne kotimaisen hallituksen yhteydessä toimineen ylimmän oikeusasteen, *senaatin oikeusosaston,* kohdalla. Luottamuspula tämän (lähinnä keisarin kontrollissa olleen) elimen ja kansan välillä oli ilmeinen.[1]

---

[1] Ks. myös *Kastari* Lm 1964 sekä *sama* 1969, 262—266 ja 1972, 19, 35 ja 293.

Tuloksena näistä varsin ristiriitaisista valtiosäännön sisältöön vaikuttaneista taustatekijöistä on ollut aivan ainoalaatuisen valvontajärjestelmän muotoutuminen perustuslakikontrollin osalta maassamme. Itse asiassa järjestelmä on rakentunut pala palalta pitkän aikavälin puitteissa, eivätkä esim. maan itsenäistyminen ja sen myötä säädetyt uudet valtiosääntölait tuoneet olennaisia muutoksia aikaisempaan tilanteeseen verrattuna.

Tunnusomaisena piirteenä perustuslakikontrollille Suomessa on, että se on keskeisimmiltä osin *parlamentaarista* ja ettei sitä suorittamassa ole mitään tehtävää varten asetettuja *erityiselimiä.*[1a] Tehtävän ja vastuun niin normivalvonnan kuin muunkin perustuslakikontrollin hoitamisesta meillä jakavat pääasiallisesti *ylimmät valtio-orgaanit:* eduskunta, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti. Perustuslakien sisältämien organisaationormien osalta näiden elinten suorittamaa valvontaa voidaan pitää luonnollisenakin: kansanvaltaisen valtiojärjestyksen kuvaan sopinee näet huonosti, että kansanvaltaisen kontrollin ulkopuolella olevat elimet voisivat kontrolloida kansan valitsemien (ylinten) valtioelinten organisatorisia toimia. Tuomioistuinlaitoksen osuus perustuslakikontrollin suorittamisessa on Suomessa muutoinkin vähäinen. Niiden varovaisuudesta ja jopa haluttomuudesta perustaa ratkaisunsa suoraan perustuslain säännöksiin (esim. sen perusoikeuspykäliin) on ollut seurauksena perustuslakikontrollin jääminen pääasiallisesti ylimpien valtio-orgaanien (ennen muuta eduskunnan) tehtäväksi valtiosääntömme sisältämien käyttäytymisnormienkin osalta.

Tärkeintä osaa Suomen perustuslakikontrollissa näyttelee *preventiivinen normivalvonta.* Tämä johtuu ennen kaikkea meidän omalaatuisesta perustuslakikäsityksestämme eli valtiosääntöön sisältyvästä mahdollisuudesta tehdä poikkeuksia perustuslaista itse perustuslain tekstiin kajoamatta.[2] Koska Suomessa ei ole ainoatakaan perustuslain säännöstä, josta ei voitaisi määrämuotoisesti (VJ 67 §) poiketa, johtaa tämä auto-

---

1a Ellei sitten tällaiseksi erityiselimeksi katsota *valtakunnanoikeutta.* Vaikka valtakunnanoikeudesta annetun lain (25. 11. 1922/273) mukaan sen tehtävänä on ennen kaikkea lain 1,1 §:ssä mainittujen viranomaisten virkatointen *lainmukaisuuden* tutkiminen, ei tämän säännöksen enempää kuin MinVastL:n 7 §:kään voida ajatella rajoittavan valtakunnanoikeuden toimivaltaa ao. viranomaisten virkatointen *perustuslainmukaisuudenkaan* tutkimisen osalta.

2 Perustuslain poikkeusmenettelystä ja sen taustasta ks. erityisesti *Kastari* JFT 1962 ja *sama* 1969, 80—92 sekä 1972, 14—15.

maattisesti perustuslakikontrollin painottumiseen preventiivisen normivalvonnan alueelle. Ja vieläkin enemmän: koko *perustuslakikontrollista tulee meillä ensisijaisesti säätämisjärjestyskontrollia.* Käytännössä valvonnan kannalta tärkeimmäksi kysymykseksi muodostuu lakien säätämisvaiheessa tapahtuva *säätämisjärjestyksen valinta.* Mikäli tämä valinta suoritetaan »oikein» tai säätämisen yhteydessä sovelletaan VJ 67 §:n mukaista menettelyä, asia on perustuslakikontrollin kannalta järjestyksessä.

Perustuslakikontrollin kiinteä liittyminen säätämisjärjestyksen valintaan on käytännössä johtanut siihen, että sitä harjoitetaan Suomessa lähes kaikissa lainsäätämismenettelyn vaiheissa. Maailmasta tuskin löytyykään toista sellaista maata, jossa parlamentin säätämien lakien olisi kuljettava niin tiheän preventiivisen valvontaseulan läpi perustuslainmukaisuutensa toteamiseksi kuin Suomessa. Kontrollin keskittämisen puutteesta Suomessa kuitenkin johtuu, että lainsäätämisprosessiin osallistuvien elinten toiminta on tältä osin jossain määrin sekä päällekkäistä että sattumanvaraista.

Perustuslakikontrolli Suomessa vaiheittaisena tapahtumasarjana. Normivalvonnan muodossa tapahtuvaa perustuslakikontrollia Suomessa suoritetaan jo *säädösten valmisteluvaiheessa.* Keskeisimmät lainvalmisteluelimemme (toimikunnat, komiteat, ministeriöt, keskusvirastot ja oikeusministeriön lainvalmistelukunta) toimivat tässä vaiheessa myös keskeisimpinä perustuslakien valvontaeliminä. Normaalin lainsäädäntöprosessin seuraavassa eli hallituksen *esitysten antamisvaiheessa* perustuslakivalvontaa suorittavat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.[3] Mahdollisina valvontaeliminä tulevat tässä vaiheessa kysymykseen myös korkeimmat oikeutemme (KKO ja KHO) sekä laintarkastuskunta. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voivat näet halutessaan pyytää näiden elinten lausuntoa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ennen sen antamista eduskunnalle (HM 18,2 §).

Eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakikontrollista huolehtiminen on ensisijaisesti eduskunnan puhemiehen (käytännössä puhemiehen, sihteeristön ja puhemiesneuvoston yhteinen) tehtävä. Mutta myös eduskun-

[3] Eduskunnan aloitevallan pohjalta suoritettavassa lainsäädännössä aloitevaiheessa tapahtuva perustuslakikontrolli jää tietenkin aloitteen tekijän (kansanedustajan tai valiokunnan) asiaksi.

nan valiokunnissa ja täysistunnoissa tapahtuu näiden elinten oma-aloitteista perustuslakikontrollin suorittamista.[4] Erityisen keskeisen aseman tässä suhteessa on käytännössä saanut *perustuslakivaliokunta.* Eduskuntatyössä on näet tullut tavaksi pyytää juuri tämän valiokunnan kannanottoa perustuslakien ja muiden valtiosääntöön kuuluvien säädösten tulkintaan liittyvistä kysymyksistä, mikäli asia ei jo muutoin kuulu sen käsiteltäviin. Eräät perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrolliin liittyvät tehtävät perustuvat taas suoraan perustuslakien säännöksiin (VJ 46 § ja 80,2 § sekä MinVastL 2,1 §). Edellisten lisäksi myös ylimmillä laillisuusvalvontaelimillä — oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä — on mahdollisuus tässäkin vaiheessa perustuslakikontrollin harjoittamiseen huomautusmenettelyn muodossa.

Lainsäädäntöprosessin viimeisessä eli lakien *vahvistamis-, antamis-* ja *julkaisuvaiheessa* perustuslakikontrollista huolehtiminen on muodollisesti ennen kaikkea varmentavan ministerin ja tasavallan presidentin asia. Käytännössä tässä vaiheessa tapahtuvasta valvonnasta huolehtii kuitenkin lähes yksinomaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri. Teoreettisesti näyttäisi myös mahdolliselta, että valtioneuvoston enemmistö voisi suorittaa tässä vaiheessa valvontaa kieltäytymällä HM 45 §:n perusteella julkaisemasta perustuslain vastaisena pitämäänsä tasavallan presidentin vahvistamaa lakia. Käytännössä ei ole kuitenkaan vielä koskaan näin tapahtunut, eikä tällainen mahdollisuus näytä kovin reaaliselta tulevaisuudessakaan. Potentiaalisina perustuslain valvontaeliminä lakien vahvistamisvaiheessa tulevat kysymykseen myös korkeimmat oikeutemme (KKO ja KHO), joilta tasavallan presidentti voi pyytää lausunnon vahvistettavan säädöksen perustuslainmukaisuudesta (HM 19,1 §).

Kuvattaessa perustuslakikontrollia vaiheittaisena tapahtumasarjana on preventiivisten valvontamuotojen jälkeen huomiota kiinnitettävä *repressiivisiin valvontamuotoihin.* Mitään yleistä repressiivisen valvonnan muotoa Suomen valvontajärjestelmä ei tunne. Jälkikäteisestä normivalvonnasta valtiosääntöömme sisältyy vain yksi maininta: HM 92,2 §, jossa tuomaria tai muuta virkamiestä kielletään sovelluttamasta perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa asetuksen säännöstä. Käytännössä tämä valvontamuoto ei ole tullut perustuslakikontrollin osalta muuta kuin maininnan arvoiseksi.

---

[4] Vrt. esim. 1971 vp ptk I s. 950/18. 5. 1971 (ed. *Ilaskivi).* Ks. myös *Kastari* 1972, 47—48.

Preventiivistä (normi)valvontaa keskeisesti suorittavat toimielimet (perustuslakivaliokunta, oikeuskansleri jne.) suorittavat kyllä jälkikäteistäkin perustuslakitarkkailua. Niiden toiminta on tältä osin kuitenkin luonteeltaan lähinnä informoivaa, koska niiltä puuttuu tyystin mahdollisuus ja toimivalta perustuslain kanssa ristiriitaisina pitämiensä oikeussääntöjen muuttamiseen tai kumoamiseen. Lakitasoisiin säädöksiin nähden repressiivinen normivalvonta voi meillä realisoitua ainoastaan uuteen lainsäädäntötoimenpiteeseen ryhtymisenä. Tätä tietä asia palautuu uudelleen preventiivisen normivalvonnan säätämisjärjestyksen valintaa koskevaksi kysymykseksi. Muu repressiivinen perustuslakikontrolli tapahtuu pääasiallisesti informaalisten kontrollimuotojen ja preventiivistä valvontaa harjoittavien toimielinten toimesta.[5]

Tärkeimpien valvontaelinten toiminnasta. *Lainvalmisteluelinten* suorittama perustuslakikontrolli ei ole näytellyt koskaan merkittävää osaa valvontajärjestelmässämme. Tässä vaiheessa valvonta on melko sattumanvaraista ja siten tehokkuudeltaan eri elinten osalta varsin vaihtelevaa. Sen vuoksi tämän valvontavaiheen toimielinten osuus perustuslakikontrollissamme jätetään vain edellisen maininnan varaan. Seuraavassa kiinnitän huomiota pääasiassa niiden elinten valvontatoimintaan, jotka suorittavat perustuslakikontrollia *esitysten antamisen* ja *eduskuntakäsittelyn yhteydessä*.[6]

Laveasti käsitettynä *eduskunnan puhemiehen* kaikki toimet voidaan lukea perustuslakien (tai ainakin valtiosäännön) noudattamisen valvontaan liittyviksi. Puhemiehen valvontavelvollisuutta koskevat tärkeimmät säännökset sisältyvät VJ 55 ja 80,1 §§:iin. Perustuslakikontrollia suorittaessaan puhemies on periaatteessa täysin itsenäinen; häntä eivät sido eduskunnan minkään muun toimielimen kannanotot.[7] Käytännössä puhemies kuitenkin toimii hyvin kiinteässä yhteistyössä *puhemiesneu-*

---

5 Huomattavaa tältä osin on ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvontaelinten toiminta. Perustuslakivaliokunta suorittaa repressiivistä valvontaa ennen muuta erilaisten kertomusten (hallituksen, oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen jne.) tarkastusten yhteydessä, ylimmät laillisuusvalvontaelimet (OK ja OA) taas omien toimintakertomustensa yhteydessä. Ks. esim. *OK:n kertomuksia* v:lta 1968, 55—56, v:lta 1969, 72—73 ja v:lta 1970, 18.

6 Huomattava kuitenkin on, ettei tässä jaksossa käsitellä lainkaan perustuslakivaliokunnan valvontatoimintaa, koskapa tutkimus kokonaisuudessaan pyrkii juuri tämän osan valottamiseen. Ks. myös seuraavaa jaksoa 5.2.

7 Poikkeuksen muodostavat vain VJ 80,2 §:n tarkoittamat tapaukset. Ks. asiasta jäljempänä s. 40—41.

voston ja *eduskunnan (pää)sihteerin* kanssa. Tämän vuoksi onkin miltei mahdotonta sanoa, milloin puhemiehen toimenpide perustuu hänen henkilökohtaiseen ratkaisuunsa, milloin se taas on puhemiesneuvoston tai eduskunnan sihteerin kannanoton seuraamista.[8] Puhemiehen itsenäisyys ratkaisujen tekemisen yhteydessä riippuu tietenkin viime kädessä puhemiehenä kulloinkin toimivasta henkilöstä.

Eduskunnan puhemiehen harjoittama perustuslakikontrolli tapahtuu pääasiassa kolmessa muodossa:[9] (1) *Ennakollisena ilmoitusmenettelynä,* jolloin puhemies henkilökohtaisesti ilmoittaa tai esim. eduskunnan sihteerillä ilmoituttaa edustajalle hänen aloitteensa tms. sisältämistä perustuslain vastaisuuksista ja kehottaa edustajaa joko korjaamaan virheellisyydet tai luopumaan asiastaan. (2) *Täysistunnossa tapahtuvana huomautusmenettelynä,* jolloin puhemiehen huomautus ehdotuksen, aloitteen tms. perustuslainvastaisuudesta yleisesti hyväksytään ja siitä esim. kannatuksen puutteessa luovutaan. (3) Ellei tällaista yksimielisyyttä saavuteta ja puhemies pysyy kannassaan, saattaa kysymykseen tulla *VJ 80,2 §:n mukainen menettely:* puhemiehen menettelystä äänestämään, ja mikäli se ei tyydytä eduskunnan enemmistöä asia lähetetään perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.

Käytännössä eduskunnan puhemiehen harjoittama perustuslakikontrolli on ollut pääasiallisesti *eduskunnan aloitevallan kontrollia.* Pelkästään voimassa olevan VJ:n aikana (1928—1972) puhemies on täysistunnoissa kieltäytynyt esittelemästä eduskunnalle n. 80 eduskunta-aloitetta sen johdosta, etteivät ne hänen mielestään ole täyttäneet valtiosäännön niille asettamia vaatimuksia.[10] Lähes aina eduskunta on tyytynyt puhemiehen menettelyyn, ja vain muutaman kerran se on lähettänyt asian perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi VJ 80,2 §:n mukaista menettelyä noudattaen.[11] Käytännössä puhemiehen tulkintalinja on muodostunut näissä tapauksissa tiukaksi ja siten eduskunnan aloitevaltaa supistavaksi.[12] Näyttää kuitenkin siltä, että tältä osin tulkintalinjan määräytymiseen on vaikuttanut puhemiestä enemmän eduskunnan (pää)sihteeri,

---

8 *Salervo* 1971, 22.

9 Vrt. *Salervo* 1971, 189—190.

10 Ks. *Karjalainen* 1971, 46—55.

11 Tässä yhteydessä ei pidä unohtaa niitä lukemattomia tapauksia, joissa puhemies tai eduskunnan sihteeri on saanut edustajan luopumaan aloitteestaan ennakollisen ilmoitusmenettelyn välityksellä.

12 Vrt. *Salervo* 1971, 109—110 ja 187—190.

jonka myötävaikutuksesta puhemies on tämän tyyppisissä asioissa lähes täysin riippuvainen.[13]

VJ 80,1 §:n sanamuodosta jo johtuu, etteivät puhemiehen *myönteiset* ratkaisut voi joutua enempää perustuslakivaliokunnan kuin eduskunnan muidenkaan toimielinten käsiteltäviksi. Tällaisissa tapauksissa puhemies siis toimii itse ylimpänä perustuslakien kontrollielimenä. Teoreettisesti on tosin ajateltavissa, että näissä tapauksissa viime käteisenä kontrollielimenä toimiikin eduskunnan *täysistunto*, sillä pitäessään puhemiehen menettelyä perustuslain vastaisena se voisi korjata sen kivuttomasti tekemällä asiassa kielteisen päätöksen. Mutta, kuten sanottu, ajatuskulku lienee pelkästään teoreettinen.

Puhemiehen *kielteiset* ratkaisut, joihin eduskunnan enemmistö on äänestyksessä ilmaissut olevansa tyytymätön, menevät taas automaattisesti perustuslakivaliokunnan tutkittaviksi (VJ 80,2 §). Valiokunnan asiaa koskeva ratkaisu on *sitova*, joten niin puhemiehen kuin eduskunnankin on sitä noudatettava. Pohjimmiltaan tämä »sitovuus» merkitsee kylläkin vain näiden elinten lojaaliteettia perustuslakivaliokuntaa ja sen ratkaisua kohtaan. Mitään sellaisia pakkokeinoja, joiden avulla perustuslakivaliokunta voisi saada puhemiehen ja/tai eduskunnan noudattamaan ratkaisuaan, valiokunnalla ei ole. Ratkaisun »sitovuus» lepää siis pelkästään ei-oikeudellisten tehosteiden varassa.

Tapauksia, joissa puhemiehen menettely on saatettu perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi edellä mainittua menettelyä noudattaen, on yksikamarisen eduskunnan toiminnan aikana ollut kaikkiaan 15. Näistä 5 on käsitelty v:n 1906 VJ:n aikana[14] ja 10 nykyisin voimassa olevan (1928) VJ:n aikana.[15] Useimmiten valiokunta on ratkaisuissaan asettunut tukemaan puhemiehen menettelyä.[16] Vain kolme (3) kertaa se on katsonut kiistakysymyksessä puhemiehen menetelleen virheellisesti. Kah-

---

13 Vrt. *Salervo* 1971, ib ja 22 sekä puhemies *Fagerholmin* kirjoitusta Suomen Sosialidemokraatissa 21. 12. 1961. Ks. myös *Kastari* 1972, 52.

14 Tuolloin säännöstä yritettiin soveltaa ainakin kerran valiokunnankin puheenjohtajaan. Ks. suurv:n kirje prv:lle 21. 3. 1912 n:o 2 ja siihen liitettyä otetta suurv:n ptk:sta 21. 3. 1912 klo 1 i.p. 5 §. (Sisältyy prv:n ptk:aan 1912 vp) Kokouksessaan suurv oli päättänyt lähettää puheenjohtajansa menettelyn prv:n tutkittavaksi sen vuoksi, että tämä oli kieltäytynyt tekemästä äänestysehdotusta perustuslain vastaisena pitämästään asiasta. — Asia näyttää hautautuneen perustuslakivaliokuntaan.

15 Vrt. *Karjalainen* 1971, 92—102.

16 Ks. *Karjalainen* 1971, 97—99.

destä näin tapahtui v:lta 1928 vp:llä, kun uutta VJ:stä sovellettiin ensimmäisen kerran budjettikäsittelyn yhteydessä.[17] Kolmas — ja toistaiseksi myös viimeisin — tällainen tapaus sattui v:n 1972 vp:llä käsiteltäessä ed. *Ahteen* ponsilause-ehdotusta. Puhemiehen mielestä ed. Ahteen ponsiehdotus vaalikelpoisuusikärajan alentamisesta 18 ikävuoteen oli vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä. Eduskunta oli näet aikaisemmin hylännyt äänestyksessä vaalikelpoisuusikärajan alentamisen mainittuun ikävuoteen. Puhemiehen menettely ei kuitenkaan tyydyttänyt eduskunnan enemmistöä ja niin asia joutui perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.[18] Äänin 9—8 valiokunta katsoi puhemiehen menetelleen asiassa virheellisesti.[19]

Yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten usein eduskunnan *vähemmistö* on ollut halukas saattamaan puhemiehen menettelyn perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi, ei sen sijaan ole käytettävissä. Tällaisten tapausten lukumäärän voidaan joka tapauksessa olettaa muodostuvan varsin suureksi, joskin samalla on todettava vaatimuksista ainakin osan tehdyn puhtaasti propagandistisista syistä.[19a]

Esitetyn perusteella eduskunnan puhemiehen perustuslakikontrollivaltaa on pidettävä *reaalisena*. Kuvaa on kuitenkin sikäli tarkennettava, että kontrollivalta on reaalista pikemminkin *puhemiesinstituution* osalta kokonaisuudessaan (jolloin puhemiesinstituutioon luen kuuluvaksi puhemiehen ohella eduskunnan (pää)sihteerin ja puhemiesneuvoston [20]), ei niinkään puhemiehenä toimivan henkilön osalta. Valvontajärjestelmän kannalta herääkin kysymys, tapahtuuko perustuslakikontrolli meillä

---

17 Ks. 1928 vp ptk II s. 1183—1192/21. 11. 1928 ja 1928 vp ptk II s. 1268—1269/23. 11. 1928 sekä 1928 vp ptk II, 1689—1692/8. 12. 1928 samoin kuin prvm:jä n:ot 11—13/1928 vp (1928 vp Asiak IV).

18 Ks. 1972 vp ptk I, 670—671/3. 5. 1972.

19 Ks. prvm n:o 9/1972 vp (1972 vp Asiak IV). Jossain määrin huvittavana lisäpiirteenä tapauksesta on kerrottava, ettei eduskunta kuitenkaan lopulta hyväksynyt ed. Ahteen pontta. Ks. 1972 vp ptk I, 693—697/5. 5. 1972.

19a Yksikamarisen eduskunnan alkuaikoina yritettiin eräitä kertoja vähemmistön toimesta saattaa puhemiehen myönteisiäkin ratkaisuja perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Puhemiehen kieltäydyttyä asettamasta tällaista ehdotusta äänestettäväksi esitettiin sitten tämän kielteisen ratkaisun lähettämistä perustuslakivaliokuntaan, jolloin alkuperäiseen myönteiseen ratkaisuun sisältyneen tulkintaerimielisyyden toivottiin tulevan tätä kautta perustuslakivaliokunnassa käsitellyksi.

20 Puhemiesneuvostosta ks. lähemmin *Salervo* 1971, 32 ja 192—199.

tältä osin enää käytännössä sellaisen kansanvaltaisesti valvottavissa olevan järjestelmän puitteissa kuin valtiosäännön kirjain ja henki edellyttävät?

Ylimmät laillisuusvalvontaelimemme — valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies — suorittavat yhtä lailla perustuslakikuin muutakin laillisuuskontrollia.

Oikeuskanslerin [20a] asema valtioneuvostossa mahdollistaa hänen osallistumisensa perustuslakikontrolliin sekä lakiesitysten valmistelu- ja antamis- että niiden vahvistamisvaiheessa. Niin ikään hän voi tehokkaasti osallistua lakia alemman asteisten oikeussäännösten (asetusten ja VNp:n) *preventiiviseen* valvontaan. Siitä, miten oikeuskanslerit ovat käytännössä tässä valvontavaiheessa valtaansa käyttäneet, ei ole yksityiskohtaisia tietoja saatavissa. Sanomalehti- ym. tietolähteiden perusteella voidaan kuitenkin päätellä hänen mielipidettään tiedusteltavan valtioneuvoston piirissä tämän kaltaisissa tilanteissa varsin usein. Oikeuskanslerin vuosittain antamista kertomuksista voidaan taas nähdä hänen osallistuneen preventiiviseen perustuslakikontrolliin myös eri ministeriöille antamiensa lausuntojen yhteydessä.[21] Lisäksi on huomattava oikeuskanslerilla olevan paitsi mahdollisuus myös velvollisuus puuttua omaaloitteisestikin mihin tahansa asiaan valtioneuvoston piirissä jo ennakollisesti, mikäli hän katsoo valtioneuvoston menettelyn olevan vastoin perustuslakia.[21a]

Valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittama *repressiivinen* perustuslakikontrolli kohdistuu lähinnä ylimpien valtioelinten (tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministerit) virkatointen perustuslainmukaisuuden valvontaan. Hänen keskeistä asemaansa tässä suhteessa korostaa erityisesti hänen valtiosäännön mukainen velvollisuutensa toimia syyttäjänä

[20a] OK:n osuudesta perustuslakikontrollissa ks. myös *Erich* JFT 1924, 141 ja 151—152.

[21] Ks. mm. *OK:n kertomusta* v:lta 1968, 57—62.

[21a] OK:n mahdollisuuksia ennakolliseen asioihin puuttumiseen VN:n piirissä lisää huomattavasti se, että vakiintuneen tavan mukaan hän on läsnä VN:n yleisistuntoja edeltävässä iltakoulussa, jossa yleisistuntoon tulevat asiat käydään jo ennakollisesti läpi.

Perustuslakivaliokunnan nykyisen puheenjohtajan *(Häikiö)* ja erään jäsenen *(Söderman)* kertoman mukaan (13. 9. 1972) OK *Leskinen* oli kuitenkin ilmoittanut keväällä 1972 perustuslakivaliokunnassa, ettei hän ota kantaa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuteen esitysten antamisvaiheessa vaan vasta lakien vahvistamisvaiheessa.

tasavallan presidenttiä ja valtioneuvoston jäseniä vastaan nostettavien oikeusjuttujen yhteydessä (HM 47 §). Jälkikäteistä perustuslakikontrollia oikeuskansleri harjoittaa myös vuosittain antamiensa kertomusten (HM 48 §) yhteydessä. Myös kantelujen perusteella oikeuskansleri voi joutua suorittamaan jälkikäteistä perustuslakikontrollia. Tällainen tilanne syntyi mm. keväällä 1971, kun kuusi keskeisintä työmarkkinajärjestöä lähetti kantelukirjelmän oikeuskanslerille väittäen sosiaali- ja terveysministeriön menetelleen lainvastaisesti myöntäessään työturvallisuustyötä varten kannettuja varoja muuhun kuin työsuhteessa olevien hyväksi suoritettavaan työturvallisuustyöhön.[22] Koska kantelukirjelmässä katsottiin lainvastaisen menettelyn aiheutuneen nimenomaan siitä syystä, ettei työturvallisuuslain 35 §:n säännöstä, jonka perusteella jaetut varat oli kannettu, oltu säädetty verolakina vaan maksua koskevana lakina, kysymys oli pohjimmiltaan normivalvontaan liittyvästä asiasta. Tällaisena oikeuskansleri ei kuitenkaan asiaa käsitellyt, vaan keskittyi vastauksessaan ministerin virkatoimen lainmukaisuuden tarkasteluun.[23]

Vaikka eduskunnan *oikeusasiamiehellä* [23a] on oikeuskanslerin tavoin mahdollisuus osallistua valtioneuvoston istuntoihin (HM 49,2 §) ja harjoittaa siinä vaiheessa yhtä laajaa ennakollista perustuslakikontrollia kuin oikeuskanslerillakin, on hän tiettävästi vain kerran käytännössä näin menetellyt.[24] Tämän lisäksi oikeusasiamies on harjoittanut perustuslakikontrollia valtioneuvostoon nähden eräitä kertoja itse valtioneuvoston istuntoihin osallistumatta.[25] Viimeksi näin tapahtui syksyllä 1971, jolloin eduskunnan oikeusasiamies *(Ståhlberg)* lähetti valtioneuvostolle kirjeen, jossa hän katsoi valtioneuvoston esittelylistan mukaisen menettelyn oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikön viran täyttämisen yhteydessä perustuslain (HM 86 §) vastaiseksi.[26] Valtioneuvoston kautta tapahtuva

---

[22] Ks. *OK:n kertomusta* v:lta 1971, 46—52. Asiaa käsiteltiin aikanaan myös lehdistössä varsin laajasti, ks. mm. HS 17. 4. 1971 ja 14. 5. 1971.

[23] Ks. *OK:n kertomusta* v:lta 1971, 51—52.

[23a] OA:n osuudesta perustuslakikontrollissa ks. myös *Erich* JFT 1924, 141—142 ja *Kastari* 1972, 54.

[24] Ks. *Hidén* 1970, 201 alav. 201. — Tapaus sattui ns. *lex Pulkkisen* yhteydessä, jolloin juuri OK ja OA yhdessä vaikuttivat lain vahvistamisvaiheessa ratkaisevasti siihen, ettei tasavallan presidentti lopulta lakia vahvistanut.

[25] Ks. esim. *OA:n kertomus* v:lta 1930, 21. Tapausta on käsitellyt *Sinisalo* 1971, 209—210.

[26] Ks. *OA:n kertomus* v:lta 1971, 12—13. Myös tämä tapaus sai lehdistössä laajasti huomiota osakseen, ks. mm. HS 22. 10. 1971.

perustuslakikontrolliin osallistuminen on oikeusasiamiehen kohdalla kuitenkin perin harvinaista. Käytännössä hänen osallistumisensa preventiiviseen valvontaan on keskittynyt lähinnä asiantuntijamenettelyyn osallistumiseen perustuslakivaliokunnassa.[27] Jälkikäteisen valvonnan osalta hän taas suorittaa perustuslakikontrollia vuosittain antamiensa kertomustensa yhteydessä.[28]

Toimeensa ryhtyessään *tasavallan presidentti*[28a] antaa juhlallisen vakuutuksen, jossa hän lupaa vilpittömästi ja uskollisesti noudattaa ja pitää voimassa maan valtiosääntöä ja lakeja (HM 24 §). Tämän on katsottava luovan presidentille toimivallan ja velvollisuuden myös perustuslakikontrollin harjoittamiseen. Tällaisen mahdollisuuden olemassaoloon viittaavat eräät muutkin valtiosääntömme säännökset (ks. HM 18,2 § ja HM 19,1 §). Sen sijaan valtionpäämiehen suorittamaa perustuslakikontrollia ei ole saatettu Suomessa minkäänlaisten oikeudellisten tehosteiden varaan, kuten eräissä muissa maissa on voitu menetellä.[29]

Lainsäädännöllinen perusta *varmentavan ministerin* perustuslakikontrollivelvollisuudelle löytyy HM 35 §:stä. Siinähän kielletään ministeriä varmentamasta perustuslain vastaisena pitämäänsä presidentin päätöstä. Toisin kuin presidentin osalta, varmentavan ministerin suorittamaan kontrollivelvollisuuden laiminlyöntiin on mahdollista suunnata oikeudellisiakin tehosteita.

Tasavallan presidentin ja varmentavan ministerin toiminta preventiivisen normivalvonnan yhteydessä on kaksisuuntaista. Heidän tulee toisaalta estää perustuslain vastaisten lakiesitysten antaminen eduskunnalle, jolloin kontrolli kohdistuu lähinnä esityksen valmistelijoihin[30]; toisaalta taas heidän on huolehdittava siitä, ettei eduskunnan jo hyväksymiä perustuslain vastaisia oikeussäännöksiä saateta voimaan, jolloin kontrolli kohdistuu lähinnä eduskuntaan. Mitään tietoja edellisen tyyppisen valvonnan

---

27 Tämä puoli oikeusasiamiehen toiminnasta näyttää korostuneen erityisesti OA *Leskisen* toimikaudella (vv. 1962—1970). Ks. tästä jaksoa 18.3.

28 Ks. *Hidén* 1970, 158—159 alav. 164, jossa Hidén mainitsee muutamia sellaisia tapauksia, joissa OA on ottanut kantaa repressiiviseen normivalvontaan ja sen harjoittamismahdollisuuteen. OA:n kannanotot tämän tapaiseen perustuslakikontrolliin ovat kuitenkin jossain määrin ristiriitaisia.

28a TP:n osuudesta perustuslakikontrollissa ks. myös *Erich* JFT 1924, 139 ja 151—152 sekä *Kastari* 1972, 52—53.

29 Vrt. *Kelsen* 1968, 157.

30 Sama on tilanne myös niiden oikeussääntöjen antamisen yhteydessä, joiden antamiseen toimivalta on pidätetty yksin tasavallan presidentille (asetukset).

tehokkuudesta näiden viranomaisten kohdalla ei ole saatavissa. Käytännössä sillä ei liene kuitenkaan sanottavaa merkitystä.[31] Tätä todistanee myös niiden tapausten suuri lukumäärä, jossa huomio esityksen perustuslainmukaisuuteen on ensi kerran kiinnitetty vasta eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Sen sijaan jälkimmäisen kontrollimuodon osalta on yksityiskohtaisiakin tietoja saatavissa. Tasavallan presidentti on näet kieltäytynyt vahvistamasta tähän mennessä kaikkiaan kuusi (6) kertaa eduskunnan hyväksymän lain juuri sen perustuslainvastaisuuteen vedoten.[32] Täysin itsenäisesti presidentti ei ole kuitenkaan valvontavaltaansa näissäkään tapauksissa käyttänyt: yhtä tapausta lukuun ottamatta hän on ensin hankkinut asiasta korkeimpien oikeuksien ja/tai ylimpien laillisuusvalvontaelinten lausunnot ja menetellyt sitten niiden mukaisesti.[33] Presidentin veto-oikeuden käyttö näissä tapauksissa on ollut aina lopullista, sillä kertaakaan eduskunta ei ole murtanut sitä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä (HM 19,2 §). — Lopputuloksena on siis todettava tasavallan presidentin perustuslakikontrollivallan olevan *reaalista*, joskin tuon vallankäytön on katsottava *de facto* tapahtuvan ylimpien oikeus- ja laillisuusvalvontaelintemme myötävaikutuksella.

Varmentavan ministerin osalta kontrollivallan reaalisuus voidaan sen sijaan asettaa aiheellisesti kyseenalaiseksi. Käytännössä ei näet liene osoitettavissa ainoatakaan tapausta, jossa ministeri varmennuksesta kieltäytymällä olisi pakottanut presidentin luopumaan lain vahvistamisesta tai muusta toimenpiteestä sen perustuslainvastaisuuteen vedoten.

Korkeimmat oikeusasteemme, *korkein oikeus* (KKO) ja *korkein hallinto-oikeus* (KHO), ovat mukana perustuslakikontrollissa useallakin tavalla. Kuten edeltä on jo käynyt ilmi, niillä on mahdollisuus osallistua *preventiiviseen* valvontaan mm. lakiesitysten antamisen (HM 18,2 §) ja lakien vahvistamisen (HM 19,1 §) yhteydessä. *Repressiiviseen* kont-

---

31 Vrt. OK:n osuus tässä valvontavaiheessa.

32 *Sarkkinen* 1971, passim.

33 *Sarkkinen* 1971, passim. ja *Ruokolainen* 1971, passim. Lukumäärään eivät sisälly Ahvenanmaan ItsehallintoL:n (28. 12. 1951/670) 14,2 §:n mukaiset lausunnot. Tuon lainkohdan mukaanhan tasavallan presidentin on aina hankittava korkeimman oikeuden lausunto, jos hän katsoo maakuntapäivien hyväksymän lain koskevan valtakunnan lainsäädäntöä tahi valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. — Tätä *valtiosääntö*kontrollin muotoa ei ole luettu tässä lainkaan *perustuslaki*kontrolliin kuuluvaksi.

rolliin ne taas osallistuvat niin normivalvonnan (HM 92,2 §) kuin muunkin perustuslakikontrollin yhteydessä.

Korkeimpien oikeusasteittemme osallistumiselle preventiiviseen normivalvontaan lakiesitysten antamisvaiheessa on perinteitä jo autonomian kaudelta. Irroittautuminen aikaisemmasta järjestelmästä ei maan itsenäistyttyä ja uutta HM:a laadittaessa käynyt helposti. Niinpä — lähinnä perustuslakikomitean ehdotuksesta [34] — hallituksen taholta eduskunnan käsiteltäväksi annettuihin HM-esityksiin sisältyi aina viime vaiheisiin saakka säännös, jonka mukaan lausunnon hankkiminen jommalta kummalta korkeimmalta oikeusasteelta olisi ollut pakollista kaikkien eduskunnalle annettavien lakiesitysten johdosta. Vasta asian käsittelyn viime vaiheessa asetuttiin perustuslakivaliokunnassa [35] lopullisesti nykyiselle kannalle, jonka mukaan lausunnon hankkiminen tässä vaiheessa jäi lakiesityksen antavien viranomaisten (tasavallan presidentin ja valtioneuvoston) harkinnasta riippuvaksi. Tämän lievennyksen vastapainoksi oikeiston taholta yritettiin sitten saada korkeimmalle oikeudelle yleinen jälkikäteinen normivalvontavalta siinä kuitenkaan onnistumatta.[36]

HM 18,2 §:n sanamuodon perusteella korkeimpien oikeuksien lausunnon lakiesitysten antamisvaiheessa voivat hankkia joko tasavallan presidentti ja valtioneuvosto yhdessä tai kummatkin erikseen. Sen sijaan sitä käytännössä tunnettua mahdollisuutta, että korkeimmat oikeudet antavat lausuntoja lakiesityksistä suoraan *eduskunnan* valiokunnille, ei valtiosäännön säännöksissä ole lainkaan mainittu.

Toimintansa aikana KKO on antanut hallituksille kaikkiaan n. 300 lausuntoa *lakiesityksistä*. Näistä kahdessakymmenessä (20) on kosketeltu myös lakiehdotuksen ja perustuslain välistä suhdetta.[37] KHO:n osalta luvut ovat vaatimattomammat: 50 lausuntoa, joista yhdessäkään ei *Ruokolaisen* havaintojen mukaan ole kajottu perustuslakikysymyksiin.[38] Vaikka lausunnon pyytäjä onkin usein kiinnittänyt huomiota lakiesityksen säätämisjärjestykseen, osoittaa Ruokolainen kuitenkin useita tapauksia, joissa asiaan on kiinnitetty ensi kerran huomiota vasta KKO:ssa. Toi-

34 Ks. *PrlKM n:o 7*, 5 (12,2 §).

35 Ks. prvm 4/1919 vp — Edk es miet 9/1919 vp (1919 vp Asiak V: 1).

36 Ks. tästä tarkemmin jaksoa 20.1 ja siinä yhteydessä mainittua kirjallisuutta.

37 *Ruokolainen* 1971, 70—83. Lukuihin sisältyvät ennen 1. 11. 1970 annetut lausunnot.

38 Ks. *Ruokolainen* 1971, ib.

saalta hän on kuitenkin löytänyt kymmenkunta sellaistakin tapausta, joissa KKO:kaan ei ole puuttunut säätämisjärjestyskysymykseen, vaikka sitä tapauksen luonteen huomioon ottaen olisi voinut odottaa.[39] Edellä mainittuun lukuun (20) verrattuna tämä tuntuu suurelta ja osoittanee KKO:kin kontrollitoiminnan tältä osin varsin aukolliseksi.

Myös lakien *vahvistamisvaiheessa* (HM 19,1 §) KKO on harjoittanut perustuslakikontrollia KHO:tta intensiivisemmin. Tässä vaiheessa perustuslakikontrolliin liittyviä lausuntoja KKO on antanut kaikkiaan kuusi (6), joita kaikkia vahvistava viranomainen (tasavallan presidentti) on noudattanut.[40] KHO:n antamista lain vahvistamiseen liittyneistä kahdesta lausunnosta ei kummassakaan ole kajottu perustuslakikysymyksiin.[41] KKO:n vaikutuksen yliarvioimista vahvistavan viranomaisen päätöksiin em. tapauksissa estänee kuitenkin havainto, ettei tasavallan presidentti ole yhdessäkään tapauksessa tyytynyt pelkästään sen lausuntoon, vaan on hankkinut asiasta myös oikeuskanslerin ja/tai oikeusasiamiehen lausunnon.

Tärkeimmäksi perustuslakikontrollin muodoksi korkeimpien oikeuksien kohdalla näyttää tulleen juuri edellä mainittuun lausuntomenettelyyn osallistuminen. Siten niiden kontrollitoiminta painottuu voimakkaasti preventiivisen (normi)valvonnan puolelle. Jälkikäteiseen normivalvontaan enempää kuin muuhunkaan repressiiviseen kontrolliin ne eivät ole juuri osallistuneet. Ja vain erittäin harvoissa tapauksissa ne ovat soveltaneet suoraan perustuslain säännöksiä omassa ratkaisutoiminnassaan[42] ja toteuttaneet siten tässä muodossa perustuslakien noudattamisen valvontatehtävää.

Valtiosääntömme nimenomaisesti tunteman repressiivisen normivalvontamuodon, asetusten lain- ja perustuslainmukaisuuden tutkimisen, osalta (HM 92,2 §) korkeimpien oikeuksien toiminta näyttää jääneen lähinnä teoreettiseksi mahdollisuudeksi. Tutkimaltaan ajalta (1918—1970) *Ruokolainen* ei ole löytänyt KKO:n ratkaisukokoelmista ainoatakaan tapausta, jossa KKO olisi puuttunut sen käsiteltävänä olevan oikeusjutun yhteydessä asetuksen tai sitä alemman asteisen säädöksen perustus-

---

39 Ks. *Ruokolainen* 1971, 83—90.

40 *Sarkkinen* 1971, 74.

41 *Ruokolainen* 1971, 95.

42 Ks. asiasta mm. *Kastari* 1972, 53 ja *Riepula* Pol 1970, viite 66 sekä *Sinisalo* 1971, 208.

lainvastaisuuteen ja jättänyt sen tämän vuoksi sovelluttamatta.[43] Ja aivan samanlainen on ollut tässä suhteessa tilanne KHO:kin osalta: myöskään sen ratkaisuista ei ole löydettävissä tapauksia, joissa tuomioistuin olisi jättänyt sovelluttamatta asetusta tai sitä alemman asteista säädöstä sen perustuslainvastaisuuteen vedoten.[44]

Perustuslakikontrollia Suomessa harjoittavista toimielimistä mainitsemattomuuden edellisten lisäksi ansaitsevat myös *valtiontilintarkastajat* (HM 71,2 §), jotka ovat toiminnassaan pyrkineet ennen kaikkea eduskunnan budjettivallan ja muun eduskunnan finanssivallan loukkaamattomuuden valvontaan. Valtiontilintarkastajia on pidettävä perustuslakien valtiontalouden hoitoa koskevien oikeussäännösten tärkeimpinä jälkikäteisvartijoina. Vaikka heidän toimintansa onkin luonteeltaan pelkästään informatiivista ja jälkikäteistä (kertomusten välityksellä tapahtuvaa), on sillä kuitenkin varsin voimakasta preventiivistä vaikutusta valtionhallinnon piirissä.

5.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASEMA SUOMEN PERUSTUSLAKIKONTROLLISSA

Sen keskeisen aseman vuoksi, mikä perustuslakivaliokunnalla on tässä tutkimuksessa ja koko perustuslakiemme valvontajärjestelmässä, on sen asemaa ja toimintaa perustuslakikontrollissa nähdäkseni aiheellista käsitellä muista valvontaelimistä irrallisena, oman jaksonsa puitteissa.

---

43 Ks. *Ruokolainen* 1971, 107—110. Ruokolaisen mukaan tilanne KKO:n osalta on jopa sellainen, ettei siellä ole jätetty asetusta tai sitä alemman asteista säädöstä sovelluttamatta HM 92,2 §:n perusteella kertaakaan säädöksen *lainvastaisuuteenkaan* vedoten. Tätä taustaa vasten onkin varsin huomion arvoinen KKO:n äskettäin tekemä täysistuntoratkaisu (N:o 2119. N:o 473/238 V.D. 1970), jonka mukaan poliisiasetuksen (14. 2. 1969/119) 91 §:ää ei ollut *lainvastaisena* HM 92,2 §:n mukaan sovellettava jutussa, jossa kanneviskaalin virkasyytteestä vaadittiin ulosottomiehenä toimineelle (ylimääräiselle) apulaisnimismiehelle rangaistusta tässä toimessa tehdystä laiminlyönnistä. Päätöstä on selostettu Lm 1972, 535—537.

44 KHO:n osalta löytyy useitakin ratkaisuja, joissa tuomioistuin on tutkinut asetuksen tai sitä alemman asteisen säädöksen *lainmukaisuuden* HM 92,2 §:n perusteella. Kolmessa tapauksessa KHO on kieltäytynyt sovelluttamasta asetuksen säännöstä lain vastaisena, ks. KHO 1928 I 50, KHO 1939 II 534 ja KHO 1948 II 298. Kahdessa tapauksessa se on taas todennut VNp:n virheelliseksi, ks. KHO 1937 I 7 ja KHO 1948 II 486.

Valiokunnan aseman yleinen kehittyminen. Ns. *lakimääräisten* valiokuntien joukkoon perustuslakivaliokunta tuli vasta yksikamarisen eduskunnan ja siis v:n 1906 VJ:n myötä.[44a] Valiokuntaa koskevat säännökset sisältyivät 1906 VJ:ssä 40 ja 69 §:iin. Jo niiden perusteella valiokunnan asema määräytyi pääpiirteissään nykyisen kaltaiseksi. Edellisen pykälän mukaan valiokunnan tehtäviin kuului perustuslain alaan luettavien asioiden valmisteleva käsitteleminen valtiopäivillä sekä valtioneuvoston jäsenten virkatointen lainmukaisuuden valvomiseen liittyneiden kysymysten valmistelu. Jälkimmäiseen pykälään taas sisältyivät nykyistä VJ 80,2 §:ää vastaavat säännökset perustuslakivaliokunnan tehtävistä eduskunnan ja sen puhemiehen välisen ristiriitatilanteen laukaisemiseksi. Sen sijaan sitä eduskunnan uudistamiskomitean ehdotusta,[45] että myös hallituksen vuotuisen toimintakertomuksen tarkastuksen valmistelu olisi tullut perustuslakivaliokunnan tehtäväksi, ei v:n 1906 VJ:ssä toteutettu lähinnä keisarin vastustuksen vuoksi.

Vaikka v:n 1906 VJ (40,1 §) rajoittikin perustuslakivaliokunnan aseman ja tehtävät[46] ensi sijaisesti vain perustuslakien säätämistä, muuttamista, selittämistä ja kumoamista koskevien asioiden valmistelemiseen, valiokunnan asemaa koskevia säännöksiä tulkittiin alusta alkaen varsin väljästi. Niinpä *hallituksen kertomukset* lähetettiin perustuslakivaliokunnan valmisteltaviksi yksikamarisen eduskunnan ensimmäisistä valtiopäivistä lähtien[47] siitä huolimatta, että keisari oli nimenomaisesti halun-

---

44a Vaikka säätyvaltiopäivien aikaisen v:n 1869 VJ:n mukaan (34 §) perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista koskevien asioiden valmisteleva käsitteleminen kuuluikin *lakivaliokunnan* tehtäviin, voitiin tuolloinkin perustuslakivaliokunta asettaa ns. ylimääräisenä valiokuntana. Näin meneteltiin mm. vv:n 1904—1905 vars. vp:llä ja 1905—1906 ylim. vp:llä.

45 Ks. *KM 1906: 12*, 14 (42,2 §) ja s. 80—81.

46 Perustuslakivaliokunnan asemasta ja tehtävistä v:n 1906 VJ:n voimassaolon aikana ks. tarkemmin *Jansson* 1954, 38—46.

47 Ks. prvm 4/1907 vp (1907 vp Asiak IV), jossa valiokunta ensimmäisen kerran valmistelevasti käsitteli hallituksen kertomuksen. Tällöin ei näytä valiokunnassa vielä ilmenneen erimielisyyksiä mainitun valmisteluoikeuden kuulumisesta sille. Sen sijaan kun hallituksen kertomus tuli seuraavana vuonna valiokunnan valmisteltavaksi liittivät valiokunnan jäsenet *Ingman* (suom. puol.) ja *Lagerlöf* (suom. puol.) vastalauseen prvm:öön 2/1908 II vp (1908 vp Asiak IV). Siinä he totesivat mm., että kun eduskunta ei ole pyytänyt valiokunnan lausuntoa asiasta ja kun VJ:ssäkään ei edellytetä tällaisen lausunnon antamista, ei valiokunnalla ole aihetta antaa mietintöä, »semminkään kun Valiokunnalla ei ole ollut kertomuksen johdosta mitään asiallista sanottavaa». Ks. myös prvls

nut estää tämän poistamalla sitä koskevan säännöksen v:n 1906 VJ-esityksestä. Valiokunnan valmisteltavaksi lähetettiin alusta alkaen myös muita valtiosääntösäädöksiä kuin perustuslakeja koskevat lainsäädäntöasiat. Tällaisia olivat mm. eduskunnan organisaatiota koskevat työjärjestyssäännökset, uskonnonvapaus-, kieli- ja vaalilainsäädäntö. Jo yksikamarisen eduskunnan alkuaikoina kehittyi myös valiokunnan *lausuntoinstituutti* eduskunnan täysistuntojen ja toisten valiokuntien ruvettua pyytämään perustuslakivaliokunnan kannanottoja valtiosäännön soveltamista ja tulkintaa koskevissa asioissa.[48]

Perustuslakivaliokunnan aseman vahvistuminen ja tehtäväpiirin laajentuminen jo kohta valiokunnan toiminnan alkuaikoina näyttää käytännön tarpeiden ohella johtuneen yleisistä eduskunnan aseman vahvistamispyrkimyksistä maan autonomisen aseman turvaamista silmällä pitäen. Näyttääkin siltä, että juuri *perustuslakivaliokunnasta pyrittiin kehittämään autonomian kaudella keskeisin perustuslakien noudattamisen valvontaa harjoittava toimielin valtiosääntöiseen järjestelmäämme.* Lainsäädännöllisten järjestelyjen ollessa aukollisia tavoitteeseen päästiin tosiasiallisen valtiokäytännön ohjaamisella tähän suuntaan.

Itsenäisyyden ensimmäisellä vuosikymmenellä perustuslakivaliokunnan tehtävät laajenivat entisestään, kun valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusten valmisteleva käsitteleminen tuli sen tehtäväksi. Edelleen MinVastL:n (25. 11. 1922/274) säätäminen korosti aikaisempaa voimakkaammin perustuslakivaliokunnan asemaa oikeudellisen ministerinvastuun toteuttamisessa. VJ:n uudistamisen yhteydessä v. 1928 oli siten aivan luonnollista, että valiokunnan tehtäväluettelo tuli uuden VJ:n säännösten mukaan aikaisempaa paljon laajemmaksi tosiasiallisen tilanteen kuitenkaan mainittavasti muuttumatta.

---

13. 10. 1919 n:o 12/1909 II vp (Edk. es. miet. n:o 6/1909 II vp — 1909 II vp Asiak V) vastalause IV (Lagerlöf).

48 Perustuslakivaliokunnan ensimmäinen lausunto annettiin laki- ja talousvaliokunnalle 22. 10. 1907 (liitt. HE:een 15/1907 vp). Lausunto koski eduskunnan aloiteoikeuden sekä eräiden erioikeussäännösten tulkintaa. — Osoituksena lausuntoinstituution vakiintumattomuudesta vielä 1909 II vp:llä ks. em. prvls:oon 13. 10. 1909 n:o 12/1909 II vp liitettyä vastalausetta IV *(Lagerlöf),* jossa vastalauseen esittäjä toteaa mm.: »Koska V. J:n mukaan Perustuslakivaliokunnan tulee käsitellä ainoastaan eduskunnasta valiokuntaan lähetetyitä asioita, — — —, olen vastustanut tämän asian käsittelemistä Valiokunnassa enkä voi Valiokunnan aiheettomasti antamalle lausunnolle myöntää mitään ratkaisevaa merkitystä tai suurempaa arvoa kuin muulle tilapäiselle polemiselle kirjallisuudelle.»

Uudistuksen jälkeen valiokunnan asemaa ja tehtäviä koskevat tärkeimmät säännökset ovat sisältyneet VJ:n 46 ja 80 §:iin.[49] Perustuslakivaliokunnan keskeisen aseman tunnustamista merkitsi myös uudistuksen yhteydessä toteutettu järjestely, jonka mukaan perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymistä koskeva lausuma voidaan lähettää perustuslakivaliokunnan valmisteltavaksi (VJ 37,3 §)[49a]

On kuitenkin huomattava, ettei kaikkia perustuslakivaliokunnan tehtäväpiiriin tosiasiallisesti kuuluvia asioita ole vielä nykyäänkään sisällytetty valtiosäännön säännöksiin. Niinpä niistä puuttuu edelleenkin mainin̈ta muiden kertomusten kuin hallituksen toimintakertomuksen valmistavasta käsittelemisestä perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan kohdalla tärkeästä lausunnonantajatehtävästä siellä on taas mainittu vain yksi erityistapaus (VJ 80,2 §).[50] Tosiasia, ettei delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussäännösten tarkastustoiminta näytellyt perustuslakivaliokunnan toiminnassa vielä minkäänlaista osaa nykyisen VJ:n säätämisen aikana, selittää taas tämän tehtäväryhmän puuttumisen valtiosäännön perustuslakivaliokunnalle osoittamista tehtävistä. *Perustuslakivaliokunnan tosiasiallisen tehtäväkentän ja kirjoitetun valtiosäännön välillä vallitsee siis nykyisinkin vastaamattomuus:* tosiasiallinen tehtäväkenttä on valtiosäännön mukaista tehtäväkenttää huomattavasti laveampi. Ainakin osittain tätä voitaneen pitää osoituksena perustuslakivaliokunnan aseman ja merkityksen vahvistumisesta v:n 1928 VJ:n aikanakin.

Valiokunnan asema ja tehtävät perustuslakikontrollissa nykyisin. Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema valvontajärjestelmässämme johtuu ennen kaikkea siitä jo mainitusta tosiasiasta, että perustuslakikontrolli on Suomessa ensi sijassa lakien säätämisjärjestyskontrollia.

Perustuslakivaliokunnan tehtävät perustuslakikontrollissa liittyvät sekä ennakollisen (preventiivisen) että jälkikäteisen (repressiivisen) kontrollin suorittamiseen. Edellä mainitusta säätämisjärjestyskontrollista johtuen *pääpaino* on kuitenkin selvästi *preventiivisen normivalvonnan*

---

[49] Perustuslakivaliokunnan asemasta ja tehtävistä v:n 1928 VJ:n mukaan ks. tarkemmin *Jansson* 1954, 46—55.

[49a] Käytännössä säännös (ja siten prv:n toimivallan lavennus) on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Tähän mennessä ei ole näet ainoatakaan välikysymystä lähetetty valiokuntaan VJ 37.3 §:n mukaisessa tarkoituksessa. Ks. tästä tarkemmin *Mikkola—Kaurahalme* 1970, 85—89.

[50] Vrt. kuitenkin ETyöjärj 22 §.

alueella. Sitä valiokunta harjoittaa paitsi sen valmisteltavaksi lähetettyjen lainsäädäntöasioiden käsittelyn yhteydessä (VJ 46,1 §) myös eduskunnan sisäisten organisaationormien säätämisen yhteydessä (VJ 42,2 §). *Muuta preventiivistä perustuslakikontrollia* valiokunta taas suorittaa lähinnä eduskunnan ja sen puhemiehen välisissä ristiriitatilanteissa (VJ 46,5 § ja 80,2 §). *Repressiivistä normivalvontaa* perustuslakivaliokunta suorittaa sekä delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussäännösten tarkastuksen yhteydessä [51] että käsitellessään valmistelevasti hallituksen ja ylimpien laillisuusvalvontaelinten toiminnastaan antamia kertomuksia. Viimeksi mainitussa yhteydessä tapahtuva repressiivinen niin normi- kuin *muukin perustuslakikontrolli* jää kuitenkin pelkästään informatiiviseksi sen johdosta, että valiokunnalta puuttuu tyystin toimivalta (aloiteoikeus) valvonnassa havaitsemiensa perustuslainvastaisuuksien korjaamiseen. Perustuslakikontrollia valiokunta voi lisäksi harjoittaa myös oikeudellisen ministerinvastuun toteuttamiseen liittyvien kysymysten käsittelyn yhteydessä (MinVastL 4 §).

51 Ks. kuitenkin mitä tästä on sanottu jäljempänä s. 92—94.

B. VALTIOSÄÄNNÖN TUTKIMISEEN LIITTYVIÄ ESIKYSYMYKSIÄ

VI VALTIOSÄÄNTÖTUTKIMUKSESTA

6.1. OIKEUDELLISEN TUTKIMUKSEN NYKYTILA

Keskustelu oikeudellisen tutkimuksen (oikeustieteen) asemasta ja tehtävistä on ollut Suomessa viime vuosien (1969—1972) aikana vilkkaampaa kuin koskaan aikaisemmin. Tosin kiista juridiikasta *tieteenä*, sen asemasta ja tehtävistä tieteiden järjestelmässä, on yhtä vanha kuin oikeudellinen tutkimuskin, mutta laaja-alaisuutensa ja oikeus- ja yhteiskuntapoliittisen merkittävyytensä ansiosta viime aikojen keskustelu poikkeaa ratkaisevasti sitä edeltäneestä.

Tässä en ryhdy toistamaan käytyä keskustelua, vaan viittaan vain siinä käytettyihin tärkeimpiin puheenvuoroihin.[1] Näissä puheenvuoroissa on varsin perustellusti saatettu kyseenalaiseksi monet niistä perinteisistä lähtökohdista, joille oikeudellinen tutkimus on tähän saakka (Suomessa) rakentunut. Vielä ei ole kuitenkaan nähtävissä, millaisia vaikutuksia käydyllä keskustelulla tulee olemaan oikeudellisen tutkimuksen sisältöön; ts. muuttuuko se keskustelussa painotettujen tavoitteiden suuntaan.

---

[1] Kronologisesti keskeisimpinä pidettävistä puheenvuoroista ks. *Jyränki* Lm 1969, 880—892, *Aarnio* JFT 1969, 371—405, *Kivivuori* JFT 1969, 406—413, *Eriksson* JFT 1969, 414—430, *Aarnio* Lm 1970, 276—288, *Kivivuori* Lm 1970, 422—429 ja 929—940, *Aarnio* Lm 1970, 566—590 sekä *Kekkonen* Lm n:o 6/1970, I—XXI ja *Lm n:o 8/1970* (Kastari, Vikatmaa, Ylöstalo, Backman, Makkonen, Ojanen, Tolonen ja Zitting). Myöhemmistä ks. ennen kaikkea *Jyränki* Pol 1970 sekä *Aarnio* 1971 ja *sama* Lm 1971, 456—484 sekä niissä mainittuihin viittauksiin keskustelussa käytetyistä puheenvuoroista. Ks. myös *Backman* 1972.

Toistaiseksi keskustelu ei ainakaan ole siihen sanottavasti vaikuttanut,[1a] vaan se on jäänyt — juridiselle toiminnalle luonteenomaisesti — pelkästään normatiiviselle tasolle eli sen osoittamiseen, miten oikeustiedettä kunkin mielestä *pitäisi* harjoittaa.[2] Oma, ehkä hieman skeptinen, näkemykseni on, että tulokset jäävät tässä suhteessa käytännön tasolla tulevaisuudessakin paljon vaatimattomammiksi kuin mitä vielä tällä hetkellä — keskustelun jatkuessa — yleisesti uskotaan.

Oikeudellisen tutkimuksen ala ja lähtökohdat. Suomessa oikeudellinen tutkimus on näihin saakka ollut lähes yksinomaisesti *oikeusdogmaattista, lainopillista* tutkimusta.[3] Lainopilliselle tutkimukselle on tunnusomaista pyrkiä vastaamaan kysymykseen, mikä on »voimassa olevan oikeuden» kanta tietyssä (tulkinta)kysymyksessä.[4] Oikeusdogmaattinen tutkimus pyrkii ennen kaikkea oikeussääntöjen *tulkinnan* avulla osoittamaan, miten asian ratkaisijan (tuomarin, hallintovirkamiehen) tai kansalaisen on käyttäydyttävä määrätilanteessa. Lyhyesti sanoen se pyrkii kansalaisia ja/tai viranomaisia koskevien *käyttäytymismallien antamiseen.*

Suomalaisessa oikeusdogmatiikassa käyttäytymismallien antamista ei ole kuitenkaan enää viime aikoina perustettu pelkästään oikeussääntöjen tulkintaan. Varsin keskeiseksi on muodostunut *viranomaiskäyttäytymisen* (ns. ennakkotapausaineiston) selvittäminen ja sen perusteella tapahtuva eräänlainen *ennustaminen*[4a] tulevien ratkaisujen suunnasta ja sisällöstä (tai niiden kritiikki) sekä lainopillisen tutkimuksen yhteydessä tapahtunut avoin oikeus- ja yhteiskuntapoliittinen osallistuminen tutkimuskohteen säädösmaterian kehittämiseksi eli ns. *de lege ferenda -tutkimus.*[4b] Tämän päivän tyypilliseen oikeusdogmaattiseen tutkimukseen Suomessa sisältyykin sekä oikeussääntöjen tulkintaa, viranomais-

---

1a Vrt. esim. vv. 1970—1972 julkaistuja juridisia väitöskirjoja.

2 Ennakoivana poikkeuksena tästä voitaneen pitää *Saarenpään, Mattilan* ja *Mikkolan* teosta »Holhous — yhteiskunnallinen ongelma» (1972) samoin kuin *Mikkolan* teosta »Avioton lapsi» (1972).

3 Ks. myös *Aarnio* 1971, passim ja *Ojanen* 1971, 117 sekä *Jyränki/Perttunen/Vilkkonen* 1972, 15.

4 Ks. mm. *Zitting* Pol 1961, 36—37. Vrt. *Aarnio* 1971, 60—61.

4a Ennusteiden esittämistä oikeussääntöjen soveltamisvaihtoehdoista pitää *Eklin* (1971, 134—135) oikeustieteilijän nimenomaisena tehtävänä päätöksentekoprosessissa.

4b Yhä yleisemmin tällaista tutkimusta kutsutaan myös *oikeuspoliittiseksi* tutkimukseksi.

käyttäytymisen selvittämistä ja siitä lausuttavia ennusteita että lainsäädännön tulevaa kehittämistä koskevia de lege ferenda -näkökohtia. Useimmiten ne esiintyvät kuitenkin toisiinsa sekoittuneina siten, ettei lukija voi juuri kontrolloida tutkijaa siitä, missä edellä mainitussa mielessä hän kulloisetkin kannanottonsa esittää, vaan lukijalle jää vain kuva *tietystä* käyttäytymissuosituksesta, jonka tutkija esittää tutkimustuloksenaan kaikilla edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvilla argumenteilla sitä perustellen.

Oikeusdogmaattisen tutkimuksen rinnalla keskeinen oikeudellisen tutkimuksen alue Suomessakin on perinteisesti ollut *oikeusteoreettinen* tutkimus.[5] Sen avulla pyritään mm. selittämään oikeudellisen ajattelun ja ratkaisutoiminnan rakennetta, oikeustieteen tutkimuskohteita, tehtäviä jne. Pyrkimyksenä on toisaalta oikeudellisen käyttäytymisen pääpiirteiden, loogisten lainalaisuuksien jms. selvittäminen,[6] toisaalta taas tiedon hankkiminen (oikeus)tieteestä sinänsä eli ns. *metatieteellinen* tutkimus.[7]

Näiden kahden pääkategorian — oikeusdogmaattisen ja oikeusteoreettisen tutkimuksen — lisäksi *oikeustieteen*[8] piiriin on perinteisesti luettu myös *oikeushistoriallinen* ja *vertaileva* oikeustutkimus.[9] Sen sijaan kiistaa on käyty jatkuvasti siitä, pitäisikö *oikeussosiologia* tunnustaa oikeustieteen erääksi lohkoksi ja olisiko sille annettava tasavertainen asema sen piirissä alan muiden lohkojen kanssa.[10]

Tunnusomaisena piirteenä tähän saakka harjoitetulle oikeudelliselle tutkimukselle on Suomessa niin ikään ollut, ettei sen piiriin ole luettu (puhtaasti) *käyttäytymistieteelliseltä* pohjalta lähtenyttä tutkimusta. Näin siitä huolimatta, vaikka jo tätä ennen on todettu:[11]

> »Lakeihin sijoitetut tekstit ovat *kieltä*. Ne ovat syntyneet inhimillisen *käyttäytymisen tuloksena*. Niillä on yleensä pyritty *vaikutta-*

---

5 Oikeusteoreettista tutkimusta tarkoittaen puhutaan usein myös *oikeusfilosofiasta* ja *yleisestä oikeustieteestä*. Ks. mm. *Zitting* Pol 1961, 37—38.

6 Vrt. *Aarnio* 1971, 30.

7 Metatieteestä ks. laajemmin esim. *Radnitzky* 1968.

8 Mitä tässä käytetään merkitsemään samaa kuin yleensä oikeudellinen tutkimus. Vrt. *Aarnio* 1971, 196.

9 Ks. *Zitting* Pol 1961, 37.

10 Ks. esim. *Aarnio* 1971, passim., *Lahti* 1970, *Uotila* Lm 1967, 844—847 ja *sama* 1970 sekä *Zitting* Pol 1961.

11 *Kivivuori* 1969, 25.

maan ihmisten käyttäytymiseen. Meitä ei voi olla kiinnostamatta noiden tekstien syntyprosessi, tekstien luomiseen osallistuneiden henkilöiden intentionaalinen toiminta. Tyydyttääksemme uteliaisuutemme meidän on kohdistettava tutkimus *lainlaatijoiden käyttäytymiseen.* Tällainen tutkimus ei voi noudattaa mitään erityistä lainopillista menetelmää vaan yleisiä tieteellisiä käyttäytymisen selvittämis- ja selittämismenetelmiä.»

Tästä käyttäytymistieteellisen tutkimuksen karsastamisesta oikeustiede on saanut maksaa kalliin hinnan: sen piirissä ei ole saanut juurikaan jalansijaa *oikeudellisten ja muiden yhteiskunnallisten ilmiöiden välisten vuorovaikutussuhteiden selvittäminen.* Tämä puolestaan on johtanut oikeustieteen vieraantumiseen yhteiskunnallisesta taustastaan. Oikeustieteen harjoittajien piirissä näyttääkin vielä tällä hetkellä olevan tärkeämpää perinteisen tieteenkäsityksen vartiointi ja sen suojaaminen puhtaana vieraiksi koetuilta vaikutteilta kuin uuden ja yhteiskunnallisesti relevantin tiedon hankkiminen oikeudellisista ilmiöistä yhteiskunnassa.

Rajaamisen tausta ja vaikutukset. Syitä siihen, miksi edellisen kaltainen tutkimus- ja ongelmakentän rajaaminen sekä siihen liittyvä »puhtaan tieteen» reviirinvartijan mentaliteetti on oikeustieteen piirissä päässyt niin hallitsevaksi, on monia. Niitä voidaan osoittaa sekä tieteenalan organisatorisista järjestelyistä että sen toimintaan liittyvistä sisäisistä tekijöistä. Organisatoristen järjestelyjen osalta suurin vaikutus harjoitetun oikeustieteen sisältöön lienee ollut oikeudellisen tutkimuksen täydellisellä keskittymisellä dogmaattista juristikoulutusta antaviin tiedekuntiin.[12] Siten oikeustieteen harjoittajilta on jo organisatorisin järjestelyin katkaistu yhteydet muihin yhteiskuntatieteisiin, niiden piirissä käytettyyn tutkimusmetodologiaan ja sen avulla hankittuun yhteiskuntatietoon. Ja kuitenkaan oikeudelliset kysymykset ja ongelmat eivät voi koskaan esiintyä »puhtaina» ja itsenäisinä liittymättä niiden taustalla oleviin muihin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Eli kuten *Blom*[13] — tosin hieman toisessa tarkoituksessa — toteaa: omistajien ja vuokralaisten välisten suhteiden oikeudellista ratkaisemista tarvitaan vain niin kauan kuin on olemassa vuokralaisia ja vuokranantajia.

Oikeudellisen tutkimuksen suuntaan ja sisältöön on tietenkin osaltaan vaikuttanut myös tosiasia, että dogmaattinen juristikoulutus samoin

---

12 Vrt. *Routamo* Lm 1971, 667—669 ja 679—680.

13 *Blom* 1971, 92.

kuin monet muut *käytännön* tarpeet vaativat juuri oikeusdogmaattisen tutkimuksen painottamista. Mutta käytännön tarpeilla voidaan tuskin loppuun saakka puolustaa oikeusdogmaattisen tutkimuksen hallitsevuutta suomalaisen oikeustieteen piirissä. Näin ollen organisatoristen tekijöiden ohella täytyy olla myös joitakin oikeustieteen *sisäisiä* tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet/vaikuttavat tilanteeseen. Näistä tärkeimpänä pitäisin oikeustieteen harjoittajien piirissä viime aikoihin saakka vallalla ollutta *oikeuspositivistista* tieteenihannetta: lakikirjan ulkopuolella ei ole juuri nähty oikeustieteen kannalta paljonkaan arvokasta ja tutkimuksellisesti mielenkiintoista.

Keskittäessään päähuomionsa oikeusdogmaattiseen tutkimukseen oikeustiede on samalla laiminlyönyt yhteiskuntatodellisuuden tutkimisen. Tämän seurauksena oikeustiedettä onkin luonnehdittu *normatiiviseksi* tieteeksi, ikään kuin sen tehtävänä ei olisikaan vallitsevan yhteiskuntatodellisuuden selvittäminen, vaan pelkästään sen osoittaminen ihmisille, kuinka heidän *pitää* (oikeussäännösten mukaan) toimia yhteiskunnassa.[14] Tieteen-käsityksen täydellistä hämärtymistä oikeustieteen piirissä osoittaa, ettei tällaisen toiminnan *tieteellisyyttä* ole asetettu kyseenalaiseksi sen normatiivisesta luonteesta huolimatta. Huomion kiinnittäminen siihen, mistä tutkija nuo käyttäytymismallit kulloinkin ottaa, olisi kenties auttanut oikeustieteen harjoittajia oman toimintansa yhteiskunnallisen luonteen selvittämisessä. Vasta sen jälkeen kun näihin tekijöihin alettiin kiinnittää huomiota[15] ja sen seurauksena havaittiin arvostus- ym. subjektiivisten tekijöiden näyttelevän tässä toiminnassa huomattavaa — jopa ratkaisevaa — osaa, paljastui sen tieteellinen onttouskin. Seurauksena oli oikeudellisen tutkimuksen ajautuminen kriisiin, josta selviäminen ei ole vielä näköpiirissä. Ainoana mahdollisuutena siitä selviämiseen näen oikeudellisen tutkimuksen laventamisen koskemaan kaikkia sellaisia yhteiskunnallisten ilmiöiden välisiä vuorovaikutussuhteita, joilla tavalla tai toisella on oikeudellista relevanssia. Oikeudellisesta tutkimuksesta on tehtävä myös käytännössä (eikä vain teoriassa) *yhteiskuntatieteen* osa, jolle mitkään yhteiskunnan rakenteellis-toiminnallista

---

14 Vrt. esim. *Kastari* Lm 1956, 778 ja *sama* 1969, 4. Ks. myös *Lahti* 1970, 56. Vrt. alaviitettä 31.

15 Suomessa tähän on vaikuttanut muita merkittävimmin *Kaarle Makkosen* väitöskirjatyö (1965) sekä *Lars D. Erikssonin* eräät artikkelit (esim. JFT 1966 ja JFT 1968) samoin kuin se oikeustieteen asemasta ja tehtävistä käyty keskustelu, johon edellä viitattiin (ks. s. 54 alav. 1).

kokonaisuutta koskevat kysymyksenasettelut eivät ole vieraita saati sitten kiellettyjä.[15a] Toiminnallisesti tämä edellyttää käyttäytymistieteelliseltä pohjalta lähtevän tutkimuksen saattamista oikeustieteen piirissä tasavertaiseen asemaan oikeusdogmaattisen tutkimuksen kanssa.[16]

Erityisesti oikeustieteen ja oikeussosiologian välisestä suhteesta. Kuten edellä jo mainitsin, oikeudellisen tutkimuksen piirissä näyttää erityisen kiistanalaiseksi tulleen oikeustieteen ja oikeussosiologian välisen rajanvedon suorittaminen.[17] Tätä — kuten monta muutakin tässä käsiteltyä — kysymystä voitaisiin ehkä pitää pelkkänä konventionaalisena *määritelmäkysymyksenä*. Niiden yhteiskunnallisten seurausten vuoksi, joita rajanvedosta on käytännössä aiheutunut, asiaa ei voida kuitenkaan määritelmäkysymyksenä kuitata. Sekä »oikeustieteelle» että »oikeussosiologialle» on näet käytännössä annettu/pyritty antamaan oma tarkoin rajattu sisältönsä.[18]

Onko sitten olemassa mitään teoreettista tai käytännön vaatimaa syytä esitetyn kaltaiseen rajanvetoon »oikeustieteen» ja »oikeussosiologian» kesken? Nähdäkseni ei ole. Jos oikeustieteen tehtävänä pidetään — kuten edellä korostin — kaikkien sellaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden välisten vuorovaikutussuhteiden tutkimista, joilla on tavalla tai toisella oikeudellista relevanssia, jokainen tämän kaltainen oikeudellinen tutkimus on samalla »sosiologinen».[18a] Eikä oikeustieteen ja oikeussosio-

---

15a Ks. myös *Klami* 1968 ja *sama* 1969.

16 Vrt. kuitenkin *Kelsen* 1968, 78. Hänen »puhtaassa oikeusopissaanhan» oikeustieteen tutkimuskohteena ovat vain oikeusnormit; ihmisten käyttäytyminen ainoastaan siinä tapauksessa, että se on noiden oikeusnormien sisältönä. Vrt. myös *Zitting* Lm 1970, 1113. — Lyhyessä artikkelissaan *Börjeson* (1968, 1) toteaa oikeusdogmaattisen tutkimuksen säilyttävän aina keskeisen sijan juridiikassa, mutta toteaa samalla sen olevan tulevaisuudessa vain eräs juridisen tutkimuksen puoli. Oikeustieteen toiseen puoleen hänen mukaansa tulevat vaikuttamaan tulevaisuudessa voimakkaasti juuri käyttäytymistieteelliseltä pohjalta lähtevät tutkimukset.

17 Ks. esim. *Lahti* 1970 ja siinä mainittu kirjallisuus.

18 Erään sisällön määrittely-yrityksen sisältää myös *Aarnio* 1971, passim.

18a Mikäli sosiologia ymmärretään *Inkelesin* tavoin (1969, 34) tieteeksi, joka tutkii sosiaalisen toiminnan järjestelmiä ja niiden välisiä suhteita. Ks. myös *Eskola* Sosiologia 1966, 13—15. Sosiologian kannalta asiaa tarkasteltuna kysymys voi olla joko — englantilaista terminologiaa käyttääkseni — »sociology *of* law» tai »sociology *in* law» (ks. tästä *Bredemeier* 1969, 52). Nimenomaan viimeksi mainitun aspektin erottaminen pois oikeudellisesta tutkimuksesta ei voi olla vääristämättä oikeudellisen tutkimuksen yhteiskunnasta antamaa todellisuuskuvaa.

logian välistä rajaa ole voitu tähänkään saakka pitää käytännössä puhtaana. Erityisesti oikeusteoreettisen tutkimuksen myötä oikeustieteen piiriin on siirtynyt paljonkin (oikeus)sosiologisena pidettävää tutkimustietoa, kuten mm. *Aarnio* on osoittanut.[19] Näin ollen minun on varsin helppo yhtyä siihen *Blomin* esittämään näkemykseen,[20] että on itse asiassa vaikea ymmärtää koko oikeustieteen piirissä käytävää kiistaa oikeustieteellisen tutkimuksen kohteesta (tässä = rajanvetoa »oikeustieteen» ja »oikeussosiologian» kesken). »Luonnollisesti yhteiskunnallisilla ongelmilla on nykytiedenimikkeitä vastaavat oikeudelliset, poliittiset, taloudelliset, sosiologiset jne. aspektinsa. Kuitenkin kysymys on aina kokonaisilmiöstä ja kokonaisprobleemasta, jota pirstomalla vääristetään yhteiskunnallista todellisuutta», kirjoittaa Blom.[21]

Yhteiskunnassa esiintyvät oikeudelliset ongelmat voidaan nähdä oikeussäännön (-normin), sen taustan ja vaikutusten kokonaisprobleemina.[22] Tosiasia on, että *tällä hetkellä* »oikeustiede» operoi nimenomaan oikeussäännön (-normin) ja siihen liittyvien tulkinta- ym. erillisongelmien parissa. Aivan samoin »oikeussosiologia» operoi *tällä hetkellä* oikeussäännön (-normin) taustan ja vaikutusten sekä niihin liittyvien erillisongelmien parissa. Tässä tutkimuksessa oikeudelliselle tutkimukselle (oikeustieteelle) varatun toimintakentän piirissä nämä kaikki (normi, tausta ja vaikutukset) pyritään asettamaan keskinäiseen yhteyteensä (*synteesiin*).[23]

Oikeudellisen tutkimuskentän laventamista ei siis mielestäni pidä tehdä uusia tutkimuskategorioita, -nimikkeitä (»oikeussosiologia» ja vastaavat) tms. luomalla ja niitä sitten »oikeustieteen» alaan sisällyttämällä. Oikeudellisen tutkimuksen kannalta tällainen kategoriointi on yhtä vaarallista kuin nykyinen rajoittuneisuuskin: se johtaa välttämättä ennen pitkää uuteen tieteen rajojen vartiointiin ja reviirinvartijan mentaliteetin syntymiseen. Vaarana on ajautua uudelleen tutkimukselliseen lokeroitumiseen, jossa kyllä tutkimuslohkojen lukumäärää on lisätty, mutta jossa edelleen osa todellisuudesta jää niiden ulkopuolelle. Yhteiskunnallisen todellisuuden joutuminen jakamattomana oikeudellisenkin tutkimuksen kohteeksi taataan vain luopumalla lopullisesti sen kaltaisesta loke-

19 Ks. *Aarnio* 1971, 7—8.

20 Ks. *Blom* 1971, 14.

21 ib. Ks. myös *Backman* 1972, 336.

22 Ks. *Jyränki* Pol 1970, 118 ja *Jyränki/Perttunen/Vilkkonen* 1972, 19—20.

23 Vrt. *Kantorowicz* 1962, 139: »Dogmatik ohne Soziologie ist leer, Soziologie ohne Dogmatik ist blind.» Vrt. myös *Aarnio* 1971, 135.

rointiajattelusta, jota jako »oikeustieteen» ja »oikeussosiologian» kategorioihin omalla tavallaan nykyisin edustaa.

6.2. VALTIO(SÄÄNTÖ)OIKEUDELLINEN JA POLITOLOGINEN TUTKIMUS

Kun tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut rajaa vedettävissä oikeustieteen ja oikeussosiologian välille, niin onko se sitten tehtävissä valtio(sääntö)oikeuden [24] ja politologian (valtio-opin) kesken?

Selvänä voitaneen pitää, että politologisen tutkimuksen piirissä käsiteltävillä ilmiöillä on omat oikeudelliset taustansa ja vaikutuksensa. Ja aivan yhtä selvältä tilanne näyttää valtio(sääntö)oikeuden alallakin tehtävän tutkimuksen kohdalla: myös sen käsittelemillä ilmiöillä on omat politologiset taustansa ja vaikutuksensa. Siltä osin kuin nämä kaksi tutkimushaaraa ylipäänsä leikkaavat toisensa tutkimusalan ja -kohteen perusteella,[25] ei pätevää rajaa näiden kahden tieteenalan välille ole objektiivisesti vedettävissä. Näyttäisi pikemminkin siltä, että yhteisellä tutkimusalueella näiden kahden tieteen harjoittajat voisivat jopa vaihtaa paikkojaan ilman, että siitä tämän perusteella olisi näkyviä seurauksia kummankaan tieteenalan tutkimusongelmiin.[26]

Raja valtio(sääntö)oikeudellisen ja politologisen tutkimuksen välillä on siis selvästikin liukuva. Viime kädessä tutkimuksen tekijästä riippuu, minkä leiman hän haluaa tutkimukseensa kiinnittää, mitä ongelmia painottaa. Tämän vuoksi olenkin kutsunut käsillä olevaa tutkimusta pel-

---

[24] Tässä yhteydessä en puutu *oikeusjärjestyksen jakamisesta* käytyyn keskusteluun enkä siihen liittyvään problematiikkaan. Tässä tutkimuksessa, joka käsittelee eräiden keskeisimpien valtiosääntölakiemme tulkintaa, jakoa valtiosääntöoikeuden ja oikeusjärjestyksen muun osan välillä voitaneen pitää tarkoituksenmukaisena.

[25] Politologisen tutkimuksen kenttä on luonnollisesti valtio(sääntö)oikeudellista tutkimuskenttää laveampi siltä osin kuin se kohdistuu ilmiöihin, jotka eivät kuulu lainkaan valtio(sääntö)oikeudellisesti säänneltyjen piiriin. Vrt. esim. hallintoon kohdistuva politologinen tutkimus. Tältä osin sitä lähelle tulee taas hallinto-oikeudellinen tutkimus jne.

[26] Siitä, mitkä tekijät puolin ja toisin saattavat vaikuttaa tutkimusongelman valintaan, antaa esimerkin *Pritchett* 1969, 29: »Mechanical jurisprudence and the myth of the nonpolitical character of the juridical task had rather effectively discouraged most political scientist from thinking about the courts.» — Tämä pitänee Suomessakin paikkansa.

kästään *valtiosääntötutkimukseksi*. Jätän lukijan itsensä ratkaistavaksi, mihin tieteiden kategoriaan hän sen ryhmittää vai jättääkö kenties kokonaan niiden ulkopuolelle.

Politologisen ja valtio(sääntö)oikeudellisen tutkimuksen johtavat nimet esittävät kuitenkin vielä tänäänkin Suomessa näiden kahden tieteenalan erokriteereiksi sen, että politologinen tutkimus on *realistinen/empiirinen* tiede, valtiosääntöoikeus taas *normatiivinen* tiede.[27] Kun rajaaidan pystyttäminen näiden kahden tieteen välille ei onnistunut edellä yleisin kriteerein tutkimuskohteita perusteena pitäen, niin onnistuuko se sitten tällä perusteella?

Juuri *Janssonin* ja *Kastarin* asettamina nuo empiirisyyden ja normatiivisuuden vaatimukset tuntuvat oudoilta. Onhan Janssonin keskeisissä tutkimuksissa melkolailla »normatiivista» ainesta (ts. oikeussääntöjä ja niiden tulkintaa koskevaa),[28] aivan samoin kuin Kastarin tutkimuksille on tyypillistä niihin sisällytetty runsas empiirinen aines.[29] Tuon rajapaalun nostattajat eivät siis näytä ainakaan itse pysyneen luomiensa reviirien puitteissa, vaan ovat käyskennelleet melko vapaasti toistensa alueilla. *Tästä* ei heitä toki käy moittiminen, pikemminkin päinvastoin. Selvää näet on, ettei näillä »empiirisyyden» ja »normatiivisuuden» vaatimuksilla voida aidata enempää politologista kuin valtio(sääntö)oikeudellistakaan tutkimusta.[30] Tältä osin tyydyn vain viittaamaan siihen, mitä

---

27 Ks. *Jansson* 1970, 13—14 ja *Kastari* 1969, 4, 13—14 ja 42—43. Kastaria edeltäneiden valtiosääntöoikeuden professoreiden määritelmiä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin (politologian) eroavuuksista ks. *Kaira* 1934, *Erich* Lm 1923, 185—190. Ks. myös *Hermanson*, Anteckningar s. 13—18 (valtio-oikeuden tehtävistä) ja *Merikoski I* 1970, 11—12.

28 Esim. *Jansson* 1954.

29 Ks. esim. *Kastari* 1969 ja 1972.

30 Tuntuu kuin tilanne olisi tältä osin varsin analoginen sen kanssa, mitä *Makkonen* kirjoitti (Lm 1959, 67) logiikan käyttämisestä oikeudellisen tutkimuksen apuvälineenä: »Ei ole mikään harvinaisuus, että julkaisuissa tapaa viittauksia päätelmiin, jotka ilmoitetaan olevan loogisesti virheellisiä, puhutaan premisseistä, johtopäätöksistä, kehäpäätelmistä jne. Mutta jos kerran määrätyllä tasolla oleva logiikka hyväksytään oikeustieteellisen tutkimuksen apuvälineeksi, olisi epäjohdonmukaista ja luonnotonta ellei sitä hyväksyttäisi korkeammassa kehitysasteessaan!» — Lainauksen viimeinen virke voitaneen modifioida koskemaan myös käyttäytymistieteellisen (empiirisen) tutkimuksen käyttämistä oikeudellisen tutkimuksen apuvälineenä.

edellä olen sanonut oikeudellisen tutkimuksen kohteesta yleensä ja oikeustieteen »normatiivisesta» luonteesta erityisesti.[31]

6.3. TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA OMAKSUMANI TUTKIMUSASENNE

Oikeudellisen tutkimuksen — enempää kuin tieteellisen toiminnan kannalta ylipäänsäkään — ei siis ole hyödyksi, että tutkimuksiin liitetään tarpeettomia tieteenalan attribuutteja. Yhteiskunnallisten ongelmien eikä traditionaalisten tiederajojen pitäisi ratkaista, mitä seikkoja tutkimuksessa painotetaan, millä menetelmillä ja minkälaatuisella asiantuntemuksella se tehdään. Tämän vuoksi *valtiosääntötutkimustakaan* ei voida pyhittää minkään tieteenalan yksityisasiaksi. Hankittavan tiedon kannalta on toki samantekevää, minkä lipun alla se tapahtuu.[32]

Koska tutkimuskohteenani on perustuslakivaliokunnan suorittama perustuslakikontrolli ja siinä yhteydessä tapahtunut valtiosäännön tulkintatoiminta, tutkimuksen täytyy selvästikin kohdistua perustuslakivaliokunnan ja siinä toimineiden ihmisten *käyttäytymisen* tutkimiseen.[32a] Ja koska kysymyksessä on nimenomaan eduskunnan erään toimielimen ja

---

[31] Kokonaan eri asia on, jos normatiivisuudella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä samaa kuin *Makkonen* (1965, 36) kuvatessaan *pitää*-kvaliteetin käyttöä oikeudellisissa tutkimuksissa. Hänen mukaansa oikeudellisen tutkimuksen »pitäälauseet» ovat vain väitteitä siitä, mitä seuraa ellei menetellä normin mukaan. Mutta juuri tällaisessa mielessähän enempää Jansson kuin Kastarikaan ei normatiivisuudesta puhu, vaan he tarkoittavat sillä hyvinkin selvästi pelkkien käyttäytymismallien luomista oikeustieteen harjoittajan toimesta. Valtiosääntöoikeuden osalta Makkosen esittämän kaltaisen pitää-kvaliteetin käyttäminen on sikälikin hankalaa, ettei sen piirissä voida juuri esittää väitteitä siitä, mitä seuraa, jos ei menetellä normin mukaisesti, koskapa valtiosääntönormien osalta puuttuvat lähes tyystin reaktio- ja reaktiotapanormit (vrt. *lex imperfecta*).

Oikeustieteen osoittaminen normatiiviseksi tieteeksi ja sen erottaminen tällä perusteella empiirisistä yhteiskuntatieteistä osoittautuu myös *Backmanin* (1972, 337) mielestä analysoimattomaksi yksinkertaistukseksi. »Lainopin normatiivisuus on toisaalta siinä, että hyväksytään joko tietoisesti tai tiedostamattomasti oikeusjärjestyksen arvoperusta, ja siinä, että tosiasioiden tutkiminen tapahtuu normatiivisen kannanoton valmisteluna», kirjoittaa Backman.

[32] Vrt. myös *Jyränki* Pol 1970, 117. Tämän vuoksi en pidä myöskään ilmaisua »poikkitieteellisyys» (jollaiseksi lukijan jo arvelen tutkimukseni kuvanneen) onnistuneena. Kysymys ei kerta kaikkiaan ole joidenkin tieteenalojen »risteytyksestä», vaan tiettyjen tutkimusongelmien kokonaisvaltaisesta tarkastelusta.

[32a] Vrt. myös *Aarnio* Lm 1971, 465.

siinä mukana olleiden ihmisten käyttäytymisen tutkiminen, tässä tutkimuksessa on siten kysymys tietynlaatuisen poliittis-sosiaalisen käyttäytymisen selvittämisestä. Siten tässä omaksuttavan tutkimusasenteen, käytettävien menetelmien jne. tulee olla juuri tällaiseen käyttäytymistieteelliseen tutkimukseen soveltuvia. Perinteisin juridisin menetelmin, kielianalyysiin tms. tukeutuen, emme voi näet pitkällekään kuvata ihmisten ja instituutioiden käyttäytymistä, puhumattakaan, että voisimme tehdä sen ymmärrettäväksi, selittää sitä.[33]

Omaksumallani tutkimusasenteella on siten monia yhtymäkohtia *Kivivuoren* kuvaaman *poliittisen oikeustieteen* kanssa.[34] Poliittinen oikeustiedehän lähtee Kivivuoren mukaan nimenomaan siitä, että oikeustieteen tehtävänä on erilaisissa oikeusteksteissä tai vastaavissa ilmenevän ihmisten käyttäytymisen syiden ja vaikutusten tutkiminen ja selittäminen.[35] Poliittinen oikeustiede lähtee siis ihmisten yhteisöissä vallitsevien poliittis-sosiaalisten sidonnaisuuksien avoimesta tunnustamisesta. Tällainen tutkimus ei puolestaan voi käyttää mitään erityistä juridista metodia, vaan sen on toimittava yleisin käyttäytymistieteellisin menetelmin.[36] Poliittisen oikeustieteen peruslauseena Kivivuorella on (1971, 3), että *ihminen pyrkii niihin päämääriin, jotka vastaavat sen yhteiskuntaluokan etuja, jonka tiedostustapa eli tapa nähdä yhteiskunta hallitsee häntä.*

Juuri tältä pohjalta lähtevä instituution ja siinä toimivien ihmisten käyttäytymisen selittäminen on myös tämän tutkimuksen eräänä lähtökohtana.[37]

---

33 Kuten myöhemmin tulemme havaitsemaan näitä juridiikan perinteisiäkään menetelmiä ei ole toki kokonaan sivuutettu tässä tutkimuksessa. Niitä on käytetty vain siinä määrin kuin niillä on katsottu voitavan välittää olennaisena pidettyä tietoa.

34 Ks. *Kivivuori* 1971.

35 *Kivivuori* 1971, 1. Vrt. myös *Kivivuori* 1969, 25—26.

36 *Kivivuori* 1971, ib.

37 Vrt. *Pritchettin* teesejä »poliittisesta oikeustieteestä», jotka nekään eivät ole kaukana tämän tutkimuksen lähtökohdista. Hän näet kirjoittaa (1969, 31): »Political jurisprudence, then, asserts that judges are inevitable participants in the process of public policy formation; that they do in fact »make law»; that in making law they are necessarily guided in part by their personal conceptions of justice and public policy; that written law requires interpretation which involves the making of choices; that the rule of *stare decisis* is vulnerable because precedents are typically available to support either side in a controversy.» Vrt. myös *Kirchheimer* 1961.

Saattaisi siis näyttää siltä, ettei tämän tutkimuksen lähtökohdilla ja menetelmillä ole lainkaan tekemistä perinteisen sääntötutkimuksen, oikeusdogmatiikan, kanssa. Näin ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla: tämän tapainen käyttäytymistieteelliseltäkin pohjalta lähtevä (oikeus)tutkimus voi näet antaa perustaa ja välineitä oikeusdogmatiikankin harjoittajalle. Tältä osin paljon ratkaisevampaa on, mistä suunnasta tutkimuksen kysymyksenasettelut tehdään kuin mitä menetelmiä sovelletaan. Oman arvioni mukaan tässä tutkimuksessa kysymyksenasettelut on tehty melko pitkälti juuri oikeusdogmatiikan ongelmista käsin.

VII SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖSTÄ

7.1. VOIMASSA OLEVA NORMISTO JA SEN HISTORIALLIS-YHTEISKUNNALLINEN TAUSTA

Voimassa olevan valtiosääntömme rungon, sen ydinosan, muodostavat *perustuslait:* HM (17. 7. 1919/94), VJ (13. 1. 1928/7), MinVastL (25. 11. 1922/274) ja LVO (25. 11. 1922/273).[1] Muita tärkeämpiä näistä ovat HM ja VJ. Hierarkisen ylemmänasteisuutensa perusteella nämä kaksi valtiosääntölakia määräävät keskeisimmiltä osin koko valtiosääntöisen järjestelmämme perusilmeen. Kun lisäksi tämän tutkimuksen keskeisimpänä kohteena on juuri näihin valtiosääntölakeihin kohdistuneen tulkinnan erittely, otan seuraavassa yksityiskohtaisemman tarkastelun alaiseksi vain HM:n ja VJ:n historiallis-yhteiskunnallisen taustan selvittämisen.[1a]

Vaikka HM ja VJ ovatkin nykymuodossaan itsenäisyyden aikaista lainsäädäntöä, niiden yhteiskunnallinen tausta on kuitenkin sitä edeltäneessä kaudessa. Sekä muodollisena että materiaalisena esikuvana v:n 1919 HM:lle oli näet sitä edeltänyt v:n 1772 HM (ja siihen läheisesti liittynyt 1789 YVK), v:n 1928 VJ:lle taas v:n 1906 VJ. Itse asiassa näiden lakien sisältö määräytyi olennaisilta osiltaan jo vv:n 1905—1906 eduskuntareformin toimittamisen yhteydessä.[2] Tuolle ajankohdalle oli puolestaan tyypillistä valtiollisen toiminnan polarisoituminen (sosialistisen) työväenliikkeen ja porvariston väliseksi taisteluksi. Taistelua käytiin muodollisesti yleisestä ja yhtäläisestä äänioikeudesta sekä yksikamari-

---

1 Perustuslain käsitteestä ks. edeltä s. 1 alaviitettä 2 ja siinä mainittua kirjallisuutta.

1a MinVastL:n ja LVO:n taustahistoria kietoutuu myös suurimmalta osin HM:n ja VJ:n kehityshistoriaan. Tältäkään kannalta niiden erillinen käsittely ei ole siis aiheellista.

2 Ks. *Riepula* Pol 1970, 138.

sesta eduskunnasta, asiallisesti kuitenkin siitä, miten tehokkaasti tuolloin vallinneet yhteiskunnalliset valtasuhteet oli myös tulevaisuudessa suojattava perustuslain voimaisesti. Tätä taistelua, sen taustaa, sisältöä ja vaikutuksia, olen eritellyt yksityiskohtaisesti toisessa yhteydessä,[3] joten tyydyn tässä vain sen eräiden keskeisimpien piirteiden esille tuomiseen.

Eduskunnan uudistusta (1906) edeltäneellä aikakaudella valtiokoneisto oli Suomessa kokonaisuudessaan yhden yhteiskuntaluokan, *porvariston*, käsissä. Säätyjakoinen valtiopäivälaitos oli täällä maailman vanhimpia ja tyydytti pitkälle 1800-lukua yhteiskunnassa vallinneita luokka- ja muita valtasuhteita. Saadakseen valtiollisen vallankäytön valvontaansa porvariston ei tarvinnut täällä suorittaa sellaista valtiopäiväreformia (säätyvaltiopäivien syrjäyttämisen ja kansanedustuslaitoksen perustamisen muodossa) kuin sille oli ollut tarpeen useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa Ranskan vallankumouksen (1789) jälkeisenä aikana. Suomessa porvaristo onnistui turvaamaan asemansa valtiokoneistossa muillakin tavoin. Tämän mahdollisti ensiksikin se, ettei feodaalinen järjestelmä ollut täällä kehittynyt koskaan niin vahvaksi kuin Keski-Euroopan maissa ja että valtiopäivälaitoksella oli ollut perinteisesti (suhteellisen) vahva asema hallitsijan rinnalla. Niinpä vaikka Suomessa olivatkin voimassa koko viime vuosisadan Kustaa III:n aikaiset puoliyksinvaltaiset perustuslait (1772 HM ja 1789 YVK) ja vaikka niiden soveltamisesta viime kädessä vastasi täysin yksinvaltainen Venäjän tsaari, niiden porvarillis-liberaalilla tulkinnalla valtiokoneisto saatiin hyvin palvelemaan porvariston sen hetkisiä yhteiskuntatarpeita. Kun omistavaa luokkaa edustaneet säädyt olivat lisäksi varsin tasasuhtaisesti edustettuina valtiopäivillä, oli Suomessa yhteiskunnallinen valta jakaantunut varsin tasaisesti samoihin käsiin niin sosiaalisesti kuin valtiollisestikin. Tilanteen tasapainoisuudesta johtui, että valtiopäivälaitos säilytti täällä vanhat säätyjakoiset muotonsa pitemmälle kuin missään muualla Euroopassa. Vasta *työväenluokan* muodostuminen ja sen yhteiskunnallisen merkityksen kasvu johtivat valtiopäivälaitoksen kriisiin, josta selviytyminen edellytti nykymuotoisen kansanedustuslaitoksen perustamista.

Suomen eduskuntauudistus v. 1906 suoritettiin kuitenkin täysin porvariston kontrolloimana. Vaikka porvaristo ei enää kyennytkään estämään yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden sekä yksikamarisen eduskunnan toteutumista, se pystyi kontrolloimaan uudistuksen toimeenpanon

[3] Ks. *Riepula* Pol 1970, 126—139. Ks. myös *sama* 1971 (a) ja 1972.

niin, että uudistus tapahtui kaikessa olennaisessa juuri sen asettamin ehdoin.[4]

Kun eduskunnan uudistus oli suoritettu, havaittiinkin varsin pian, että se oli ollut enemmän tekninen kuin vallinneisiin yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin ja niiden muuttamismahdollisuuksiin vaikuttanut uudistus. Tämä johtui ennen kaikkea kansanedustuslaitoksen vallankäytölle asetetuista niin laitoksen sisäisistä kuin ulkoisistakin rajoituksista.[5] Lyhyesti ilmaisten: *v:n 1906 eduskuntauudistuksen yhteydessä ei luotu järjestelmää, jonka avulla yhteiskunnallisten valtasuhteiden muuttaminen parlamentaarista tietä enemmistödemokraattisin keinoin olisi tullut Suomessa mahdolliseksi.* Ja tällaisena tilanne säilyi v. 1928 toteutetun VJ:n uudistamisen jälkeenkin.

Kun uuden HM:n säätäminen tuli ajankohtaiseksi tsaarin kukistuttua Venäjällä keväällä 1917, porvariston ensisijaisena tavoitteena oli luokkansa aikaisemman yhteiskunnallisen ja valtiollisen ylivallan jatkuvuuden turvaaminen. Sosialistien tuossa tilanteessa esittämään vaatimukseen hallitusvallan siirtämisestä kokonaisuudessaan eduskunnan määrättäväksi porvarilliset ryhmät suhtautuivat jyrkän kielteisesti. Näin ei tapahtunut varmaankaan vähiten siksi, että eduskunnassa oli tuolloin (joskin niukka) sosialistinen enemmistö. Kun sitten tilannepoliittiset tekijät olivat syksyllä 1917 aivan toiset porvarillisten ryhmien saatua jälleen enemmistön eduskuntaan ja bolshevikkien otettua hallitusvallan Venäjällä, nämä ryhmät eivät epäröineet siirtää kiireesti hallitusvaltaa eduskunnan käsiin ja sitä kautta edelleen valitsemalleen erityiselle valtionhoitajakunnalle.[6] Tilannetta ne eivät kuitenkaan halunneet vakinaistaa tällaiseksi, vaan interregnumin kauden jälkeen niiden taholta huolehdittiin siitä, että maa sai lujan hallitusvallan ja että kuninkaalle/suuriruhtinaalle aikaisemmin kuuluneet valtaoikeudet siirrettiin lähes sellaisinaan tasavallankin valtionpäämiehelle. Kun HM:n lopullinen hyväksyminen siirtyi vielä kansalaissodan jälkeiseen aikaan, oli aivan luonnollista, että porvaristo tuossa tilanteessa toteutti tahtonsa entisestäänkin terävöitetyin »lujan hallitusvallan» vaatimuksin. — Lain myöhempiä tulkinta- ja soveltamistilanteita ajatellen merkittävimpiin v:n 1919 HM:n säätämisen yhteydessä tehtyihin ratkaisuihin kuului edellisen lisäksi

4 Ks. tästä tarkemmin *Riepula* Pol 1970, 126—134.

5 Ks. näistä *Riepula* Pol 1970, 133—134 ja *sama* 1972, 234.

6 Ks. *Lindman* 1968, 167—171 ja 175.

perusoikeussäännösten — ennen muuta omaisuuden suojaa koskevien — aikaisempaa tarkempi säätely uuden HM:n puitteissa.

Aikaisempaa vv. 1905—1906 luotua valtiosääntöistä järjestelmää ei siis HM:n säätämisellä v. 1919 mitenkään horjutettu. Tältä kannalta paljon merkittävämpiä olivat olleet ne muutokset, joilla laajennettiin eduskunnan lainsäädäntö- ja finanssivaltaa ja jotka toteutettiin jo v:n 1917 lopulla ja v:n 1919 alussa.

7.2. VALTIOSÄÄNTÖMME PERUSPIIRTEET TÄMÄN TUTKIMUKSEN AIHEISTAJINA

Oikeussääntöjen pääasiallisimpana tehtävänä on aina ja kaikkialla ollut toimia yhteisönsä *integroimismekanismina.*[7] Meillä aivan vallitsevana olevan oikeus- ja valtioteoreettisen katsannon mukaisesti valtiosäännön säännökset esitetäänkin yhteisön piirissä yleisesti hyväksytyiksi *pelisäännöiksi,* jotka määräävät poliittisen toiminnan muodot ja sisällön ja joiden mukaan vallanpitäjät voidaan vapaasti vaihtaa ja valta siirtää yhteiskuntaluokalta, -ryhmältä toiselle. Itse valtiosääntö käsitetään eräänlaiseksi *yhteiskuntasopimukseksi,* jonka solmimiseen kaikki yhteiskuntapiirit ovat voineet tasavertaisina vaikuttaa. Eli kuten *Sipponen* toteaa:[8] »... valtiosääntö on yhteiskunnallista elämää oikeudellisesti hahmottava ja hallitseva peruskirja, joka poliittisesti merkitsee eri kansalaisryhmien tavoitteiden välistä kompromissia ja yhteiskuntasovun edellytystä». Tämän vuoksi ei sitä tai sen tulkintaa ole hänen mielestään aihetta muuttaa kerta kerralta poliittisen valtatasapainon muuttuessa.[9]

Lähemmin tarkasteltuna tällainen »valtiosääntöidylli» on kuitenkin osoittautunut kaikkialla katteettomaksi ja todellisuutta vastaamattomaksi. Integroimisfunktion ohella valtiosäännöillä — kuten muillakin oikeussäännöillä — näyttää näet olevan myös *todellisuuden peittämisfunktionsa.* Niinpä analysoitaessa eri maiden valtiosääntöjä onkin voitu todeta niiden ensisijaisesti sisältävän vain säätämisaikaisen yhteisönsä poliittis-taloudellisen valtajärjestelmän suojarakenteen.[10] Ja missä tuo suojarakenne on menettänyt tehokkuutensa, siellä valtiosääntö on aina

7 Ks. esim. *Schur* 1968, 139—140.

8 *Sipponen* 1965, 135.

9 Ks. *Sipponen* 1965, 136.

10 Ks. esim. *Beard* 1954, *Kovács* 1968, *Wheare* 1967, 68—69.

korvattu oitis uudella (joko säädännäisin tai tosiasiallisin toimenpitein), sen paremmin huomioon ottavalla.[11] Pohjimmiltaan tässä ei ole tietenkään mitään ihmeellistä, sillä eivät toki yhteiskunnan todelliset valtasuhteet voi olla heijastumatta valtiosäännössä siinä kuin muussakin lainsäädännössä. Ja kääntäen: valtiosääntö, jolla ei ole perustaa yhteiskunnan todellisissa (taloudellisissa) valtasuhteissa on pelkkä »paperitiikeri».[12] Älyllisen rehellisyyden nimissä tämä on vain sanottava julki, jottemme hellisi valtiosääntöasiakirjan pohjana minkään tyyppisiä yliluonnollisia voimia.

Neutraaleimmaksikin tarkoitettu valtiosääntö on siten — yhteiskunnassa vaikuttavien tosiasiallisten luokkien välisten valtasuhteiden johdosta — aina *kantaa ottava*. Länsimaista »sopimusteoriaa» realistisempaa onkin käsittää valtiosäännöt tietyt luokkasuhteet jäädyttämään pyrkiviksi. Ne ottavat aina kantaa joidenkin ryhmien etujen ja arvojen puolesta toisten ryhmien etuja ja arvoja vastaan.[13] Huikeasti abstrahoiden ja äärimmilleen pelkistäen voimme leniniläisen valtiokäsityksen mukaisesti[14] todeta valtiosäännön olevan aina hallitsevan luokan väline hallittujen kurissa pitämiseksi. — Tällainen valtiosääntökäsitys on myös saman suuntainen tämän tutkimuksen pohjana olevan edellä esitetyn poliittisen oikeustieteen peruslauseen kanssa.[15]

Suomen valtiosäännön keskeisimpien perustuslakien (HM, VJ) historiallis-yhteiskunnallisen taustan erittely osoittaa, ettei Suomen valtiosääntö muodosta minkäänlaista poikkeusta edellä sanottua ajatellen.

---

[11] Vrt. esim. tämän päivän *Kreikka*. Ks. esim. HS 28. 6. 1969: »Erotettu tuomari uhmaa Papadopoulosin käskyjä». Ks. myös *Ridder* 1969.

[12] Jo *Hermanson* totesi (1918, 22—23): »Valtiosäännön tehtävänä on kyllä ehkäistä vahingollisten suuntain vaikutusta ja valmistaa yhteiskuntaa suojeleville aineksille tilaisuutta päästä vaikuttamaan, mutta lakien voima on tässä kohden rajoitettu, silloinkin kun ne itse voivat olla edistämättä harhasuuntia jota valitettavasti ei voi kaikista sanoa. Hyvän valtiosäännön lisäksi tarvitsemme siis paljon muuta.»

[13] Vrt. *Eriksson* FBT 1967 ja *sama* JFT 1969, 599.

[14] Ks. *Lenin* Valtio ja vallankumous, passim ja *sama* Marxilaisuudesta, 198—219.

[15] Ks. s. 64. Tästä huolimatta tämän tutkimuksen täydellistä väärin ymmärtämistä olisi pitää sitä jonkinlaisena marxilais-leninistisen valtioteorian empiirisenä selvityksenä. Sellaiseksi tutkimus on aivan liian kapea-alainen jättäessään verrattain vähälle huomiolle perustuslakikontrollia harjoittavia toimielimiä ympäröivän yhteiskunnan rakenteiden ja toiminnan erittelyn.

Yhteiskuntamme taloudelliset valtasuhteet heijastuvat siitä ja sen käytäntöön soveltamisesta jopa selkeämmin kuin monien muiden porvarillis-kapitalististen valtioiden valtiosäännöistä. Sen vuoksi olisi mielenkiintoista tutkimuksin selvittää, *millä eri tavoin nämä tosiasialliset (taloudelliset) valtasuhteet perustuslakikontrollissamme* (siis valtiosääntöä käytäntöön sovellettaessa) *vaikuttavat.* Samoin on mielenkiintoista selvittää, *millä tavoin ne ilmenevät perustuslakikontrolliin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa osallistuvien eri poliittisten ryhmien käyttäytymisessä.* Ennakollisestihan tältä osin voidaan odottaa varsin suuriakin eroja (vrt. esim. dimensiolla oikeisto/vasemmisto). Edelleen tätä taustaa vasten voimme jokseenkin hyvin selvittää *valtiollisen järjestelmämme perusrakenteita koskevien käsitysten kehittymistä eri aikakausilla ja eri poliittisten ryhmien piirissä.* Valtiosääntömme taustahistoriaa ajatellen voimme näet odottaa tältä osin ilmenevän suuriakin eroja.

Koska perustuslakikontrolli Suomessa on keskeisimmiltä osin lakien säätämisjärjestyskontrollia, jonka suorittamisessa juuri eduskunnan perustuslakivaliokunta näyttelee ratkaisevaa osaa, on oletettavaa, että edellisiin ja moniin muihinkin perustuslakikontrollin kannalta relevantteihin kysymyksiin voimme vastata juuri perustuslakivaliokunnan toimintaa tutkimalla. Tietenkään meidän ei tule unohtaa valtiosäännön heijastavan vaikutuksiaan yhteiskunnassamme perustuslakivaliokuntaa laajemmallekin. Perustuslakivaliokunnan kansanvaltaisen luonteen vuoksi voimme kuitenkin olettaa sen suorittamien kannanmäärittelyjen heijastavan yleisemminkin perustuslaeille yhteiskunnassa asetettuja tehtäviä ja tavoitteita. Tämän vuoksi perustuslakivaliokuntaa koskevat tutkimustulokset voitaneen yleistää varsin pitkälle *koko valtiosääntöisen järjestelmämme empiiriseksi tarkasteluksi.*

C. TUTKIMUSTEHTÄVÄN SUORITTAMISEEN JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISUTOIMINTAAN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

VIII TUTKIMUSTEHTÄVÄ, TUTKIMUSAINEISTO JA SEN KÄSITTELYYN KÄYTETTY METODIIKKA

8.1. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET. SELITETTÄVÄT ILMIÖT JA SELITTÄVÄT MUUTTUJAT

Analyyttiset lähtökohdat. Edellä mainittujen valtiosäännön yhteiskunnallisten funktioiden selvittämiseen yleisesti liittyvien kysymysten lisäksi tällä tutkimuksella on yksilöidympiäkin, perustuslakivaliokunnan suorittaman perustuslakitulkinnan sisällön selvittämiseen liittyviä tavoitteita. Sekä eduskuntakäytännössä että valtio(sääntö)oikeudellisessa kirjallisuudessa viitataan näet varsin usein perustuslakivaliokunnan kannanottoihin tietyn (oikeus)kysymyksen ratkaisemiseksi. Erityisesti perustuslakitulkintaan liittyvissä kysymyksissä niiden piirissä on aivan tavaksi tullut selvittää, onko vastaavanlaista tapausta ollut aikaisemmin perustuslakivaliokunnan ratkaistavana sekä minkälaisen kannan tämä on asiassa omaksunut. Ja aivan sama näyttää pitävän paikkansa perustuslakivaliokunnan sisälläkin: ratkaistavanaan olevan tulkintatapauksen yhteydessä valiokunta useimmiten selvityttää, onko vastaavanlaisia tapauksia ollut aikaisemmin sen ratkaistavana ja millaisen kannan se on näissä yhteyksissä omaksunut. Jo pintapuolinenkin perustuslakivaliokunnan ratkaisujen silmäily osoittaa sen yleensä pyrkineen noudattamaan aikaisemmin omaksumaansa tulkintalinjaa. Lyhyesti sanoen:

perustuslakivaliokunnan omaksumilla perustuslain tulkinnoilla on ollut käytännössä suuri ennakkotapausarvo niin oikeuskirjallisuuden, eduskuntakäytännön kuin valiokunnan omankin ratkaisutoiminnan piirissä.

Siitä huolimatta, että tämä on yleisesti tunnettu ja tunnustettu asia, toistaiseksi on jäänyt kokonaan erittelemättä, *mitä itse asiassa merkitsee, että perustuslakivaliokunta lausuu asiasta X perustuslain säännöksen N (tulkinnan) perusteella Z ja mikä merkitys tälle toteamukselle on eri yhteyksissä* (oikeuskirjallisuudessa, eduskuntatyössä, perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa) *annettava.* Eli jälleen lyhyesti ilmaisten: meiltä puuttuu perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrollin yhteydessä suorittaman tulkintatoiminnan kokonaisanalyysi. Itse asiassa oikeuskirjallisuudessa (ja vastaavissa yhteyksissä) esiintyvillä viittauksilla perustuslakivaliokunnan kannanottoihin (ennakkotapausaineistoon) on saatettu luoda suurempi joukko vastaamatta jääneitä kysymyksiä kuin niillä on voitu konsanaan ratkaista. *Jotta siis voisimme käyttää perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa syntynyttä materiaalia mielekkäällä tavalla argumentointiperusteena oikeuskirjallisuudessa ja/tai eduskuntakäytännössä, meidän on tiedettävä, mitä nämä ratkaisut pohjimmiltaan ovat, mikä on niiden yhteiskunnallinen tausta, tavoitteet ja vaikutukset.* Meidän on siis tehtävä ensin ymmärrettäväksi itse perustuslakivaliokunnan käyttäytymisen perusteet ennen kuin voimme selittää sillä muuta yhteiskunnallista käyttäytymistä.

Edellistä alemmalla abstraktiotasolla ilmaistuna tämän tutkimuksen tavoitteisiin kuuluu selvittää, mitä perustuslain säännöksiä perustuslakivaliokunta on kontrollitoiminnassaan joutunut tulkitsemaan, millaisen sisällön ja yhteiskunnallisen vaikutuksen ne tätä tietä ovat käytännössä saaneet, miten yhteiskunnan perusluokkien (porvariston ja työväenluokan) väliset voimasuhteet ovat tuohon tulkintaan vaikuttaneet, miten tulkintoja on myöhemmin noudatettu valiokunnan ja eduskunnan piirissä jne. Näitä samoin kuin muitakin tämän tutkimuksen ongelmanasetteluihin liittyviä kysymyksiä lähestytään tutkimuksessa lähinnä kolmen eri osa-alueen kartoituksesta käsin. Ensiksikin valiokunnan suorittamasta tulkintatoiminnasta pyritään suorittamaan mahdollisimman täydellinen tärkeimpien perustuslakiemme (HM ja VJ) säännöksiin kohdistuva kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen *normianalyysi.* Kvalitatiivisen analyysin kohteena ovat kaikki edellä mainittujen perustuslakiemme säännöksiin vv:n 1907—1972 vp:llä kohdistuneet tulkinnat, kvantitatiivisen analyysin kohteena taas vv:n 1920—1970 vp:n aikaiset tulkinnat.

Toisen analyyttisen lähtökohdan tässä tutkimuksessa muodostaa perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassaan apunaan käyttämän *asiantuntijakunnan* laajuuden, rakenteen, valikoitumisperusteiden, vaikutuksen jne. analysointi, joka muodostaa *asiantuntija-analyysin.* Se suoritetaan pääosaltaan samasta aineistosta — siis vv:n 1920—1970 vp:n aikaisesta — kuin muutkin tämän tutkimuksen kvantitatiiviset analyysit.

Kolmannen analyyttisen lähtökohdan tässä tutkimuksessa muodostaa sen selvittäminen, *miksi* perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asiantuntijat ovat tulkintatilanteissa käyttäytyneet siten kuin ovat käyttäytyneet sekä miten valiokunnan kannanottoja on niiden vastaanottajien taholla noudatettu. Näitä selvityksiä kutsun jäljempänä *motivaatio-, argumentaatio-* ja *vaikutusanalyyseiksi.*

Muuttujista. Selitettävien ilmiöiden ja selittävien muuttujien osalta tämän tutkimuksen ongelmanasettelu voidaan tiivistää seuraavasti. Edellä esitetyn mukaisesti *selitettävinä ilmiöinä* tässä ovat: (1) perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrollin yhteydessä suorittama perustuslakien (HM ja VJ) tulkintatoiminta, (2) samassa yhteydessä tapahtunut asiantuntijamenettely sekä (3) perustuslakivaliokunnan ja asiantuntijoiden tulkintamotivaatioita, argumentointia ja toiminnan vaikutuksia koskevat ilmiöt. *Selittävinä muuttujina* tutkimuksessa on taas käytetty lähinnä kahdenlaatuisia tekijöitä: (1) valiokunnan jäsenistön ja asiantuntijoiden (siis kulloistenkin tulkitsijoiden) *yleispoliittista orientoitumista,* mikä ajan suhteen on suhteellisen pysyvä sekä (2) ajan osalta riippuvia erilaisia *tilannetekijöitä* (kuten eri aikakausien sisäpoliittinen »ilmasto», tulkitsijoiden asema suhteessa hallitusvastuuseen jne). Selittävistä muuttujista tulkitsijoiden yleispoliittisen orientoitumisen huomioon ottaminen on perustuslakivaliokunnan kohdalla varsin helppoa, sillä onhan valiokunta avoimesti eri eduskuntaryhmien (puolueiden) jäsenistä koostuva toimielin. Myöskään asiantuntijoiden osalta yleispoliittisen orientoitumisen huomioon ottaminen ei tuota juuri vaikeuksia; siksi selvästi asiantuntijoina esiintyneet henkilöt ovat eri yhteyksissä paljastaneet poliittisen »värinsä».

8.2. TUTKIMUSAINEISTO JA SEN KÄSITTELY

Varsinaisen tutkimusaineiston tässä muodostavat perustuslakivaliokunnan vv:n 1907—1972 vp:llä antamat mietinnöt ja lausunnot sekä nii-

hin liittyvät asiakirjat asiantuntijalausuntoineen. Tutkimusta varten olen tämän ohella käynyt läpi kyseisten valtiopäivien aikaisen perustuslakivaliokunnan pöytäkirja-aineiston. Analyysien kohteeksi edellä mainituista mietinnöistä ja lausunnoista on erotettu vain ne, jotka tavalla tai toisella sisältävät kahden keskeisimmän perustuslakimme, HM:n ja VJ:n, tulkintaan liittyviä valiokunnan kannanottoja. Koko aineistosta (siis annetuista mietinnöistä ja lausunnoista) näiden tapausten osuus oli n. 17.5 %. Tämä analyysin kohteeksi valittu aineisto on jaettu edelleen kahtia siten, että osaan siitä (vv:n 1907—1919 vp:n ja 1971—1972 vp:n aikaiseen) on sovellettu ainoastaan kvalitatiivisia analyyseja, kun taas vv:n 1920—1970 vp:n aikaiseen aineistoon on sovellettu sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia analyyseja.[1]

Tärkein syy aineiston edellä mainitun kaltaiseen kahtiajakamiseen on ollut vertailukelpoisuuden saavuttaminen. Kvantitatiivisen menetelmän soveltaminen on ollut näet HM:n osalta mielekästä vasta voimassa olevan (1919) HM:n säätämisen ja itsenäisyyden vakiintumisen jälkeiseen kauteen. VJ:n osalta kvantitatiiviset analyysit olisi voitu kyllä kohdistaa koko tutkimuskauden (1907—1970) aikaiseenkin tapausmateriaaliin, sillä v:n 1906 VJ:n säännökset ovat olleet »muunnettavissa» v:n 1928 VJ:n vastaaviksi säännöksiksi. Omaksutun jaottelun johdosta muuntamismenettelyä on kuitenkin tarvinnut käyttää ainoastaan vv:n 1920—1927 vp:n aikaiseen VJ-aineistoon. Puhtaasti käytännölliset syyt ovat taas pakottaneet kvantitatiivisten analyysien kohteeksi otetun aineiston takarajaksi v:n 1970 vp. Aineisto näet siirrettiin reikäkorteille kesällä 1971 — siis v:n 1971 vp:n vielä kestäessä. Näillä ja seuraavilla (1972) valtiopäivillä eduskunnan syysistuntokauteen mennessä kertynyt aineisto on kuitenkin otettu tutkimuksessa mukaan kvalitatiivisten analyysien yhteydessä.

Mutta eivät ainoastaan edellisen kaltaiset aineiston käsittelystä aiheutuneet tutkimustekniset syyt vaan myös tutkimuskauteen liittyvät historiallis-yhteiskunnalliset syyt ovat puoltaneet tutkimuskauden jakamista osaperiodeihin. Niinpä perustuslakivaliokunnan suorittamaa perustuslain tulkintaa käsitelläänkin seuraavassa kolmen eri aikakauden puitteissa. Tutkimus näet jakaantuu (1) *venäläistämiskautta* (1907—1914),

[1] Tosin eri syistä kvantitatiivisiin analyyseihin soveltumattomana jouduttiin tästäkin aineistosta osa (69 tapausta) jättämään pois ja tyytymään niiden osalta (sikäli kuin ne aihetta antoivat) pelkkiin kvalitatiivisiin analyyseihin.

(2) *interregnumin kautta* (1917—1919) ja *itsenäisyyden vakiintumisen kautta* (1920—1972) koskeviin jaksoihin. Viimeksi mainittu muita kausia ylivoimaisesti pidempi ajanjakso on puolestaan jaettu useiden analyysien kohdalla vielä kahteen osaperiodiin eli (a) toista maailmansotaa edeltäneeseen ns. *ensimmäisen tasavallan kauteen* (1920—1944) ja (b) sodan jälkeiseen ns. *toisen tasavallan kauteen* (1945—1972). Venäläistämis- ja interregnumin kausien tutkimusaineisto käsitellään pelkästään kvalitatiivisin analyysikeinoin, kun taas itsenäisyyden vakiintumisen kaudella kertyneeseen tutkimusaineistoon sovelletaan (vv:n 1971 ja 1972 vp:n aikaista aineistoa lukuunottamatta) sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia analyysikeinoja. Kvantitatiivisten analyysien käyttöä tässä tutkimuksessa koskevat pääperiaatteet käyvät ilmi jäljempänä luvusta XVI.

8.3. METODISET PERUSRATKAISUT

> »Tieteellisen tutkielman *metodi* selviää nimittäin kirjoittajalle, ellei hän ole suorastaan nero, ainoastaan siten, että hän huolellisesti tutkii eteviä, laajahkoja teoksia. Nämä eivät ainoastaan esitä tunnustettuja oikeussääntöjä, vaan tutkivat ja pohtivat lakia tarkoin harkitun järjestelmän mukaan ja *koettavat* perinpohjaisen esityksen nojalla *herättää lukijassa vakaumuksen, että siten johdetut päätelmät ovat oikeita. Sillä tavalla käsitellään oikeuskysymyksiä tieteellisesti.*» — *Tulenheimo/Ellilä* 1968, 25 (kurs. E.R.)

Kuten edellä on jo eri yhteyksistä ilmennyt, tässä tutkimuksessa ei juuri noudateta siteeratun kaltaisia perinteisen juridisen tutkimuksen tutkimusohjeita. Edellä on jo riitautettu tuon tyyppisen sääntötutkimuksen yksinoikeus käydä vastaisuudessa oikeudellisen tutkimuksen nimikkeellä ja tässä pyrin riitauttamaan sen oikeudellisen tutkimuksen metodologialle asettamat vaatimukset.

Analyyttisten perusratkaisujen osalta tässä tutkimuksessa siis sovelletaan sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia analyyseja. Metodologisesti tämä tapahtuu ennen muuta *tutkimusaineiston sisällön erittelyn* avulla.[2] On jokseenkin käsittämätöntä, miksi tämä sosiaalitieteiden pii-

[2] Kvalitatiivisesta ja kvantitatiivisesta *sisällön erittelystä* ks. tarkemmin *Borg* 1968, 9—11 ja *Pietilä* 1969, 1—3.

rissä jo suhteellisen pitkään käytössä ollut aineiston käsittelymenetelmä (sisällön erittely) on jäänyt maamme oikeustieteen piirissä tähän saakka täysin tuntemattomaksi. Näin siitä huolimatta, että tämänkin menetelmän avulla oikeudellista tutkimusta voitaisiin nähdäkseni viedä aimo askel tähän astista eksaktimpaan suuntaan.[2a]

Laajasti ymmärrettynä voidaan kyllä oikeustieteellisen tutkimuksenkin piiristä osoittaa tutkimuksia, joissa on suoritettu jonkinlaista kvalitatiivista »sisällön erittelyä» esim. perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja yleensä oikeuskäytännön selostamisen yhteydessä. Näissä tapauksissa aineistoja ei kuitenkaan ole eritelty systemaattisesti. Analyysit on suoritettu sormituntumalta ilmiöiden väliltä enemmän tai vähemmän laadullisia yhteyksiä hakien. Sen sijaan sisällön erittelyn systemaattisempaa muotoa, määrällistä erittelyä, ei oikeustieteen piirissä ole meillä sovellettu vielä nimeksikään.[3] Oikeustieteemme yleistä tasoa ajatellen tämä osoittautuu myös lohduttomaksi, sillä kuten *Borg* toteaa,[4] kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen analyysin yhteydessä kysymys on myös niistä *tieteellisistä ideaaleista,* joita tutkimuksen suorittamiselle ja ylipäänsä tieteelliselle menetelmälle asetetaan. Pelkästään kvalitatiivisista analyyseista tehtävät päätelmäthän perustuvat parhaimmillaankin vain tutkijan omaan *varmuuden tuntuun* johtopäätösten ja empiiristen tosiasiain välisistä suhteista. Kvantitatiivisiin analyyseihin perustuvat johtopäätökset voidaan sen sijaan perustaa aina tilastollisen jakautuman muotoon ja niitä koskevat hypoteesit puolestaan osoittaa tilastollisten merkitsevyystestien avulla — tosin vain tietyllä todennäköisyydellä — tosiksi tai epätosiksi edellyttäen että tutkimuksen kysymyksenasettelut ovat valideja[5]. Useimmitenhan kvantitatiivisesti järjestetty tieto helpottaa juuri erilaisten *kausaalianalyysien* suorittamista.[6] Tällaisen tutkimusasenteen omaksumisen ei suinkaan tarvitse merkitä vielä *positivistisen tieteenihanteen* omaksumista tai varauksetonta hyväksymistä.[7] Se

---

2a Vrt. myös *Jacob & Vines* 1963, 254, jotka niin ikään vaativat sisällön erittelyyn perustuvan tutkimuksen entistä laajempaa hyväksi käyttämistä oikeudellista päätöksentekoa käsittelevissä tutkimuksissa.

3 Ks. tällaisesta — tosin varsin vaatimattomasta — tutkimuksesta esim. *Riepula* Pol 1971, 251—256.

4 Ks. *Borg* 1968, 10.

5 *Borg* 1968, ib. Ks. myös *Eskola* 1962, 98—100.

6 Ks. *Dahl* 1971, 211.

7 Vrt. *Ahmavaara* 1969.

TAULUKKO 1. *Perustuslakien tulkintaa koskevien perustuslakivaliokunnan kannanottojen analyysikaavio.*

Analysoitava	Sisältöanalyyttinen kysymystyyppi *	Kysymyksen spesifioitu sisältö	Kysymystä vastaavat teoreettiset lähtökohdat			Analyyttinen ratkaisu
			Valtiosääntöteoreettinen	Tulkintateoreettinen	Tulkitsijateoreettinen	
Perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen	MITÄ tulkittu?	Mitä perustuslain säännöksiä prv on käytännössä tulkinnut?	Valtiosääntönormit muodostavat tietyn oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perustan. Tässä suhteessa toiset normit ovat muita keskeisempiä. Mitä nämä »perusnormit» ovat ja millainen merkityssisältö niille on annettu niitä käytäntöön sovellettaessa?	Valtiosääntönormien normilauseiden epäselvyydestä, niihin sisältyvien käsitteiden arvostuspitoisuudesta yms. tekijöistä johtuu, että niitä käytäntöön sovellettaessa niille joudutaan antamaan merkityssisältö ratkaisijan toimesta eli tulkitsemaan niitä.	Valtiosääntönormit muodostavat myös suojan tietylle valtasuhdejärjestelmälle. Koska niiden tulkinta on tavoitteista toimintaa, merkitsee tämä, että tulkitsijat pyrkivät joko säilyttämään tämän järjestelmän tai muuttamaan sitä — luokka-asemastaan riippuen. Miten tämä on tullut esille prv:n toiminnassa ja miten se on vaikuttanut valtiosääntönormien sisältöön?	Normianalyysi Asiantuntija-analyysi Argumentointianalyysi Motivaatioanalyysi Vaikutusanalyysi
Perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen	MISSÄ tulkittu?	Onko tulkintaa suoritettu prv:n antamissa mietinnöissä vai lausunnoissa?	Prvn rooli perustuslakien tulkinnassa näyttää korostuvan erityisesti lausuntojen yhteydessä. Voidaanko siis prv:aa pitää näissä yhteyksissä enemmän valtiosäännön vartijana kuin mietintöjä antaessaan?	Tulkinnan kannalta on saman tekevää, missä muodossa prv on tulkintansa antanut.	Kuten edellä mutta konkreettisemmin: poikkeaako prv:n käyttäytyminen mietintöjen yhteydessä esim. asiantuntijoiden kuulemisen, argumentoinnin tms. osalta verrattuna lausuntotilanteisiin?	Normianalyysi Asiantuntija-analyysi

* Ks. tästä tarkemmin *Borg* 1965, 113—114 ja *Pietilä* 1969, 6—7.

Perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen	MILLOIN tulkittu?	Millä valtiopäivillä prv:n tulkintaa koskeva ratkaisu on annettu?	Eri aikoina valtiosäännön merkitys yhteiskunnassa saattaa vaihdella ja sen normit saada erilaisia sovellutuksia, eri sisältöä. Myös säädännäisten muutosten vaikutus tulkintaan on otettava huomioon.	Eri aikoina prv:n suorittaman tulkinnan voidaan olettaa muuttuvan, täsmentyvän jne.	Koska tulkinta on tavoitteista toimintaa, vaikuttavat ajankohdan yleiset tavoitteenasettelut siihen. Miten tämä on vaikuttanut prv:n käyttäytymiseen/valtiosääntönormien sisältöön?	Normianalyysi Asiantuntija-analyysi Argumentointianalyysi Motivaatioanalyysi Vaikutusanalyysi
Perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen	KUKA tulkinnut?	Mikä poliittinen ryhmittymä on ollut kulloisenkin tulkintasuosituksen takana, kuka asiantuntija suositellut tulkintaa?	Valtiosääntönormit muodostavat siis yhteiskunnan poliittis-taloudellisen järjestelmän perustan. Koska tulkinta on tavoitteista toimintaa (vrt. seur. sar.) on sillä, miten tulkitsija suhtautuu tähän järjestelmään merkitystä tulkinnan sisältöön.	Koska tulkinta on tavoitteista toimintaa, on tulkitsijan henkilöllä ja hänen maailmankuvallaan (ideologiallaan) vaikutusta tulkinnan sisältöön.	Edellä mainitut tekijät määräävät pyrkiikö tulkitsija tulkinnoillaan säilyttämään vaiko muuttamaan sitä valtasuhdejärjestelmää, jonka suojan valtiosääntönormit muodostavat.	Kuten yllä
Perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen	MITEN tulkittu?	Minkalaisen sisällön eri valtiosääntönormit ovat kulloinkin saaneet?	Kuten yllä kohdissa *milloin* tulkittu ja *kuka* tulkinnut.	Kuten yllä kohdissa *milloin* tulkittu ja *kuka* tulkinnut.	Kuten yllä kohdissa *milloin* tulkittu ja *kuka* tulkinnut.	Kuten yllä
Perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen	MIKSI tulkittu?	Mitkä eri tekijät prv:n tulkintaan ovat vaikuttaneet?	Kuten yllä ja seuraavassa.	Tulkinnan sisältö määräytyy sillä tavoiteltavasta yhteiskunnallisesta seurauksesta käsin. Mitä seurauksia on siis tavoiteltu?	Kuten yllä ja edellä.	Kuten yllä
Perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen	MILLÄ VAIKUTUKSELLA tulkittu?	Onko prv:n/asiantuntijoiden tulkintoja käytännössä noudatettu?	Valtiosäännön säännösten perusteella prv:n tulkinnat vain harvoin velvoittavat (vrt. VJ 80,2 §). Onko niillä kuitenkin tosiasiallista velvoittavuutta?	Auktoriteettien tulkinnoilla taipumus muodostua ennakkotapauksiksi.	Prv heijastaa kokoonpanoltaan asian ratkaisijaa edk:ssa. Oletettavaa siis on, että tulkintoja noudatetaan.	Kuten yllä

merkitsee vain johtopäätösten teon saattamista astetta varmemmalle pohjalle kuin pelkästään kvalitatiivinen aineiston käsittely mahdollistaa.[8]

Ratkaisevaa tutkimusmenetelmän valinnassa on tietenkin vain se, millaisin menetelmin tutkija katsoo saavansa eniten informaatiota tutkimuskohteestaan. Menetelmien kehittyneisyys ja niiden hyväksikäyttöaste ratkaisevat puolestaan sen, kuinka pätevää tutkimustietoa niillä saavutetaan ja kuinka yleispätevää teoriaa tutkija voi sen perusteella tutkimustuloksinaan esittää. Juuri tässä tutkimuksessa olisikin metodista yksisilmäisyyttä katsoa pelkän kvantitatiivisen menetelmän riittävän kokonaiskuvan hahmottamiseen tutkimuksen kohteena olevasta ilmiökentästä. Paras tulos saavutetaan nähdäkseni käyttämällä rinnan niin määrällisen kuin laadullisenkin menetelmän antamat mahdollisuudet. Kvantitatiivisen menetelmän tuloksena saatavat tilastolliset jakaumat — vaikka ne antavatkin pohjaa johtopäätösten teolle — eivät näet kerro mitään niistä *sattumanvaraisista* syy-yhteyksistä, jotka yksittäistapauksissa ovat vaikuttaneet perustuslakivaliokunnan tai sen kuulemien asiantuntijoiden kannanottoihin. Juuri tällaisten ainutkertaisuuksien mukaan saamiseksi on siis paikallaan käyttää myös laadullisen menetelmän suomat mahdollisuudet.

Perustuslakien tulkintaa koskevien perustuslakivaliokunnan kannanottojen analyysikaavio on esitetty taulukossa 1. Siitä käyvät edellistä yksityiskohtaisemmin ilmi analysoitavan ilmiön, sisältöanalyyttisen kysymystyypin ja sitä vastaavien teoreettisten lähtökohtien ja kulloisenkin analyyttisen ratkaisun väliset keskinäiset yhteydet. Taulukko on laajennettu sovellutus Olavi *Borgin* väitöskirjatutkimuksessa [9] esitetystä tutkimusongelman analyyttisesta jäsentelystä. Vaikka taulukkoa ei käytetäkään sinällään myöhemmän esityksen pohjana, on se nähdäkseni hyödyllinen tutkimustehtävän ja sen teoreettisten lähtökohtien havainnollistajana.

---

[8] Kvantitatiivisen menetelmän soveltamisesta amerikkalaisessa julkisen oikeuden tutkimuksessa ks. *Schubert* 1963, 1—10 ja *Pritchett* 1969.

[9] Ks. *Borg* 1965, 111.

IX PERUSTUSLAKIVALIOKUNTAAN KOHDISTUNUT AIKAISEMPI TUTKIMUSTOIMINTA

9.1. MONOGRAFIAT JA MUUT ERILLISTUTKIMUKSET

Jo perustuslakivaliokunnan keskeisestä asemasta valtiosääntöisessä järjestelmässämme johtuu, että siihen ja sen toimintaan on kiinnitetty huomiota varsin monissa valtiosääntötutkimuksissa. Kuitenkaan valiokunnan asemasta, tehtävistä ja toiminnasta ei ole tehty tähän mennessä kuin yksi monografia, nimittäin Jan-Magnus *Janssonin* v. 1954 julkaisema »Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952».[1] Tämä tutkimus sisältää deskriptiivisen yleiskuvauksen valiokunnan aseman ja tehtävien kehityksestä. Valiokunnan toiminnan selvittämisen osalta se sen sijaan rajoittuu melko lyhyen (vv:n 1939—1952) ajanjakson tarkasteluun. Siihen ei sisälly yksityiskohtaista analyysia perustuslakivaliokunnasta nimenomaan perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä.[2] Kun tämä Janssonin sinänsä monessa suhteessa ansiokas tutkimus käsittää lisäksi valiokunnan toiminta-analyysin osalta varsin lyhyen ja monessa suhteessa poikkeuksellisen ajanjakson, luotettavan kuvan saaminen perustuslakivaliokunnan toiminnasta koko tähän astiselta toimintakaudelta (1907—1972) ei sen perusteella ole mahdollista.

Janssonin monografia antaa nähdäkseni riittävän selvän kuvan perustuslakivaliokunnan aseman kehityksestä sekä sen eri tehtävien ja toimintojen välisistä suhteista, joten tämän tapaisen monografian uudelleen kirjoittamisen tarvetta meillä ei liene. Mutta kuten sanottu, perustus-

---

1 *Jansson* 1954.

2 Vrt. kuitenkin s. 181—210, joilla käsitellään valiokunnan lausunto-instituuttia ja jossa yhteydessä myös valiokunnan suorittamaan valtiosäännön tulkintatoimintaan kiinnitetään huomiota.

lakivaliokunnan harjoittama perustuslakikontrolli ja valiokunnan siinä yhteydessä suorittama valtiosäännön tulkintatoiminta jää Janssonin tutkimuksen puitteissa varsin sekundaariseksi ja tarpeellista kokonaisanalyysia vaille.

Kenties juuri edellisen kaltaista puutetta poistamaan onkin tarkoitettu Janssonin v. 1955 julkaisema artikkeli »Grundlagsutskottet som grundlagstolkare».[3] Tässä artikkelissa Jansson käsittelee perustuslakivaliokunnan asemaa perustuslakikontrollissamme ja sen siinä yhteydessä suorittamaa valtiosäännön tulkintatoimintaa. Analyysi perustuu kuitenkin pelkästään kvalitatiiviseen menetelmään, ja koska analysoitava aineisto rajoittuu monografiassa jo esiteltyyn vv:n 1939—1952 aikaiseen tapausmateriaan, tämäkään tutkimus ei yllä siihen laaja-alaisuuteen, johon käsillä olevassa tutkimuksessa pyritään perustuslakivaliokunnan koko tähän astisen toimintakauden kattavana. Puheena oleva Janssonin artikkeli on joka tapauksessa perustuslakivaliokunnan harjoittamaa valtiosäännön tulkintatoimintaa koskevista tähän astisista esityksistä yhtenäisin ja ansiokkain.

Sen sijaan Janssonin kolmannella[4] perustuslakivaliokuntaa koskevalla esityksellä, v. 1953 julkaistulla artikkelilla »Perustuslakivaliokunnan toiminta viimeaikaista käytäntöä silmällä pitäen»,[5] ei ole mainittavaa tieteellistä arvoa tai mielenkiintoa. Artikkeli on itse asiassa tiivistelmä tuolloin vielä julkaisemattomasta monografiasta ja käsittää lähinnä valiokuntaa koskevan perustuslain säännösmateriaalin genetiikan selvittämisen sekä monografiassa ilmoitetun ajanjakson mukaisen valiokunnan tehtävien jakauman.

9.2. MUUHUN VALTIOSÄÄNTÖTUTKIMUKSEEN SISÄLTYVÄ PERUSTUSLAKIVALIOKUNTATIETOUS

Valtiosääntötutkimuksen piirissä perustuslakivaliokunnan asemaa ja toimintaa on käsitelty mitä moninaisimmissa yhteyksissä. Täydellisen luettelon esittäminen tällaisista tutkimuksista ei ole mielestäni tässä yhteydessä tarpeen. Sen sijaan tässä voidaan esitellä ne tietolähteet,

---

3 JFT 1955, 277—297.

4 Ajallisesti oikeastaan *ensimmäisellä!*

5 VYV 1952—1953, 82—102.

joissa perustuslakivaliokuntaa on pyritty tarkastelemaan sen kokonaisfunktion ja -toimintojen kannalta, sekä erityisesti ne lähteet, joissa sitä on käsitelty perustuslakikontrollia ja valtiosäännön tulkintaa suorittavana toimielimenä.

Perustuslakivaliokunnan kokonaisfunktioiden osalta ainoiksi tietolähteiksi jäävät edellä mainitut Janssonin tutkimukset. Niiden lisäksi valiokunnan tiettyjen osalohkojen (jäsenistön ja puheenjohtajiston) kokonaiskartoitusta on suoritettu lähinnä *Pekosen* [6] ja *Laakso/Riepulan* [7] tutkimuksissa, joihin jäljempänä vielä palataan.

Perustuslakivaliokuntaa nimenomaan perustuslakikontrollia ja siinä yhteydessä valtiosäännön tulkintaa harjoittavana toimielimenä käsittelevistä esityksistä on mainittava ennen muita *Hidénin* v. 1968 JFT:ssä julkaisema artikkeli »Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista».[8] Nimestään huolimatta artikkeli sisältää myös toistaiseksi laaja-alaisimman ja yksityiskohtaisimman ennakkokontrollin rakenteen tarkastelun nimenomaan perustuslakivaliokunnan asemaan ja toimintaan yhdistettynä. Maininnan arvoisia asiaa sivuavia esityksiä ovat myös. *Jyrängin* perusoikeusartikkeli v:lta 1968 [9] (erityisesti siinä tehtyjen kysymyksenasettelujen osalta), *Kastarin* teoksiin ja artikkeleihin [10] sisältyvät perustuslakivaliokunnan asemaa ja toimintaa perustuslakikontrollissa koskevat näkökohdat sekä *Riepulan*,[11] *Saraviidan* [12] ja *Hidénin* [13] artikkelit.

Verrattaessa missä määrin edellä mainitut tutkimukset ja niissä välitetty perustuslakivaliokuntatietous menevät päällekkäin tämän tutkimuksen kanssa, havaitaan suoranaista päällekkäisyyttä ainoastaan Janssonin JFT-artikkelin kanssa. Tältäkin osin se on kuitenkin melko vähäistä. Sen sijaan yhteisiä kosketuskohtia löytyy runsaastikin tämän ja edellä mainittujen tutkimusten välillä. Monestakaan syystä käsillä olevan tutkimuksen ei siten *tarvitse* jäädä aikaisempia tutkimuksia referoivaksi,

---

6 *Pekonen* 1971 ja Pol 1972.

7 *Laakso/Riepula* 1969.

8 JFT 1968, 459—487.

9 Lm 1968, 978—1002.

10 Ks. mm. *Kastari* 1969, 77—79 ja 271—280 ja *sama* 1972, erit. 46—52, 123—126 ja 290—305.

11 Pol 1970, 124—155.

12 Lm 1970, 1070—1082.

13 Lm 1971, 99—134. Ks. myös *Hidén* 1971, passim.

vaan kuten jo esittelemieni tutkimustehtävää ja analyysikeinoja koskevien näkökohtien perusteella voidaan päätellä, oletettavaa on, että tutkimuksen myötä saadaan uuttakin tietoa asiasta. Näin aikaisempien perustuslakivaliokuntaa käsitelleiden tutkimusten ja tämän tutkimuksen välinen suhde voidaan nähdä sekä toisiaan täydentävänä että testaavana.

X PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISUTOIMINNASTA

10.1. OIKEUDELLISEN RATKAISUN RAKENTEESTA

Oikeudellisia ratkaisuja, joiksi — kuten jäljempänä havaitaan — katson suurimmalta osin perustuslakivaliokunnankin ratkaisut, voidaan tarkastella sekä ratkaisu*toiminnan* että ratkaisu*tuloksen* kannalta.[1] Myös tässä tutkimuksessa huomiota kiinnitetään ratkaisutulosten tarkastelun ohella ratkaisutoiminnankin rakennetekijöihin.

Oikeudellisen ratkaisun rakennetta on maassamme yksityiskohtaisimmin analysoinut *Makkonen.*[2] Analyysinsa kohteena olevina oikeudellisina ratkaisuina Makkonen pitää ainoastaan sellaisia ratkaisuja, joissa toimivallan omaava viranomainen käsittelee virkatietä oikeusjärjestyksen osoittamissa puitteissa oikeusriita-asian.[3] Tunnusomaisina pääfaktoreina tällaiselle ratkaisulle ovat toisaalta tapaukseen liittyvät tosiseikat *(oikeustosiseikat),* toisaalta taas oikeusjärjestyksen näihin tosiseikkoihin liittämät seuraamukset *(oikeusseuraukset).*[4]

Makkosen oikeudellisen ratkaisun rakenneanalyysin kohteeksi ottamaa ratkaisutilannetta voidaan kiistatta pitää oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle *tyypillisenä* ja *edustavana.* Ratkaisutilanne edellyttää tällöin voimassa olevan käyttäytymisnormin (Makkosella normi[1]) lisäksi välttämättä voimassa olevia reaktio- (Makkosella normi[2]) ja reaktiotapanormeja (Makkosella normi[3]). Tällaisessa oikeudellisen ratkaisutilanteen konstruktiossa *oikeusnormi* on oikeustosiseikaston ja oikeusseuraamuksen välinen relaatio: teolla on oikeudellista relevanssia vain silloin, kun sen perusteella voidaan saada aikaan toimenpiteitä yhteiskunnan

---

1 Vrt. mm. *Apala-Arlander,* Lm 1964, 688.
2 Ks. *Makkonen* 1965.
3 *Makkonen* 1965, 13.
4 *Makkonen* 1965, 14—15.

taholta tekijän tahdosta riippumatta.[5] Rakenteellisesti näille tilanteille on siis tyypillistä, että ne edellyttävät edellä mainittujen normityyppien (normi[1] — normi[3]) yhtä aikaisen voimassaolon takaajaksi aina pakkovallan käyttömahdollisuutta käytännössä.

10.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISUTOIMINNASTA JA SEN ERI LAJEISTA

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa nämä Makkosen oikeudellisille ratkaisuille asettamat rakennevaatimukset eivät sellaisinaan koskaan toteudu. Vain aniharvoihin perustuslakiemme säätelemiin käyttäytymistilanteisiin edes liittyy minkäänlaista reaktiomahdollisuutta. Reaktio- ja reaktiotapanormit ovat valtio(sääntö)oikeudessa lisäksi perin harvinaisia. Oikeusjärjestyksemme ei sisällä myöskään viranomaista, joka orgaanireaktionsa avulla voisi pakottaa eri valtioelimet noudattamaan perustuslakivaliokunnan tekemiä ratkaisuja. Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminta ei siten voi olla *samanlaisten* oikeudellisten ratkaisujen tekemistä kuin Makkosen analysoima oikeudellinen ratkaisutoiminta. Joissakin tapauksissa nämä kaksi ratkaisulajia lähenevät kyllä toisiaan,[6] mutta silloinkin erona on, että ratkaisun tehdessään perustuslakivaliokunta (Makkosen sanoin) vain *käyttäytyy;* se ei voi tuomioistuinten tavoin *velvoittaa* muita *käyttäytymään määrätavalla.*[7]

Makkosen analyysiin tukeutuen näyttäisi siis varsin houkuttelevalta sulkea perustuslakivaliokunnan ratkaisut kokonaan oikeudellisten ratkaisujen ulkopuolelle ja väittää, ettei niillä ole mitään tekemistä näiden kanssa. Johdonmukaista niin ikään olisi edelleen väittää, ettei näitä ratkaisuja käsittelevällä tutkimuksellakaan olisi mitään tekemistä oikeudellisen tutkimuksen kanssa.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisujen oikeudellisen (ja muun yhteiskunnallisen) luonteen huomioon ottaen menettely olisi kuitenkin aivan liian

---

5 Vrt. myös *Makkonen* 1968, 3.

6 Tällaisia tapauksia olisivat esim. ministerinsyytteen nostamista ja puhemiehen menettelyä (VJ 80,2 §) koskevan asian käsittely prv:ssa ja riita- tai rikosasian käsitteleminen yleisessä tuomioistuimessa.

7 Erona tuomioistuinratkaisujen ja perustuslakivaliokunnan ratkaisujen välillä on myös se, ettei prv:lla ole sellaista *ratkaisupakkoa* kuin tuomioistuinlaitoksella. Ratkaisupakosta ks. *Makkonen* 1965, 25—26.

yksioikoinen. Tosiasiahan näet on, että näillä ratkaisuilla on joka tapauksessa huomattavaa niin oikeudellista kuin muutakin yhteiskunnallista merkitystä. Kun ne konkretisoivat koko oikeusjärjestyksen perustana olevaa valtiosäännön osaa (perustuslakeja), ne koetaan yleensä oikeudellisesti velvoittaviksi siinä kuin tuomioistuinratkaisutkin. Yhteiskunnalliselta merkitykseltään nämä ratkaisut puolestaan ohittavat useimmiten tavanomaiset tuomioistuinratkaisut.

Pelkästään Makkosen analyyttisten lähtökohtien perusteella ei voitane lukea vain joitakin yhteiskunnassa tehtäviä ratkaisuja oikeudellisten, toisia taas ei-oikeudellisten ryhmään kuuluviksi. Muistettava näet on, että Makkosen analyysin lähtökohtana on pelkästään *tyyppitapaus;* se ei sisällä täysin tyhjentävää oikeudellisten ratkaisutilanteiden määritystä. Ja niin kauan kuin oikeudellisia ilmiöitä ei voida tarkkarajaisesti erottaa niiden pohjana olevista muista yhteiskunnallisista ilmiöistä, ei tuollainen määrittely olekaan mahdollista. Raja oikeudellisen ja muun yhteiskunnallisen ratkaisutoiminnan välillä on siten suhteellinen ja liukuva: toiset ratkaisut ovat korkeintaan *tyypillisemmin* oikeudellisia kuin toiset. On määrittely- ja tarkoituksenmukaisuuskysymys, mihin rajan kulloinkin vedämme. Niin tuomioistuinratkaisuissa kuin perustuslakivaliokunnankin ratkaisuissa kysymys on viime kädessä *yhteiskunnallisesta ratkaisutoiminnasta,* joka voidaan saattaa myös käyttäytymistieteellisen tutkimuksen kohteeksi.[8]

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminta on kokonaisuudessaan jaettavissa kahteen pääkategoriaan: toisaalta uuden normiaineiston säätämiseen liittyvään, toisaalta taas siinä tai muussa yhteydessä tapahtuvaan perustuslakikontrollin suorittamiseen. Esimerkki edellisen tyyppisestä ratkaisusta on valiokunnan mietintöön sisältyvä kannanotto jonkin valtiosääntölain (esim. vaalilain) muuttamisesta. Esimerkkeinä jälkimmäisen tyyppisistä ratkaisuista ovat taas tapaukset, joissa valiokunta ilmoittaa kantansa tietyn lain (esim. verolain) säätämisjärjestyksestä.

Uuden normiaineiston säätämiseen liittyvässä ratkaisussaan perustuslakivaliokunta harkitsee pääasiallisesti tahi yksinomaisesti säädettävän normiston yhteiskunnallista tarkoituksenmukaisuutta. Ratkaisuaktissaan valiokunta ennakoi niitä yhteiskunnallisia seurauksia, joita normiston säätämisestä aiheutuu, *avoimesti* kantansa erilaisiin yhteiskuntapoliittisiin näkökohtiin perustaen. Arviointinsa tuloksena se päätyy joko suo-

8 Vrt. myös *Aubert,* Decision-Making 1963, 201 ja *Hayakawa* 1968, 256.

sittamaan säädettävän normiston hyväksymistä ehdotetussa tai haluamallaan tavoin muutetussa muodossa tahi esittää sen hylkäämistä. Ratkaisuaktissaan valiokunta ei ole juuri sidottu oikeussääntöjen sisältämiin käyttäytymismalleihin eikä sen tarvitse argumentoida ratkaisutulostaan välttämättä oikeudellisilla näkökohdilla.[9] Tämän vuoksi katson, ettei näissä tapauksissa ole kysymys valiokunnan suorittamasta oikeudellisesta vaan sen suorittamasta muusta yhteiskunnallisesta ratkaisutoiminnasta.

Sen sijaan kaikki perustuslakikontrolliin luettavat valiokunnan ratkaisutilanteet kuuluvat nähdäkseni oikeudellisiin ratkaisutilanteisiin. Sovellettava kontrollimuodon perusteella ne voidaan ryhmittää: (1) *preventiiviseen normivalvontaan* liittyviin ratkaisutilanteisiin sekä (2) *repressiiviseen normivalvontaan* ja (3) *muuhun repressiiviseen perustuslakikontrolliin* liittyviin ratkaisutilanteisiin. Viimeksi mainitut voidaan puolestaan edelleen ryhmittää (a) *oikeudellisen* ja (b) *hallinnollisen* kontrollin ratkaisutilanteisiin.

Myös *preventiivisen normivalvonnan* yhteydessä kysymys on aina uuden normiaineiston säätämisestä, oikeussääntöjen asettamisesta yhteiskuntaan. Tältä osin perustuslakivaliokunnan ratkaisuakti muistuttaa siis mitä tahansa uuden normiaineiston säätämiseen liittyvää valiokunnan ratkaisua. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on näissä tapauksissa ennen kaikkea selvittää, sisältyykö säädettävään normiaineistoon perustuslain kanssa ristiriitaisia oikeussääntöjä tai muutoin kvalifioitua käsittelyjärjestystä vaativia säännöksiä. Koska Suomessa preventiivinen normivalvonta on nimenomaan säätämisjärjestyskontrollia, perustuslakivaliokunnan on käytännössä ratkaistava, *mitä säätämisjärjestysmuotoa* (VJ 66, 67, 68 §§ jne) *säädettävänä olevaan normiaineistoon on sovellettava.* Keskeisimmän problematiikan tältä osin muodostaa sen selvittäminen, onko normiaines käsiteltävä eduskunnassa VJ 67 §:n mukaista perustuslain säätämisjärjestystä vaiko jonkin muun VJ:n säännöksen määräämää säätämisjärjestystä noudattaen.

Preventiivisen normivalvonnan tapauksissa perustuslakivaliokunnan on ensiksi tutkittava, sisältyykö säädettävänä olevan normiaineiston ja perustuslain normilauseiden *kielellisten ilmausten* välille sellaisia ristiriitaisuuksia, etteivät niiden ilmaisemat tosiseikastokuvaukset vastaa toisiaan.

---

[9] Käytännössä näitäkin ratkaisuja kyllä usein argumentoidaan oikeudellisilla näkökohdilla.

Esim. 1.: HM 23 §:n mukaan tasavallan presidentin vaalin suorittavat sitä varten valitut valitsijamiehet. Mikäli säädettäväksi esitettyyn normiaineistoon sisältyy oikeussääntöjä, joiden mukaan vaalin toimittaisikin eduskunta, eivät HM 23 §:n ja säädettävän normiston normilauseiden tosiseikastojen kuvaukset vastaa toisiaan, vaan niiden kesken vallitsee ristiriita.

Havaitessaan tällaisen ristiriidan valiokunta pyrkii joko poistamaan sen saattamalla säädettävän normiston ja perustuslain normilauseiden tosiseikastokuvaukset toisiaan vastaaviksi tai ehdottamalla uuden normiston säätämistä (ristiriitaisuuden osalta) VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.[10]

Preventiivisen normivalvonnan tapauksissa läheskään aina ei kuitenkaan riitä perustuslakivaliokunnan ratkaisuperustaksi em. tapainen normilauseiden kielellisten ilmausten vertailu, vaan valiokunta joutuu *ennakoimaan* säädettävän normiaineiston perusteella mahdollisesti syntyviä *oikeusseuraamuksia* ja vertaamaan niitä perustuslain normilauseiden tosiseikastokuvauksiin. Havaitessaan näiden välillä ristiriidan valiokunta voi pyrkiä poistamaan sen samalla tavalla kuin edellä esitetyssäkin esimerkissä — siis joko muuttamalla säädettävän normiston perustuslain normeja vastaavaksi tahi esittämällä sen säätämistä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Säädettävän normiston perusteella aiheutuvia oikeusseuraamuksia ennakoidessaan valiokunnan ei voida ajatella pystyvän ottamaan huomioon *kaikkia* tulevaisuudessa sen perusteella mahdollisesti syntyviä oikeusseuraamuksia.[11] Epäselväksi (niin teoreettisesti kuin käytännössäkin) vain on jäänyt, missä määrin valiokunnan on kyettävä ennakollisesti osoittamaan tällaisia säädettävän normiston soveltamisesta aiheutuvia

[10] HM:oon sisältyvien perusoikeussäännösten (kuten eräiden muidenkin perustuslain säännösten) kohdalla tämä saattaa olla käytännössä paljon vaikeampaa kuin esimerkkitapauksessa. Näin siitä syystä, etteivät perusoikeussäännösten normilauseet sisällä tarkkoja tosiseikastokuvauksia ja että ne varsin usein antavat mahdollisuuden säätää tosiseikastokuvauksensa alaan luettavista asioista muussakin kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä (»säädetään lailla»). Käytännössä ei kuitenkaan viimeksi mainituissa tapauksissa ole tavallisella lailla katsottu voitavan säätää mistä tahansa normilauseen alaan kuuluvista tosiseikastoista. Osaltaan tätä heijastaa jäljempänä yksityiskohtaisemmin käsiteltäväksi tuleva oppi »normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä» perusoikeuksiin puuttumisesta tavallisessakin lainsäätämisjärjestyksessä.

[11] Vrt. myös *Hidén* JFT 1968, 464—465, *Joustie* Lm 1970, 370 ja *Jyränki* 1969, 50.

perustuslain vastaisuuksia ja kuinka merkittäviä niiden tulee olla yhteiskunnallisesti, jotta normiston yhteydessä voitaisiin vaatia VJ 67 §:n mukaisen käsittelyjärjestyksen noudattamista. Käytännöstä voidaan kuitenkin todeta, ettei yhden ainoan yhteiskunnallisesti vähämerkityksselliseksi ennakoidun oikeusseuraamuksen osoittaminen perustuslain vastaiseksi vielä riitä,[12] vaan tällaisia oikeusseuraamuksia tulee olla joko suurempi joukko tahi sitten tapauksella on oltava vähäistä suurempaa yhteiskunnallista merkitystä. Juuri tätä osoittaa oikeustieteen piirissä alunperin kehitetty ja sittemmin lainsäädäntökäytännössä omaksuttu maksiimi siitä, että HM:n perusoikeussäännösten »normaali, kohtuullinen ja järkevä» rajoittaminen voidaan toimittaa tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen.[13] Toisaalta käytännöstä voidaan osoittaa myös tapauksia, jotka heijastavat päinvastaista tendenssiä: epävarmoissa tapauksissa perustuslain säätämisjärjestystä on saatettu käyttää »varmuuden vuoksi» silloinkin kun selvästi ennakoitavissa olevia perustuslain vastaisia oikeusseuraamuksia ei valiokunnan taholta ole voitu osoittaa.[13a]

Preventiiviselle normivalvonnalle on siis tyypillistä sen kuuluminen Suomessa kiinteästi säätämisjärjestyksen valinnan yhteyteen. Ratkaisut tehdään tällöin pelkästään abstraktilla tasolla säädettäväksi aiotun normiston ja perustuslain normilauseita sekä niiden sisältämiä tosiseikastokuvauksia toisiinsa vertaillen.[14]

Ennakoidessaan säädettäväksi aiotun normiston perusteella syntyviä oikeusseuraamuksia perustuslakivaliokunta joutuu samalla välttämättömästi arvioimaan sen aiheuttamia yhteiskunnallisia tilanteita myös nii-

---

12 Vrt. kuitenkin prvls 17. 11. 1948 n:o 3/1948 vp (uav:lle) (HE 11/1948 vp—1948 vp Asiak I), jossa todetaan: »...Jos säännös soveltuisi vaikkapa vain yhteenkin tapaukseen, niin se merkitsisi sellaista hallitusmuodon 6 §:n suojaaman varallisuusedun menettämistä, josta ei voida säätää muutoin kuin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä syntyneellä lailla.» Kysymys koski patentin hakijan ennakkokäyttöoikeutta. Huomattava kuitenkin on, ettei tuolloin (1948) vielä oppi normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä perusoikeuksiin puuttumisesta VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä ollut ehtinyt vakiintua lainsäädäntökäyttöön.

13 Ks. tästä tarkemmin s. 196—200.

13a Ks. esim. s. 97 alav. 25 mainittuja tapauksia. Vrt. myös *Kastari* 1972, 101.

14 Abstraktisuuden ja konkreettisuuden erottaminen saattaa kuitenkin näissä tapauksissa tuottaa vaikeuksiakin: vaikka kontrolli tapahtuukin abstraktilla tasolla, se siitä huolimatta useimmiten perustuu konkreettisiksi ennakoituihin oikeustosiseikastojen ja -seuraamusten mielikuviin. Vrt. prvls 28. 5. 1958 n:o 11/1957 vp (maatv:lle) (HE 187/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1). Ks. myös *Jyränki* Lm 1968, 998 alav. 77.

den toivottavuuden/ei-toivottavuuden, siis niiden yhteiskuntapoliittisen suotavuuden, perusteella.[15] Valiokunta on jopa pakotettu lähtemään ratkaisuaktissaan tällaisesta yhteiskunnallisten seurausten arvioinnista ja viime kädessä myös sitä tietä päätymään kannanottoonsa noudatettavasta säätämisjärjestyksestä. *Rakenteellisesti perustuslakivaliokunnan ratkaisuakti ei siis preventiivisen normivalvonnan tapauksissa olennaisesti eroa mistä tahansa uuden normiston säätämiseen tähtäävästä ratkaisutilanteesta.* Erona preventiiviseen normivalvontaan liittyvien ja viimeksi mainittujen tapausten välillä on vain se, ettei preventiivisen normivalvonnan yhteydessä valiokunnan *argumentointi* tapahdu *avoimesti* yhteiskuntapoliittisilla vaan ns. oikeudellisilla (ts. perustuslakiin liittyvillä) näkökohdilla.[16]

Ero uuden normiston säätämiseen tähtäävässä ja preventiiviseen normivalvontaan kuuluvassa perustuslakivaliokunnan ratkaisussa on siis viime kädessä vain argumenttien laadussa, ei ratkaisuaktin rakenteessa.

Perustuslakivaliokunnan jäsenistön (enemmistön) arvostuksista riippuu, mihin säädettäväksi aiotun normiston seurausvaikutuksiin valiokunta kiinnittää huomionsa ja miten se näitä perustuslainmukaisuuden osalta arvioi. Viime kädessä kysymys johtaa siihen, mitä valiokunnan jäsenistö ylipäätään näissä yhteyksissä kokee yhteiskunnallisiksi ongelmiksi. Tämän on puolestaan osoitettu määräytyvän ennen kaikkea ihmisten oman elämänkokemuksen ja sen muovaaman maailmankuvan, *ideologian,* perusteella.[17] Pelkistetysti voisimme siis tämän mukaan sanoa perustuslakivaliokunnan kannanottojen preventiivisenkin normivalvonnan tapauksissa määräytyvän valiokunnan jäsenistön ideologian perusteella.

Repressiivisen normivalvonnan osalta erotin jo alussa (s. 6) toisistaan abstraktin ja konkreettisen perustuslakikontrollin. *Abstraktissa*

---

15 Ks. esim. prvls 21. 5. 1947 n:o 4/1947 vp (lav:lle) (HE 32/1947 vp—1947 vp Asiak I), jossa todetaan mm: »... Koska tiedot, jotka tässä tarkoituksessa jouduttaisiin antamaan, voisivat olla taloudellisesti varsin arvokkaitakin liike- ja ammattisalaisuuksia, perustuslakivaliokunta on sitä mieltä, että ehdotettu laki, *kun sen tarkoitus otetaan huomioon,* tässä kohden puuttuu sellaisiin omaisuusetuihin, joita hallitusmuodon 6 § suojaa.» (Kurs. E.R.).

16 Käytännössä molemmissakin tapauksissa esiintyy kyllä sekä oikeudellisilla että yhteiskuntapoliittisilla perusteilla tapahtuvaa argumentointia. Ks. esim. prvls 23. 5. 1967 n:o 2/1967 vp (laki- ja talv:lle) (HE 21/1967 vp — 1969 vp Asiak III: 2).

17 Ks. lähemmin *Ahmavaara* 1969, 173.

repressiivisessä normivalvonnassa perustuslakivaliokunnan ratkaisuakti vastaa rakenteeltaan täysin preventiivisen normivalvonnan ratkaisuaktia. Valvontaa näissä tapauksissa suoritetaan vain normin antamisajankohdan jälkeisessä tilanteessa. Huomattava kuitenkin on, että tässäkin vaiheessa perustuslakivaliokunnan harjoittama normivalvonta on säätämisjärjestyskontrollia. Valiokunta näet tutkii, missä järjestyksessä ao. oikeussääntö on aikoinaan annettu. Mikäli se havaitsee tällaisessa jälkikontrollitilanteessa perustuslain kanssa ristiriitaisia oikeussääntöjä sisältävän säädöksen annetun noudattamatta VJ 67 §:n käsittelyjärjestystä, se ei voi muuta kuin todeta ristiriidan olemassaolon.[18] Tämä johtuu siitä, ettei sillä ole mahdollisuuksia (esim. aloiteoikeutta) ryhtyä itsenäisesti toimenpiteisiin havaitun virheellisyyden korjaamiseksi, vaan asiasta lausuttava kannanotto jää pelkästään informatoriseksi lausumaksi, jonka perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat ryhtyä (tai olla ryhtymättä) toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan suorittamassa abstraktissa repressiivisessä normivalvonnassa on kuitenkin eräs asiaryhmä muista poikkeavassa asemassa. Tarkoitan *delegoidun lainsäädäntövallan* perusteella annettujen oikeussäännösten (asetusten ja VNp:n) valiokunnassa tapahtuvaa tarkastusta. Ongelmana näet on, mitä valiokunta näistä säädöksistä itse asiassa tarkastaa. Tarkastaako se pelkästään, että ne on annettu valtuutusten (valtuuttavan lain) puitteissa, vai tarkastaako se tämän ohella myös sen, etteivät ne ole muutoinkaan lain- ja/tai perustuslain vastaisia. Perustuslakivaliokunnan harjoittaman normivalvontavallan kannalta ongelmaksi edelleen tulee, perustuuko valiokunnan valvontavalta näissä tapauksissa (a) valtuuttavan lain ao. säännökseen, (b) HM 92,2 §:n säännökseen vaiko (c) kenties molempiin, ja voiko se jollakin em. perusteella suorittaa näihin säädöksiin nähden perustuslakikontrollia.

Kysymys valtuutuksen perusteella annettujen oikeussääntöjen perustuslakikontrollista on herättänyt oikeuskirjallisuudessa vastakkaisia kannanottoja.[19] *Sipposen* mukaan[20] tällaiset oikeussäännöt eivät ole lain-

---

18 Ks. juuri tällaisesta tapauksesta esimerkkinä prvls 13. 12. 1961 n:o 8/1961 vp (talv:lle) (HE 23/1960 vp — Asiak III: 2). Lausunnossa valiokunta totesi voimassa olevaan yleisradiojärjestelmään sisältyvän määräyksen lähetysten vastaanottolaitteiden luvanvaraisuudesta HM 10 §:n turvaamaa sananvapautta loukkaavaksi. — Tapausta on käsitellyt *Jyränki* 1968, 997 ja *sama* 1969, 131—134.

19 Ks. *Sipponen* 1965, 672—674 ja *Kastari* Lm 1965, 1041.

20 *Sipponen* 1965, ib.

kaan viranomaisten tutkittavissa HM 92,2 §:n perusteella perustuslainmukaisuutensa, vaan ainoastaan lainmukaisuutensa osalta. Sen sijaan *Kastari* on toista mieltä [21] ja katsoo niihin voitavan kohdistaa myös HM 92,2 §:n perusteella niin lain- kuin perustuslainmukaisuudenkin valvontaa.

Selvää on, että perustuslakivaliokunnan toimivalta valtuuslakien perusteella annettujen säädösten tarkastuksen yhteydessä perustuu ensi sijaisesti valtuuttavan lain säännökseen. Ellei valtuuttavassa laissa ole nimenomaista säännöstä eduskunnan tarkastusoikeudesta, ei eduskunnalla ole meillä omaksutun tulkinnan mukaan mahdollisuutta ottaa hallituksen toimivaltansa puitteissa antamia säädöksiä tarkastettavakseen. Näyttäisi myös siltä, ettei HM 92,2 §:n säännös koskisi lainkaan eduskunnan ja siten myös perustuslakivaliokunnan piirissä harjoitettavaa perustuslakikontrollia, vaan ainoastaan eduskunnan ulkopuolista valvontaa.

Selvältä myös näyttäisi, että mikäli valtuutuksen perusteella toiminut viranomainen (hallitus, VN) ei ole ylittänyt toimivaltaansa ja mikäli valtuuttava laki on aikoinaan säädetty VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, ei valtuutuksen perusteella annetun säädöksen jälkikäteisestä perustuslakikontrollista voi olla puhettakaan. Sen sijaan niissä tapauksissa, joissa valtuuttava laki on annettu tavallisena lakina tai joissa valtuutuksen perusteella toiminut viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, kysymys on vaikeammin ratkaistavissa.

Teoreettisesti on näet ajateltavissa, että valtuuttava laki olisi säädetty aikoinaan »virheellisesti»; ts. noudattamatta perustuslain osoittamaa säätämisjärjestystä. Laista aiheutuisi todennäköisesti myös oikeusseurauksia, jotka eivät vastaisi perustuslain tosiseikastokuvauksia. Ratkaisuaktissaan perustuslakivaliokunta joutuisi näissä tapauksissa vertaamaan valtuutuksen nojalla annetun oikeussäännön tosiseikastokuvausta perustuslain normilauseen kuvaukseen ja ristiriidan havaitessaan esittämään säännöksen kumoamista. Samalla valiokunta joutuisi välttämättä ottamaan kantaa myös itse valtuuttavan lain perustuslainmukaisuuteen. Sen olisi todettava tämäkin perustuslain vastaiseksi, koskapa laki on mahdollistanut perustuslain vastaisen »oikeusseuraamuksen» (valtuutuksen perusteella annetun oikeussäännöksen) olematta kuitenkaan nimenomaisesti säädetty poikkeuksena perustuslaista. Mitään estettä valiokunnan

[21] *Kastari* Lm 1965, ib.

tämän kaltaiselle kontrollivallan käytölle ei nähdäkseni voida osoittaa. Toinen asia sitten on, että perustuslakivaliokunnan toiminta tällaisissa tapauksissa jää pelkästään informatiiviselle tasolle, koska siltä puuttuu aloiteoikeus valtuuslain kumoamiseksi.

Niissä tapauksissa, joissa valtuutuksen saaja on ylittänyt toimivaltansa, perustuslakivaliokunta voi tutkia valtuutuksen perusteella annetun säädöksen ja perustuslain välisen suhteen suoraan. Tällöin päähuomio kiintyy kuitenkin valtuuttavan lain ja sen perusteella annetun säädöksen välisen suhteen selvittämiseen.[22] Kontrolli muuttuu siten nimenomaan laillisuusvalvonnaksi.

Koska perustuslakivaliokunnan toiminta käytännössä rajoittuu delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen säädösten tarkastamisen yhteydessä vain niiden ja valtuuttavan lain välisen suhteen selvittämiseen, jää tämä toiminta perustuslakikontrollin piiriin kuulumattomana myös tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tältä osin mukaan tulevat ainoastaan ne tapaukset, joissa valiokunnan ratkaisu koskee valtuuttavan lain ja perustuslain välisen suhteen selvittämistä.

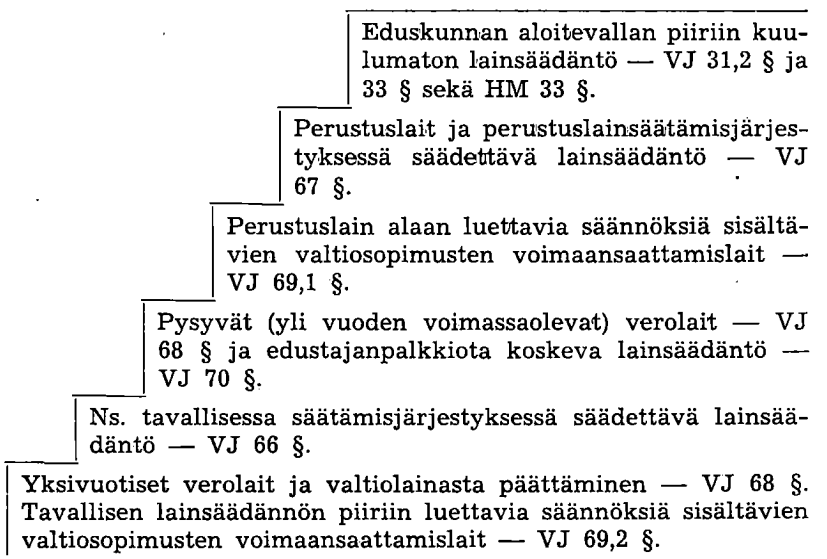
Aivan toisin kuin edellä käsitellyissä normivalvontatapauksissa perustuslakivaliokunta voi panna *konkreettisessa jälkikäteisessä normikontrollissa* ratkaisunsa perustaksi (tuomioistuinten tavoin) jo syntyneen konkreettisen oikeusseuraamuksen. Valiokunnan asiana on näissä tapauksissa tuon oikeusseuraamuksen ja perustuslain välisen suhteen selvittäminen. Valiokunnan on toisin sanoen verrattava oikeusseuraamusta perustuslain normilauseiden sisältämiin tosiseikastokuvauksiin. Mikäli se havaitsee ristiriidan näiden välillä, se ei voi poistaa sitä oma-aloitteisesti, vaan se joutuu joko toteamaan asiantilan tahi informoimaan siitä toimivallan omaaville viranomaisille. Preventiiviseen ja abstraktiin repressiiviseen normivalvontaan kuuluvista ratkaisuakteista perustuslakivaliokunnan konkreettinen normivalvonta-akti poikkeaa vain siinä, ettei valiokunnan tarvitse ennakoida oikeusseuraamuksia, vaan sellaisia on sen edessä jo konkreettisena. Tämä tietenkin helpottaa valiokunnan ratkaisutoimintaa

---

[22] Korostan viimeksi esittämieni tapausten olevan pelkästään teoreettisia konstruktioita eräistä *mahdollisista* perustuslakivaliokunnan ratkaisutilanteista. Käytännössä tällaisia tilanteita ei ole tietääkseni koskaan ollut, mikä osittain johtuu siitä, ettei valiokunta tarkastustoimintaa suorittaessaan ole kiinnittänyt juuri laillisuusperusteella huomiotaan tarkastettavana oleviin säädöksiin. Ks. tästä tarkemmin *Sipponen* 1965, 640—641 taulukon kohta D.

rajoittamalla relevantteina pidettävät vaihtoehdot jo syntyneisiin ja valiokunnan tiedossa oleviin tapauksiin.

Kuten edellä on usein jo todettu, perustuslakivaliokunnan harjoittama *normivalvonta* on Suomessa pelkästään lakien säätämisjärjestyskontrollia. Tätä tehtävää valiokunta suorittaa pitämällä alla esitettävän lakien *hierarkiaportaikon* loukkaamattomana.[23]



Perustuslakikontrollin kannalta keskeistä tässä valiokunnan suorittamassa hierarkiaportaikon vartioinnissa on se, ettei säädettäväksi aiottuun normiaineistoon sovelleta sitä alemman asteiselle normistolle tarkoitettua säätämisjärjestysmenettelyä.

Normivalvontaan liittyvän perustuslakivaliokunnan ratkaisuaktin rakenteen erittelyssä meidän on vielä kiinnitettävä huomiota valiokunnan ratkaisunsa pohjaksi asettamiin perustuslain säännöksiin. Jotta

[23] Lähtökohtana (kriteerinä) hierarkiaportaikon laatimisessa on pidetty eduskunnan *enemmistön* mahdollisuuksia uuden oikeussäännöksen aikaan saamiseksi. Kaaviosta puuttuvat eräät lainsäädäntömenettelyn erikoisuudet kuten rajasopimusten hyväksymistä (VJ 69,2 §) ja virkamiesten työtaistelukieltoa koskevien lainsäädäntöasioiden (VJ 66,8 §) käsittelyjärjestykset.

perustuslakivaliokunta voisi vaatia tietyn oikeussäännön osalta VJ 67 §:n mukaisen säätämisjärjestyksen käyttämistä, sen täytyy osoittaa ristiriita säädettäväksi ainotun oikeussäännön ja jonkin perustuslain sisältämän normin välillä. VJ 67 §:ää voisimme siten pitää toissijaisena siihen perustuslain normiin verrattuna, jonka kanssa säädettävän normin on katsottu olevan ristiriidassa. Tässä ratkaisuaktin analyysissa voimme siten kutsua VJ 67 §:ää ja vastaavia säätämisjärjestyssäännöksiä *sekundaarinormeiksi*. Niitä perustuslain normeja, joiden suhteen tuo todellinen tai kuviteltu ristiriita vallitsee, voimme taas kutsua *primaarinormeiksi*.[23a] Perustuslakivaliokunnan harjoittamaan normivalvontaan liittyvä ratkaisuakti vaatii sekä primaarinormin että sekundaarinormin toteamista.

> Esim. 2: Hallituksen eduskunnalle antaman lakiehdotuksen 23/1971 vp mukaan olisi kouluhallituksella ollut valta kokeilutarkoituksessa tai muusta tärkeästä syystä päättää, että lakiehdotuksessa tarkemmin määritellyn kouluneuvoston kokoonpano, jäsenten valitseminen sekä tehtävien hoitaminen olisi voitu järjestää toisin kuin ehdotetussa laissa säädettiin.
>
> Koska HM 79 §:n mukaan valtion oppilaitosten järjestysmuodon perusteet on säädettävä lailla, oli mainittu lakiehdotuksen säännös perustuslakivaliokunnan mielestä ristiriidassa tämän HM:n säännöksen kanssa mahdollistamalla määräysten antamisen oppikoulun järjestysmuodon perusteista lakia alemman asteisilla säädöksillä. Mikäli po. säännös tästä huolimatta haluttiin säilyttää laissa, oli laki käsiteltävä valiokunnan mielestä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. — Prvls 7. 5. 1971 n:o 3/1971 vp (sivv:lle) (HE 23/1971 vp — 1971 vp Asiak I).

Tässä tapauksessa primaarinormina on HM 79 §:ään sisältyvä säännös: »Valtion oppilaitosten järjetysmuodon perusteet säädetään lailla.» Sekundaarinormina on taas VJ 67 §:ään sisältyvä määräys perustuslain säätämisen yhteydessä noudatettavasta menettelystä.

Käytännössä perustuslakivaliokunnan suorittamat normivalvontaan liittyvät ratkaisut eivät läheskään aina rakennu niin selvästi kuin edellä perustuslain sisältämien primaarinormien pohjalle. Tätä osoittaa

---

[23a] Tässä käytetyillä sekundaari- ja primaarinormien käsitteillä ei ole mitään tekemistä *v. Wrightin* — enempää kuin muidenkaan oikeusfilosofien — käyttämien vastaavien käsitteiden kanssa heidän käsitellessä normien voimassaoloon liittyviä kysymyksiä. Ks. *v. Wright*, Normien eksistenssi.

myös seuraava — valiokunnan ratkaisutoiminnassa varsin tyypillinen — esimerkki.

> Esim. 3: Hallituksen eduskunnalle antaman lakiehdotuksen 149/1950 vp mukaan olisi autovastuulaissa säädettyjen korvausten enimmäismäärien korottamisesta annettuja säännöksiä voitu soveltaa jo ennen lain voimaantuloa sattuneisiin vahinkoihin korvausten enimmäismäärien osalta. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan »tällaisia taannehtivia säännöksiä, jotka tekisivät mahdolliseksi ehdotetuin tavoin jälkeenpäin laajentaa ennen niiden voimaantuloa sattuneisiin tapahtumiin liittyviä oikeusseuraamuksia, ei voida hyväksyä tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen, vaan ainoastaan perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä». — Prvls 14. 2. 1951 n:o 6/1950 vp (lakv:lle) (HE 149/ 1950 vp — 1950 vp Asiak III: 1).

Valiokunnan ratkaisuaktissa on siis tässä esimerkkitapauksessa ollut primaarinormina kielto antaa taannehtivasti vaikuttavia oikeussäännöksiä siten, että ne laajentaisivat ennen säännösten voimaantuloa sattuneisiin tapahtumiin liittyviä oikeusseuraamuksia. Sekundaarinormina on taas ollut VJ 67 §:ään sisältyvä määräys perustuslain säätämisen yhteydessä noudatettavasta menettelystä.

Edellisestä esimerkistä viimeksi mainittu poikkeaa siinä, ettei primaarinormiksi asetettua kieltoa antaa mainittuja vaikutuksia omaavia taannehtivia oikeussäännöksiä voida löytää mistään perustuslakiemme säännöksistä.[24] Perustuslakivaliokunnan tässä tapauksessa ratkaisuaktinsa perustaksi asettamalla *primaarinormilla ei ole siis lainkaan referenssiä (vastaavuutta) oikeusjärjestyksessämme.* Näissä tapauksissa[25] valiokunta tekee ratkaisunsa osittain oikeusjärjestyksen ulkopuolisin kriteerein. Tämän ei tietenkään tarvitse merkitä sitä, että valiokunnan tämän kaltaiset ratkaisut olisivat jotenkin »vääriä» tahi muutoin tuomittavia. Se

---

[24] Ks. tästä lähemmin *Riepula* 1971 (b), erit. s. 156—157.

[25] Edellisen lisäksi ks. mm. prvls 29. 11. 1935 n:o *3/1935* vp (suurv:lle) (HE 64/1934 vp — 1935 vp Asiak III: 2), prvls 6. 3. 1935 n:o *4/1935* vp (uav:lle) (HE 89/1935 vp — 1935 vp Asiak III: 1), prvls 13. 12. 1938 *n:o 3/1938* vp (suurv:lle) (HE 52/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1), prvls 14. 12. 1938 n:o *4/1938* vp (vvv:lle) (1938 vp Asiak V: 2), prvls 21. 4. 1955 *n:o 3/1955* vp (lakv:lle) (HE 2/1955 vp — 1955 vp Asiak I), prvls 1. 11. 1955 n:o *9/1955* vp (tyv:lle) (HE 57/1955 vp — 1955 vp Asiak I), prvls 10. 12. 1957 n:o *8/1957* vp (tyv:lle) (HE 65/1957 vp — 1957 vp Asiak I), prvls 24. 4. 1964 n:o *4/1964* vp (suurv:lle) (HE 105/1963 vp — 1964 vp Asiak III: 2).

merkitsee vain sitä, *ettei valiokunnan toiminta ole näiltä osin enää oikeusjärjestyksen puitteissa kontrolloitavissa eikä ennustettavissa.*[26]

Edellä käsitellyt kaksi esimerkkiä valiokunnan suorittamasta primaari- ja sekundaarinormien valinnasta ovat vain tyyppitapauksia ja sellaisina toisiinsa nähden äärimmäisyyksiä. Käytännössä väliin jää näet runsas joukko tapauksia, joissa valiokunnan ratkaisua selostavassa asiakirjassa (mietintö/lausunto) ei ole eksplisiittistä mainintaa ratkaisun pohjana olleesta primaarinormista silloinkaan kun se on löydettävissä tai tarkoitettu löydettäväksi perustuslain säännöksistä.[27] Lisäksi näin saatua selkeää kuvaa hämärtävät omalta osaltaan tapaukset, joissa kiistaa aiheuttaa se, mitä perustuslain säännösten katsotaan pitävän sisällään.[28] Erityisesti onkin korostettava, ettei valiokunnan ratkaisuakti normivalvontatilanteissa näytä käytännössä perustuvan juuri lainkaan *tietoiseen* primaari- (ja sekundaari) normin valintaan, vaan säätämisjärjestyksen valinta tapahtuu melko sattumanvaraisesti mitä noninaisimpien sosiaalipsykologisten tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena.

Edellä esitetyn jälkeen lienee syytä tarkastella esimerkin puitteissa, miten valiokunnan suorittama säätämisjärjestyksen valinta *käytännössä* tapahtuu.

> Esim. 4: Ote 25. 4. 1947 klo 12 pidetyn perustuslakivaliokunnan kokouksen pöytäkirjasta, jossa kysymys on lausunnon n:o 3/1947 vp [29] antamisesta:

---

26 Mikäli valiokunta käyttää ratkaisunsa primaarinormina yleisesti tunnettua *tavan normia,* tällainen valiokunnan ratkaisu on tietenkin kontrolloitavissa oikeusjärjestyksen puitteissa samalla tavoin kuin sellaisetkin ratkaisut, joissa primaarinormi perustuu kirjoitetun perustuslain säännöksiin. Epäselvyyttä näissä tapauksissa aiheuttaa se, milloin normin on katsottava muodostuvan valtiosääntöoikeuden alalla sellaiseksi tavan normiksi, että se voidaan rinnastaa kirjoitetun perustuslain säännöksiin sisältyviin normeihin. Tapaoikeuden syntymisestä valtiosääntöoikeuden piirissä ks. esim. *Marshall & Moodie* 1968, 25—40 ja *Sipponen 1965,* 286—288.

27 Ks. esim. prvls 5. 10. 1954 n:o *2/1954* vp (vvv:lle) (HE 64/1954 vp — 1954 vp Asiak III: 1) ja prvls 1. 3. 1955 n:o *1/1955* vp (vvv:lle) (HE 26/1954 vp — 1957 vp Asiak III: 2).

28 Tällaisia tapauksia ovat osittain juuri em. taannehtivuustapaukset kuten myös ns. saavutettujen oikeuksien suojatapaukset. Vrt. näitä ja HM 6 §:n tulkintaa. Vrt. *Kastari* 1972, 104—106.

29 Ks. valmista lausuntoa prvls 6. 5. 1947 n:o 3/1947 vp (laki- ja talv:lle) (HE 9/1947 vp — 1947 vp Asiak I).

2 §

»Laki- ja talousvaliokunnan lausuntopyyntö esityksestä n:o 9 otettiin I jatkokäsittelyyn. Oheinen prof. Estlanderin asiantuntijalausunto luettiin. Ed. v. Born oli sitä mieltä, ettei I lakiehdotus eroa aikaisemmasta niin paljon, ettei sitäkin olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, joten hän oli sitä mieltä, että valiokunnan olisi lausunnossa asetuttava tälle kannalle. Ed. Kujala oli sitä mieltä, että molemmat lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Äänestettäessä ed. v. Bornin mielipide voitti ed. Kujalan käsityksen 13 äänellä 4 vastaan, joten

valiokunta

katsoi I lakiehdotuksen vaativan perustuslain säätämisjärjestystä ja II lakiehdotuksen voitavan käsitellä tavallisessa järjestyksessä.»

Tämän pöytäkirjanotteen[30] antama kuva valiokunnan ratkaisutoiminnasta poikkeaa edellä esitetystä teoreettisesta tarkastelusta. Samalla se vahvistaa sitä näkemystä, että perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnan tutkiminen on yhtä paljon empiirinen kuin (oikeus)filosofinen kysymys.

Muun repressiivisen perustuslakikontrollin kuin normivalvonnan osalta jaoin perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnan oikeudellisen ja hallinnolliseen perustuslakikontrolliin. *Oikeudellisen kontrollin* tapaukset muistuttavat varsin läheisesti tuomioistuinten suorittamaa ratkaisutoimintaa. Tällaista kontrolliahan perustuslakivaliokunta suorittaa kahdessa yhteydessä eli ministerinvastuun toteuttamiseen liittyvissä tapauksissa (MinVastL 2—5 §) ja eduskunnan ja sen puhemiehen välisen ristiriitatilanteen laukaisemisen yhteydessä (VJ 80,2 §). Erona tuomioistuinratkaisuihin näissä tapauksissa on kuitenkin se, ettei valiokunnalla ole tukenaan pakkovallan käyttömahdollisuutta ratkaisujensa täytäntöönpanemiseksi.[31]

---

30 On huomattava, että kysymys on päätöspöytäkirjan otteesta. Yksityiskohtaisempi keskustelupöytäkirja valaisee tietenkin ratkaisuaktia huomattavasti tätä seikkaperäisemmin.

31 Ministerinvastuun toteuttamisen osalta perustuslakivaliokunnan toiminta itse asiassa rajoittuu syytteen nostamista koskevan asian käsittelyyn. Valiokunnan tehtävistä ministerinvastuun toteuttamisen yhteydessä ks. tarkemmin *Kaira*, lausunto perustuslakivaliokunnalle 16. 2. 1948 (liitt. prvm:öön valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta — 1947 vp Asiak IV: 1).

Hallinnollisen kontrollin tapauksissa valiokunta taas suorittaa hallintoon kohdistuvaa perustuslakitarkkailua. Toiminta tapahtuu suurimmalta osin erilaisten kertomusten tarkastamisen yhteydessä. Sitä kautta se voi suorittaa myös konkreettista normivalvontaa ja oikeudellista kontrollia. Hallinnollinen kontrolli voidaankin nähdä viimeksi mainittujen kontrollimuotojen esiasteena.

Tässä esitetty ratkaisutilanteiden ryhmittely on ollut vain tyypittelyä näihin tilanteisiin kohdistuvan analyysin mahdollistamiseksi. Käytännössä perustuslakikontrolliin liittyvät tehtävät eivät luonnollisesti tule valiokunnan eteen tässä rakennettuihin kategorioihin ryhmiteltyinä. Usein samassakin tapauksessa on useampaan eri kategoriaan kuuluvia aineksia ja valiokunnan harkinnasta riippuu, mitä se niistä painottaa. Ratkaisuaktiin kohdistuvan analyysin ohella tyypittelystä on nähdäkseni ollut myös se hyöty, että se on paljastanut juuri perustuslain tulkinnan kannalta mielenkiintoisimmat eli normivalvontaan liittyvät tapausryhmät.

XI VALTIOSÄÄNNÖN TULKINNASTA

11.1. OIKEUSSÄÄNTÖJEN TULKINTATILANTEISTA YLEENSÄ

Ratkaisu*tilanteiden* osalta *Makkonen* on jakanut oikeudellisen ratkaisutoiminnan (1) isomorfia-, (2) tulkinta- ja (3) säätelemättömiin tilanteisiin.[1]

Tunnusomaista *isomorfiatilanteille* on tietyn oikeusnormilauseen kuvaaman tosiseikaston ja esillä olevan oikeustosiseikaston vastaavuus. Sekä sovellettava oikeusnormi että oikeustosiseikasto ovat ratkaisijalle tunnetut. Ongelmattomimman ryhmän näissä tilanteissa muodostavat tapaukset, joissa ratkaisijan soveltama oikeussääntö implikoi esillä olevaan oikeustosiseikastoon sovellettuna ainoastaan yhden oikeusseuraamuksen. Rakenteeltaan ratkaisu voidaan tällöin pukea loogisen syllogismin muotoon ja tehdä siten syllogistisen päättelyn nojalla. Sen sijaan niissä isomorfiatilanteissa, joissa sovellettava oikeussääntö sallii oikeustosiseikastoon sovellettuna useampia toisilleen vaihtoehtoisia oikeusseuraamuksia (vrt. latituudit), ratkaisuaktia ei enää voidakaan pukea loogisen syllogismin muotoon, vaan ratkaisija joutuu suorittamaan sopivan oikeusseuraamuksen *valinnan.* Epäselvyyttä ei tällöinkään esiinny enempää sovellettavasta oikeussäännöstä kuin esillä olevasta oikeustosiseikastostakaan. Epäselvyys vallitsee vain siitä, mikä oikeussäännöksen mahdollistamista oikeusseuraamuksista ratkaisijan tulisi valita. Tätä valintatapahtumaa ohjaavat ratkaisijan subjektiiviset arvostukset, se minkälaisia *yhteiskunnallisia* seurauksia hän ratkaisullaan tavoittelee. Myös niissä Makkosen isomorfiatilanteisiin sisällyttämissä ratkaisuissa, joissa esillä olevaan oikeustosiseikastoon näyttäisivät soveltuvan useammat (keskenään kenties ristiriitaisetkin) oikeussäännöt (kil-

---

1 *Makkonen* 1965.

pailu- ja kollisiotilanteet), ratkaisun pohjaksi asetettavan oikeusnormin valintaan vaikuttaa keskeisimmin se, minkälaisia yhteiskunnallisia seurauksia ratkaisija ratkaisullaan tavoittelee.

Makkosen kuvaamissa *tulkintatilanteissa* ei taas esiinny tällaista vastaavuutta oikeusnormilauseen kuvaaman tosiseikaston ja esillä olevan oikeustosiseikaston välillä. Vastaavuuden saavuttamiseksi joudutaan siten tulkitsemaan joko oikeusnormilausetta (sen tosiseikastokuvausta) tai sitten esillä olevaa oikeustosiseikastoa — tahi molempia. Tulkinnan kohteena ei ole kuitenkaan itse oikeusnormi, vaan se kielellinen ilmaus, joka antaa tietoa tuon normin olemassaolosta.[2] Esillä olevan oikeustosiseikaston kielillisen kuvauksen osalta tulkintaa taas saattavat aiheuttaa ilmaukset siitä, mitä tietyssä tilanteessa oikeustosiseikastona on itse asiassa pidettävä. — Jo yleiskielen mukaanhan tulkinta merkitsee nimenomaan kielen semantiikkaa, merkityssisällön selvittämistä ja antamista kielen yksittäisille sanoille tai sanaryhmille.

Kuten Makkonen on osoittanut, oikeussääntöjen tulkinta ei ole kaikilta — eikä edes keskeisimmiltä — osin loogisesti kontrolloittavaa toimintaa.[3] Hänen mukaansa ratkaisevaa ei siinä yhteydessä ole, mikä merkityssisältö jollakin kielellisellä ilmauksella *on,* vaan se mikä merkitys sille ratkaisijan toimesta *annetaan.* Ratkaisujensa perusteluissa tulkitsija käyttää keskeisesti »on katsottava»-tyyppiä olevaa argumentointitekniikkaa, mikä jo sinällään osoittaa, että juuri hän itse on antanut merkityssisällön oikeussäännölle/oikeustosiseikastolle. Kysymys on jälleen pohjimmiltaan niiden vaihtoehtojen *valinnasta,* joita eri tulkintamahdollisuudet ratkaisijalle antavat. Niiden kesken suoritettava valinta riippuu ensisijaisesti ratkaisijan tulkinnalla tavoittelemista yhteiskunnallisista seurauksista. Tulkinta ja oikeusseuraamuksen valinta kietoutuvat siten yhteen: tietyn oikeusseuraamuksen valitseminen määrää jo ennakolta tulkintaprosessin kulun ja siten ratkaisun lopputuloksen.[4]

Säätelemättömissä tilanteissa ei taas vallitse vastaavuutta sovellettavan oikeussäännön kuvaaman tosiseikaston ja esillä olevan oikeustosiseikaston kesken siitä syystä, ettei ole osoitettavissa mitään sellaista

---

2 *Makkonen* 1965, 102.

3 *Makkonen* 1965, 111.

4 Vrt. kuitenkin *Backman* 1972, 350—355, jossa kirjoittaja katsoo tämän kaltaisen ns. praktisen syllogismin perusteella tapahtuvan lainkäyttöpäätöksen analysoinnin yksinkertaistavan liikaa todellisuutta jättäessään ottamatta huomioon ratkaisijan tavoitteen muodostukseen vaikuttavat eri tekijät.

oikeussääntöä, joka kiistatta voitaisiin panna ratkaisun pohjaksi. Tuomioistuimille kuuluvan *ratkaisupakon* johdosta ne joutuvat kuitenkin tällaisissakin tilanteissa aina ratkaisun antamaan. Tavalla tai toisella niiden on siis »löydettävä» sovellettava oikeusnormi. Tässä toiminnassa ratkaisijan henkilökohtainen panos on tulkintatilanteitakin merkittävämpi. Sovellettavan normin valinta tapahtuu siis näissä tapauksissa edellistäkin selvimmin ratkaisijan ratkaisullaan tavoittelemista yhteiskunnallisista seurauksista käsin. Sitä osoittaa myös näissä tilanteissa tyypillisen »on katsottava»-argumentaatiotekniikan runsas käyttäminen.

Makkosen suorittama — sinällään ansiokas — oikeudellisten ratkaisutilanteiden tyypittely on tehty hänen omia tutkimustarpeitaan silmällä pitäen. Käytännön ratkaisutilanteissa tyypityksen väliset rajalinjat hämärtyvät ja tilanteet esiintyvät toisiinsa kietoutuneina. Eli kuten Makkonen itsekin toteaa (1965, 79):

> »Liukuminen kirkkaimmasta isomorfiatilanteesta selvimpään säätelemättömään tilanteeseen muodostaa eräänlaisen oikeudellisen ajattelun spektrin, jossa ylimenoja ei voida havaita. Ratkaisutilanteet toimivat ainoastaan esitysinstrumentteina, joiden avulla pyritään helpottamaan laajan ja kaoottisen materiaalin hallintaa.»

Makkosen suorittamaa oikeudellisten ratkaisutilanteiden tyypittelyä on tässä yhteydessä selostettu näin laajasti lähinnä siksi, että se muodostaa selkeimmän ja pisimmälle viedyimmän käytettävissä olevan ratkaisutilanteiden luokituksen. Vaikka tätä luokitusta ei voidakaan sinällään soveltaa tässä tutkimuksessa,[5] on siitä kuitenkin huomattavaa apua tämän tutkimuksen tulkinta-kategorian hahmottamisessa.

11.2. ERITYISESTI VALTIOSÄÄNNÖN TULKINNASTA

Vaikka jo *Napoleon* pyrki aikoinaan selkeään ja aukottomaan lakisysteemiin siviili- ja rikosoikeuden alalla (*Code Napoléon*), hänen kerrotaan kuitenkin olleen valtiosäännön osalta sitä mieltä, että sen tuli olla mahdollisimman lyhyt ja epäselvä. Tällä hän ilmeisesti halusi viitata poliittisen elämän valtiosäännölle asettamiin vaatimuksiin. Toisin kuin

[5] Ks. jaksoa 11.3.

siviili- ja rikoslainsäädännön valtiosäännön tuli olla helposti taivutettavissa yhteiskunnan kulloisiakin valtasuhteita vastaavaksi.

Valtiosäännön säännökset ovat monessa suhteessa erikoisasemassa muihin oikeussääntöihin verrattuna. Onhan niistä osa korotettu jo hierarkisen asemansa perusteella muiden yläpuolelle erityisiksi *perustuslaeiksi* ja ovathan ne sisällöltään selvästi oikeusjärjestyksen muita osia *arvostuspitoisempia.* Kun niille lisäksi on tyypillistä tietty *pitkäikäisyys,* tulee valtiosäännön säännösten *tulkinta* tämänkin vuoksi yhteiskuntaolojen muuttuessa paitsi tarpeelliseksi myös erityistä yhteiskunnallista merkitystä omaavaksi toiminnaksi. Kuten edellä totesin, on tulkitsijan henkilökohtainen panos kaikessakin oikeussääntöjen tulkintatoiminnassa ratkaiseva. Tämän vuoksi tulee myös valtiosäännön yhteiskunnallisten funktioiden kannalta ratkaisevaksi, *kuka* tätä tulkintatoimintaa kulloinkin suorittaa.

Oikeussääntöjen tulkinnassa on kysymys ratkaisijan suorittamasta valintavaihtoehtojen rajauksesta sekä sen puitteissa tapahtuvasta *oikeusseuraamuksen valintatoiminnasta.* Valtiosäännön tulkinnan yhteydessä suoritettavat valinnat ovat useimmiten avoimempaa (ja tietoisempaa) osallistumista erilaisten yhteiskuntapoliittisten päämäärien tavoitteluun kuin useimpien muiden oikeussääntöjen tulkinnassa. Tämä johtuu paitsi jo mainitusta valtiosääntönormien muita oikeusnormeja suuremmasta arvostuspitoisuudesta myös siitä tosiasiasta, että valtiosääntö muodostaa kaikkialla yhteiskunnan poliittis-taloudellisen järjestelmän perussäännöstön. Tästä onkin ollut varsin monessa tapauksessa seurauksena, että valtiosäännön säännösten tulkinta on pidätetty yksin poliittisesti kontrolloitavissa oleville toimielimille (erilaiset parlamentaariset kontrollijärjestelmät). Ja silloinkin kun tuo tulkintatehtävä on siirretty poliittisen kontrollin ulottumattomiin, sitä suorittavat toimielimet ja siinä toimivat henkilöt ovat joutuneet suuren poliittisen mielenkiinnon ja poliittisten voimien vaikutuksen alaiseksi.[6] *Ottamalla pois valtiosäännön tulkintatehtävä poliittisen kontrollin piirissä toimivilta elimiltä ei ole voitu — eikä käytännössä koskaan voidakaan — muuttaa itse tuota tulkintatoimintaa epäpoliittiseksi,* siis yhteiskunnallisia etu- ja arvonäkökohtia sisältämättömäksi, toiminnaksi. Tämä on syytä sanoa jo tässä yhteydessä ja pitää tarkoin mielessä erityisesti silloin, kun jäljempänä käsittelen perustus-

[6] Vrt. erityisesti mitä edellä on sanottu Yhdysvaltain ja Saksan Liittotasavallan kontrollielimistä.

lakien noudattamisen valvontajärjestelmän kehittämistä Suomessa *de lege ferenda*.

11.3. »TULKINNAN» SISÄLTÖ TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA

Mitä sitten tässä tutkimuksessa tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan suorittamalla perustuslakien tulkintatoiminnalla? Kysymys on aiheellinen ennen kaikkea tutkimuskentän rajaamisen kannalta.

Kuten edellä jo totesin, tässä tutkimuksessa ei ole voitu noudattaa Makkosen suorittamaa oikeudellisten ratkaisutilanteiden tyypittelyä isomorfia-, tulkinta- ja säätelemättömiin tilanteisiin siitä syystä, että niiden välinen raja on käytännössä epäselvä ja liukuva.[7] Tässä tutkimuksessa on lähdetty varsin laajasta tulkinta-käsitteestä ja ymmärretty sillä ylipäänsä *funktion antamista oikeussäännölle*.[7a] Mukaan ei ole kuitenkaan otettu niitä tapauksia, joissa kysymys on pelkästään uuden oikeussäännön asettamisesta yhteiskuntaan tai joissa ratkaisu on syllogistinen isomorfiaratkaisu. Tätä laajaa tulkinta-käsitteen soveltamista on puoltanut perustuslakivaliokunnan oma käyttäytyminen. Jo ensimmäisessä mietinnössään[8] se näet itsekin totesi:

> »Samoinkuin jokainen eduskunnan toimi, perustuu tietysti eduskunnan työjärjestyksen jokainen pykäläkin eduskunnan käsitykseen perustuslain määräyksistä ja sisältää siis tavallaan perustuslain tulkitsemista.»

Lausuma heijastaa valiokunnan lähteneen siitä, että sen toiminta ainakin perustuslakikontrollin yhteydessä on erotuksetta samalla perustuslain tulkintatoimintaa.

---

7 Vrt. *Mayhew* 1968, 61: »Those who insist on including enforcement within the legal system can reply that interpretation is a necessary component of any act of enforcement. Interpretation could never be isolated in any single differentiated institution. A viable research strategy must guard against the fallacy of neglecting the fact that consequential interpretive decisions are continually being made at many points in the social structure».

7a Usein tulkinta määritellään — edellistä hieman suppeammin — *merkitys-sisällön* antamiseksi oikeussäännölle. Tulkinnan määritelmistä ks. myös *Næss* 1968, 14—16.

8 Ks. prvm n:o 1/1907 vp, s. 6 (Ehdotus Suomen Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n johdosta — 1907 vp Asiak IV).

Tulkinta-käsitteen ulottamista Makkosen typologian vastaavaa käsitettä laajemmalle ovat puoltaneet myös tutkimuksen reliabiliteettinäkökohdat. Ratkaisutilanteiden rajojen välisestä liukuvuudesta johtuen havaintoaineiston ryhmittäminen juuri Makkosen esittämin kriteerein eri kategorioihin olisi muodostunut pakostakin epävarmaksi. Laajentamalla tulkinta-kategoria käsittämään kaikki sellaiset tapaukset, *joissa ratkaisijan valintatoiminta näyttelee keskeistä sijaa,* on samalla vähennetty luokittelukategorioita ja -ongelmia ja saatu systemaattisten tai satunnaisten virheiden muodostumismahdollisuus vähäisemmäksi.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisuaktissa tulkinta voi koskea (tuomioistuimen ratkaisuaktin tavoin) oikeussäännön ohella myös sitä *tapausaineistoa,* johon sisältyvään oikeustosiseikastoon oikeussääntöä verrataan. Käytännön tulkintatilanteissa näitä kahta tulkinnan objektia voidaan tuskin edes ajatella erotettavan toisistaan tarkkarajaisesti, vaan toiminta on pikemminkin ratkaisun tekemistä tuon kokonaistilanteen (oikeussäännön ja tapausaineiston) pohjalta.[9] Perustuslakivaliokunnan ratkaisuissa painopisteen valinta näiden kahden tulkintaobjektin kesken tehdään kyllä näkyvästi. Lausumissa todetaan näet verraten selvästi, kumpaan — oikeussääntöön vaiko oikeustosiseikastoon — tulkinta kulloinkin kohdistuu. Tämä luonnollisesti mahdollistaa myös tutkimuksen suuntaamiseen jompaan kumpaan näistä tulkintaobjekteista.[10]

Tämän tutkimuksen *ulkopuolelle* jäävät näin ollen toisaalta pelkästään *uuden normin asettamiseen liittyvät* perustuslakivaliokunnan ratkaisut, toisaalta taas *syllogistiseen päättelyyn perustuvat* isomorfiatilanteet. Edellisistä voisi esimerkkinä mainita valiokunnan kannanoton VJ:n muutosesitykseen vaalioikeusikärajan alentamisesta. Tällainen valiokunnan kannanotto ei pääsääntöisesti sisällä minkään oikeussäännön tulkintaa.[11] Esimerkkinä »yhden ainoan oikean ratkaisun» syllo-

---

9 Vrt. alaviitettä 7 ja *Tikka* 1972, 120—121.

10 Tässä tutkimuksessa huomio kiinnitetään siis *oikeussääntöjen* tulkintaan. *Oikeustosiseikaston* tulkintaa käsittelevästä tutkimuksesta ks. esim. *Aho* 1968.

11 *Kelsenin* »puhtaan oikeusopin» mukaan (1968, passim.) voitaisiin tietenkin ajatella, että tällöin valiokunta »tulkitsisi» jotakin oikeusjärjestyksen yläpuolella olevaa hypoteettista perusnormia. Tämän tutkimuksen lähtökohdaksi ei ole kuitenkaan omaksuttu tätä — enempää kuin monia muitakaan — Kelsenin »puhtaan oikeusopin» mukaisia näkemyksiä.

Normivalvontatilanteiden ohella perustuslakivaliokunnan kannanotto saattaa sisältää voimassa olevan oikeussäännön tulkintaa myös niissä uuden normiston säätämistilanteissa, joissa valiokunta harkitsee, täyttääkö jokin jo olemassa

gistisista isomorfiatilanteista mainittakoon taas perustuslakivaliokunnan kannanotto siihen, onko VJ 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä vaativa lakiehdotus käsiteltävä VJ 67,1 §:n vaiko VJ 67,2 §:n mukaisesti. Mikäli valiokunta haluaa asian käsiteltäväksi kiireellisenä jo samalla vaalikaudella, sen valittavana on vain VJ 67,2 §:n mukaisen menettelyn ehdottaminen täysistunnolle.

Ne perustuslakien (HM ja VJ) tulkintatilanteet, jotka sisältyvät tämän tutkimuksen piiriin, voidaan tiivistäen ryhmittää:

(1) Tulkintatilanteisiin, jotka aiheutuvat perustuslakien sisältämien oikeussääntöjen merkityssisällön epäselvyydestä, monimerkityksellisyydestä jne.

(2) Tulkintatilanteisiin, jotka aiheutuvat kahden tai useamman perustuslakisäännöksen samanaikaisesta soveltamismahdollisuudesta, ns. kilpailu- ja kollisiotapaukset.

(3) Tulkintatilanteisiin, joissa perustuslakien säännökset eivät selvästi ilmoita ratkaisuohjetta, vaan joissa tulkitsija joutuu »etsimään» sen perustuslain sisältämistä yleisistä periaatteista, säännöksistä tai muista vastaavista normilähteistä.

---

oleva oikeussääntö ehdotetun normin yhteiskunnalliset tarpeet. Tällaisista tapauksista tämän tutkimuksen piiriin kuuluvat tapaukset, joissa em. laatuinen tulkinta kohdistuu johonkin perustuslain säännökseen. Vrt. mitä myöhemmin on esitetty HM 6,2 §:n osalta.

XII PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JÄSENISTÖ TUTKIMUSKAUDELLA

Kun kerran kaikessa oikeudellisessa ratkaisu- ja tulkintatoiminnassa on ratkaisijan/tulkitsijan henkilökohtainen panos keskeinen, on myös tässä yhteydessä tiedettävä jotakin niistä *henkilöistä,* jotka tutkimuskauden aikana ovat harjoittaneet perustuslain tulkintatoimintaa perustuslakivaliokunnassa. Tällöin kohdistuu mielenkiinto ennen kaikkea valiokunnan jäsenistön (enemmistön) yhteiskunnallisen kokemuksen muovaamaan maailmankuvaan, ideologiaan, sekä jäsenistön muihin sosiaalisiin taustatekijöihin. Toisaalta on selvää, ettemme vielä näiden tietojen perusteella voi lausua mitään valiokunnan tulkintatoiminnasta *in concreto.* Niiden perusteella voimme kuitenkin tehdä eräitä oletuksia (hypoteeseja) perustuslakivaliokunnan harjoittaman perustuslakitulkinnan suunnasta ja sisällöstä.

Kuten sanottu, perustuslakivaliokunta kuuluu eduskunnan ns. lakimääräisten valiokuntien joukkoon, jotka on asetettava jokaisilla (varsinaisilla) valtiopäivillä. Jäsenet siihen, kuten muihinkin valiokuntiin, valitaan valtiopäivittäin. Vaalin toimittavat valitsijamiehet, jotka (ellei vaalista ole voitu sopia) suhteellista vaalitapaa noudattaen valitsevat valiokuntaan vähintäin 17 varsinaista jäsentä sekä varajäseniä vähintäin neljänneksen varsinaisten jäsenten määrästä (VJ 40,1 §). Minimijäsenmäärä valiokunnassa on siten varsinaiset ja varajäsenet yhteen laskien 22. Käytännössä jäseniä on kuitenkin valittu aina tätä enemmän. Viimeisten kymmenen vuoden aikana lukumäärä näyttää vakiintuneen 24:ksi, joista 17 on varsinaista ja 7 varajäsentä.

Jäljempänä esitettävät perustuslakivaliokunnan jäsenistöä tutkimuskaudella (1907—1972 vp) koskevat tiedot pohjautuvat pääosiltaan jo julkaistuun materiaaliin.[1] Mainittuun tutkimukseen sisältyviä perustietoja

---

[1] Ks. tämän tutkimuksen esitutkimuksena ilmestynyttä kirjoittajan yhdessä *Seppo Laakson* kanssa tekemää tutkimusta »Eräitä perustietoja perustuslaki-

on kuitenkin täydennetty siltä osin kuin viimeisten kolmen vuoden aikaiset valtiopäivät ovat aiheuttaneet niihin muutoksia.

12.1. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JÄSENISTÖN POLIITTINEN VOIMASUHDEJAKAUMA TUTKIMUSKAUDELLA

Tarkasteltaessa perustuslakivaliokunnan jäsenistön jakaantumista poliittisten voimasuhteiden osalta sosialistisien ja porvarillisten kesken havaitaan valiokunnan olleen pääasiallisesti *porvarienemmistöinen.* Tämä on ollut suoranainen seuraus koko eduskunnan piirissä vallinneesta vastaavasta voimasuhdejakaumasta.[2] Ainoastaan kolmena suhteellisen lyhyenä ajanjaksona (1917 I vp, 1958—1961 vp ja 1966—1969 vp) eduskunta, ja siten myös perustuslakivaliokunta, on ollut sosialistienemmistöinen. Sosialistien enemmistöasema valiokunnassa on ollut tällöinkin yhden äänen varassa voimasuhteiden jakaannuttua varsinaisten jäsenpaikkojen osalta suhteessa 9—8 sosialistien hyväksi, varajäsenpaikkojen osalta taas 4—4.

Aikaväliasteikolla mitattuna sosialistien ja porvarillisten välinen voimasuhdejakauma on perustuslakivaliokunnan kohdalla kulkenut kohti jatkuvaa tasaantumista. Tasoitusta on tapahtunut nimenomaan sodan jälkeisellä kaudella (1945—1972) sitä edeltäneeseen kauteen (1907—1944) verrattuna. Kun edellä mainitussa tutkimuksessa (*Laakso/Riepula* 1969) sosialistien prosentuaalinen osuus kaikista perustuslakivaliokunnan jäsenpaikoista oli I tutkimusperiodilla (1907—1918) keskimäärin 37.4, se II tutkimusperiodilla (1919—1944) oli 38.7, mutta III periodilla (1945—1969) jo 49.1. Perustuslakivaliokunnan jäsenistön poliittisessa voimasuhdejakaumassa on siis tapahtunut vasemmiston osuuden jatkuvaa voimistumista ja sen tuloksena myös porvarillisten ja sosialistien välisen voima-

---

valiokunnan jäsenistöstä vv:n 1907—1969 valtiopäivillä». Tampereen Yliopiston Oikeustieteen laitoksen monistesarja 1/1969.

2 Erikoislaatuinen tilanne tässä suhteessa syntyi kuitenkin v:n 1972 vp:ä aloitettaessa. Suoritetussa valiokuntien jäsenistön vaalissa tulivat näet valiokunnat sosialistienemmistöisiksi vastoin eduskunnan sen hetkisiä voimasuhteita. Tilanne ei jatkunut kuitenkaan kauaa tällaisena, vaan »virhe» korjattiin eduskuntaryhmien tekemällä sopimuksella siten, että vasemmisto luovutti porvarillisten ryhmien käyttöön »ylimääräiset» valiokuntapaikkansa. Ks. tapauksesta ja sen syistä tarkemmin esim. HS 8. 2. 1972 ja 16. 2. 1972.

suhdejakauman tasaantumista. Aivan tyypillistä toisen maailmansodan jälkeiselle kaudelle onkin ollut näiden ryhmittymien enemmistöaseman jääminen kulloinkin vain yhden jäsenen varaan valiokunnassa. Varsinaiset jäsenpaikat ovat näet tänä aikana jakaantuneet yleensä 9—8 eduskunnassa enemmistönä olleen ryhmittymän hyväksi. Voimasuhteiden tasaannuttuakin porvarilliset ryhmät ovat voineet kuitenkin pitää valiokuntaenemmistön käsissään useammin kuin sosialistit. — Tutkimuskaudella perustuslakivaliokunnassa vallinneen poliittisen voimasuhdejakauman perusteella *voisimme siis odottaa valiokunnan harjoittaman perustuslakitulkinnan olleen sotaa edeltäneenä kautena huomattavasti »porvarillisempaa» kuin sen jälkeisenä aikana.*

Mitä taas valiokunnan jäsenistön *puoluekannan* mukaiseen voimasuhdejakaumaan tutkimuskaudella tulee, niin muutokset siinä suhteessa ovat tapahtuneet lähinnä puoluekentän äärilaidoilla. Kuten edeltä jo ilmeni, vasemmiston suhteellinen osuus perustuslakivaliokunnan jäsenistössä on voimistunut ennen kaikkea sodan jälkeisenä aikana. Valiokunnan jäsenistöä koskevat muutokset ovat ulottuneet kuitenkin vasemmiston sisäisiinkin voimasuhteisiin. Kun vasemmiston edustus perustuslakivaliokunnassa oli sotaa edeltäneellä kaudella joko yksinomaisesti tai pääasiassa SDP:n ryhmän varassa, se on jakautunut sodan jälkeisellä kaudella melko tasaisesti kahden vasemmistopuolueen, SDP:n ja SKDL:n, edustuksen kesken.[3] Puoluekohtaisesti silmiin pistävin onkin se muutos, joka tapahtui vasemmiston sisällä v. 1945 ja jonka jälkeen SKDL:n edustus perustuslakivaliokunnassa on pysytellyt noin viidenneksen suuruisena valiokunnan varsinaisista jäsenpaikoista laskettuna.

Porvarillisten puolueiden osalta huomiota voimasuhdejakaumassa kiinnittää KOK:n (edeltäjineen) edustuksen tasainen aleneva suuntaus perustuslakivaliokunnan jäsenistössä: I tutkimusperiodin 24.9 %:sta se laski II periodilla 13.6 %:iin laskeakseen siitä edelleen III periodilla 12.2 %:iin. Kaikista vähäisimmät ovat olleet muutokset RKP:n kohdalla. Sen edustus valiokunnassa vaihteli tutkimusperiodeittain 12.5 %:n ja 9.6 %:n välillä vastaten käytännössä 1—2 varsinaista jäsenpaikkaa valiokunnassa.

Puolueiden välisten voimasuhteiden muutokset perustuslakivaliokun-

---

[3] Kolmantena vasemmistoryhmänä sodan jälkeisellä kaudella perustuslakivaliokunnassa on ollut edustettuna TPSL. Vv:n 1958—1965 vp:llä sillä oli yksi edustaja *(Martta Salmela-Järvinen)* valiokunnassa.

nassa eivät anna kovinkaan selviä viitteitä hypoteesien tekoon niiden mahdollisista vaikutuksista valiokunnan suorittamaan perustuslakitulkintaan. Juuri äärimmäisen vasemmiston osuuden voimakas kasvu yhdessä vasemmiston aseman yleisen voimistumisen kanssa oikeuttanee kuitenkin odottamaan vasemmistolaistumisen näkymistä perustuslakivaliokunnan tulkintakäyttäytymisessä sodan jälkeisellä kaudella.

Perustuslakivaliokunnan poliittiseen voimasuhdejakaumaan liittyen on tässä mainittava vielä eräästä erityispiirteestä. Valiokunnan *puheenjohtajuus* on näet ollut yhtä poikkeusta lukuunottamatta porvarillisten henkilöiden käsissä silloinkin kun valiokunta on ollut vasemmistoenemmistöinen. Kun tuo poikkeustapaus sattui jo v:n 1917 I vp:llä (puheenjohtajana oli silloin *Yrjö Mäkelin), perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana on toiminut koko itsenäisyyden ajan porvarillinen henkilö.* Toisen maailmansodan jälkeen tuo paikka on ollut lisäksi pysyvästi *kokoomuslaisen* kansanedustajan miehittämä. Yhtä selvästi kuin valiokunnan puheenjohtajuus on noudattanut edellä mainittua sääntöä, on *varapuheenjohtajan* paikan täyttämisessä noudatettu sääntöä, jonka mukaan se kuuluu vasemmistolle: aikaisemmin SDP:n ja toisen maailmansodan jälkeen taas ensisijaisesti SKDL:n edustajalle.[4]

12.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JÄSENISTÖN SOSIAALISISTA TAUSTATEKIJÖISTÄ

Poliittisten ja ideologisten tekijöiden lisäksi perustuslakivaliokunnan suorittamaan valtiosäännön tulkintatoimintaan voidaan ajatella vaikuttavan myös mitä moninaisempien jäsenistön sosiaalisten taustatekijöiden. Tässä ei ole tarkoitus ryhtyä yksityiskohtaisesti etsimään tällaisia potentiaalisia tekijöitä, vaan tyydyn vain joidenkin tulkintatoiminnan kannalta relevantteina pitämieni taustatekijöiden tarkasteluun. Tällaisia ovat lähinnä valiokunnan jäsenistön koulutustaso, koulutuksen laatu (erityisesti suhteessa lakimieskoulutukseen) sekä jäsenten valiokunta- ja valtiopäiväkokeneisuus.

Tutkimusperiodeittain tarkastellen perustuslakivaliokunnan jäsenistön *koulutustasossa* ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia tähän astisella toimintakaudella. Kansakoulun tai sitä vähemmän koulutusta saaneiden

[4] Ks. myös *Pekonen* 1971, 26—27.

osuus on pysytellyt jatkuvasti yli 40 %:n (keskiarvon oltua vv. 1907—1969 44.4 %). Akateemisen koulutuksen saaneiden osuus on ollut suurin piirtein samaa suuruusluokkaa keskiarvon oltua mainittuina vuosina 44.0 %. Tutkimusperiodeittain molempien ryhmien suhteellinen osuus on ollut varsin lähellä mainittuja keskiarvolukuja. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna jäsenistön koulutustasossa ei siis ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Sen sijaan yksittäisten valtiopäivien osalta heilahtelut ovat olleet huomattaviakin. Sama pitää paikkansa myös akateemisen koulutuksen saaneiden ryhmään sijoittuvan erityisryhmän eli *lakimieskoulutuksen* saaneiden osalta. Heidän suhteellinen osuutensa valiokunnassa on vaihdettut 1/6—1/4 välillä keskiarvon oltua vv. 1907—1969 19.7 % eli vajaa viidennes valiokuntapaikoista.

Perustuslakivaliokunnan jäsenistön koulutustasossa ja koulutuksen laadussa olevat erot tulevat edellistä merkittävämmiksi ja puhuttelevammiksi, kun valiokuntakohtaisesta tarkastelusta siirrytään *puoluekohtaiseen* tarkasteluun. Niinpä kun esim. SKDL:n ryhmän kohdalla kansakoulun tai sitä vähemmän koulutusta saaneiden osuus on tutkimuskaudella ollut 85.0 %, se RKP:n kohdalla on ollut vain 10.7 %. Lakimieskoulutuksen saaneiden suhteellinen osuus SKDL:ää edustaneiden jäsenten joukossa on ollut n. 2.5 %:n luokkaa vastaavan osuuden oltua LKP:n (edeltäjineen) kohdalla peräti 51.1 %.[5] Erot sosialistien ja porvarillisten välillä ovat näissä suhteissa muutoinkin selvät: *sosialisteja perustuslakivaliokunnassa edustaneille on ollut tyypillistä alhainen koulutustaso ja lainopillista koulutusta saaneiden vähäinen osuus, porvarillisia ryhmiä edustaneille taas korkea koulutustaso ja erityisesti lakimieskoulutuksen saaneiden suhteellisen voimakas osuus.* Enemmän kuin joka kolmas lainopillisen koulutuksen saaneista valiokunnan jäsenistä on kuulunut KOK:n (edeltäjineen) ryhmään.

Vallitseva käsitys siitä, että perustuslakivaliokunta olisi nimenomaan *juristien valiokunta* ei siis pidä kirjaimellisesti paikkaansa. Juristien osuushan tässä valiokunnassa on pysytellyt keskimäärin viidenneksenä. Sen sijaan verrattaessa juristien osuutta perustuslakivaliokunnassa eduskunnan muiden valiokuntien ja koko eduskunnan juristivaltaisuuteen voidaan kyllä perustuslakivaliokuntaa sanoa juristien valiokunnaksi. Lainopillisen tutkinnon suorittaneiden osuus on näet ollut tässä valiokunnassa aina selvästi suurempi kuin tämän koulutusluokan osuus koko

[5] RKP:n kohdalla viimeksi mainittu luku on myös korkea — 46.4 %.

eduskunnan jäsenistöstä.[6] Lisäksi juristien osuus perustuslakivaliokunnassa näyttää olevan jatkuvasti kasvamaan päin. Niinpä v:n 1972 vp:llä heidän suhteellinen osuutensa lähenteli jo puolta valiokunnan jäsenistöstä. Näin suuri juristivaltaisuus on kuitenkin ennätyksellinen koko tutkimuskauden aikaisissa tilastoissakin.

Mutta silloinkin kun perustuslakivaliokunnassa juristien osuus ei ole ollut mitenkään hallitseva, valiokunnan *puheenjohtajaksi* on valittu lähes säännönmukaisesti lainopillisen koulutuksen saanut henkilö. Niinpä koko toisen maailmansodan jälkeisen kauden valiokunnan puheenjohtajana on toiminut juristi ja koko yksikamarisen eduskunnan aikana tästä säännöstä on vain neljä poikkeusta. Tämä on tietenkin osaltaan myös auttanut porvarillisia ryhmiä pitämään puheenjohtajan paikan pysyvästi hallussaan, koskapa tällaisen koulutuspohjan omanneet henkilöt ovat keskittyneet juuri porvarillisiin ryhmiin. *Tyypillisenä piirteenä perustuslakivaliokunnan puheenjohtajuudelle on ollut viimeisten vuosikymmenien aikana paikan pysyminen vahvasti poliittiseen oikeistoon lukeutuvien juristien hallussa.*[7]

Mutta vielä selvemmin kuin perustuslakivaliokunta on ollut juristien valiokunta, se on ollut *miesten valiokunta.* Valiokunnan jäsenistä on tutkimuskaudella ollut naisia keskimäärin vähemmän kuin 5 %, vaikka heidän suhteellinen osuutensa eduskunnassa on samaan aikaan vaihdellut 5.5—16.5 %:n välillä.[8] — Sosiaalisista tekijöistä sukupuoli tuskin kuitenkaan muodostaa mitään merkittävää jäsenen tulkintavalmiuteen vaikuttavaa tekijää, joten sen puoluekohtainen tai vastaava tarkastelu ei liene aiheellinen.

Saman suuntainen yleiskuva kuin perustuslakivaliokunnan jäsenistön koulutuksellisen pohjan erittelyssä tuli esille myös jäsenistön *valiokunta- ja valtiopäiväkokeneisuuden* erittelyssä. Yllättävää oli, että peräti kolmannes perustuslakivaliokunnan jäsenistöstä on tullut valituksi tehtäväänsä jo ensimmäisillä valtiopäivillään. Vasemmiston kohdalla tällais-

6 Ks. tarkemmin *Laakso/Riepula* 1969, 44.

7 Ks. myös *Pekonen* 1971, 74—75.

8 Ks. *Noponen* 1964, 81—177, josta käy ilmi naisten osuuden eduskunnassa vaihdelleen tutkimuskaudella 1907—1917 7.0 ja 12.0 %:n välillä keskiarvon oltua 9.9 %, tutkimuskaudella 1919—1939 taasen 5.5 ja 10.0 %:n välillä keskiarvon oltua 8.0 % sekä *Koskiaho* 1971, 30, josta puolestaan käy ilmi naisten osuuden olleen eduskunnassa vv:n 1945—1969 vp:llä keskimäärin 13.4 % (vaihtelut 8.5 ja 16.5 %:n välillä).

ten henkilöiden osuus on keskiarvoa huomattavasti suurempi lähennellen puolta (44.3 %), porvarillisten kohdalla heidän osuutensa oli taas vajaa neljännes (23.5 %).[9]

Tiivistettynä voidaan siis tässä tarkasteltujen perustuslakivaliokunnan jäsenistön tulkintavalmiuteen vaikuttavien sosiaalisten taustatekijöiden osalta todeta *valiokunnan porvarillisten jäsenten olleen kauttaaltaan sosialistisia kollegojaan vahvemmassa asemassa.* Ne varsin suuretkin erot, joita eri ryhmien kesken havaittiin, eivät sinällään ole yllättäviä. Ne vain vahvistavat sitä ennakkokäsitystä, että vähäosaisen kansanosan edustajat ovat itsekin olleet muita vähäosaisempia perustuslakivaliokunnan jäsenistössä. Missä määrin nämä taustatekijät ovat todellisuudessa vaikuttaneet valiokunnan tulkintatoimintaan ja miten tuo vaikutus on milloinkin ilmennyt, jää tutkimuksella lähemmin selvitettäväksi.

Perustuslakivaliokunnan suorittama perustuslakitulkinta on siis tapahtunut pääasiallisesti sellaisten henkilöiden toimesta, jotka ovat edustaneet porvaristolle tyypillistä arvomaailmaa ja tukeneet tälle yhteiskuntaluokalle edullisen poliittis-taloudellisen valtasuhdejärjestelmän säilymistä yhteiskunnassa. Porvarillisten näkemysten ylivaltaa valiokunnan piirissä ovat olleet omiaan lisäämään myös ne tulkintavalmiuteen vaikuttavat sosiaaliset taustatekijät, joita edellä käsiteltiin ja joiden suhteen porvarilliset jäsenet todettiin vasemmistolaisia kollegojaan parempiosaisiksi. Saman suuntaisesti voidaan olettaa käytännössä vaikuttaneen myös valiokunnan puheenjohtajan paikan täyttämisen jatkuvasti porvarillisella (juristi) jäsenellä. Ja aivan samoin näyttää asianlaita olleen myös valiokunnan sihteerin[10] paikan täyttämisen ja — kuten vielä myöhemmin

---

9 Puheenjohtajien valtiopäiväkokemuksesta ks. *Pekonen* 1971, 51—52.

10 Perustuslakivaliokunnan sihteerinä ovat toimineet seuraavat henkilöt: *Heikki Ritavuori* (1907 vp ja 1917 I vp), *Hugo Rautapää* (1908 I—1908 II vp), *Onni Talas* (1908 II vp), *Filip Grönvall* (1909 II—1912 vp), *Kaarlo Ignatius* (1910 vp), *E. Thesleff* (1913—1914 vp ja 1918 ylim. vp), *Einari Laaksovirta* (1917 I vp), *B. C. Carlson* (1917 II vp), *Hjalmar Mäkelin* (1917 II vp), *El. Kaila* (1918 vp ja 1924—1929 I vp), *A. F. Puukko* (1919—1921 vp), *Akseli Pellinen* (1922—1923 vp), *Lauri Ailio* (1929 II—1933 vp ja 1937—1940 vp), *Tauno Tirkkonen* (1934—1935 vp), *V. Merikoski* (1935—1936 vp ja 1940—1941 vp), *Ensio Kytömaa* (1924—1944 vp), *Jaakko Enäjärvi* (1945—1947 vp), *Olavi Salervo* (1948—1955 vp), *Risto Leskinen* (1955—1961 vp), *Kai Korte* (1962—1964 vp), *Heikki Tuominen* (1964—1965 vp), *Heikki Salo* (1965—1966 vp) ja *Antti Okko* (1966—1972 vp). (Lähde: perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat 1907—1972 vp). — Siis varsin nimekästä joukkoa. Näistä ainoastaan *Laaksovirta* on luettavissa sosialisteihin. Muut ovat

tulee puheeksi — valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden kohdalla. Myös heidät on yleensä valittu porvaristoon samaistuvien henkilöiden joukosta.

Edellä esitettyjen perustuslakivaliokunnan jäsenistön sosiaalisten taustatekijöiden pohjalta voimme siis sanoa valiokunnan suorittaman perustuslakitulkinnan liittyvän tilanteisiin, joissa toiminta tapahtuu keskeisesti porvarillisten ryhmien asettamin ehdoin, niiden yhteiskuntakehitykselle määräämiä suuntaviivoja noudattaen. Mielenkiintoiseksi, tutkimuksella lähemmin selvitettäväksi muodostuu, miten tämän tyyppikuvan vastaavuus on löydettävissä käytännön tulkintatoiminnasta.

---

joko avoimesti porvarillisia puolueita kannattavia tai sitten ns. puolueettomia porvareita.

D. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTATOIMINTA VUOSINA 1907—1919

XIII VENÄLÄISTÄMISKAUSI (1907—1914)

13.1. VALIOKUNNAN TOIMINNAN YLEISET PUITTEET TUTKIMUSKAUDELLA

Puheena olevalla tutkimuskaudella pidettiin kaikkiaan kahdettoista (12) valtiopäivät, joista muilla paitsi v:n 1910 ylim. vp:llä asetettiin perustuslakivaliokunta. Valtiopäivittäin valiokunnan antamat mietinnöt ja lausunnot[1] jakaantuivat seuraavasti:

TAULUKKO 2. *Perustuslakivaliokunnan antamat mietinnöt ja lausunnot vv:n 1907—1914 vp:llä.*

	Kaikkiaan						Joista tulkintaa koskevia					
Vp	Miet.	(%)	Laus.	(%)	Yht.	(%)	Miet.	(%)	Laus.	(%)	Yht.	(%)
1907	6	(13.3)	1	(12.5)	7	(13.2)	2	(6.1)	1	(12.5)	3	(7.3)
1908 I	4	(8.9)	0	(0.0)	4	(7.5)	1	(3.0)	0	(0.0)	1	(2.4)
1908 II	3	(6.7)	3	(37.5)	6	(11.3)	1	(3.0)	3	(37.5)	4	(9.8)
1909 II *	7	(15.6)	1	(12.5)	8	(15.1)	5	(15.2)	1	(12.5)	6	(14.6)
1910	3	(6.7)	0	(0.0)	3	(5.7)	3	(9.1)	0	(0.0)	3	(7.3)
1911	5	(11.1)	1	(12.5)	6	(11.3)	4	(12.1)	1	(12.4)	5	(12.2)
1912	8	(17.8)	0	(0.0)	8	(15.1)	8	(24.2)	0	(0.0)	8	(19.5)
1913	6	(13.3)	1	(12.5)	7	(13.2)	6	(18.2)	1	(12.5)	7	(17.1)
1914 I ja 1914 II	3	(6.7)	1	(12.5)	4	(7.5)	3	(9.1)	1	(12.5)	4	(9.8)
Yht.	45	(100.1)	8	(100.0)	53	(99.9)	33	(100.0)	8	(100.0)	41	(100.0)

* 1909 I vp:llä prv ei antanut ainoatakaan mietintöä tai lausuntoa.

[1] Lausunnot esiintyvät tuolloin vielä usein *kirjelmien* nimikkeisinä.

Keskimäärin perustuslakivaliokunta antoi siis venäläistämiskaudella 5 mietintöä ja/tai lausuntoa valtiopäivittäin. Näistä valtaosa (n. 78 %) sisälsi voimassa olleiden perustuslakien tulkintaa. Erityisesti vv:n 1910—1914 vp:llä valiokunnan rooli perustuslain tulkitsijana näyttää korostuneen: koko kaudella valiokunta antoi näet vain yhden mietinnön, jossa ei kajottu mitenkään perustuslakitulkintaan. Asiantila käy ymmärrettäväksi kun muistamme, että juuri tuohon aikaan venäläistämispolitiikka oli Suomessa voimakkaimmillaan. Perustuslait ja niiden tulkinta olivat puolestaan olleet jo vanhastaan suomalaisten aseena heidän vastustaessaan tätä politiikkaa.[2]

Huomiota taulukossa 2 kiinnittää lausuntojen suhteellisen vähäinen lukumäärä (8). Koska niiden osuus koko tutkimuskauden aikaisista valiokunnan kannanotoista on vain vajaa viidennes, merkitsee tämä samalla, että valiokunta on sisällyttänyt tällä kaudella perustuslain tulkintaa koskevia kannanottojaan mietintöihin enemmän kuin myöhempinä aikoina. Lausunto-instituutin vakiintumattomuudesta lisäksi johtui, että osa lausuntojenkin luonteisista kannanotoista annettiin tuolloin mietintöjen nimikkeellä.

Taulukosta 2 ilmikäyvän tulkintatapausten korkean prosentuaalisen osuuden voidaan ajatella selittyvän lähinnä kahdella tekijällä: toisaalta tutkimuksen kohteena olevan VJ:n uutuudella, toisaalta taas jo mainitulla maassa vallinneella yleispoliittisella tilanteella (venäläistämispolitiikan voimistuminen ja sitä vastaan suunnattu perustuslakitaistelu). Taulukko 3 osoittaakin viimeksi mainitun tekijän olleen valiokunnan suorittamassa perustuslakitulkinnassa merkittävimmän: lähes puolet tutkimuskauden aikaisista perustuslakitulkintaa sisältäneistä perustuslakivaliokunnan kannanotoista kosketteli maan valtio-oikeudellista asemaa. Tämä tulkintatoiminta tapahtui mietintöjen antamisen yhteydessä, lausunnoissa asiaa ei käsitelty. *Maan valtio-oikeudellista asemaa koskevien perustuslain säännösten tulkitseminen muodostikin keskeisimmän asiaryhmän perustuslakivaliokunnan toiminnassa venäläistämiskaudella.* — Yksityiskohtaisen kuvan perustuslakitulkintaan liittyvien valiokunnan mietintöjen ja lausuntojen jakaantumisesta eri asiaryhmien kesken saamme taulukosta 3.

---

2 Ks. *Jussila* 1969 sekä *Torvinen* 1965 ja 1968.

TAULUKKO 3. *Perustuslakitulkintaan liittyvien perustuslakivaliokunnan mietintöjen ja lausuntojen jakaantuminen asiaryhmittäin vv:n 1907—1914 vp:llä.*

Asia	Miet.	Laus.	Yht.
Maan valtio-oikeudellinen asema	15	0	15
Asiain käsittely valtiopäivillä *	3	3	6
Edustajan oikeusasema	5	0	5
Lakien vahvistaminen/asetusten voimaan saattaminen	5	0	5
Omaisuuden/erioikeuksien suoja	0	4	4
Puhemiehen menettely	4	0	4
Muita	1	1	2
Yht.	33	8	41

* Muut kuin puhemiehen menettelyä koskeneet tapaukset.

Taulukko 3 paljastaa myös muiden asiaryhmien kuin maan valtio-oikeudellista asemaa koskeneiden tulkintojen osalta perustuslakivaliokunnan toiminnassa melkoista keskittymistä tutkimuskaudella. Se osoittaa edellä esitetyn arvelun kahdesta valiokunnan tulkintatoimintaan tällä kaudella keskeisimmin vaikuttaneesta tekijästä osuneen jokseenkin oikeaan. *Valiokunnan tulkintatoimintaan venäläistämiskaudella näyttää näet yleispoliittisen tilanteen ohella vaikuttaneen keskeisesti myös VJ:n »tuoreus».* Näiden kahden tekijän vaikutusta heijastelee n. 3/4 kaikista tulkintatapauksista.

Tiivistetysti perustuslakivaliokunnan suorittaman perustuslakitulkinnan voidaan sanoa venäläistämiskaudella (1907—1914) suuntautuneen kolmeen eri asiaryhmään: (1) maan valtio-oikeudellisen aseman turvaamiseen, (2) uuden VJ:n säännösten soveltamiseen (»sisäänajoon») ja (3) omaisuuden/erioikeuksien suojan turvaamiseen.

13.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA MAAN VALTIO-OIKEUDELLISEN ASEMAN TURVAAJANA

Aluksi on todettava perustuslakivaliokunnan toiminnan vv:n 1907—1914 vp:llä poikenneen maan valtio-oikeudellista asemaa koskevien tul-

kintojen yhteydessä muista tulkintatilanteista kahdessa suhteessa: tulkintojen yhdensuuntaisuudessa ja yksimielisyydessä ja tulkinta-aineiston laajassa, monipuolisessa ja perusteellisessa argumentoinnissa.

Tulkintojen yhdensuuntaisuutta osoittaa, *ettei valiokunnassa ollut erimielisyyttä perustuslain tulkinnan suunnasta ja sisällöstä ainoassakaan maan valtio-oikeudellista asemaa koskeneessa tulkintatilanteessa tutkimuskaudella.* Se oli valiokunnalle yksiselitteisen selvä: *perustuslakeja oli tulkittava* tältä osin *äärimmäisen tiukasti ja autonomiamyönteisesti.* Mutta vaikka tästä oltiinkin yksimielisiä, erimielisyyksiä valiokunnassa ilmeni paljonkin siitä *tavasta,* miten valiokunnan kannanotot oli mietinnöissä ilmaistava. Porvarillisella taholla ns. *perustuslailliset* ryhmät edustivat varsin suoraviivaista ja tinkimätöntä linjaa, kun taas *myöntyväisyyssuuntauksen* (suomalaisen puolueen) edustajat pyrkivät mahdollisimman varovaisiin kannanottoihin välttääkseen venäläisten ärsyttämistä. Kolmatta linjaa ajaneet *sosialistit* menivät venäläistämispolitiikan vastustamisessa perustuslaillisiakin pitemmälle ja antoivat sen myös näkyä avoimesti omissa kannanotoissaan. Mietintötekstejä laadittaessa he ajoivat yleensä jyrkimpien sanontojen sisällyttämistä niihin.[3] Käytännössä kuitenkin mietintöihin sisällytetyt ilmaukset olivat pakostakin näiden kolmen suunnan välisten kompromissien tulosta. Perustuslaillisten »keskusta-asemasta» johtuen mietinnöt näyttävät heijastavan eniten heidän ajamaansa linjaa, sosialistien ja myöntyväisyyssuuntaa ajaneiden saadessa ilmaista käsityksensä vastalauseissa.[4]

Näitten ilmaisullisten (ja niiden pohjana olleiden ulkopoliittisten perusasenteiden) eroavuuksien lisäksi toinen valiokunnan keskuudessa erimielisyyttä aiheuttanut asia valtio-oikeudellista asemaa koskevien tulkintojen yhteydessä oli suhtautuminen kotimaisen hallituksen (*senaatin*) toimenpiteisiin. Luonnollista oli, että — vaikka parlamentarismin periaatetta ei Suomessa tuolloin vielä oltukaan valtiosääntöistetty — ne ryhmät, joiden edustajista senaatti oli kokoonpantu, pyrkivät kaikin

---

[3] Eri ryhmien asennoitumisesta mietintötekstien sanontakysymyksissä ks. prvm n:o *2/1909* II (1909 II vp Asiak IV), prvm n:o *7/1909* II vp (HE 15/1908 vp — 1909 II vp Asiak III), prvm n:o *2/1911* vp (1911 vp Asiak IV), prvm n:o *7/1912* vp (An. miet. n:o 10/1912 vp — 1912 vp Asiak V: 2), prvm n:o *1/1913* vp (1913 vp Asiak IV), prvm n:o *1/1914* vp (1914 vp Asiak IV) ja prvm n:o *3/1914* vp (An. miet. n:o 19/1914 vp — 1914 vp Asiak V: 2).

[4] Ks. tällaisesta esim. prvm n:o *2/1908* I vp (1908 I vp Asiak III).

keinoin lievittämään kotimaiseen hallitukseen kohdistuvaa arvostelua. Ristiriitoja varottiin kuitenkin näissä tapauksissa päästämästä avoimiksi ja maan valtio-oikeudellista asemaa koskevien perustuslain säännösten tulkintaan vaikuttaviksi. Esimerkin tästä tarjoaa alaviitteessä 4 mainittu valiokunnan mietintö. Koska kysymys oli välikysymysmietinnöstä, ei hallitusrintaman ja opposition välisiltä erimielisyyksiltä voitu tässä yhteydessä valiokunnassakaan välttyä. Valiokunnan päätökseksi kuitenkin tuli, »ettei tätä tilaisuutta ole käytettävä niiden erimielisyyksien esiintuomiseen, joita on olemassa siitä menettelytavasta, mitä Hallituksen olisi pitänyt noudattaa puheenalaisiin kysymyksiin nähden». Päähuomio valiokunnan mietinnössä kiinnitettiin niihin oikeudenloukkauksiin, joita venäläisten viranomaisten taholta oli tehty maan autonomista asemaa vastaan.

Kuinka poikkeuksellista perustuslakivaliokunnan käyttäytyminen itse asiassa oli maan valtio-oikeudellista asemaa koskeneiden perustuslain säännösten tulkinnan yhteydessä, osoittaa taulukko 4. Siinä on ryhmitelty valiokunnan muut kuin maan valtio-oikeudellista asemaa koskeneet tulkintatapaukset tulkintalinjasta vallinneen yksimielisyyden/erimielisyyden mukaisesti.

TAULUKKO 4. *Muiden kuin maan valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien perustuslakitulkintojen yksimielisyys/erimielisyys perustuslakivaliokunnassa vv:n 1907—1914 vp:llä.*

Asia	Mietinnöt			Lausunnot		
	Yksim.	Erim.	Yht.	Yksim.	Erim.	Yht.
Asiain käsittely valtiopäivillä	1	2	3	2	1	3
Edustajan oikeusasema	1	4	5	0	0	0
Lakien vahvistaminen/ asetusten voim. saatt.	0	5	5	0	0	0
Omaisuuden/erioikeuksien suoja	0	0	0	0	4	4
Puhemiehen menettely	2	2	4	0	0	0
Muita	1	0	1	0	1	1
Yht.	5	13	18	2	6	8

Kuva venäläistämiskauden yksimielisestä perustuslakivaliokunnasta muuttuu siis täysin siirryttäessä tutkimaan valiokunnan muuta tulkintatoimintaa. Kahdestakymmenestäkuudesta (26) tällaisesta tapauksesta valiokunta oli yksimielinen ainoastaan seitsemässä (7) tapauksessa.[5] Kun näistäkin osan voidaan katsoa ainakin sivunneen Suomen ja Venäjän välisiä suhteita, oli siis todella harvinaista, että perustuslakivaliokunta pääsi venäläistämiskaudella yksimielisyyteen muissa kuin maan valtio-oikeudellisen aseman turvaamiseen tähdänneissä perustuslain tulkinnoissaan.

Etsittäessä syitä näille tulkintaerimielisyyksille voitaisiin asiaa lähestyä jälleen kahdesta tuolle aikakaudelle tyypillisestä potentiaalista vaikuttajasta käsin: *uuden VJ:n soveltamisvaikeuksista siihen liittyvän ennakkotapausaineiston lähes täydellisen puuttumisen johdosta* ja *valiokunnassa tulkintatoimintaa suorittaneiden ryhmittymien (porvarillisten ja sosialistien) välisistä ideologisista vastakohtaisuuksista käsin.* Viimeksi mainitun ajatuksen todentamiseksi olen jakanut erimieliset tulkintatapaukset taulukossa 5 tämän vastakohtaisuusasetelman perusteella.

TAULUKKO 5. *Perustuslakivaliokunnassa vv:n 1907—1914 vp:llä esiintyneet tulkintaerimielisyydet ideologisen vastakohtaisuuden perusteella ryhmiteltynä.*

Asia	Erimiel. tulk. yht.	Vastakohtaisuus: sos./porv.	Muut vastakohtaisuudet
Asiain käsittely valtiopäivillä	3	2	1
Edustajan oikeusasema	4	4	0
Lakien vahvistaminen/ asetusten voim. saatt.	5	1	4
Omaisuuden/erioikeuksien suoja	4	1	3
Puhemiehen menettely	2	2	0
Muita	1	0	1
Yht.	19	10	9

[5] Todellisuudessa yksimielisten tapausten lukumäärä ei ole näinkään suuri, sillä taulukossa on ilmoitettu yksimielisiksi myös sellaiset tulkinnat, joita koskeviin mietintöihin/lausuntoihin ei liity vastalausetta/eriävää mielipidettä tahi joissa se ei koske perustuslain tulkintaa. Näin ollen yksimielistä tulkintaa hei-

Havaitsemme siis, että hieman yli puolet erimielisyystapauksista selittyy juuri porvarillisten ja sosialistien välisillä (pohjimmiltaan ideologisilla) vastakohtaisuuksilla. Yllättävää kuitenkin on, että ainoastaan kahden asiaryhmän kohdalla näillä voidaan selittää kaikki erimielisyystapaukset. Ja nämäkin koskevat edustajan oikeusasemaa ja eduskunnan toimintaa (puhemiehen menettelyä), ei sen sijaan ideologisesti herkimpänä pidettävän omaisuuden/erioikeuksien perustuslaillisen suojan tulkintaa.

Edellistä vaikeampaa on selvittää edellä esitetyn toisen hypoteettisen vaikuttajan, VJ:n soveltamiseen liittyvän ennakkotapausaineiston puutteen, todellista merkitystä tulkintaerimielisyyksien syntyyn. Näyttää kuitenkin siltä, ettei tämä tekijä noussut tutkimuskaudella kovinkaan merkittäväksi vaan jäi selvästi esim. mainittuja ideologisia tekijöitä merkityksettömämmäksi.

Valiokunnan yksimielisyyden lisäksi toisena tunnusomaisena piirteenä maan valtio-oikeudellista asemaa koskeneille perustuslakivaliokunnan tulkinnoille oli siis niitä koskeneiden *mietintöjen laajuus sekä argumentoinnin monipuolisuus ja perusteellisuus*. Juuri nämä muotoon liittyvät tekijät osoittanevatkin parhaiten näitä asioita pidetyn todella tärkeinä valiokunnan ratkaisutoiminnassa tutkimuskaudella. Niinpä perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1/1910 vp, joka annettiin venäläistämispolitiikan huipentumaksi muodostuneen HE:n 8/1910 vp (yleisvaltakunnallisesta lainsäädännöstä) johdosta, käsittää peräti 60 painosivua sekä laajan liiteosan. Kaiken kaikkiaan mietintö on seikkaperäinen tutkielma Suomen valtio-oikeudellisen aseman kehityksestä Ruotsin vallan kaudesta käsillä olleeseen hetkeen. Muutoikin valtio-oikeudellisen aseman tulkintoja sisältäneet valiokunnan mietinnöt olivat laajoja, keskimäärin n. 40 painosivua käsittäviä.

Maan valtio-oikeudellista asemaa käsitelleissä perustuslakivaliokunnan mietinnöissä puututtiin vain harvoin perustuslain yksittäisiin säännöksiin ja niiden tulkintaan. Yleensä tulkittavana oli joko koko autonomisen valtion valtiosääntöinen perusta tai sitten sen keskeisimpien instituutioiden (eduskunnan, virkamiehistön, tuomioistuinlaitoksen) valtiosääntöiset puitteet. Useimmat tulkintatilanteet johtuivat tehdyistä ano-

---

jastaviksi on luettu tässä myös sellaiset mietinnöt/lausunnot, joissa kenties esiintyy mainintoja erilaisista käsityskannoista valiokunnassa, mutta joihin ei sisälly eriävää kannanottoa nimenomaisen vastalauseen/eriävän mielipiteen muodossa.

musehdotuksista (7) tai eduskuntaesityksistä (4), siis eduskunnan aloitevallan käytöstä. Kahdessa tapauksessa aiheen valtio-oikeudellista asemaa koskevalle tulkintaa sisältäneelle kannanotolle antoi hallituksen esitys sekä kerran hallituksen kertomus ja välikysymys. *Painopiste tämän tulkintatoiminnan vireille saattamisessa oli siten selvästi eduskunnan oma-aloitteisessa toiminnassa.*

Annetut mietinnöt sisälsivät lähinnä jälkikäteisiä reaktioita tapahtuneita perustuslain loukkauksia vastaan. Mietinnöillä pyrittiin paitsi jo tapahtuneiden oikeudenloukkausten poistamiseen, myös — ja ennen kaikkea — uusien perustuslain vastaisuuksien estämiseen. Näin toiminta sai jälkikäteisestä luonteestaan huolimatta preventiivisiä vaikutuksia.

13.3. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA UUDEN (1906) VJ:N SÄÄNNÖSTEN SOVELTAJANA

Uuden VJ:n säännösten käytäntöön soveltamisessa periaatteelliset erimielisyydet niin valiokunnassa kuin koko eduskunnassakin koskivat niiden *eduskuntavaltaista* vs. *hallitusvaltaista* tulkintaa. Valinta eri tulkintavaihtoehtojen kohdalla ratkesi yleensä tästä peruskysymyksestä käsin. Yleistäen voidaan sanoa niiden (lähinnä sosialistit), jotka pyrkivät jo eduskunnan uudistamisprosessin yhteydessä (vv. 1905—1906) kansanedustuslaitoksen aseman vahvistamiseen ja sen toimivallan laajentamiseen, tulkinneen myöhemmin VJ:n säännöksiä eduskuntavaltaisesti. Tämä tulkintalinja edellytti tuolloin vielä melko väljää suhtautumista kirjoitettuihin säännöksiin, joskin oli tapauksia, joissa eduskuntavaltaisen tulkinnan mukaista oli pysytellä tiukastikin kiinni säännöksen sanamuodossa.[6] Sen sijaan ne (porvarilliset) ryhmät, jotka alusta alkaen olivat suhtautuneet epäillen eduskunnan vaikutusvallan lisäämiseen ja jotka uudistusprosessin yhteydessä olivat eri tavoin pyrkineet asettamaan esteitä eduskuntavaltaisuuden toteutumiselle, pyrkivät myöhemmin pitämään lujasti kiinni säännösten kirjaimellisesta soveltamisesta.[6a] Tulkinnallaan ne eivät sosialistien tavoin pyrkineet ylimpien valtioelinten kes-

[6] Vrt. lakien vahvistamista koskeneet VJ:n määräykset.

[6a] Ks. esim. ed. *Ahmavaara* 1908 I vp prv:n ptk: »Kun on kysymys perustuslain luontoa olevien säännösten selittämisestä on sanamuodonmukainen tulkinta vastaanotettava, eikä antauduttava hakemaan sitä ajatusta, jonka olisi syytä luulla lainsäätäjän tällaisen tapauksen varalta otaksuneen.»

kinäisten toimivaltasuhteiden muuttamiseen kansanedustuslaitoksen eduksi vaan niiden säilyttämiseen sellaisina kuin ne eduskunnan uudistamisen yhteydessä muotoutuivat. Valtiosäännön hallitusvaltaisista rakenteista seurasi, että tätä kautta porvarilliset ryhmät tulivat tulkinnoissaan samalla korostaneeksi enemmän hallitus- kuin eduskuntamyönteistä suhtautumistaan.

Asioiden käsittelyä valtiopäivillä koskevista perustuslakivaliokunnan ratkaisuista tärkeimmät sisältyivät valiokunnan mietintöihin n:o 1/1907 vp [7] ja n:o 3/1913 vp.[8] Edellisessä ydinkysymyksen muodostaa perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymistä koskevan säännöksen sisällyttäminen eduskunnan työjärjestykseen. Eräiden (perustuslaillisten) porvarillisten valiokunnan jäsenten taholta näet esitettiin kysymyksessä olevan perustuslain (HM 38 §:n ja VJ 32 §:n) selittämisen, joten tällaista asiaa ei olisi voitu lainkaan käsitellä eduskunta-aloitteen pohjalta. Valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan hyväksynyt näin tiukkaa tulkintaa, vaan sisällytti ETyöj 30,2 §:ään määräyksen perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisestä.[9]

Jälkimmäisessä tapauksessa (prvm n:o 3/1913 vp) valiokunnan kannanotto koski sen jäsenen oikeutta liittää vastalauseensa valiokunnan antamaan mietintöön eli silloisen VJ 45,3 §:n tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan enemmistö oli evännyt ed. *Mannerilta* eräässä yhteydessä tämän oikeuden perustellen kantaansa sillä, että vastalause ei täyttänyt VJ:n sille asettamia vaatimuksia. Puheena olevassa mietinnössään valiokunta otti sitten toistamiseen kantaa asiassa ja katsoi vastalauseen hylkäämisen olleen perusteltua kahdesta syystä. Ensiksikin vastalauseessa olleen kirjoituksen sisältö meni valiokunnan mielestä käsiteltävänä olleen asian ulkopuolelle, joten vaatimusta ei voitu perustaa VJ 45 §:ään, ja toiseksi kirjoituksessa esiteltiin valiokunnassa tapahtunutta asian käsittelyä, joten se rikkoi VJ 45 §:n säännöksiä valiokuntakäsittelyn julkisuudesta. Erityisesti viimeksi mainitun perusteen osalta valiokunnan enemmistö näyttää omaksuneen ylikireän tulkinnan. Suotta eivät sosialistit painottaneetkaan vastalauseessaan tulkintaa käytetyn nimenomaan poliittisen diskriminoinnin välineenä heitä vastaan. Myöhemmin valiokunta ei voinutkaan säilyttää tulkintaansa vastalauseiden liittämismahdollisuu-

---

7 1907 vp Asiak IV.

8 1913 vp Asiak IV.

9 Nykyisin voimassa olevan VJ:n 37,3 §:n juuret ovat siis löydettävissä juuri tuosta ratkaisusta ja ETyöj:n pykälästä.

desta (VJ 45 §) näin tiukkana, sillä kuten sosialistit jo tuolloisessa vähemmistökannanotossaan kysyivät:[10]

> »Jos valiokunnan enemmistöllä todellakin olisi vastalauseiden suhteen noin tavattoman laveissa puitteissa käyteltävä sensuurioikeus, minkä verran olisi silloin enää jäljellä Valtiopäiväjärjestyksen 45 §:ssä säädetystä vähemmistön vastalauseoikeudesta?»

Venäläistämiskaudella perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olleista viidestä (5) *edustajan oikeusasemaa* koskeneesta tapauksesta tulkintaerimielisyyksiä aiheutui peräti neljässä tapauksessa. Ja kuten taulukosta 5 ilmenee, erimielisyydet noudattivat näissä kaikissa tapauksissa sosialistien ja porvarillisten välistä linjaa. Koska erimielisyyksien aiheuttajiksi näissä tapauksissa ei ole ajateltavissa ainakaan keskeisesti ideologisia tekijöitä, on niiden täytynyt aiheutua joistakin tilannepoliittisista syistä. Selitykseksi riittänee kun totean, että kysymys koski kaikissa em. tapauksissa sosialistisen edustajan oikeusaseman turvaamista.

Ensimmäinen edustajan oikeusasemaa koskeva tulkintatilanne syntyi ed. *Nuortevan* lähetettyä puhemiehelle pyynnön, jotta eduskunta ryhtyisi toimiin hänen vapauttamisekseen vankeudesta edustajan tehtävää suorittamaan. Vaatimuksensa tueksi Nuorteva vetosi (1906) VJ:n 10 ja 12 §:iin.

Asiasta antamassaan mietinnössä n:o 1/1909 II vp[11] perustuslakivaliokunta suoritti tarkkaa, nykyisellekin käytännölle pohjan luonutta, edustajan oikeusaseman kartoitusta silloisten VJ 10 ja 12 §:ien (nykyisten VJ 12 ja 14 §:ien) pohjalta. Ydinajatuksena valiokunnalla näiden säännösten tulkinnassa oli, ettei lainkohtien edustajan oikeusasemalle suomaa turvaa voitu ulottaa rangaistustaan jo kärsimässä olleeseen edustajaan.[12]

> »Perustuslakiemme mukaan kansaneduskunnan tärkeä tehtävä valtioelämässä ei ulotu oikeudenhoitoon, vaan oikeudenhoito esiintyy täysin itsenäisenä valtiotehtävänä. Lainkäyttöön ja sen yhteydessä olevaan rangaistusten täytäntöönpanoon voi kansaneduskunta siis

10 Prvm n:o 3/1913 vp, s. 24.

11 1909 II vp Asiak IV.

12 Valiokunnan enemmistön kanta näyttää perustuneen pääasiallisesti ed. *Estlanderin* asiasta laatimaan muistioon. Tämä käy ilmi valiokunnan kokouspöytäkirjoista 15. 6. 1909 (1 §) ja 16. 6. 1909. Itse muistio sisältyy myös prv:n ptk:in 1909 II vp.

ryhtyä ainoastaan niissä tapauksissa, joista laki sisältää nimenomaisen säännöksen.»[13]

Sosialistit eivät kuitenkaan hyväksyneet tätä enemmistön tulkintaa, vaan vastalauseessaan he päätyivät samojen säännösten tulkinnalla aivan toisenlaiseen lopputulokseen. Johtavana ajatuksena heidän tulkinnassaan oli VJ 10 ja 12 §:ien säännösten hierarkisen ylemmän asteisuuden korostaminen *(lex superior -ajattelu)* oikeusjärjestyksen sisältämiin muihin oikeussääntöihin verrattuna. Mikäli siis jokin oikeussääntö oli ristiriidassa VJ 10 ja 12 §:issä olleiden edustajan oikeusasemaa turvanneiden säännösten kanssa, sitä ei voitu soveltaa. Kun kerran VJ 10 §:ssä selvästi säädettiin, että »älköön edustajaa kiellettäkö valtiopäiville saapumasta ja edustajana toimimasta», eduskunnalla oli tätä kautta lakiin perustuva oikeus vaatia tuomioistuimen määräämää vapausrangaistusta kärsimässä oleva kansanedustaja päästettäväksi hoitamaan edustajantointaan.

Edellisen kanssa identtinen tilanne syntyi paria vuotta myöhemmin perustuslakivaliokunnan jouduttua määrittämään kantansa ed. *Mannerin* pyyntöön päästä vankeudesta suorittamaan edustajantointaan. Vaikka tällä kerralla oli kysymyksessä huomattavasti Nuortevaa näkyvämpi sosialistiedustaja, perustuslakivaliokunta omaksui mietinnössään n:o 1/1911 vp[14] VJ 10 ja 12 §:ien tulkinnasta yksimielisesti aikaisemman (enemmistö)kannan.[15] — Sosialistit olivat siis tällä välin luopuneet omasta *lex superior* -tulkinnastaan.

Kun perustuslakivaliokunnassa jouduttiin sitten v:n 1912 vp:llä ottamaan kolmannen kerran kantaa samaan edustajan oikeusasemaa koskeneeseen kysymykseen,[16] oli sillä kannanottonsa pohjaksi jo nämä kaksi aikaisempaa ratkaisua, ja niiden mukaisella linjalla se pysytteli tuolloinkin. Vaikka sosialistit eivät nytkään pitäneet tulkinnan lopputulosta oikeana (heidän mielestään VJ oli tältä osin »väärä» ja »vaillinainen»), he eivät kuitenkaan pyrkineet enää muuttamaan omaksuttua tulkintalin-

13 Prvm n:o 1/1909 II vp, s. 2—3.

14 1911 vp Asiak IV.

15 Tosin tämä tulkinta ei täysin tyydyttänyt sosialisteja, sillä heidän mielestään VJ oli tältä osin puutteellinen ja sitä oli täydennettävä, jottei »valitun edustajan mahdollisuus täyttää valtiopäivätehtäviään jää osittain riippuvaiseksi luokkatuomioistuinten päätöksistä ja myös niihin vaikuttavain kuristushaluisten vallassaolijain valtiollisista pyyteistä». — Prvm n:o 1/1911 vp, s. 5.

16 Ks. prvm n:o 3/1912 vp (1912 vp Asiak IV).

jaa. Kritiikki heidän taholtaan kohdistui enemmän VJ:n säännöksiin kuin niistä eduskuntakäytännössä omaksuttuun tulkintaan. *Aste asteelta sosialistit olivat siis tältä osin luopuneet alkuperäisestä tulkintalinjastaan ja omaksuneet porvarillisten ryhmien ajaman tulkinnan.*

Vapausrangaistusta kärsimässä olleiden edustajien osalta tärkeä kysymys oli myös heidän *oikeutensa edustajanpalkkioon.* Asiasta ei ollut selviä säännöksiä enempää VJ:ssä kuin ETyöj:ssäkään, vaan asia jouduttiin ratkaisemaan lähinnä VJ 14 ja 15 §:ien tulkintojen perusteella. Tätä koskeva ensimmäinen perustuslakivaliokunnan kannanotto sisältyy mietintöön n:o 3/1911 vp.[17] Siinä valiokunnan enemmistö omaksui tulkinnan, jonka mukaan edustajalle ei ole suoritettava edustajanpalkkiota siinäkään tapauksessa, ettei hän ole voinut saapua valtiopäiville hyväksyttävän esteen takia. Vähemmistöön jääneet valiokunnan sosialistijäsenet ajoivat tulkintalinjaa, jonka mukaan edustaja ei voisi menettää tällaisissa tapauksissa palkkio-oikeuttaan. Palkkionsa edustaja saattoi heidän mielestään menettää ainoastaan VJ 15 §:n mukaisissa tapauksissa, jolloin eduskunta tuomitsee edustajan sanktion luontoisesti menettämään palkkionsa. Käsiteltävänä olleeseen tapaukseen, jossa edustajan saapumatta jääminen valtiopäiville oli johtunut hyväksyttävästä esteestä, ei tätä perustetta voitu heidän mielestään lainkaan käyttää. Siten vapausrangaistustaan kärsimässä olevat kansanedustajat olivat sosialistien mielestä oikeutetut saamaan edustajanpalkkionsa. — Sosialistien tuolloin ajaman tulkintalinjan valiokunta omaksui vuotta myöhemmin aivan yksimielisesti.[18].

Ainoa mietintö, jossa perustuslakivaliokunta oli joka suhteessa yksimielinen edustajan oikeusasemaan liittyneissä tulkintakysymyksissä tällä kaudella, oli n:o 6/1912 vp.[19] Yksimielisyys tässä tapauksessa selittynee lähinnä sillä, että venäläiset viranomaiset olivat näytelleet pääosaa siinä käsitellyssä edustajan oikeusaseman loukkaustapauksessa. Kan-

---

17 1911 vp Asiak IV.

18 Ks. prvm n:o 3/1912 vp (1912 vp Asiak IV). Tältä osin mietinnössä todetaan mm. (s. 3—4): »Kun edustaja — — on saapunut näille valtiopäiville ja hänen Valtakirjansa on Valtiopäiväjärjestyksen 21 §:ssä säädetyn tarkastuksen jälkeen hyväksytty, sekä — — sen jälkeen on ottanut osaa eduskuntatyöhön, kunnes hänelle tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpano alkoi, on rangaistuksen täytäntöönpano Perustuslakivaliokunnan mielestä pidettävä sellaisen laillisen esteen vertaisena, josta Valtiopäiväjärjestyksen 15 §:ssä säädetään.»

19 1912 vp Asiak IV.

nanoton kärki kohdistui siten enemmänkin Suomen ja Venäjän välisiin valtio-oikeudellisiin suhteisiin kuin edustajan oikeusaseman turvaamiseen.

Lakien vahvistamista koskevia perustuslain säännöksiä valiokunta joutui tulkitsemaan venäläistämiskaudella kaikkiaan viisi (5) kertaa. Näistä kaksi koski kunnallislakien, kolme taas työväensuojelua koskevien lakien vahvistamista. Kaikki em. lait oli siis jo eduskunnassa hyväksytty, mutta senaatin toimesta niitä ei toimitettu hallitsijan vahvistettavaksi. Tulkintaerimielisyydet senaatin menettelyn perustuslainmukaisuudesta eivät näissä tapauksissa noudatelleet porvarillisten ja sosialistien välistä rajalinjaa, vaan pikemminkin sen aikaisen »kansanrintaman» ja oikeiston välistä linjaa. Sosialistien ja maalaisliittolaisen ed. *Alkion* muodostama koalitio vaati näet valiokunnassa näiden lakien pikaista vahvistamista, kun taas valiokunnan oikeistojäsenet pyrkivät estämään niiden vahvistuksen. Näiden ryhmittymien välisistä kulloisistakin voimasuhteista riippui, millaisen sisällön perustuslakivaliokunnan mietinnöt asiasta saivat. Esimerkin tästä tarjoaa työväensuojeluun liittyvän lainsäädännön käsittely valiokunnassa. Valiokunnan asiasta antamassa ensimmäisessä mietinnössä,[20] jonka sisällön »kansanrintama» määräsi, senaattia syytettiin VJ 75 §:n vastaisesta menettelystä ja todettiin senaatin toimineen puhtaasti työnantajien asiamiehenä viivytellessään vahvistamisen esittelemistä hallitsijalle. Mutta kun asia oli uudestaan esillä valiokunnassa vuotta myöhemmin, mietinnöstä [21] tuli oikeistoenemmistön toimesta aivan toisen sisältöinen. Siinä jopa varottiin esittämästä minkäänlaista eduskunnan toivomusta lakien vahvistamisen puolesta.[22]

1906 VJ:n 69,2 §:n mukaan oli siis eduskunnan ja sen puhemiehen välinen ristiriita eduskunnan enemmistön niin halutessa saatettava perustuslakivaliokunnan lopullisesti ratkaistavaksi (vrt. nykyinen VJ 80,2 §). Kuten taulukosta 5 ilmenee, *puhemiehen menettelyyn* liittyneiden perustuslakitulkintojen osalta erimielisyydet valiokunnassa noudattelivat sosialistien ja porvarillisten välistä linjaa.

Tässä suhteessa useassakin mielessä muita merkittävämmäksi voidaan

---

20 Ks. prvm n:o 4/1912 vp (An. miet. n:o 8/1912 vp — 1912 vp Asiak V: 2).

21 Ks. prvm n:o 2/1913 vp (An.miet. n:o 6/1913 vp — 1913 vp Asiak V: 2).

22 Vrt. kuitenkin prvm 2a/1913 vp (An.miet. n:o 6/1913 vp — 1913 vp Asiak V: 2).

katsoa valiokunnan mietintö n:o 1/1912 vp.[23] Tapaus koski puhemiehen kieltäytymistä VJ 29 §:n perusteella lähettämästä valiokuntaan ed. *Paasivuoren* eduskuntaesitystä laiksi apurahan myöntämisestä työttömyyskassoille. Puhemiehen näkemyksen mukaan esitys koski kokonaisuudessaan hallitsijan taloudellisen lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa asiaa. Perustuslakivaliokunnan (porvarillisen) enemmistön toimesta mietinnössä kyllä todettiin, ettei valtiosäännössä vedetty jyrkkää rajaa ns. yleisen ja ns. taloudellisen lainsäädäntövallan välille. Lähinnä »historialliseen» tulkintaan nojaten tämä enemmistö kuitenkin katsoi, »että puheenalainen lakiehdotus yleisluonteensa perusteella on luettava kuuluvaksi taloudellisen lainsäädännön alaan». Valiokunnan (enemmistön) mielestä puhemiehen menettely oli siten ollut täysin perustuslain mukainen.

Vähemmistöön jääneet sosialistiedustajat osoittivat kuitenkin vastalauseessaan kiistatta, että enemmistön omaksuma tulkinta oli lakiehdotuksen tarkoituksen tahallista väärinselittämistä. Koska hallitsija ei voisi tällaista pysyvää avustusta edes säätää eduskunnan myötävaikutuksetta, asian täytyi siten kuulua eduskunnan aloitevallan piiriin. Vähemmistöasemansa vuoksi sosialisteille jäi kuitenkin vain mahdollisuus todeta vastalauseessaan, kuinka enemmistön asiassa omaksuma kanta »varsin vahingollisella tavalla pyrkii selittämään Eduskunnan lainsäädäntöoikeuden ahtaammaksi kuin sen valtiosäännön mukaan on katsottava olevan.»

Tilanne toistui lähes identtisenä paria vuotta myöhemmin perustuslakivaliokunnan (porvarillisen) enemmistön tulkitessa jälleen supistavasti eduskunnan aloiteoikeutta.[24] Tällä kertaa enemmistö perusteli kantaansa paitsi edellisellä asiaa koskeneella kannanotollaan myös niillä historiallisilla näkökohdilla, jotka sen mielestä osoittivat, että säännökset käsiteltävänä olevasta asiasta (kätilötoimen järjestämisestä) oli perinteisesti annettu hallinnollista lainsäädäntötietä. Näin ollen eduskunnalla ei ollut oikeutta ottaa asiaa käsiteltäväkseen eduskunta-aloitteen pohjalta, joten puhemiehen kielteinen menettely oli tässäkin tapauksessa ollut oikea. Ja jälleen vähemmistöön jääneiden sosialistien mahdollisuudeksi jäi vain todeta vastalauseessaan enemmistön tulkinneen eduskunnan lainsäädäntövaltaa ahtaammin kuin se valtiosäännön mukaan muutoin oli.

---

[23] 1912 vp Asiak IV.

[24] Ks. prvm n:o 2/1914 vp (1914 vp Asiak IV).

13.4. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA OMAISUUDEN/ERIOIKEUKSIEN PERUSTUSLAILLISEN SUOJAN TURVAAJANA

Omaisuudenturvasäännösten [25] tulkinta ei siis muodostunut venäläistämiskaudella perustuslakivaliokunnan toiminnassa mitenkään keskeiseksi. Ainoastaan neljässä lausunnossa tällaiset kannanotot saivat tulkinnallista merkitystä. Yllättävää oli, että ainoastaan yhdessä tapauksessa tulkintaerimielisyydet noudattelivat selvästi sosialistien ja porvarillisten välistä linjaa.

Näistä neljässä omaisuuden/erioikeuksien perustuslain suojaa koskeneesta tulkintatapauksesta kolmella voidaan sanoa olleen merkitystä ja mielenkiintoa myöhempääkin valiokunnan tulkintakäytäntöä silmällä pitäen. Ensimmäisessä näistä [26] ydinkysymyksen muodosti eduskunnan aloiteoikeuden laajuuden määrittäminen erioikeuskysymysten säätelyn yhteydessä, toisessa [27] kysymys oli omaisuuden suojan perustuslaillisen turvan henkilöllisen ulottuvuuden määrittämisestä ja kolmannessa [28] kannan ottaminen saavutettujen oikeuksien perustuslain suojaan.

Prvls:ssa 22. 10. 1907 (laki- ja talv:lle) pääkysymyksen muodosti siis eduskunnan toimivallan laajuuden määrittäminen erioikeussäännöksiä koskeneiden lainsäädäntöasioiden yhteydessä. Valiokunnan enemmistö, jonka muodostivat ed. *Viljomaata* lukuunottamatta muut porvarilliset jäsenet, tulkitsi tässäkin yhteydessä eduskunnan toimivaltaa erittäin ahtaasti. Koska asia (hirvenmetsästysoikeuden laajentaminen) loukkasi enemmistön mielestä eräitä erioikeussäännöksiä, oli kysymys sen mukaan perustuslakiasiasta. Mutta kun asiaa ei oltu pantu hallituksen taholta vireille perustuslaki- vaan tavallisena lainsäädäntöasiana,

---

25 On muistettava, ettei 1772 HM:oon, jota tuolloin tältä osin sovellettiin, sisältynyt voimassa olevan HM:mme mukaista (II-luku) perusoikeussäännöstöä, vaan esim. kansalaisten omaisuuden perustuslain suoja oli lausuttu varsin ylimalkaisin ilmauksin toisaalta 1772 HM:n 2 §:ssä, toisaalta taas sen 39 §:ssä. Edellisen pykälän mukaan hallitsijan velvollisuutena oli ylipäätään pitää arvossa alamaisten oikeuksia. Jälkimmäinen pykälä taas turvasi jokaiselle hänen laillisten oikeuksiensa ja rehellisesti saamiensa erioikeuksien järkkymättömän nautinnan. — Vrt. lisäksi mitä jäljempänä (s. 181) on sanottu yleisesti perustuslakien yhteiskunnallisesta roolista tuolloin.

26 Prvls 22. 10. 1907 (laki- ja talv:lle) (HE 15/1907 vp — 1907 vp Asiak II).

27 Prvls 7. 10. 1908 n:o 7/1908 II vp (suurv:lle) (HE 4/1908 II vp — 1908 II vp Asiak I).

28 Prvls 13. 10. 1909 n:o 12/1909 II vp (talv:lle) (Edk es miet n:o 6/1909 II vp — 1909 II vp Asiak V).

ei valiokunnan enemmistön mielestä koko esitystä voitu käsitellä eduskunnassa, koska eduskunnalta puuttui voimassa olleen valtiosäännön mukaan aloiteoikeus perustuslakiasioihin nähden.[28a] Perustuslakivaliokunnan enemmistön tulkinnalla päädyttiin siis tilanteeseen, jossa eduskunta suojatakseen hallituksen esitysoikeutta ei voinut käsitellä lainkaan hallituksen esitystä! Tämän kaltaisen (absurdin) tulkinnan tavoite oli tietenkin selvä: estää suunnitellut hirvenmetsästysoikeuden laajentamisyritykset oikeudellisiin näkökohtiin vedoten.[29] Samalla tapaus osoittanee myös perustuslaista tehtävän poikkeusmenettelyn vakiintumattomuutta yksikamarisen eduskunnan alkuaikoina. Valiokunnassa vähemmistöön jääneille (sosialistit ja Viljomaa) poikkeusmenettely ei kuitenkaan näytä olleen tuntematon, koskapa he katsoivat eduskunnalla olevan täydet mahdollisuudet tehdä annettujen esitysten puitteissa minkälaisia poikkeuksia tahansa perustuslaista säädetyssä järjestyksessä kunhan itse perustuslakiin ei vain kajottu. — Tällaiseksihan tulkinta tuli sitten myöhemmin myös käytännössä vakiintumaan.

Prvls:ssa 7. 10. 1908 n:o 7/1908 II vp (suurv:lle) perustuslain tulkintaa sisältävä valiokunnan kannanotto koski omaisuuden perustuslaillisen suojan henkilöllisen ulottuvuuden määräämistä. Valiokunnan enemmistön[30] mielestä yhtiöt olivat »lainsäätäjän muodostamia luomia» eivätkä tämän vuoksi olleet samassa asemassa perustuslain turvaamiin oikeuksiin nähden luonnollisten henkilöiden kanssa. Siten yhtiöiden maanomistusoikeuskaan ei nauttinut enemmistön tulkinnan mukaan perustuslain suojaa, joten säädettävänä ollut yhtiöiden maanosto-oikeutta rajoittanut

---

[28a] Mielenkiintoista on havaita, ettei tämä tulkinta mennyt kuitenkaan läpi lausuntoa pyytäneessä laki- ja talousvaliokunnassa. Siellä ongelma näet ratkaistiin katsomalla hirvi vahinkoeläimeksi, jonka metsästäminen ei merkinnyt maanomistajan metsästysoikeuden periaatteellista rajoittamista. Tällainen muutos valiokunnan mielestä voitiin tehdä perustuslakia muuttamatta. Ks. laki- ja talvm n:o 6/1907 vp, s. 4—5 (HE 15/1907 vp — 1907 vp Asiak II).

[29] Tapauksesta näkee selvästi, miten porvarillisella taholla pelättiin juuri eduskunnan toimivallan laajentamisen myötä heikennettävän myös omaisuuden/erioikeuksien perustuslaillista suojaa. Puheena oleva asia oli varsin »kova pala» perustuslakivaliokunnalle, sillä lausunnon antaminen asiassa kesti tuolloin epätavallisen kauan, kolme viikkoa, ks. 1907 vp ptk IV, 3214 (ed. *Kirves*). Taktikoinnillaan porvarilliset ryhmät estivät myöhemmin asian käsittelyn v:n 1907 vp:llä, joten se raukesi.

[30] Vähemmistöön kuului vain kolme valiokunnan jäsentä, nimittäin ed:t *Estlander, Lagerlöf* ja *Ingman.*

lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisena lakina. Ennen kaikkea historiallisiin näkökohtiin vedoten ed. *Estlander* ajoi laajassa vastalauseessaan (I) päinvastaista tulkintaa, jonka mukaan omaisuuden perustuslain suoja ulottuu myös yhtiöiden omaisuuteen. Hänen mielestään ainoastaan asettumalla »jollekin määrätylle sosiaalipoliittiselle katsantokannalle» voidaan tehdä ero tässä suhteessa yksityisten henkilöiden ja yhtiöiden välillä. — Omaisuudensuojan henkilöllistä ulottuvuutta koskevan (varsin erimielisen) tulkintadoktriinin juuret löytyvät siis jo tästä autonomian kaudelta peräisin olevasta perustuslakivaliokunnan ratkaisusta.

Perustuslaeista tehtävän poikkeusmenettelyn vakiintuneisuutta eduskuntakäytännössä omaisuuden turvan kohdalla osoittaa jo selvästi prvls 13. 10. 1909 n:o 12/1909 II vp (talv:lle). Tämä perustuslakivaliokunnan lausunto on myös siinä mielessä tärkeä, että siinä valiokunta ensimmäisen kerran totesi ekplisiittisesti perustuslain säännösten (1772 HM 2 ja 39 §:ien) antavan suojaa ns. *saavutetuille oikeuksille.* Tosin valiokunta totesi epäselvyyttä voivan esiintyä käytännössä paljonkin siitä, mitä tällaisina oikeuksina on kulloinkin pidettävä. Tässä tapauksessa valiokunnan enemmistö katsoi, ettei oikeutta paloviinan valmistamiseen ja myyntiin enempää kuin panimoteollisuuden harjoittamiseenkaan ollut pidettävä perustuslain suojaamana saavutettuna oikeutena. Laajassa vastalauseessaan (I) ed. *Estlander* perusteli jälleen vastakkaista näkemystään lähinnä tämän elinkeinohaaran kehityshistoriaan vedoten. Ankarimmin valiokunnan omaksumaa tulkintaa arvosteli kuitenkin ed. *Lagerlöf* vastalauseessaan (IV), jossa hän totesi, ettei »valtiopäivillä syntynyt väärä käytäntö voi muuttaa perustuslakia» ja että hän on vastustanut asian käsittelemistä valiokunnassa eikä voi myöntää valiokunnan aiheettomasti antamalle lausunnolle »mitään ratkaisevaa merkitystä tai suurempaa arvoa kuin muulle tilapäiselle polemiselle kirjallisuudelle».

13.5. YHTEENVETOA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTATOIMINNASTA VENÄLÄISTÄMISKAUDELLA

Perustuslakien tulkintaan liittynyt perustuslakivaliokunnan toiminta osoitti käytännössä eduskunnan uudistamisen aikaisten (1905—1906) yhteiskunnallisten ristiriitojen jatkuneen vielä yksikamarisen eduskunnan venäläistämiskauden aikaisessa toiminnassakin. Suuri osa tulkintaerimielisyyksistähän noudatti jopa sosialistien ja porvarillisten välistä

rajalinjaa. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta (kuten kansanedustuslaitos kokonaisuudessaankin) toimi täsmälleen perustuslaillisen porvariston eduskunnan uudistuksessa laskelmoimalla tavalla: *se kiinnitti päähuomionsa maan ulkopoliittisen aseman turvaamiseen ja toimi samalla sisäpoliittisten ristiriitojen säätelijänä.* Valiokunnan venäläistämiskauden aikainen toiminta lunasti kiitettävästi porvariston toiveet uuden eduskuntalaitoksen yhteiskunnallisesta luonteesta. Olihan mm. *Wrede* jo vv:n 1905—1906 säätyvaltiopäivillä lausunut, ettei uuden eduskunnan tärkein tehtävä ollut suinkaan sosiaalisen lainsäädännön kehittäminen maassa, vaan maan perustuslakien ja valtio-oikeudellisen aseman turvaaminen.[31] Ainakin perustuslakivaliokunnan osalta tämä toive myös toteutui vv:n 1907—1914 valtiopäivätyössä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan edellä mainitun suuntaiset tavoitteet ilmenivät selvimmin juuri maan valtio-oikeudellista asemaa koskeneiden perustuslain säännösten tulkintojen yhteydessä. Näissä tapauksissa valiokunnan yksimielinen tulkinta oli erittäin *eduskuntamyönteistä,* eduskunnan asemaa ja toimivaltaa korostavaa. Sitä vastoin niissä tapauksissa, joissa tulkinnan vaikutukset ulottuivat pelkästään sisäpoliittisiin kysymyksiin, eduskunnan asema ja toimivalta pyrittiin enemmistönä olleiden porvarillisten ryhmien taholta pitämään tiukasti perustuslain määräämissä puitteissa. Tulkinta sai näissä tilanteissa selvästikin *hallitusmyönteisen,* hallitusvaltaista valtiojärjestystä korostavan, leiman. Perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnasta ilmeni, kuinka porvaristo pelkäsi juuri eduskuntalaitoksen muodostavan vaaran maan poliittis-taloudellisen valtasuhdejärjestelmän jatkuvuudelle.

Sosialistien toimesta taas eduskuntavaltaiseen valtiojärjestykseen tähdättiin tietoisesti perustuslain säännösten lavealla tulkinnalla sisäpoliittisia vaikutuksia omanneiden tapausten yhteydessä. Osittain (kuten edustajan oikeusasemaa koskevissa tapauksissa) he joutuivat kuitenkin myöhemmin luopumaan alunperin omaksumistaan tulkinnoista.

Perustuslakivaliokunnan suorittamaa perustuslakien tulkintatoimintaa eivät venäläistämiskaudella sävyttäneet yksinomaan maan valtio-oikeudellista asemaa ja sosialistien ja porvarillisten välistä antagonismia leimanneet piirteet, vaan kuten edellä jo on ilmennyt, erottuivat eräiden asiaryhmien kohdalla toisistaan myös senaikaisen »kansanrintaman» ja oikeiston tulkintalinjat. Ryhmittymien asettumista eri asiaryhmien koh-

31 Ks. myös *Teljo* 1949, passim ja *Torvinen* 1965, 370.

dalla »väljän» ja »tiukan» [32] tulkinnan kannalle olen havainnollistanut taulukossa 6.

TAULUKKO 6. *Eri poliittisten ryhmittymien omaksumat kannat perustuslakitulkinnassa tulkinnan suunnan osalta asiaryhmittäin tarkasteltuna perustuslakivaliokunnassa vv:n 1907—1914 vp:llä.*

Asia	»Tiukka» tulkinta	»Väljä» tulkinta
Maan valtio-oikeudellinen asema	Koko valiokunta	—
Asiain käsittely valtiopäivillä *	Porvarilliset	Sosialistit
Edustajan oikeusasema	Porvarilliset	Sosialistit
Lakien vahvistaminen/asetusten voim. saatt.	»Kansanrintama»	Oikeisto
Omaisuuden/erioikeuksien suoja	Oikeisto	»Kansanrintama»
Puhemiehen menettely	Porvarilliset	Sosialistit

* Muut kuin puhemiehen menettelyä koskevat.

[32] On tietenkin täysin sopimuksenvaraista sanoa, mikä tulkinta on kulloinkin »väljää» mikä taas »tiukkaa». Taulukossa 6 »tiukalla» tulkinnalla on ymmärretty toisen, kolmannen, viidennen ja kuudennen asiaryhmän kohdalla eduskunnan toimivallan ja edustajan oikeusaseman suppeaksi käsittämistä, neljännen asiaryhmän osalta taas päinvastoin eduskunnan oikeuksien käsittämistä laajoiksi.

XIV INTERREGNUMIN KAUSI (1917—1919)

14.1. VALIOKUNNAN TOIMINNAN YLEISET PUITTEET TUTKIMUSKAUDELLA

Maaliskuun vallankumouksen seurauksena Venäjällä tapahtunut tsaarin vallasta luopuminen aiheutti epäselvän tilanteen Suomen valtio-oikeudellisessa asemassa. Vallinneen doktriinin mukaanhan maa oli ollut sisäisesti itsenäinen ja vain yhteisen hallitsijan Venäjään yhdistämä. Kun nyt tämä yhteinen nimittäjä oli yhtäkkiä poistunut, oli epäselvää, kenelle ylin hallitusvalta maassa tästä lähtien kuului. Lopullisesti tilanne laukaistiin vasta uuden HM:n säätämisellä (17. 7. 1919). Aikaa maaliskuun vallankumouksesta (1917) HM:n säätämiseen (1919) kutsun tässä *interregnumin* kaudeksi.

Tsaarin vallastaluopumispäätöksen ei tarvinnut vaikuttaa mitenkään eduskunnan toimintaan. Niinpä se jatkuikin normaalisti ja kaiken kaikkiaan interregnumin kaudella pidettiin viidet valtiopäivät.[1] Perustuslakivaliokunnan toiminnan yleisiä puitteita tällä kaudella valaisee taulukko 7.

TAULUKKO 7. *Perustuslakivaliokunnan toiminta vv:n 1917—1919 valtiopäivillä.*

	Kaikkiaan						Joista tulkintaa					
Vp	Miet.	(%)	Laus.	(%)	Yht.	(%)	Miet.	(%)	Laus.	(%)	Yht.	(%)
1917 I	12	(22.2)	4	(50.0)	16	(25.8)	4	(30.8)	3	(60.0)	7	(38.9)
1917 II	18	(33.3)	4	(50.0)	22	(35.5)	5	(38.5)	2	(38.5)	7	(38.9)
1918 yl.	2	(3.7)	0	(0.0)	2	(3.2)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
1918 var.	11	(20.4)	0	(0.0)	11	(17.7)	3	(23.1)	0	(0.0)	3	(16.7)
1919	11	(20.4)	0	(0.0)	11	(17.7)	1	(7.7)	0	(0.0)	1	(5.6)
Yht.	54	(100.0)	8	(100.0)	62	(99.9)	13	(100.1)	5	(100.0)	18	(100.1)

1 Tässä yhteydessä huomautettakoon, ettei interregnumia välittömästi edeltäneenä aikana vv. 1915—1916 pidetty lainkaan valtiopäiviä.

Valtiopäivittäin perustuslakivaliokunnassa käsiteltävien asioiden lukumäärä on siis kasvanut huomattavasti tällä kaudella yksikamarisen eduskunnan alkuvuosiin verrattuna. Lisäys on tosin tapahtunut kokonaan muiden kuin valtiosäännön tulkintaan liittyvien asiaryhmien kohdalla. Jo tämä kertoo päähuomion perustuslakivaliokunnan toiminnassa kiinnittyneen tuolloin nimenomaan uusien (valtiosääntö)normien säätämiseen, ei niinkään olemassa olleiden tulkintaan. Kuten tunnettua, tällä kaudella suoritettiin useita merkittäviä valtiosääntöön liittyviä lainsäädäntöuudistuksia.

Perustuslakivaliokunnan harjoittaman tulkintatoiminnan osalta huomiota taulukossa 7 kiinnittää erityisesti, että valtaosa (n. 78 %) kauden tulkintatapauksista keskittyy v:n 1917 (kaksille) valtiopäiville. Valiokunnan tulkintatoiminnan tutkimisen kannalta nämä valtiopäivät ovat sikälikin mielenkiintoiset, että niiden avulla voimme yrittää verifioida eräitä tämän tutkimuksen keskeisimpiä oletuksia. Sen että valiokunta oli v:n 1917 I vp:llä sosialistienemmistöinen, tulisi näet niiden mukaisesti näkyä myös valiokunnan suorittamassa perustuslakitulkinnassa. Näitä valtiopäiviä seuranneet 1917 II vp olivat taas mielenkiintoiset sekä perustuslakivaliokunnan enemmistösuhteissa tapahtuneiden muutosten että maassa vallinneen yleispoliittisen (kansalaissodan jälkeisen) tilanteen vuoksi.

Yleishavaintona perustuslakivaliokunnan suorittamasta perustuslakitulkinnasta interregnumin kaudella voidaan sanoa eri ryhmien poliittisten päämäärien tavoittelun tapahtuneen tulkintatilanteissa *avoimemmin* kuin muilla kausilla. Juuri tällaisena avoimena kautena se antaneekin normaalikausia luotettavamman kuvan poliittisten tekijöiden tosiasiallisesta vaikutuksesta valiokunnan suorittamaan perustuslakitulkintaan.

Interregnumin kaudella tapahtunutta perustuslakitulkinnan jakaantumista asiaryhmittäin kuvaa taulukko 8. Perustuslakitulkintaa sisältäneet mietinnöt ja lausunnot on jaoteltu siinä samojen perusteiden mukaan kuin edellä venäläistämiskauden aikaiset mietinnöt ja lausunnotkin.

Maan valtio-oikeudelliseen asemaan liittyneet perustuslakitulkinnat ovat siis edelleen säilyttäneet keskeisen asemansa valiokunnan tulkintatoiminnassa. Sen sijaan muiden asiaryhmien kohdalla on tapahtunut melkoisia muutoksia venäläistämiskauteen verrattuna.

TAULUKKO 8. *Perustuslakitulkintaa sisältäneet perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot vv:n 1917—1919 vp:llä asiaryhmittäin.*

Asia	Miet.	Laus.	Yht.
Maan valtio-oikeudellinen asema	5	1	6
Asiain käsittely valtiopäivillä *	0	0	0
Edustajan oikeusasema	3	0	3
Lakien vahvistaminen/asetusten voimaan saattaminen	0	0	0
Omaisuuden/erioikeuksien suoja	0	1	1
Puhemiehen menettely	1	0	1
Muita	4 **	3 ***	7
Yht.	13	5	18

* Muut kuin puhemiehen menettelyä koskevat.
** Mietinnöt käsittelivät asevelvollisuuslain perustuslain luonnetta, kuninkaan vaalin valmistelua, perusoikeusturvan ulottuvuutta ja eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa.
*** Lausunnot käsittelivät KKO:n ja KHO:n perustamiseen liittyviä kysymyksiä.

Vertailut perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan *yksimielisyydestä* eri asiaryhmien kohdalla eivät ole interregnumin kaudelta mahdollisia. Ensiksikin vertailua venäläistämiskauteen vaikeuttaa valiokunnan erikoislaatuinen kokoonpano vv:n 1917 II vp:n lopulla ja 1918 vp:n aikana (tynkäeduskunta). Edelleen ryhmien sisällä tapahtuneet kannanottojen muutokset tulkintakysymyksiin pudottavat pohjan pois tällaiselta vertailulta. Interregnumin kaudella yksimielisyys-kriteeriin onkin kiinnitettävä huomiota vain jokaisen tulkintatilanteen kohdalla erikseen. Yleisempi, lukumäärävertailuihin perustuva, tarkastelu ei tule sen osalta kysymykseen.

14.2 EDUSKUNNAN ASEMAA KOSKEVA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTATOIMINTA INTERREGUMIN KAUDELLA

Perustuslakivaliokunnan suorittaman perustuslakitulkinnan osoitin edellä riippuneen venäläistämiskaudella ratkaisevasti niistä ulko- ja sisäpoliittisista tavoitteista, joihin kulloinkin valiokunnassa enemmistönä

olleet ryhmittymät pyrkivät. Valiokunnan tuolloisesta porvarillisesta enemmistöstä johtui, että tulkinnat palvelivat ennen kaikkea juuri näiden ryhmien tavoitteita. Kun interregnumin kauden ensimmäisillä valtiopäivillä (1917 I vp) eduskuntaenemmistö oli ensi kerran sosialisteilla, on syytä kysyä, millaisia vaikutuksia tällä oli perustuslakivaliokunnan tulkintakäyttäytymiseen nimenomaan eduskunnan asemaan liittyneissä kysymyksissä? Interregnumin kauden aikaisista tulkinnoista on edelleen kysyttävä, mitä tässä suhteessa vaikutti eduskunnan muuttuminen uudestaan porvarienemmistöiseksi v:n 1917 II vp:stä lähtien sekä millaiseksi sen tulkintatoiminta muodostui välittömästi kansalaissodan jälkeisessä tilanteessa (1918—1919 vp)?

Sekä poliittisesti että valtiosääntöoikeudellisesti interregnumin kauden keskeisin kysymys oli *ylimmän hallitusvallan ongelma.* Kysyttiin: kenelle keisarille kuulunut hallitusvalta oli siirtynyt maaliskuun vallankumouksen jälkeisessä tilanteessa?

Perustuslakivaliokunta joutui vastaamaan tähän kysymykseen ensimmäisen kerran jo keväällä 1917 määrittäessään kantansa siihen, kenelle lakien vahvistamisvalta oli tuossa tilanteessa siirtynyt.

Lausunnossaan 10. 5. 1917 n:o 5/1917 I vp (talv:lle) [2] perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa ensiksikin siihen, olivatko hallituksen eduskunnalle antamat esitykset lainkaan sen käsiteltävissä, koska ne olivat *Venäjän väliaikaisen hallituksen* antamia. Edelleen valiokunta joutui tässä yhteydessä määrittämään kantansa siihen, millainen ehdotus sen oli tehtävä eduskunnalle lakiehdotusten vahvistamisesta ja voimaansaattamisesta; ts. siitä viranomaisesta, jolle asiassa kuului toimivalta.

Sosialistien muodostama valiokunnan enemmistö katsoi, etteivät Venäjän väliaikaisen hallituksen antamat esitykset olleet VJ:n mukaisia, koska VJ:ssä ei ollut mitään säännöksiä juuri tämän viranomaisen esitysoikeudesta. Eduskunta saattoi sen mielestä kuitenkin ottaa suvereniteettinsa perusteella käsiteltäväkseen tällaisiakin (siis VJ:ssä tuntemattomia) aloitteita. Lakiehdotusten vahvistamisen ja voimaansaattamisen oli taas valiokunnan enemmistön mukaan tapahduttava »eduskunnan määräämällä tavalla». Tähän kysymykseen enemmistö siis itse asiassa varoi määrittelemästä kiinteää kantaansa. Sen sijaan porvarillisten muodostama vähemmistö katsoi väliaikaiselle hallitukselle kuuluvan yhtä hyvin esitys- kuin lakien vahvistamisoikeudenkin. Porvarillisten jäsenten mie-

[2] HE 1 ja 2/1917 I vp — 1917 I vp Asiak I.

lestä asia oli selvä: se mikä aikaisemmin oli kuulunut keisarin toimivaltaan, kuului tästedes väliaikaisen hallituksen toimivaltaan.

Tulkintalinjat valiokunnan sisällä olivat siis selvät jo tässä ensimmäisessä ylimmän hallitusvallan ongelmaa koskeneessa kannanotossa. Sosialistit pyrkivät kiistämään siinä, kuten muissakin yhteyksissä, Venäjän väliaikaisen hallituksen oikeuden käyttää hallitusvaltaa Suomessa. Keskeisimmiltä osin he halusivat sen eduskunnan määrättäväksi. Porvarillisten ryhmien kanta oli yhtä selvä: ylin hallitusvalta kuului väliaikaiselle hallitukselle eikä eduskunta voinut sitä valtiosäännön puitteissa pidättää itselleen.

Mutta jo valiokunnan mietinnöstä n:o 2/1917 I vp[3] ilmenee, että sosialistit joutuivat asteittain luopumaan tiukasta kannastaan. Mietinnössä kielletään periaatteessa lakien vahvistamisoikeuden siirtäminen millekään Venäjän hallitusorgaanille, mutta siinä asetutaan kuitenkin *de facto* puoltamaan säädösten lähettämistä Pietariin väliaikaisen hallituksen vahvistettavaksi. Tämä ristiriitainen lopputulos ei näytä lainkaan hätkähdyttäneen periaatetulkintaa ajaneita sosialisteja.

Osoituksena siitä, kuinka ahtaalle sosialistit joutuivat tällä periaatetulkinnan linjalla ollessaan kuitenkin käytännössä pakotettuja tunnustamaan väliaikaisen hallituksen olemassaolon, on myös valiokunnan mietintö n:o 9/1917 I vp.[4] Esittäessään siinä, että maan hallitusasian hoito järjestettäisiin toistaiseksi »sopimusluontoisen lain kautta, jonka Venäjän Väliaikainen Hallitus hyväksyy Venäjän puolesta ja Eduskunta Suomen puolesta», sosialistit tulivat jälleen tunnustaneeksi de facto hallitusvallan tuossa tilanteessa kuuluvan viime kädessä venäläisille viranomaisille.

Siitä tosiasiasta, että Venäjän väliaikainen hallitus käytti faktillisesti hallitusvaltaa Suomessakin, sosialistien muodostama enemmistö perustuslakivaliokunnassa ei näytä paljon piitanneen v:n 1917 I vp:llä. Tältä pohjalta lähtenyt, tyystin tosiasialliset yhteiskunnalliset valtasuhteet sivuuttanut, perustuslakitulkinta ei voinut käytännössä kestää siitäkään huolimatta, että sen tueksi saatiin perustuslakivaliokunnan (ja eduskunnan) enemmistön tuki. Viimeistään kesällä 1917 väliaikaisen hallituksen hajotettua istuneen eduskunnan täytyi sosialis-

[3] Välikysymysmietintö n:o 1/1917 I vp — 1917 I vp Asiak V: 2.

[4] HE 9/1917 I vp — 1917 I vp Asiak II.

tienkin tunnustaa perustuslakitulkintojen rajojen määräytyvän viime kädessä yhteiskunnan tosiasiallisista valtasuhteista käsin.

Mutta dilemmaksi ylimmän hallitusvallan ongelma oli muodostuva vielä porvarillisenemmistöisellekin perustuslakivaliokunnalle. Sen tulivat osoittamaan v:n 1917 II vp:n aikaiset tapahtumat. Valiokunnassa oli tuolloin jälleen porvarillinen enemmistö, mutta — mikä erityisesti huomattakoon — valtaa Venäjällä käyttikin nyt bolshevikkien muodostama hallitus. *Tässä tilanteessa* ylimmän hallitusvallan uskominen eduskunnan käytettäväksi ei tuottanut perustuslakivaliokunnan porvarilliselle enemmistölle mitään legaliteettiongelmia. Lakien vahvistamisvallan siirtämisen eduskunnan toimivaltaan valiokunta kanonisoi yksimielisesti mietinnössään n:o 2/1917 II vp.[5]

Ylimmän hallitusvallan ongelmaa koskeneessa perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa oli siis ratkaisevaa interregnumin kaudella *millainen* (sosialistinen vaiko porvarillinen) *eduskuntaenemmistö Suomessa oli, sekä keiden käsissä hallitusvalta oli Venäjällä.* Perustuslakivaliokunnan ratkaisut tässä kysymyksessä onkin nähtävä pelkästään näiden kahden tekijän tuloksena.

Esimerkiksi siitä, kuinka pitkälle valtapoliittiset tilannetekijät määräsivät perustuslakivaliokunnan käyttäytymisen otettakoon valiokunnan mietintö n:o 4/1917 II vp.[6] Mietintö koski adressin lähettämistä Suomen eduskunnan puolesta Venäjän Perustavalle Kokoukselle. Ja näin tuolloin jo porvarienemmistöinen perustuslakivaliokunta vuodattaa tunnustuksen sanoja Venäjän (lokakuun) vallankumoukselle:

> »Venäjän vallankumous, joka vapautti Suomenkin monarkisesta vallasta, on sittemmin kukistanut myöskin *ne väliaikaiset venäläiset valtioelimet, jotka Suomen valtiosäännön vastaisesti tahtoivat ottaa Suomen suuriruhtinaalle ennen kuuluneen vallan.*» (Kurs. E. R.)

Perustuslakivaliokunnan porvarilliset jäsenet eivät näytä nyt — puolisen vuotta tapahtuneen jälkeen — lainkaan muistaneen, kutka tuon tulkinnan takana Suomessa lujimmin seisoivat. Kysyä siis voidaan: mistä johtui tämä äkillinen suunnan muutos? Vastaukseksi voidaan ajatella kahta tekijää. Ensiksikin adressin lähettämisellä pyrittiin nähtävästi

---

[5] HE 8/1917 II vp — 1917 II vp Asiak I.

[6] 1917 II vp Asiak IV.

saamaan Venäjän bolshevikkihallituksen tunnustus vasta julistetulle Suomen itsenäisyydelle. Mutta tätäkin painavampana tekijänä oli nähdäkseni se, että siinä *omaksutulla tulkinnalla voitiin eliminoida Venäjän bolshevikkihallituksen mahdollisuudet ylimmän hallitusvallan käyttöön Suomessa.* Ja jotta tämä asia tulisi kyllin selväksi myös Venäjän istuvalle hallitukselle, mietinnössä (adressissa) jatkettiin:

> »Venäjän vallan orgaanit Suomessa ovat sortuneet, Historian helmasta on Suomelle noussut vapaus, ja *maan perustuslakien mukaisena Suomen kansan täysivaltaisena edustajana on Suomen Eduskunta selittänyt itselleen kuuluvaksi kaiken korkeimman valtiovallan.*» (Kurs. E. R.)

Jo aikaisemmin oli samoilla valtiopäivillä käyty kiistaa siitä menettelystä, jota hallitusvallan pidättämisessä kotimaisille viranomaisille olisi noudatettava. Sosialistien yhdessä itsenäisyysmiesten (lähinnä maalaisliittolaisten) kanssa läpiajaman *valtalain* mukaanhan ylin hallitusvalta olisi siirtynyt eduskunnan määrättäväksi. Mutta tätä lakia ei koskaan vahvistettu saati sitten julkaistu. Tämän jälkeen eduskunta oli päätynyt [7] asettamaan kolmimiehisen valtionhoitajakunnan hoitamaan hallitusasioita. Täysistunnossa [8] teki kuitenkin maalaisliittolainen ed. *Lohi* ehdotuksen, ettei eduskunta valitsisikaan tätä valtionhoitajakuntaa vaan määräisi valtalain tulemaan heti voimaan. Varapuhemiehen kieltäydyttyä asettamasta tätä ehdotusta äänestykseen eduskunnan enemmistö lähetti hänen menettelynsä perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Asiasta antamassaan mietinnössä n:o 1/1917 II vp [9] perustuslakivaliokunnan enemmistö piti puhemiehen menettelyä oikeana, koskapa ed. Lohen ehdotus oli selvästi vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä. Sosialistitkaan eivät voineet kiistää asian tätä puolta, mutta katsoivat silti eduskunnan voivan tehdä päätöksen lain vahvistamisesta. Heidän mielestään eduskunnan päätös valtionhoitajakunnan asettamisesta oli jopa perustuslain vastainen, sillä olihan se »jyrkästi ristiriidassa eduskunnan viime heinäkuun 18 päivänä säätämän perustuslain kanssa, joka käsityksemme mukaan on maassa voimassaoleva perustuslaki». *Tässä tilanteessa* puolestaan sosialistit kieltäytyivät hyväksymästä sellaista HM

---

[7] Ks. 1917 II vp ptk I, 46—48/9. 11. 1917.

[8] Ks. 1917 II vp ptk I, 87/10. 11. 1917.

[9] 1917 II vp Asiak IV.

38 §:n tulkintaa, jonka perusteella ylin hallitusvalta olisi siirretty pelkästään eduskunnan päätöksellä valtionhoitajakunnalle. Heidän mielestään ainoastaan eduskunta itse voisi hoitaa hallitustehtäviä pelkän eduskuntapäätöksen nojalla.

Tämäkin tapaus osoittaa, miten syvä oli se perusristiriita, joka tuolloin sosialistien ja porvarillisten kesken vallitsi ylimmän hallitusvallan ongelmasta. Sosialistien tunnustukseksi on sanottava heidän pyrkineen tulkinnoissaan *kaikissa tilanteissa* tältä osin eduskuntavaltaiseen järjestelmään. Porvarilliset valiokunnan jäsenet (maalaisliittolaisia ehkä lukuunottamatta) ajoivat tätä tulkintalinjaa vain siinä tilanteessa, kuin se oli heille valtapoliittisesti edullista.

Muissa eduskunnan asemaan liittyvissä perustuslakitulkinnoissa ei tällaista vastakohtaisuutta sosialistien ja porvarillisten kesken ilmennyt interregnumin kauden perustuslakivaliokunnassa. Niinpä esim. mietinnössä n:o 1/1917 I vp [10] olivat sekä perustuslailliset että sosialistit samalla puolella tulkintalinjaa edustajan oikeusaseman turvaamista koskeneessa tapauksessa. Sen sijaan kansalaissodan jälkitilanteessa annettu mietintö n:o 1/1918 vp [11] kuvaa jo yleisemminkin, kuinka edustajan oikeusaseman turvakin oli täysin riippuvainen siitä kumpaan sotaa käyneen osapuolen joukkoihin hänet samaistettiin. Mietinnössä käsiteltiin kansalaissodan jälkeen eduskuntaan saapumatta jääneiden edustajien oikeusasemaa. Siinä ennakoidaan selvästi tuomioistuinten päätöksiä ja todetaan jo sosialidemokraattiseen eduskuntaryhmään kuulumisen riittävän kansalaisluottamuksen ja sitä tietä vaalikelpoisuuden menetysperusteeksi.

14.3. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN SUORITTAMA MUU PERUSTUSLAKITULKINTA INTERREGNUMIN KAUDELLA

Miten sitten edellisen kaltaiset valtapoliittiset tavoitteet tulivat ilmi perustuslakivaliokunnan suorittamassa muussa perustuslakitulkinnassa tällä tutkimuskaudella?

Varsin selvään valtapoliittiseen taisteluun perustuslakivaliokunnassa jouduttiin mietinnön n:o 18/1917 II vp [12] antamisen yhteydessä. Taistelu

---

10 1917 I vp Asiak IV.

11 1918 vp Asiak IV.

12 An. miet. n:o 16/1917 II vp — 1917 II vp Asiak V: 2.

oli kuitenkin kokonaan porvariryhmien keskeinen, koskapa asia käsiteltiin kansalaissodan jälkeisen ns. tynkäeduskunnan aikana. Asia koski kuninkaanvaalin järjestämistä voimassa olleen HM:n 38 §:n perusteella.

Perustuslakivaliokunnan kuningasmielinen enemmistö (ruotsalaiset ja suomal. puolueen edustajat) tulkitsi maan valtio-oikeudellista tilannetta siten, että valtiosääntönsä perusteella Suomi oli edelleen perustuslaillinen monarkia. Tämän vuoksi oli ryhdyttävä välittömästi toimiin, jotta maalle olisi voitu valita kuningas. Mietinnössä valiokunta edellytti hallituksen taholta pikaisesti toimia, »jotta Eduskunta voisi täyttää Eduskunnalle Hallitusmuodon 38 §:n nojalla kuuluvan velvollisuuden —— toimittaa kuninkaanvaalin».

Valiokunta ei ollut kuitenkaan HM 38 §:n sovellutuksesta yhtä mieltä. Varsin vahva tasavaltalainen ryhmittymä (maalaisliitto ja nuorsuomalaiset) kiisti näet HM 38 §:n voimassaolon, joten sen tulkinnalla ei voitu tehdä myöskään edellä mainitunlaisia kuninkaanvaalia koskeneita johtopäätöksiä. Tasavaltalaisten oli kuitenkin varsin vaikea perustella HM 38 §:n desuetudoa, sillä olivathan he itse vielä vähää aikaisemmin vedonneet juuri tuohon samaan säännökseen taistellessaan sosialistien ajamaa eduskuntavaltaista valtiojärjestystä vastaan valtalakiasian yhteydessä. Kehittämällään — tosin varsin mutkikkaalla — tulkintakonstruktiolla he pääsivät kuitenkin omalta kannaltaan positiiviseen lopputulokseen:

> »Entisen hallitusmuodon 38 §:n periaatteiden nojalla, mikäli ne ovat tasavaltaankin soveltuvia, on voitu väliaikaisesti järjestää hallitusvallan käyttämistä. Mutta säännökset itse hallitsijasta ja mitä siihen kuuluu ovat tasavaltaiseen Suomeen soveltumattomina menettäneet merkityksensä ja sen tähden myöskin yllämainitun pykälän säännös kuninkaanvaalista, joka säännös jo toista sataa vuotta on ollut voimatonna.»

Tulkintakonstruktio rakentui siis ajatukselle, että vasta eduskuntakäsittelyvaiheessa ollut valtiosääntöuudistus syrjäytti *tältä osin* voimassa olleen HM:n säännökset.

Tämän jälkeen voimmekin todeta 1772 HM:n 38 §:n tulkinnan tarjonneen mitä parhaat mahdollisuudet interregnumin kauden aikana valtapoliittisten etujen tavoittelulle. Evättiinhän juuri tuohon säännökseen vetoamalla v:n 1917 I vp:llä sosialistien ajaman eduskuntavaltaisen valtiojärjestyksen toteuttaminen porvarillisten ryhmien sekä Venäjän väliaikaisen hallituksen toimesta. Puolta vuotta myöhemmin sen avulla

taas turvattiin hallitusvallan siirtäminen pois Venäjän bolshevistiselta hallitukselta porvarienemmistöisen eduskunnan käsiin. Ja kuten edellisestä ilmenee, säännöksen avulla pyrittiin menemään vieläkin pitemmälle eli tekemään maasta itsenäinen kuningaskunta. Yhden vuoden aikana kaikkiin edellä mainittuihin tarkoituksiin käytettynä pykälä osoittaa täyttäneensä napoleonilaisen valtiosääntöideaalin ankarimmatkin vaatimukset.

Valtapoliittisten tavoitteiden osuus on hallitseva myös niissä kolmessa lausunnossa,[13] joissa perustuslakivaliokunta joutui esittämään kantansa *korkeimpien oikeuksien* (KKO ja KHO) perustamiseen liittyvistä valtiosääntökysymyksistä. Asiaa koskeneessa ensimmäisessä lausunnossaan 29. 6. 1917 (lakv:lle) sosialistienemmistöinen perustuslakivaliokunta katsoi, ettei hallituksen esityksissä ollut perustuslain kanssa ristiriitaisia säännöksiä. Vuoden 1772 HM:n 8 §:ään ja 1789 YVK:n 2. kohtaan sisältyvien säännösten siitä, että hallitsijalla oli korkeimmassa oikeudessa kaksi ääntä ja että siinä tuli olla edustettuina sekä aatelisia että aatelittomia miehiä, valiokunnan enemmistö katsoi yhteiskuntaolojen muututtua menettäneen merkityksensä (desuetudo). Sen sijaan porvarillisten jäsenten vastalauseessa (I) esitysten katsottiin olevan perustuslain vastaisia paitsi HM 2 §:n ja YVK 2. kohdan johdosta myös siitä syystä, että niihin sisältyivät säännökset tuomareiden pakollisesta eroamisesta määräikään tultuaan.

Mutta kun sama asia tuli valtapoliittisesti muuttuneessa tilanteessa perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi uudestaan v:n 1917 II vp:llä, suurin osa valiokunnan porvarillisista jäsenistä yhtyi sosialistien aikaisemmin yksin ajamaan kantaan 1772 HM:n 2 §:n ja 1789 YVK:n 2. kohdan desuetudosta. »Sittenkuin Suomesta on tullut riippumaton tasavalta, on selvää, että mainitut säännökset, joita ei ole voitu sovelluttaa Suomen ja Venäjän yhteyden aikana, ovat menettäneet merkityksensä», todetaan lausunnoissa 15. 1. 1918 n:ot 9 ja 10/1917 II vp (lakv:lle). Valiokunnan ruotsalaisjäsenet (*Wrede* ja *Estlander*) pitivät kuitenkin edelleen kiinni aikaisemmasta kannastaan, jonka mukaan esityksiin sisältyvät säännökset tuomareiden pakollisesta eroamisesta määräikään tultuaan olivat vastoin perustuslakia.

---

[13] Ks. prvls *29. 6. 1917* (lakv:lle) (HE 6 ja 7/1917 I vp — 1917 I vp Asiak II), prvls 15. 1. 1918 n:o *9/1917* II vp (lakv:lle) (HE 10/1917 II vp — 1917 II vp Asiak I) ja prvls 15. 1. 1918 n:o *10/1917* II vp (lakv:lle) (HE 11/1917 II vp — 1917 II vp Asiak I).

Perustuslakivaliokunnan edellä esitellyistä lausunnoista voidaan riittävän selvästi päätellä *porvarillisten ryhmien tavoitteena olleen turvata perustuslakitulkinnan avulla näiden yhteiskunnallisesti tärkeiden instituutioiden (korkeimpien oikeuksien) perustaminen omilla ehdoillaan tapahtuvaksi.* Tämän päämäärän saavuttamisessa heitä auttoi jälleen sosialistien periaatteellinen ja johdonmukainen pitäytyminen asiasta alunperin omaksumansa tulkintalinjan takana valtapoliittisten tilannetekijöiden muututtuakin.

Sen sijaan valtapoliittiset tekijät eivät näytä vaikuttaneen mitään niihin kahteen perustuslakivaliokunnan *perusoikeusratkaisuun,* jotka se joutui interregnumin kaudella tekemään. Toinen ratkaisuista koski omaisuuden perustuslaillista turvaa,[14] toinen taas henkilökohtaista vapautta lähinnä oleskelu-, liikkumis- ja elinkeinonharjoittamisoikeuksien osalta.[15] Edellisessä tapauksessa valiokunta totesi yksimielisesti hallituksen esityksen (laiksi eräänlaisen omaisuuden käytöstä sodan aikana sekä sodan aikaisissa poikkeuksellisissa oloissa) merkitsevän poikkeusta omaisuuden perustuslain turvasta. Osoituksena perustuslaista tehtävän poikkeusmenettelyn suhteellisesta vakiintumattomuudesta vielä tuolloin on ymmärrettävä valiokunnan lausunnossa oleva toteamus:

> »Tässä yhteydessä on valiokunta katsonut syytä olevan huomauttaa, etteivät tämän lakiehdotuksen säännökset kumoa yllämainittuja perustuslaissa kansalaisille turvattuja oikeuksia ja vapauksia, vaan ainoastaan tekevät ne väliaikaisesti voimattomiksi ehdotetun lain käsittämällä alalla.»

Toisessa perusoikeuksien tulkintatapauksessa valiokunta joutui taas määrittämään kantansa hallituksen esitykseen, joka koski lääkärien velvoittamista hoitamaan eräissä tapauksissa hallituksen heille osoittamia ammattitehtäviä kohtuullista palkkiota vastaan. Myös tässä tapauksessa valiokunta oli yksimielinen tulkinnassaan: lakiehdotus rajoitti lääkärien perusoikeuksia tavalla, josta voitiin säätää vain perustuslain säätämisjärjestyksessä annetulla lailla.

Kaiken kaikkiaan perusoikeusäännösten tulkinta jäi perustuslakivaliokunnassa vv:n 1907—1919 vp:llä vähäiseksi. Pääkysymyksen perus-

[14] Ks. prvls 10. 5. 1917 n:o 3/1917 I vp (talv:lle) (HE 3/1917 I vp — 1917 I vp Asiak I).

[15] Ks. prvm n:o 9/1918 vp (HE 29/1918 vp — 1918 vp Asiak II).

tuslakitulkinnassa tuolloin muodostivat maan valtio-oikeudelliseen asemaan ja ylimpien valtio-orgaanien valtiosääntöisiin puitteisiin kohdistuneet tulkintatapaukset.

Perustuslakivaliokunnan käyttäytymistä interregnumin kaudella voidaan sanoa sävyttäneen mitä voimakkaimmin *valtapoliittisten etujen avoin tavoittelu* perustuslakitulkinnan yhteydessä. Poliittisiin tavoitteisiinsa porvarilliset ryhmät pyrkivät selvästikin eräänlaisella *tilannetulkinnalla.* Tulkinnan suunnan ja sisällön määräsi näiden kohdalla enemmän kulloinenkin poliittinen tilanne kuin periaatteellinen linja siitä, mihin suuntaan valtio-oikeutta oli kehitettävä. Sosialistien tulkintatoiminnalle oli taas yhtä leimaa-antavaa kannanottojen periaatteellisuus. Tähän *periaatetulkintaan* eivät vaikuttaneet valtapoliittiset tekijät läheskään siinä määrin kuin periaatteellinen näkemys valtiojärjestyksen kehittämisestä eduskuntavaltaiseen suuntaan. Aika ja tapahtumat osoittivat tilannetulkinnan olleen periaatetulkintaa huomattavasti tuloksekkaamman. Merkittävää tässä lopulta oli se, että tilannetulkintaa käyttäneet saattoivat viimeisessä ja ratkaisevassa vaiheessa tukeutua juuri periaatetulkintaa ajaneiden näkökohtiin ja »voittaa» nämä siten tavoitteidensa puolelle.

14.4. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA UUSIEN VALTIOSÄÄNTÖNORMIEN VALMISTELIJANA INTERREGNUMIN KAUDELLA

Tärkeytensä vuoksi tässä yhteydessä ei voida jättää kokonaan käsittelemättä sitäkään perustuslakivaliokunnan toimintaa interregnumin kaudella, joka koski uusien valtiosääntölakien valmistelua.

Jo v:n 1917 I vp:llä perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa *hallituksen jäsenten oikeudellisen ja poliittisen vastuunalaisuuden toteuttamiseen.*[16] Vallinneessa tilanteessa, jossa porvarillisilla ryhmillä oli kotimaisessa hallituksessa (senaatissa) enemmistö, mutta eduskunnassa vähemmistö, oli varsin luonnollista heidän kielteinen suhtautumisensa esityksiin. Sosialistien ohella parlamentarismin periaatteen sisällyttämistä valtiosääntöön asettuivat tuossa tilanteessa kannattamaan vain maalaisliiton edustajat. Sen sijaan oikeudellisen ministerinvastuun toteuttamista ajoivat yksin sosialistit. Sosialistien muodostama enem-

[16] Ks. prvm n:o 5/1917 I vp (HE 5/1917 I vp — 1917 I vp Asiak I) ja prvm n:o 7/1917 I vp (HE 4/1917 I vp — 1917 I vp Asiak I).

mistö perustuslakivaliokunnassa takasi kuitenkin mietinnöt esityksiä puoltaviksi.

Samoilla valtiopäivillä (1917 I) perustuslakivaliokunnan valmisteltavaksi tuli myös jo mainittu *valtalakiesitys*. Sosialistien ja maalaisliiton muodostama valiokunnan enemmistö puolsi lausunnossa [17] lain hyväksymistä korostaen, että laissa tyydytään säätämään vain »se yleinen periaate, että hallitsijan oikeuksien lakattua on eduskunta, joka edustaa Suomen kansaa, esteetön käyttämään Suomen korkeinta valtiovaltaa». Itse asiassa hallituksen esitys muuttui tämän suuntaiseksi — siis täydellistä eduskuntavaltaisuutta korostavaksi — vasta perustuslakivaliokunnassa. Maalaisliittoa lukuunottamatta tätä eivät muut porvarilliset ryhmät hyväksyneet, vaan ilmaisivat tyytymättömyytensä valiokunnan enemmistön kantaan mietintöön liittämissään vastalauseissa.[18]

Jo näistä tapauksista voimme havaita, ettei perustuslakivaliokunnan toiminta v:n 1917 I — enempää kuin myöhemmilläkään interregnumin kauden — valtiopäivillä uusien lakien säätämisen yhteydessä poikennut mitenkään sen suorittamasta perustuslakien tulkintatoiminnasta. Molemmissa tapauksissa vastakkain oli kaksi perusnäkemystä: sosialistien ajama eduskuntavaltainen valtiojärjestys ja porvarillisten ryhmien hallitusvaltaiset tavoitteet. Jossakin määrin tätä kuvaa kuitenkin hämärsi porvarillisten ryhmien piirissä tapahtunut täyskäännös suhtautumisessaan eduskuntavaltaisuuteen v:n 1917 II vp:llä. Se oli kuitenkin tarkoitettukin vain väliaikaiseksi: eduskuntavaltaisuudesta luovuttiin vähitellen poliittisen tilanteen sen salliessa ja lopulta kokonaan uuden HM:n säätämisen yhteydessä.

Porvarillisten ryhmien välitilassa toteuttamista eduskuntavaltaisuutta suosineista valtiosääntöreformeista oli kaksi muita merkittävämpää: v:n 1917 II vp:llä toteutettu *eduskunnan aloiteoikeuden laajentaminen* ja v:n 1918 vp:llä säädetty *laki valtiontalouden oikeusperusteista*. Edellistä asiaa perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä [19] vain pieni vähemmistö [20] asettui vastustamaan aloiteoikeuden laajentamista — nämäkin lähinnä »oikeussystemaattisiin» perusteisiin vedoten.[21]

---

17 Prvls 9. 7. 1917 (suurv:lle) (HE 9/1917 I vp — 1917 I vp Asiak II).

18 Valtalakiasiain käsittelystä ks. tarkemmin *Lindman* 1968, 71—88.

19 Ks. prvm n:o 7/1917 II vp (HE 3/1917 II vp — 1917 II vp Asiak I).

20 Lähinnä ruotsalaisten *Wreden* ja *Estlanderin* muodostama.

21 Vastalauseen allekirjoittaneiden *(Wrede, Estlander* ja *Ingman)* mielestä ei eduskunnan aloiteoikeutta olisi tullut ulottaa ns. taloudellisen/hallinnollisen lain-

Tärkeimmän HM:n säätämistä edeltäneistä valtiosääntöreformeista muodosti v:n 1918 vp:llä säädetty laki Suomen valtiontalouden oikeusperusteista. Sillä näet toteutettiin eduskunnalle nykylaajuinen *budjettivalta*.[22] Samassa yhteydessä toimitettiin myös eräitä VJ:n säännösten muutoksia mm. valtiolainan käsittelyjärjestystä koskeneen VJ 61 §:n osalta. Säännöksestä poistettiin määräenemmistövaatimus valtiolainan käsittelyn yhteydestä. Yhteiskunnallinen taustansa tälle uudistukselle löytyy v:n 1917 II vp:ltä, jolloin sosialistit olivat käyttäneet määrävähemmistöasemaansa hyväkseen pakottaakseen porvarilliset ryhmät eräiden asettamiensa yleispoliittisten ehtojen täyttämiseen. Tynkäeduskunnan perustuslakivaliokunnassa »vasemmistoa» edustanut maalaisliitto suhtautui kuitenkin epäillen tähän uudistukseen todeten vastalauseessaan [23] järjestelyn houkuttelevan »vanhoilliset pujahtamaan verovelvollisuudesta lainoilla, sosialistit taasen, jos ne valtaan pääsevät, käyttelemään kevytmielisesti valtion lainattuja varoja». Nämä argumentit eivät kuitenkaan vaikuttaneet muiden porvarillisten ryhmien kantaan, vaan näiden vaakakupissa painoi enemmän pyrkimys tältäkin osin hallitusvaltaisen valtiojärjestyksen aikaan saamiseen. Porvarillisten ryhmien laskelmissa saattoi merkittävää osaa näytellä myös näkökohta, ettei kansalaissodan jälkitunnelmissa tuntunut kovinkaan todennäköiseltä sosialistien uudelleen valtaan pääsy eduskunnassa.[24]

---

säädännön alueelle, josta oli perinteisesti määrännyt yksin hallitus. »Muussa tapauksessa ei raja varsinaisen lain, jota voidaan säätää ainoastaan eduskunnan myötävaikutuksella, ja ilman sellaista myötävaikutusta annettavissa olevain hallinnollisten asetusten välillä tule määrättäväksi järkiperäisten perusteiden mukaan, vaan jää riippuvaksi siitä satunnaisesta seikasta, mitkä kysymykset ovat joutuneet sellaisen eduskuntaesityksen esineiksi, jotka sittemmin on laiksi vahvistettu», todetaan vastalauseessa.

22 Ks. prvm n:o 3/1918 vp (HE 4/1917 II vp — 1918 vp Asiak III: 2).

23 Ks. em. mietintö s. 11—12.

24 Tuon ajan tyypillisenä valiokunnan kannanottona voidaan pitää myös mietintöä n:o 9/1917 II vp (HE 36/1917 II vp — 1917 II vp Asiak III: 1), joka koski *lakia Suomen lipusta*. Lipun värit olisivat olleet HE:n mukaan Suomen vaakunan värit eli punainen ja keltainen. Prv ei kuitenkaan hyväksynyt näitä värejä, vaan esitti väreiksi valittavaksi valkoisen ja sinisen, koskapa niitä laajoissa osissa maata on jo pitkään pidetty kansallisväreinä. »Valkoisen merkeissä on punainen hirmuvalta kukistettu ja Suomen vapaus saavutettu. Valiokunta on sen tähden päättänyt Suomen lipun väreiksi ehdottaa valkoista ja sinistä», todettiin mietinnössä.

Interregnumin kauden ylivoimaisesti tärkeimmän valtiosääntöuudistuksen muodosti luonnollisesti *HM:n säätäminen.* Perustuslakivaliokunta näytteli varsin keskeistä osaa tämän lain säätämisen eri vaiheissa. Niiden kahden vuoden aikana, jolloin sen käsittely oli vireillä eduskunnassa, valiokunta antoi kaikkiaan neljä mietintöä asiasta. Lisäksi yhden, jo pitkälle valmistellun, mietinnön käsitteleminen jäi valiokunnassa kesken väliin tulleen kansalaissodan takia. Annetuista mietinnöistä kaksi annettiin monarkisiin HM-esityksiin [25] ja samoin kaksi tasavaltalaiselle pohjalle rakentuviin lakiehdotuksiin.[26] HM:n säätämisen yhteydessä annettujen, laajoihin ja monivaiheisiin tapahtumasarjoihin johtaneiden, perustuslakivaliokunnan mietintöjen yksityiskohtaiseen kuvaukseen en tässä ryhdy, vaan viittaa tältä osin *Lindemanin* tutkimukseen.[27]

---

[25] Ks. prvm n:ot 14/1917 II vp (HE 62/1917 II vp — 1917 II vp Asiak III: 1) ja 2/1918 ylim. vp (HE 1/1918 ylim. vp — 1918 ylim. vp Asiak).

[26] Ks. prvm n:ot 2/1919 vp (HE 17/1919 vp — 1919 vp Asiak I) ja 4/1919 vp (Edk. es. miet. n:o 9/1919 vp — 1919 vp Asiak V: 1).

[27] Ks. *Lindman* 1968, 331—426.

E. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTATOIMINTA VUOSINA 1920—1972

XV PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TOIMINNAN YLEISET PUITTEET TUTKIMUSKAUDELLA

15.1. AJANJAKSON YLEINEN YHTEISKUNTAPOLIITTINEN LUONNE

Tämän tutkimuksen kolmas osaperiodi (1920—1972) käsittää itse asiassa koko itsenäisen Suomen tähän astisen valtiosääntöhistorian. Vaikka maa olikin itsenäistynyt jo v. 1917, oli aikaväli joulukuusta 1917 heinäkuuhun 1919 selvästi interregnumin kautta; eihän maalla ollut edes itsenäiselle valtiolle kirjoitettua valtiosääntöä. Heinäkuussa 1919 säädetyn HM:n soveltaminen käytäntöön on taas tapahtunut lähes kokonaisuudessaan v:n 1920 jälkeisenä aikana.

Yhteiskuntapoliittiselta luonteeltaan puheena oleva runsaan viiden vuosikymmenen mittainen tutkimuskausi voidaan karkeasti jakaa kahteen suunnilleen yhtä pitkään ajanjaksoon: (1) toista maailmansotaa edeltäneeseen sekä sen aikaiseen (1920—1944) kauteen ja (2) sodan jälkeiseen (1945—1972) kauteen. Yleiseltä yhteiskuntapoliittiselta luonteeltaan näiden kahden ajanjakson on katsottu poikkeavan toisistaan siinä määrin, että on nähty aiheelliseksi puhua jopa kahdesta eri tasavallasta em. aikakausia tarkoittaen.[1] *Ensimmäiselle tasavallalle* oli sisäpoliittisesti ominaista työväenliikkeen ja koko poliittisen vasemmiston pysyttäminen kansalaissodan jälkeisessä heikkouden tilassa. Yhteiskunta oli monessa mielessä yksiarvoinen, monistinen, oikeistolaisten virtausten oltua aineellista ja henkistä ylivaltaa käsissään pitä-

---

[1] Ks. esim. *Wahlbäck* 1968.

neen porvariston piirissä hallitsevia. Porvarillisen hegemonian ote yhteiskunnassa oli totaalinen ja vasemmiston vaikutus tällä kaudella esim. poliittisiin instituutioihin oli vähäisempi kuin koskaan eduskunnan uudistuksen jälkeisenä aikana.

Sisäpoliittinen kuva *toisessa tasavallassa* on ollut jokseenkin käänteinen ensimmäisen tasavallan aikaan verrattuna: rauhansopimusten johdosta tuli mahdolliseksi työväenliikkeen ja poliittisen vasemmiston uudelleen nousu yhteiskunnalliseksi voimatekijäksi samalla kun porvariston piirissä vallinneet oikeistolaisimmat virtaukset eliminoitiin lakkauttamalla niiden takana olleiden järjestöjen toiminta. Tällä kaudella yhteiskunta on kehittynyt monessa mielessä moniarvoiseksi, pluralistiseksi, ja vapautunut osittain porvariston aineellisesta ja henkisestä ylivallasta.

Suurimmat muutokset näiden kahden aikakauden välillä koskevat kuitenkin maan ulkopoliittista suuntautumista. Kun ensimmäisen tasavallan viralliselle ulkopolitiikalle oli tunnusomaista pidättyväinen tai aggressiivinen suhtautuminen Neuvostoliittoon, toiselle tasavallalle on ollut yhtä tyypillistä hyvien ja ystävällisten (joskin samalla säänneltyjen) suhteiden solmiminen ja edelleen kehittäminen Neuvostoliiton kanssa.

Tutkimuskauden yleistä yhteiskuntapoliittista luonnetta eriteltäessä voidaan edellä mainittujen ensimmäisen ja toisen tasavallan sisältäkin löytää sisäpoliittisesti omaleimaisia ajanjaksoja. Ensimmäisen tasavallan kaudelta tällaisia olisivat esim. 1920-luvun alun lyhyt *keskustalaisuuden kausi* (v:een 1922) sekä sitä seurannut oikeustosuuntaus (1923—1926), minkä jälkeistä kautta (1926—1929) on nimitetty[2] *yhden puolueen vähemmistöhallitusten* kaudeksi. Tätä puolestaan seurasi uusi — edellistä voimakkaampi ja pitkäaikaisempi — *oikeistolaistumiskausi,* jota kesti aina v:een 1937 saakka. Sotia edeltänyttä parin vuoden (1937—1939) ajanjaksoa on taas luonnehdittu *keskustan ja vasemmiston yhteistyökaudeksi.*[3] Sota-aika (1939—1944) muodostaa tietenkin sisäpoliittisestikin oman, monessa suhteessa muista poikkeavan, ajanjaksonsa ensimmäisen tasavallan historiassa.

Toisen tasavallan kaudelta edellisen tyyppisten ajanjaksojen hahmottaminen on jossain määrin vaikeampaa kuin ensimmäisen tasavallan

2 Vrt. *Tommila* 1964 noudatettua jaottelua.

3 Ks. *Tommila* 1964, 201.

ajalta. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että toinen tasavalta on ollut sisäpoliittisesti aikaisempaa sikäli eheämpi etteivät sisäpoliittiset suunnan muutokset ole olleet sen aikana niin näkyviä ja rajuja kuin ensimmäisessä tasavallassa. Joitakin omaleimaisia ajanjaksoja tältäkin kaudelta on kuitenkin hahmotettavissa. Selvimpinä näistä on mainittava kauden alussa ja lopussa vallinneet *kansanrintamahallituskaudet* (vv. 1945—1948 ja 1966—1971). 1950-luvun samoin kuin 1960-luvun alun muodostama väliaika oli taas sisäpoliittisesti sikäli hajanainen, ettei silloin saatu aikaan pitkäaikaisia enemmistöhallitusratkaisuja ja niinpä tätä aikaa voidaankin kutsua erilaisten *vähemmistöhallitusten kaudeksi.*[4]

15.2. TUTKIMUSKAUDELLA VOIMASSA OLLUT VALTIOSÄÄNTÖNORMISTO

Säätämisensä jälkeen (17. 7. 1919) HM on ollut voimassa lähes muuttamattomana koko itsenäisyyden ja siten myös puheena olevan tutkimuskauden. Tänä aikana siihen on tehty ainoastaan seitsemän säädännäistä muutosta, joista kuusi on jäänyt pysyväksi.[5] Mitkään näistä säädännäisistä muutoksista eivät ole koskeneet valtiosäännön keskeisiä periaatteita, vaan ne ovat rajoittuneet melko toisarvoisiin ja teknillisluonteisiin kysymyksiin. Valtiosääntömme keskeisimmän lain — HM:n — osalta tutkimukselle ei ole siis aiheutunut ongelmia: sen sisältämä normisto on pysynyt käytännöllisesti katsoen muuttumattomana koko tutkimuskauden.

Sen sijaan toisen keskeisen valtiosääntölakimme — VJ:n — osalta tilanne on jossain määrin toinen tämän tutkimuksen tarpeita ajatellen. Suoritettiinhan lain kokonaisuudistus kesken tutkimuskautta, v. 1928. Koska uudistus oli luonteeltaan lähinnä tekninen, se ei ole kuitenkaan olennaisesti haitannut tutkimuksen suorittamista. Ne v:n 1906 VJ:n säännökset, joihin perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminta on koh-

---

[4] Edellisistä jaotteluista poiketen sodan jälkeistä aikaa voitaisiin sanoa Suomen poliittisessa historiassa myös *Paasikiven—Kekkosen kaudeksi.*

[5] Vrt. *Merikoski* 1969, 12. Viimeisin HM:n muutos, joka suoritettiin lailla 28. 7. 1972/592, koski HM 6,2 §:ää. Säännöksen aikaisempi sanamuoto, »Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa», muutettiin kuulumaan: »Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.»

distunut vv:n 1920—1927 välisenä aikana, ovat olleet näet muunnettavissa v:n 1928 VJ:n vastaaviksi säännöksiksi.[6]

Vuoden 1928 jälkeen VJ:een on tehty säädännäisiä muutoksia toistakymmentä kertaa ja ne ovat koskeneet aina joitakin erityiskysymyksiä.[7] Millään niistä ei ole ollut valtiosäännön kannalta kovin keskeistä pysyvää merkitystä. Huomattavin yritys laaja-alaisen valtiosääntöuudistuksen toteuttamiseksi VJ:n osalta tehtiin v:n 1950 vp:llä eduskunnalle annetun hallituksen esityksen 166/1950 vp yhteydessä. Siinä esitetyt eduskunnan toimintaan olennaisesti vaikuttamaan pyrkineet uudistusesitykset tulivat kuitenkin eduskunnassa hylätyiksi kokonaisuudessaan. — Näin ollen myöskään VJ:een tutkimuskauden aikana tehdyistä muutoksista ei ole aiheutunut voittamattomia vaikeuksia tutkimuksen suorittamiselle.

Tutkimuskaudella voimassa olleesta muusta valtiosääntönormistosta on taas mainittava v. 1922 säädetyt kaksi muuta perustuslakiamme eli laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta (25. 11. 1922/274) ja laki valtakunnanoikeudesta (25. 11. 1922/273). Näihin lakeihin kohdistuneita harvoja tulkintatilanteita ei ole sisällytetty kuitenkaan kvantitatiivisiin analyyseihin, vaan niiden osalta on tyydytty pelkästään kvalitatiiviseen käsittelyyn. Perustuslakeja alemman asteinen valtiosääntönormisto, joka tutkimuskauden aikana on muuttunut huomattavastikin, jää taas kokonaisuudessaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle, joten tältäkään osin normiston muutoksesta aiheutuvat haitat eivät ulotu tutkimuksen suorittamiseen.

15.3. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TOIMINNAN PÄÄPIIRTEET TUTKIMUSKAUDELLA

Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta antoi tutkimuskaudella (1920—1972 vp) 2115 mietintöä ja 261 lausuntoa eduskunnan täysistunnolle ja/tai sen eri valiokunnille. Perustuslain tulkintaa muodossa tai

---

6 Muunnokset on toimitettu siten, että v:n 1906 VJ:n 5 §:ää on katsottu vastaavan v:n 1928 VJ:n 6 §:n, 10 §:ää taas 12 §:n, 12 §:ää 14 §:n, 14 §:ää 16 §:n, 15 §:ää 17 §:n, 21 §:ää 23 §:n, 30 §:ää 32 §:n, 32 §:ää 37 §:n, 43 §:ää 49 §:n ja 65 §:ää 78 §:n.

7 Ks. näistä lähemmin *Salervo* 1971, 15—16. VJ:n väliaikaisista muutoksista ks. myös *Salervo* 1971, 17—18. Myöskään niillä ei ole ollut merkitystä tämän tutkimuksen suorittamiselle.

toisessa sisältyi 140 mietintöön (6.6 %) ja 238 lausuntoon (91.2 %). Valiokunnan antamien mietintöjen lukumäärään tällä kaudella vaikuttaa ratkaisevasti 1940-luvulla yleistynyt delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussääntöjen tarkastusmenettely, joka käytännössä tuli perustuslakivaliokunnan huolehdittavaksi.[8] Paremman kuvan ja vertailukelpoisuuden saamiseksi aikaisempiin tutkimuskausiin onkin syytä erottaa tältä osin toisistaan em. tarkastustoimintaan liittyvät valiokunnan mietinnöt sekä muut mietinnöt ja lausunnot. Delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussääntöjen tarkastukseen liittyvien mietintöjen lukumäärän mukaista jakaumaa kymmenvuosittain osoittaa seuraava asetelma:

Aika	*Mietintöjä*	
	fr	*%*
1940—1949	857	68.9
1950—1959	248	19.9
1960—1969	114	9.2
1970—1972 *	25	2.0
Yht.	1244	100.0

* 1972 vp:ltä mukana vain kevätistuntokausi.

Muut perustuslakivaliokunnan antamat mietinnöt ja lausunnot jakautuvat kymmenvuotiskausittain taulukon 9 osoittamalla tavalla.

TAULUKKO 9. *Perustuslakivaliokunnan antamat mietinnöt ja lausunnot vv. 1920—1972.*

Aika	Kaikkiaan						Joista tulkintaa koskevia					
	Miet.	(%)	Laus.	(%)	Yht.	(%)	Miet.	(%)	Laus.	(%)	Yht.	(%)
1920—1929	129	(14.8)	35	(13.4)	164	(14.5)	35	(25.0)	32	(13.4)	67	(17.7)
1930—1939	151	(17.3)	44	(16.9)	195	(17.2)	36	(25.7)	41	(17.2)	77	(20.4)
1940—1949	214	(24.6)	44	(16.9)	258	(22.8)	32	(22.9)	37	(15.5)	69	(18.3)
1950—1959	185	(21.2)	61	(23.4)	246	(21.7)	22	(15.7)	55	(23.1)	77	(20.4)
1960—1969	147	(16.9)	64	(24.5)	211	(18.6)	13	(9.3)	61	(25.6)	74	(19.6)
1970—1972	45	(5.2)	13	(5.0)	58	(5.1)	2	(1.4)	12	(5.0)	14	(3.7)
Yht.	871	(100.0)	261	(100.1)	1 132	(99.9)	140	(100.0)	238	(99.8)	378	(100.1)

[8] Ks. tästä lähemmin *Jansson* 1954, 211—276 ja *Sipponen* 1965, 627—666.

Vertaamalla asetelmaa taulukkoon 9 havaitsemme, kuinka hallitsevaa osaa delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussääntöjen tarkastustoiminta on näytellyt perustuslakivaliokunnassa ennen kaikkea 1940- mutta myös 1950-luvulla. Valiokunnan toiminnan kuvaajina näihin lukumääräperusteisiin tietoihin on kuitenkin suhtauduttava varauksin. Ilmeistä näet on, ettei tämä tarkastustoiminta käytännössä ole ollut näilläkään vuosikymmenillä perustuslakivaliokunnan toiminnassa niin keskeisellä sijalla kuin mietintöjen lukumäärillä tapahtuvat vertailut osoittavat. Käytännössä tarkastuksesta on tullut melko rutiinimainen toimenpide ja vain aniharvoin niihin käytetään valiokunnan kapasiteettia samassa määrin kuin muiden mietintöjen tai lausuntojen antamiseen.

Sikäli kuin em. lainsäädäntövallan delegoinnista aiheutunut oikeussääntöjen tarkastustoiminta jätetään syrjään, jakautuvat perustuslakivaliokunnan antamat mietinnöt ja lausunnot melko tasaisesti eri vuosikymmenille. Suurimmat lukumäärät tältäkin osin sijoittuvat 1940- ja 1950-luvuille, joskaan mitään olennaisia eroja eri vuosikymmenten kesken ei vallitse. Erityisesti tulkintaa koskeneiden mietintöjen ja lausuntojen lukumäärä näyttää pysytelleen eri vuosikymmenillä varsin tasaisesti saman suuruisena. Valtiopäivittäin tarkasteltuna heilahtelut annettujen mietintöjen ja lausuntojen lukumäärissä saattavat sen sijaan olla suuriakin. Niinpä kun valiokunta antoi v:n 1947 vp:llä 90 »tarkastusmietinnön» ohella 45 muuta mietintöä ja 11 lausuntoa, se v:n 1966 vp:llä antoi 7 »tarkastusmietinnön» ohella vain 6 muuta mietintöä ja 1 lausunnon eli vajaan 10 % edellä mainittujen valtiopäivien aikaisiin mietintöihin ja lausuntoihin verrattuna.

Taulukosta 9 havaitaan perustuslain tulkintaa sisältäneiden mietintöjen ja lausuntojen olleen runsas kolmannes perustuslakivaliokunnan muista kuin delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussääntöjen tarkastukseen liittyneistä mietinnöistä ja lausunnoista. Tutkimuskauden aikaista perustuslakivaliokunnan toimintaa ajatellen tämä antanee valaisevan — joskin varsin karkean — kuvan: *perustuslakivaliokunnan kapasiteetista käytettäneen noin kolmannes perustuslakien tulkintatoimintaan.*

Taulukko 9 paljastaa myös, että yli 90 % tällä kaudella annetuista perustuslakivaliokunnan *lausunnoista* sisältää perustuslakitulkintaa. Tau-

lukkoon sisällytettyjen mietintöjen[9] osalta vastaava luku on runsaat 16 %. *Perustuslakivaliokunnan suorittama perustuslakitulkinta on siten tämän tutkimuskauden aikana tapahtunut etupäässä valiokunnan antamien lausuntojen muodossa.*[10]

---

[9] Vrt. mitä edellä (s. 92—94) on esitetty delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussääntöjen tarkastustoiminnasta perustuslakikontrollin muotona. — Havaintojeni mukaan ainoastaan yhdessä tapauksessa (ks. prvm n:o 89/1950 vp — 1950 vp III: 3) tarkastustoiminnan yhteydessä tarkastettavaa oikeussääntöä on verrattu suoraan perustuslakiin (HM 61 §) ja tällöinkin tuo vertaaminen tapahtui mietinnön vastalauseessa. Muissa tapauksissa kysymys on ollut aina tarkastettavan oikeussäännön ja valtuuttavan lain välisen suhteen selvittämisestä.

[10] Vrt. tässä suhteessa venäläistämis- ja interregnumin kausia, ks. s. 116 ja 135.

XVI PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TUTKIMUSKAUDELLA SUORITTAMAN PERUSTUSLAKITULKINNAN KVANTITATIIVINEN KÄSITTELY

16.1. KVANTITATIIVISEN MENETELMÄN SOVELTAMINEN TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA

Kuten tämän tutkimuksen tutkimusaineiston käsittelyä ja metodologisia perusratkaisuja käsitelleestä osasta (VII luku) ilmeni, tässä tutkimuksessa on käytetty analyysitekniikan osalta sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. Jälkimmäisten menetelmien soveltaminen rajoittuu, kuten edellisessä yhteydessä ilmoitin, vv:n 1920—1970 aikaiseen tutkimusaineistoon. Kvantitatiivisten analyysien osuus ei ole tässä tutkimuksessa mitenkään korostunut, vaan niitä käytetään rinnan kvalitatiivisten analyysien kanssa. Missä määrin kummankin menetelmän avulla hankittua tietoa jäljempänä esitellään, on ratkaissut pelkästään tiedon merkittävyys ja mielenkiinto, ei käytetty analyysitekniikka sinänsä.

Kvantitatiivisten analyysien mahdollistamiseksi tutkimusaineiston primaarinen luokittelu on suoritettu *sisällön erittelytekniikkaan* nojautuen. Tässä tutkimuksessa sisällön erittely on siis ymmärretty pelkästään *tekniikaksi* aineiston käsittelyä varten siihen kohdistuvien analyysien mahdollistamiseksi.

Sisällön erittely (tai *sisältöanalyysi* kuten sitä myös kutsutaan) pyrittiin varsinkin aikaisemmin määrittelemään omaksi tutkimusmetodikseen, jota sovelletaan ennen muuta kommunikaatiotutkimukseen kommunikaation ilmisisällön selvittämiseksi.[1] Nykyisin sisällön erittely käsitetään kuitenkin jo huomattavasti väljemmin: sitä ei enää pidetä omana tutki-

---

[1] Ks. *Pietilä* 1969, 1—2 ja siinä esitetyt klassiset sisällön erittelyn määritelmät.

musmetodinaan, vaan osana tieteellistä metodologiaa yleensä, jolle on luonteenomaista vain muusta käyttäytymistieteellisestä tutkimuksesta poikkeava tutkimuskohde ja -aineisto.[2] Pelkistetyimmin sisällön erittelyn on määritellyt *Eskola*[3] toteamalla sen olevan yksinkertaisesti kommunikaation sisällön tieteellistä tutkimista.

Tässä tutkimuksessa sisällön erittelyn kohteeksi joutuneen kommunikaation muodostavat kaikki sellaiset perustuslakivaliokunnan mietintöihin ja lausuntoihin sisältyvät *kannanotot,* jotka sisältävät perustuslakien tulkintaa. Erittelyn kannalta ei ole mitään merkitystä sillä, missä (mietinnössä/lausunnossa, vastalauseessa/eriävässä mielipiteessä) tällaiset kannanotot on esitetty. Pääasia on, että ne sisältyvät tavalla tai toisella perustuslakivaliokunnan antamiin mietintöihin tai lausuntoihin. — Jotta tutkimustulosten tarkastelu kävisi kvantitatiivisten analyysien osalta mahdolliseksi, esitän seuraavassa tärkeimmät erittelytekniikan soveltamisessa käyttämäni menettelytavat.

16.2. TUTKIMUSAINEISTON LUOKITTELU, HAVAINTO- JA ANALYYSIYKSIKÖN VALINTA

Tutkimusaineisto luokiteltiin 105 muuttujaan, joista suurin osa oli erilaisia vertailumuuttujia. Perustuslakitulkintaa koskeneen kannanoton sisältänyttä mietintöä tai lausuntoa ei voitu käyttää kuitenkaan sellaisenaan *havaintoyksikkönä,* sillä yhteen mietintöön/lausuntoon saattoi sisältyä useampiakin perustuslain eri säännösten tulkintaa koskeneita kannanottoja. Tämän vuoksi havaintoyksiköksi jouduttiin valitsemaan tiettyyn perustuslain säännökseen kohdistunut *tulkintatapaus.* Näin ollen yhteen valiokunnan antamaan mietintöön/lausuntoon saattaa sisältyä useampia havaintoyksiköitä siitä riippuen, kuinka moneen perustuslain säännökseen siinä on tulkintaa kohdistettu. Näissä tapauksissa on siis katsottu jokaisen perustuslain säännökseen kohdistuneen tulkinnan muodostavan oman tulkintatilanteensa. Tällainen ajattelu tekee kieltämättä osittain väkivaltaa todellisuudelle. Käytännössä näet jokainen valiokunnan antama mietintö/lausunto muodostaa enemmänkin tietyn kokonaisuuden kuin perustuslain tiettyjen säännösten tulkintaan nimenomai-

---

2 *Pietilä,* ib ja siinä mainittu kirjallisuus.

3 *Eskola* 1968, 107.

sesti huomiota kiinnittävän dokumentin. Tutkimuksessa omaksuttua menettelytapaa puoltavat kuitenkin paitsi reliabiliteettinäkökohdat myös tutkimuksen havaintoaineiston myöhempään käsittelyyn liittyvät näkökohdat.

Tutkimusaineisto sisälsi edellä kuvatun perusteen mukaisia havaintoyksikköjä kaikkiaan 489, joista 420 kelpuutettiin kvantitatiivisiin analyyseihin. Tässä tutkimuksessa tehtävät *kvantitatiiviset analyysit pohjautuvat siten näihin 420 tulkintatilanteeseen.* Mietintöjen ja lausuntojen kesken nämä havaintoyksiköt jakaantuivat siten, että mietintöihin niistä sisältyi 109 (25.95 %) ja lausuntoihin 311 (74.05 %). Jakauma vahvistaa siten oikeaksi sen jo edellä esitetyn käsityksen, että perustuslakivaliokunta on suorittanut tällä tutkimuskaudella perustuslakien tulkintatoimintaa pääasiallisesti antamiensa lausuntojen yhteydessä.

Tutkimusaineiston luokittelu valittuihin 105 muuttujaan ei tuottanut juuri vaikeuksia. Vertailumuuttujien kohdalla luokittelu oli täysin ongelmatonta,[4] kun taas sisältömuuttujien osalta luokitteluvaikeuksia aiheuttivat eräissä tapauksissa lähinnä tulkinnan sisältöä ja suuntaa koskeneet muuttujat.[5] Osa sisältömuuttujistakin (mm. tulkinnan kohdetta koskeneet) oli varsin ongelmattomia aineiston luokittelun kannalta katsottuna. Sisältömuuttujien osalta luokituksen varmistamiseen pyrittiin ennen kaikkea perehtymällä asian taustaan ohi perustuslakivaliokunnan asiakirjojenkin.

Erityisesti *Borg* on korostanut[6] sisältöanalyyttisessa tutkimuksessa olevan aina selvästi kahden eri tason, aktuaalisen ja verbaalisen tason, *analyysiyksiköitä.* Aktuaalisen tason yksiköt koskevat lähinnä toimijoita, sanoman lähettäjiä ja vastaanottajia, verbaalisen tason yksiköt taas sanoman sisältöä, rakennetta ja luonnetta. Tämän vuoksi hänen mielestään tutkimuksessa on tuotava myös selvästi ilmi, kummalla tasolla kulloinkin liikutaan. »Sen vuoksi on ehkä tarkoituksenmukaista myös analyysin yksiköistä puhuttaessa ilmaista toisaalta, mihin *verbaaliseen yksikköön*

---

4 Vertailumuuttujista mainittakoon tässä esimerkkeinä tulkinnan ajankohta (muuttuja 2), tulkinnan vastaanottaja (muuttuja 4), valiokunnan yksimielisyys/erimielisyys tulkintatilanteessa (muuttuja 16), asiantuntijain kuuleminen (muuttuja 68) jne. Ks. liite.

5 Tämä koski sekä valiokuntatason (muuttuja 14 ja 15) että ryhmätason luokituksia (vrt. muuttujat 20—21, 35—36 jne).

6 Ks. *Borg.* 1965, 125.

analyysi perustuu ja toisaalta, mihin *aktuaaliseen yksikköön* johtopäätökset ja kuvaus viime kädessä liittyvät.»[7]

Toisin kuin Borg, erottaisin tämän tutkimuksen osalta analyysiyksiköiksi jopa kolmen eri tason yksiköitä. *Aktuaalisina yksikköinä* tässä tutkimuksessa ovat lähinnä toimijat, siis perustuslakivaliokunnan jäsenistö ja ne poliittiset ryhmittyvät, jotka tuon jäsenistön muodostavat. Verbaalisen tason yksikköinä ovat taas ne kannanotot, joita aktuaalisen tason yksiköt ovat perustuslain tulkinnasta esittäneet. Näiden lisäksi on käytetty eräänlaisina *kohdeyksikköinä* niitä perustuslain säännöksiä, joihin aktuaalisten yksikköjen verbaalinen tulkintatoiminta on kohdistunut. Säännöskohtaisten kohdeyksikköjen ohella tässä on käytetty myös erilaisia asiaryhmäjakoon perustuvia kohdeyksikköjä.

16.3. TUTKIMUKSEN VALIDITEETTI JA LUOKITUKSEN RELIABILITEETTI

Keskeisiä kysymyksiä kaikessakin käyttäytymistieteellisessä tutkimuksessa ovat tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia koskevat kysymykset. Tutkimuksen validiteetin osalta kysymys on pohjimmiltaan siitä, miten hyvin käytetyt käsitteet, valitut muuttujat ja muut tiedon hankinnan välineet vastaavat niitä teoreettisia lähtökohtia ja sitä empiiristä todellisuuskuvaa, josta tutkimuksen tekijä on lähtenyt tutkimustaan suorittamaan.[8] Nimenomaan sisällön erittelyn osalta validiteetin voitaisiin sanoa *Pietilän* tavoin tarkoittavan vain sitä, miten hyvin tietyn teoreettisen käsitteen operatiiviset määritelmät vastaavat käsitteen sisältämää ominaisuutta, ilmiötä tms. seikkaa.[9]

Sisällön erittelyssä validiteetti rajoittuu useimmiten sen selvittämiseen, onko kunkin sisältöluokan piiriin todella luettu kaikki tutkittavassa aineistossa olevat asianomaiset alkiot ja vastaavatko nämä alkiot sisältöluokan tarkoittamaa asiaa sekä ovatko ne sen kannalta yhtä relevantteja.[10] Tämän tutkimuksen kaltaisessa »lavennetussa» sisällön erittelyssä ei sisältöluokkien validiteetin selvittämisessä saisi kuitenkaan *Pietilän* mielestä rajoittua vain tälle tasolle, vaan tämän lisäksi olisi aina pyrittävä

7 *Borg* 1965, ib.

8 Vrt. *Eskola* 1962, 56.

9 *Pietilä* 1969, 88.

10 Ks. *Pietilä* 1969, 90—91.

myös empiirisiin tarkistuksiin.[11] Tällöin on tarpeen kaikki se tieto, mitä tiedotteen tekijästä on ylipäätään saatavissa. Jos käytetyt sisältöluokat ovat yhdenmukaisia tämän tiedon kanssa, voidaan niitä pitää tutkimuksen kannalta valideina.

Validiteettikysymykset eivät muodosta tässä tutkimuksessa ongelmaa juuri muulta kuin sisällön erittelyn (siis aineiston kvantitatiivisen käsittelyn) osalta. Tältä osin validiteetin testaamiseen on pyritty juuri edellä mainitun kaltaisin empiirisin tarkistuksin, joskin pääasiallisena validiteetin kriteerinä on pidetty luokitteluyksikön (alkion) ja sisältöluokan välistä käsitteellistä vastaavuutta.

Validiteettikysymystä vaikeamman ongelman muodostaa tässä, kuten muissakin sisällön erittelyyn perustuvissa tutkimuksissa, luokituksen *reliabiliteetin* varmistaminen. Käyttäytymistieteissä reliabiliteetilla tarkoitetaan yleensä mitan kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia;[12] reliabiliteetti on siis sitä suurempi mitä vähemmän tuloksissa on sattumanvaraisuutta. Reliabiliteetti voidaan tarkistaa tutkimuksissa useammankin eri osatekijän kohdalta.[13] Tämän tutkimuksen reliabiliteetin tarkistamisen kannalta olennaisia ovat ns. luokitusreliabiliteetit, joita ovat toisaalta mittavälineen tarkkuutta osoittava *intra-individuaalinen reliabiliteetti,* jolla tarkistetaan mittavälineen kyky antaa yhden havainnoitsijan kohdalla eri ajankohtina samoja tuloksia, sekä toisaalta mittavälineen objektiivisuutta osoittava *inter-individuaalinen reliabiliteetti,* jolla taas tarkistetaan mittavälineen kyky antaa eri havainnoitsijain kohdalla samoja tuloksia. Edellinen seikka tarkistetaan uusintamittauksin, jälkimmäinen taas rinnakkaismittauksin.

Suurimmasta osasta tämän tutkimuksen muuttujia ei reliabiliteetin tarkistaminen uusinta- ja/tai rinnakkaismittauksin ole ollut lainkaan tarpeen. Tällaisia ovat olleet ennen kaikkea vertailumuuttujat. Niiden kohdalla ainoastaan lapsus olisi voinut antaa eri henkilöille tai eri aikoina samalle henkilölle erilaisen tuloksen. Sen sijaan osasta sisältömuuttujia reliabiliteetin laskeminen on ollut tarpeen. Niinpä reliabiliteetti laskettiin uudelleen luokittelun perusteella kolmesta sisältömuuttujaryhmästä eli *tulkinnan kohteena olleista perustuslain säännöksistä, tulkinnan sisäl-*

11 *Pietilä* 1969, 92.

12 Ks. *Eskola* 1962, 55 ja *Pietilä* 1969, 93.

13 Ks. *Pietilä* 1969, ib, jossa on erotettu neljä eri osatekijää reliabiliteetin mittaamiseksi.

löstä ja *tulkinnan suunnasta.*[13a] Rinnakkaisluokitukseen perustuvasta reliabiliteetin tarkistuksesta oli sen sijaan näiltäkin osin luovuttava, koska onnistuakseen tämä olisi vaatinut luokittelijan siksi perusteellista valmentamista, että luokittelun »rinnakkaisuus» olisi tämän jälkeen voinut tulla kyseenalaiseksi. Uudelleen luokittelussa, joka suoritettiin noin puoli vuotta alkuperäisluokituksen jälkeen, reliabiliteetti laskettiin kaikista edellä mainittuihin muuttujaryhmiin kuuluvista muuttujista käyttämällä 20 %:n otantaa aineistoon kuuluvista valiokunnan mietinnöistä ja lausunnoista. Tulkintatapauksia uudelleen luokittelun kohteeksi joutui siten hieman enemmän kuin viidennes havaintoaineistosta. Tuloksiksi reliabiliteettimittausten osalta saatiin:

(1) *Tulkinnan kohteena olleet perustuslain säännökset,* joista reliabiliteetti laskettiin kaavasta:

$$\frac{\text{»samat» havainnot} \times 100}{\text{uudelleen luokituksen havaintojen lukumäärä}} = \frac{82 \times 100}{88} = 93{,}2.$$

Prosentteina ilmaistuna luokituksen reliabiliteetiksi saatiin siis tältä osin 93.2 %. Tulosta voidaan pitää hyvänä ja katsoa tutkimuksen antavan luotettavan kuvan tulkinnan kohteena olleista perustuslain säännöksistä.

(2) *Tulkinnan sisältö,* jolta osin reliabiliteetti laskettiin kaavasta:

$$\frac{\text{»samat» tulkinnat} \times 100}{\text{alkuperäisluokituksen mukaisten tulkintojen lukum.}} = \frac{69 \times 100}{80} = 86{,}3.$$

Prosentteina ilmaistuna luokituksen reliabiliteetiksi saatiin siis tältä osin 86.3 %, jota sitäkin voidaan pitää tyydyttävänä ja katsoa tutkimuksen antavan tältäkin osin suhteellisen luotettavan kuvan.

(3) *Tulkinnan suunta,* jolta osin reliabiliteetti laskettiin kaavasta:

$$\frac{\text{»samat suuntaluokitukset} \times 100}{\text{alkuperäisluokituksen havaintojen lukumäärä}} = \frac{70 \times 100}{80} = 87{,}5.$$

[13a] Ks. liitettä.

Prosentteina ilmaisten tämän muuttujaryhmän reliabiliteettiarvoksi saatiin siis 87.5 %, jota voidaan pitää tyydyttävää parempana luokituksen luotettavuuden osoittimena.

Validiteettinsa ja reliabiliteettinsa osalta tämän tutkimuksen voidaan siten sanoa täyttävän ainakin tyydyttävästi käyttäytymistieteellisille tutkimuksille yleisesti asetetut vähimmäisvaatimukset. Koko tutkimusta ajatellen juuri näiden tekijäin merkitystä vähentää tietenkin se, etteivät kvantitatiiviset analyysit, joiden perustietoihin juuri validiteetti- ja reliabiliteettikysymykset kiinteästi kytkeytyvät, muodosta yksinomaista pohjaa tässä tutkimuksessa tehtäville johtopäätöksille.

XVII PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN SUORITTAMAN PERUSTUSLAKITULKINNAN KOHTEET ELI NORMIANALYYSIT

17.1. VALIOKUNNAN HARJOITTAMAN TULKINTATOIMINNAN YLEISPIIRTEET TUTKIMUSKAUDELLA

Kuten perustuslakivaliokunnan antamien mietintöjen ja lausuntojen jakaumasta voitiin jo havaita (ks. taulukko 9), ei valiokunnan tulkintatoiminnassa ole ollut kovin suuria vaihteluja tutkimuskauden eri vuosikymmenillä. Taulukko 10 osoittaa tässä suhteessa kuitenkin erot havaintoyksikköjen osalta suuremmiksi kuin tulkintaa sisältäneiden mietintöjen ja lausuntojen osalta. Suurimmat erot ovat toisaalta 1940-luvun, toisaalta taas 1950- ja 1960-lukujen tulkintafrekvenssien välillä. *Valtiopäivittäin* tarkastellen erot ovat huomattavasti tätäkin suurempia ääritapausten ollessa vuosien 1936 ja 1957 vp:t. Ensin mainituilla valtiopäivillä perustuslakivaliokunta ei antanut ainoatakaan perustuslakitulkintaa koskenutta kannanottoa, jälkimmäisillä valtiopäivillä niitä taas annettiin peräti 30.

Taulukko osoittaa havaintoaineiston jakaantuvan käytännöllisesti katsoen kahtia kolmen ensimmäisen ja kahden viimeisen vuosikymmenen

TAULUKKO 10. *Perustuslakitulkintaa koskevan havaintoaineiston jakaantuminen kymmenvuosittain vv:n 1920—1970 vp:llä.*

Aika	Fr	%
1920—1929	79	17.8
1930—1939	72	17.1
1940—1949	54	12.9
1950—1959	101	24.1
1960—1969	105	25.0
1970	9	2.1
1920—1970	420	100.0

kesken. Edelleen näyttää siltä, että 1950-luvulta lähtien juuri perustuslakitulkinta on tullut valiokunnan toiminnassa aikaisempaa keskeisempään asemaan.

Koska tässä tutkimuksessa operoidaan jäljempänä myös kahden eri osaperiodin (1920—1944 ja 1945—1970) puitteissa, lienee syytä ilmoittaa havaintoaineiston jakaantuminen näidenkin kausien kesken. Tätä osoittaa alla oleva asetelma:

Kausi	*Fr*	*%*
1920—1944	175	41.7
1945—1970	245	58.3
	420	100.0

Kuten edeltä on jo ilmennyt, kvantitatiivinen havaintoaineisto koostuu pelkästään kahden keskeisimmän perustuslakimme, HM:n ja VJ:n, tulkintaan liittyneistä perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Näiden kahden lain osalta aineisto oli peräti HM-voittoinen: *84.6 % siitä koski HM:n tulkintaa* ja vain 15.4 % VJ:n tulkintaa. Tätäkin taustaa vasten HM näyttää siis olevan ylivoimaisesti keskeisin valtiosääntölakimme niin käytännössä kuin perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassakin.

HM:n yksittäisistä säännöksistä ylivoimaisesti eniten tulkintatilanteita on aiheuttanut *HM 6 §*. Siihen kohdistuneita tulkintatilanteita oli havaintoaineistossa lähes neljännes (n = 102) edustaen 28.7 % kaikista HM:oon kohdistuneista tulkinnoista. Muita HM:n usein tulkittuja säännöksiä olivat HM 61 § (n = 32) edustaen 9.0 % HM:oon kohdistuneista tulkinnoista; HM 2 § (n = 25) edustaen 7.0 % HM:n tulkinnoista; HM 66 § (n = 23) edustaen 6.5 % HM:n tulkinnoista; HM 10 § (n = 18) edustaen 5.1 %:a viimeksi mainituista; HM 5 ja 14 §§ (molemmissa n = 12) edustaen kumpikin 3.4 %:a ja HM 33 § (n = 11) edustaen 3.1 %:a sekä HM 16 § (n = 10) edustaen 2.8 %:a kaikista HM:n tulkinnoista.

VJ:n säännösten osalta (n = 65) hajonta oli suhteellisesti paljon suurempi kuin HM:n säännösten kohdalla. Niinpä suurimmatkaan VJ:n yksittäisten säännösten tulkintafrekvenssit eivät nousseet seitsemää (7) suuremmiksi edustaen 10.8 % kaikista VJ-tulkinnoista. Tällaisia säännöksiä olivat VJ 32, VJ 67,3 ja VJ 68 §§.

Perustuslakien yksittäisten säännösten käyttäminen analyysiyksikkönä osoittautui tutkimuksessa kuitenkin melko hankalaksi ja virhemahdollisuuksia sisältäväksi. Tämä johtui jo siitä, että yhden perustuslain säännöksen alaan saattaa sisältyä useamman tyyppisiä asiaryhmiä (vrt.

HM 6 §) samoin kuin siitä, etteivät yksittäisiä säännöksiä koskevat tulkintafrekvenssit nousseet juuri HM 6 §:ää lukuunottamatta niin suuriksi, että niistä olisi voitu tehdä tilastollisesti luotettavia johtopäätöksiä. Tämän vuoksi suoritin aineiston luokituksen asiaryhmittäin siten, että erotin omaksi ryhmäkseen toisaalta *perusoikeuksien* tulkintaa koskeneet perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisut, toisaalta taas *eduskunnan asemaa ja valtuuksia* koskevat ja *muut* tulkintaratkaisut. Kuten taulukosta 11 havaitaan, aineisto jakaantuu melko tasaisesti näiden kolmen luokan kesken kuitenkin siten, että lievää keskittymistä ilmenee kahden ensiksi mainitun perusluokan osalta. Perusoikeuksien tulkintaa koskeneet valiokunnan ratkaisut on jaettu edelleen omaisuuden/erioikeuksien suojaa koskeneisiin, muihin perusoikeusratkaisuihin ja perusoikeuksien rajoitustapauksiin (HM 16 §). Ryhmän »muut» alajaotteluna on taas käytetty suvereniteettia ja vallanjakoa, hallituksen asemaa ja valtuuksia sekä hallintoa, tuomioistuinlaitosta ja muita valtiosääntöisiä instituutioita. — Taulukossa 11 suoritetulla asiaryhmäjaottelulla on sikälikin merkitystä, että myöhempi esitys tulee pääpiirteissään noudattelemaan siinä esitettyä jaottelua.

TAULUKKO 11. *Kvantitatiivisen havaintoaineiston jakaantuminen asiaryhmittäin.*

	fr	%	fr	%
Perusoikeudet	167	39.8		
Omaisuus			99	23.6
Muut perusoikeudet			58	13.8
Perusoikeuksien rajoitukset (HM 16 §)			10	2.4
Eduskunnan asema ja valtuudet	153	36.4		
Muut	100	23.8		
Suvereniteetti ja vallanjako			39	9.3
Hallituksen asema ja valtuudet			23	5.5
Hallinto-, tuomioistuinlaitos ja muut vs-instit.			38	9.0
Yht.	420	100.0	420	100.0

TAULUKKO 12. *Kvantitatiivisen havaintoaineiston jakaantuminen kymmenvuotiskausittain ja asiaryhmittäin.*

Asia-ryhmä *	Vuodet													
	1920—1929		1930—1939		1940—1949		1950—1959		1960—1969		1970		Yht.	
1	8	10.1	13	18.1	19	35.2	24	23.8	34	32.4	1	11.1	99	23.6
2	12	15.2	16	22.2	4	7.4	11	10.9	14	13.3	1	11.1	58	13.8
3	4	5.1	3	4.2	3	5.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	2.4
4	4	5.1	6	8.3	9	16.7	8	7.9	12	11.4	0	0.0	39	9.3
5	39	49.4	21	29.2	10	18.5	43	42.6	36	34.3	4	44.4	153	36.4
6	4	5.1	4	5.6	4	7.4	6	5.9	4	3.8	1	11.1	23	5.5
7	8	10.1	9	12.5	5	9.3	9	8.9	5	4.8	2	22.2	38	9.0
Yhteensä	79	100.1	72	100.1	54	100.1	101	100.0	105	100.0	9	99.9	420	100.0

* 1 = omaisuus, 2 = muut perusoikeudet, 3 = perusoikeuksien rajoitukset, 4 = suvereniteetti ja vallanjako, 5 = eduskunnan asema ja valtuudet, 6 = hallituksen asema ja valtuudet ja 7 = hallinto, tuomioistuinlaitos ja muut valtiosääntöiset instituutit.

Kymmenvuotiskausittain edellinen, kvantitatiivisten analyysien kohteeksi tässä tutkimuksessa tullut aineisto jakaantui taulukon 12 osoittamalla tavalla.

Taulukko osoittaa tulkinnan kannalta keskeisimpien asiaryhmien jossain määrin vaihdelleen valiokunnassa eri ajanjaksoilla. Niinpä kun sekä 1920- että 1930-luvuilla kaksi tulkinnan kannalta tärkeintä asiaryhmää valiokunnassa muodostivat eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneet ja muita perusoikeussäännöksiä kuin omaisuutta koskeneet ratkaisut, tilanne muuttui 1940-luvulla siten, että omaisuuden suojan tulkinta tuli muita keskeisemmäksi. *1940-luvulta lähtien omaisuuden suojan tulkinta onkin ollut perustuslakivaliokunnassa yhdessä eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneiden tulkintojen kanssa selvästi keskeisimmin perustuslakitulkintaa hallinnut asiaryhmä.* Tulos on varsin mielenkiintoinen esim. Yhdysvaltain korkeimman oikeuden perustuslakitulkintoihin verrattuna (ks. edeltä s. 15): sen kohdallahan kehitys on ollut täsmälleen päinvastainen eli omaisuudensuojatulkinnat ovat menettäneet merkitystään muiden perusoikeustulkintojen kustannuksella. Edellistäkin selvemmin tämä kehitys käy ilmi, mikäli tarkastelemme kvantitatiivisen havaintoaineiston jakaumaa asiaryhmittäin tutkimusajanjakson kahden eri osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan puitteissa (taulukko 13). Siitä havaitaan paitsi omaisuustulkintojen voimakas nousu toisen tasavallan kaudella myös muiden perusoikeussäännösten samoin kuin eduskunnan asemaa ja

TAULUKKO 13. *Kvantitatiivisen havaintoaineiston jakaantuminen asiaryhmittäin vv:n 1920—1944 ja 1945—1970 aikana.*

Asiaryhmä *	Vuodet 1920—44		1945—70		Yht.	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%
1	29	16.6	70	28.6	99	23.6
2	28	16.0	30	12.2	58	13.8
3	9	5.1	1	0.4	10	2.4
4	13	7.4	26	10.6	39	9.3
5	67	38.3	86	35.1	153	36.4
6	9	5.1	14	5.7	23	5.5
7	20	11.4	18	7.3	38	9.0
Yht.	175	99.9	245	99.9	420	100.0

* Asiaryhmien tunnukset kuten taulukossa 12.

valtuuksia koskevien tulkintojen suhteellinen lasku siirryttäessä ensimmäisen tasavallan kaudesta toisen tasavallan kauteen.

Perustuslakivaliokunnassa tutkimuskauden aikana edustettuina olleiden eri poliittisten ryhmien osalta havaintoaineisto jakaantuu taas taulukon 14 osoittamalla tavalla.

TAULUKKO 14. *Kvantitatiivisen havaintoaineiston ryhmäkohtainen jakaantuminen asiaryhmittäin tarkasteltuna (%).*

	Asiaryhmä *							
Ryhmä	1	2	3	4	5	6	7	Kaikista
IKL	10.1	17.2	10.0	12.8	13.7	13.0	21.1	13.8
KOK	96.0	75.9	70.0	84.6	93.5	95.7	84.2	89.5
RKP	94.9	79.3	60.0	89.7	85.0	91.3	84.2	86.7
LKP (ed.)	78.8	75.9	60.0	79.5	83.7	78.3	71.1	79.0
KESK (ed.)	92.9	74.1	70.0	87.2	92.8	95.7	84.2	88.6
SDP	96.0	75.9	80.0	87.2	94.1	95.7	81.6	90.0
TPSL	28.3	13.8	0.0	23.1	26.1	13.0	5.3	21.4
SKDL (ed.)	77.8	56.9	60.0	69.2	72.5	60.9	60.5	69.3
(N)	(99)	(58)	(10)	(39)	(153)	(23)	(38)	(420)

* Asiaryhmien tunnukset kuten taulukossa 12.

Siitä havaitaan, että selvästi muita ryhmiä useammin tulkintatilanteessa eri asiaryhmien kohdalla ovat olleet KOK:n, RKP:n, KESK:n (edeltäjineen) ja SDP:n ryhmät. Tämä on ymmärrettävääkin, sillä näillä puolueilla on ollut edustus perustuslakivaliokunnassa koko tutkimuskauden. Näin ollen niiden osuudetkin ovat kautta linjan muiden ryhmien suhteellisia osuuksia suurempia.[1] Olennaisesti edellisiä pienemmäksi ei kuitenkaan jää SKDL:nkään (edeltäjineen) osuus, kun taas selvästi »miniryhmiksi» tässäkin mielessä jäävät IKL, jolla oli edustus perustuslakivaliokunnassa vain vv:n 1933—1938 ja 1943—1944 vp:llä, sekä TPSL, jonka edustus taas rajoittui vv:n 1958—1965 vp:iin.

[1] Se, minkä tähden näiden ryhmien tulkintaosuudet eivät siitä huolimatta ole nousseet 100.0 %:iin, johtuu paitsi siitä, että ao. tulkinta on voitu esittää sellaisessa vähemmistökannanotossa, jossa ryhmä ei ole ollut mukana, myös siitä, että ryhmä on hajonnut tulkintatilanteessa eikä ryhmäkohtaista yhtenäistä tulkintakäyttäytymistä ole siis asian yhteydessä ollut havaittavissa.

Aloitevallan käytöstä johtuu, että ylivoimaisesti suurin osa (76.2 %) havaintoaineistosta liittyi *hallituksen esityksiin* annettuihin mietintöihin ja lausuntoihin. *Eduskunta-aloitteisiin* tulkintatilanteista liittyi vajaa 10 % (9.8 %), muun osan (14.0 %) liittyessä eduskunnan kirjelmiin tms. asiakirjoihin. Jakauma vahvistaa sinällään jo alussa esitettyä oletusta preventiiviseen kontrollijärjestelmäämme sisältyvistä aukoista. Perustuslakivaliokunnan suorittamassa tulkintatoiminnassa taas juuri *preventiivinen normivalvonta* on näytellyt ylivoimaisesti tärkeintä osaa. Peräti 82.9 % havaintoaineistosta oli luettavissa tähän ryhmään kuuluvaksi muun osan jakaantuessa erilaisten repressiivisten valvontamuotojen kesken.

Eduskunnan organisaatiossa perustuslakivaliokunta on muiden valiokuntien tapaan pelkästään valmisteluelin. Tämän vuoksi se joutuu esittämään kannanottonsa (tässä tulkintansa) aina jollekin muulle eduskunnan toimielimelle, useimmiten toiselle valiokunnalle tai täysistunnolle. Sen sijaan eduskunnan ulkopuolisille toimielimille (esim. tuomioistuimille) valiokunta ei voi kannanottojaan/tulkintojaan esittää. Taulukko 15 kuvaa perustuslakitulkintaa koskeneiden valiokunnan kannanottojen jakautumista eri vastaanottajien kesken vv:n 1920—1970 vp:llä.

Taulukossa 15 kiinnittää huomiota perustuslakitulkintaa sisältävien kannanottojen suuntautuminen näinkin voimakkaasti toisaalta eduskun-

TAULUKKO 15. *Perustuslakitulkintaan liittyvien valiokunnan kannanottojen vastaanottajat vv:n 1920—1970 vp:llä.*

Tulkinnan vast.ott.	Fr	%	
Eduskunnan täysistunto	111	26.4	
Valtiovarainvaliokunta	103	24.5	50.9
Lakivaliokunta	46	10.9	
Laki- ja tal.valiokunta	28	6.7	
Suuri valiokunta	24	5.7	
Ulkoasiainvaliokunta	21	5.0	
Sivistysvaliokunta	18	4.3	
Työväenasiainvaliokunta	18	4.3	
Maatalousvaliokunta	17	4.1	
Sosiaalivaliokunta	10	2.4	
Muut valiokunnat ja vast.ott.	24	5.7	
Yht.	420	100.0	

nan täysistuntoihin, toisaalta taas valtiovarainvaliokuntaan. Erityisesti viimeksi mainitun kohdalla voi tehdä jo päätelmiä siitäkin, minkälaiset asiat perustuslain tulkintatilanteita ylipäätään ovat käytännössä aiheuttaneet.

Tulkintapyyntöjen osalta sen sijaan virallisasiakirjoihin sisältyvät tiedot eivät anna oikeata kuvaa, vaan tosiasiallinen aloitteen tekijä jää niiden perusteella useimmiten selvittämättä. Tunnettua on esim. *puhemiesneuvoston* keskeinen asema tässä suhteessa.[2] Koska sen kokouksista ei kuitenkaan pidetä pöytäkirjaa, jää jälkeen päin selvittämättä, missä määrin muodollisesti eri valiokuntien lausuntopyyntöinä perustuslakivaliokuntaan tulevat tulkintapyynnöt ovatkin tosiasiallisesti puhemiesneuvoston (ja siten kenties itsensä perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan) esittämiä. Tämän varauksen huomioon ottaen ja tuloksia muutenkin varovasti tulkiten näyttäisi kuitenkin siltä, että tulkintapyynnöt tulevat pääasiallisesti eduskunnan muilta valiokunnilta. Asiakirjoista käyvän selvityksen mukaan tulkintapyyntöjen jakauma havaintoaineiston osalta oli näet seuraava:

	fr	*%*
Tulkintapyyntö toiselta edk:n valiokunnalta	263	62.6
Tulkintapyyntö täysistunnolta tai puhemiesneuv:lta	157	37.4
	420	100.0

Tutkimuksessa selvitettiin myös, missä määrin perustuslakivaliokunnan esittämiä tulkintasuosituksia on myöhemmissä vaiheissa noudatettu; ts. ovatko nämä tulkintasuositukset tosiasiallisesti vastaanottajiaan sitovia. Valtiosäännössähän (VJ 80,2 §) edellytetään ainoastaan eräässä erityistapauksessa (puhemiehen menettely) annettu perustuslakivaliokunnan ratkaisu vastaanottajaa sitovaksi. Tutkimuksessa pyrittiin kuitenkin saamaan selville, onko valiokunnan muillakin ratkaisuilla tosiasiallisesti (ja siten ohi valtiosäännön kirjaimen) vastaavanlaista sitovuutta. Tämä ilmenisi käytännössä siitä, ettei muissa eduskunnan toimielimissä poiketa perustuslakivaliokunnan esittämistä tulkintasuosituksista.

Ennakko-odotus tuollaisen tosiasiallisen sitovuuden vallitsemisesta osoittautui paikkansa pitäväksi. Perustuslakivaliokunnan (enemmistön)

[2] Ks. mm. *Salervo* 1971, 192—199.

esittämää tulkintasuositusta oli näet sen vastaanottaneessa *valiokunnassa* noudatettu 97.5 %:sti. Ainoastaan seitsemässä tapauksessa tulkintasuosituksen vastaanottanut valiokunta oli syrjäyttänyt perustuslakivaliokunnan (enemmistön) kannan. Kuudessa tapauksessa ao. valiokunta oli väljentänyt perustuslakivaliokunnan esittämää tulkintaa, yhdessä tapauksessa taas tiukentanut sitä.

Lähes samanlainen oli tilanne myös *eduskunnan täysistuntojen* suhteen: niissäkin perustuslakivaliokunnan esittämät tulkintasuositukset on koettu faktisesti sitoviksi. Havaintoaineistoon kuuluneista tulkintatilanteista täysistunnoissa noudatettiin perustuslakivaliokunnan (enemmistön) tulkintasuosituksia 96.9 %:sti. Kymmenessä tapauksessa täysistunnossa oli poikettu perustuslakivaliokunnan esittämästä kannasta, viidesti tiukemman ja samoin viidesti väljemmän tulkinnan suuntaan. — Tulokset osoittavat *perustuslakivaliokunnalla olevan selvän auktoriteettiaseman eduskunnan piirissä perustuslain tulkintaa koskevissa kysymyksissä.*

Perustuslakitulkintaa koskevien havaintojen osalta tutkimuksessa ei rajoituttu yksinomaan perustuslakivaliokunnan enemmistön suorittamaan tulkintatoimintaan, vaan mukaan otettiin myös sellaiset tulkintatilanteet, joissa tulkintaa oli suoritettu pelkästään valiokunnan vähemmistön toimesta. Enemmistö- ja vähemmistötulkintojen osalta havaintoaineisto jakaantui:

	fr	*%*
Tulkintaa pelkästään enemmistön kannanotossa [3]	254	60.5
Tulkintaa sekä enemmistön että vähemmistön kannanotossa	118	28.1
Tulkintaa ainoastaan vähemmistön kannanotossa	48	11.4
	420	100.0

Mitenkään harvinaista ei siis käytännössä ole, että valiokunnassa vähemmistöön jääneet pyrkivät ottamaan tulkinta-asian esille saadakseen tavoitteensa sen avulla toteutetuksi. Odotetusti suurin osa havaintoaineistosta sijoittuu kuitenkin ryhmään, jossa tulkintaa on ollut suorittamassa joko yksimielinen valiokunta tai sitten valiokunnan enemmistö.

Tämän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä lähdettiin kahdesta pääoletuksesta: ensiksikin siitä, että tulkitsijan henkilöllä on ratkaiseva

[3] Tähän ryhmään kuuluvat myös *yksimieliset* mietinnöt ja lausunnot.

vaikutus tulkintatapauksessa suoritettavaan kannanottoon (tulkinnan suuntaan ja sisältöön) ja toiseksi — edelliseen liittyen — siitä, että keskeistä osaa nimenomaan *valtiosäännön* tulkinnassa näyttelee tulkitsijan suhtautuminen siihen poliittis-taloudelliseen järjestelmään, jonka suojaksi valtiosäännön normit on säädetty. Tämän perusteella tuntuisi siis siltä, ettei perustuslakivaliokunnassa ole juuri mahdollista päästä *yksimielisyyteen* valtiosäännön tulkintaan liittyvistä kysymyksistä. Empiirisen havaintoaineiston jakautuminen yksimielisyys/erimielisyys-dikotomialla osoittaa kuitenkin aivan muuta: *yli puolet havaintoaineistoon sisältyvistä tulkintatilanteista on ollut sellaisia, joissa valiokunta on ollut yksimielinen tulkinnan suunnasta ja sisällöstä.*

	fr	*%*
Havainnoista yksimielisiä tulkintatilanteita heijastavia	253	60.4
Havainnoista erimielisiä tulkintatilanteita heijastavia	167	39.7
	420	100.1

Mitenkään hajanaista valiokunnan tulkintatoiminta ei ole ollut erimielisyystapauksissakaan, sillä valtaosa niistä kuuluu ryhmään, jossa enemmistökannan lisäksi tulkinnasta on ilmaistu ainoastaan yksi vähemmistökannanotto. — Ensikatsannolta näyttäisi siis siltä, ettei tutkimuksen teoreettista viitekehystä ole asetettu onnistuneesti ja tosiasioita vastaavasti. Edellisen kaltaisen, varsin karkean analyysin perusteella ei ole kuitenkaan syytä kiirehtiä tekemään vielä näin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen tarkemmaksi verifioimiseksi laskettiin havaintoaineistosta perustuslakivaliokunnassa tutkimuskauden aikana toimineiden poliittisten ryhmien väliset *yksimielisyysindeksit.* Tällaisena yksimielisyys- tai koheesioindeksinä käytetään prosenttilukua, joka ilmoittaa kunkin ryhmän välisen yksimielisyysosuuden kaikista niistä tulkintatilanteista, joissa nämä ryhmät ovat olleet yhtä aikaa mukana.[4] Yksimielisyysindeksit on laskettu sekä koko tutkimuskauden (1920—1970) havaintoaineistosta että kummankin osaperiodin, ensimmäisen (1920—1944) ja toisen (1945—1970) tasavallan, havaintoaineistosta

[4] Analyyseihin ei ole otettu kuitenkaan mukaan SMP:n ryhmää. Tämä johtuu siitä, että tutkimuskaudella 1920—1970 puolueella oli edustus perustuslakivaliokunnassa ainoastaan v:n 1970 vp:llä. Havaintojen lukumäärä (n = 8) jäi

erikseen. Periodien kesken tehtävät vertailut mahdollistavat siten muutosten seuraamisen eri ryhmien välisessä koheesioitumisessa.

TAULUKKO 16. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien väliset yksimielisyysindeksit kaikista tulkintatilanteista vv:n 1920—1970 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL
KOK	83.6						
	(55)						
RKP	71.7	92.1					
	(46)	(343)					
LKP [1]	80.5	96.6	93.8				
	(41)	(324)	(305)				
KESK [2]	85.5	98.4	90.6	96.9			
	(55)	(364)	(342)	(320)			
SDP	77.4	86.3	88.7	87.3	86.3		
	(53)	(365)	(346)	(324)	(365)		
TPSL	—	96.7	97.8	98.5	96.7	98.9	
	(—)	(90)	(89)	(68)	(90)	(90)	
SKDL [3]	—	81.9	82.3	81.3	80.7	89.6	98.9
	(—)	(272)	(265)	(250)	(274)	(280)	(90)

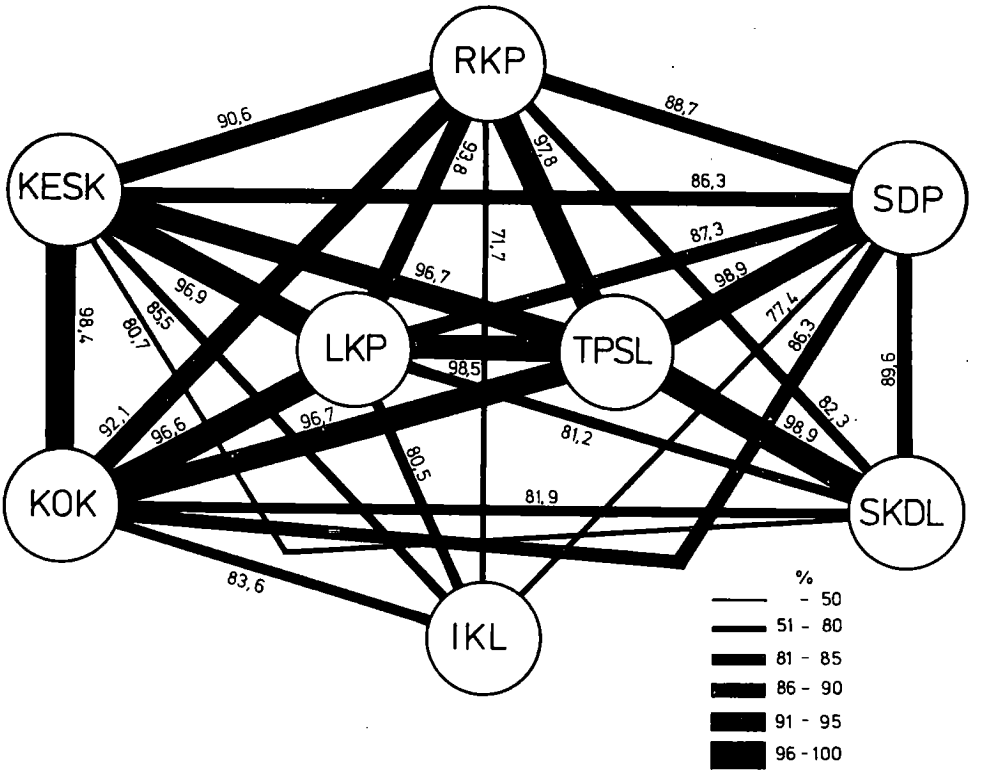
[1] Tarkoittaa LKP edeltäjineen (= EDP ja KP)
[2] Tarkoittaa KESK edeltäjineen (= ML)
[3] Tarkoittaa SKDL edeltäjineen (= SSTP ja TPV)

Taulukkoon 16 sisältyvä informaatio on esitetty havainnollisemmin kuviossa 1. Siinä ryhmät on sijoitettu ensin »sormituntumalla» niiden keskinäistä yksi-/erimielisyyttä vastaaviin paikkoihin. Ryhmiä yhdistämään piirrettyjen viivojen vahvuudella on taas kuvattu niiden välistä tulkintakoheesiota.

Ryhdyttäessä kommentoimaan taulukkoon 16 ja kuvioon 1 sisältyviä tutkimustuloksia on ensiksi huomautettava tulosten olevan IKL:n ja TPSL:n osalta jossain määrin vertailukelvottomia muihin ryhmiin verrattuina sen vuoksi, että näiden ryhmien toiminta valiokunnassa on rajoittunut suhteellisen lyhyeen aikaan. Tämä näkyy niiden osalta jo

SMP:n kohdalla tämän vuoksi niin vähäiseksi, ettei sitä katsottu aiheelliseksi sisällyttää myöhempiin taulukkoihin ja kuvioihin. Ks. myös edeltä s. 169 taulukkoa 14.

KUVIO 1. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa kaikissa perustuslakien tulkintatilanteissa vv:n 1920—1970 vp:llä.*



yhteisten tulkintatilanteiden alhaisista frekvensseistäkin. IKL:n ja TPSL:n osalta on siis tuloksia *koko tutkimuskaudelta* tulkittava varsin varovaisesti. Sen sijaan muiden ryhmien osalta koheesiomuodostuksen perusteella voidaan tehdä melko varmoja päätelmiä.

Vaikka koheesiot kaikkienkin ryhmien kesken ovat jopa yllättävän korkeat, taulukko 16 ja kuvio 1 osoittavat selvästi tulkintayksimielisyydessä olevan eroja porvarillisten ja sosialististen ryhmien kesken.[5] Ottamatta huomioon TPSL:oa, jonka yksimielisyysindeksit kaikkien ryhmien kanssa ovat silmiinpistävän korkeat, havaitsemme porvarillisille ryhmille

[5] Tässä on siis kysymys nimenomaan erimielisyyksien tarkastelusta. Koheesioiden korkeus voi antaa sinällään myös harhaisen kuvan valiokunnan yksimielisyydestä, koska tutkimuksessa on kirjattu vain *dokumentoidut* erimielisyydet.

olleen poikkeuksetta muita läheisempiä aina jonkin toisen porvarillisen ryhmän (IKL:lle ja KOK:lle KESK, RKP:lle LKP, LKP:lle ja KESK:lle KOK.) Ja aivan samoin on tilanne sosialistisen ryhmien kohdalla: porvarillisia ryhmiä läheisempiä niille ovat poikkeuksetta olleet toiset sosialistiset ryhmät (SDP:lle TPSL ja SKDL, TSPL:lle SDP ja SKDL ja SKDL:lle TPSL ja SDP). Huomiota tässä yhteydessä kuitenkin kiinnittää se, että varsin monessa tapauksessa porvarillisetkin ryhmät ovat pitäneet IKL:ttä melko etäisenä ryhmänä perustuslain tulkintatilanteissa.

Saadut tulokset osoittavat joka tapauksessa varsin vakuuttavasti *tulkintaerimielisyyksien perustuslakivaliokunnassa noudatelleen tutkimuskaudella 1920—1970 ideologista perusjakaumaa porvarillisten ja sosialistien kesken,* mikä ainakin osittain johtuu näiden ryhmittymien erilaisesta suhtautumisesta siihen poliittis-taloudelliseen valtasuhdejärjestelmään, jota valtiosääntö suojaa. Tulos näyttäisi siis sittenkin — edellistä suoraa jakaumaa yksityiskohtaisempaan analyysiin perustuvana — tukevan tämän tutkimuksen teoreettiseksi viitekehykseksi omaksuttuja oletuksia.

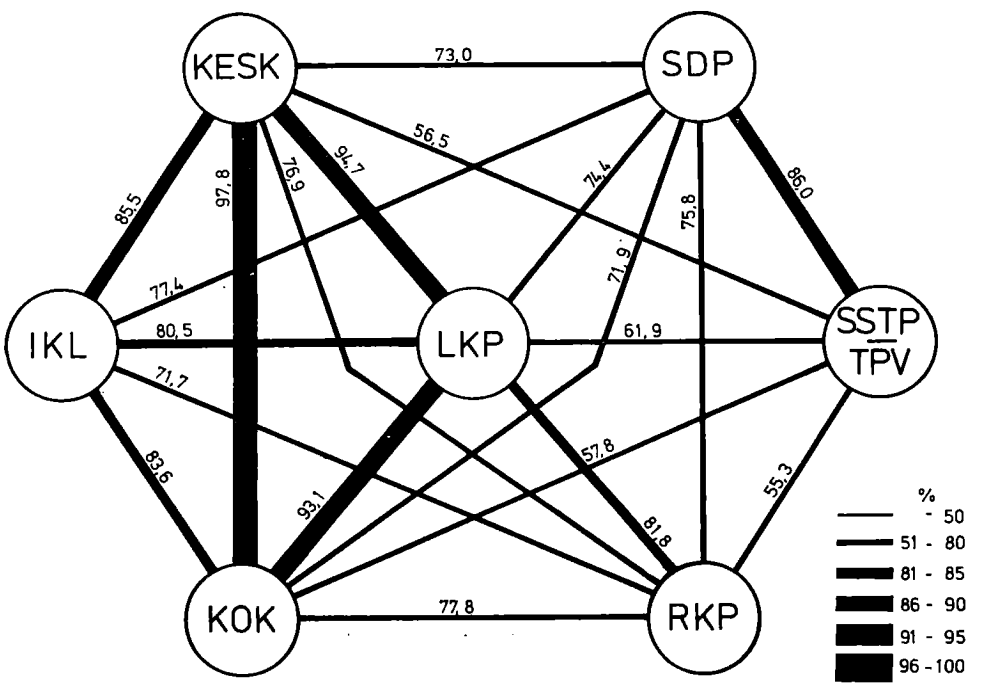
Edellistä tarkemman kuvan ryhmien välisestä koheesiosta ja siinä tapahtuneista muutoksista saamme, kun tarkastelemme yksimielisyysindeksejä tutkimuksen kahden eri osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan, puitteissa erikseen. Taulukossa 17 ja kuviossa 2 on ilmoitettu tulokset ensimmäisen tasavallan eli vv:n 1920—1944 vp:n ajalta.

TAULUKKO 17. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien väliset yksimielisyysindeksit vv:n 1920—1944 vp:n aikaisista tulkintatilanteista.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP
KOK	83.6					
	(55)					
RKP	71.7	77.8				
	(46)	(117)				
LKP	80.5	93.1	81.8			
	(41)	(116)	(99)			
KESK	85.5	97.8	76.9	94.7		
	(55)	(138)	(117)	(113)		
SDP	77.4	71.9	75.8	74.4	73.0	
	(53)	(139)	(120)	(117)	(137)	
SSTP/	—	57.8	55.3	61.9	56.5	86.0
TPV	(—)	(45)	(38)	(42)	(46)	(50)

Taulukon 17 ja kuvion 2 ilmoittamat tiedot ovat varsin yhdensuuntaisia koko tutkimuskautta koskevien tietojen kanssa. Myös ensimmäistä tasavaltaa erikseen tarkasteltuna havaitaan porvarillisille ryhmille olleen tulkintatilanteissa aina läheisempiä toiset porvarilliset ryhmät, sosialistisille ryhmille taas toinen sosialistiryhmä. Erot porvarillisten ja sosialistien kesken ovat kuitenkin tällä kaudella paljon selvemmät kuin koko tutkimuskautta koskevien tietojen osalta. Vaikka tapausten lukumäärä jääkin SSTP/TPV:n kohdalla melko pieneksi, osoittavat taulukko 17 ja kuvio 2 kuitenkin selvästi, miten erillään tämä ryhmä oli perustuslain tulkinnoissaan muista — varsinkin porvarillista — ryhmistä. Myöskään SDP:n ja porvarillisten ryhmien välinen yksimielisyysindeksi ei kohoa tällä kaudella miltään osin 80:een, jota voidaan pitää porvarillisten ryhmien keskinäisenä alarajana. *Erot porvarillisten ja sosialististen ryhmien välillä olivat siis perustuslain tulkinnassa ensimmäisessä tasavallassa erityisen korostuneet.*

KUVIO 2. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa kaikissa perustuslakien tulkintatilanteissa vv:n 1920—1944 vp:llä.*



Porvarillisten ryhmien keskinäisestä koalitioitumisesta tällä kaudella pistää erityisesti silmään RKP:n ja IKL:n eristäytynyt asema ja varsinkin näiden kahden ryhmän keskinäiset vastakohtaisuudet tulkintatilanteissa. Muodostihan RKP:lle IKL samoin kuin IKL:lle RKP SDP:ttakin etäisemmän tulkintakumppanin. RKP:n eristäytynyt asema muista porvariryhmistä ei tuolloin suinkaan johtunut siitä, että ryhmä olisi ollut tulkinnoissaan muita porvariryhmiä enemmän vasemmalla, vaan pikemminkin päinvastaisesta syystä. RKP:n edustajina perustuslakivaliokunnassa ensimmäisen tasavallan aikana pitkään toimineet vanhat »perustuslailliset» edustajat *Estlander* ja *v. Born* ajoivat näet valiokunnassa yleensä tiukempaa perustuslain tulkintaa kuin muut porvarilliset valiokunnan jäsenet.[6] Suurimmalta osin tästä johtuu, että RKP:n yksimielisyysindeksi muiden porvarillisten ryhmien kanssa jää melko alhaiseksi. Sen sijaan IKL:n osalta asialle ei löydy yhtä johdonmukaista selitystä. Näyttää kuitenkin siltä, että sen edustajien tulkintatoimintaan vaikuttivat siksi paljon erilaiset poliittiset tilannetekijät, ettei ryhmälle juuri koskaan muodostunut mitään pysyviä tulkintalinjoja, joita seuraamalla se olisi saanut ajamilleen tulkintavaihtoehdoille muiden ryhmien tuen.

Mikäli vertaamme ensimmäisen tasavallan aikaista tulkintakäyttäytymistä toisen tasavallan aikaiseen, havaitsemme varsin mielenkiintoisia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä eroja. Perustiedot toisen tasavallan kaudelta sisältyvät taulukkoon 18 ja kuvioon 3.[7]

Havaitsemme siis yksimielisyysindeksien olevan ylipäänsäkin toisen tasavallan aikana korkeampia kuin ensimmäisen tasavallan kaudella. Mutta tätäkin tärkeämpää näistä yksimielisyysindekseistä on havaita porvarillisten ja sosialististen välisen tulkintalinjan hämärtyneen lähes kokonaan tällä kaudella. Vaikka »puhdistaisimmekin» TPSL:n osuuden tuloksista sen johdosta, että tulkintafrekvenssit ovat sen kohdalla muita huomattavasti pienemmät ja yksimielisyysindeksit taas kaikkien kohdalla tasaisen korkeita, havaitsemme SDP:n koheesion porvarillisiin ryhmiin voimistuneen huomattavasti muita sosialistisia ryhmiä voimakkaammin. *Kun ensimmäisessä tasavallassa sosialistiset ryhmät muodostivat*

---

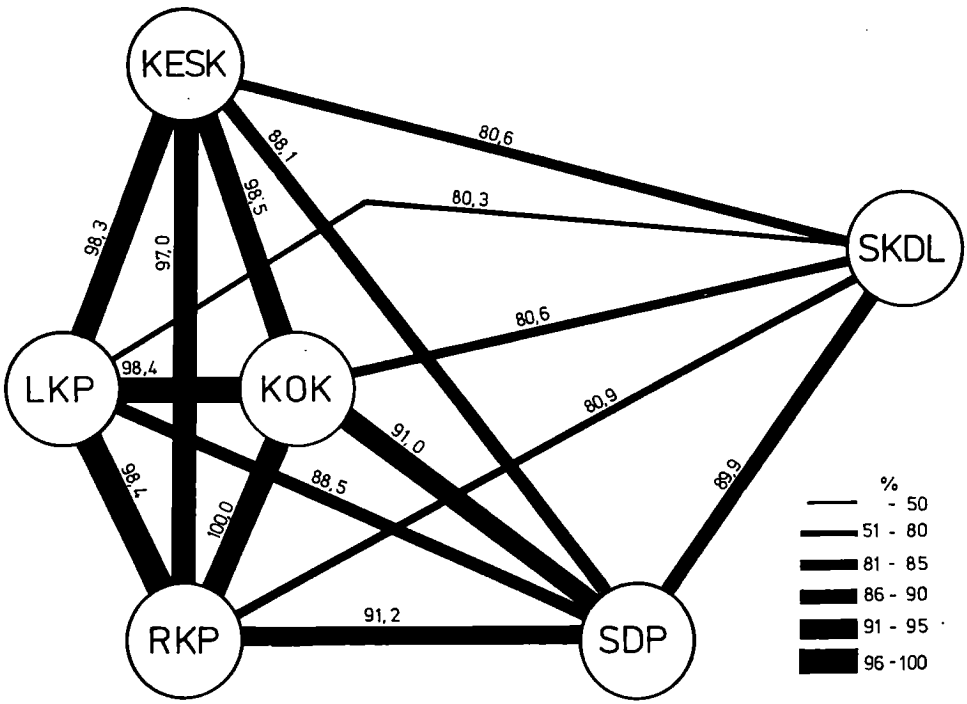
[6] Ed. *Estlander* oli koko tutkimuskauden (1920—1944) perustuslakivaliokunnan jäsen. Ed. *v. Born* oli taas valiokunnan jäsen vv. 1920—1930 II, 1934—1939 ja 1942—1944 vp:llä.

[7] Kuviosta puuttuu TPSL vähäisten tulkintafrekvenssien ja kaikkien ryhmien kanssa korkeiden yksimielisyysindeksien johdosta. Mikäli ryhmä olisi kuvioon sijoitettu, kuviosta olisi tullut varsin epäselvä.

TAULUKKO 18. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien väliset yksimielisyysindeksit vv:n 1945—1970 vp:n aikaisista tulkintatilanteista.*

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

KUVIO 3. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa kaikissa perustuslakien tulkintatilanteissa vv:n 1945—1970 vp:llä.*



toisilleen lähimmän yhteistyökumppanin, toisessa tasavallassa SKDL onkin ollut SDP:lle etäisin ryhmittymä perustuslakivaliokunnassa. Kun toisaalta SKDL:n ryhmälle tälläkin kaudella lähimmän yhteistyökumppanin perustuslakitulkinnassa on muodostanut SDP, olisi tämän perusteella houkuttavaa väittää SDP:n porvarillistuneen voimakkaasti perustuslain tulkinnassaan toisen tasavallan kaudella. Koska tässä yhteydessä kysymys on kuitenkin vasta eri ryhmien tulkintakannanottojen yksimielisyyden/erimielisyyden mittaamisesta eikä vielä tulkintojen suunnan ja sisällön mittaamisesta, tämän perusteella emme voi todentaa edellistä väitettä. Väitteen todentaminen on jätettävä myöhempiin yhteyksiin (ks. s. 204 ja 245). Sen sijaan tässä yhteydessä voidaan kyllä todeta, ettei rintamalinja perustuslain tulkinnassa enää toisessa tasavallassa ole ylipäätään kulkenut porvarillisten ja sosialistien, vaan nimenomaan SKDL:n ja muiden ryhmien välillä. Näin ollen sodan jälkeisessä Suomessa SKDL on tavallaan ottanut perustuslakivaliokunnassa SDP:lle aikaisemmin kuuluneen paikan vaihtoehtoisten perustuslain tulkintamallien esittäjänä porvarillisille tulkinnoille.[8]

17.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA OMAISUUDEN/ERIOIKEUKSIEN PERUSTUSLAILLISEN SUOJAN TULKITSIJANA

Käydyssä yhteiskuntakeskustelussa on varsin monissa yhteyksissä viitattu HM 6 §:n omaisuudenturvasäännöksen saaneen keskeisimmän sijan Suomen perusoikeusjärjestelmää käytäntöön sovellettaessa. Edellä esitetty (s. 166) tämän tutkimuksen havaintoaineiston jakauma tukee ainakin tulkintafrekvenssien osalta tätä näkemystä. Koskihan havaintoaineistosta lähes neljännes (n = 99) juuri omaisuuden/erioikeuksien perustuslain suojan tulkintaa, kun taas muiden perusoikeustulkintojen yhteinen osuus jäi huomattavasti tätä pienemmäksi.[9] Perusoikeussäännöksistä

8 Toisen tasavallan kauden ryhmäkoheesioita perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa on mielenkiintoista verrata *Suhosen* saamiin tuloksiin puolueiden välisten etäisyyksien ilmenemisestä äänestäjien preferensseissä. Tässä saadut tulokset ovat monessa suhteessa samansuuntaisia Suhosen saamien tulosten kanssa, ks. *Suhonen* 1970, 7—9.

9 *Hidén* (Lm 1971, 127) on saanut hieman toisenlaisten perusteiden mukaan tuloksen, jonka mukaan vv:n 1919—1970 vp:llä on otettu omaisuuden suojaan merkitsevästi kantaa kaikkiaan 106 perustuslakivaliokunnan mietinnössä tai lausunnossa, kun taas vastaava luku muiden perusoikeuksien kohdalla on 35.

Vrt. myös *Jyränki/Perttunen/Vilkkonen* 1972, 68.

juuri omaisuudenturvasäännöksellä on ollut siten perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa keskeisin merkitys. Koska omaisuuden perustuslaillisen suojan sisältö määräytyy käytännössä oleellisesti vielä perustuslakivaliokunnan ratkaisujen mukaan, tulevat asiaa koskevat valiokunnan kannanotot tätä kautta myös yhteiskunnallisesti merkittäviksi ja mielenkiintoisiksi.

Kysymys omaisuuden/erioikeuksien perustuslaillisesta suojasta koskee ennen muuta kolmen oikeussäännön, HM 6,1 §:n ja HM 6,3 §:n sekä VJ 67,3 §:n, tulkintaa. Sillä, minkä sisällön nämä oikeussäännöt saavat perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa, ratkaistaan käytännössä myös sen perustuslaillisen suojan sisältö, joka Suomessa omaisuudelle/erioikeuksille annetaan. Omaisuuden suojan tulkinnassa kysymyksen ei tarvitse olla kuitenkaan aina pelkästään sisällön antamisesta em. säännöksille, vaan varsin usein kysymys siinä yhteydessä on myös näiden ja muiden perusoikeussäännösten välisestä *kilpailutilanteesta*, jolloin valintatapahtumaan vaikuttavat tekijät viime kädessä ratkaisevat millaisen sisällön omaisuuden/erioikeuksien perustuslain suoja kulloinkin saa.

Historiallisesti omaisuuden perustuslain suoja on länsimaissa yhtä vanha kuin niiden valtiosääntöiset järjestelmätkin hierarkista ylemmänasteisuutta osoittavine perustuslaki-käsitteistöineen. Valtiosäännöt ja perustuslaithan olivat alun alkaen pelkästään sääty-yhteiskunnan erilaisten privilegioiden ja omistusoikeuksien suojasäännöstöjä.[10] Porvariston Ranskassa suorittaman vallankumouksen (1789) jälkeiset valtiosäännöt/perustuslait korostivat entisestäänkin omaisuuden perustuslaillisen suojan merkitystä sisällyttämällä perusoikeussäännöksiinsä keskeisimpänä juuri porvaristolle tärkeän omaisuudensuojasäännöksen.

Vaikka ennen nykyistä HM:amme voimassa olleet 1772 HM ja 1789 YVK eivät sisältäneetkään mitään varsinaisia perusoikeussäännöksiä,[11] näitä valtiosääntölakeja pidettiin kuitenkin sinällään säädyille annettujen oikeuksien — ennen muuta omistusoikeuden — takeena.[12] Näin ollen pohjimmiltaan koko perustuslaillinen/valtiosääntöinen järjestelmä (eivätkä vain tietyt perusoikeussäännökset) oli tuolloin omaisuuden perustuslaillisena suojana.[13]

---

10 Ks. *Jussila* 1969, 22—72 ja erit. 70—71.

11 Vrt. kuitenkin 1772 HM 2 § ja 1789 YVK 2. kohta. Ks. edeltä s. 130 alaviite 25.

12 Vrt. *Jussila* 1969, 66.

13 Omaisuuden keskeisestä asemasta yhteiskuntamme valtasuhdejärjestel-

Kuten tunnettua, v:n 1919 HM tiesi perusoikeussäännösten osalta huomattavaa täsmennystä aikaisempaan verrattuna. Täyttä näyttöä siitä, että omaisuus olisi tuolloin haluttu nimenomaisesti saattaa tehokkaamman perustuslaillisen suojan alaiseksi kuin muut siihen sisällytetyt perusoikeudet (HM II-luku), ei ole. Tällaista pyrkimystä osoittavana voitaisiin kuitenkin pitää HM 6,3 §:n erityistä poikkeussäännöstä. Kun monien muiden perusoikeuksien käytöstä on asianomaisissa säännöksissä annettu valtuutus säätää lailla, HM 6,3 §:ssä sallitaan omaisuuden suojaan puuttuminen lainsäädäntötoimin vain mikäli se on yleisen tarpeen vaatimaa ja tapahtuu täyttä korvausta vastaan. Mutta vaikka näistä eroista ei tehtäisikään kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä HM:n säätäjien tietoisista pyrkimyksistä kohottaa omaisuudensuoja muiden perusoikeuksien yläpuolelle, on selvää, että juuri omaisuuden perustuslaillinen suoja mielletiin tuossa tilanteessa (omistavan) porvariston keskuudessa selvästi muita perusoikeuksia merkittävämmäksi. V:n 1919 HM:n omaisuudensuojasäännösten voidaan joka tapauksessa sanoa lukinneen sen hetkisen etuoikeusjärjestelmän olemaan voimassa myös tulevaisuudessa.[13a]

Kieltää ei myöskään voitane, etteikö ketjussa: omaisuuden perustuslaillinen suoja — yksityinen omistusoikeus — vapaa sopimusoikeus — vapaa markkinatalous — kapitalistinen talousjärjestelmä kukin osatekijä kuuluisi erottamattomasti toistensa yhteyteen. *Omaisuuden perustuslaillinen suoja on siten kapitalistiselle talousjärjestelmälle rakentuvan yhteiskunnan peruselementtejä.* Suomen osalta tämä on täysin selvää sekä säännöksen historiallista taustaa että koko valtiosääntöisen järjestelmämme funktioita ajatellen. Kokonaan toinen asia on, että käytännössä porvarillis-kapitalistisissa yhteiskunnissa voidaan kyllä osoittaa *eroja* omaisuuden perustuslaillisen suojan laadussa ja laajuudessa (vrt. Englanti ja Yhdysvallat). Erot johtuvat monista niin historiallis-yhteiskunnallisista kuin eri maiden poliittiseen järjestelmään liittyvistä rakennetekijöistä. Kansainvälisesti vertaillen Suomi kuulunee Yhdysvaltojen ohella niiden maiden kärkipäähän, joissa omaisuuden perustuslain suoja on toteutettu tehokkaimmin.

Omaisuuden perustuslain suojan historiallis-yhteiskunnallisesta taustasta ja tämän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä lähtien voisimme siten esittää hypoteesin, että omaisuudensuojasäännöksen tulkin-

---

mässä johtuu, että asia on tämänkaltainen vielä nykyäänkin. Vrt. s. 66—71 esitettyä.

13a *Jyränki* 1971, 153.

nassa raja kulkee sen mukaan miten tulkintaa suorittavat henkilöt suhtautuvat siihen poliittis-taloudelliseen järjestelmään, jonka erääksi peruselementiksi tuon säännöksen edellä luonnehdin. Ideologisen viitekehyksen mukaan piirrettynä raja siis noudattelisi porvarillisten ja sosialististen tulkitsijoiden välistä peruslinjaa. Perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan sovellettuna nämä väitteet voitaisiin muotoilla siten, että myös käytännössä omaisuuden perustuslain suojaa koskevien oikeussääntöjen tulkinnassa täytyy olla eroja perustuslakivaliokunnan eri henkilöiden ja ryhmien kesken ja että näiden erimielisyyksien on merkittävässä määrin noudatettava porvarillisten ja sosialististen valiokunnan jäsenten/ryhmien välistä linjaa.

Ennen empiirisen tapausaineiston yksityiskohtaisempaa tarkastelua näiden väitteiden testaamiseksi käsittelen kvalitatiivisiin analyyseihin nojautuen eräitä omaisuudensuojasäännösten tulkinnan kannalta keskeisiä kysymyksiä ja perustuslakivaliokunnan niihin antamia vastauksia.

Käytännössä omaisuuden perustuslaillisen suojan laadun ja laajuuden selvittämisessä ovat muita keskeisimmiksi osoittautuneet kysymykset: (1) *keiden omaisuutta* perustuslaeilla suojataan ja (2) *mitä* kaikkea tuon suojan piiriin kuuluvaan *omaisuuteen luetaan* sekä (3) *miltä* kaikelta perustuslaeissa *omaisuutta suojataan.* Kun seuraavassa käsittelen näitä kysymyksiä, en pyri perustuslakivaliokunnan ratkaisujen täysin kattavaan luettelointiin, vaan pikemminkin etsimään tiettyjä tulkintalinjoja ja näissä linjoissa tapahtuneita muutoksia. Asiaa koskevalle luettelomaiselle esitykselle on sitäkin vähemmän aihetta, koska tällainen on jo tehty edellä mainitsemassani *Hidénin* artikkelissa.[14]

Oikeussosiologian tähän asti merkittävimmäksi havainnoksi on sanottu [15] selvän eron tekemistä sen välillä mitä oikeussääntöjen *sanotaan* sisältävän *(law in books)* ja mikä sisältö niille *todellisuudessa* niitä käytäntöön sovellettaessa *annetaan (law in action).*[16] Tämän erottelun mielessä pitäen tarkastelenkin seuraavassa ensiksi sitä, keiden omaisuuden oikeuskirjallisuudessa on sanottu olevan perustuslakiemme suojaamaa ja vasta sen jälkeen sitä, keiden omaisuutta perustuslakimme on käytännön ratkaisutilanteissa suojannut.

---

14 Ks. *Hidén* Lm 1971.

15 Ks. mm. *Jaakkola* 1969, 90.

16 Valtiosääntöoikeuden (law in books) ja valtiosääntökäytännön (law in action) eroista ks. yleisemmin *Gangl* 1964, 79—84 ja *Hennis* 1968.

Oikeuskirjallisuudessa on oltu yleensä yksimielisiä perusoikeuksien henkilöllisestä ulottuvuudesta sen suhteen, että suoja koskee pelkästään *Suomen kansalaisia*. Siten ulkomaalaisten samoin kuin kansalaisuudettomien omaisuus jää Suomessa vaille maan perustuslakien antamaa suojaa. Sen sijaan erimielisyyttä oikeuskirjallisuudessa on vallinnut jo siitä, onko perusoikeussuoja ulotettavissa myös vajaavaltaisiin Suomen kansalaisiin. Vallitsevana voitaneen kuitenkin pitää näkemystä, jonka mukaan perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen kansalaisia heidän oikeustoimikelpoisuudestaan tai muusta juridisesta asemastaan riippumatta.[17] Edellistäkin enemmän mielipide-eroja oikeuskirjallisuudessa on aiheutunut siitä, onko perusoikeussuoja (ennen kaikkea omaisuuden osalta) ulotettavissa luonnollisten henkilöiden ohella myös juridisia henkilöitä (ja näihin kuuluvina jopa julkisoikeudellisia yhdyskuntia) koskevaksi. Toisten mielestä omaisuuden perustuslain suoja ulottuu rajoituksitta myös oikeushenkilöihin,[18] toisten mielestä oikeushenkilöt nauttivat tästä suojasta vain välillisesti:[19] ainoastaan sikäli kuin niiden omaisuus on palautettavissa sellaisten luonnollisten henkilöiden omaisuudeksi, joita HM:n perusoikeussäännökset koskevat, nauttii oikeushenkilöidenkin omaisuus perustuslain suojaa. Näiden teorioiden lisäksi omaisuuden suoja on katsottu myös erääksi *institutionaalisen suojan* muodoksi, jossa yhteydessä ei ole merkitystä, kenelle omaisuus kuuluu.[20] Edellisistä jossain määrin poiketen on asiassa korostettu myös HM 6 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa ja edellytetty sen perusteella, että pykälän suojaama omaisuus on ainakin »jotenkin normaalina pidettävässä kielenkäytössä» katsottava juuri *kansalaisen* omaisuudeksi.[21] — Pääpiirteissään edellisen kaltaiseksi on siis omaisuuden suojan henkilöllinen ulottuvuus katsottu oikeuskirjallisuudessa *(law in books)*. Erioikeuksien suojasta oikeuskirjallisuuteen ei sisälly yhtä runsasta tulkintaflooraa, mutta siihen soveltunee pääpiirteissään *(mutatis mutandis)* se mitä edellä omaisuuden suojasta on sanottu.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa kysymys omaisuuden suojan henkilöllisestä ulottuvuudesta tuli tutkimuskaudella ensimmäisen

17 Ks. *Hidén* 1971, 42.

18 Näin mm. *Kastari*. Ks. mm. *Kastari* 1947, 30—40; 1969, 285 ja 1972, 75—80.

19 Näin mm. *Merikoski*. Ks. *Merikoski* I 1970, 32—33.

20 Näin *Holopainen*, ks. 1969, 379—380 ja *sama* Lm 1965 ja Lm 1970.

21 Ks. *Hidén* Lm 1971, 107 ja *sama* 1971, 49—54.

kerran esille lausunnon 10. 12. 1921 n:o 36/1921 vp (vvv:lle)[22] yhteydessä.[23] Lausunnossa valiokunta katsoi (*Moringin* asiantuntijalausuntoon yhtyen) omaisuuden perustuslain suojan koskevan myös *kaupunkien* omaisuutta. Samoilla valtiopäivillä valiokunta katsoi myös *puutavarayhtiöiden* omaisuuden perustuslain suojaamaksi.[24] Sen sijaan vuosikymmentä myöhemmin valiokunta katsoi, ettei HM 6 § estänyt tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä määräämästä, kuinka tuomioistuimen lakkautetuksi julistaman *yhdistyksen* omaisuuden suhteen oli meneteltävä.[25] Tämä tapaus, jossa yhdistysten omaisuuden siis katsottiin jäävän vaille perustuslain suojaa, liittyi osana yleisempää yhteiskunnallista taustaa omanneiden kommunistilakien säätämiseen. Mutta tuolloin ensi kerran omaksumaansa rajoittavaa linjaa valiokunta näyttää noudattaneen kohta uudelleenkin. Lausunnossaan 29. 11. 1935 n:o 3/1935 vp (suurv:lle) [26] se näet totesi, ettei *merimieseläkelaitoksen* omaisuus nauttinut perustuslain turvaa ellei siihen suunnatuilla toimenpiteillä loukattaisi »ehkä joidenkin muiden juriidisten tai luonnollisten henkilöiden oikeuksia».[27]

Kotimaisen yhtiön tai muun *taloudellisen yhtymän* omistusoikeuden rajoittaminen *tulevaisuudessa* tapahtuviin omistajanvaihdoksiin nähden oli niin ikään mahdollista suorittaa perustuslakivaliokunnan enemmistön mielestä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.[28] Lausunnon perusteella

---

22 HE 37/1921 vp — 1921 vp Asiak II.

23 Tätä aikaisemmin asia oli ollut esillä prv:ssa venäläistämiskaudella lausunnon 7. 10. 1908 n:o 7/1908 II vp (suurv:lle) yhteydessä. Ks. tästä edellä s. 131—132.

24 Ks. prvls 28. 4. 1922 n:o 46/1921 vp (lakv:lle) (HE 79/1921 vp—1921 vp Asiak III: 1).

25 Ks. prvls 12. 2. 1932 n:o 1/1932 vp (lakv:lle) (HE 6/1931 vp — 1932 vp Asiak III:2). Valiokunnassa vähemmistöön jääneet *Estlander* (eriävä mielipide I) ja *SDP:n ryhmä* (eriävä mielipide II) katsoivat, että myös lakkautetun yhdistyksen omaisuus nauttii HM 6 §:n turvaa.

26 HE 64/1934 vp — 1935 vp Asiak III: 2.

27 Lausunnosta (joka on muuten *Merikosken* kirjoittama) ei käy siten selvästi ilmi, missä määrin näiden »muiden juriidisten» henkilöiden omaisuus katsotaan HM 6 §:n turvaamaksi. Myös tähän lausuntoon liittyy *Estlanderin* eriävä kannanotto omaisuuden suojan henkilöllisestä ulottuvuudesta.

28 Ks. prvls 17. 11. 1937 n:o 2/1937 vp (lakv:lle) (HE 90/1937 vp — 1937 vp Asiak III: 1.) Asia koski yhtiöiden oikeutta omistaa ja hallita maa- ja vesialueita Petsamon kunnassa. Eriävässä mielipiteessään valiokunnassa jälleen vähemmistöön jäänyt ed. *Estlander* kiisti sen valiokunnan enemmistön kantaan nähtävästi keskeisesti vaikuttaneen näkemyksen, ettei juridisten henkilöiden omaisuus nauttisi perustuslain turvaa muutoin kuin fyysisten henkilöiden välityksellä. »Ainoas-

jää kuitenkin epäselväksi valiokunnan kanta ylipäänsä yhtiöiden ja yhtymien omaisuuden perustuslain suojasta. Eräästä toisesta yhteydestä [29] käy kuitenkin ilmi valiokunnan 1930-luvun lopulla edustaneen vielä kantaa, jonka mukaan yhtiöiden ja yhteisöjen jo *hankkimat* omaisuusetuudet nauttivat perustuslain turvaa siinä kuin luonnollisten henkilöiden omaisuuskin.

Varsin pitkälle menevän kannanoton *julkisyhteisöjen* omaisuuden nauttimasta perustuslain suojasta sisältää prvls 13. 5. 1941 n:o 2/1941 vp (vvv:lle).[30] Asia koski kreikkalaiskatoliselle kirkkokunnalle sekä siihen kuuluville seurakunnille ja luostareille suoritettavaa korvausta alueluovutusten yhteydessä niiden menettämästä omaisuudesta. Tällaisen omaisuuden perustuslain suojasta valiokunta totesi mm:

> »Julkisoikeudellisina yhdyskuntina on näiden seurakuntien katsottava nauttivan laillisesti saamaansa ja omistamaansa omaisuuteen nähden sitä oikeusturvaa, joka hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa on vakuutettu Suomen kansalaisille.»

Valiokunnan kannanotto näyttää syntyneen täysin *Puhakan* kirjallisen asiantuntijalausunnon perusteella ja mukaisesti.[31] Vastaavanlaisen kannanoton, joka niinikään perustui Puhakan asiantuntijalausuntoon, valiokunta teki muutamaa vuotta myöhemminkin.[32]

---

taan jos puoltaa jotain määrättyä sosiaalipoliittista katsantotapaa, on syytä tehdä tämä erotus yksityisten henkilöiden ja yhtiöitten oikeudessa hankkia maata ja sitä varten nauttia oikeusturvaa», toteaa Estlander eriävässä mielipiteessään.

[29] Ks. prvls 27. 4. 1939 n:o 7/1938 vp (lakv:lle) (HE 102/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1). Lausunnon mukaan yhteisöjen oikeudelle omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita voitiin asettaa tulevaisuuteen nähden rajoituksia HM 6 §:n estämättä. Sen sijaan yhteisöiden jo hankkiman omaisuuden osalta rajoitusten asettaminen ei ollut valiokunnan mielestä mahdollista HM 6 §:n johdosta. Vrt. edellisen kysymyksen osalta jälleen *Estlanderin* eriävää mielipidettä (II).

[30] HE 13/1941 vp — 1941 vp Asiak I.

[31] Ks. lausuntoon liittyvää Puhakan asiantuntijalausuntoa 3. 5. 1941.

[32] Ks. prvls 18. 2. 1944 n:o 1/1944 vp (maatv:lle) (HE 33/1943 vp — 1944 vp Asiak III: 2) ja siihen liittyvää Puhakan asiantuntijalausuntoa 27. 12. 1943.

Puhakan asiantuntijalausunnot prv:lle yhteisöjen omaisuuden turvan osalta ovat melko ristiriitaisia. Ensiksi mainitussa lausunnossaan hän katsoi rajoituksetta kaikkien yhteisöjen (jopa julkisyhteisöjenkin) omaisuuden olevan HM 6 §:n suojaamaa. Mutta jo samoilla valtiopäivillä annettuun prvls:oon 18. 12. 1941 n:o 4/1941 vp (vvv:lle) (HE 128/1941 vp — 1941 vp Asiak III: 1) liittyvässä asiantuntijalausunnossa hän edustaa aivan toista kantaa: yhteisöjen omaisuus

Tietynlaista selkiytymistä perustuslakivaliokunnan kannanmäärittelyssä yhteisöjen omaisuuden turvaan nähden näyttää tapahtuneen sodan jälkeisellä kaudella. Lausunnossaan 20. 9. 1946 n:o 10/1946 vp (pav:lle) [33] perustuslakivaliokunta totesi ensimmäisen kerran eksplisiittisesti yhteisöjen omaisuudenturvasta — tällä kertaa *Merikosken* asiantuntijalausuntoon [34] yhtyen:

> »Hallitusmuodon 6 §:n säännöksen ——— antama suoja koskee kuitenkin välittömästi vain luonnollisia henkilöitä, joten yhteisöhenkilöiden omaisuus on sanotun lainkohdan nojalla turvattu vain sikäli, kuin näiden omaisuuden loukkaaminen samalla kohdistuisi välillisesti myös sellaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat Suomen kansalaisia.»

Tämän jälkeen valiokunta on useissakin yhteyksissä toistanut tuolloin esittämänsä kannan.[35] Eräänlaista ennakointia linjan tiukkenemisesta ja omaisuuden turvan laventamisesta uudelleen koskemaan rajoituksetta juridisten henkilöiden omaisuutta näyttää kuitenkin merkinneen jo lausunnon 8. 11. 1967 n:o 3/1967 vp (sivv:lle) [36] antaminen. Siinä yhteydessä näet valiokunta antaa ymmärtää kaikkien *yksityisten oppikoulujen* omaisuuden kuuluvan HM 6 §:n alaisuuteen. Tapausta ei kuitenkaan tarvitse välttämättä tulkita suunnanmuutokseksi, sillä se voidaan sovittaa aikaisempaan valiokunnan linjaan, mikäli katsotaan valiokunnan vain laiminlyöneen yksityisten oppikoulujen oikeusaseman yksityiskohtaisen erittelyn. Sen sijaan selvää poikkeusta aikaisemmasta sotien jälkeisestä linjasta tiesivät ne valiokunnan kaksi kannanottoa v:n 1969 vp:llä, joissa se katsoi myös sellaisten *säätiöiden,* joiden yhteydet ne aikaansaaneisiin fyysisiin

---

nauttii perustuslain turvaa vain sikäli kuin se on palautettavissa luonnollisten henkilöiden omaisuudeksi. Ja kuten näimme, jälleen lausunnossaan 27. 12. 1943 Puhakka on muuttanut kantaansa: yhteisöjen omaisuus nauttii erotuksetta perustuslain suojaa. — Puhakan tulkintasuositukset näyttävät olevan aika lailla tilanneja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien sävyttämiä.

33 HE 48/1946 vp —1946 vp Asiak I.

34 Ks. lausuntoon liittyvää Merikosken asiantuntijalausuntoa 10. 9. 1946.

35 Ks. prvls:t 15. 5. 1959 n:o 3/1959 vp (suurv:lle) (LAM 15/1958 vp — 1959 vp Asiak V: 1 B) ja 5. 5. 1960 n:o 1/1960 vp (tyv:lle) (HE 13/1960 vp — 1960 vp Asiak I).

Jossain määrin epäselväksi valiokunnan kanta jää kuitenkin prvm:ssä 31/1946 vp (HE 42/1945 vp — 1946 vp Asiak III: 2) ja 37/1949 vp (TAM 55/1949 vp — 1949 vp Asiak V: 2).

36 HE 44/1967 vp — 1968 vp Asiak III: 2.

henkilöihin olivat jo täysin katkenneet, nauttivan omaisuutensa puolesta HM 6 §:n suojaa.[37] Nähtäväksi jää, miten pysyväksi valiokunnan tulkintalinjan muutos muodostuu vai liittyikö se pelkästään hetken poliittiseen tilanteeseen eli korkeakoulujen sisäisen hallinnon uudistamisen estämiseen.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot omaisuuden perustuslain suojan henkilöllisestä ulottuvuudesta *ulkomaalaisiin nähden* ovat melko harvinaisia. Vaikka asiaa näytään pidettävän oikeuskirjallisuudessa selvänä,[37a] ei se näytä sitä olleen aina käytännössä. Niinpä perustuslakivaliokunta on ulottanut omaisuuden suojan koskemaan myös ulkomaalaisia eräässä lausunnossaan,[38] joskin se on antanut eräitä kertoja toisen sisältöisiäkin kannanottoja.[39]

Tutkimuskauden aikaisissa omaisuuden perustuslain suojan henkilöllisistä ulottuvuutta koskevissa perustuslakivaliokunnan ratkaisuissa havaitaan siis varsin suurta horjuvuutta. Selvältä näyttää, *ettei valiokunnan tulkintakäyttäytymisestä ole kehittynyt tältä osin mitään johdonmukaista ennakkotapausmateriaalia.* Tulkintalinjan horjuvuutta on aiheuttanut ennen muuta juridisten henkilöiden omaisuudensuojakysymys. Viereisellä sivulla oleva kuvio 4 havainnollistanee näitä tutkimuskauden aikaisia tulkintalinjan muutoksia.[40]

Vaikka suomalaisessa siviilioikeudellisessa kirjallisuudessa omistusoikeudet ovatkin joutuneet melko suuren mielenkiinnon kohteeksi viimeisten vuosien ja vuosikymmenten aikana (esim. *Zitting, Hyvönen* ja *Pietilä),* ei oikeuskirjallisuudessamme ole käsitelty paljoakaan kysymystä perustuslakien turvaamista omistusoikeuksista.[40a] Tältä osin vastauksen

---

37 Ks. prvls:t 18. 2. 1970 n:o 4/1969 vp (siv:lle) (HE 232/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1) ja 24. 2. 1970 n:o 6/1969 vp (siv:lle) (HE 223/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1).

37a Ks. mm. *Kastari* 1972, 70—71 ja *Merikoski* I, 32.

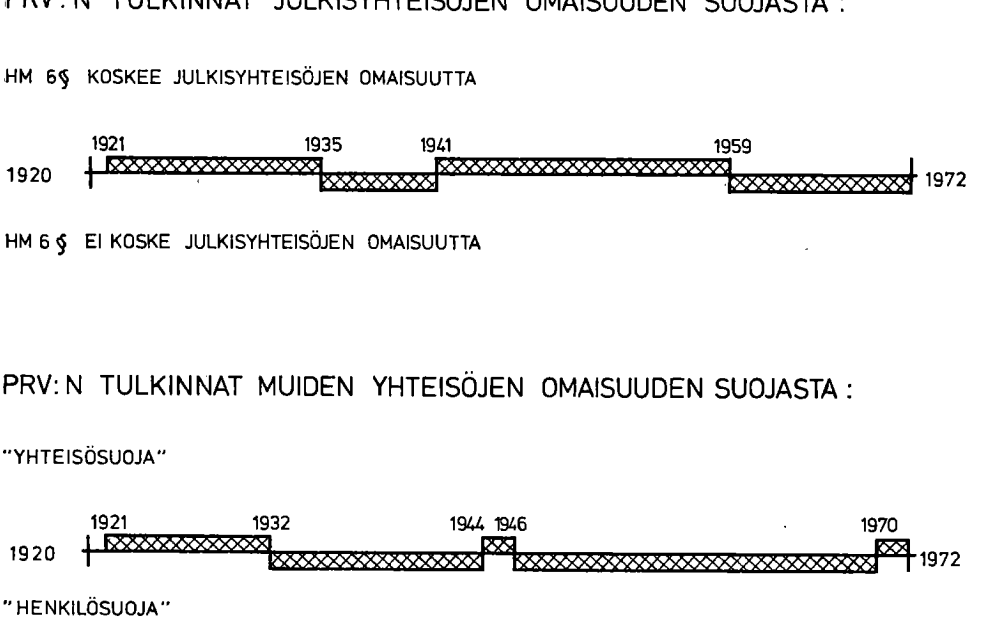
38 Ks. prvls 27. 4. 1939 n:o 7/1938 vp (lak:lle) (HE 102/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1).

39 Ks. prvm:t n:o 29/1946 (HE 40/1946 vp — 1946 vp Asiak I), n:o 54/1946 vp (HE 54/1946 vp — 1946 vp Asiak I) ja n:o 108/1947 vp (HE 122/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1).

40 Kuviossa on otettu huomioon vain eksplisiittisesti asiasta lausutut valiokunnan kannanotot. Sitä on muutoinkin syytä tulkita varovasti, sillä janat on piirretty toisistaan irrallisiksi, vaikka todellisuudessa niiden kuvaamat asiat liittyvät toisiinsa aivan läheisesti.

40a Ks. kuitenkin *Kastari* 1972, 60—69.

KUVIO 4. *Omaisuudensuojasäännöksen ulottaminen juridisten henkilöiden omaisuuteen perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa vv:n 1920—1970 vp:llä.*



hakeminen omaisuuden suojan laajuuteen jää siten yksinomaisesti perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnan analysoinnin varaan.

Ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta joutui tutkimuskaudella ottamaan kantaa perustuslakien suojaamiin omistusoikeuksiin lausunnossaan 28. 4. 1922 n:o 46/1921 vp (lakv:lle).[41] Asia koski puutavarayhtiöiden lainvastaisesti omistukseensa hankkimien kiinteistöjen luovuttamista valtiolle. Valiokunnan enemmistön mielestä tällainen omaisuus ei voinut olla perustuslain suojaamaa, sillä »oikein ymmärrettynä» HM 6 § ei voinut suojata muuta kuin laillisesti hankittua omaisuutta.[42] Toinen vastaavan-

[41] HE 79/1921 vp — 1921 vp Asiak III: 1.

[42] Eriävässä mielipiteessään (I) vähemmistöön jääneet valiokunnan jäsenet *Erich, Estlander* ja *v. Born* katsoivat, että »perustuslain suojelemaa yksityisen omistusoikeutta loukkaamatta valtio ei —— voi lainvastaisestikaan luovutettua kiinteistöä omakseen ottaa». Eräiden valiokunnan jäsenten *(Setälä* ja *Heikinheimo)*

lainen kannanotto, jossa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei omaisuuden perustuslain suoja koske lainvastaisia sopimussuhteita, sisältyy valiokunnan lausuntoon 26. 9. 1963 n:o 3/1963 vp (suurv:lle).[42a] — Näiden tapausten perusteella voimme siis päätellä perustuslakivaliokunnan kantana olevan, *ettei lainvastaisesti hankittu omaisuus nauti perustuslain suojaa.*

Parista perustuslakivaliokunnan antamasta lausunnosta [43] voimme niin ikään päätellä valiokunnan kantana olevan, ettei *res nullius,* siis kenellekään kuulumaton omaisuus, ole perustuslain suojan alainen.

Edelleen perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa on syntynyt useita kannanottoja, jotka osoittavat, *etteivät erilaiset sosiaaliset avustukset ja niitä vastaavat julkisen vallan rahasuoritusvelvoitteet ole HM 6 §:n suojaamaa omaisuutta ennen niiden maksettavaksi lankeamista.*[44] Vasta

---

mielestä kysymys oli taas juridisesti niin vaikea, että lakiehdotus olisi tämän vuoksi ollut syytä käsitellä perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen. — Kuten tunnettua, prv:n enemmistön tulkinnan mukaisesti syntyneen lain (ns. *lex Pulkkinen)* katsoivat OA, OK ja KKO perustuslain vastaiseksi. Näiden elinten lausuntojen perusteella tasavallan presidentti *(Ståhlberg)* jättikin sittemmin lain vahvistamatta. Ks. tästä *Hidén* 1970, 201 ja LM 1971, 111.

[42a] HE 95/1962 vp — 1963 vp Asiak III: 2.

[43] Ks. prvls:t 13. 2. 1962 n:o *10/1961* vp (laki- ja talv:lle) (HE 34/1959 vp — 1961 vp Asiak III: 2) ja 8. 2. 1966 n:o *8/1965* vp (laki- ja talv:lle) (HE 176/1964 vp — 1965 vp Asiak III: 2).

[44] Ensimmäinen tätä osoittava kannanotto sisältyy valiokunnan lausuntoon 3. 11. 1934 n:o *5/1934* vp (suurv:lle) (HE 79/1934 vp — 1934 vp Asiak III: 1), jossa valiokunta katsoi, ettei *kuntien oikeus väkijuomayhtiön voittovaroihin* ollut sellainen »saavutettu oikeus» tai muu varallisuusarvoinen etuus, jota ei olisi voitu vähentää HM 6 §:n estämättä. Lausunnossa 27. 4. 1944 n:o *4/1944* vp (maatv:lle) (HE 26/1944 vp — 1944 vp Asiak I) se totesi taas, ettei *viljelijöiden oikeus tuotantopalkkioihin* ollut HM 6 §:n turvaama. Saman kannan valiokunta omaksui *lapsilisistä* lausunnoissaan 23. 11. 1950 n:o *5/1950* vp (tyv:lle) (HE 106/1950 vp — 1950 vp Asiak III: 1) ja 12. 4. 1957 n:o *2/1957* vp (tyv:lle) (HE 27/1957 vp — 1957 vp Asiak I). Vrt. kuitenkin viimeksi mainitussa lausunnossa otettua kantaa virkamiesten palkkaukseen aikaisemmin luetusta *perhelisästä,* joka katsottiin HM 6 §:n suojaamaksi. Myöskään oikeus kansaneläkelain mukaisiin *eläkkeisiin* ja *avustuksiin* ei valiokunnan mielestä ole perustuslain suojaamaa, ks. prvls 27. 2. 1958 n:o *10/1957* vp (vvv:lle) (HE 103/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1).

Mielenkiintoisen valiokunnan kannanoton sisältää lausunto 7. 10. 1955 n:o 6/1955 vp (lakv:lle) (HE 52/1955 vp — 1955 vp Asiak I). Kysymys koski vangin säästö- ja työsuoritusrahan menettämistä kurinpitoon kuuluvana toimenpiteenä. Lakiehdotuksen mukaan tämä raha olisi ollut heti menetetty rangaistuslaitokselle, jos vanki karkaa tai yrittää karata tai tekee muun rikoksen, jota ei saa sakolla sovittaa taikka jos hänet määrätään pakkoluokkaan.

suoritusvelvollisuuden syntyminen muuttaa saamisoikeuden oikeudellisen luonteen tässä suhteessa.[45]

Useita kertoja perustuslakivaliokunta on määritellyt kantansa myös siihen, nauttivatko erilaiset *omaisuuden käyttö- ja hallintaoikeudet* perustuslain suojaa. Alusta saakka johdonmukaisena valiokunnan tulkintalinjana voidaan pitää, *että myös omaisuuden käyttö- ja hallintaoikeudet luetaan HM 6 §:n suojaamaan omaisuuteen kuuluviksi.*[46] Yleisluontoisimmin valiokunta on ilmaissut kantansa asiasta lausunnossaan 23. 5. 1967 n:o 2/1967 vp (laki- ja talv:lle),[47] jossa se toteaa omaisuudella HM 6 §:ssä tarkoitettavan »varallisuusarvoisia etuja yleensä». Lausumassaan valiokunta lienee ollut kuitenkin hieman varomaton: kuten edeltä näimme, se on käytännössä joutunut suorittamaan rajoituksia tässä suhteessa mm. sosiaalisiin avustuksiin nähden.

Oman ryhmänsä perustuslakivaliokunnan ratkaisuista muodostavat ne tulkintatilanteet, joissa on jouduttu ottamaan kantaa siihen, ovatko eräät oikeudet ns. *saavutettuina oikeuksina* myös perustuslain suojaamia. Vaikka tämä aikaisemmassa lainsäädäntöpolitiikassa keskeistä osaa näytellyt oppi onkin kehityksen myötä menettänyt yhteiskunnallista merkitystään, näyttää sillä kuitenkin olevan edelleen mm. perustuslakivalio-

---

Perustuslakivaliokunnan *yksimielisen* käsityksen mukaan »on — pidettävä selvänä, että sitä koskeva säännös voidaan säätää tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen». Valiokunnan moniin muihin kannanottoihin viitaten tästä tulkinnasta voisi esittää perusteltua kritiikkiä ja osoittaa sen horjahtaneen johdonmukaisuudessaan. Valiokunnan vakiintuneena kantana muissa yhteyksissä on näet ollut, ettei kansalaiselta voida ottaa hänelle jo langenneita omaisuusetuja muutoin kuin perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen.

45 Ks. prvls 12. 4. 1957 n:o 2/1957 vp (tyv:lle) (HE 27/1957 vp — 1957 vp Asiak I).

46 Ensimmäisen kerran valiokunta otti tällaisen kannan lausunnossaan 8. 11. 1924 n:o *12/1924* vp (maatv:lle) (HE 60/1924 vp — 1924 vp Asiak I). Siinä valiokunta totesi varsin yleisesti: »Se turva omaisuuden puolesta, jonka Hallitusmuodon 6 § Suomen kansalaisille vakuuttaa, tietää kuitenkin myöskin sitä, että kansalaiset saavat lain edellyttämillä keinoilla puolustaa ja saattaa voimaan omaisuusarvoisia oikeuksiaan.» Tämän lisäksi ks. prvls:t 23. 11. 1926 n:o *12/1926* vp (talv:lle) (HE 65/1926 vp — 1926 vp Asiak III: 1), jossa *kanta-apteekkioikeudet* luettiin pitemmittä perusteluitta HM 6 §:n alaan, ja 28. 2. 1928 n:o *6/1928* vp (suurv:lle) (HE 6/1927 vp — 1928 vp Asiak III: 2), 17. 11. 1948 n:o *3/1948* vp (uav:lle) (HE 11/1948 vp — 1948 vp Asiak I), 13. 2. 1962 n:o *10/1961* vp (laki- ja talv:lle) (HE 34/1959 vp — 1961 vp Asiak III: 2) sekä 8. 2. 1966 n:o *8/1965* vp (laki- ja talv:lle) (HE 176/1964 vp — 1965 vp Asiak III: 2).

47 HE 21/1967 vp — 1969 vp Asiak III: 2.

kunnan ratkaisutoiminnassa varsin keskeinen sija. Oppi saavutettujen oikeuksien loukkaamattomuudesta näyttää olevan yhäkin keskeinen tulkintadirektiivi mm. *virkamiesten palkkausta ja heidän palvelussuhteensa muita ehtoja koskevien samoin kuin taannehtivasti vaikuttavien oikeussääntöjen säätämisen yhteydessä.*[48]

Oman, suhteellisen laajan ryhmänsä perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa muodostavat myös tulkintatilanteet, joissa valiokunta on katsonut kansalaisten *sopimusvapauden* (eräitä kertoja jopa *koko markkinatalousjärjestelmän)* kuuluvan perustuslain omaisuuden suojasäännöksen alaisuuteen. Sopimusvapautta muodossa tai toisessa rajoittavat oikeussäännöt on perustuslakivaliokunnan varsin johdonmukaisen tulkinnan mukaisesti säädetty VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.[49] Eksplisiittisimmän ilmauksen valiokunnan tulkintalinjasta tässä suhteessa sisältää lausunto 20. 5. 1964 n:o 6/1964 vp (uav:lle).[50] Useimmat valiokunnan asiaa koskevat kannanotot sisältyvät kuitenkin sen eri lakiesityksistä antamiin mietintöihin ilman, että niissä olisi edes viitattu suoraan asiaan tai perusteltu tulkintaa seikkaperäisesti.[51]

Yhteiskunnallisesti merkittävimmät seuraukset sopimusvapauden edellisen kaltaisesta totaalisesta sisällyttämisestä HM 6 §:n alaisuuteen ovat sodan jälkeisellä kaudella keskittyneet *taloudellisen säännöstely- ja hintavalvonnan* vaikeutumiseen. Nimenomaan toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella perustuslakivaliokunnan johdonmukaiseksi tulkintalinjaksi on vakiintunut, että yleinen säännöstely- ja/tai hintavalvonta voidaan

---

48 Edelliseen ryhmään liittyvistä prv:n ratkaisuista ks. prvls 6. 3. 1928 n:o *8/1928* vp (vvv:lle) (HE 11/1928 vp — 1928 vp Asiak I), prvm:jä n:o *4/1931* vp (HE 1/1931 vp — 1931 vp Asiak I), n:o *8/1933* vp (HE 68/1933 vp — 1933 vp Asiak III: 1) sekä edelleen lausuntoja 26. 2. 1932 n:o *2/1932* vp (vvv:lle) (TAM 30/1932 vp — 1932 vp Asiak V: 2), 21. 4. 1955 n:o *3/1955* vp (lakv:lle) (HE 111/1965 vp — 1965 vp Asiak III: 1) sekä vielä lausuntoa 30. 6. 1970 no *3/1970* vp (vvv:lle) (HE 14/1970 vp — 1970 vp Asiak I). Jälkimmäiseen ryhmään, siis taannehtivasti vaikuttavien oikeussäännösten säätämiseen, kuuluvien tapausten osalta viittaan erillistutkimukseeni, ks. *Riepula* 1971 (b), erit. s. 161—162.

49 Ks. mm. prvls 13. 12. 1938 n:o *3/1938* vp (suurv:lle) (HE 52/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1) ja prvm:jä n:o *31/1946* vp (HE 42/1945 vp — 1946 vp Asiak III: 2) ja n:o *6/1963* vp (HE 27/1963 vp — 1963 vp Asiak I) sekä edelleen lausuntoja 18. 4. 1961 n:o *4/1961* vp (tyv:lle) (HE 44/1960 vp — 1961 vp Asiak III: 2), 13. 2. 1970 n:o *3/1969* vp (sosv:lle) (HE 228/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1) ja 18. 2. 1970 n:o *5/1969* vp(lakv:lle) (HE 246/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1).

50 HE 37/1964 vp — 1964 vp Asiak I.

51 Ks. myös *Hidén* LM 1971, 118—119.

toteuttaa sopimusvapautta loukkaavana ainoastaan perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen.[52] Tältä osin valiokunnan tulkinta on johtanut tilanteeseen, joka poikkeaa kaikista muista vastaavan talousjärjestelmän maista. *Sipposen* mukaan näyttää nimittäin siltä, että kaikissa muissa maissa (mm. Saksan Liittotasavallassa, Itävallassa, Ranskassa, Yhdysvalloissa ja muissa Pohjoismaissa) sellaiset säännöstelytoimet, joihin Suomessa on toisen maailmansodan jälkeen ryhdytty perustuslain säätämisjärjestyksessä, olisi voitu toteuttaa normaalissa (tavallisessa) lainsäädäntöjärjestyksessä.[53]

Edellä esiteltyjen laajempien kategorioiden lisäksi voidaan perustuslakivaliokunnan ratkaisuista osoittaa vielä useita erillistapauksia, jotka omalta osaltaan kuvaavat perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa omaisuudensuojakysymyksessä.

— Lausunnossaan 28. 4. 1939 n:o 8/1938 vp (lakv:lle)[54] valiokunta katsoi, että pantinhaltijan velvoittaminen tyytymään huutokaupassa saamaansa pantin hintaan »riistäisi ehkä häneltä omaisuuden, joka hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan nauttii erityistä perustuslain suojaa».

—Lausunnossaan 20. 3. 1946 n:o 4/1946 vp (tyv:lle)[55] valiokunta taas totesi, että sellaisen lain säätäminen, jolla tuotantokomiteoille turvattaisiin *oikeus saada tietoja* kaikista ao. teollisuuslaitosta koskevista asioista, loukkasi omaisuuden perustuslaillista suojaa.

— Lausunnoissa 21. 5. 1947 n:o 4/1947 vp (lakv:lle)[56] ja 4. 2. 1948 n:o 6/1947 vp (lakv:lle)[57] valiokunta niin ikään katsoi, ettei elinkeinonharjoittajia voitu velvoittaa tavallisella lailla *antamaan tietoja elinkeinotoiminnastaan* valtion viranomaisille. »Koska tiedot, jotka tässä tarkoituksessa jouduttaisiin antamaan, voisivat olla taloudellisesti varsin arvokkaitakin liike- ja ammattisalaisuuksia, perustuslakivaliokunta on sitä mieltä, että ehdotettu laki, kun sen tarkoitus otetaan huomioon, tässä kohden puuttuu sellaisiin omaisuusetuihin, joita hallitusmuodon 6 § suojaa.» Se *lain tarkoitus*, johon lausunnossa viitataan, oli aineiston hankkiminen valtioneuvoston 7. 2. 1946 asettamalle ns. sosialisointikomitealle.

— Toisenlaisen kannan tietosuojan perustuslain turvasta valiokunta omaksui kuitenkin lausunnossaan 24. 9. 1959 n:o 4/1959 vp (puv:lle).[58]

---

52 Ks. erit. prvls 28. 5. 1958 n:o 11/1957 vp (maatv:lle) (HE 187/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1).

53 *Sipponen* 1972, 41.

54 HE 103/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1.

55 HE 4/1946 vp — 1946 vp Asiak I.

56 HE 32/1947 vp — 1947 vp Asiak I.

57 Kuten yllä.

58 HE 50/1959 vp — 1959 vp Asiak I.

Tässä tapauksessa se ei pitänyt elinkeinonharjoittajille asetettavaa tietojen antamisvelvollisuutta perustuslain vastaisena, koskapa »ne tiedot, jotka elinkeinonharjoittaja — — — olisi velvollinen antamaan, olisivat tarpeen puolustustaloudelliselle suunnittelukunnalle sen hoitaessa valtiovallalle kuuluvia tehtäviä».

— Lausunnossa 6. 6. 1950 n:o 2/1950 vp (tyv:lle) [59] valiokunta katsoi omaisuudensuojasäännöksen vastaiseksi velvoittaa työnantajaa maksamaan työntekijöille *täysi palkka* vapaapäivänä olevalta *vapunpäivältä,* vaikka vastaava velvollisuus oli aikaisemmin saatettu voimaan itsenäisyyspäivän osalta tavallisella lailla. Kymmentä vuotta myöhemmin samasta asiasta antamassaan lausunnossa 28. 3. 1961 n:o 2/1961 vp (tyv:lle) [60] perustuslakivaliokunta katsoi yhteiskunnallisen kehityksen kulkeneen jo niin pitkälle, ettei tällaisen velvoitteen säätämisen voitu *enää* katsoa rikkovan omaisuuden perustuslaillista suojaa.

— Kahdessa lausunnossaan, 28. 4. 1961 n:o 6/1961 vp (laki- ja talv:lle) [61] ja 28. 11. 1968 n:o 4/1968 vp (laki- ja talv:lle),[62] valiokunta on taas katsonut, ettei *yleisen kalastusoikeuden laajentaminen* koskemaan myös *pilkillä* tapahtuvaa kalastamista voi tulla kysymykseen tavallisella lailla HM 6 §:n omaisuuden suojaa loukkaavana toimenpiteenä.

Kieltämättä edelliset esimerkit perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnasta ovat valikoituja. Mutta juuri sellaisina ne sopivatkin hyvin omaisuuden suojan *rajojen* tarkasteluun antamalla vakuuttavan kuvan siitä, kuinka pitkälle perustuslain suoja on omaisuuden osalta Suomessa perustuslakivaliokunnan tulkinnoin venytetty. Epäselvyyttä ei tämän jälkeen voi olla myöskään siitä, etteikö omaisuus näyttelisi keskeistä sijaa koko perusoikeusjärjestelmäämme käytäntöön sovellettaessa.

Kuten HM 6,3 §:stä jo ilmenee, omaisuutta ei ole perustuslaissa suojattu kuitenkaan kaikelta puuttumiselta. Kokonaiskuvan saamiseksi meidän onkin seuraavaksi tutkittava, miten tätä poikkeussäännöstä on käytännössä sovellettu ja millaisia muita omaisuuden suojan relatiivista tulkintalinjaa korostavia maksiimeja käytännössä on muodostunut.[63]

Ensimmäisessä pakkolunastusta koskevassa kannanotossaan perustuslakivaliokunta katsoi *työttömyyden lieventämisen* oikeuttavan soveltamaan HM 6,3 §:n poikkeussäännöstä.[64] Sen sijaan kun valtio ei ollut

59 HE 23/1948 vp — 1950 vp Asiak III: 2.

60 1961 vp Asiak V: 2.

61 LAM 15/1961 vp — 1961 vp Asiak V: 1.

62 LAM 19/1969 vp — 1969 vp Asiak V: 1.

63 Vrt. myös *Hidén* LM 1971, 115—125 ja *Kastari* 1972, 80—119.

64 Ks. prvls 3. 4. 1936 n:o 5/1935 vp (vvv:lle) (HE 107/1935 vp — 1935 vp Asiak III: 1). Valiokunnan kanta ei ollut yksimielinen, vaan siihen liittyi kaksi

velvollinen suorittamaan täyttä korvausta *luovutetulta alueelta poiskuljetetusta omaisuudesta* sen haltijalle, asiaa koskeva lakiehdotus todettiin valiokunnassa HM 6 §:n vastaiseksi.[65] Myöskään ampuma-aseiden hallussapitolupien yleisluontoisen peruuttamisen johdosta valtiolle tapahtuvaa *aseiden ja ampumatarvikkeiden* luovuttamista kohtuullista korvausta vastaan ei pidetty HM 6,3 §:n edellytyksiä täyttävänä.[66] Niin ikään perustuslakivaliokunta on parissa yhteydessä todennut, ettei taloudellisiin ja teknisiin näkökohtiin perustuva *vesivoiman käyttöoikeuksien* rajoittaminen täyttänyt rajoitusten edellytysten osalta yleisen tarpeen vaatimuksia.[67]

Varsin omalaatuinen ja HM 6 §:n rakennelmaan väkinäisesti soveltuva on se perustuslakivaliokunnan tulkintalinja, joka ilmenee useistakin sen antamista lausunnoista[68] ja jonka mukaan *lainsäädännöllisen tai tosiasiallisen monopolin* seurauksena tapahtuvasta elinkeinonharjoittajan elinkeinotoiminnassaan käyttämän kaluston hyödyttömäksi joutumisesta tulee valtion suorittaa yksityiselle *kohtuullinen* korvaus. Ensimmäisessä asiaa koskevassa lausunnossaan valiokunta ei edes pyri perustelemaan kantaansa minkäänlaisin HM 6 §:stä peräisin olevin argumentein.[69] Ja vaikeaahan sitä olisikin niillä perustella, koska HM 6 §:ää ei voida sinällään pitää tietyn elinkeinon harjoittamisoikeuden suojasäännöksenä ja kun HM 6,3 §:ssäkin pakkolunastuksesta edellytetään suoritettavaksi *täysi* korvaus. Perustuslakivaliokunnan näissä yhteyksissä omaksuman tulkintalinjan täytyy siis perustua kokonaisuudessaan yhteiskuntapoliit-

---

eriävää mielipidettä. — Mainittakoon, että suurv poikkesi myöhemmin tästä perustuslakivaliokunnan enemmistön tulkinnasta.

65 Ks. prvls 23. 7. 1940 n:o 2/1940 vp (uav:lle) (HE 87/1940 vp — 1940 vp Asiak I).

66 Ks. prvls:t 20. 9. 1946 n:o *9/1946* vp (laki- ja talv:lle) (HE 57/1946 vp — 1946 vp Asiak I) ja 6. 5. 1947 n:o *3/1947* vp (laki- ja talv:lle) (HE 9/1947 vp — 1947 vp Asiak I).

67 Ks. prvls:t 23. 9. 1947 n:o *5/1947* vp (laki- ja talv:lle) (HE 79/1946 vp — 1947 vp Asiak III: 2) ja 13. 4. 1948 n:o *8/1947* vp (laki- ja talv:lle) (HE 79/1946 vp — 1947 vp Asiak III: 2).

68 Ks. prvls:t 20. 2. 1951 n:o *7/1950* vp (maatv:lle) (HE 64/1950 vp — 1950 vp Asiak I), 13. 12. 1961 n:o *8/1961* vp (talv:lle) (HE 23/1960 vp — 1961 vp Asiak III: 2) ja 25. 11. 1969 n:o *2/1969* vp (laki- ja talv:lle) (HE 16/1969 vp — 1969 vp Asiak I).

69 Ks. prvls 20. 2. 1951 n:o 7/1950 vp (maatv:lle) (HE 64/1950 vp — 1950 vp Asiak I).

tisille, ei vähäisessäkään määrin HM 6 §:stä johdettavissa oleville, perusteille.[70]

HM 6,3 §:n tulkintaa koskevista perustuslakivaliokunnan ratkaisuista voidaan siis tehdä johtopäätös, *että valiokunta on pitäytynyt varsin tiukkaan ja suppeaan poikkeussäännöksen tulkintaan.*[71] Perusedellytyksenä säännöksen soveltamiselle on pidetty pakkolunastustarpeen yleisyyden riidatonta tunnustamista, minkä toteamiseen taas ei ole riittänyt asianomaisen lainsäädäntötarpeen yleinen toteaminen. Toisena perusedellytyksenä poikkeussäännöksen soveltamiselle on vaadittu pakkolunastuksen edellytysten sisällyttämistä yksilöityinä jo lain tasoiseen säädökseen. Tunnusomaisena piirteenä perustuslakivaliokunnan toiminnalle HM 6,3 §:n poikkeussäännöksen soveltamisen yhteydessä on lisäksi, että sitä koskevat tulkintatilanteet jäävät perin vähäisiksi omaisuuden suojasäännöksen muutoin saamaan huomioon verrattuna. Myös tämä näyttäisi tukevan käsitystä, että HM 6,3 § pelkällä olemassa olollaan vahvistaa käytännössä HM 6,1 §:ssä lausuttua omaisuuden perustuslaillista suojaa.

Talouden ja siihen läheisesti liittyvän omistuksen perustavaa laatua olevan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ei omaisuuden perustuslain suojaa ole voitu käytännössä jättää kokonaan edellisen kaltaisen absoluuttisen perusoikeustulkinnan varaan. Yhteiskunnan toimintojen turvaamiseksi on ollut pakko kehittää eräänlaisia *välittäviä järjestelmiä,* joilla voidaan joustavasti suhteellistuttaa omaisuuden suojan ankaruutta luopumatta silti tiukasta tulkintalinjasta. Aikaisemmin näitä suhteellistuttamistoimia ei edes yritetty saattaa minkäänlaisen yhtenäisen oppirakennelman puitteisiin,[72] myöhemmin taas lähes jokainen itseään kunnioittava valtiosääntöjuristi on pyrkinyt esittämään oman teoriansa asiassa.

Muita merkittävimmiksi näistä valtiosääntöjuristien kehittämistä teorioista ovat tulleet Kairan, Merikosken ja Kastarin esittämät. Erityisesti *Kairan* 1940-luvulla kehittämä teoria siitä, ettei HM 6 § (enempää kuin muutkaan perusoikeussäännökset) estä säätämästä omaisuuden (vs. muiden perusoikeuksien) *»normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä»* hyväksikäytöstä tai rajoittamisesta tavallisessakin lainsäätämisjärjestyk-

---

70 Pohjimmiltaanhan tällä tulkinnalla halutaan turvata yksityinen voitontavoittelu perustuslain voimaisesti.

71 Ks. myös *Hidén* Lm 1971, 125 ja *Kastari* 1972, 86—87.

72 Vrt. esim. prvls 27. 4. 1939 n:o 7/1938 vp (lakv:lle) (HE 102/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1).

sessä.[73] *Merikosken* mielestä taas raja perustuslain säätämisjärjestyksen ja tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen välillä ei kulje omaisuuden suojan tai muiden perusoikeuksien kohdalla minkäänlaisten laadullisten eroavuuksien mukaan, vaan kysymyksessä on *aste-ero:* vähäisemmät kajoamiset voidaan toteuttaa tavallisella lailla, ankarimpiin vaaditaan perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä.[74] *Kastarin* mukaan taas perustuslain säätämisjärjestystä on käytettävä aina silloin kun puuttuminen on *jyrkkä, tavalla tai toisella oikeusjärjestyksen normaaliin kehittämiseen kuulumaton toimenpide.*[75] — Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa nämä kaikkikin teoriat ovat saaneet runsaasti huomiota osakseen, eniten kuitenkin Kairan teoria, joka on muodostunut eräänlaiseksi lainsäädäntömaksiimiksi perusoikeussäännösten käytäntöön soveltamisessa.

On varsin helppo havaita edellä mainittujen teorioiden olevan lähellä toisiaan. Itse asiassa ne sisältävät saman asian eri sanoin lausuttuna. Yhteisenä piirteenä niille on ennen muuta se, että *niiden perusteella tapahtuva (perustus)lain soveltaminen (tulkinta) on yhteiskunnassa vallitsevien valtasuhteiden säilymistä edistävää.* Yhteiskunnallisesti olennaista niiden soveltamisessa on näet se, *keiden kannalta* jokin lainsäädäntötoimenpide on »normaali, järkevä ja kohtuullinen», »vähäisempää» tai »ankarampaa» perusoikeuksiin puuttumista, »tavalla tai toisella oikeusjärjestyksen normaaliin kehittämiseen kuuluva (tai kuulumaton) toimenpide». Arviot edellytetään tietenkin tehtävän vallitsevaa taloudellis-sosiaalista tilaa taustana pitäen, sen jatkuvuutta edistäen. Selvää siis on, että näillä kriteereillä tehtävät ratkaisut ovat puhtaita arvorat-

---

73 Ks. Kairan asiantuntijalausuntoa prvls:oon 20. 3. 1946 n:o 4/1946 vp (tyv:lle) (HE 4/1946 vp — 1946 vp Asiak I) sekä *Kaira* Lm 1946, 169.

Ensimmäisen kerran Kaira kehitteli ajatustaan suhteellistavan tulkinnan teoriaksi jo perustuslakivaliokunnalle 17. 4. 1939 antamassaan lausunnossa, joka liittyy prvls:oon 27. 4. 1939 n:o 7/1938 vp (lakv:lle) (HE 102/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1). Lausuntoon liittämässään eriävässä mielipiteessä (II) ed. *Estlander* kritikoi tämän tyyppistä ajattelutapaa, joka nähtävästi oli vaikuttanut enemmistön kannanottoon, seuraavasti: »Tällaista käsitystä ei voida kuitenkaan hyväksyä, koska sen mukaan lainsäännösten perustuslain luontoisuus on riippuvainen siitä, mitä subjektiivisesti käsitetään ensiksikin kansalaisoikeuksien suuremmalla tai pienemmällä rajoittamisella ja toiseksi minkälaista uutta lainsäädäntöä on pidettävä niin yleismerkityksellisenä ja yleistä etua tavoittelevana, että sen aikaansaamista ei ole vaikeutettava.»

74 Ks. mm. *Merikoski* Lm 1969, 521—522.

75 Ks. mm. *Kastari* Lm 1958, 531—532 ja *sama* 1969, 277 sekä 1972, 91—92.

kaisuja, joiden viimekäteisenä tavoitteena on olemassa olevien yhteiskunnallisten valtasuhteiden säilyttäminen sekä niistä johtuvien ristiriitojen sääteleminen perustuslain säännösten (tulkinnan) avulla. Eli kuten *Sipponen* toteaa:[76] »Kun esimerkiksi Kaira kirjoittaa, että ei olisi normaalia ja järkevää, jos määräysvalta teollisuuslaitoksessa tosiasiallisesti siirtyisi tuotantokomitealle, hän kai katselee tilannetta ja sen järkevyyttä nimenomaan omistajan ja tietyn maailmankatsomuksen kannalta.»

Vaikka Kaira ajoikin oppinsa normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä perusoikeuksien rajoittamismahdollisuudesta perustuslakivaliokunnan tietoisuuteen jo 1940-luvulla,[77] kesti kuitenkin pitkälle 1950-luvulla ennen kuin valiokunta ryhtyi *avoimesti* vetoamaan näihin perusteisiin.[77a] Havaintojeni mukaan näin tapahtui ensimmäisen kerran vasta lausunnossa 30. 5. 1956 n:o 1/1956 vp (maatv:lle).[78] Tämän jälkeen monet valiokunnan ratkaisut[79] osoittavat sen löytäneen teoriasta todellisen »viisasten kiven» omaisuuden suojasäännöksen tulkintaa suhteellistuttamaan. Siitä, *miten* näitä kriteerejä on käytännössä sovellettu, otettakoon muutamia esimerkkejä:

— Lausunnossa 20. 3. 1946 n:o 4/1946 vp (tyv:lle)[80] valiokunta katsoi Kairan em. asiantuntijalausuntoon viitaten — joskaan ei kriteerejä eksplisiittisesti ilmaisten — tuotantokomiteoille annettavan mahdollisuuden *saada tietoja* yrityksen kaikista toiminnoista olevan vastoin normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön rajoituksia.

— Lausunnossaan 30. 5. 1956 n:o 1/1956 vp (maatv:lle)[81] valiokunta katsoi *maankäyttölainsäädäntöön* sisältyvien rajoitusten mahdollistavan omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän hyväksi käytön.[82]

---

[76] *Sipponen* 1972, 7.

[77] Vrt. alaviitettä 73.

[77a] Seuraanto noudatti siis yleisempääkin sosiologista kaavaa: nimekäs (oikeus)teoria —viivästymä — (tulkinta)käytännön muutos.

[78] HE 32/1955 vp — 1957 vp Asiak III: 2.

[79] Ks. mm. prvls:t 19. 10. 1956 n:o *3/1956* vp (talv:lle) (HE 56/1956 vp — 1956 vp Asiak I), 26. 9. 1963 n:o *3/1963* vp (suurv:lle) (HE 95/1962 vp — 1963 vp Asiak III: 2), 23. 5. 1967 n:o *2/1967* vp (laki- ja talv:lle) (HE 21/1967 vp — 1969 vp Asiak III: 2), 3. 12. 1968 n:o *5/1968* vp (laki- ja talv:lle) (HE 22/1967 vp — 1969 vp Asiak III: 2).

[80] HE 4/1946 vp — 1946 vp Asiak I.

[81] Ks. alav. 78.

[82] Sen sijaan valiokunta edellytti VJ 67 §:n mukaisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä puutteellisten oikeusturvasäännösten johdosta.

— Lausunnossaan 19. 10. 1956 n:o 3/1956 vp (talv:lle)[83] perustuslakivaliokunta taas katsoi, etteivät *huumausaineiden* käyttöä ja hallussapitoa koskevat rajoitukset loukanneet omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä, koskapa »voimakkaat kansanterveydelliset edut» vaativat ao. lainsäädännön aikaan saamista.

— Lausunnossaan 26. 9. 1963 n:o 3/1963 vp (suurv:lle)[84] valiokunta katsoi, etteivät elinkeinonharjoittajiin kohdistuneet säännökset *neuvottelu- ja ilmoitusvelvollisuudesta* taloudellista kilpailua koskevan lainsäädännön yhteydessä olleet vastoin omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksi käyttöä.

— *Omistajan velvoittaminen* huolehtimaan kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten hoidosta oli taas valiokunnan mielestä vastoin omistusoikeuden normaalia, kohtuullista ja järkevää rajoittamista.[85]

— *Osittamisrajoitusten* asettaminen kiinteistöille ei ollut vastoin omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksi käyttöä.[86]

— *Ranta-alueiden käytön* rajoittaminen rakentamistarkoituksiin loukkasi omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksi käyttöä.[87]

Ensimmäistä tapausta lukuunottamatta edellä oleva esimerkkiluettelo koskee vain sellaisia valiokunnan kannanottoja, joissa vetoaminen normaalin, kohtuullisen ja järkevän kriteeriin on ollut avointa. Sen selvittäminen, mitä osaa kriteeri on kaiken kaikkiaan näytellyt perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa, vaatisi koko valiokunnan toiminnan analyysia 1940-luvulta tähän päivään. Tarkastelua olisi siis laajennettava myös niihin tapauksiin, joissa tuon kriteerin käyttäminen olisi ollut *mahdollista,* mutta joissa sitä ei syystä tai toisesta ole käytetty.[88] Menemättä näin pitkälle voimme joka tapauksessa todeta kriteeriä käytetyn melko *kasuistisesti.* Kieltämättä se on ollut sopiva tulkinnan suhteellis-

---

83 HE 56/1956 vp — 1956 vp Asiak I.

84 HE 95/1962 vp — 1963 vp Asiak III: 2.

85 Ks. prvls 2. 4. 1964 n:o 2/1964 vp (siv:lle) (HE 65/1963 vp — 1964 vp Asiak III: 2).

86 Ks. prvls 8. 12. 1968 n:o 5/1968 vp (laki- ja talv:lle) (HE 22/1967 vp — 1969 vp Asiak III: 2).

87 Ks. prvls 23. 5. 1967 n:o 2/1967 vp (laki- ja talv:lle) (HE 21/1967 vp — 1969 vp Asiak III: 2).

88 Ks. esim. prvls:t 21. 5. 1947 n:o *4/1947* vp (lakv:lle) (HE 32/1947 vp — 1947 vp Asiak I) ja samaan esitykseen liittyvä lausunto 4. 2. 1948 n:o *6/1947* vp (lakv:lle) sekä 6. 6. 1950 n:o *2/1950* vp (tyv:lle) (HE 23/1948 vp — 1950 vp Asiak III: 2), 28. 4. 1961 n:o *6/1961* vp (laki- ja talv:lle) (LAM 15/1961 vp — 1961 vp Asiak V: 1) ja 28. 11. 1968 n:o *4/1968* vp (laki- ja talv:lle) (LAM 19/1969 vp — 1969 vp Asiak V: 1).

tuttaja monissa tapauksissa, mutta yhtä sopivasti se on ollut myös »unohdettavissa» silloin kun relatiivista tulkintalinjaa vaatineet yhteiskunnalliset tekijät eivät ole olleet esillä kovin voimakkaasti.

Mutta — kuten sanottu — soveltamisen kasuistisuutta epäilyttävämpiä tämän (ja sen kanssa rinnasteisten) kriteerien soveltamisessa ovat sen aikaan saamat yhteiskunnalliset vaikutukset: yleisen konservatiivisen luonteensa ohella *sen avulla halutaan saattaa puhtaasti poliittiseen tarkoituksenmukaisuusarvioon perustuvat ratkaisut pelkän juridisen asiantuntemuksen avulla ratkaistaviksi määrittämällä sen perusteella perusoikeuksien käytön normaaliuden, kohtuullisuuden ja järkevyyden mitat.*

Omaisuuden perustuslain suojan tulkintaa on käytännössä suhteellistettu myös *sosiaalisten* tarkoitusperien saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnasta onkin selvästi nähtävissä, että erityisesti *työväensuojelua* koskeva lainsäädäntö on ollut helpommin aikaan saatavissa omaisuuden suojan estämättä kuin muunlainen lainsäädäntö.[89] Tältä osin tulkintatilanteet voitaisiin konstruoida myös omaisuuden suojasäännösten ja HM 6,2 §:n työvoimansuojasäännöksen välisiksi *kilpailutilanteiksi*, joissa siis jälkimmäinen olisi ohittanut edelliset. Käytännössä perustuslakivaliokunta näyttää kuitenkin olleen haluton perustamaan ratkaisuaan HM 6,2 §:n tämän tapaiselle absoluuttiselle tulkinnalle. Pikemminkin ratkaisut on näissä tapauksissa perustettu HM 6,1 §:n relatiiviselle tulkinnalle.

Omaisuuden perustuslain suojan ja *verotuksen* toisiinsa suhteuttaminen on niin ikään tuottanut ongelmia lainsäädäntökäytännössä. Perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa ratkaisevaa merkitystä tältä osin on näytellyt ns. *konfiskatorisen verotuksen kielto.* Epäilystä ei olekaan, etteikö konfiskatorisella verotuksella — kuten verotuksella yleensäkin — kajottaisi omaisuuteen ja jouduttaisi siten myös sivuamaan omaisuuden perustuslaillista suojaa. Erimielisyyksiä ja epäselvyyttä käytännössä

---

89 Ks. mm. prvls:t 1. 3. 1932 n:o *3/1932* vp (tyv:lle) (LAM n:o 6/1932 vp — Asiak V: 1), jossa valiokunta katsoi *minimipalkkalain* olevan säädettävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, 1. 11. 1955 n:o *9/1955* vp (tyv:lle) (HE 57/1955 vp — 1955 vp Asiak I), jossa työnantajan *eläkemaksuvelvollisuus* katsottiin voitavan säätää tavallisena lakina, 18. 4. 1961 n:o *4/1961* vp (tyv:lle) (HE 44/1960 vp — 1961 vp Asiak III: 2), jossa valiokunta uudisti *minimipalkkaa* koskevan tulkintansa samoin kuin se totesi lainsäädäntötoimin voitavan säännellä työmarkkinoilla maksettavien palkkojen tasoa lausunnossa 20. 12. 1963 n:o *8/1963* vp (suurv:lle) (HE 156/1963 vp — 1963 vp Asiak III: 1).

on aiheutunut vain siitä, mitä konfiskatorisena verotuksena kulloinkin on pidettävä.[90]

Lausunnossaan 4. 7. 1940 n:o 1/1940 vp (vvv:lle)[91] perustuslakivaliokunta katsoi, ettei verolain säätämisjärjestyksessä voida säätää osakkeilla tapahtuvaa veron suorittamisvelvollisuutta. Vaikka asiaa ei lausunnossa eksplisiittisesti ilmaistukaan, taustalta näkyy kuitenkin selvästi syynä pidetyn tällaisen verotuksen konfiskatorista luonnetta. Viimeisin konfiskatorisen verotuksen kieltoa koskeva perustuslakivaliokunnan kannanotto sisältyy lausuntoon 18. 12. 1970 n:o 6/1970 vp (vvv:lle).[92] Tähän lausuntoon liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä olen käsitellyt seikkaperäisesti toisessa yhteydessä,[93] joten viittaan tässä vain tähän lähteeseen.

Oman ryhmänsä perustuslakivaliokunnan ratkaisuista omaisuuden suojankin kohdalla muodostavat tapaukset, joissa kysymys on *perustuslaista tehdyn poikkeuksen uudelleen muuttamisesta.* Oikeuskirjallisuudessa ja lainsäädäntökäytännössä vakiintuneen käsityksen mukaanhan tällaiset muutokset voidaan suorittaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä mikäli muutoksella ei lavenneta perustuslaista aikoinaan tehdyn poikkeuksen soveltamisalaa. Jos taas muutos ylittää tämän rajan, se on tehtävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tätä linjaa on myös perustuslakivaliokunta noudattanut johdonmukaisesti tulkinnoissaan.[94]

Perustuslakivaliokunnan kannanotot *erioikeustulkinnoista* (VJ 67,3 §) ovat melko harvinaisia. Ne osoittavat kuitenkin selvästi erioikeussuojaa pidetyn valiokunnan taholta loukkaamattomana. Tämä puolestaan on johtanut erioikeussäännöksen (VJ 67 §) absoluuttiseen tulkintaan.[95]

---

90 Ks. tästä tarkemmin *Riepula* 1968, 92—108. Vrt. myös *Kastari* 1972, 85 ja 109—111.

91 HE 64/1940 vp — 1940 vp Asiak I. Ks. kuitenkin lausuntoon liittyviä eriäviä mielipiteitä I ja II.

92 HE 185/1970 vp — 1970 vp Asiak III: 1.

93 Ks. *Riepula* 1971 (b), 178—182.

94 Ks. mm. prvls:t 3. 4. 1941 n:o *1/1941* vp (maatv:lle) (HE 22/1941 vp — 1941 vp Asiak I), 21. 12. 1961 n:o *9/1961* vp (maatv:lle) (HE 65/1961 vp — 1961 vp Asiak I) ja 27. 11. 1962 n:o *5/1962* vp (maatv:lle) (HE 127/1962 vp — 1963 vp Asiak III: 2).

95 Ks. prvls:t 6. 3. 1928 n:o *8/1928* vp (vvv:lle) (HE 11/1928 vp — 1928 vp Asiak I) ja 26. 3. 1930 n:o *4/1930* vp (vvv:lle) (HE 40/1929 II vp — 1930 I vp Asiak III: 2).

TAULUKKO 19. *Absoluuttiset ja relatiiviset omaisuuden suojasäännösten tulkinnat (%) perustuslakivaliokunnassa ryhmä- ja valiokuntakohtaisesti tarkasteltuna vv:n 1920—1970 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL	SKDL	Koko valiokunta (enemmistö-kannanotot)
Absoluuttiset tulkinnat	60.0	66.3	69.1	61.5	63.0	55.8	50.0	45.5	61.7
Relatiiviset tulkinnat	40.0	33.7	30.9	38.5	37.0	44.2	50.0	54.5	38.3
	100.0 (N=10)	100.0 (N=95)	100.0 (N=94)	100.0 (N=78)	100.0 (N=92)	100.0 (N=95)	100.0 (N=28)	100.0 (N = 77)	100.0 (N=94)

Yhdessä tapauksessa valiokunta on tosin joutunut toteamaan desuetudon vaikutuksen sen suojaaman oikeuden kohdalla.[96]

Edellisen, kvalitatiivisiin analyyseihin perustuneen omaisuuden suojan tulkintaa koskeneen perustuslakivaliokunnan käyttäytymiskuvauksen jälkeen voimme siirtyä tarkastelemaan asiaa kvantitatiivisten analyysien antamin tuloksin. Taulukossa 19 on esitetty valiokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien asennoituminen suhteessa *absoluuttiseen* ja *relatiiviseen* omaisuuden suojasäännösten tulkintaan. Absoluuttiseen perusoikeustulkintaan on siinä luettu kaikki sellaiset tulkinnat, joissa omaisuuden on katsottu joko poikkeuksetta tai erittäin rajoitetuin poikkeuksin nauttivan perustuslain suojaa. Relatiivisiin tulkintoihin kuuluvat taas tapaukset, joissa omaisuuden perustuslain suojasta on katsottu voitavan syystä tai toisesta poiketa melko väljin kriteerein tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[96a] Taulukko 19 paljastaa perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan omaisuudensuojasäännösten kohdalla kallistuvan absoluuttisen perusoikeuskäsityksen puolelle. Vain runsaassa kolmasosassa enemmistökannanotoissa on havaittavissa näiden säännösten suhteellistuttavaa tulkintaa. Mutta edellistäkin mielenkiintoisempia eroja saamme ryhmäkohtaisesta tarkastelusta.

Tiukinta omaisuudensuojasäännösten tulkintaa on taulukon 19 mukaan ajanut RKP:n ryhmä — 69,1 % ryhmän kannanotoista heijastaa absoluuttista tulkintalinjaa. Tulos on täysin yhdensuuntainen kvalitatiivisten analyysien yhteydessä jo ilmitulleen RKP:n edustajien yksittäistapauksissa edustaman tiukan tulkintalinjan kanssa. Myös muiden porvarillisten ryhmien kohdalla absoluuttiset tulkinnat edustavat yli 60 %:a niiden kaikista omaisuuden suojaan ottamista tulkintakannanotoista. Erot porvarillisten ja sosialistisisten ryhmien välillä ovat selvät: viimeksi mainittujen kohdalla absoluuttisten tulkintojen osuus ei nouse yhdenkään ryhmän kohdalla 60 %:iin. Mielenkiintoista on jälleen havaita SDP:n

96 Ks. prvls 2. 12. 1965 n:o 7/1965 vp (suurv:lle) (HE 111/1965 vp — 1965 vp Asiak III: 1).

96a Vaikkakaan ei ole olemassa mitään objektiivista mittaa, jolla perusoikeustulkinnat voitaisiin luokitella absoluuttisiin ja relatiivisiin, voidaan tulkintalinjoissa joka tapauksessa nähdä edellä kuvatun kaltaisia *eroja*, joita puolestaan voidaan käsitellä tämänkaltaisen asteikon puitteissa. *Se, että perusoikeustulkinnoissa on eroja eri ryhmien (tulkitsijoiden) kesken ja että erot ovat edellä mainitun suuntaiset, oikeuttaa tässä tutkimuksessa pitämään tiettyjä tulkintoja absoluuttista, toisia taas relatiivista perusoikeuskäsitystä heijastavina.*

tietynlainen välittäjän asema ja SKDL:n (edeltäjineen) muista selvästi poikkeava tulkintalinja. Ainoana ryhmänä relatiivisten tulkintojen osuus on sen kohdalla absoluuttisten tulkintojen osuutta suurempi.

Omaisuudensuojasäännösten tulkinnassa perustuslakivaliokunnassa vv. 1920—1970 noudattamansa tulkintalinjan perusteella voimme siis asettaa valiokunnassa edustettuina olleet poliittiset ryhmittymät seuraavanlaiseen järjestykseen oikealta vasemmalle: RKP — KOK — KESK (edeltäjineen) — LKP (edeltäjineen) — IKL — SDP — TPSL — SKDL (edeltäjineen).

Eräiden jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa (ks. s. 180) tehtyjen olettamusten todentamiseksi tältä osin on mielenkiintoista jatkaa edellistä absoluuttisten ja relatiivisten tulkintojen analyysia seuraamalla kehitystä tutkimuksen kahden osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan, puitteissa ja vertailemalla näin saatuja tuloksia toisiinsa sekä edellisiin tuloksiin. Tulokset tältä osin on esitetty taulukossa 20. Siitä havaitaan tulkintafrekvenssien olleen ensimmäisen tasavallan kaudella jokaisen ryhmän (ja valiokunnan) kohdalla huomattavasti toisen tasavallan aikaisia pienemmät. Siitä havaitaan edelleen muutosten *valiokuntakohtaisesti* olleen jopa yllättävän vähäisiä. Sen sijaan ryhmäkohtaisesti muutokset ovat olleet eräissä tapauksissa hyvinkin voimakkaita. Muutoksen yleislinjana näyttää olevan absoluuttisten tulkintojen suhteellisen osuuden selvä pieneneminen ja relatiivisten vastaavan suuruinen suureneminen. Erityisen voimakkaana tämän suuntaisen muutoksen ovat kokeneet RKP:n ja KOK:n ryhmien tulkinnat. Ainoastaan LKP:n kohdalla kehitys on ollut päinvastainen: sen kohdalla absoluuttisten tulkintojen suhteellinen osuus on noussut toisen tasavallan kaudella ensimmäisen tasavallan aikaan verrattuna. Vaikka muutoksia onkin tapahtunut, raja sosialistisen ja porvarillisten ryhmien välillä on silti säilynyt toisen tasavallan kaudella aivan yhtä selvänä kuin edellä koko tutkimuskauden aikaista aineistoa analysoitaessa. Kaikilla porvarillisilla ryhmillä absoluuttisten tulkintojen osuus on näet pysytellyt toisen tasavallan kaudellakin yli 60 %:n, kun se sosialistisilla jää selvästi tämän alle mennen SKDL:n kohdalla jopa reilusti alle 50 %:n.

Ne muutokset, joihin tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa viitattiin SDP:n ja porvarillisten ryhmien koheesion voimistumisesta toisen tasavallan kaudella, eivät siis näytä johtuneen niinkään SDP:n ryhmän perustuslakitulkintojen porvarillistumisesta tältä (= omaisuuden suojan) osalta, vaan pikemminkin siitä että *porvarilliset ryhmät ovat toisen*

TAULUKKO 20. *Absoluuttiset ja relatiiviset omaisuudensuojasäännösten tulkinnat perustuslakivaliokunnassa vv:n 1920—1944 ja 1945—1970 vp:llä ryhmä- ja valiokuntakohtaisesti tarkasteltuna.*

1920—44

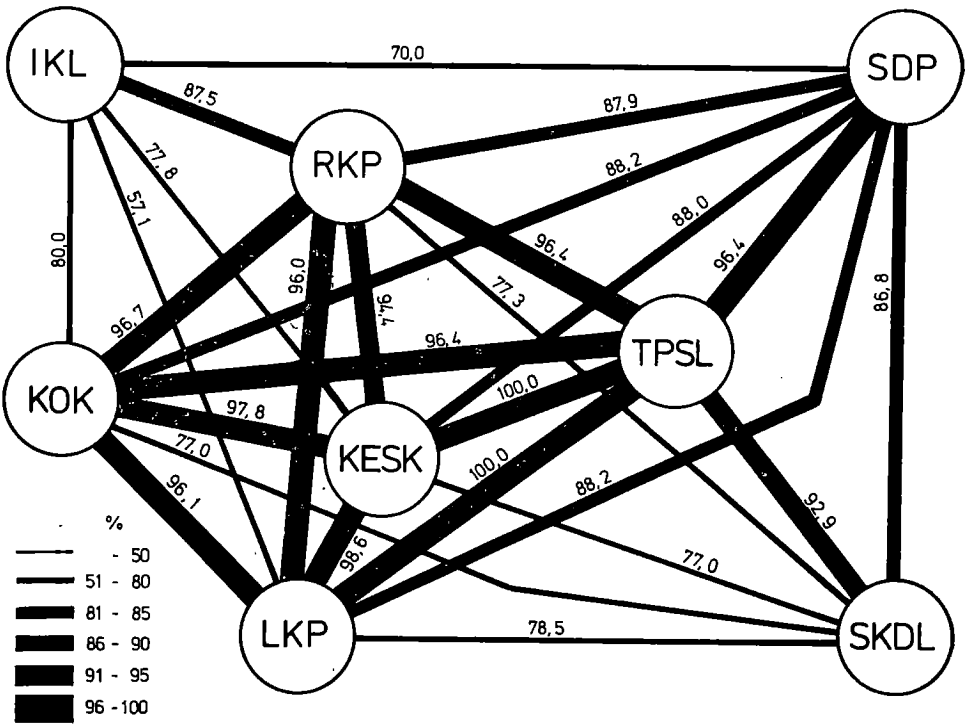
Tulkinta	KOK (Fr)	%	RKP (Fr)	%	LKP (Fr)	%	KESK (Fr)	%	SDP (Fr)	%	SKDL (Fr)	%	Koko valiokunta (enemmistökannanotot) (Fr)	%
absoluuttinen	(19)	70.4	(21)	84.0	(9)	56.3	(16)	64.0	(15)	57.7	(4)	50.0	(16)	61.5
relatiivinen	(8)	29.6	(4)	16.0	(7)	43.8	(9)	36.0	(11)	42.3	(4)	50.0	(10)	38.5
	(27)	100.0	(25)	100.0	(16)	100.1	(25)	100.0	(26)	100.0	(8)	100.0	(26)	100.0

1945—70

Tulkinta	KOK (Fr)	%	RKP (Fr)	%	LKP (Fr)	%	KESK (Fr)	%	SDP (Fr)	%	SKDL (Fr)	%	Koko valiokunta (enemmistökannanotot) (Fr)	%
absoluuttinen	(44)	64.7	(44)	63.8	(39)	63.0	(42)	62.7	(38)	55.1	(31)	44.9	(42)	61.8
relatiivinen	(24)	35.3	(25)	36.2	(23)	37.0	(25)	37.3	(31)	44.9	(38)	55.1	(26)	38.2
	(68)	100.0	(69)	100.0	(62)	100.0	(67)	100.0	(69)	100.0	(69)	100.0	(68)	100.0

Taulukossa on tiedot vain molemmilla tutkimusperiodeilla perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleista ryhmistä.

KUVIO 5. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa omaisuudensuojasäännösten tulkintatilanteissa vv:n 1920—1970 vp:llä.*



tasavallan kaudella omaisuudensuojasäännösten tulkintojen osalta lähentyneet sosialistisia ryhmiä (ennen muuta SDP:tta).

Jo absoluuttista ja relatiivista tulkintaa koskevat erot kertovat omaisuudensuojasäännösten tulkintalinjassa olleen siis eroja perustuslakivaliokunnassa porvarillisten ja sosialististen ryhmien kesken. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen tarkemmaksi testaamiseksi juuri omaisuuden-erioikeuksien perustuslain suojaa koskevien valiokunnan tulkintojen yksimielisyydestä/erimielisyydestä, on seuraavassa laskettu myös tältä osin yksimielisyysindeksit eri ryhmien kesken.

Kvantitatiivisten analyysien kohteena olleista omaisuuden/erioikeuksien suojaa koskeneista perustuslakivaliokunnan kannanotoista (n = 99) erimielisyyksiä tulkintalinjasta on esiintynyt kolmasosassa (n = 33) ta-

pauksista.[97] Erimielisten tulkintojen osuutta ei voida pitää mitenkään suurena, varsinkin kun otetaan huomioon, että muita perusoikeustulkintoja koskevissa valiokunnan kannanotoissa (n = 58) erimielisyyksiä heijastavien tapausten määrä (n = 35) kohosi yli 60 %:n. Tämän jakauman perusteella näyttäisi siis jälleen siltä, ettei enempää tulkintaa suorittavalla henkilöllä kuin hänen omaksumallaan maailmankuvallakaan olisi suurta merkitystä omaisuudensuojasäännösten tulkinnan yhteydessä perustuslakivaliokunnassa.

Jatkoanalyysia varten lasketut *yksimielisyysindeksit* osoittavat kuitenkin varsin selvästi valiokunnan porvarillisten ja sosialististen ryhmien kesken vallitsevan tällaisia, pohjimmiltaan ideologisilla tekijöillä selitettävissä olevia, eroja. Taulukosta 21 ja kuviosta 5 ilmenevät tiedot ovat varsin yhdensuuntaisia taulukosta 16 ja kuviosta 1 ilmikäyvien tietojen kanssa.[98] Myös omaisuudensuojasäännösten tulkinnan yhteydessä porvarillisille ryhmille ovat olleet läheisimpiä toiset porvarilliset

TAULUKKO 21. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien yksimielisyysindeksit omaisuuden suojaa koskevien perustuslain säännösten tulkinnassa vv:n 1920—1970 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL
KOK	80.0						
	(10)						
RKP	87.5	96.7					
	(8)	(92)					
LKP	57.1	96.1	96.0				
	(7)	(77)	(75)				
KESK	77.8	97.8	94.4	98.6			
	(9)	(91)	(89)	(74)			
SDP	70.0	88.2	87.9	88.2	88.0		
	(10)	(93)	(91)	(76)	(92)		
TPSL	—	96.4	96.4	100.0	100.0	96.4	
	(—)	(28)	(28)	(21)	(28)	(28)	
SKDL	—	77.0	77.3	78.5	77.0	86.8	92.9
	(—)	(74)	(75)	(65)	(74)	(76)	(28)

[97] Tapaukset joissa tulkinta sisältyy pelkästään vähemmistökannanottoon eivät sisälly tähän lukuun.

[98] Osittain tämä tietenkin johtuu juuri omaisuuden suojaa koskevien tulkintojen suuresta osuudesta koko aineistossa.

ryhmät. Esim. KOK:n kohdalla koalitioitumisjärjestys noudattaa (ottamatta huomioon IKL:ttä ja TPSL:a) suoraa linjaa oikealta vasemmalle. Tunnusomaisena piirteenä taulukolle 21 ja kuviolle 5 on SKDL:n (edeltäjineen) jääminen selvästi etäisimmäksi koalitiokumppaniksi jokaiseen muuhun ryhmään nähden. Huomattavin ero koko aineiston ja omaisuuden suojaa koskevien tulkintojen osalta vv:n 1920—1970 vp:llä on taas siinä, että *omaisuuden suojasäännöksen tulkinnan kohdalla SKDL on myös SDP:n kohdalla (IKL:ttä lukuunottamatta) etäisin yhteistyökumppani.* Erot ryhmäkoheesioitumisessa omaisuudensuojasäännösten tulkinnan kohdalla eivät siten kuljekaan tältä osin tarkalleen porvarillisten ja sosialistien välistä rajalinjaa, vaan nimenomaan SKDL:n ja muiden välistä linjaa noudatellen.

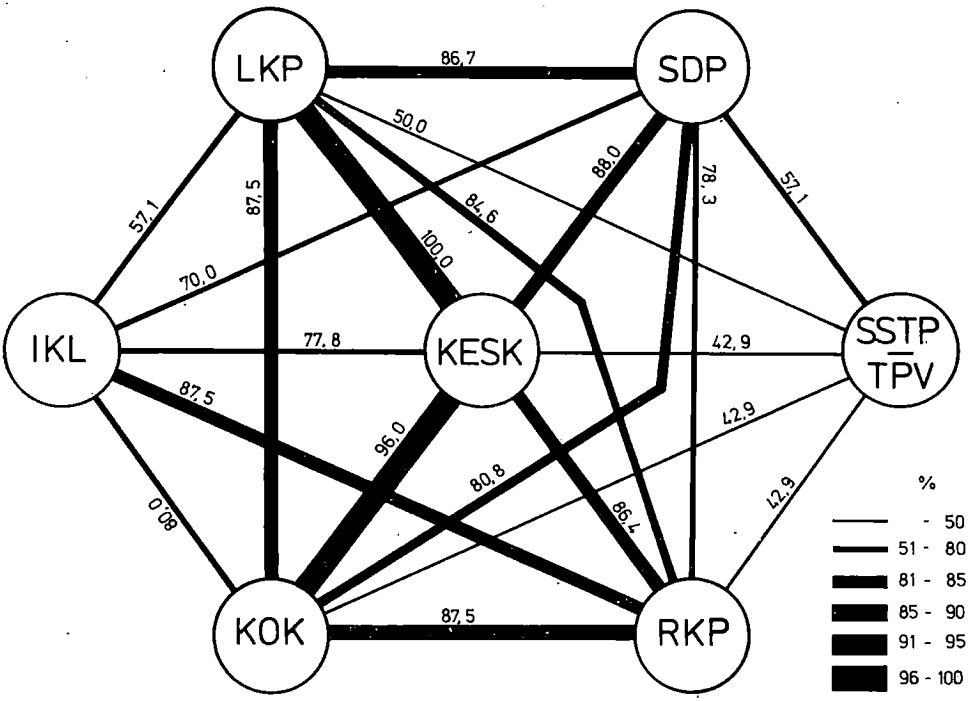
Edellistä seikkaperäisemmän kuvan ryhmien välisestä koalitioitumisesta saamme, kun tarkastelemme omaisuudensuojasäännösten tulkintaa tutkimuskauden kahden eri osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan, puitteissa. Taulukko 22 ja kuvio 6 osoittavat ensimmäisen tasavallan (1920—1944) aikaisia yksimielisyysindeksejä ja ryhmien välistä koalitioitumiskiinteyttä.

Huomiota taulukossa 22 kiinnittää ensiksikin, että omaisuudensuojasäännösten tulkintaa koskevista tapauksista vain vajaa kolmannes näyttää sijoittuvan ensimmäisen tasavallan kauteen. Kun muistamme, etteivät

TAULUKKO 22. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien yksimielisyysindeksit omaisuuden suojaa koskevien perustuslain säännösten tulkinnassa vv:n 1920—1944 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP
KOK	80.0					
	(10)					
RKP	87.5	87.5				
	(8)	(24)				
LKP	57.1	87.5	84.6			
	(7)	(16)	(13)			
KESK	77.8	96.0	86.4	100.0		
	(9)	(25)	(22)	(14)		
SDP	70.0	80.8	78.3	86.7	88.0	
	(10)	(26)	(23)	(15)	(25)	
SSTP/TPV	—	42.9	42.9	50.0	42.9	57.1
	(—)	(7)	(7)	(4)	(4)	(7)

KUVIO 6. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa omaisuudensuojasäännösten tulkintatilanteissa vv:n 1920—1944 vp:llä.*



omaisuuden suojaa koskeneet tulkinnat näytelleet keskeistä osaa myöskään sitä aikaisemmilla venäläistämis- ja interregnumin kausilla, päädymme taulukon 13 mukaiseen tulokseen, että *keskeiseksi omaisuudensuojasäännösten tulkinta on tullut perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa vasta toisen tasavallan kaudella, siis vuodesta 1945 lähtien.* Kuten sanottu,[99] tulos on melko omalaatuinen verrattuna esim. USA:n korkeimman oikeuden vastaavan aikaiseen toimintaan perusoikeusasioissa.

Edelleen huomiota taulukossa 22 ja kuviossa 6 kiinnittää äärimmäisessä vasemmistossa tuolloin olleen SSTP/TPV:n muista eristäytynyt asema. Eihän ryhmän yksimielisyysindeksi nouse kuin yhdessä tapauksessa (SDP:n kohdalla) yli 50:n. Vaikka niitä tapauksia, joissa ryhmä

[99] Ks. s. 168. Vrt. myös *Kastari* 1972, 101—103, 120—122, 191 ja 292.

on ollut mukana omaisuuden suojaa tulkittaessa, onkin varsin vähän, ovat erot kuitenkin niin suuret, että johtopäätöksiä voidaan niistä jo tehdä ryhmän edustamaan tulkintalinjaankin nähden: se on ollut selvästi muista poikkeava. Myös tälle kaudelle on ominaista SDP:n eräänlainen välittäjän asema: tulkintalinjassaan se ei ole ollut enempää porvarillisten kuin toisen sosialistisenkaan ryhmän suuntainen. RKP:n eristäytynyt asema tällä kaudella johtuu (kuten jo kvalitatiivisesta analyysista voi päätellä) ryhmän edustajien (*Estlander* ja *v. Born*) ajamasta muita tiukemmasta absoluuttisen omaisuussuojan vaatimuksesta.

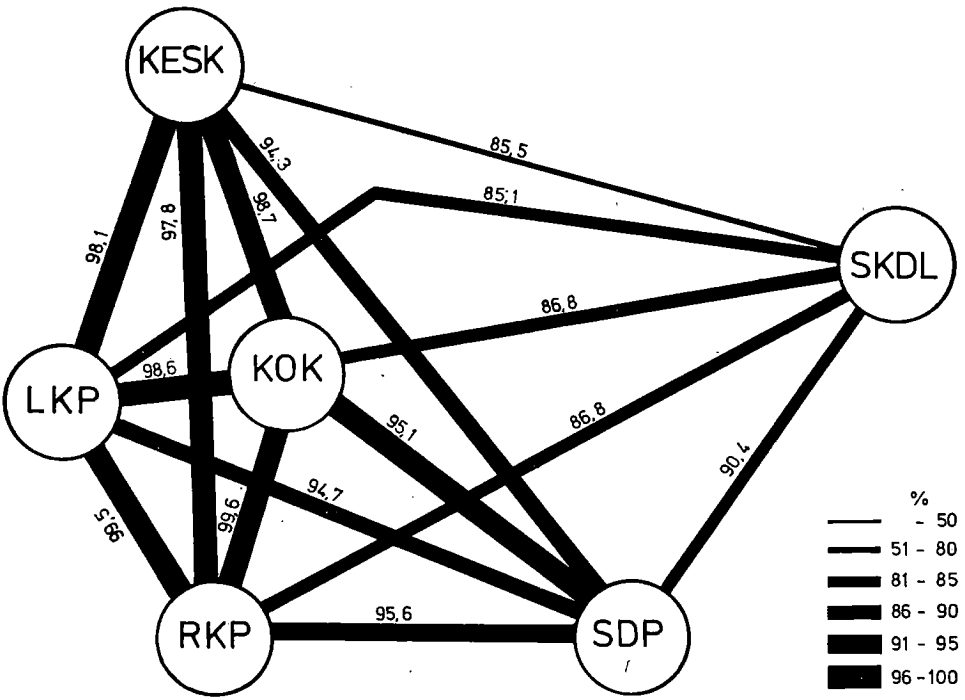
Toisen tasavallan kaudelta vastaavat tiedot ilmenevät taulukosta 23 ja kuviosta 7.[100] Myös tällä kaudella, jolle omaisuuden suojaa koskevat tulkinnat pääasiallisesti keskittyvät, kuva ryhmien välisestä koalitioitumisesta on edellisen kaltainen. Porvarilliset ryhmät ovat edelleen lähinnä toisiaan, välittävänä ryhmänä on SDP ja selvimmin oman vaihtoehtoisen tulkintalinjansa porvarillisille ryhmille on esittänyt SKDL. Huomiota tällä kaudella kiinnittää erityisesti toisaalta porvarillisten ryhmien keskenään korkeat indeksit (pienin 97.0 KESK ja RKP:n välillä), toisaalta taas SKDL:n yksimielisyysindeksien huomattava nousu ensim-

TAULUKKO 23. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien yksimielisyysindeksit omaisuuden suojaa koskevien perustuslain säännösten tulkinnassa vv:n 1945—1970 vp:llä.*

	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL
RKP	100.0					
	(68)					
LKP	98.4	98.4				
	(61)	(62)				
KESK	98.5	97.0	98.3			
	(66)	(67)	(60)			
SDP	91.0	91.2	88.5	88.1		
	(67)	(68)	(61)	(67)		
TPSL	96.4	96.4	100.0	100.0	96.4	
	(28)	(28)	(21)	(28)	(28)	
SKDL	80.6	80.9	80.3	80.6	89.9	92.9
	(67)	(68)	(61)	(67)	(69)	(28)

100 Kuviosta 7 puuttuu TPSL muita vähäisempien frekvenssien ja tasaisen korkeiden koheesioidensa takia.

KUVIO 7. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa omaisuudensuojasäännösten tulkintatilanteissa vv:n 1945—1970 vp:llä.*



mäisen tasavallan aikaisten edeltäjiensä indekseihin verrattuna. Molemmat ilmiöt ovat tapahtuneet siitä huolimatta, että tulkintatapausten lukumäärä toisen tasavallan kaudella on ollut kaksi kertaa niin suuri kuin ensimmäisessä tasavallassa.

Lopputoteamuksena omaisuuden suojaa koskevien perustuslain säännösten tulkinnan osalta on sanottava, etteivät näissä tilanteissa tulkitsijoiden ideologiset eroavuudet — vaikkakin ne ovat olleet näkyviä— ole olleet sittenkään niin merkittäviä kuin teoreettisesti saattaisi odottaa. Tämä koskee ennen kaikkea juuri toisen tasavallan kautta. Kun äärimmäinen oikeisto ja äärimmäinen vasemmisto ovat voineet yhtyä asiaa koskevissa tulkinnoissa yhteisen linjan taakse yli 80 %:ssa tapauksista, ei omaisuuden suojasta omaksuttuja tulkintoja voida selittää pelkillä ideologisilla tekijöillä. Näyttääkin siltä, että perustuslakivaliokunnan pitkä-

aikaisesta porvarienemmistöisyydestä johtuen sekä valiokunnan vasemmistolaisilla jäsenillä että vasemmistoenemmistöisillä valiokunnillakin on ollut vaikeuksia kehittää omaehtoiselta pohjalta lähtevää porvarilliselle tulkinnalle vaihtoehtoista tulkintalinjaa. Ts. tulkintalinjaa, jossa omaisuuden perustuslaillista suojaa olisi tarkasteltu avoimesti marxilaisen yhteiskuntafilosofian pohjalta ja tehty tältä pohjalta johtopäätökset käsillä olleeseen tulkintatapaukseen nähden. Tietyissä yksittäisissä ja varsin kärjekkäissä tulkintatilanteissa [101] tämä linja on kyllä löytynyt, mutta valiokunnan yleisen tulkintaimagon muuttamiseen näiden tapausten lukumäärä ei ole riittänyt. — Mitkä kaikki tekijät edellä esitettyyn ovat vaikuttaneet, olisi selvitettävä erillistutkimuksin.[101a]

17.3. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA MUIDEN PERUSOIKEUSSÄÄNNÖSTEN TULKITSIJANA

Omaisuudensuojasäännösten ohella HM:oon sisältyy joukko muitakin kansalaisten perusoikeuksia koskevia säännöksiä. Tunnettua on, että nämä perusoikeussäännökset koskevat ensisijaisesti ns. *vapausoikeuksia.* Ne suuntaavat siten kärkensä lähinnä julkisen vallan toimielimiä vastaan luomatta niille niinkään velvoitteita tiettyjen oikeushyvien aktiiviseen takaamiseen kansalaisille (ns. *taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet).* Ainoan poikkeuksen tästä HM:n perusoikeussäännöksissä muodostaa HM 6,2 §:n työvoiman suojasäännös.[102] Seuraavassa yksityiskohtaisemman tarkastelun alaiseksi otettavat HM:n perusoikeussäännökset ovat:

— kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä (HM 5 §),
— hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden suoja (HM 6,1 §),
— työvoiman suoja (HM 6,2 §),
— maassaoleskelu- ja liikkumisvapaus (HM 7 §),

---

101 Ks. esim. prvls:t 21. 5. 1947 n:o *4/1947* vp (lakv:lle) (HE 32/1947 vp — 1947 vp Asiak I), 4. 2. 1948 n:o *6/1947* vp (lakv:lle) (HE 32/1947 vp — 1947 vp Asiak I), 6. 6. 1950 n:o *2/1950* vp (tyv:lle) (HE 23/1948 vp — 1950 vp Asiak III: 2), 28. 4. 1961 n:o *6/1961* vp (laki- ja talv:lle) (LAM 15/1961 vp — 1961 vp Asiak V:1) ja 28. 11. 1968 n:o *4/1968* vp (laki- ja talv:lle) (LAM 19/1969 vp — 1969 vp Asiak V: 1).

101a Vrt. tältä osin myös *Kastari* 1972, 96 ja 100—104.

102 Vrt. myös HM 80 §, jossa on ilmaistu periaate oppivelvollisuuskoulun maksuttomuudesta. »Opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton.» (HM 80,2 §).

— uskonnonvapaus (HM 8 ja 9 §§),
— sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaus (HM 10 §),
— kotirauhan loukkaamattomuus (HM 11 §),
— kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus (HM 12 §),
— lainmukainen tuomioistuinkohtelu (HM 13 §) ja
— kansalliskielten yhdenvertaisuus sekä oikeus käyttää viranomaisissa äidinkieltään (HM 14 §).

Näiden lisäksi HM:n perusoikeussäännöksiin (II-luku) kuuluu vielä kielto antaa aatelisarvoja tai muita perinnöllisiä arvoja (HM 15 §). Tätä säännöstä ei kuitenkaan tämän esityksen puitteissa käsitellä siitä syystä, ettei sen tulkinta ole tullut kertaakaan esille perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa. Perusoikeuksien rajoituksiin tietyissä olosuhteissa tai tiettyihin henkilöryhmiin valtuuttavan säännöksen — HM 16 § — tulkintaa taas käsitellään erikseen seuraavan jakson (17. 4) puitteissa.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa edellä mainittujen perusoikeussäännösten tulkinta ei ole saanut kokonaisuudessakaan sellaista merkitystä kuin omaisuudensuojasäännösten tulkinta. Ainoastaan n. 14 % kvantitatiiviseen tutkimusaineistoon sisältyneestä havaintoaineistosta koski näiden säännösten tulkintoja, kun vastaava osuus omaisuudensuojasäännösten kohdalla oli lähes neljännes. Erot omaisuudensuojasäännösten ja muiden perusoikeussäännösten tulkintafrekvensseissä ovat siis huomattavat. Omalta osaltaan jo nekin kertonevat eri perusoikeussäännösten yhteiskunnallisesta merkityksestä niitä käytäntöön sovellettaessa.

Sen vuoksi, että esillä olevat perusoikeussäännökset poikkeavat huomattavasti toisistaan, niitä ei ole voitu käsitellä yhtenäisenä joukkona, vaan tarkastelu suoritetaan perusoikeuskohtaisesti. Tämä rajoittaa samalla kvantitatiivisten analyysien käyttömahdollisuuksia ja johtaa tarkastelun enemmän kvalitatiivisten analyysien tasolle.

Kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä (HM 5 §). Oikeuskirjallisuudessa *(law in books)* HM 5 §:ssä julkilausutun yhdenvertaisuusperiaatteen on yksimielisesti katsottu velvoittavan sekä lainsäätäjää että lain soveltajia.[103] Lain soveltajiin kohdistuvana sen on tulkittu sisältävän ensi sijassa *samanlaisen kohtelun vaatimuksen,* puolueettomuus- ja objekti-

[103] Ks. mm. *Hakkila* 1939, 36—40 ja *Merikoski* I 1970, 35—37. Oikeuskirjallisuudesta ks. myös *Kastari* 1972, 273—289.

viteettiperiaatteen manifestoinnin perustuslain tasolla. Epäselväksi sen sijaan on jäänyt, millaisia lainsäätäjän käyttäytymiseen kohdistuvia vaatimuksia tämä periaate pitää sisällään. Näyttää kuitenkin siltä, että oikeuskirjallisuudessamme on varsin yksioikoisesti omaksuttu näkemys, *ettei HM 5 § sinällään oikeuta (tai velvoita) lainsäätäjää ryhtymään toimiin yhteiskunnassa vallitsevien sosiaalisten eriarvoisuuksien poistamiseksi.*[104] Niin pitkälle säännöksen tulkinnassa ei ole kuitenkaan menty, että sen olisi katsottu totaalisesti kieltävän tämän tyyppiset lainsäädäntötoimet.[104a] Oikeuskirjallisuudessa säännöksen on siten katsottu velvoittavan yhdenvertaisuuteen enemmänkin eri yhteiskuntaluokkien ja -ryhmien *sisällä* kuin koko yhteiskunnassa. Sille on annettu enemmän olevia oloja säilyttäviä (*passiivisia*) kuin niitä muuttamaan pyrkiviä, *aktiivisia* funktioita.

Tutkimuksen kvantitatiiviseen havaintoaineistoon kuului HM 5 §:n tulkintaa sisältäneitä perustuslakivaliokunnan ratkaisutilanteita kaikkiaan 12 edustaen n. 3 %:a kaikista *HM:oon* kohdistuneista tulkintatilanteista. Osassa näistä viittaus HM 5 §:ään saattaa olla hyvinkin ylimalkainen.

Perustuslakivaliokunnan ensimmäinen ja samalla eräs sen huomattavimmista kannanotoista HM 5 §:n tulkinnasta sisältyy mietintöön n:o 13/1929 II vp.[105] Sen lakialoitteen mukaan, johon mietintö annettiin, olisi pienviljelijöillä, jotka saivat toimeentulonsa joko kokonaan tai osaksi maanviljelyksestä omalla tai perheensä työvoimalla sekä eräillä muillakin väestöryhmillä, ollut oikeus ottaa hyvityksettä maanparannus- ja

---

104 Ks. *Merikoski* I 1970, 36, jossa hän kirjoittaa mm.: »HM 5 §:n säännös ei voi eikä sen tarkoituksena olekaan poistaa kaikkea tosiasiallista eriarvoisuutta ja eriasteisuutta, jota yhteiskunnallisessa elämässä ihmisten kesken ilmenee johtuen fyysisten ja henkisten ominaisuuksien, sivistyksen ja varallisuuden epätasaisesta jakaantumisesta sekä erilaisista elämänkohtaloista.» *Kastari* (Lm 1963, 299) taas toteaa, ettei HM:n perusoikeuspykäliä ole yleensäkään tarkoitettu »juuri muuttamaan vaan ensisijaisesti vain turvaamaan luonnollisen kehityksen tuloksena muovautunutta kansalaisten siihenastista oikeusasemaa».

104a Vrt. kuitenkin *Kastari* 1972, 280—281 alav. 17, jossa hän kertoo mm. KKO:n lausunnosta HE:en 90/1920 vp, jonka mukaan esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi maan hankkimisesta asutustarkistuksiin *tulisi epäasiallisesti suosimaan yhtä yhteiskuntaluokkaa, tilatonta väestöä* ja oli tämän takia KKO:n mielestä yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisena käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

105 LAM 9/1929 II vp — 1929 II vp Asiak V: 1.

tienrakennusaineita valtion, kuntain, seurakuntain, yhtiöiden ja sellaisten suurten tilojen mailta, joita joko kokonaan tai pääasiallisesti viljeltiin palkatulla työvoimalla. Edellytyksenä olisi ollut, että mainittuja aineita oli tilalla enemmän kuin mitä paikkakunnan olojen mukaan sellainen tila tarvitsi, jota viljeltiin omistajan perheen voimin. — Luonteeltaan lakiehdotus oli siten korostetusti maaseudulla vallitseviin sosiaalisiin eriarvoisuustekijöihin ja varallisuuseroihin puuttuva.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi lakiehdotuksen rakentuvan »meidän oikeusjärjestyksellemme vieraille periaatteille».[106] Valiokunnan mielestä »sen sisältämät, asiallisesti epätäsmälliset ja hämärät säännökset ovat ristiriidassa hallitusmuodon omaisuuden turvaa ja kansalaisten yhdenvertaisuutta lain edessä koskevien säännösten kanssa». Tarvitsematta ottaa kantaa lakiehdotuksen tarkoituksenmukaisuuteen voidaan perustuslakivaliokunnan kannanotosta nähdä heijastuvan avoimesti edellä mainitun periaatteen, ettei perustuslakiimme sisällytetty yhdenvertaisuuden periaate merkitse suinkaan yhteiskunnallisen tasa-arvoisuuden toteuttamisvaatimusta kansalaisten kesken, vaan pelkästään yhdenvertaisuuden periaatteen toteuttamista eri yhteiskuntaluokkien sisällä. Johdonmukainen seuraus tästä on, että luokkasuhteiden muutosyritykset koetaan oikeusjärjestyksessämme yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisiksi, kuten edellä mainittu perustuslakivaliokunnan mietintökin osoittaa. Yhteiskunnallisesti voi olla tietenkin tuomittavaa ja moraalisesti jopa kuohuttavaa, että juuri *etuoikeutetut vetoavat yhdenvertaisuuden periaatteeseen silloin kun heidän etuoikeutensa vaaraantuvat.*

Seuraavan kerran yhdenvertaisuuden periaate tuli esille perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa vasta 1930-luvun lopulla.[107] Huomattavin valiokunnan tuolloisista kannanotoista sisältyy lausuntoon 27. 4. 1939 n:o 7/1938 vp (lakv:lle),[108] jossa valiokunta katsoi, että kielto tiettyjen osakkeiden siirtämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaalaisille yhtiöille voi-

---

106 Ks. kuitenkin TPV:n edustajien (*Pekkala, Rötkö*) mietintöön liittämää vastalausetta.

107 Ks. prvm n:o *3/1937* vp (HE 36/1937 vp — 1937 vp Asiak I) ja prvls 17. 11. 1937 n:o *2/1937* vp (lakv:lle) (HE 90/1937 vp — 1937 vp Asiak III: 1). Viimeksi mainitusta ks. *Estlanderin* eriävää mielipidettä ja *Erichin* asiantuntijalausuntoa valiokunnalle.

108 HE 102/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1.

tiin toteuttaa yhdenvertaisuuden periaatetta loukkaamatta, vaikka kieltoa ei ulotettukaan kaikkiin osakkeisiin.[109]

Seuraavat valiokunnan kannanotot asiassa löytyvät vasta 1940- ja 1950-lukujen taitteesta.[110] Nimenomaan yhdenvertaisuuden periaatteen toteutumisen kannalta lausunto 6. 6. 1950 n:o 2/1950 vp (tyv:lle) sekä erityisesti siihen liittyvä *Kastarin* asiantuntijalausunto, johon valiokunnan enemmistön kanta perustui, ovat mielenkiintoisia.[110a] Ne osoittavat näet yhdenvertaisuusperiaatteen tulkinnalla olleen varsin keskeinen sija tuossa vapunpäivän palkanmaksuvelvollisuutta koskeneessa ratkaisutilanteessa. Lausuntonsa yhdenvertaisuusperiaatetta koskevassa osassa Kastari toteaa, ettei asiasta perustuslakiin otetun säännöksen tarkoituksena ole missään »poistaa luonnollisia eroavaisuuksia kansalaisten ja heidän asemansa väliltä». Kastarin mielestä aiottu lainsäädäntö oli HM 5 §:n vastainen toimenpide, koska »palkan lainsäädännöllinen määrääminen entuudestaan palkattomalle vapaapäivälle merkitsee luonteeltaan pysyväistä ja siis myös uusiin työsopimuksiin kohdistuvaa taloudellisen edun siirtämistä toiselta kansalaiselta toiselle eli yleistettynä työnantajien kansanryhmältä työntekijöiden ryhmälle». Toimenpide merkitsi hänen mielestään »kansalaisten tai yleistettynä kahden kansalaisryhmän käsittelemistä aiheettomasti eri tavalla». Sen että aiemmin vastaava velvollisuus oli säädetty tavallisella lailla itsenäisyyspäivän palkan osalta, Kastari katsoi virheelliseksi menettelyksi. — Kastarin kanta vahvistaa edellä esitettyä näkemystä siitä, että yhdenvertaisuus lainsäädäntökäytännössämme on nimenomaan yhdenvertaisuutta yhteiskuntaluokkien sisällä, ei niiden kesken.[111]

---

109 Ks. jälleen *Estlanderin* ja *v. Bornin* eriäviä mielipiteitä sekä *Kairan* valiokunnalle antamaa asiantuntijalausuntoa.

110 Ks. prvls:t 14. 12. 1949 n:o *2/1949* vp (lakv:lle) (HE 140/1949 vp — 1950 vp Asiak III: 2) ja 6. 6. 1950 n:o *2/1950* vp (tyv:lle) (HE 23/1948 vp — 1950 vp Asiak III: 2). Edellinen lausunto, jossa valiokunnan enemmistö yhtyi asiassa täysin *Kairan* asiantuntijalausuntoon, koski Kemin »kapinaan» osallistuneiden henkilöiden armahtamista. Asiantuntijalausunnossaan Kaira pohti pitkään mm. sitä, loukkaako abolitiolaki sellaisenaan HM 5 §:n periaatetta, tullen asiassa kielteiseen tulokseen. Jälkimmäinen lausunto taas koski edellä jo mainittua vapun päivän palkanmaksuvelvollisuutta.

110a Ks. myös *Jansson* 1954, 198—200 ja *Kastari* 1972, 281.

111 Lausuntoon liittyvissä *Hakulisen* ja *Puhakan* asiantuntijalausunnoissa ei annettu yhdenvertaisuuden periaatteelle mitään merkitystä. Kun asia tuli uudestaan esille prvls:n 28. 3. 1961 n:o 2/1961 vp (tyv:lle) (1961 vp Asiak V:2) yhtey-

Perustuslakivaliokunta on joutunut määrittämään eräitä kertoja kantansa myös yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisesta *verolakien säätämisen* yhteydessä. Tulkinnat ovat koskeneet tapauksia, joissa kansalaisille on tehty mahdolliseksi tiettyjen velvoitteiden suorittaminen lakisääteisesti joko sopimus- tai verotusjärjestelyllistä tietä. Valiokunta ei ole katsonut yhdenvertaisuutta loukkaavaksi tällaisten rinnakkaisten järjestelyjen soveltamista edellyttäen, että kaikille niille, joita suoritevelvollisuus koskee, varataan mahdollisuus valita velvoitteen suoritusmuoto käytettävissä olevien vaihtoehtojen mukaisesti.[112]

Perustuslakivaliokunnan suorittaman perustuslakikontrollin kannalta mielenkiintoisen valiokunnan kannanoton sisältää lausunto 17. 4. 1957 n:o 3/1957 vp (vvv:lle).[113] Perustuslakikontrollissaanhan valiokunta on yleensä edellyttänyt, että mikäli säädettäväksi aiottua oikeussääntöä on mahdollistakaan soveltaa perusoikeussäännösten vastaisesti, oikeussääntö voidaan hyväksyä vain VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Edellä mainitussa lausunnossaan valiokunta kuitenkin lähtee siitä, että kun HM 5 § velvoittaa myös lain soveltajia, tästä vaatimuksesta ei tarvitse pitää sen kohdalla kovin tarkasti kiinni.[114] — Sinällään ajatuskonstruktio on täysin moitteeton. Eri asia vain on, kuinka tehokkaasti lakien soveltajille jätetty perustuslakikontrollivelvollisuus meillä käytännössä toimii.

Toistaiseksi selvimmän viittauksen siihen, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä nimenomaan siitä syystä, että

---

dessä kiinnitti *Kaira* laajaa huomiota yhdenvertaisuusperiaatteeseen, muttei katsonut sillä olevan tuossa yhteydessä merkitystä, koskapa yhdenvertaisuusperiaate ei hänen mielestään »voi merkitä sitä itsessään mahdotonta vaatimusta, että työnantajat ja työntekijät olisi asetettava työsuhteessa samanlaiseen asemaan». Ks. *Kastari* 1972, 281.

112 Ks. prvls:t 28. 11. 1951 n:o *3/1951* vp (vvv:lle) (HE 22/1951 vp — 1951 vp Asiak III: 1), 20. 8. 1957 n:o *6/1957* vp (vvv:lle) (HE 58/1957 vp — 1957 vp Asiak I) ja 27. 11. 1964 n:o *6/1964* (lakv:lle) (HE 156/1964 vp — 1964 vp Asiak III: 1).

113 HE 24/1957 vp — 1957 vp Asiak I.

114 Lausunnossaan valiokunta näet toteaa (s. 9): »Kun valtioneuvoston päätäntävaltaa kuitenkin rajoittaa 1 §:n 1 momentissa ilmaistu lain tarkoitus ja hallitusmuodon 5 §:ssä lausuttu, hallintoviranomaista velvoittava yhdenvertaisuuden periaate, — — — valiokunta ei voi katsoa puheena olevan, sinänsä tarpeellisen säännöksen yksinään muodostavan estettä ehdotuksen käsittelemiselle verolakina.» Ks. myös prvl 28. 5. 1958 n:o 11/1958 vp (maatv:lle) (HE 187/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1).

se mahdollistaa HM 5 §:n vastaisen soveltamisen, sisältää perustuslakivaliokunnan lausunto 17. 10. 1961 n:o 7/1961 vp (laki- ja talv:lle).[115] Lakiehdotus koski Tornionjokilaaksossa kertyneiden lohikymmenysten käyttämistä. Tällä perustuslakivaliokunnan asiassa omaksumalla kannalla oli kuitenkin sikäli erikoinen vaikutus, ettei lakiehdotukseen täysistunnossa sovellettukaan perustuslakivaliokunnan suosittelemaa VJ 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä, vaan suuren valiokunnan esityksestä itse lakia muutettiin siten, että tarve perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämiseen poistui.[116]

Edellä mainittujen mietintöjen ja lausuntojen lisäksi perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa HM 5 §:n yhdenvertaisuuden periaatteeseen — joskin varsin ylimalkaisesti — myös mietinnöissään n:o 3/1920 vp,[117] n:o 3/1937 vp,[118] n:o 108/1947 vp [119] ja n:o 16/1963 vp [120] sekä lausunnoissaan 15. 2. 1952 n:o 1/1952 vp (lakv:lle)[121] ja 12. 11. 1957 n:o 7/1957 vp (laki- ja talv:lle).[122]

Huomion arvoisena piirteenä perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnasta HM 5 §:n osalta voidaan vielä mainita, ettei valiokunnan kannanottoihin sisälly ainoatakaan tapausta, joissa yhdenvertaisuuden periaatteen loukkausta olisi pidetty niin keskeisenä, että se *yksin* olisi antanut aiheen vaatia VJ 67 §:n mukaisen säätämisjärjestyksen soveltamista.[122a] Tähän vedoten ei voitane kuitenkaan sanoa HM 5 §:n joutuneen täysin taka-alalle perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa,[123] mutta toissijaiseen asemaan se joka tapauksessa on jäänyt esim. omaisuuden suojasäännökseen verrattuna.

Hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden suoja (HM 6,1 §). Sen ohella, että Suomen kansalainen on HM 6,1 §:n mukaan turvattu omaisuuden puolesta, hän saman lainkohdan perusteella on niin ikään tur-

115 HE 50/1961 vp — 1961 vp Asiak I.

116 Ks. suurvm n:ot 106 ja 106a/1961 vp. Ks. myös *Merikoski* 1971, 114, jolta näyttää jääneen huomaamatta tämä suurv:n lakitekstiin tekemä muutos.

117 HE 48/1919 vp — 1920 vp Asiak III: 2.

118 HE 36/1937 vp — 1937 vp Asiak I.

119 HE 122/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1.

120 1963 vp Asiak IV.

121 LAM 1/1952 vp — 1952 vp Asiak V: 1.

122 HE 85/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1. Ks. eriävä mielipide.

122a Vrt. myös *Kastari* 1972, 282.

123 Vrt. *Merikoski* 1971, 117.

vattu »lain mukaan» hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden puolesta. Suoja ei ole siis näiltäkään osin absoluuttinen; henki, kunnia ja henkilökohtainen vapaus ovat turvatut vain sikäli kuin niistä ei ole laissa toisin säädetty.

Oikeuskirjallisuudessa (*law in books*) edellä mainitut perusoikeudet eivät ole saaneet juuri huomiota osakseen.[123a] Niinpä esim. *Hakkilan* kommentaarissa todetaan perusoikeusturvan jäävän näiltä osin oikeusjärjestyksen muissa osissa lähemmin säänneltäväksi.[124] Hakkila viittaa erityisesti RikosL:n keskeiseen merkitykseen tässä suhteessa. Edellä mainittuja (s. 196—197) *Kairan, Merikosken* ja *Kastarin* teorioita lukuunottamatta huomiota oikeuskirjallisuudessa ei ole kiinnitetty myöskään puheena olevien perusoikeuksien rajoitusvaltuuksiin ja niiden käytön yleisiin edellytyksiin. Sen sijaan alunperin juuri oikeuskirjallisuudessa suoritettuna perusoikeusturvan laajennuksena on nähtävä HM 6,1 §:n ulottaminen myös *ruumiillisen koskemattomuuden* suojasäännökseksi. Mainitussa lainkohdassa enempää kuin muuallakaan HM:ssa ei ruumiillista koskemattomuutta ole näet nimenomaisesti sisällytetty perusoikeusluetteloon.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa (*law in action*) puheena olevien perusoikeuksien tulkintatilanteet ovat olleet peräti harvinaisia.[125] Koko tutkimuskaudella (1920—1972) ei valiokunta ole joutunut tulkitsemaan kertaakaan *hengen* ja *kunnian* perustuslain suojan ulottuvuutta. *Henkilökohtaista vapautta* koskevia tulkintatapauksia valiokunnan ratkaisuissa on toistakymmentä samoin kuin muutamia *ruumiillista koskemattomuutta* käsitelleitä ratkaisuja. Viimeksi mainituissakin tapauksissa HM 6,1 §:n tulkinta ja sitä kautta tapahtuva sisällön antaminen säännökselle on saattanut jäädä pelkän viittauksen varaan.

Ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta otti kantaa henkilökohtaisen vapauden suojaan preventiivisen normivalvonnan yhteydessä[126] lausunnossaan 10. 3. 1934 n:o 1/1934 vp (lakv:lle).[127] Kannanotto liittyi lakiehdotukseen, joka koski valtiolle ja yhteiskunnalle vahingollisen

---

123a Ks. kuitenkin *Kastari* 1972, 127—161.

124 *Hakkila* 1939, 41.

125 Ks. myös *Kastari* 1969, 272—274.

126 Jo aikaisemmin asia oli ollut esillä repressiivisen valvonnan yhteydessä, ks. prvm:t n:o *7/1925* vp (1925 vp Asiak IV), *n:o 7/1932 vp* (1933 vp Asiak IV) ja n:o *2/1934* vp (HE 6/1934 vp — 1934 vp Asiak I).

127 HE 7/1934 vp — 1934 vp Asiak I.

kiihotuksen ehkäisemistä. Perustuslakivaliokunnan (enemmistön) mielestä lakiehdotuksen 5 §:n säännös oli ristiriidassa HM 6,1 §:n kanssa, koska sitä voitiin soveltaa siten, että hallinnollisen viranomaisen vangitsemisvalta olisi ollut riippumaton tuomioistuimen asiassa antamasta ratkaisusta. Valiokunnassa vähemmistöön jääneet [128] kiistivät puolestaan tämän mahdollisuuden. Lausunnossaan perustuslakivaliokunnan enemmistö asetti siis varsin ankarat kriteerit henkilökohtaisen vapauden rajoituksille. Valiokunnassa esiintyneet vastakohtaisuudet selittynevät puolestaan hetken poliittisella tilanteella: hallitusvastuussa olleet keskustaryhmät pyrkivät toteuttamaan tällä lainsäädännöllä lähinnä äärimmäiseen oikeistoon (Lapuan liike) suunnatun iskun jopa perusoikeusturvaa heikentämällä, kun taas vasemmisto (joka kokemuksesta tiesi vastaavaa lainsäädäntöä voitavan käyttää itseäänkin vastaan) yhdessä oikeiston kanssa asetti tiukat kriteerit henkilökohtaisen vapauden rajoitusmahdollisuuksille.[129]

Sen sijaan huomattavasti vähemmän henkilökohtaisen vapauden turva kiinnitti perustuslakivaliokunnan huomiota *tasavallan suojelulainsäädännön* yhteydessä. Tämän pitkällekin henkilökohtaisen vapauden rajoituksiin vaikutuksensa ulottaneen lain säätämisvaiheissa HM 6,1 §:ään

---

128 Vähemmistöön jäivät edistyspuolueen *Rydman* ja kaikki valiokunnan maalaisliittolaiset jäsenet.

129 Mielenkiintoista on todeta, että valiokunnan enemmistö asettui tuossa tilanteessa absoluuttisemman perusoikeustulkinnan taakse kuin sille asiantuntijalausuntonsa antaneet *Ståhlberg* ja *Sjöström*. Itse asiassa Ståhlberg oli lausunnossaan lähempänä vähemmistön kuin enemmistön tulkintaa: Hän näet totesi rikosoikeuden ja rikosasiain oikeudenkäynnin olevan rajoituksetta (!) järjestettävissä tavallisella lailla. »Rikosoikeuden ja rikosasiain oikeudenkäynnin luonne säätämisjärjestykseen nähden on niin selvä, että siitä ei ole katsottu perustuslaissa tarvittavan nimenomaista säännöstäkään, niinkuin pakkolunastuksesta H. M:n 6 §:n 3 momentissa», kirjoittaa Ståhlberg lausunnossaan. Vääryyttä Ståhlbergille tekemättä voitaneen hänen tulkintalinjanaan katsoa olleen, että mistä tahansa henkilökohtaisen vapauden rajoituksesta voidaan säätää tavallisella lailla HM 6,1 §:n estämättä kunhan rajoitus vain perustuu kriminalisoituun tekoon. Sen sijaan Sjöström näyttää olleen hieman varovaisempi. Hän katsoi HM 6,1 §:n edellyttävän, että laissa säädetään paitsi vangitsemisen edellytyksistä myös muistakin vangitsemiseen liittyvistä asioista. Todettuaan HM 6,1 §:n tarkoituksen olevan juuri suojella laittomilta vangitsemisilta hän jatkoi: »Mitä äsken on sanottu, ei luonnollisestikaan saa ymmärtää siten, että yleisessä lainsäädäntöjärjestyksessä saataisiin aivan vapaasti määrätä vapauden riistämisestä. Päinvastoin on lainsäätäjä tällöin sidottu puheenalaisesta perustuslainsäännöksestä.» Ks. myös *Kastari* 1972, 144—145.

vedottiin perustuslakivaliokunnassa ainoastaan vähemmistön toimesta.[130] Osittain tähän saattoi vaikuttaa se, että laki esitettiin jo HE:ssä säädettäväksi perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Selvimmän henkilökohtaisen vapauden suojaa koskevan tulkintalinjan perustuslakivaliokunnan ratkaisuista voimme hahmottaa *taannehtivasti vaikuttavien* oikeussäännösten kohdalta. Perustuslakivaliokunnan johdonmukaisen tulkinnan mukaan eivät näet henkilökohtaisen vapauden rajoituksiin oikeuttavat (enempää kuin muutkaan) taannehtivasti vaikuttavat rikoslait ole aikaan saatavissa muutoin kuin perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen. Onpa eräistä valiokunnan kannanotoista luettavissa sen asettuneen jopa täydellisen kiellon kannalle tällaisiin lakeihin nähden.

Ensimmäinen ja samalla huomattavin taannehtivan rikoslain säätämistä koskenut perustuslakivaliokunnan kannanotto sisältyy mietintöön n:o 40/1945 vp, joka annettiin HE:een (54/1945 vp) laiksi *sotaan syyllisten rankaisemisesta.*[131] Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan tulivat rangaistaviksi eräät sellaisetkin sodan aikana tehdyt hallitus- ja hallintotoimet, jotka eivät olleet rangaistavia niiden tekemisen hetkellä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus poikkesi tältä osin »siitä oikeusjärjestykseemme kuuluvaksi katsottavasta periaatteesta, ettei ketään voida tuomita rangaistukseen teosta, josta sen tekemisen aikana ei ollut rangaistusta säädetty». Huomattava kuitenkin on, ettei valiokunnan mietinnössä (enempää kuin vastalauseissakaan) tukeuduta argumentoinnissa suoraan HM 6,1 §:ään, vaan operoidaan pelkästään »oikeusjärjestykseemme kuuluvilla periaatteilla». Ainoastaan KKO:n valiokunnalle toimittamassa asiantuntijalausunnossa on suora viittaus HM 6,1 §:ään.[132]

---

130 Ks. prvm:t n:o *17/1938* vp (HE 109/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1) ja n:o *86/1945* vp (HE 66/1945 vp — 1945 vp Asiak I).

131 Ks. myös *Riepula* 1971 (b), 164.

132 »— — Mainitunlainen lainsäädäntö ei ole sopusoinnussa meidänkään peruslakiemme kanssa. Hallitusmuodon 6 §:stä, jossa on säädetty, että kansalaiset ovat turvatut muun muassa kunnian ja henkilökohtaisen vapauden puolesta, on nimittäin katsottava johtuvan, ettei rangaistusta, joka sisältää olennaisen kajoamisen näihin oikeushyödykkeisiin, voida säätää teosta, jota sen tapahtumisaikana ei ollut lailla kielletty.» — KKO:n lausunnossa kiinnittää huomiota, että siinä perustetaan kielto sekä positiivisoikeudelliselle että ylipolitiiviselle oikeusperiaatteelle. Lausunnossa näet jatketaan: »Periaate, ettei rikoslakia saa säätää taannehtivasti, kuuluu niin tärkeänä osana oikeusjärjestykseemme, että siitä ei ole poi-

Myös perustuslakivaliokunnan muut asiaa koskevat ratkaisut [132a] osoittavat sen perustavan taannehtivan rikoslain kiellon enemmän ylipositiivisille oikeusperiaatteille kuin positiiviseen oikeuteen, HM 6,1 §:ään.[133]

Oman, aikoinaan suurta sisäpoliittista merkitystä omanneen henkilökohtaisen vapauden turvaamiseen liittyneen tapahtumasarjan sisältävät perustuslakivaliokunnan mietinnöt n:o 17 ja 17a/1947 vp [134] ja valiokunnan lausunto 27. 4. 1948 (numerotta) valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.[135] Kannanotot liittyivät ns. *Leinon tapaukseen.* Hallituksen kertomusta tarkastaessaan perustuslakivaliokunta oli havainnut sisäministeri Yrjö Leinon menetelleen lainvastaisesti antaessaan pidättää ja myöhemmin luovuttaa liittoutuneiden valvontakomissiolle 20 henkilöä, joista 10 oli Suomen kansalaisia ja 10 täällä ns. Nansen-passilla oleskelevia entisiä Venäjän kansalaisia. Valiokunnan repressiivinen perustuslakikontrolli jäi tässä tapauksessa enemmän taka-alalle tapauksen saaman suuren poliittisen huomion johdosta. Seurauksena näet oli eduskunnan taholta ministeriin kohdistunut epäluottamuslause, joka on tullut lajissaan kenties kuuluisimmaksi parlamentarismimme historiassa. Samalla tapaus osoittaa konkreettisesti repressiivisen perustuslakikontrollimme moni-ilmeisyyttä.

Muutoinkin perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnalle henkilökohtaista vapautta koskevien ratkaisujen yhteydessä on ollut tunnusomaista, että tulkintaa on suoritettu varsin usein juuri repressiivisen perustuslakikontrollin (useimmiten hallituksen kertomuksen tarkastuksen) yhteydessä.[136]

Mielenkiintoisen henkilökohtaisen vapauden suojaa sivuavan perustuslakivaliokunnan ratkaisun muodostaa lausunto 14. 10. 1948 n:o 1/1948 vp (vvv:lle),[137] joka liittyi ed. *v. Bornin* toivomusaloitteeseen toimenpiteisiin ryhtymisestä korvauksen maksamiseksi henkilöille, joiden

---

kettava.» Näin saatiin aikaan totaalisen kiellon vaikutelma, jota meillä ei positiivisoikeudellisesti voida kuitenkaan lainkaan esittää (vrt. VJ 67 §).

[132a] Ks. prvm n:o *75/1946* vp (HE 58/1946 vp — 1946 vp Asiak I) ja prvls 7. 10. 1955 n:o *6/1955* vp (lakv:lle) (HE 52/1955 vp — 1955 vp Asiak I).

[133] Vrt. mitä taannehtivuudesta ja ylipositiivisuudesta on esitetty *Riepula* 1971 (b), 158—159.

[134] 1947 vp Asiak IV: 1.

[135] 1947 vp Asiak IV: 1.

[136] Ks. prvm:t n:o *7/1925 vp* (1925 vp Asiak IV), n:o *7/1933* vp (1933 vp Asiak IV), n:o *58/1943* vp (1943 vp Asiak IV) ja n:o *19/1948* vp (1948 vp Asiak IV).

[137] TAM 14/1950 vp — 1950 vp Asiak V: 2.

vapautta oli rajoitettu v. 1944 tai sen jälkeen tasavallan suojelulain nojalla. Kysymys koski siis vain välillisesti HM 6,1 §:n tulkintaa. Valiokunnan enemmistön kantaa korvauksen suorittamisvelvollisuuden puolesta voitaneen pitää tässä tilanteessa perusoikeusystävällisenä. Eriävässä mielipiteessään kuitenkin kaksi SKDL:n edustajaa (*Stenberg* ja *Kujala*) asettuivat vastustamaan korvauksen suorittamista, koska toimet »ovat olleet välttämättömiä joidenkin fascististen henkilöiden kurissapitämiseksi». Lausuma joutuu outoon valoon nimenomaan sen vuoksi, että samaa lakia oli aikaisemmin sovellettu juuri kommunisteihin ja katsottu kai silloin »välttämättömäksi» heidän »kurissapitämisekseen». Koska korvausvelvollisuus oli näistä tapauksista jo aikaisemmin järjestetty, eriävän mielipiteen esittäjät pitivät törkeänä, että nämä kaksi vapauden riistämistilannetta rinnastettiin toisiinsa. »Tämä vertailukin jo rikkoo välirauhansopimuksen ja nyt voimassa olevan rauhansopimuksen henkeä ja kirjainta», eriävässä mielipiteessä todettiin.

Monessa suhteessa tähän asti merkittävimmän kannanoton HM 6,1 §:n tulkinnassa sisältää valiokunnan lausunto 7. 5. 1971 n:o 2/1971 vp (kulkv:lle).[138] Kun asianomaisessa lakiehdotuksessa oli viranomaisille annettu valta laissa lähemmin mainituin edellytyksin kajota yksityisen henkilön *ruumiilliseen koskemattomuuteen* toimittamalla henkilöön käyvä tarkastus tai katsastus, perustuslakivaliokunta katsoi tällaisten valtuuksien antamisen viranomaisille olevan HM 6,1 §:n vastaista. Valiokunnan lausunnossa todetaan tällaisia valtuuksia kyllä *aikaisemmin* annetun tavallisella lailla. »Kehitys on kuitenkin kulkenut siihen suuntaan, että henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden perustuslain turvan katsotaan aikaisempaan verraten lisääntyneen.» Muita perusteita tulkintalinjan muutokselle valiokunta ei esitä.

Mainitussa lausunnossaan valiokunta meni henkilökohtaisen vapauden suojaamisessa edellistäkin pitemmälle: koska lakiesityksen tarkoituksena oli myöntää siinä mainituille viranomaisille laajemmat valtuudet tarkastustoimenpiteisiin kuin mitä poliisi- ja tulliviranomaisilla yleisesti oli, valiokunnan mielestä tällainen *toimivallan laajentaminen* merkitsi samalla yksityisen kansalaisen oikeusaseman heikentämistä. Valiokunta piti jopa luonnollisena, ettei tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voida antaa viranomaisille kuinka pitkälle tahansa meneviä valtuuksia henkilöön kohdistuviin pakkotoimiin. Koska valiokunnan mielestä lakiehdo-

138 HE 157/1970 vp — 1971 vp Asiak III: 2.

tuksessa tämä raja oli ylitetty, ehdotus tuli käsitellä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Lisätekijöinä perustuslain säätämisjärjestyksen vaatimiselle olivat myös valtuuksien tietyissä tilanteissa *poikkeuksellinen käyttäminen* ja lakiin sisältyvä valtuutus säätää *asetuksella,* että tulliviranomaisia ja muitakin valtion palveluksessa olevia henkilöitä voitiin käyttää tarkastustehtäviin poliisimiesten ohella. Viimeksi mainitun tekijän osalta valiokunta totesi, että kun henkilöön käyvän tarkastuksen tai katsastuksen voisi siten joutua toimittamaan sellainenkin, jolta puuttuu siihen koulutuksen ja kokemuksen perusteella hankittu asiantuntemus, lakiehdotus on käsiteltävissä vain VJ 67 §:n mukaisesti.

Edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on siis suoritettu varsin tarkkaa HM 6,1 §:n perusoikeustulkintaa. Lausunto on merkittävä myös sitä taustaa vasten, etteivät useimmat aikaisemmat ruumiillista koskemattomuutta muodossa tai toisessa sivunneet lainsäädäntöasiat käyneet lainkaan perustuslakivaliokunnan tutkittavina. Tällaisia — kirjallisuudessa varsin kuuluisiksi tulleita — lainsäädäntöasioitahan ovat olleet mm. aikaisemmat pakkokastrointia ja -sterilointia koskeneet lait. Tämän vuoksi ja sen tähden, että lausunto n:o 2/1971 vp on ensimmäinen nimenomaan ruumiillisen koskemattomuuden perustuslain suojaa korostava perustuslakivaliokunnan kannanotto, siitä muodostunee merkittävä ennakkotapaus myöhempää lainsäädäntökäytäntöä ajatellen. Näyttäisi näet siltä, että sen perusteella olisi ennustettavissa yleisen muutoksen tapahtuneen henkilökohtaista vapautta ja ruumiillista koskemattomuutta koskevassa perustuslain tulkinnassa aikaisempaa huomattavasti perusoikeusystävällisempään suuntaan.

Työvoiman suoja (HM 6,2 §).[139] Kenties kiistanalaisimmaksi HM:n perusoikeussäännöksistä on aikojen kuluessa osoittautunut HM 6,2 §:n työvoiman suojasäännös. Säännöksen genetiikkahan on tunnettu: se tuli HM:oon sosialistien vaatimuksesta täsmälleen Weimarin tasavallan valtiosäännön 157 artiklan mukaisena.[140] Juuri geneettisiin näkökohtiin vedo-

[139] Kuten edellä on jo todettu, muutettiin HM 6,2 §:n työvoiman suojasäännös lailla 28. 7. 1972/592 kuulumaan seuraavasti: »Kansalaisen työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.»

[140] Artikla kuului: »Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs.»

ten onkin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa — ja sen ohjaamana myöhemmin myös lainsäädäntökäytännössä — säännöksen katsottu sisältävän vain »periaatteellisen lausuman», ei sen sijaan valtiovaltaa velvoittavaa oikeusohjetta. Kun säännöksen tulkinnan kannalta merkittävä alkuvaihe sijoittui 1920- ja 1930-lukujen polarisoituneeseen luokkataistelutilanteeseen, on melko ymmärrettävää, minkä sisällön se tuolloin lähes totaalisesti porvarillisilta arvonäkökohdilta lähteneessä oikeuskirjallisuudessa sai.

Säännöksen tulkintatradition aloittaneet *Hermanson* ja *Erich* korostivat esityksissään[141] erityisesti sen merkitystä *työvoiman vapaata käyttöä* suojaavana säännöksenä. Selväkielelle käännettynä ja 1920- ja 1930-lukujen yhteiskunnalliseen taustaan liitettynä tämä merkitsi säännöksen tekemistä pelkästään lakonrikkurien suojasäännökseksi. Edistyksellisempää ja työväenystävällisempää tulkintalinjaa ajaneet *Kotonen*[142] ja *Hakkila*[143] eivät saaneet tuolloin vielä juuri kannatusta osakseen. Myöhempi kehitys on — joskin varsin varovaisesti — seurannut kyllä enemmän Kotosen ja Hakkilan viitoittamaa kuin Hermansonin ja Erichin raivaamaa tulkintalinjaa. Mutta vielä välittömästi ennen uudistustakaan säännöksen ei katsottu velvoittavan valtiota todella aktiiviseen työvoiman suojelupolitiikkaan.[143a] Jonkinlaista murrosta porvarillistenkin oikeustieteilijöiden asenteissa kohti säännöksen työväenystävällisempää tulkintaa osoittanee kuitenkin jo se, mitä *Kastari* kirjoittaa valtiojärjestyksemme oikeudellisia perusteita koskevassa teoksessaan:[144]

> »Yleensä on tuon säännöksen katsottu olevan vain ns. *ohjelmalause*, joka asettaa lainsäätäjälle ja myös viranomaisille lähinnä *moraalisluonteisen* velvollisuuden lainsäädäntö- ja muihinkin toimenpiteisiin ryhtymiseksi työväen suojelun edistämiseksi (Pihakka 1956). Toisaalta on kuitenkin esitetty myös sellainen käsitys, että tuo säännös voisi sitoa lainsäätäjääkin esim. työvelvollisuuslakia käsiteltäessä (Kaira 1938). *Jos niin on*, voitaneen siitä ajatella yhdessä HM 6 §:ssä säädetyn henkilökohtaisen vapauden ja HM 10 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden turvan kanssa saatavan

141 Ks. *Erich* I 1924, 252. Vrt. *Kotonen* Lm 1930, 152.

142 Ks. *Kotonen* Lm 1930, 152—159.

143 Ks. *Hakkila* 1939, 45—47.

143a Vrt. *Blom* 1970, 32, jonka mukaan työn turvaaminen yhdessä yhdenvertaisuuden periaatteen kanssa katsottiin kansalaisten toimesta muita perusoikeuksia tärkeämmäksi.

144 *Kastari* 1969, 283.

perustuslakiportaassa kiinnekohta työntekijäin *ammatilliselle järjestäytymisvapaudelle* sekä *ehkä myös* lakkovapaudelle, jonka perustuslainturvasta ei meillä ole mitään nimenomaisia säännöksiä» (Kurs. E.R.)

Perustuslakivaliokunnassa HM 6,2 §:n tulkintaa koskeva kysymys tuli ensimmäisen kerran esille lausunnon 1. 3. 1932 n:o 3/1932 vp (tyv:lle)[145] antamisen yhteydessä. Asia koski *minimipalkkalain* säätämisjärjestystä. Vaikka valiokunnassa — lähinnä *Estlanderin* toimesta — pyrittiinkin tulkitsemaan HM 6,2 §:ää Hermansonin ja Erichin tulkintalinjoja noudattaen siten, että minimipalkkalainsäädäntö olisi voitu juuri työvoiman vapaata käyttämismahdollisuutta rajoittavana säätää ainoastaan VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, valiokunnan enemmistö kuitenkin hylkäsi tällaisen tulkinnan todeten, ettei »mainitusta hallitusmuodon säännöksestä, joka on lähinnä julistuksenomainen, deklatorinen, — — löydy perustetta ja tukea sille, että kansalaisten työvoiman suojelua tarkoittava lainsäädäntö yleensä olisi mahdollinen ainoastaan siinä järjestyksessä kuin perustuslaista on voimassa».

Merkittävimpiä perustuslakivaliokunnan kannanottoja HM 6,2 §:n tulkinnasta sisältyy lausuntoon 31. 3. 1939 n:o 6/1938 vp (puv:lle).[146] Vaikka itse lausunnossa ei laajemmin eriteltykään HM 6,2 §:n sisältöä, siinä annettiin sille kuitenkin reaalista merkitystä säätämisjärjestykseen vaikuttavana tekijänä. Sen sijaan lausuntoon liitetyissä *Kairan, Puhakan* ja *Kivimäen* asiantuntijalausunnoissa paneuduttiin yksityiskohtaiseenkin säännöksen sisällön selvittelyyn.

Asia, johon liittyvänä lausunto annettiin, koski hallituksen eduskunnalle jättämää lakiesitystä *yleisestä työvelvollisuudesta sodan aikana.*[146a] Sen 1 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen samoin kuin Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen olisi ollut velvollinen tekemään työtä määräyksestä maanpuolustuksen hyväksi siihen luettuna myös väestön toimeentuloa varten välttämätön työ. Koska lakiehdotuksen 1 § olisi saanut varsinaisen sisältönsä vasta sen soveltamista koskevissa asetuksissa, olisi siten tullut mahdolliseksi rajoittaa hallinnollista tietä kansalaisten yleisiä oikeuksia samoin kuin asettaa heille uusia velvollisuuksia. Hal-

145 LAM n:o 6/1932 vp — 1932 vp Asiak V: 1. Vrt. kuitenkin tätä aikaisempaa valiokunnan mietintöä n:o 3/1929 I vp (HE 52/1928 vp — 1929 I vp Asiak III: 2).

146 HE 84/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1.

146a Ks. myös *Kastari* 1972, 140—141.

litusmuodon perusoikeussäännöksiin — erityisesti HM 6,1 ja 6,2 §§:iin — viitaten perustuslakivaliokunta katsoi tällaisen lainsäädännön vaativan VJ 67 §:n mukaisen käsittelyjärjestyksen noudattamista.

Perustuslakivaliokunnan kantaan asiassa näyttää tältä osin eniten vaikuttaneen *Kairan* asiantuntijalausunto. Hänen mielestään oli selvää, että HM 6,2 § on paitsi ohjeena sosiaaliselle lainsäädäntötyölle taloudellisesti vähäväkisten suojelemisessa, se samalla suojaa työläisiä myös valtiovallan toimenpiteitä vastaan. Yleisestä työvelvollisuudesta voidaan siten säätää vain VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.[147]

Sen sijaan enempää *Puhakan* kuin *Kivimäenkään* mielestä HM 6.2 §:llä ei ollut tässä yhteydessä mitään merkitystä. Konstikkaan tulkintakonstruktion jälkeen Puhakka päätyy lausunnossaan [148] lopputulokseen, ettei HM 6,2 §:stä »voida tehdä mitään johtopäätöstä siihen nähden, missä järjestyksessä jokin laki olisi säädettävä». Kannanotoissaan muuten varsin varovainen Kivimäkikin päätyy toteamaan HM 6,2 §:stä, että »säännöksen sanamuoto ja sijoituskin osoittavat, ettei se saata sisältää muuta kuin kosketellunlaatuisen periaatteellisen lausuman». Siihen vedoten ei siis voida myöskään vaatia käsiteltävänä ollutta lakiesitystä säädettäväksi VJ 67 §:n mukaisesti.

Edellisen ohella toinen tärkeä perustuslakivaliokunnan kannanotto HM 6,2 §:n tulkinnasta sisältyy perustuslakivaliokunnan jo edellä parissa yhteydessä esille tulleeseen lausuntoon 6. 6. 1950 n:o 2/1950 vp (tyv:lle).[149] Lausunto koski — kuten muistettaneen — vapunpäivän palkanmaksuvelvollisuutta. Lausunnon ohella myös tässä tilanteessa tärkeää osaa

---

147 Ks. *Kairan* asiantuntijalausuntoa 28. 2. 1939, joka on liitetty edellä mainittuun prvls:oon (6/1938 vp).

148 Puhakka suorittaa lausunnossaan (12. 3. 1939) seuraavanlaisen semanttisen analyysin HM 6,1 ja 6,2 §§:stä. Hän lähtee siitä, että HM 6,1 §:ssä on tietyt *oikeudet turvattu* perustuslain voimaisesti, kun taas HM 6,2 §:ssä puhutaan vain *suojeluksesta*. »Jos hallitusmuodon 6 § 2 momentissa olisi tarkoitettu vakuuttaa kansalaisen työvoimalle sellainen turva kuin 1 momentissa hengelle ym., niin olisi sana 'työvoima' lisätty viimeksi mainittuun momenttiin ja ensiksi mainittu jätetty pois», Puhakka ilmoittaa. Hänen mielestään myös säännöksen *syntymistapa* tukee tätä käsitystä. Kertomustaan hän vielä vahvistaa »lainsäätäjän tahdon» paljastuksella: se edustaja, jonka ehdotuksesta säännös HM:oon tuli, oli näet Puhakan mukaan selittänyt säännöksen periaatteelliseksi julkilausumaksi, jota olisi pyrittävä toteuttamaan vastaisessa lainsäädännössä. Tätä näkökohtaa tuki myös Weimarin valtiosäännön vastaavan säännöksen käytännössä saama sisältö.

149 HE 23/1948 vp — 1950 vp Asiak III: 2.

HM 6,2 §:n sisällön määräytymisessä näyttelivät valiokunnalle annetut asiantuntijalausunnot *(Kastari, Hakulinen, Puhakka).*

Itse valiokunnan lausunnossa ei tässäkään tapauksessa ole suoritettu kovin yksityiskohtaista säännöksen sisällön analysointia. Pääasiana siinä todetaan HM 6,2 §:n mahdollistavan määräysten antamisen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä sopimusvapauden ja siis HM 6 §:n piiriin kuuluvista asioista edellyttäen, että säännökset kuuluvat varsinaisen työsuojelun piiriin ja että ne tarkoittavat »työsuhteen säännölliseen kehittämiseen kuuluvia ja siihen luontevasti soveltuvia toimenpiteitä, kuten esim. vuosilomia ja ylityön suorittamista sekä myös niiden samoin kuin sairauden ajalta suoritettavaa palkkausta». Perustuslakivaliokunnan enemmistön mielestä vapunpäivän palkanmaksuvelvollisuutta koskevat säännökset eivät mahtuneet näiden kriteerien piiriin. Sen mielestä »periaate että työpalkkaa on maksettava työstä, jota ei ole tehty, on vastoin hallitusmuodon henkeä, ja tämä koskee erityisesti juuri työmäärän perusteella sovittua tai sovittavaa palkkaa».

Tässäkin tapauksessa valiokunnan lausuntoa enemmän säännöksen saamasta tulkintasisällöstä kertovat ne asiantuntijalausunnot, joiden perusteella valiokunnan kanta määräytyi. Kuten edeltä jo on ilmennyt, rajoittui *Kastari* asiantuntijalausunnossaan tarkastelemaan lakiehdotusta pelkästään omaisuudensuojasäännöksen ja yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. HM 6,2 §:n, mahdolliseen suoraan soveltamiseen siinä ei edes viitattu.[150] Sen sijaan *Hakulisen* ja *Puhakan* lausunnoissa on laajastikin argumentoitu lain säätämisjärjestystä juuri HM 6,2 §:n pohjalta lähtien.

Erityisesti Hakulisen lausunto tuo konkreettisesti esille perustuslakien tulkinnan luokkaluonteen tämän tapaisissa yhteyksissä. Selostettuaan itsenäisyyspäivän saattamista palkalliseksi vapaapäiväksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä Hakulinen totesi lain tavoitteista seuraavaa:[151]

> »Tällä tavoin järjestettynä itsenäisyyspäivän vieton saatettiin odottaa lähentävän eri yhteiskuntaluokkia toisiinsa ja siten vaikuttavan yhteiskunnallisia ja valtiollisia katsomuksia tasoittavasti. *Erityisesti toivottiin tällöin saatavan työväenluokan kannatus itsenäisyyspäivän vietolle.* Itsenäisyyspäivän viettoa koskevan lainsäädännön voidaan sen tähden katsoa kuuluvan sosiaalipolitiikan piiriin tämän käsitteen laajemmassa merkityksessä eli kaikki ne toi-

150 Ks. *Kastarin* asiantuntijalausuntoa 7. 12. 1948.

151 Ks. *Hakulisen* asiantuntijalausunto 19. 4. 1949, 13.

> menpiteet käsittävänä, jotka ovat tarpeen, jottei kansalaisten kiinteä yhteenkuuluvaisuus yhteiskunnassa syystä tai toisesta höltyisi ja yhteisön elimellisen rakenteen lujuus vaarantuisi.» (Kurs. E.R.)

Hakulisen mukaan voimassa ollut lainsäädäntö teki selvän eron itsenäisyyspäivän, joka oli *juhlapäivä*, ja vapunpäivän, joka oli *vapaapäivä*, välillä. Tästä erottelusta hän päätyi seuraavaan lakiehdotuksen säätämisjärjestyksen ratkaisevaan lopputulokseen:[152]

> »Varsinkin aikaisempina aikoina on *vapunpäivä* lähinnä merkinnyt päivää, joka *on omistettu työväestön luokkatietoisuuden kohottamiseksi* ei ainoastaan työolojen parantamista, vaan myöskin *luokkataistelun* tehostamista silmällä pitäen. Mikäli vapunpäivä yhä edelleenkin on täten käsitettävä, *näyttää itsestään selvältä*, ettei niitä perusteita, joista edellä on johdettu mahdollisuus määrätä palkka maksettavaksi itsenäisyyspäivältä, voida vastaavasti soveltaa vapunpäivään.» (Kurs. E.R.)

Mutta vaikka nuo perusteet eivät olisi olleetkaan erilaiset, ei työnantajien palkanmaksuvelvollisuutta vapunpäivältä voitu Hakulisen mukaan perustaa siihen, että sellainen velvollisuus oli oikeudellisesti hyväksyttävä itsenäisyyspäivän osalta.

> »Tällöinkään ei näet kävisi sanominen, että työnantajilla on erityistä etua siitä, että vapunpäivä vietetään työntekijän vapaapäivänä.»[153]

Omassa asiantuntijalausunnossa *Puhakka* toisti aikaisemman kantansa siitä, ettei HM 6,2 §:llä ole mitään itsenäistä merkitystä lainsäätämisjärjestykseen nähden. Hänen mielestään kysymyksessä oli pelkästään omaisuuden suojaan liittyvä HM 6,1 §:n tulkintatapaus.[154]

Asiantuntijoiden lausunnoissa HM 6,2 §:n hierarkinen korkeus joutui siis punnittavaksi sekä HM 5 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen (Kastari) että HM 6,1 §:n omaisuuden suojasäännöksen (Puhakka) kanssa. Molemmissa tapauksissa se osoittautui toista säännöstä keveämmäksi. Älyllisesti rehellisintä tulkintalinjaa näyttää kuitenkin edustavan Hakulinen, joskaan hänen suorat kannanottonsa eivät ehkä ole enää nykyisin kaikkien valtiosääntöjuristiemme mieleen.

---

152 *Hakulinen*, ml, 14—15.

153 *Hakulinen*, ml, 15.

154 Ks. *Puhakan* asiantuntijalausuntoa 10. 6. 1949.

Täydellisen suunnanmuutoksen edellä kuvattu tulkinta koki valiokunnan ottaessa uudelleen kantaa vapunpäivän palkanmaksukysymykseen v:n 1961 vp:llä.[155] *Kairan* asiantuntijalausuntoon vedoten yksimielinen perustuslakivaliokunta katsoi tämän velvollisuuden olevan säädettävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Lausunnossaan Kaira kritikoi ankarasti Kastarin aikaisemmin (7. 12. 1948) antamaa lausuntoa.[156] Hän piti tulkintaa, että muu sosiaalinen lainsäädäntö kuin työväensuojeluun välittömästi liittyvä olisi säädettävä aina perustuslain säätämisjärjestyksessä mikäli sillä asetettiin velvoitteita työnantajalle, liian jyrkkänä. Kairan mielestä HM 6,2 § velvoittaa vain antamaan suojelua työntekijöille, muttei puutu lainkaan siihen, kenen tämä suojelu olisi kustannettava. Kustannusten joutuminen tässä tapauksessa työnantajien maksettavaksi ei hänen mielestään johdu HM 6,2 §:stä, vaan »siitä tosiasiasta, että muu järjestely olisi luonnotonta ja vaikeasti toteutettavissa». Kun lakiehdotus ei tiennyt myöskään sellaista HM 6,1 §:n omaisuuden turvaan puuttumista, että se olisi tämän vuoksi tullut säätää VJ 67 §:n mukaisesti, voitiin se käsitellä tavallisena lakina. Ja kuten sanottu, perustuslakivaliokunta hyväksyi tämän Kairan tulkinnan myöhemmin yksimielisesti.

Useimmat *kilpailutilanteet,* joissa HM 6,2 §:ää on jouduttu soveltamaan rinnan toisten perusoikeussäännösten kanssa, ovat koskeneet omaisuudensuojasäännöstä.[157] Tässä suhteessa varsin poikkeuksellinen on valiokunnan lausunto 13. 2. 1970 n:o 3/1969 vp (sosv:lle).[158] Se osoittaa HM 6,2 §:n joutuneen kilpailemaan tuossa tulkintatilanteessa paitsi HM 6,1 §:n myös HM 10 §:ään (ja ehkä myös HM 11 §:ään) sisältyvien perusoikeussäännösten kanssa. Lausuntoa olen käsitellyt yksityiskohtaisemmin jäljempänä (s. 237).

Tarkasteltaessa HM 6,2 §:n perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa saamaa sisältöä on todettava, ettei säännös ole suinkaan ollut merkityksetön.[159] Tulkinnoissaan perustuslakivaliokunta on myös osoittautunut

---

155 Ks. prvls 28. 3. 1961 n:o 2/1961 vp (tyv:lle) (1961 vp Asiak V: 2).

156 Ks. *Kairan* asiantuntijalausuntoa 7. 11. 1958. — Kairan kritiikki ei tältä osin ole mielestäni täysin oikeutettua, koskapa Kastari näyttää omassa lausunnossaan tyystin sivuuttaneen asian tarkastelun HM 6,2 §:n kannalta. Vrt. myös *Kastari* 1972, 281.

157 Ks. edeltä s. 200.

158 HE 228/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1.

159 Omasta puolestani kuitenkin uskon, että suurin osa työväensuojelua koskevasta lainsäädännöstä olisi Suomessa tällä hetkellä voimassa täsmälleen nykyisen kaltaisena ilman HM 6,2 §:n säännöstäkin.

oikeuskirjallisuudessa esitettyjä tulkintoja työläisystävällisemmäksi. Toisaalta voidaan huomauttaa, että säännös olisi voinut saada vielä aktiivisemman sisällön työväensuojelua ajatellen. Tällöin on kuitenkin muistettava sisällön antamisen kaikillekin perustuslain säännöksille riippuvan ensisijaisesti niitä ympäröivästä yhteiskunnasta. Näyttääkin siltä, että *merkittävintä osaa HM 6,2 §:n työvoiman suojasäännös on näytellyt poliittisena argumenttina* työväenliikkeelle sen pyrkiessä parlamentaarista tietä kohti tasa-arvon yhteiskuntaa.

Maassa oleskelu- ja liikkumisvapaus (HM 7 §). Oikeuskirjallisuudessa on HM 7 §:ssä vakuutetun *maassa oleskeluoikeuden* katsottu merkitsevän ennen muuta sitä, ettei Suomen kansalaista voida karkoittaa maasta tai esim. rikoksen johdosta luovuttaa vieraan valtion viranomaisille.[160] Samoin tämän oikeuden on katsottu turvaavan Suomen kansalaiselle vapaan maahan tulomahdollisuuden siinäkin tapauksessa, ettei hänellä ole passia tai muuta maastapoistumislupaa.[161]

Käytännössä edellistä ongelmallisemmaksi on kuitenkin tullut vapaata *asuinpaikan valintaa* ja *liikkumisvapautta* tietyillä alueilla koskevien rajoitusten antaminen. Jo HM 7 §:n perusteellahan tällaisia rajoituksia voidaan antaa tiettyyn rajaan saakka lailla. Sen sijaan käytännössä varsin yleiseksi tullutta pyrkimystä säännellä näistä asioista myös lakia alemman asteisin oikeussäännöin[162] HM 7 § ei lainkaan tunne.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa HM 7 §:n tulkintatilanteet ovat tulleet varsin harvoin esille. Tämä on ihmeteltävää nimenomaan siihen suhteellisen runsaaseen lainsäädäntöön nähden, joka käytännössä rajoittaa näiden oikeuksien täysimääräistä hyväksi käyttöä. Erikoislaatuista tässä on vielä se, että viimeisin tapaus valiokunnassa on aktualisoitunut yli kaksi vuosikymmentä sitten eli v:n 1948 vp:llä.[162a]

Osoituksena siitä, että juuri sotien edellisenä kautena tapahtui varsin paljon hallintoviranomaisten toimesta HM 7 §:n vastaisina pidettäviä

---

160 Ks. esim. *Hakkila* 1939, 48 ja *Kastari* 1972, 151—154. Vrt. L:a rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä (3. 6. 1960/270), joka on säädetty VJ 67 §:n mukaisesti.

161 Ks. *Hakkila* 1939, ib ja *Erich I 1924*, 220.

162 Vrt. esim. PoliisiA (14. 12. 1969/119) ja PassiA (4. 2. 1960/90). — KHO on eräitä kertoja kumonnut sellaisia kunnallisia *virkasääntöjä* koskevia valtuuston päätöksiä, joissa on ollut HM 7 §:n vastaisia määräyksiä kunnan viranhaltijan asuinpaikasta. Ks. esim. KHO 1959 I 13 ja 1968 A II 104.

162a Ks. alav. 164.

liikkumisvapauden rajoituksia, ovat ne monet *jälkikontrollitilanteet,* joissa asiaan on kiinnitetty perustuslakivaliokunnassa huomiota.[163] Tutkimuskauden aikaisista perustuslakivaliokunnan ratkaisuista ei löydy yhtään ainoaa preventiivisen valvonnan kannalta merkittävää HM 7 §:n tulkintatilannetta. Eräissä tapauksissa asiasta sisältyy kyllä viittauksia valiokunnan mietintöihin ja lausuntoihin,[164] mutta säännöksen tulkinnan kannalta ne jäävät varsin erittelemättömälle tasolle.

Näyttää siis siltä, ettei HM 7 §:ää ole koettu juuri ongelmalliseksi lainsäädäntökäytännössä. Rajoitustapausten tutkimisen jäätyä suurimmilta osin perustuslakivaliokunnan ulkopuolelle oikeuttanee se samalla päättelemään, ettei noudatettua lainsäädäntökäytäntöä voida sinällään pitää perustuslakivaliokunnan vastauksena HM 7 §:n soveltamisesta. Tulevaisuus näyttää, terästääkö valiokunta huomiotaan tältä osin, vai jääkö HM 7 §:n perusoikeuksia sivuava lainsäädäntö edelleen muiden kuin sen harjoittaman (perustuslaki)kontrollin varaan.

Uskonnonvapaus (HM 8 ja 9 §§). Sen lisäksi mitä uskonnonvapaudesta ilmenee jo suoraan HM 8 ja 9 §:stä, oikeuskirjallisuudessa tämän periaatteen on katsottu sisältävän paitsi kansalaisten vapaan *uskonnonharjoitusoikeuden* myös oikeuden vapaasti *erota* tai *liittyä* uskonnolliseen yhdyskuntaan tahi *jäädä niiden ulkopuolelle.*[165] Täysin neutraalia kantaa valtion ei kuitenkaan edellytetä ottavan nykyisinkään uskontoon nähden. Niinpä mm. *Hakkila* (ib) — *Brotherukseen* yhtyen — näkee HM:ssa julkilausutun uskonnonvapausperiaatteen tarkoittavan vain sitä, ettei valtio voi enää vaatia mitään positiivista tietyn uskonnon tunnustamista, »oikeaa oppia».

Mitään tulkintalinjaa HM 8 ja 9 §:en säännöksille ei perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnasta ole löydettävissä. Näistä säännöksistä HM 8 § on näet joutunut tulkinnan kohteeksi valiokunnassa ainoastaan yhden kerran, HM 9 § ei kertaakaan. Mainittu tulkintatilanne liittyi

---

163 Ks. prvm:t n:o *7/1925* vp (1925 vp Asiak IV), n:o *6/1928* vp (1928 vp Asiak IV) (vastalause II) ja n:o *3/1931* vp (TAM 52/1931 vp — 1931 vp Asiak V: 2).

164 Ks. prvm:t n:o *3/1923* vp (HE 27/1922 vp — 1923 vp Asiak III: 2), n:o *17/1938* vp (HE 109/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1), n:o *68/1942* vp (HE 75/1942 vp — 1942 vp Asiak I) ja n:o *86/1945* vp (HE 66/1945 vp — 1945 vp Asiak I) sekä prvls:t 22. 3. 1945 n:o *6/1944* vp (laki- ja talv:lle) (HE 176/1944 vp — 1944 vp Asiak III: 1) ja 14. 10. 1948 n:o *1/1948* vp (vvv:lle) (TAM 14/1950 vp — 1950 vp Asiak V: 2).

165 Ks. esim. *Hakkila* 1939, 50—57. Ks. myös *Kastari* 1972, 162—174.

UskVapL:n (10. 11. 1922/267) säätämisen yhteyteen. Mitenkään erittelevästi säännöksen tulkinta ei tässäkään tilanteessa muodostunut, sillä valiokunta totesi mietinnössään [166] vain lakiehdotuksen toteuttavan HM 8 §:ssä julkilausutun uskonnonvapausperiaatteen. Näin ollen ainoan kiinnekohdan perustuslakivaliokunnan kannalle HM 8 §:n sisällöstä tarjoavat voimassa olevaan UskVapL:iin sisältyvät yleiset periaatteet.[166a]

Sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaus (HM 10 §). HM 10 § sisältää varsin erilaisia, joskin funktionaalisesti toisiinsa läheisesti liittyviä, kansalaisten perusoikeussäännöksiä. Sen vuoksi, että niiden tarkoituksena on nimenomaan poliittisen toimintavapauden turvaaminen, niitä on sanottu myös *poliittisia perusoikeuksia* koskeviksi säännöksiksi.[167]

Ensimmäisen kerran Suomen kansalaisten sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaus säädettiin perustuslain voimaisesti 20. 8. 1906 annetulla lailla. Tämän lain säännökset siirrettiin sittemmin lähes sellaisinaan HM 10 §:ksi.

Oikeuskirjallisuudessa *sananvapauden* on katsottu merkitsevän oikeutta sekä lähettää että vastaanottaa sanomia. Osana sananvapauteen on niin ikään katsottu kuuluvan *painovapaus.*[168] Pelkästä ajatusten ilmaisuvapaudesta, ilman että siihen liittyisi mahdollisuutta levittää sanomia painotuotteen tai vastaavan välityksellä, voitaisiin tuskin käyttää sananvapauden nimikettä.

HM 10 §:ssä ilmaistun sananvapauden on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa katsottu merkitsevän ennen kaikkea *ennakkosensuurin kieltoa.*[169] Niinpä sitä on tulkittu esim. painotuotteen osalta siten, ettei mikään viranomainen voi puuttua painotuotteen jakamiseen ennen sen sisällön julkiseksi tuloa. Painotuotetta on siis voitava käytännössä levittää, mutta jo yhdenkin kappaleen levittäminen riittää *jälkikäteisten* kontrollitoimien (esim. takavarikoinnin) suorittamiseen.

Yhdistymis- ja kokoontumisvapauden osalta HM 10 §:n on taas oikeuskirjallisuudessa katsottu sisältävän *lupajärjestelmän kiellon:*[170] kansa-

166 Ks. prvm n:o 2/1922 vp — 1922 vp Asiak I.

166a Vrt. kuitenkin UskVapL:n säätämisjärjestystä (VJ 67 §).

167 Ks. *Jyränki/Perttunen/Vilkkonen* 1972, 47—55 ja 62—63 sekä *Kastari* 1972, 177.

168 Ks. mm. *Kastari* 1972, 178—206.

169 Ks. *Jyränki* 1969, 123—124 ja *Jyränki/Perttunen/Vilkkonen* 1972, 49.

170 Ks. *Hakkila* 1939, 63 ja *Kastari* 1972, 206—227.

laisten tulee saada kokoontua sekä keskustelemaan yleisistä asioista että perustamaan yhdistyksiä viranomaisilta siihen ennakolta lupaa hankkimatta. Tärkeimmät näiden oikeuksien käyttöä sääntelevät lait ovat KokousL (20. 2. 1907/6) ja YhdL (4. 1. 1919/1).

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa HM 10 §:n tulkinnalla on ollut melko keskeinen sija. Kvantitatiivisesta tutkimusaineistosta sen osuus oli 18 tapausta edustaen n. 5 %:a HM:oon kohdistuneista tulkintatilanteista. Osuus on omaisuudensuojasäännöstä lukuunottamatta suurempi kuin minkään muun perusoikeussäännöksen kohdalla.

Varsin huomattava osa perustuslakivaliokunnan HM 10 §:ää koskevista tulkinnoista on annettu repressiivisten kontrollimuotojen yhteydessä. Nimenomaan sotaa edeltäneenä kautena näytään valiokunnassa joudutun kiinnittämään usein huomiota HM 10 §:n säännöksiin.[171] Sen sijaan kahden viimeisen vuosikymmenen aikana valiokunnan ei ole enää tarvinnut puuttua asiaan lainkaan jälkikäteisesti.

Preventiivisen perustuslakikontrollin osalta perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa on tullut *sananvapauden* kohdalla varsin usein esille *elokuvien ennakkotarkastuksen* ja HM 10 §:n välinen suhde. Jo ensimmäisessä asiaa koskeneessa lausunnossaan[172] valiokunta otti kannan, että HM 10 §:n ennakkosensuurin kielto »käsittää myös kuvien kinematograafisen esittämisen niihin kuuluvine teksteineen». Tästä kannasta valiokunta on pitänyt johdonmukaisesti kiinni myöhemminkin.[173] Vaikka valiokunta onkin katsonut elokuvien ennakkosensuurin HM 10 §:n vastaiseksi, se on kuitenkin pitänyt aina sensuuria tarpeelli-

---

171 Ks. prvm:t n:o *7/1925* vp (1925 vp Asiak IV), n:o *6/1932* vp (1932 vp Asiak IV), n:o *7/1933* vp (1933 vp Asiak IV), n:o *5/1935* vp (1935 vp Asiak IV), n:o *25/1935* vp (1935 vp Asiak IV), n:o *2/1936* vp (1936 vp Asiak IV), n:o *2/1938* vp (1938 vp Asiak IV) ja n:o *14/1939* vp (1939 vp Asiak IV). Sodan jälkeiselta kaudelta ks. taas prvm:t n:o *58/1943* vp (1943 vp Asiak IV), n:o *60/1944* vp (1944 vp Asiak IV), n:o *132/1947* vp (1947 vp Asiak IV), n:o *19/1948* vp (1948 vp Asiak IV), n:o *17/1950* vp (1950 vp Asiak IV), n:o *42/1950* vp (1950 vp Asiak IV) ja n:o *45/1950* vp (1950 vp Asiak IV).

172 Ks. prvls 5. 3. 1921 n:o 14/1920 vp (sivv:lle) (HE 45/1920 vp — 1920 vp Asiak III: 1).

173 Ks. prvm:t n:o *2/1936* vp (1936 vp Asiak IV) ja n:o *5/1938* vp (HE 12/1938 vp — 1938 vp Asiak I) sekä prvls:t 12. 6. 1945 n:o *1/1945* vp (sivv:lle) (HE 17/1945 vp — 1945 vp Asiak I), 7. 3. 1961 n:o *1/1961* vp (sivv:lle) (HE 11/1961 vp — 1961 vp Asiak I) ja 28. 4. 1964 n:o *5/1964* vp (sivv:lle) (HE 44/1964 vp — 1965 vp Asiak III: 2).

sena elokuvan suuren vaikutustehon vuoksi. Jossain määrin kummeksuttava on kuitenkin erääseen valiokunnan em. lausuntoon[174] sisältyvä toteamus, että mainitun sensuuria puoltavan näkökohdan ohella »oikeutta elokuvien esittämiseen ilman ennakkotarkastusta ei myöskään voida pitää yhtä tärkeänä kansalaisille yleisesti säilytettävänä oikeutena kuin muita samaan ryhmään kuuluvia perusoikeuksia».

Ensimmäisiä perustuslakivaliokunnan kannanottoja HM 10 §:n sananvapaussäännöksen tulkinnasta sisältyy myös valiokunnan lausuntoon 10. 3. 1934 n:o 1/1934 vp (lakv:lle).[175] Säädettävänä olleen lakiehdotuksen 1,1 §:n mukaan olisi saatettu rangaistuksen alaiseksi mm. sellaisten lausumien levittäminen, jotka ovat omiaan halventamaan eduskuntaa, hallitusta, julkisia viranomaisia tai voimassa ollutta valtio- ja yhteiskuntajärjestelmää tahi törkeästi loukkaamaan uskonnollisia tai siveellisiä periaatteita taikka häpäisemään kansallisia muistoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös oli siksi laaja ja epäselvä, että sen perusteella saattaisi rangaistus kohdata henkilöä silloinkin kun hänen lausuntonsa on ollut asiallinen ja kun sen oikeellisuus olisi kiistaton siitä riippumatta, onko hänellä ollut halventamistarkoitusta. Tämän vuoksi säännös oli perustuslakivaliokunnan mielestä HM 10 §:n sananvapaussäännöksen vastainen.[176]

Merkittävimpiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sananvapaussäännöksen tulkinnassa kuuluu lausunto 13. 12. 1961 n:o 8/1961 vp (talv:lle).[177] Siinä valiokunta määritteli kantansa *yleisradiotoiminnan* suhteesta HM 10 §:ään.[177a] Perustuslakivaliokunta totesi tämän olevan keskeisimmän tekijän radiolain käsittelyjärjestyksestä päätettäessä.

Lausunnon mukaan HM 10 § turvaa sekä teoreettisen että käytännöllisen mahdollisuuden jokaiselle Suomen kansalaiselle ajatustensa vapaaseen esittämiseen. Jokainen voi näet perustaa sanomalehden tai kirjapainon tahi tuottaa elokuvia. Radiotoiminnan alalla tilanne on kuitenkin toinen: käytettävissä olevien aaltopituuksien ja televisiokana-

174 Ks. prvls 12. 6. 1945 n:o 1/1945 vp (sivv:lle) (HE 17/1945 vp — 1945 vp Asiak I).

175 HE 7/1934 vp — 1934 vp Asiak I.

176 Vrt. kuitenkin lausuntoon liitettyjä eriäviä mielipiteitä I ja II.

Vrt. myös prvls:a 15. 2. 1952 n:o 1/1952 vp (lakv:lle) (LAM n:o 1/1952 vp — 1952 vp Asiak V: 1).

177 HE 23/1960 vp — 1961 vp Asiak III: 2.

177a Lausuntoa on selostanut ja kommentoinut myös *Jyränki* 1969, 131—134.

vien vähyys aiheuttaa sen, että vain aniharvat kansalaiset voivat perustaa radiolähetysyrityksiä. Tästä syystä ei myöskään laki, jolla radiotoimintaa säännellään, merkitse valiokunnan mielestä sananvapauden rajoittamista, vaan päinvastoin sen säätelyä tavalla, jolla turvataan kansalaisille mahdollisimman laajat mahdollisuudet ajatustensa vapaaseen esittämiseen myös radion välityksellä. Siten yleisradiotoiminnan saattamista luvan varaiseksi ei voitu pitää HM 10 §:n vastaisena toimenpiteenä.

Edellistäkin merkittävämpänä perustuslakivaliokunnan kannanottona sananvapaussäännöksen tulkinnasta on pidettävä sitä po. lausuntoon sisältyvää valiokunnan ilmoitusta, että yleisradiolähetysten vastaanottolaitteiden hallussapitoon vaadittava lupajärjestelmä »on sananvapauden periaatteeseen sisältyvää kuuntelemisen vapautta loukkaava».

Perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin sisältyy myös kaksi kannanottoa, joista ilmenee sen suhtautuneen varsin tiukasti myös *painovapauden* rajoittamiseen tähdänneisiin toimenpiteisiin.[178]

Yhdistymisvapauden osalta tärkeimmät perustuslakivaliokunnan tulkinnat koskevat ns. julkisoikeudellisten yhdistysten pakkojäsenyyskysymystä. Asiasta antamissaan lausunnoissa[179] valiokunta on asettunut johdonmukaisesti kannalle, että HM 10 § suojaa ainoastaan *positiivista* yhdistymisvapautta eli oikeutta perustaa yhdistyksiä ja liittyä niiden jäseneksi, ei sen sijaan *negatiivista* yhdistymisvapautta eli oikeutta olla

---

[178] Ks. prvls 10. 3. 1934 n:o *1/1934* vp (lakv:lle) (HE 7/1934 vp — 1934 vp Asiak I) ja prvm n:o *17/1950* vp (1950 vp Asiak IV).

[179] Ks. prvls:t 14. 5. 1952 n:o *3/1952* vp (pav:lle) (HE 54/1952 vp — 1952 vp Asiak III: 1), 3. 6. 1958 n:o *12/1957* vp (suurv:lle) (LAM 39/1957 vp — 1957 vp Asiak V: 1) ja 8. 10. 1963 n:o *4/1963* vp (laki- ja talv:lle) (HE 23/1963 vp — 1963 vp Asiak I). Ensimmäisessä asiaa koskeneessa lausunnossaan (3/1952 vp) valiokunta yhtyi Merikosken asiantuntijalausunnossaan esittämään kantaan, jonka mukaan julkisia tehtäviä voidaan antaa tavallisella lailla valtion virkakoneistoon kuulumattomienkin elinten hoidettavaksi ja nämä elimet velvoittaa niin ikään tavallisella lailla sitä varten perustettavan keskusjärjestön jäseniksi. Sen sijaan toisessa asiaa koskeneessa lausunnossaan (12/1957 vp) perustuslakivaliokunta näyttää antavan negatiivisellekin yhdistymisvapaudelle HM 10 §:n suojan todetessaan »ettei valtiosääntömme yleisesti salli tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä käsitellyllä lailla velvoittaa Suomen kansalaisia kuulumaan tiettyyn yhdistykseen». Tässä varsin sekavia kannanottoja sisältävässä lausunnossa päädytään kyllä samaan tulokseen kuin aikaisemminkin (ja myöhemmin) annetuissa lausunnoissa: julkisoikeudellisten yhdistysten jäsenyysvelvoite on toteutettavissa tavallisella lailla HM 10 §:n estämättä.

totaalisesti liittymättä mihinkään yhdistyksiin tai yhteisöihin.[179a] — Muissa kannanotoissaan valiokunta näyttää asettaneen varsin tiukat kriteerit yhdistymisvapauden rajoituksiin mahdollisuuden antaneille toimenpiteille.[180]

Ainoan *kokoontumisvapauden* tulkintaa koskevan perustuslakivaliokunnan kannanoton sisältää lausunto 13. 2. 1970 n:o 3/1969 vp (sosv:lle).[181] Siinä valiokunta totesi säännökset työntekijöiden kokoontumisoikeudesta työnantajan tiloissa voitavan antaa tavallisella lailla vain edellyttäen, ettei kokoontumaan oikeutettujen henkilöpiiriä uloteta työntekijöitä laajemmalle *eikä kokouksessa käsiteltäviä asioita muihin kuin työsuhdeasioihin.* Varsinkin viimeksi mainittu kriteeri voidaan asettaa perustellusti kyseenalaiseksi, kun sitä verrataan HM 10,1 §:n kansalaisille vakuuttamaan oikeuteen kokoontua *»keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa»* kenenkään tätä ennakolta estämättä. Perustuslakivaliokunnan ratkaisussa omaksuma kanta näyttää vähintäänkin omalaatuiselta: HM 10,1 §:n kokoontumisoikeuden selvään rajoittamiseen tähtäävä lainsäädäntö on aikaan saatavissa tavallisena lakina, sen sijaan tuon oikeuden täysimääräiseen toteuttamiseen tähtäävä lainsäädäntö vaatii perustuslain säätämisjärjestyksen noudattamista![181a]

Mielenkiintoisen — ehkä hieman kuriositeettimaisenkin — ryhmän HM 10 §:n tulkinnoista muodostavat taas ne perustuslakivaliokunnan ratkaisut, joissa on otettu kantaa *Suomen lipun ja muiden lippujen käyttöoikeuteen.*[182] Niistä ei käy kuitenkaan selvästi ilmi valiokunnan kanta

---

179a Viimeisimmästä tämän suuntaisesta ratkaisusta ks. prvm n:o 17/1972 vp (1972 vp Asiak). Ratkaisua edeltäneestä ja sitä seuranneesta lehdistökeskustelusta ks. mm. *Merikoski,* HS 3. 9. 1972, *Klami,* HS 10. 9. 1972 ja *Merikoski, AL* 6. 11. 1972 sekä HS 5. 9., 9. 9. ja 18. 9. 1972.

180 Ks. prvls:t 12. 2. 1932 n:o *1/1932* vp (lakv:lle) (HE 6/1931 vp — 1932 vp Asiak III: 2) ja 10. 3. 1934 n:o *1/1934* (lakv:lle) (HE 7/1934 vp — 1934 vp Asiak I). Vrt. myös prvls:t 16. 3. 1948 n:o *7/1947* vp (lakv:lle) (HE 147/1947 vp —1947 vp Asiak III: 1) ja 1. 11. 1955 n:o *9/1955* vp (tyv:lle) (HE 57/1955 vp — 1955 vp Asiak I).

181 HE 228/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1.

181a Tätäkin taustaa vasten näyttää ilmeiseltä, että ratkaisu perustui enemmän omaisuuden suojan huomioon ottamiselle kuin muiden perusoikeuksien turvaamisen periaatteelle (ks. edeltä s. 230).

182 Ks. prvm:t n:o *11/1929* II vp (LAM n:o 7/1929 II vp — 1929 II vp Asiak V: 1), n:o *25/1935* vp (1935 vp Asiak IV) sekä n:ot *26* ja *26a/1935* vp (LAM 32/1935 vp — 1935 vp Asiak V: 1). — Ensimmäinen mietintö (11/1929 II vp) liittyi lakialoitteeseen, jossa aloitteen tekijät ehdottivat lakiin Suomen lipusta otettavaksi

siihen, katsooko se lipun käyttöoikeuden kuuluvan HM 10 §:ssä lueteltuihin ilmaisuoikeuksiin ja nauttivan siten perustuslain suojaa.

Kotirauhan loukkaamattomuus (HM 11 §). HM 11 §:ssä taataan kansalaisten kotirauhan loukkaamattomuus. Sen mukaan (11,2 §) kotietsinnän edellytyksistä ja toimittamisesta on säädettävä lailla. Oikeuskirjallisuudessa ongelmaksi tämän suojan toteuttamisen kohdalla on muodostunut lähinnä *kotipiirin* määrittäminen.[183] Yleensä se näytään käsitetyn asuntoa laajemmin esim. pihamaan jne. käsittäväksi. Ongelmia tältä osin on edelleen aiheuttanut se, ettei kaikkea kodin piiriin kuuluvaa yksityiselämää ole suojattu RikosL:n säännöksin. Tässä suhteessa merkittävänä uudistuksena on pidettävä RikosL:n muutosta (L 11. 7. 1972/543), jolla tehtiin mm. salakuuntelu ja -katselu kriminalisoiduiksi teoiksi.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa kotirauhan loukkaamattomuuskysymys on aktualisoitunut vain puolikymmentä kertaa. Näistäkin osa on ollut sellaisia repressiivisen kontrollin tapauksia, joissa HM 11 §:ään on viitattu varsin ylimalkaisesti.[184] Preventiivisen kontrollin tapauksista huomattavimmat valiokunnan kannanotot sisältyvät *tasavallan suojelulakia* koskeneisiin mietintöihin.[185]

Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus (HM 12 §). Pykälän sanamuodon mukaisesti HM 12 §:ssä turvatut perusoikeudet ovat loukkaamattomia ainoastaan »mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty». Ongelmaksi siis muodostuu jälleen, mihin saakka rajoituksista voidaan säätää taval-

---

lipun käyttöä turvaavat ja selventävät säännökset. Aiheen aloitteelle oli antanut hallituksen viranomaisille lähettämä kiertokirje, jossa poliisia kehoitettiin estämään punaisten lippujen käyttäminen. Lipun käyttöoikeuden ja HM 10 §:n välisestä suhteesta ks. erit. mietinnön vastalausetta II (ed. *Pekkala*).

183 Ks. esim. *Hakkila* 1939, 70—72.

184 Ks. prvm:t n:o *7/1925* vp (1925 vp Asiak IV), n:o *7/1933* vp (1933 vp Asiak IV), ja n:o *25/1935* vp (1935 vp Asiak IV).

185 Ks. prvm:t n:o *17/1938* vp (HE 109/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1) ja n:o *86/1945* vp (HE 66/1945 vp — 1945 vp Asiak I). Ks. myös prvm n:o *43/1955* vp (HE 146/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1) ja prvls 13. 2. 1970 n:o *3/1969* vp (sosv:lle) (HE 228/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1). Valiokunnassa asiantuntijana kuullun *Merikosken* mukaan viimeksi mainitussa lausunnossa oli kysymys myös kotirauhan loukkaamattomuuden suojaamisesta, vaikka tämä ei lausunnosta suoraan ilmenekään.

lisella lailla, milloin ne taas vaativat perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä.[185a]

HM 12 §:n antaman perusoikeussuojan ulottuvuuden on oikeuskirjallisuudessa varsin yksimielisesti katsottu koskevan sekä sanoman lähettäjää että vastaanottajaa.[186] Viranomaisten välisen kirjeenvaihdon on katsottu kuitenkin jäävän suojan ulkopuolelle. Erityisen ongelmalliseksi käytännössä on muodostunut *laitosvallan* piirissä olevien henkilöiden kirjeenvaihdon vapauden (sekä muidenkin HM 12 §:n perusoikeuksien) turvaaminen.[187]

Siitä huolimatta, että puheena olevien perusoikeuksien rajoituksia on käytännössä esiintynyt varsin paljon, kysymys rajoitusten perustuslainmukaisuudesta on harvoin tullut esille viranomaiskäytännössä. Perustuslakivaliokunnan kannanotot asiasta liittyvät sekä repressiivisiin[188] että preventiivisiin[189] valvontatilanteisiin. Tärkeimmät valiokunnan kannanotot tältäkin osin sisältyvät sen antamiin *tasavallan suojelulakia* koskeneisiin mietintöihin.[190] Koska laissa mahdollistettiin antaa asetuksella HM 12 §:n vastaisia säännöksiä (puhelinkuuntelun jms. muodossa), oli jokseenkin selvää, että valiokunta päätyi vaatimaan lain käsittelemistä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Sen sijaan valiokunnan ratkaisukäytännöstä ei löydy tapauksia, joissa se olisi määritellyt HM 12 §:n perusoikeussuojan rajat tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen suhteen.

Lainmukainen tuomioistuinkohtelu (HM 13 §). HM 13 §:n säännöstä (»älköön Suomen kansalaista tuomittako muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on») voidaan laajasti käsitettynä pitää HM:n perusoikeussäännöksiin kuuluvana yleisenä vakuutuksena kansalaisten lainmukaisesta tuomioistuinkohtelusta. Oikeuskirjallisuudessa

185a Ks. tästä myös *Kastari* 1972, 243—244.

186 Ks. mm. *Hidén* JFT 1969 ja *Kastari* 1972, 248—253.

187 Ks. tästä kysymyksestä erit. *Hidén* JFT 1969 ja *Kastari* 1972, 250—252.

188 Ks. prvm:t n:o *7/1925* vp (1925 vp Asiak IV), n:o *3/1931* vp (1931 vp Asiak IV), n:o *132/1947* vp (1947 vp Asiak IV: 1) ja n:o *19/1948* vp (1948 vp Asiak IV).

189 Ks. prvm:t n:o *3/1923* vp (HE 27/1922 vp — 1923 vp Asiak III: 2), n:o *17/1938* vp (HE 109/1938 vp Asiak III: 1), n:o *86/1945* vp (HE 66/1945 vp — 1945 vp Asiak I) ja n:o *10/1949* vp (TAM n:o 6/1949 vp — 1949 vp Asiak V: 2).

190 Ks. prvm:t n:o *17/1938* vp (HE 109/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1) ja n:o *86/1945* vp (HE 66/1945 vp — 1945 vp Asiak I).

säännökseen ei ole juuri kiinnitetty [190a] huomiota ja niissä kannanotoissa, joita asiasta on esitetty [191] on asetuttu yleensä edellistä suppeamman tulkinnan kannalle: säännös suojaa kansalaista vain siltä, ettei tuomioistuin voi kieltäytyä jakamasta hänelle oikeutta eikä kohtelemasta häntä tasapuolisesti.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa HM 13 §:n tulkinta on tullut esille varsinaisesti vain yhden kerran. Tapaus koski edellä jo mainittua *työvelvollisuuslakiesitystä*. Lausunnossaan [192] valiokunta katsoi, ettei lakiehdotuksessa hallintoviranomaisille annettu kurinpitovalta ja sotatuomioistuimille annettu tuomiovalta työvelvollisuudesta kieltäytyneisiin tai sen laiminlyöneisiin henkilöihin nähden ollut sopusoinnussa HM 13 §:n kanssa. Valiokunnan lausuntoa voidaan pitää varsin absoluuttista HM 13 §:n tulkintaa heijastavana.[193] Tämän ohella asia on tullut perustuslakivaliokunnassa esille myös lausunnon 14. 12. 1949 n:o 2/1949 vp (lakv:lle) [194] yhteydessä, jolloin valiokunnassa vähemmistöön jääneet SKDL:n edustajat *(Tainio* ja *Kujala)* vetosivat eriävässä mielipiteessään mm. HM 13 §:ään. Sen sijaan lausunto-osassa valiokunta ei ottanut kantaa lakiehdotuksen ja HM 13 §:n väliseen suhteeseen.[194a]

Kansalliskielten yhdenvertaisuus ja oikeus käyttää viranomaisissa äidinkieltään (HM 14 §). HM 14,1 §:ssä säädetään maan kansalliskieliksi suomi ja ruotsi. *Setälä* on osoittanut [195] säännöksen esikuvana olleen Sveitsin valtiosäännön vastaavan säännöksen, jossa säädetään saksa, ranska ja italia Sveitsin kansalliskieliksi. Oikeuskirjallisuudessa on HM 14,1 §:n sisällöstä esitetty varsin monenlaisia tulkintoja.[196] Niistä on erotettavissa kaksi päälinjaa: toisten mielestä säännös on pelkästään

---

190a Ks. kuitenkin *Kastari* 1972, 254—260.

191 Ks. *Erich* I 1924, 229 ja *Hakkila* 1939, 74.

192 Prvls 31. 3. 1939 n:o 6/1938 vp (puv:lle) (HE 84/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1).

193 Vrt. lausuntoon liitettyä *Kairan* asiantuntijalausuntoa, jossa kysymyksestä asetuttiin toiselle kannalle (s. 22).

194 HE 140/1949 vp — 1950 vp Asiak III: 2.

194a Vrt. *Kastari* 1972, 257—258, joka käsittelee myös sotasyyllisyysasian eduskuntakäsittelyä HM 13 §:n yhteydessä.

195 Ks. *Setälä* lausunto perustuslakivaliokunnalle (liitt. prvm:öön n:o 5/1933 vp (LAM 1/1933 vp — 1933 vp Asiak V: 1).

196 Näitä on esitellyt *Hakkila* seikkaperäisesti, ks. 1939, 77—79. Ks. myös *Kastari* 1972, 261—272.

deklatorinen eikä siten viranomaisia velvoittava (vrt. HM 6,2 §), toisten mielestä taas säännöksellä on itsenäistä oikeudellista velvoittavuuttakin.[197] Yksimielisyys sen sijaan näyttää vallitsevan siitä, että säännös sisältää kansalliskielten *tasa-arvoisuuden* perussäännöksen.

HM 14,2 §:ssä annetaan melko selvät ohjeet kansalaisten oikeudesta käyttää äidinkieltään viranomaisissa asioidessaan. Oikeuskirjallisuudessa onkin vallinnut varsin yksimielinen kanta siitä, että maan kielioloja järjestävä lainsäädäntö on rakennettava nimenomaan HM 14,2 §:ssä mainittujen periaatteiden pohjalle.

Tulkinnanvaraisin HM 14 §:n säännöksistä on ollut sen 3. momentti. Säännöksessähän edellytetään suomen- ja ruotsinkielisen väestönosan sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tyydytettävän samanlaisten perusteiden mukaisesti. Tulkintaa on aiheutunut lähinnä niistä »samanlaisista perusteista», joihin säännöksessä viitataan. *Hakkila* toteaa[198] tästä tasapuolisuuden mittaamisongelmasta, ettei käytännössä liene mahdollista löytää muuta objektiivista ja oikeudenmukaista jakoperustetta kuin väestösuhde, joskaan sitäkään ei voida ehdottoman matemaattisesti soveltaa.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa HM 14 § on ollut eräs useimmin tulkituista perusoikeussäännöksistä.[199] Tulkinnat ovat kuitenkin keskittyneet melko voimakkaasti 1920- ja 1930-luvuille. Tällä on tietenkin taustansa ajankohdan kielipoliittisissa ristiriidoissa. Tulkintoja on annettu sekä repressiivisissä että preventiivisissä valvontatilanteissa. Edellä mainittujen vuosikymmenien aikaisille tulkintatilanteille oli lisäksi tyypillistä niiden sijoittuminen *yliopistokysymystä* käsitelleen lainsäädännön yhteyteen.[200] — Tärkeimpiä HM 14 §:n tulkintaa koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja sisältävät nähdäkseni valiokunnan mietintö n:o 4/1935 vp[201] ja lausunnot 12. 4. 1935 n:o 1/1935 vp

197 Edellistä kantaa edustaneista mainittakoon *Setälä* ja *Erich*, jälkimmäisen tulkintalinjan edustajista taas *Käira* ja *Björksten*.

198 Ks. *Hakkila* 1939, 80—81.

199 Kvantitatiiviseen tutkimusaineistoon sitä koskevia tulkintatapauksia kuului 12 edustaen n. 3 %:a kaikista HM:oon kohdistuneista tulkintatapauksista.

200 Ks. prvm:t n:o *2/1923* vp (HE 26/1922 vp — 1923 vp Asiak III: 2), n:o *7/1934* vp (HE 99/1934 vp — 1934 vp Asiak III: 1), n:o *24/1935* vp (TAM 43/1935 vp — 1935 vp Asiak V: 2), n:o *3/1937* vp (HE 36/1937 vp — 1937 vp Asiak I) ja n:o *21/1938* vp (LAM n:o 34/1938 vp — 1938 vp Asiak V: 1) sekä prvls 12. 4. 1935 n:o *1/1935* vp (suurv:lle) (1935 vp Asiak V: 2).

201 LAM 1/1935 vp — 1935 vp Asiak V: 1.

(suurv:lle)[202] ja 3. 3. 1967 n:o 1/1967 vp (lakv:lle).[203] Kaksi ensin mainittua asiakirjaa ovat sikälikin mielenkiintoisia, että ne syntyivät kiihkeimpien kielipoliittisten riitaisuuksien aikana.

Mietinnössään n:o 4/1935 vp valiokunta totesi HM 14,1 §:n sisältävän kielellisen tasa-arvoisuusperiaatteen, »jota kaikessa valtiotoiminnassa on noudatettava». Säännös velvoitti sen mielestä hallitusta ja eduskuntaa toimimaan siten, että tuo periaate toteutuu myös käytännössä. HM 14,3 §:n valiokunta taas katsoi velvoittavan valtiota pitämään samanlaista huolta molempien kieliryhmien kansalaisista. Valiokunnan mietintöä erittelevämpään HM 14 §:n tulkintaan paneudutaan kuitenkin siihen liitetyissä *Kairan* ja *Björkstenin* asiantuntijalausunnoissa.[204] Näillä on sikälikin merkitystä, että perustuslakivaliokunnan (enemmistön) kanta näyttää muotoutuneen Kairan asiantuntijalausunnon mukaiseksi.

HM 14,3 §:n tulkinnasta merkittävin perustuslakivaliokunnan kanta sisältyy edellä mainittuun lausuntoon n:o 1/1935 vp (suurv:lle). Lausunto liittyi lakiehdotukseen, jonka tarkoituksena oli muuttaa Helsingin Yliopisto täysin suomenkieliseksi. Lakiehdotuksessa oli lisäksi jätetty kokonaan mainitsematta, missä määrin ruotsinkieliselle väestönosalle olisi vastaisuudessa annettava korkeakouluopetusta omalla äidinkielellään. Pääkysymyksessä valiokunta yhtyi jälleen *Kairan* asiantuntijalausuntoon todetessaan ruotsinkielisillä olevan HM 14 §:n nojalla oikeuden saada yliopisto-opetusta äidinkielellään.[205]

Viime aikaisesta — myös varsin tiukasta — HM 14 §:n tulkintalinjasta on esimerkkinä lausunto n:o 1/1967 vp (lakv:lle). Kysymyksessä

---

202 1935 vp Asiak V: 2.

203 HE 101/1966 vp — 1967 Asiak III: 2.

204 Vaikka *Kaira* myöntääkin asiantuntijalausunnossaan HM 14,1 §:n deklaratorisen luonteen, hän pitää sitä kuitenkin velvoittavana oikeussääntönä. Erityisesti hän korostaa siitä käyvän ilmi kielellisen tasa-arvovaatimuksen. Kaira myöntää kuitenkin yhteiskunnan rakennetekijöistä johtuvan, ettei täydelliseen tasa-arvoon tässä suhteessa voida käytännössä juuri päästä. *Björkstenin* asiantuntijalausunto näyttää jääneen valiokunnan ratkaisutilanteessa Kairan lausunnon varjoon.

205 Vrt. aitosuomalaisia aineksia edustaneiden valiokunnan maalaisliittolaisten jäsenten ja IKL:n *Salmialan* eriävää mielipidettä (II). jossa kiistettiin valiokunnan tulkinnan oikeellisuus ja keskityttiin erityisesti Kairan lausuntoon sisältyviin »heikkouksiin» ja »ristiriitaisuuksiin». — Kairan asiassa antamaa lausuntoa on joka tapauksessa pidettävä tähän mennessä merkittävimpänä HM 14,3 §:n merkityssisällön erittelynä.

oli HM 14,2 §:n tulkinta. Kun säädettäväksi aiotun lakiehdotuksen mukaan patentin hakija olisi ollut velvollinen laatimaan hakemukseensa sisältyvät patenttivaatimukset sekä suomeksi että ruotsiksi siinäkin tapauksessa, että hakemus tarkoitti patenttioikeutta yksinomaan Suomessa, katsoi perustuslakivaliokunta vaatimuksen HM 14,2 §:n vastaiseksi. Valiokunnan mielestä hakijoiden velvoittaminen laatimaan patenttihakemukseensa kuuluvat selitykset ja vaatimukset kaksikielisinä oli vastoin HM 14,2 §:ää silloinkin, kun hakemus tarkoitti kaikkiin Pohjoismaihin ulottuvaa patenttioikeutta. Tällaisissa tapauksissa ei näet hakijalta voitu edellyttää muita kuin ruotsinkielisiä asiakirjoja.[206]

Viimeisin vetoaminen HM 14 §:n sisältämään kahden kieliryhmän tasavertaisen kohtelun periaatteeseen on tapahtunut perustuslakivaliokunnassa lausunnon 8. 11. 1967 n:o 3/1967 vp (sivv:lle)[207] yhteydessä. Valiokunnassa vähemmistöön jäänyt ed. *Ehrnrooth* katsoi eriävässä mielipiteessään peruskoulujärjestelmän toteuttamisen hallituksen esityksen mukaisessa muodossa loukkaavan HM 14,3 §:ää.[208]

Yhteenvetoa. Edes jonkinlaisten vertailujen mahdollistamiseksi omaisuuden suojaa ja muita perusoikeuksia koskevien säännösten tulkinnasta on taulukoissa 24 ja 25 laskettu absoluuttisten ja relatiivisten tulkintojen osuudet tässä jaksossa käsiteltyjen perusoikeussäännösten tulkintojen osalta valiokunta- ja ryhmäkohtaisesti sekä koko tutkimuskaudelta että molempien osaperiodien osalta. Tulkintalinjan absoluuttisuuden ja relatiivisuuden toteamisessa on käytetty samaa kriteeriä kuin edellä omaisuuden suojasta puheen ollen.[208a] Taulukkojen 24 ja 25 antamat tulokset ovat todella mielenkiintoisia taulukoiden 19 ja 20 tuloksiin verrattuna.

Absoluuttinen tulkintalinja on ollut tältäkin osin tutkimuskaudella 1920—1970 koko valiokunnan osalta vallitseva. Erot omaisuudenturvasäännösten vastaaviin prosenttilukuihin eivät ole kovin suuria, vaikkakin suuntaa antavia: *muita perusoikeuksia näytään tulkitun perustuslakivaliokunnassa herkemmin relatiivisesti kuin omaisuuden suojaa.*

---

206 Lausunto annettiin täysin valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden *(Hakulinen, Leskinen, Kastari)* kannan mukaisena.

207 HE 44/1967 vp — 1968 vp Asiak III: 2.

208 Kiista koski lakiehdotuksen 6 §:ää, jonka mukaan suomenkielisessä kouluissa ruotsi olisi voitu jättää kielenopetuksessa englannin jälkeen kolmanneksi kieleksi, kun taas ruotsinkielisissä kouluissa kielenopetus olisi ilmeisesti tullut järjestetyksi siten, ettei englannin kieli olisi voinut syrjäyttää suomen kieltä.

TAULUKKO 24. *Absoluuttiset ja relatiiviset muita kuin omaisuuden suojaa koskevat perusoikeustulkinnat vv:n 1920—1970 vp:llä perustuslakivaliokunnassa ryhmä- ja valiokuntakohtaisesti tarkasteltuna (%).*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL	SKDL	Koko valiokunta (enemmistö-kannanotot)
Absoluuttiset tulkinnat	40.0	47.7	67.4	52.3	41.9	63.6	75.0	75.8	58.5
Relatiiviset tulkinnat	60.0	52.3	32.6	47.7	58.1	36.4	25.0	24.2	41.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N = 10)	(N = 44)	(N = 46)	(N = 44)	(N = 43)	(N = 44)	(N = 8)	(N = 33)	(N = 41)

Sekä ryhmäkohtainen että tutkimuksen osaperiodeihin ulottuva analyysi paljastaa em. suhteessa kuitenkin jopa yllättävän suuria eroja. Absoluuttisten tulkintojen osuus, joka omaisuudensuojasäännösten kohdalla oli kaikilla porvarillisilla ryhmillä yli 60 %, jää tutkimuskaudella 1920—1970 muiden perusoikeuksien osalta kolmella porvariryhmällä (IKL, KESK, KOK) runsaasti alle 50 %:n eikä millään niistä kohoa yhtä korkeaksi kuin vastaava prosenttiluku omaisuuden suojaa koskevissa tulkintatilanteissa. RKP:n kohdalla se on lähinnä tätä ja osoittaa siten ryhmän omaksuneen perusoikeuksien kohdalla kauttaaltaan absoluuttista perusoikeuskäsitystä heijastavan tulkintalinjan.

Siirryttäessä tarkastelemaan tutkimuksen osaperiodien, ensimmäisen ja toisen tasavallan, aikaista tulkintakäyttäytymistä valiokunta- ja ryhmätasolla (taulukko 25) huomio kiintyy siinä ensiksikin koko valiokunnan kohdalla tapahtuneeseen voimakkaaseen muutokseen. Kun absoluuttista perusoikeuskäsitystä heijastavien tulkintojen osuus oli ensimmäisen tasavallan kaudella valiokuntakohtaisesti vielä täysin hallitseva (77.8 %), ovat tällaiset tulkinnat toisen tasavallan kaudella pudonneet alle 50 %:n. Ryhmäkohtaisesti muutokset ovat olleet myös suuria — RKP:n kohdalla peräti 45 %-yksikköä. Suuri on muutos ollut myös SDP:n kohdalla (yli 30 %-yksikköä), kun taas SKDL:n ja KESK:n kohdalla muutos on ollut edellisiä vähäisempi. Stabiileimpana tulkintalinja on pysynyt KOK:lla (muutos n. 0.5 %-yksikköä) ja LKP:lla (muutos n. 5 %-yksikköä). Kaikilla muilla ryhmillä paitsi KESK:lla muutoksen suunta on ollut sama: siirtyminen absoluuttisista kohti relatiivisia perusoikeuskäsityksiä heijastaviin tulkintoihin. Tämän asiaryhmän kohdalla näyttäisi siis siltä, että *toisen tasavallan kaudella havaittu ryhmäkoheesioiden voimakas nousu on nimenomaan heijastusta vasemmistoryhmien (ennen kaikkea SDP:n) perustuslakitulkintojen »porvarillistumisesta»*.

Mikäli tässä esiteltyjä tuloksia verrataan omaisuudensuojasäännösten tulkinnasta aikaisemmin esiteltyihin, ovat ne toisiinsa nähden lähes käänteisiä. Koko tutkimuskautta (1920—1970) ajatellen suuntakin on ollut selvä: omaisuudensuojasäännösten tulkinnassa absoluuttisen tulkintalinjan ovat sosialisteja useammin omaksuneet porvarilliset ryhmät, kun taas muiden perusoikeussäännösten tulkinnan yhteydessä asia on ollut päinvastoin.

208a Ks. s. 203 erit. alav. 96 a.

TAULUKKO 25. *Absoluuttiset ja relatiiviset muita kuin omaisuuden suojaa koskevat perusoikeustulkinnat vv:n 1920—1944 ja 1945—1970 vp:llä perustuslakivaliokunnassa ryhmä- ja valiokuntakohtaisesti tarkasteltuna.*

Tulkinta	KOK		RKP		LKP		KESK		SDP		SKDL		Koko valiokunta (enemmistökannanotot)	
1920—1944	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%
absoluuttinen	(9)	47.4	(20)	90.9	(10)	55.6	(7)	36.8	(17)	81.0	(6)	85.7	(14)	77.8
relatiivinen	(10)	52.6	(2)	9.1	(8)	44.4	(12)	63.2	(4)	19.0	(1)	14.3	(4)	22.2
Yhteensä	(19)	100.0	(22)	100.0	(18)	100.0	(19)	100.0	(21)	100.0	(7)	100.0	(18)	100.0

Tulkinta	KOK		RKP		LKP		KESK		SDP		SKDL		Koko valiokunta (enemmistökannanotot)	
1945—1970	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%	(fr)	%
absoluuttinen	(12)	48.0	(11)	45.8	(13)	50.0	(11)	45.8	(11)	47.8	(19)	73.1	(10)	43.5
relatiivinen	(13)	52.0	(13)	54.2	(13)	50.0	(13)	54.2	(12)	52.2	(7)	26.9	(13)	56.5
Yhteensä	(25)	100.0	(24)	100.0	(26)	100.0	(24)	100.0	(23)	100.0	(26)	100.0	(23)	100.0

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa [208b] on tähän saakka korostettu eri perusoikeuksien käytännössä (mm. perustuslakivaliokunnassa) saaman tulkintasisällön mittaamisen vaikeutta — jopa sen periaatteellista mahdottomuutta. Edellisin kaltaisin analyysein (ja niitä edelleen kehittämällä) tämä myytti voidaan lyödä ainakin pääpiirteittäin hajalle. Taulukoihin 19 ja 20 sekä 24 ja 25 kerätyt tutkimustulokset oikeuttavat nähdäkseni riittävällä varmuudella esittämään mm. seuraavat johtopäätökset:

— *Perustuslakivaliokunta on kokonaisuudessaan suojannut itsenäisyyden aikana omaisuutta muita perusoikeuksia tehokkaammin antamalla sille absoluuttista perusoikeussuojaa suhteellisesti useammin kuin muille HM:ssa mainituille kansalaisen perusoikeuksille.*

— *Perustuslakivaliokunnassa edustettuna olleet porvarilliset ryhmät ovat itsenäisyyden aikana suojanneet omaisuutta muita perusoikeuksia tehokkaammin antamalle sille absoluuttista perusoikeussuojaa suhteellisesti useammin kuin muille HM:ssa mainituille kansalaisten perusoikeuksille.*

— *Perustuslakivaliokunnassa itsenäisyyden aikana edustettuna olleet sosialistiset ryhmät ovat taas perusoikeuksien tulkintatilanteissa käyttäytyneet jokseenkin päinvastoin kuin porvarilliset ryhmät antamalla suhteellisesti useammin absoluuttista perusoikeussuojaa muille HM:ssa mainituille kansalaisten perusoikeuksille kuin omaisuuden suojalle.*

17.4. KYSYMYS PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMISESTA JA RAJOITTAMISVALTUUKSIEN KÄYTÖSTÄ (HM 16 §)

Tuskin missään yhteiskunnassa koskaan voidaan lähteä siitä, että valtiosäännössä vakuutetut kansalaisten perusoikeudet voitaisiin turvata myös käytännössä täysimääräisinä kaikissa tilanteissa ja kaikkiin henkilöryhmiin nähden. Siten kysymys perusoikeuksien rajoitusvaltuuksista ja näiden valtuuksien käytöstä tulee koko perusoikeusjärjestelmän kannalta keskeiseksi.

Kuten edeltä jo on ilmennyt, Suomessa on kehitetty erilaisia teorioita perusoikeusturvan suhteellistuttamisesta yhteiskuntatarpeiden tyydyttämiseksi ja yhteiskunnassa vallitsevien ristiriitojen laukaisemiseksi. Muita

[208b] Vrt. mm. *Hildén* Lm 1971.

keskeisemmäksi näistä näyttää lainsäädäntökäytännössä muodostuneen oppi perusoikeuksien »normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä» rajoittamisesta tavallisessakin lainsäädäntöjärjestyksessä. Omalaatuisesta perustuslakikäsityksestämme — siis perustuslaista tehtävästä poikkeusmahdollisuudesta — taas johtuu, että Suomessa voidaan toteuttaa jopa totaalinenkin perusoikeusturvan poisottaminen lainsäädäntöteitä kunhan siinä yhteydessä vain noudatetaan VJ 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä.[209] Kolmannen, perustuslakiin eksplisiittisesti sisältyvän rajoitusmahdollisuuden (valtuutuksen) taas sisältää HM 16 §:

> »Mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä».

HM 16 §:ää vastaava säännös sisältyi jo v:n 1917 perustuslakikomitean (ns. *Ståhlbergin* komitea) HM-ehdotuksen 11 §:ksi muutoin edellisen kaltaisena paitsi että siitä puuttuivat sanat »tai kapinan».[210] Viimeksi mainitut sanat lisättiin säännökseen vasta kansalaissodan jälkeisessä ensimmäisessä monarkisessa HM-ehdotuksessa ja ne sisältyivät sittemmin kaikkiin myöhempiin esityksiin. Syytä sanojen sisällyttämiseen säännökseen tarvitsee tuskin ääneen lausua: se oli v:n 1918 kansalaissota.

HM 16 § valtuuttaa siis kahdentyyppisiin perusoikeusrajoituksiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä: (1) *tietyissä tilanteissa* (»sodan tai kapinan aikana») totaalisesti kaikkia kansalaisia koskeviin ja (2) *tiettyjä henkilöryhmiä* (»sotapalveluksessa» olevat) koskeviin rajoituksiin. Ensiksi mainituissa tapauksissa rajoitukset ovat ainakin periaatteessa *väliaikaisia,* jälkimmäisissä tapauksissa taas *pysyviä.*

Kysyä voidaan, miksi tällainen erityisvaltuutus on HM:oon sisällytetty? Oikeuskirjallisuudessa[211] säännöksen tarpeellisuutta on perusteltu ennen muuta sillä, että sen avulla vältetään sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa hallituksen olisi käytettävä hätätilan tms. perusteella »omankäden oikeuttaan». Lisäksi rajoitusmahdollisuuden preventiivisellä säätelyllä on yleensäkin kansalaisten oikeusasemaa vahvistava vaikutus. Eli kuten *Hakkila* kirjoittaa (1939, 84):

---

209 Rajoitetussa määrin näin on myös käytännössä tapahtunut, vrt. 1930-luvun alussa säädettyjä ns. *kommunistilakeja.*

210 Ks. *PrlKM 1917: 7,* 5, (11 §) ja *Hakkila* 1939, 84.

211 Ks. *Erich I* 1924, 255 ja *Hakkila* 1939, 84.

»Kokemus on osoittanut, että ne kansalaisoikeuksien rajoitukset, joihin sodan ja kapinan aikana on ryhdyttävä, muodostuvat vähemmän tuntuviksi, jos ennakolta määritellään ne valtuudet, jotka hallitukselle tällöin on annettava, sekä ne muodot, joiden puitteissa hallituksen on valtuuksiaan käytettävä».

Sotapalveluksessa oleviin kohdistettuja perusoikeuksien rajoitusmahdollisuuksia on taas oikeuskirjallisuudessa [212] perusteltu niillä erityisillä vallanalaisuus- ja kuuliaisuussuhteilla, joiden alaisia sotavoimaan kuuluvat henkilöt ovat. HM 16 §:n perusteella em. tarkoituksessa annetuista perusoikeuksien käyttöä rajoittavista säädöksistä ovat tärkeimpiä STilaL (26. 9. 1930/303) sekä SotaväenRL (30. 5. 1919/71).

Keskeisimmät perustuslakivaliokunnan kannanotot HM 16 §:n tulkinnasta liittyvät STilaL:n säätämisen ja muuttamisen sekä sen kanssa läheisessä yhteydessä olevan lainsäädännön [213] säätämisen yhteyteen. Näihin liittyvistä valiokunnan mietinnöistä [214] voidaan tehdä varsin tarkkoja päätelmiä eri ryhmien suhtautumisesta HM 16 §:n mukaisten valtuuksien käyttöön.

Jo ensimmäisestä asiaa koskeneesta mietinnöstä (n.o 3/1923 vp) lähtien vasemmisto pyrki ajamaan mahdollisimman tiukkaa (ahdasta) HM 16 §:n tulkintaa ja saamaan perusoikeuksien rajoitusmahdollisuudet niin vähäisiksi kuin suinkin. Tunnusomaista näille tulkintatilanteille on ollut myös RKP:n edustajien (ennen muuta *Estlanderin*) näissäkin yhteyksissä noudattama tiukka tulkintalinja. Tästä huolimatta oli eroja myös vasemmiston ja RKP:n edustajien tulkintalinjoissa: *vasemmisto pyrki näet tiukkaan tulkintaan henkilökohtaisten vapausoikeuksien ja poliittisten oikeuksien rajoitusten suhteen, ruotsalaisten edustajat taas ennen muuta omistusoikeuden suhteen.*

Sotatilalain säätämiseen liittymättömistä perustuslakivaliokunnan HM 16 §:ää koskeneista kannanotoista on mainittava ennen muita valiokun-

---

212 Ks. *Hakkila* 1939, 85 ja *Merikoski* Lm 1932, 115. Vrt. myös *Sipponen* 1965, 490—498.

213 Vrt. L sotatilalain säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa (28. 11. 1930/356).

214 Ks. prvm:t n:o *3/1923* vp (HE 27/1922 vp — 1923 vp Asiak III: 2), n:o *8/1926* vp (HE 7/1924 vp — 1926 vp Asiak III: 2), n:o *10/1927* vp (1927 vp Asiak I), n:o *3/1929* I vp (HE 52/1928 vp — 1929 I vp Asiak III: 2), n:o *2/1930* I vp (HE 66/1929 II vp — 1930 I vp Asiak III: 2), n:o *3/1939* vp (HE 14/1939 vp — 1939 vp Asiak III: 1), n:o *1/1940* vp (HE 11940 vp — 1940 vp Asiak I) ja n:o *119/1942* vp (HE 144/1942 vp — 1942 vp Asiak III: 1).

nan mietintö n:o 18/1938 vp ja lausunto 31. 3. 1939 n:o 6/1938 vp (puv:lle) [215] sekä lausunto 16. 3. 1948 n:o 7/1947 vp (lakv:lle).[216] Kuten edeltä jo on käynyt ilmi, valiokunta torjui ensiksi mainituissa mietinnöissä ja lausunnoissa ajatuksen, että *yleinen työvelvollisuus* sodan aikana voitaisiin toteuttaa HM 16 §:n valtuutuksen nojalla. Viimeksi mainitussa lausunnossaan valiokunta tulkitsi niin ikään tiukasti HM 16 §:n valtuutussäännöstä: *puolustusvoimain ylipäällikölle* ei voitu siirtää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä oikeutta antaa rajoitavia määräyksiä sotilashenkilöiden osallistumisesta valtiolliseen toimintaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä HM 16 §:n poikkeussäännöstä oli »yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaisesti» tulkittava ahtaasti, ja koska HM 16 §:ssä nimenomaan edellytettiin rajoitusten antamista lailla, ei lainsäädäntöelimelle kuuluvien valtuuksien edelleen siirtämistä puolustusvoimain ylipäällikölle voitu toteuttaa muutoin kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Yleisesti ottaen perustuslakivaliokunta on joutunut varsin harvoin suorittamaan HM 16 §:n tulkintaa.[217] Tulkintojen keskittyminen sotaa edeltäneeseen kauteen on ollut niin ikään silmiin pistävää: kaikki em. tulkintatilanteethan sijoittuvat 1920—1940-luvuille. Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana HM 16 §:n tulkinta ei ole siis tullut valiokunnassa esille kertaakaan. Tämän vuoksi aineistoa ei ole myöskään jaettu tutkimuksen osaperiodeittaista tarkastelua varten.

Absoluuttisten ja relatiivisten perusoikeustulkintojen jakaantumista tämän asiaryhmän kohdalla osoittava taulukko 26 on niin ikään mielenkiintoinen. Absoluuttista tulkintaa heijastaviksi siinä on edellisten tavoin luettu kaikki sellaiset kannanotot, joissa on pyritty HM 16 §:n rajoitusvaltuuksien ahtaaseen soveltamiseen, relatiivista tulkintalinjaa heijastaviksi taas päinvastaiset kannanotot. Tulokset ovat sekä valiokunnan että ennen kaikkea eri ryhmien kohdalla jo edellisistä yhteyksistä (s. 247) saamamme kuvan kaltaisia. *Porvarilliset ryhmät,* RKP:tta lukuunotta-

---

215 HE 84/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1.

216 HE 147/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1. Muista tällaisista valiokunnan kannanotoista ks. prvm. n:o *15/1941* vp (HE 157/1940 vp — 1941 vp Asiak III: 2) ja prvls 20. 9. 1946 n:o *9/1946* vp (laki- ja talv:lle) (HE 57/1946 vp — 1946 vp Asiak I), jossa valiokunta katsoi, ettei *ampuma-aseiden* ja *ampumatarvikkeiden* yleiseen luovuttamiseen voitu soveltaa HM 16 §:n säännöstä.

217 Kvantitatiivisessa tutkimusaineistossa n = 10 edustaen vajaata 3 %:a HM:oon kohdistuneista tulkintatilanteista.

TAULUKKO 26. *Absoluuttiset ja relatiiviset perusoikeustulkinnat (%) perustuslakivaliokunnassa vv:n 1920—1970 vp:llä perusoikeuksien rajoittamistilanteissa ryhmä- ja valiokuntakohtaisesti tarkasteltuna.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL	SKDL	Koko valiokunta (enemmistökannanotot)
Absoluuttiset tulkinnat	100.0	14.3	83.3	33.3	14.3	100.0	—	100.0	28.6
Relatiiviset tulkinnat	—	85.7	16.7	66.7	85.7	—	—	—	71.4
	100.0 (N = 1)	100.0 (N = 7)	100.0 (N = 6)	100.0 (N = 6)	100.0 (N = 7)	100.0 (N = 8)	—	100.0 (N = 6)	100.0 (N = 7)

matta, *ovat ollet mitä selvimmin rajoitusvaltuuksien väljän tulkinnan — siis relatiivisen perusoikeusturvan — kannalla,*[217a] kun taas *sosialistiset ryhmät* (SDP ja SKDL) *ovat suhtautuneet rajoitusvaltuuksien käyttöön hyvin tiukasti, käytännössä jopa täysin kielteisesti.* Porvarillisten ryhmien enemmistöasemasta perustuslakivaliokunnassa on puolestaan seurannut valiokunnan enemmistökannanottojen muodostuminen valtaosaltaan relatiivista perusoikeussuojaa heijastaviksi perusoikeuksien rajoitusvaltuuksien käyttämisen yhteydessä.

17.5. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA VALLANJAKOPERIAATTEEN TULKITSIJANA

Suomen valtiosäännössä on toteutettu varsin selvästi — joskaan ei täysin puhtaasti — vallanjaon periaate keskeisimpien valtio-orgaanien toimivaltasuhteissa. Tämän periaatteen ydinhän on siinä, että oikeusnormeja asettavan (lakia säätävän), hallitus- ja hallintovaltaa käyttävien sekä tuomiovaltaa käyttävien toimielinten tulee olla toisiinsa nähden riippumattomassa asemassa. Täysin puhtaana tätä periaatetta ei ole voitu koskaan missään toteuttaa. Pisimmälle viety sovellutus siitä on Yhdysvaltain valtiosääntö (v:lta 1787). Suomen valtiosäännössä on tingitty opin puhtaudesta monessakin suhteessa: osa hallitusorganisaatiosta

[217a] IKL:n yhtä tapausta ei voitane ottaa tarkasteluun mukaan sen vuoksi, ettei tilastollinen tarkastelu sen osalta ole luotettava eikä mielekäs.

(VN) on asetettu parlamentaarisen luottamusvaateen alaiseksi, tasavallan presidentille on annettu eduskunnan hajotusoikeus sekä itsenäistä oikeusnormien asettamisvaltaa (asetuksenantovalta) jne. — Pääsäännöksi kuitenkin Suomen valtiosäännössä jää, että siinä on toteutettu varsin pitkälle vallanjakoperiaatteen keskeiset ajatukset.

Vallanjakoperiaatteen kannalta muita tärkeämpiä perustuslain säännöksiä Suomessa ovat HM 2 § ja HM 33 §. Ennen muuta juuri näiden oikeussääntöjen tulkinnalla määräytyy valtiojärjestyksemme (ja koko poliittisen järjestelmämme) kuva käytännössä. Näin tapahtuu siitä syystä, että *vallanjakoperiaatteen kannalta keskeiset valtio-orgaanit* (eduskunta, hallitus, tuomioistuinlaitos) *edustavat kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta varsin eri tyyppisiä laitoksia.* Siten vallanjakoperiaatteen tulkinnalla ja sen soveltamisella on käytännössä varsin suuri yhteiskuntapoliittinen merkitys: se määrää suurelta osin kuinka kansanvaltaisesti vs. epäkansanvaltaisesti valtiollista valtaa tässä maassa käytetään.

Valtiosääntömme vallanjakoperiaatetta on tulkittu oikeustieteellisessä kirjallisuudessa (*law in books*) varsin tiukasti.[218] Niinpä sen piirissä on melko yksimielisesti katsottu, ettei eduskunnalle voida antaa muutoin kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä hallinto- tai tuomiovallan käyttöä sivuavia tehtäviä. Ja yhtä tiukasti on pidetty kiinni hallintokoneiston ja tuomioistuinlaitoksen itsenäisyydestä: niille perinteisesti kuuluneita tehtäviä on voitu siirtää muille orgaaneille ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä. Yhteiskunnallisesti tämän suuntaisen tulkintalinjan omaksuminen on merkinnyt nimenomaan eduskunnan vallan kurissa pitämistä. Samalla se on merkinnyt tehostettua perustuslaillista suojaa juuri kansanvaltaisen kontrollin ulkopuolella toimiville valtio-orgaaneille. Vallanjakoperiaatteesta oikeuskirjallisuudessa omaksutulla tulkinnalla on siten vaikeutettu kansanvaltaisuuden ulottamista valtiollisen vallankäytön koko sektorille.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa (*law in action*) vallanjakoperiaatteen tulkintaa ja valtion suvereniteettia koskevat ratkaisut ovat olleet melko keskeisellä sijalla. Kvantitatiiviseen tutkimusaineistoon näitä tapauksia sisältyi kaiken kaikkiaan 39 edustaen 9.3 %:a *kaikista* valiokunnan tulkintatilanteista. Eniten tulkintoja oli tullut HM

[218] Ks. esim. *Hakkila* 1939, 20—22 ja 183—184, *Kaira* 1960 (b), erit. s. 54 ja *Sipponen* Pol 1961/1962, erit 1962, 42—59 sekä *sama* 1965, erit. 463—469.

2 §:n osalle (N = 25).[219] Yleisesti ottaen valiokunnan voidaan sanoa vahvistaneen toiminnallaan käytännössä oikeuskirjallisuudessa esitetyn tiukan tulkintalinjan.[220] Tämä on sikälikin merkittävää kun otetaan huomioon, että valtaosa (76.9 %) asiaa koskeneista tulkinnoista on ollut yksimielisen perustuslakivaliokunnan esittämiä.

Vallanjakoperiaatetta koskevissa kannanotoissaan perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt juuri tämän periaatteen yleistä merkitystä valtiosäännössämme,[221] vaan on esittänyt aina kantansa jonkin toimielimen toimivaltaa koskeneiden kysymysten yhteydessä. Näin ollen vallanjakoperiaatteen soveltamiseen liittyvä kvalitatiivinen tarkastelu on syytä jättää tämän tutkimuksen myöhempään, eri instituutioiden asemaa ja toimivaltaa käsittelevien jaksojen, yhteyteen.

Myös valtion suvereniteettia koskevissa ratkaisuissa perustuslakivaliokunnan tulkintalinja on ollut tiukka.[222] Valtakunnan aluetta koskevia valtiosäännön säännöksiä on pyritty noudattamaan erittäin tarkasti,

---

219 HM 33 §:n osalta tulkintoja oli 11 ja suvereniteettia koskevia (lähinnä HM 1 §:n tulkintoja) oli 3.

220 Ks. prvm:t n:o *15/1926* vp (HE 120/1926 vp — 1926 vp Asiak III: 1) ja n:ot *1 ja 1a/1934* vp (HE 14/1933 vp — 1934 vp Asiak III: 2) sekä prvls:t 22. 2. 1946 n:o *1/1946* vp (vvv:lle) (HE 141/1945 vp — 1946 vp Asiak III: 2) ja 21. 3. 1946 n:o *5/1946* vp (vvv:lle) (LAM 4/1947 vp — 1947 vp Asiak V: 1).

221 Tällaisiksi harvinaisiksi, vallanjakoperiaatteelle yleistä yhteiskunnallista merkitystä antaneiksi perustuslakivaliokunnan kannanotoiksi jäävät lausunto 22. 11. 1922 n:o *17/1922* vp (talv:lle) (An. miet. n:o 9/1922 vp — 1922 vp Asiak V) ja mietintö n:o *11/1931* vp (HE 89/1931 vp — 1931 vp Asiak III: 1). Molemmat liittyivät väkijuomakysymyksen selvittämistä koskeneisiin lainsäädäntöaloitteisiin ja molemmissa aloitteissa oli kysymys kansanäänestyksen suorittamismahdollisuudesta. Mainitussa lausunnossaan valiokunnan enemmistö katsoi *neuvoa antavan kansanäänestyksen* olevan saatettavissa pysyvänäkin instituutiota voimaan tavallisella lailla. Valiokunnassa vähemmistöön jääneet sosialidemokraatit taas ajoivat kantaa, että HM:n vallanjakoperiaatetta loukkaamatta tilapäisenkin kansanäänestysmenettelyn toteuttaminen vaatisi perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä. — Tämä lausunto on tuskin kuitenkaan edustava näyte sosialidemokraattien kannasta HM:n vallanjakoperiaatteeseen. Tuossa tilanteessa heidän kantaansa ilmeisesti vaikutti eniten päivänpoliittinen tilanne: halu estää kieltolakikysymyksen joutuminen kansanäänestyksen kohteeksi.

222 Ks. prvm n:o *2/1934* vp (HE 6/1934 vp — 1934 vp Asiak I) ja prvls:t 6. 3. 1936 vp n:o *4/1935* vp (HE 89/1935 vp — 1935 vp Asiak III: 1), 23. 5. 1946 n:o *6/1946* vp (uav:lle) (HE 37/1946 vp — 1946 vp Asiak I) ja 28. 9. 1955 n:o *5/1955* vp (uav:lle) (HE 70/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1). Vrt. myös prvm n:o *10/1921* vp (1921 vp Asiak IV).

samoin kuin valiokunnan taholta on asennoiduttu torjuvasti vieraan valtakunnan viranomaisille Suomessa annettaviin toimivaltuuksiin.

17.6. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA EDUSKUNNAN ASEMAN JA VALTUUKSIEN SÄÄTELIJÄNÄ

Yleisesti voidaan sanoa monilla perustuslain tulkinnassa omaksuttavilla kannanotoilla olevan vaikutuksia eduskunnan aseman ja valtuuksien määräytymiseen. Keskeisin merkitys tässä suhteessa on juuri *vallanjakoperiaatteen* perustuslakitulkinnassa saamalla sisällöllä. Toisen tärkeän kysymysryhmän tässä suhteessa muodostavat eduskunnan toimivallan käyttämistä ja sen siirtämistä ulkopuolisille toimielimille koskevat ratkaisut.

Myös perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa eduskunnan asemaa koskevat perustuslain tulkintatilanteet näyttelevät keskeistä osaa. Peräti kolmannes (36.4 %) tutkimuksen koko kvantitatiivisesta havaintoaineistosta oli näet tällaisia tapauksia. Eduskunnan asemaa koskeville tulkintatilanteille oli lisäksi tyypillistä, että tulkinnat kohdistuivat melko tasasuhteisesti sekä HM:n että VJ:n säännöksiin.

Eduskuntaa koskevien tulkintojen yhteiskunnallinen merkitys on ennen kaikkia siinä, että niiden kautta määräytyy keskeisesti, millaisen suunnan valtiosäännön soveltaminen saa käytännössä nimenomaan kansanvaltaisuuden kannalta katsottuna. Valtiosääntömme hallitusvaltaisista peruspiirteistä [223] huolimatta on näet ajateltavissa, että sitä voitaisiin käytännössä muuttaa kansanvaltaiseen suuntaan perustuslakien eduskuntamyönteisellä tulkinnalla.[224] Missä määrin näin on käytännössä todella tapahtunut, on tutkimuksella lähemmin selvitettävä asia.

Yksimielisyys eduskunnan asemaa koskevissa perustuslain tulkinnoissa on ollut perustuslakivaliokunnassa suurin piirtein samaa luokkaa kuin omaisuudensuojasäännöstenkin tulkintojen kohdalla. Vain n. 1/3 havaintoaineistoon (n = 153) kuuluneista tulkintatilanteista osoitti valiokunnassa vallinneen erimielisyyksiä eduskunnan asemaa koskevien perus-

---

223 Ks. tästä laajemmin mm. *Riepula* 1971 (a).

224 Vrt. kuitenkin *Merikoski* 1969, 123, jossa hän torjuu ns. *luovan tulkinnan* avulla tapahtuvan valtiosäännön muuttamisen. Luovasta tulkinnasta ks. lähemmin *Jyränki* Lm 1968, 983—986.

tuslain säännösten tulkinnan suunnasta ja/tai sisällöstä.[225] *Tunnusomaisena piirteenä tutkimuskauden aikaiselle perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnalle on siis ollut suhteellisen suuren yksimielisyyden saavuttaminen eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevien perustuslain säännösten tulkinnassa.*

Taulukko 27 ja kuvio 8 sisältävät yksityiskohtaiset tiedot tutkimuskaudella perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien tulkintakoheesioista eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneissa tulkintatilanteissa yksimielisyysindeksein ilmaistuna.

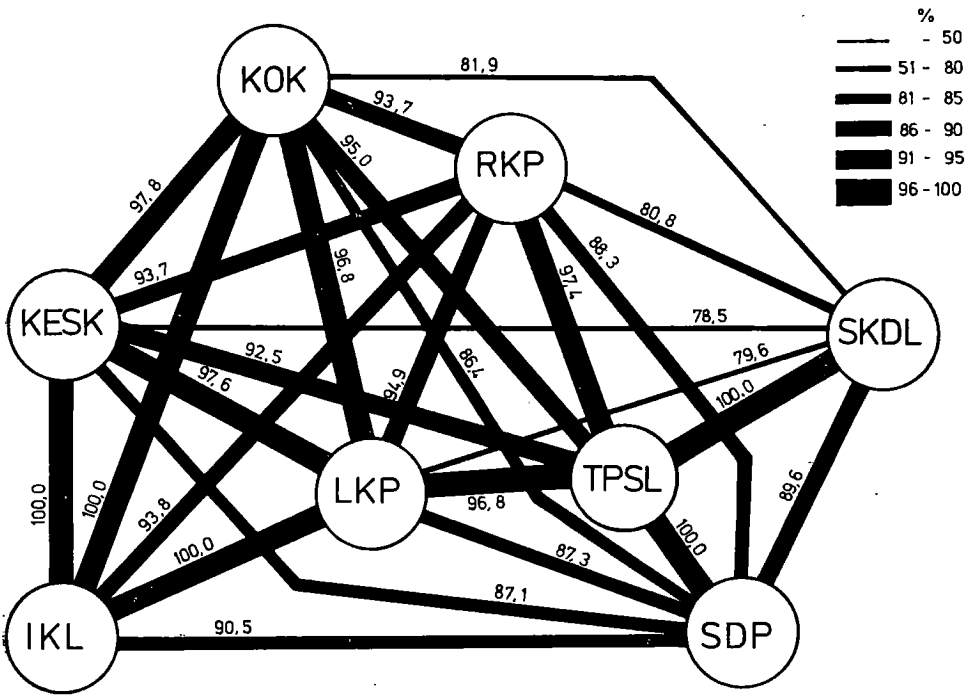
TAULUKKO 27. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien väliset yksimielisyysindeksit eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1920—1970 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL
KOK	100.0						
	(21)						
RKP	93.8	93.7					
	(16)	(127)					
LKP	100.0	96.8	94.9				
	(15)	(125)	(117)				
KESK	100.0	97.8	93.7	97.6			
	(21)	(139)	(126)	(124)			
SDP	90.5	86.4	88.3	87.3	87.1		
	(21)	(140)	(128)	(126)	(140)		
TPSL	—	95.0	97.4	96.8	92.5	100.0	
	(—)	(40)	(39)	(31)	(40)	(40)	
SKDL	—	81.9	80.8	79.6	78.5	89.6	100.0
	(—)	(105)	(99)	(98)	(107)	(106)	(40)

Taulukon 27 ja kuvion 8 tulosten tulkinnassa pidän lähtökohtana eri ryhmien traditionaalista (mm. eduskunnan uudistamisen ja HM:n säätämisen yhteydessä ilmennyttä) kantaa eduskunnan asemaan ja valtuuksiin nähden. Lähtökohtana ei ole siten niinkään eri poliittisten ryhmien ja eduskunnan asemaa koskevien perustuslain tulkintojen välisten

[225] Tarkasti ilmoitettuna 56 tulkintatilannetta (36.6 %) heijasti erimielisiä ja 97 tulkintatilannetta (63.4 %) yksimielisiä perustuslain tulkintoja.

KUVIO 8. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1920—1970 vp:llä.*



riippuvuuksien etsiminen *ideologisten* kuin erilaisten *historiallisten* tekijöiden perusteella. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö näillä molemmillakin tekijöillä olisi merkitystä ja yhtymäkohtia toistensa kanssa. Jo eduskunnan uudistamisesta lähtienhän juuri *sosialistit* (vasemmisto) ovat ajaneet eduskuntakeskeisen valtiojärjestyksen toteuttamista. *Porvarillisille* (nimenomaan oikeistolaisille) ryhmille on ollut taas yhtä tunnusomaista pitäytyminen hallitusvaltaisessa järjestelmässä. On selvää, ettei näitä historiallisia peruseroavuuksia voida jättää ottamatta huomioon perustuslain tulkintaan ainakin potentiaalisesti vaikuttavina tekijöinä.

Tulosten perusteella eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevat perustuslain tulkintaerimielisyydet perustuslakivaliokunnassa näyttävät selittyvän varsin hyvin edellä mainitulla traditionaalisella asennoitumistekijällä. Tulokset ovat myös melko yhdensuuntaisia omaisuudensuojasään-

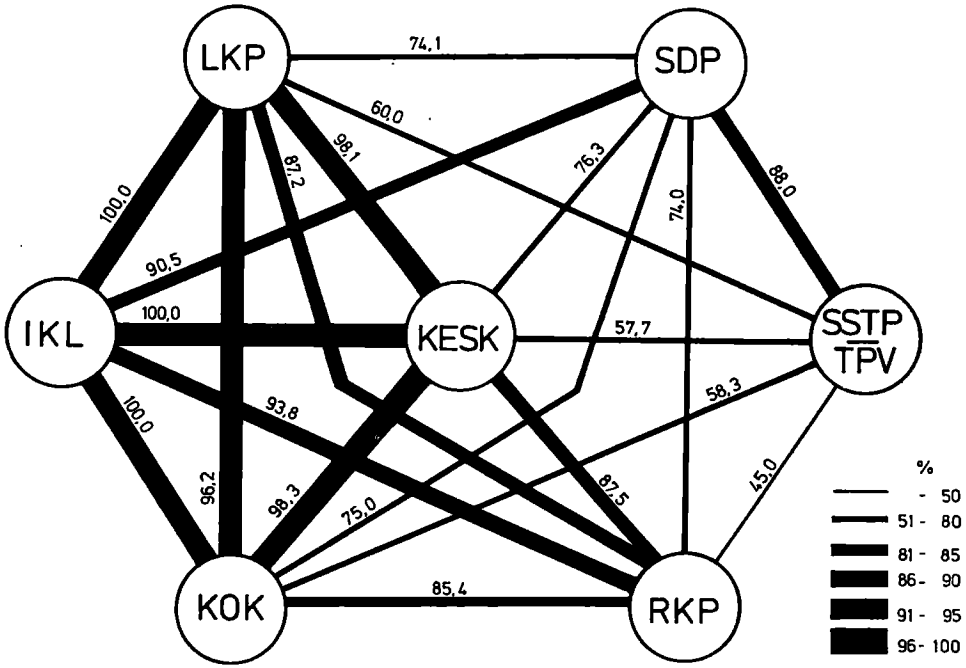
nösten tulkinnasta edellä saatujen tulosten kanssa. Eroina viimeksi mainittuihin voidaan kuitenkin nähdä tämän asiaryhmän kohdalla (suuremmista tulkintafrekvensseistä huolimatta) korkeammat yksimielisyysindeksit. Samoin ovat koko tutkimuskauden aikaisten tulkintojen osalta erot sosialististen ja porvarillisten ryhmien välillä tämän asiaryhmän kohdalla suuremmat kuin omaisuudensuojasäännösten tulkintojen kohdalla. Erityisen huomion arvoista on, että myös SDP:lle eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneissa perustuslain tulkintatilanteissa läheisimmiksi yhteistyökumppaneiksi ovat muodostuneet koko tutkimuskautta tarkastellen toiset sosialistiset ryhmittymät. Tältä osin tuloksen voisi selittää mm. siten, että *SDP:n perinteinen näkemys eduskuntavaltaisesta valtiojärjestyksestä on ollut sitä enemmän muihin sosialistisiin ryhmiin yhdistävä tekijä perustuslain tulkintatilanteissa kuin konsanaan suhtautuminen yhteiskuntajärjestyksen kannalta tätä primaarisempaan tekijään eli omaisuuden perustuslailliseen suojaan.* Ehkä jossain määrin kärjistetysti ilmaisten SDP:tta voisi sanoa yhdistäneen perustuslain tulkinnassa muihin sosialistisiin ryhmittymiin tutkimuskaudella 1920—1970 enemmän ei-marxilaisen kuin marxilaisen aineksen.

Paremman vertailupohjan eri ryhmien välisiin keskinäisiin koheesioihin sekä niissä tapahtuneisiin muutoksiin (samoin kuin omaisuudensuoja-

TAULUKKO 28. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien yksimielisyysindeksit eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneissa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1920—1944 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP
KOK	100.0					
	(21)					
RKP	93.8	85.4				
	(16)	(48)				
LKP	100.0	96.2	87.2			
	(15)	(53)	(47)			
KESK	100.0	98.3	87.5	98.1		
	(21)	(59)	(48)	(52)		
SDP	90.5	75.0	74.0	74.1	76.3	
	(21)	(60)	(50)	(54)	(59)	
SSTP/TPV	—	58.3	45.0	60.0	57.7	88.0
	(—)	(24)	(20)	(25)	(26)	(25)

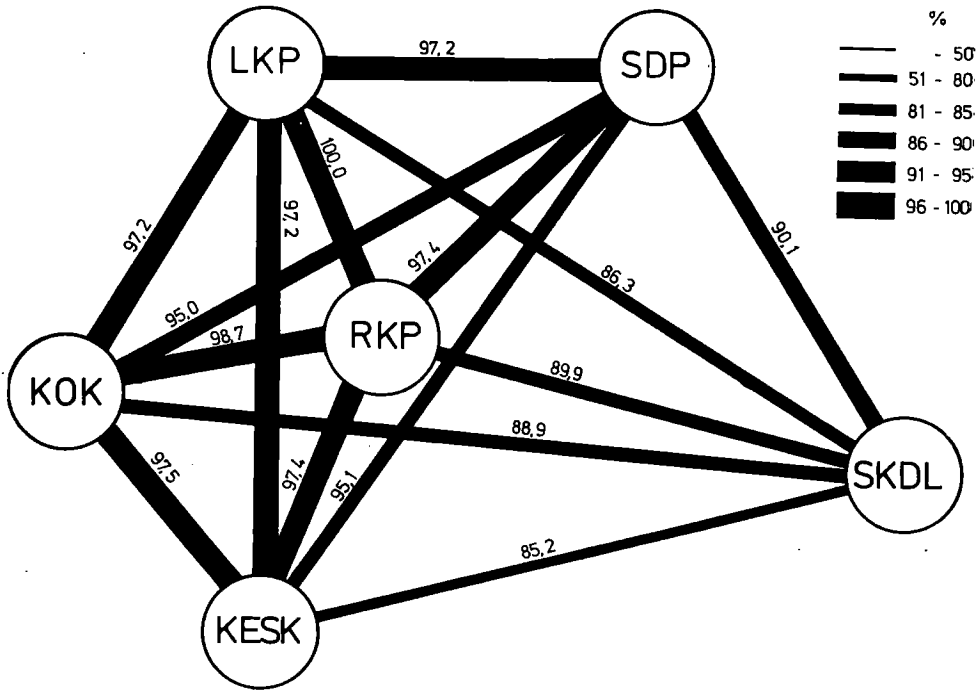
KUVIO 9. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1920—1944 vp:llä.*



säännösten tulkinnasta saatuihin tuloksiin) saamme, jos tarkastelemme eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneita perustuslain tulkintatilanteita samanlaisten osaperiodien (ensimmäisen ja toisen tasavallan) puitteissa kuin teimme edellä omaisuudensuojasäännösten tulkintojen kohdalla. Ensimmäisen tasavallan kautta koskevat tiedot ilmenevät taulukosta 28 ja kuviosta 9.

Ensimmäisen tasavallan aikaiset eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevat tulkintatulokset ovat jopa hämmästyttävässä määrin samansuuntaiset omaisuudensuojasäännösten tulkinnasta saatujen vastaavien tulosten kanssa. Porvarillisten ryhmien keskinäinen koalitioituminen on varsin selvää, kun taas vasemmistoryhmistä SSTP/TPV on edustanut itsenäisintä linjaa porvarillisiin ryhmiin nähden SDP:n oltua tämänkin asiaryhmän kohdalla eräänlaisessa välittäjän asemassa. Erot näiden kol-

KUVIO 10. *Ryhmien väliset koheesiot perustuslakivaliokunnassa eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1945—1970 vp:llä.*



men ryhmittymän (porvarilliset, SDP, SSTP/TPV) välillä ovat siksi selvät, että ne oikeuttavat tekemään johtopäätöksiä näiden ryhmittymien erilaisesta asennoitumisesta eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevien perustuslain säännösten tulkinnalliseen sisältöönkin. Mikään ei myöskään osoita, etteivätkö tuolla kaudella olisi edelleenkin heijastuneet samat käsitykset eduskunnan asemasta ja valtuuksista eri ryhmien piirissä kuin eduskunnan uudistamisen ja HM:n säätämisen aikoinakin.

Mikäli sitten vertaamme ensimmäisen tasavallan kauden tuloksia toisen tasavallan ajalta saatuihin (taulukko 29 ja kuvio 10), havaitsemme ensiksikin yksimielisyysindeksien nousseen viimeksi mainitulla kaudella kautta linjan. Erityisen selvä on vasemmistoryhmien SKDL:n (verrattuna edeltäjiinsä) ja SDP:n kohdalla tapahtunut nousu. Samalla tulkinta-

TAULUKKO 29. *Perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien yksimielisyysindeksit eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1945—1970 vp:llä.*

	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL
RKP	98.7					
	(79)					
LKP	97.2	100.0				
	(72)	(70)				
KESK	97.5	97.4	97.2			
	(80)	(78)	(72)			
SDP	95.0	97.4	97.2	95.1		
	(80)	(78)	(72)	(81)		
TPSL	95.0	97.0	96.8	92.5	100.0	
	(40)	(39)	(31)	(40)	(40)	
SKDL	88.9	89.9	86.3	85.2	90.1	100.0
	(81)	(79)	(73)	(81)	(81)	(40)

linjan raja sosialististen ja porvarillisten ryhmien väliltä on lähes tyystin hävinnyt. Tai paremminkin: *raja* — sikäli kuin siitä voidaan lainkaan puhua — *kulkee toisen tasavallan kaudella SKDL:n ja muiden välissä.* Kuten muistamme, tulos on samansuuntainen omaisuudensuojasäännösten tulkinnasta edellä saadun tuloksen kanssa.

Kieltää ei voida, etteikö eri ryhmien ajamissa eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa perustuslain tulkintalinjoissa olisi tapahtunut muutoksia juuri toisen tasavallan kaudella. Mihin suuntaan nuo muutokset ovat tapahtuneet, ts. ovatko porvarilliset ryhmät omaksuneet tällä kaudella sosialistien perinteisesti ajaman eduskuntavaltaisuutta korostavan tulkintalinjan vaiko päinvastoin, ei selviä näistä tuloksista. Kuten kvalitatiivisten analyysien yhteydessä tulemme näkemään, *perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnalla on monessa suhteessa vahvistettu eduskunnan asemaa ja valtuuksia* toisen tasavallan kaudella. Taulukon 29 ja kuvion 10 antamaa kuvaa on siis tarkannettava: *vasemmistoryhmien yksimielisyysindeksien kohoaminen porvarillisiin ryhmiin nähden ei selity niinkään näiden ryhmien indoktrinoitumisella porvarillisten traditionaaliseen tulkintalinjaan, vaan pikemminkin toisen tasavallan kaudella perustuslakien tulkintatilanteiden yhteydessä perustus-*

lakivaliokuntaan tunkeutuneella yleisellä eduskuntamyönteisellä asennoitumisella.

Edellistä selvemmän kuvan valiokunnan ja eri ryhmien ajaman perustuslakitulkinnan *suunnasta* eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa tulkintatilanteissa saamme taulukoista 30—32. Niistä ilmenee eri ajanjaksoilta niin ryhmä- kuin valiokuntakohtaistenkin tulkintakannanottojen prosentuaalinen osuus *hallitusmyönteisten, eduskuntamyönteisten* ja tässä suhteessa *neutraaleiksi* katsottujen tulkintojen mukaisesti ryhmiteltyinä.

Koko tutkimuskautta koskevat ryhmäkohtaiset jakaumat (taulukko 30) ovat odotetun kaltaiset: TPSL poislukien (jonka kohdalla tapausten frekvenssit ovat selvästi muita pienemmät ja neutraalien kannanottojen osuus silmiinpistävän korkea) eduskuntamyönteisten tulkintojen osuus on sosialistisen ryhmien kohdalla selvästi porvarillisten ryhmien vastaavaa osuutta suurempi. Koko tutkimuskauden ajalta taulukon 30 antama kuva on jo aikaisemmista yhteyksistä ilmikäyneen kaltainen: SKDL (edeltäjineen) erottuu selvästi omaksi, voimakkaimmin eduskuntamyönteistä tulkintalinjaa ajaneeksi ryhmäksi; SDP on eräänlaisessa välittäjän asemassa SKDL:n ja porvarillisten ryhmien suhteen, kun taas porvarillisista ryhmistä RKP sijoittuu eduskuntamyönteisten tulkintojen suhteellisessa osuudessa lähimmäksi sosialistisia ryhmiä. Juuri näinhän tapahtui perusoikeustulkintojenkin kohdalla (ks. ed. s. 244).

Antamiensa tulosten perusteella taulukkoa 30 mielenkiintoisemmiksi osoittautuvat taulukot 31 ja 32, joissa asiaa on tarkasteltu kahden osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan puitteissa. *Ensimmäisen tasavallan kaudella* ryhmäkohtaisten tulkintojen suunta näyttää olleen melko tarkkaan koko tutkimuskautta koskevien tulosten kaltainen. Koko tutkimuskauteen verrattuna ensimmäisen tasavallan erityispiirteiksi näyttävät jäävän toisaalta neutraalien kannanottojen pienehkö osuus sekä sosialistisen ja porvarillisten ryhmien väliset selvät erot eduskuntamyönteisten ja hallitusmyönteisten tulkintojen kohdalla. Perustuslakivaliokunnassa koko ensimmäisen tasavallan ajan vallinneesta porvarillisesta enemmistöstä on taas johtunut, että enemmistökannanottojen kohdalla hallitusmyönteisten tulkintojen osuus tällä kaudella on ollut olennaisesti koko tutkimuskauden vastaavaa osuutta suurempi.

Toisen tasavallan kautta koskeva tulkintakuva (taulukko 32) poikkeaa sen sijaan olennaisesti sekä taulukon 30 että 31 antamista kuvista. Sosialistisen ryhmien kohdalla eduskuntamyönteisten tulkintojen osuu-

TAULUKKO 30. *Ryhmä- ja valiokuntakohtaisten tulkintakannanottojen prosentuaaliset osuudet tulkintojen hallitus-/eduskuntamyönteisyyden perusteella ryhmiteltyinä peruslakivaliokunnassa vv:n 1920—1970 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL	SKDL	Koko valiokunta (enemmistökannanotot)
Hallitusmyönteisiä	23.8	22.4	17.7	24.2	23.2	17.4	12.5	12.6	22.9
Neutraaleja	28.6	30.8	29.2	28.9	30.3	26.4	40.0	26.1	29.9
Eduskuntamyönteisiä	47.6	46.9	53.1	46.9	46.5	56.3	47.5	61.3	47.2
	100.0 (n = 21)	100.1 (n = 143)	100.0 (n = 130)	100.0 (n = 128)	100.0 (n = 142)	100.1 (n = 144)	100.0 (n = 40)	100.0 (n = 111)	100.0 (n = 144)

TAULUKKO 31. *Ryhmä- ja valiokuntakohtaisten tulkintakannanottojen prosentuaaliset osuudet tulkintojen hallitus-/eduskuntamyönteisyyden perusteella ryhmiteltyinä peruslakivaliokunnassa vv:n 1920—1944 vp:llä.*

	IKL	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	SSTP/TPV	Koko valiokunta (enemmistökannanotot)
Hallitusmyönteisiä	23.8	33.9	24.0	32.7	32.8	19.1	18.5	31.8
Neutraaleja	28.6	25.8	20.0	18.2	24.6	15.9	11.1	23.8
Eduskuntamyönteisiä	47.6	40.3	56.0	49.1	42.6	65.1	70.4	44.4
	100.0 (21)	100.0 (62)	100.0 (50)	100.0 (55)	100.0 (61)	100.1 (63)	100.0 (27)	100.0 (63)

TAULUKKO 32. *Ryhmä- ja valiokuntakohtaisten tulkintakannanottojen prosentuaaliset osuudet tulkintojen hallitus-/eduskuntamyönteisyyden perusteella ryhmiteltyinä perustuslakivaliokunnassa vv:n 1945—1970 vp:llä.*

	KOK	RKP	LKP	KESK	SDP	TPSL	SKDL	Koko valiokunta (enemmistö-kannanotot)
Hallitus-myönteisiä	13.6	13.8	17.8	16.1	16.1	12.5	10.7	16.1
Neutraaleja	34.6	35.0	37.0	34.6	34.6	40.0	31.0	34.6
Eduskunta-myönteisiä	51.9	51.3	45.2	49.4	49.4	47.5	58.3	49.4
	100.1	100.1	100.0	100.1	100.1	100.0	100.0	100.0
	(81)	(80)	(73)	(81)	(81)	(40)	(84)	(81)

det ovat alentuneet kautta linjan, kun taas porvarillisten ryhmien kohdalla suunta on ollut täsmälleen päinvastainen. Tosin SKDL on säilyttänyt tälläkin kaudella eduskuntamyönteisintä tulkintalinjaa ajavan ryhmän imagonsa, mutta SDP:n (ja TPSL:n) kohdalla näyttää tapahtuneen erittäin voimakasta »pakoa» neutraaleihin kannanottoihin.[225a]

Eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeville toisen tasavallan aikaisille perustuslakivaliokunnan tulkinnoille on siis ollut tyypillistä neutraalien kannanottojen voimakas lisääntyminen niin ryhmä- kuin valiokuntakohtaisestikin. Neutraalien kannanottojen osuus on lisääntynyt toisaalta sen vuoksi, että vasemmistoryhmät ovat siirtyneet eduskuntamyönteisistä tulkinnoistaan neutraaleihin, porvarillisten ryhmien taas siirryttyä hallitusmyönteisistä tulkinnoistaan neutraaleihin päin. Niin ryhmä- kuin valiokuntakohtaisesti onkin merkittävää hallitusmyönteisten tulkintojen voimakas vähentyminen tällä kaudella. Edelleen merkittävänä voidaan pitää eräiden porvarillisten ryhmien (KOK ja KESK) kohdalla samalla tapahtunutta selvää siirtymää hallitusmyönteisistä tulkinnoista eduskuntamyönteisiin.

Ryhmäkohtaisille asennoitumisille eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevissa perustuslain tulkinnoissa tapahtuneille muutoksille on ajateltavissa monenlaisia selityksiä. Eräs mahdollisuus on tarkastella asiaa tämän aikakauden maan yleispoliittista taustaa vasten. Näyttää nimittäin siltä, ettei tällä kaudella tapahtunut hallituspolitiikan suunnan muutos nimenomaan ulkoasioiden hoidossa ole ollut jättämättä jälkiään perustuslakivaliokunnassa tapahtuvaan perustuslain tulkintaan. Ainakin eräille porvarillisille kansanedustajille (ja mikseipä joillekin eduskuntaryhmillekin), jotka eivät ole hyväksyneet toisen tasavallan aikaista hallituspolitiikkaa tältä osin ja jotka juuri siitä syystä ovat olleet paitsiossa hallituselimiä muodostettaessa, eduskunnasta on tullut keskeisin foorumi vaihtoehtoisen linjansa esille tuomiseen. Tästä on ollut luonnollisena seurauksena eduskunnan asemaa ja valtuuksia korostavan tulkintalinjan esille tuominen myös perustuslakivaliokunnassa.

Edellinen voi olla kuitenkin vain osaselitys tapahtuneille muutoksille. Huomattavasti kattavampana selitysperusteena pidänkin sitä yleistä tulkintalinjan tiukentamista, jota perustuslakivaliokunnassa on toteutettu 1950-luvulta lähtien nimenomaan eduskunnan lainsäädäntö- ja muiden

[225a] Kuten taulukosta havaitaan, suunta on ollut kyllä sama SKDL:nkin kohdalla.

valtuuksien siirtämisedellytyksiin nähden ja josta tehdään tarkemmin selkoa jäljempänä kvalitatiivisten analyysien yhteydessä. Myös siihen, mitkä tekijät tähän tulkintalinjan tiukentumiseen ovat käytännössä vaikuttaneet, voidaan vastata vasta tämän tarkastelun jälkeen.

Lainsäädäntövallan delegointiin ja finanssivallan käyttöön liittyvät perustuslakivaliokunnan ratkaisut. Erään tärkeimmän ryhmän eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevista perustuslakivaliokunnan tutkimuskauden aikaisista tulkintakannanotoista muodostavat *lainsäädäntövallan delegointiin* tavalla tai toisella kantaa ottavat valiokunnan mietinnöt ja lausunnot. Enempää oikeuskirjallisuudessa kuin lainsäädäntökäytännössäkään delegointikysymyksiin ei kiinnitetty juuri huomiota sotia edeltäneenä (siis ensimmäisen tasavallan) aikana. Keskeinen merkitys tässä suhteessa oli niin oikeuskirjallisuuden heräävälle mielenkiinnolle kuin myöhemmälle lainsäädäntökäytännöllekin *Merikosken* v. 1947 hinnantasausvaltuuksien perustuslainmukaisuudesta julkaisemalla artikkelilla.[226] Tämän jälkeen on oikeuskirjallisuudessa käsitelty delegointikysymystä seikkaperäisesti mm. yhden laajan monografian puitteissa.[227]

Perustuslakivaliokunnan suorittamassa perustuslain tulkinnassa delegointikysymykset ovat tulleet keskeisiksi vasta viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Erityisesti 1950-luvulla alkanut tulkintalinjan tiukentuminen *verolainsäädännön* (HM 61 §) delegointimahdollisuuksiin nähden on luonut pohjaa yleisemmällekin lainsäädäntövallan delegointiedellytyksiä kartoittavalle perustuslakivaliokunnan toiminnalle kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. HM 61 §:n keskeisestä merkityksestä perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa kertoo myös tutkimuksessa saatu tulos, jonka mukaan kaikista HM:oon kohdistuneista tulkintatilanteista lähes joka kymmenes (9.0 %) kohdistui juuri tähän säännökseen. — Tässä yhteydessä en ryhdy suorittamaan yksityiskohtaista kvalitatiivista analyysia lainsäädäntövallan delegointiin liittyvistä perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Tältä osin viittaan Sipposen monografian ohella verolakien säätämisestä tekemääni erillistutkimukseen,[228] jossa on suoritettu yksityiskohtaiset analyysit HM 61 §:n tulkintaan liittyvistä perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Tyydyn vain pääpiirteittäisten kehityslinjojen hahmottamiseen.

226 Ks. *Merikoski* Lm 1947.

227 Ks. *Sipponen* 1965.

228 Ks. *Riepula* 1968.

Kuten sanottu, sotia edeltäneellä ensimmäisen tasavallan kaudella lainsäädäntövallan delegointia koskevat kysymykset olivat melko harvoin esillä perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa.[229] Valiokunnassa ei näissä tapauksissa hahmottunut myöskään mitään selkeää tulkintalinjaa asiassa. Aivan toisin on ollut sen sijaan asianlaita toisen tasavallan kaudella: lainsäädäntövallan delegointiin kantaa ottavia valiokunnan mietintöjä ja lausuntoja on legio, ja ne rakentuvat viimeisten kahden vuosikymmenen ajalta varsin yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintalinjan pohjalle.[230] Tämän tulkintalinjan pääsisältönä on ollut eduskunnan lainsäädäntövallan pitäminen varsin tiukasti sen omissa käsissä ja kont-

---

[229] Ks. prvls:t 12. 12. 1932 n:o *5/1932* vp (vvv:lle) (HE 84/1932 vp — 1932 vp Asiak III: 1), 19. 3. 1934 n:o *2/1934* vp (uav:lle) (HE 27/1934 vp — 1934 vp Asiak I), 16. 4. 1934 n:o *3/1934* vp (vvv:lle) (HE 42/1934 vp — 1934 vp Asiak I) ja prvm:jä n:o *17/1938* vp (HE 109/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1), n:o *3/1939* vp (HE 14/1939 vp — 1939 vp Asiak III), n:o *1/1940* vp (HE 1/1940 vp — 1940 vp Asiak I), n:o *15/1941* vp (HE 157/1940 vp — 1941 vp Asiak III: 2), n:o *68/1942* (HE 75/1942 vp — 1942 vp Asiak I), n:o *119/1942* vp (HE 144/1942 vp — 1942 vp Asiak III: 1) ja n:o *35/1944* vp (HE 25/1944 vp — 1944 vp Asiak I) sekä prvls:a 25. 2. 1944 n:o *2/1944* vp (vvv:lle) (HE 151/1943 vp — 1944 vp Asiak III: 2).

[230] Ks. mm. prvm:t n:o *81/1947* vp (HE 74/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1), n:o *104/1947* vp (HE 146/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1), n:o *75/1949* vp (HE 82/1949 vp — 1949 vp Asiak I) ja n:o *43/1955* vp (HE 146/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1) sekä prvls:t 23. 11. 1950 n:o *5/1950* vp (tyv:lle) (HE 106/1950 vp — 1950 vp Asiak III: 1), 20. 2. 1951 n:o *7/1950* vp (maatv:lle) (HE 64/1950 vp — 1950 vp Asiak I), 7. 3. 1951 n:o *8/1950* vp (uav:lle) (1950 vp Asiak III: 3), 16. 5. 1951 n:o *9/1950* vp (uav:lle) (HE 88/1950 vp — 1950 vp Asiak III: 1), 28. 11. 1951 n:o *3/1951* vp (vvv:lle) (HE 22/1951 vp — 1951 vp Asiak III: 1), 18. 12. 1955 n:o *10/1955* vp (suurv:lle) (HE 114/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1), 11. 12. 1956 n:o *4/1956* vp (vvv:lle) (HE 123/1956 vp — 1956 vp Asiak III: 1), 17. 4. 1957 n:o *3/1957* vp (vvv:lle) (HE 24/1957 vp — 1957 vp Asiak I), 15. 5. 1957 n:o *3a/1957* vp (vvv:lle) (HE 24/1957 vp — 1957 vp Asiak I), 7. 5. 1957 n:o *4/1957* (pav:lle) (HE 23/1957 vp — 1957 vp Asiak I), 14. 6. 1957 n:o *4a/1957* vp (pav:lle) (HE 23/1957 vp — 1957 vp Asiak I), 14. 1. 1958 n:o *9/1957* vp (vvv:lle) (HE 132/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1), 19. 11. 1958 n:o *1/1958* vp (vvv:lle) (HE 45/1958 vp — 1959 vp Asiak III: 2), 27. 10. 1959 n:o *6/1959* vp (vvv:lle) (HE 72/1959 vp — 1960 vp Asiak III: 2), 2. 12. 1959 n:o *7/1959* vp (pav:lle) (HE 87/1959 vp — 1959 vp Asiak III: 1), 18. 5. 1960 n:o *2/1960* vp (suurv:lle) (HE 5/1960 vp — 1960 vp Asiak I), 5. 6. 1962 n:o *2/1962* vp (lakv:lle) (HE 27/1962 vp — 1962 vp Asiak I), 20. 5. 1964 n:o *6/1964* vp (uav:lle) (HE 37/1964 vp — 1964 vp Asiak I), 24. 5. 1968 n:o *1/1968* vp (vvv:lle) (HE 55/1968 vp — 1968 vp Asiak I), 26. 11. 1968 n:o *3/1968* vp (lakv:lle) (LAM n:o 24/1968 vp — 1968 vp Asiak V: 1) ja 27. 5. 1971 n:o *4/1971* vp (vvv:lle) (HE 64/1971 vp — 1971 vp Asiak).

rollissa. Verolain säätämisen osalta (HM 61 §) tämä on merkinnyt erityisten *vähimmäisvaatimusten* käyttöön ottamista lainsäädännöllisiksi maksiimeiksi osoittamaan valtiosäännön sallimien ja perustuslain vastaisten delegointimuotojen rajoja.[231]

Eduskunnan toimivallan siirtämistä (siirtymistä) koskevat ongelmat eivät suinkaan rajoitu pelkästään lainsäädäntövallan delegoinnin yhteyteen. Samat ongelmat esiintyvät myös eduskunnan toisen keskeisen tehtäväryhmän, *finanssivallan käytön,* yhteydessä. Omalta osaltaan näiden kysymysten tärkeyttä perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa osoittaa tutkimustulos, jonka mukaan yli neljännes (26.5 %) HM:oon kohdistuneista tulkintatilanteista koski juuri sen valtiontaloussäännösten (HM 61—74 §§) tulkintaa.[232] Verotusvallan ohella finanssivallan toisen tärkeän osan muodostaa eduskunnan budjettivalta, joten on luonnollista, että juuri budjettivaltaan ja sen käyttämiseen liittyvät perustuslain tulkinnat ovat saaneet keskeisen sijan myös perustuslakivaliokunnan toiminnassa.

Verotusvaltaan läheisesti liittyvä finanssivallan muoto on HM 62 §:n mukainen eduskunnan oikeus vahvistaa lailla valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavien — samoin kuin eräiden muiden pykälässä mainittujen — *maksujen yleiset perusteet.* Lainsäädäntökäytännössä onkin eräissä tapauksissa muodostunut ongelmaksi, onko tiettyä rahasuoritusvelvollisuutta pidettävä valtiosäännön mukaisena verona vaiko sen tarkoittamana maksuna (HM 61 ja 62 §§). Johdonmukaiseksi perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaksi on muodostunut, että *suorituksen ollakseen käsitettävissä HM 62 §:n mukaiseksi maksuksi tulee olla vastike valtion puolesta maksajalle annetusta välittömästä edusta.* Ellei tällaista suorituksen ja vastasuorituksen välistä välitöntä vastikkeellisuutta ole havaittavissa, kysymyksessä on vero.[233]

Tunnusomaisena piirteenä eduskunnan *budjettivaltaa* koskeneille perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteille on ollut niiden melko voima-

231 Vähimmäisvaatimuksista ks. tarkemmin *Riepula* 1968, 115—177.

232 HM 61 §:ään kohdistuneita tulkintoja lukuunottamatta näiden tapausten prosentuaalinen osuus oli 17.5.

233 Ks. prvls:t 23. 11. 1950 n:o *5/1950* vp (tyv:lle) (HE 106/1950 vp — 1950 vp Asiak III: 1), 18. 12. 1955 n:o *10/1955* vp (suurv:lle) (HE 114/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1), 20. 10. 1959 n:o *5/1959* vp (tyv:lle) (HE 40/1959 vp — 1959 vp Asiak I) ja 19. 3. 1963 n:o *1/1963* vp (sosv:lle) (HE 129/1962 vp — 1963 vp Asiak III: 2). Vrt. myös ensimmäistä HM 62 §:n tulkintaa koskevaa prvls:a 7. 11. 1923 n:o *11/1923* vp (vvv:lle) (HE 40/1923 vp — 1923 vp Asiak IV).

kas keskittyminen repressiivisen valvonnan vaiheeseen.[234] Näillä jälkikäteisillä puuttumisilla ei ole tietenkään voitu saattaa oikeustilaa halutun kaltaiseksi, mutta varmaa on, että niillä on ollut merkittävää preventiivistä vaikutusta myöhempiä sovellutustilanteita ajatellen.

Myös preventiivisen valvonnan tapauksissa perustuslakivaliokunta on omaksunut tiukan tulkintalinjan eduskunnan budjettivallan rajoituspyrkimyksiin. Niinpä kun lakiehdotus antoi VN:lle mahdollisuuden käyttää valtion liikeyrityksiin varoja, joita ei oltu tähän tarkoitukseen osoitettu eduskunnan hyväksymässä tulo- ja menoarviossa, perustuslakivaliokunta katsoi tällaisen säännöksen eduskunnan budjettivaltaa loukkaavana HM 66 §:n vastaiseksi.[235] Sellainen säännös taas, jonka mukaan tulo- ja menoarvioon oli otettava Suomen Pankin sulkutilille talletettuja varoja vastaava määrä VN:n käytettäväksi asuntotuotannon edistämiseen, milloin Suomen Pankin johtokunta olisi katsonut suhdannekehityksen sitä vaativan, voitiin niin ikään perustuslakivaliokunnan mielestä säätää ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä, koskapa säännös voitiin tulkita siten, että Suomen Pankin johtokunta olisi voinut määrätä, milloin tietty määräraha olisi otettava tulo- ja menoarvioon ja milloin se olisi saatu käyttää asuntotuotantotarkoituksiin. Valiokunnan mielestä säännöksellä rajoitettiin eduskunnalle valtiosäännön mukaan kuuluvaa budjettivaltaa.[236]

Kiistanalaiseksi eduskunnan budjettivallan toteutumisen kannalta on taas perustuslakivaliokunnassa joutunut parikin huomattavaa yhteiskuntapoliittista merkitystä omannutta lainsäädäntöaloitetta. Käsiteltäessä hallituksen esitystä (141/1965 vp) laiksi korkeakoululaitoksen kehittämisestä vuosina 1967—1981 erimieliä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta näyttää vallinneen toisaalta valtiovarainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan, toisaalta taas perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden kesken.[237] Ennen perustuslakivaliokunnan kannan-

---

234 Ks. prvm:t n:o *2/1931* vp (1931 vp Asiak IV), n:o *14/1939* vp (1939 vp Asiak IV), n:o *45/1950* vp (1950 vp Asiak IV), n:o *14/1959* vp (1959 vp Asiak IV), n:o *28/1965* vp (1965 vp Asiak IV).

235 Ks. prvls 7. 11. 1923 n:o 11/1923 vp (vvv:lle) (HE 40/1923 vp — 1923 vp Asiak IV).

236 Ks. prvls 25. 5. 1965 n:o 4/1965 vp (vvv:lle) (HE 54/1965 vp — 1965 vp Asiak I).

237 Ks. prvls 3. 3. 1966 n:o 9/1965 vp (sivv:lle) (HE 141/1965 vp — 1965 vp Asiak III: 1).

ottoa oli valtiovarainvaliokunta näet katsonut lausunnossaan lakiehdotuksen hyväksymisen merkitsevän eduskunnan budjettivallan kaventamista tavalla, joka huomattavasti ylittäisi siihen astisen budjettikäytännön »ja ilmeisesti myös sen rajan, johon saakka eduskunnan on katsottu voivan hallitusmuodossa säädetystä finanssivallastaan luopua».[238] Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista *Merikoski* ja *Vesanen* katsoivat niin ikään lakiehdotuksen loukkaavan eduskunnan budjettivaltaa ja olevan siten säädettävissä ainoastaan VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.[239] Lausunnossaan perustuslakivaliokunta (ilman että siihen liittyi ainoatakaan eriävää kannan ilmaisua) katsoi asiantuntijoiden enemmistön mukaisesti tämän tyyppisten *ohjelmalakien* olevan säädettävissä tavallisina lakeina eikä niillä siten voitu katsoa loukattavan eduskunnan budjettivaltaa.[240] Oikeuskirjallisuudessa tuolloin sovelletun menettelyn perustuslainmukaisuudesta on esitetty myöhemminkin kritiikkiä.[241]

Viimeisimmän eduskunnan budjettivallan tulkintaa koskevan perustuslakivaliokunnan kannanoton sisältää lausunto 30. 6. 1970 n:o 3/1970 vp (vvv:lle).[242] Enempää hallituksen esityksen kuin perustuslakivaliokunnankaan kannan mukaan ei eduskunnan budjettivaltaa loukkaamatta voitu siirtyä järjestelmään, jossa virkaehtosopimusten tekeminen olisi kokonaisuudessaan eduskunnan kontrollin ulkopuolella. Eduskunnan myötävaikutus ja siten budjettivallan käyttöoikeus voitiin valiokunnan enemmistön mielestä kuitenkin turvata siten, että virkaehtosopimus-

238 Ks. vvvls 18. 2. 1966 n:o 5/1965 vp (sivv:lle) (HE 141/1965 vp — 1965 vp Asiak III: 1).

239 Ks. prv ptk 1965 vp. — Muut valiokunnan kuulemat asiantuntijat *(Kastari, Leskinen, Rekola* ja *Sipponen)* katsoivat sen sijaan lakiehdotuksen olevan käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

240 Tältä osin lausunnossa todetaan: »Kun hallitusmuoto kuitenkin nimenomaan edellyttää tällaista lailla säädettävää menoarvion sidonnaisuutta, ei ole mahdollista, että sellaiset valtiovarainvaliokunnan lausunnossa mainitut perusteet kuin lain epämääräisyys, lain huomattava taloudellinen merkitys tai lain pitkä soveltamisaika otetaan tunnusmerkeiksi, joiden nojalla ratkaistaan lain perustuslainmukaisuus tai -vastaisuus. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoo, etteivät puheena olevien lakiehdotusten hyväksyminen merkitse hallitusmuodossa eduskunnalle taatun budjettivallan luovuttamista tai muutakaan loukkaamista, mikä antaisi aiheen poiketa tavallisesta lainsäädäntöjärjestyksestä ja valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyn käsittelyjärjestyksen noudattamiseen.»

241 Ks. *Merikoski* 1969, 64—66.

242 HE 14/1970 vp — 1970 vp Asiak I.

asioita käsittelemään muodostettavalle eduskunnan erityiselimelle, eduskunnan palkkavaltuuskunnalle, annetaan valta hyväksyä sopimus siltä osin kuin eduskunnan myötävaikutus sen tekemiseen on kulloinkin tarpeen. Menettelyn valtiosääntöistämiseksi HE:ssä jo ehdotettiin perustuslakeihin lisättäväksi asiaa koskevat uudet säännökset. Perustuslakivaliokunnassa vähemmistöön jääneiden edustajien *(Ehrnrooth, Silander* ja *Niinikoski)* mielestä esityksen hyväksyminen tietäisi joka tapauksessa »eduskunnan toimivallan niin periaatteellisesti kuin käytännöllisestikin varsin huomattavaa supistumista». Toisin kuin korkeakoulujen kehittämislainsäädännön säätämisen jälkeen ei virkaehtolakien säätämisen jälkeen näytä oikeuskirjallisuudessa esitetyn juuri kritiikkiä uudesta järjestelmästä eduskunnan budjettivallan kannalta katsottuna.[242a]

Perustuslakivaliokunnan mietintöihin ja lausuntoihin sisältyy myös eräitä *budjetin laatimista* ja *sen noudattamisen valvontaa* koskevia perustuslain tulkintoja.[243] Lisäksi eräässä lausunnossa on esitetty yleisempikin valiokunnan kannanotto eduskunnan budjettivaltaa koskevien säännösten tulkintaohjeeksi.[244]

Varsin monet eduskunnan budjettivaltaa sivunneista perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoista ovat koskeneet virastojen ja yleisten laitosten *menosääntöjen perusteiden* vahvistamista eli HM 65 §:n tulkintaa.[245] Johdonmukaisena, aina 1920-luvulta jatkuneena, perustuslaki-

---

[242a] Ks. *Rytkölä* 1971. Vrt. kuitenkin *Merikoski* Lm 1970, 762—769.

[243] Ks. prvls:t 15. 11. 1923 n:o *15/1923* vp (vvv:lle) (HE 19/1923 vp — 1923 vp Asiak II), 12. 10. 1938 n:o *1/1938* vp (vvv:lle) (1938 vp Asiak IV), 22. 3. 1939 n:o *5/1938* vp (vvv:lle) (HE 86/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1), 12. 9. 1941 n:o *3/1941* vp (vvv:lle) (HE 71/1941 vp — 1941 vp Asiak I) (*Estlanderin* eriävä mielipide) ja 1. 3. 1955 n:o *1/1955* vp (vvv:lle) (HE 26/1954 vp — 1957 vp Asiak III: 2) sekä prvm n:o *22/1954* vp (1954 vp Asiak I).

[244] Prvls:ssa 15. 8. 1957 n:o *5/1957* vp (vvv:lle) (HE 57/1957 — 1957 vp Asiak I) näet todetaan: »Kun valtiosääntömme mukaan pääpaino on pantava eduskunnan budjettivallalle, on sitä tulkittava laajasti ja sitä rajoittavat säännökset taas ahtaasti. Tätä yleistä periaatetta on näin ollen noudatettava myös niiden valtiosääntömme säädösten tulkintaan nähden, jotka koskevat lisäystä tulo- ja menoarvioon, eli siis hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 3 momentin kohdalta.»

[245] Ks. prvls:t 2. 12. 1920 n:o *10/1920* vp (vvv:lle) (HE 50/1920 vp — 1920 vp Asiak III: 1), 5. 11. 1925 n:o *10/1925* vp (vvv:lle) (HE 51/1925 vp — 1925 vp Asiak II) sekä lausuntoon liittyvää, perustuslakivaliokunnan ptk:in sisältyvää Ståhlbergin monessa suhteessa myöhemmälle lainsäädäntökäytännölle perusteet luonutta asiantuntijalausuntoa 26. 10. 1925 (sisältyy prv:n mikrofilmattuihin ptk:in

valiokunnan tulkintalinjana on ollut, että menosääntöjen perusteista on säädettävä lailla kun perustetaan uusi virasto tai sellainen uusi virka virastoon, jossa ei ole aikaisemmin ollut vastaavaa virkaa.[246] Tästä onkin muodostunut budjettioikeudellinen käytäntö, jonka mukaan virkatyypit vahvistetaan lailla, mutta itse virat voidaan perustaa eduskunnan osoittamien määrärahojen puitteissa asetuksella.[247]

Eduskunnan budjettivallan tulkintaan liittyvän erityiskysymyksen muodostaa *budjetin ulkopuolisia rahastoja* koskevan HM 66,2 §:n tulkinta. Oikeuskirjallisuudessa ilmeni alunperin erimielisyyksiä siitä, tarkoitettiinko tuossa lainkohdassa pelkästään HM:n säätämisajankohtana olemassa olleita rahastoja vaiko myös tämän jälkeen mahdollisesti perustettavia uusia rahastoja. Lainsäädäntökäytännössä omaksuttiin — lähinnä *Erichin* vaikutuksesta — jo 1920-luvulla tulkinta, jonka mukaan HM:n säätämisen jälkeenkin budjetin ulkopuolinen rahasto on perustettavissa tavallisella lailla.[248] Sen sijaan enempää oikeuskirjallisuudessa kuin lainsäädäntökäytännössäkään ei aikaisemmin kiinnitetty huomiota rahastojen perustamisedellytyksiin. Kahden viimeisen vuosikymmenen aikana perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa on asiaan kuitenkin kiinnitetty suurta huomiota, ja katsottu budjetin ulkopuoli-

---

1925 vp — rulla n:o 6.), 28. 10. 1926 n:o *10/1926* vp (vvv:lle) (HE 46/1926 vp — 1926 vp Asiak II) sekä 9. 10. 1933 n:o *1/1933* vp (vvv:lle) (HE 1/1933 vp — 1933 vp Asiak II) ja siihen liittyviä *Ståhlbergin* edellä mainittua v:n 1925 vp:llä antamaa asiantuntijalausuntoa samoin kuin samoilla valtiopäivillä annettua *Erichin* (16. 10. 1925) ja tätä aikaisempaa *Grönvallin* (6. 2. 1924) antamia asiantuntijalausuntoja. Myöhemmistä asiaa koskeneista prvls:sta ks. 13. 3. 1964 n:o *1/1964* vp (vvv:lle) (HE 15/1964 vp — 1964 vp Asiak I), 24. 2. 1970 n:o *6/1969* (sivv:lle) (HE 223/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1) ja 30. 6. 1970 n:o *3/1970* vp (vvv:lle) (HE 14/1970 vp — 1970 vp Asiak I). Kysymystä sivunneista prvm:stä ks. n:o *5/1921* vp (HE 8/1921 vp — 1921 vp Asiak I), n:o *2/1923* vp (HE 26/1922 vp — 1923 vp Asiak III: 2), n:o *5/1928* vp (1928 vp Asiak IV) (*Estlanderin* ja *Schaumanin* vastalause II) ja n:o *68/1942* vp (HE 75/1942 vp — 1942 vp Asiak I) (*Estlanderin* vastalause).

246 Vrt. prvls 9. 10. 1933 n:o 1/1933 vp (vvv:lle) (HE 1/1933 vp — 1933 vp Asiak II), s. 8 ja *Ståhlbergin* em. asiantuntijalausuntoa.

247 Ks. *Vesanen* 1965, 81—84.

248 Ensimmäisen kerran prv omaksui tämän tulkinnan ls:aan 4. 12. 1925 n:o *14/1925* vp (vvv:lle) (HE 86/1925 vp — 1925 vp Asiak III: 1) (Vrt. kuitenkin *Estlanderin* eriävää mielipidettä, johon SSTP:n edustajat yhtyivät.) Tärkeä varhaisempaa lainsäädäntökäytäntöä koskeva prv:n kannanotto sisältyy myös ls:oon 27. 10. 1934 n:o *4/1934* vp (vvv:lle) (HE 96/1934 vp — 1934 vp Asiak III: 1) (Vrt. jälleen *Estlanderin* eriävää mielipidettä.)

sen rahaston olevan perustettavissa tavallisella lailla ainoastaan: (1) mikäli sitä ei ole tarkoitettu valtion vuotuisia tarpeita varten ja (2) mikäli se ei suuruutensa puolesta uhkaa eduskunnalle HM 66,1 §:n mukaan kuuluvaa budjettivaltaa.[249] Nimenomaan viimeksi mainitun kriteerin perusteella valiokunta on joutunut erään kerran puuttumaan jälkikäteenkin rahastojen perustamiskysymykseen.[250] Kuten jäljempänä mainitaan perustuslakivaliokunnan kantana on ollut, ettei budjetin ulkopuolista rahastoa voida perustaa myöskään yksivuotisella verolailla sen vuoksi, ettei vähemmistöllä siinä yhteydessä ole samaa lainsäädännön estämis- ja lykkäämisvaltaa kuin tavallisen lain tai vuotta pitemmäksi ajaksi säädettävän verolain ollessa kysymyksessä.[251]

Eduskunnan asemaan liittyvät vallanjakoperiaatteen tulkinnat. Lainsäädäntö- ja finanssivallan käyttöön liittymättömät, eduskunnan toimi-

---

249 Ks. näiden kriteerien kehittymisestä prvls:t 17. 4. 1957 n:o *3/1957* vp (vvv:lle) (HE 24/1957 vp — 1957 vp Asiak I), 15. 12. 1958 n:o *4/1958* vp (vvv:lle) (HE 69/1958 vp — 1958 vp Asiak III: 1), 6. 7. 1962 n:o *3/1962* vp (vvv:lle) (HE 70/1962 vp — 1962 vp Asiak I) ja 3. 4. 1964 n:o *3/1964* vp (vvv:lle) (HE 66/1963 vp — 1963 vp Asiak III: 2). Vrt. myös prvls 18. 12. 1970 n:o *6/1970* vp (vvv:lle) (HE 185/1970 vp — 1970 vp Asiak III: 1).

Perustamisedellytyksistä ks. myös *Suviranta* Lm 1965, 217—220 ja 227—230.

250 Mietinnössään n:o 16/1963 vp (1963 vp Asiak IV) valiokunta näet toteaa: »Valtiovarainhallintoon kuuluvia kysymyksiä käsitellessään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen määrän jatkuvaan lisääntymiseen. Mikäli huomattava osa valtion tuloista ja menoista siirretään tulo- ja menoarvion piiristä sen ulkopuolella olevien rahastojen hoidettavaksi, tapahtuu tosiasiallisesti hallitusmuodon mukaan eduskunnalle kuuluvan budjettivallan supistumista. Kun tällaisten rahastojen varat valtion vuoden 1962 tilinpäätöksen mukaan olivat yhteensä 372 miljardia vanhaa markkaa, on varojen siirtoa budjetista rahastoihin kokonaisuutena katsoen jo nyt tapahtunut siinä määrin, että perustuslakivaliokunta pitää vastaisuutta varten tarpeellisena huomauttaa, ettei kehitys voi johtaa rahastojen jatkuvaan lisääntymiseen ilman, että se joutuu ristiriitaan perustuslain edellä mainittujen periaatteiden kanssa.»

251 Ensimmäinen valiokunnan tämän suuntainen kannanotto sisältyy ls:oon 20. 8. 1957 n:o *6/1957* vp (vvv:lle) (HE 58/1957 vp — 1957 vp Asiak I). Muista asiaa koskevista valiokunnan ls:sta ks. 19. 3. 1963 n:o *1/1963* vp (sosv:lle) (HE 129/1962 vp — 1963 vp Asiak III: 2), 5. 12. 1963 n:o *7/1963* vp (vvv:lle) (HE 134/1963 vp — 1963 vp Asiak III: 1), jossa lausutaan eksplisiittisesti valiokunnan kantana olevan, että budjetin ulkopuolinen rahasto voidaan perustaa pysyvällä verolailla sekä 4. 12. 1964 n:o *10/1964* vp (vvv:lle) (HE 183/1964 vp — 1964 vp Asiak III: 1).

valtaa koskevat perustuslakivaliokunnan ratkaisut sivuavat tavalla tai toisella *vallanjakoperiaatteen* tulkintaa. Ensimmäiset tässä suhteessa tärkeät perustuslakivaliokunnan kannanotot sisältyvät mietintöihin n:o 1 ja 1a/1934 vp.[252] Niissä valiokunta katsoi, ettei talousneuvostolle voitu luoda tavallisella lailla sellaista asemaa, että muiden valtioelinten (hallituksen ja eduskunnan) toiminta taloudellisesti ja sosiaalisesti tärkeissä lainsäädäntöasioissa olisi tullut tältä elimeltä hankittavasta lausunnosta riippuvaksi. Edellistäkin tärkeämpinä valiokunnan kannanottoina on kuitenkin pidettävä lausuntoihin 22. 2. 1946 n:o 1/1946 vp (vvv:lle)[253] ja 21. 3. 1946 n:o 5/1946 vp (vvv:lle)[254] sisältyviä. Edellisessä lausunnossa valiokunta omaksui näet kannan, jonka mukaan käsiteltävinä olleet lakiehdotukset valtion metallitehtaiden tilintarkastajien ja hallintoneuvoston vaalin uskomisesta eduskunnan suoritettavaksi olivat HM 2 §:n vastaisina säädettävissä ainoastaan VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Kuulemiensa asiantuntijoiden *(Merikoski* ja *Puhakka)*[255] kantaan yhtyen valiokunta katsoi eduskunnan olevan valtiosääntömme mukaan ensi sijassa lainsäädäntöelin. Sellaisten hallintotehtävien hoitaminen, joita lakiehdotuksissa tarkoitettiin kuuluivat HM 2 §:n mukaan hallitus- ja hallintoelimille. Ja aivan saman kannan valiokunta omaksui myös jälkimmäisessä lausunnossaan Yleisradion hallintoneuvoston vaalin suhteen. Sitäkään ei voitu HM 2 §:ää loukkaamatta uskoa eduskunnalle muutoin kuin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä.

Samaa rajoittavaa linjaa eduskunnan toimivallan laajennusten suhteen heijastaa viimeisinkin asiaa sivunnut perustuslakivaliokunnan lausunto.[256] Kun lakiehdotuksen mukaan eduskunnan puhemiehen tehtäväksi olisi tullut sovittelijan kutsuminen siinä tapauksessa, etteivät virka-

252 HE 14/1933 vp — 1934 vp Asiak III: 2.

253 HE 141/1945 vp — 1946 vp Asiak III: 2.

254 LAM n:o 4/1947 vp — 1947 vp Asiak V: 1.

255 Lausunnossaan (13. 2. 1946) *Merikoski* katsoi valtiosääntölakiemme »tarkoittaneen tyhjentävästi säännöstellä ylimpien valtioelinten keskeisen toimivallanjaon, ja että tätä jakoa voidaan muuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla». Kun siis eduskunnan tehtäviin ei valtiosääntölaeissa oltu nimenomaisesti säädetty po. valintatehtäviä, voitiin niihin Merikosken mielestä perustaa eduskunnalle toimivalta ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ks. myös *Puhakan* lausunto 14. 2. 1946. Ks. asiasta myös *Sipponen* Pol 1962, 49—51.

256 Ks. prvls 13. 3. 1964 n:o 1/1964 vp (vvv:lle) (HE 15/1964 vp — 1964 vp Asiak I).

ehdoista neuvottelevat osapuolet päässeet yksimielisyyteen sovittelijasta, ja kun puhemiehen tehtäviin olisi niin ikään tullut puheenjohtajan ja tämän varamiehen määrääminen virkasopimusneuvotteluihin, katsottiin perustuslakivaliokunnan taholta tämän tapainen hallintotehtävien uskominen eduskunnalle (puhemiehelle) valtiosäännön vastaiseksi. Lausuntoonsa n:o 1/1946 vp viitaten valiokunta totesi, »että mikäli eduskunnalle uskotaan toimeenpanovallan käyttöön kuuluvia tehtäviä on kysymyksessä poikkeaminen siitä hallitusmuodon 2 §:stä ilmenevästä periaatteesta, että eduskunta on ensi sijassa lainsäädäntöelin ja toimeenpanovallan käyttäminen yleensä kuuluu muille valtioelimille». — Perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä omaksumaa tulkintaa voidaan pitää äärimmilleen vietynä vallanjakoperiaatteen sovellutuksena nimenomaan eduskunnan toimivaltaa rajoittavaan suuntaan.[257]

Eduskunnan toimintaa ja asioiden käsittelyä eduskunnassa koskeneet valiokunnan ratkaisut. Tätä asiaryhmää koskevat tulkinnat ovat kohdistuneet nimenomaan säätämisjärjestyskysymyksiin. Perustuslakivaliokunnasta onkin tullut eduskunnan tärkein toimielin ratkaistaessa, onko tietty lainsäädäntöasia käsiteltävä tavallisessa vai kvalifioidussa säätämisjärjestyksessä.[258] On selvää, ettei tässä yhteydessä voida paneutua syvemmin kvalifioitua käsittelyjärjestystä koskevien valtiosäännön säännösten (VJ 67—70 §§) analyysiin — jokainen niistä on näet oman erillistutkimuksensa arvoinen. Kun VJ 66 §:n tärkeimmän poikkeussäännöksen (lepäämäänjättämissäännöksen) käytäntöön soveltamisesta on jo

---

257 Muita eduskunnan asemaa koskeneita perustuslakivaliokunnassa suoritettuja vallanjakoperiaatteen tulkintoja sisältyy prvm:öön n:o *19/1948* vp (1948 vp Asiak IV), jossa SKDL:n edustajat *(Stenberg, Tainio* ja *Kujala)* halusivat juuri vallanjakoperiaatteeseen vetoamalla evätä mietintöön sisältyvän hallitukselle esitetyn kehoituksen ns. asekätkentäjutun yhteydessä tapahtuneiden pidätysten lainmukaisuuden tutkimisesta. Vastalauseen esittäjien mielestä »tällaisen tutkimuksen suorittaminen hallituksen toimesta tietäisi hallituksen puuttumista oikeusviranomaisten, lähinnä korkeimpien lainvalvojain toimintaan, joka olisi ristiriidassa perustuslakimme omaksuman valtiovallan jakoa koskevan periaatteen kanssa». Tässä yhteydessä mainittavaksi kuuluu myös prvm n:o *23/1956* vp (HE 54/1956 vp — 1956 vp Asiak I). Siinä valiokunta yhtyi HE:n perusteluissa lausuttuun kantaan, jonka mukaan tuolloin vallinnut tilanne, jossa tasavallan presidentin tehtäviä hoitanut pääministeri ollessaan eduskunnan jäsen on samanaikaisesti toiminut edustajana, »on ristiriidassa valtiosääntömme johtavien periaatteiden kanssa».

258 Vrt. myös *Salervo* 1971, 22—23.

ilmestynyt erillistutkimukset[259] ja kun itse olen tarkastellut VJ 68 §:n käytäntöön soveltamista useammankin erillistutkimuksen puitteissa,[260] ei tässä yhteydessä ole näiltä osin erityisempää tarvettakaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäyttäytymisen selostamiseen.

Eduskunnan aseman ja valtuuksien kannalta kvalifioitua käsittelyjärjestystä vaativista asiaryhmistä ovat muita tärkeämpiä *valtiosopimusten* solmimista ja voimaan saattamista koskevat HM 33 §:n ja VJ 69 §:n säännökset. HM 33 §:n osalta tulkintavaikutukset ulottuvat ennen kaikkea hallituksen ja eduskunnan välisiin toimivaltasuhteisiin, VJ 69 §:n osalta ne taas jäävät eduskunnan omaan piiriin.

HM 2 §:n ohella HM 33 § on keskeisimpiä ylimpien valtio-orgaanien toimivaltasuhteisiin vaikuttavia säännöksiä. Se korostaa ennen kaikkea hallitusvaltaista ulkoasiain hoitoa. Toisin kuin HM 2 §:n kohdalla vallanjakoperiaatetta näytään tämän säännöksen osalta tulkitun perustuslakivaliokunnassa melko eduskuntamyönteisesti. Käsitellessään ensimmäisen kerran YYA-sopimuksen voimaansaattamista perustuslakivaliokunta totesi, ettei sopimus sellaisenaan sisällä lainsäädännön alaan luettavia säännöksiä. Koska sopimukseen sisältyneet velvoitukset merkitsivät kuitenkin »eräänlaista sidonnaisuutta sotaan ja rauhaan liittyvien kysymysten osalta ja sopimus muutoinkin saattaa ratkaisevasti vaikuttaa kansamme tuleviin vaiheisiin», perustuslakivaliokunta katsoi sopimuksen vaativan eduskunnan suostumuksen.[261] Saman kannan valiokunta toisti sopimuksen voimassaoloa ensi kerran jatkettaessa v. 1955.[262] Myös eräät muut valtiosopimusten käsittelyä koskevat perustuslakivaliokunnan ratkaisut heijastavat saman tyyppistä eduskuntamyönteistä tulkintalinjaa.[263]

---

259 Ks. *Saraviita* 1971 ja 1972.

260 Ks. *Riepula* 1968, 1971 (b) ja Lm 1972.

261 Ks. prvls 22. 4. 1948 n:o 9/1947 vp (uav:lle) (HE 171/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1). Vrt. kuitenkin SKDL:n edustajien *(Kujala, Tainio, Stenberg* ja *Nurminen)* valiokunnan lausuntoon liittämää eriävää mielipidettä, jossa he totesivat HM 33 §:n ja VJ 69 §:n määrittelevän kiistattomasti ko. valtiosopimuksen käsittelyjärjestyksen — lähemmin tätä kiistattomuutta kuitenkaan osoittamatta. Valiokunnan lausuntoon sisältyvät perustelut he leimasivat mielenilmaukseksi, josta on vain haittaa sopimuksen asialliselle käsittelylle.

262 Ks. prvls 28. 9. 1955 n:o 4/1955 vp (uav:lle) (HE 69/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1).

263 Ks. prvls:t 28. 9. 1955 n:o *5/1955* vp (uav:lle) (HE 70/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1), 18. 10. 1955 n:o *8/1955* vp (uav:lle) (HE 82/1955 vp — 1955 vp Asiak

Muiden säätämisjärjestyskysymysten ohella perustuslakivaliokunta on joutunut eräitä kertoja tulkitsemaan myös *edustajan palkkion* ja *kirkkolain* säätämisjärjestystä koskevia valtiosäännön säännöksiä. Mitään merkittävää osaa tällaiset tapaukset eivät ole kuitenkaan valiokunnan tulkintatoiminnassa koskaan näytelleet.[264]

Oman ryhmänsä eduskunnassa tapahtuvaa asioiden käsittelyä koskevien perustuslain säännösten tulkinnoista muodostavat *valiokuntien tehtäviin ja toimivaltuuksiin* kantaa ottaneet perustuslakivaliokunnan ratkaisut. Useimmiten näyttävät käytännössä nousseen esille valiokuntien aloiteoikeutta koskeneet kysymykset. Koska eduskunnan aloiteoikeutta on lainsäädäntökäytännössä yleensäkin tulkittu suppeasti, on tästä ollut seurauksena, että perustuslakivaliokunta on joutunut määrittelemään varsin usein kantansa muiden valiokuntien hallituksen esityksiin tekemien muutosten valtiosäännön mukaisuudesta. Kun valiokunta on katsonut muutosehdotusten ylittävän niille valtiosäännössä asetetut puitteet, sen johdonmukaiseksi argumentointitekniikaksi on muodostunut viitata eduskunnan valiokunnilta puuttuvaan aloiteoikeuteen.[265]

III: 1) ja 20. 4. 1961 n:o *5/1961* vp (uav:lle) (HE 30/1955 vp — 1955 vp Asiak I), jossa valiokunta toteaa puheena olevan sopimuksen (EFTA-sopimus) laajakantoisuuden jo yksinään riittävän perusteeksi asian saattamiselle eduskunnan ratkaistavaksi. Valtiosopimusten voimaan saattamisen yhteydessä noudatettavasta käsittelyjärjestyksestä ks. viimeksi mainitun prvls:n eriävän mielipiteen (SKDL) lisäksi myös prvls:t 20. 5. 1964 n:o *6/1964* vp (uav:lle) (HE 37/1964 vp — 1964 vp Asiak I), 26. 1. 1965 n:o *12/1964* vp (uav:lle) (HE 193/1964 vp — 1965 vp Asiak III: 2) ja 3. 3. 1967 n:o *1/1967* vp (lakv:lle) (HE 101/1966 vp — 1967 vp Asiak III: 2).

264 Edustajan palkkion säätämisjärjestystä (VJ 70 §) koskevista perustuslakivaliokunnan kannanotoista ks. tärkeimpinä prvls 17. 3. 1955 n:o *2/1955* vp (vvv:lle) (HE 21/1955 vp — 1955 vp Asiak I) ja siihen liittyvää *Kastarin* asiantuntijalausuntoa 14. 3. 1955 sekä prvls 17. 12. 1962 n:o *6/1962* vp (vvv:lle) (HE 144/1962 vp — 1962 vp Asiak III: 1).

Kirkkolain säätämisjärjestyskysymykseen valiokunta on taas kiinnittänyt huomiota lausunnoissaan 2. 12. 1938 n:o *2/1938* vp (suurv:lle) (HE 59/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1), 3. 12. 1943 n:o *2/1943* vp (suurv:lle) (HE 36/1943 vp — 1944 vp Asiak III: 2), 1. 6. 1948 n:o *10/1947* vp (lakv:lle) (HE 184/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1), 11. 10. 1949 n:o *1/1949* vp (laki- ja talv:lle) (HE 75/1949 vp — 1949 vp Asiak I) ja 10. 11. 1950 n:o *4/1950* vp (laki- ja talv:lle) (HE 80/1949 vp — 1950 vp Asiak III: 2).

265 Ks. prvls:t 17. 11. 1921 n:o *32/1921* vp (tyv:lle) (HE 44/1921 vp — 1921 vp Asiak I), 5. 12. 1929 n:o *19/1929* vp (suurv:lle) (HE 68/1929 II vp — 1929 II vp Asiak III: 2), 1. 12. 1931 n:o *4/1931 vp* (vvv:lle) (HE 39/1931 vp — 1931 vp Asiak II) ja 12. 11. 1957 n:o *7/1957* vp (laki- ja talv:lle) (HE 85/1957 vp — 1957

Eräissä tapauksissa perustuslakivaliokunta on joutunut myös määrittelemään kantansa valiokuntien työskentelyä,[266] vastalauseiden liittämisoikeutta [267] sekä valiokuntien tehtäviä ja jäsenten velvollisuuksia [268] koskeviin kysymyksiin. Viimeksi mainituista kannanotoista tärkein sisältyy lausuntoon n:o 1/1965 vp. Kysymys koski lisäbudjettien palautusvelvollisuutta valtiovarainvaliokuntaan täysistuntokäsittelyn jälkeisessä vaiheessa eli VJ 76 §:n tulkintaa. Aikaisemmin VJ 76 §:n ei oltu katsottu koskevan lainkaan lisäbudjettiesityksiä eikä niitä oltu koskaan palautettu täysistuntokäsittelyn jälkeen valtiovarainvaliokuntaan niissäkään tapauksissa, joissa lisäbudjettiesityksiä oli täysistuntokäsittelyn yhteydessä muutettu. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta ulotti kuitenkin VJ 76 §:n soveltamisen koskemaan myös lisäbudjetteja. Kantaansa valiokunta perusteli lähinnä lisäbudjettien merkityksen kasvulla, ei niinkään valtiosäännöstä välittömästi johdettavilla perusteilla.[269] Tämän jälkeen eduskuntakäytäntöä onkin muutettu siten, että lisäbud-

---

vp Asiak III: 1) sekä prvm:t n:o *14/1926* vp (Edk es miet n:o 17/1926 vp — 1926 vp Asiak V: 1) ja *11—13/1928* vp (1928 vp Asiak IV).

266 Ks. prvls 22. 11. 1927 n:o 14/1927 vp (laki- ja talv:lle) (sis. prv:n mikrofilmattuihin ptk:in 1927 vp — rulla n:o 8). Huomattava on, että tämä tulkinta annettiin ennen voimassa olevan ETyöj:n säätämistä.

267 Ks. prvm n:o 9/1937 vp (1937 vp Asiak IV).

268 Ks. prvm:t n:o *89/1950* vp (1950 vp Asiak III: 3) ja n:o *33/1961* vp (HE 57/1961 vp — 1961 vp Asiak I) sekä prvls:t 28. 3. 1944 n:o *3/1944* vp (vvv:lle) (1944 vp Asiak IV), 15. 8. 1957 n:o *5/1957* vp (vvv:lle) (HE 57/1957 vp — 1957 vp Asiak I), 12. 11. 1957 n:o *7/1957* vp (laki- ja talv:lle) (HE 85/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1) ja 26. 3. 1965 n:o *1/1965* vp (vvv:lle (HE 16/1965 vp — 1965 vp Asiak I).

269 Valiokunta näet lausui asiasta: »Kysymystä valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n palautussäännöksen soveltamisesta lisäbudjettiin ei ole aikaisemmin herätetty eduskunnassa. Varhaisempina aikoina, jolloin lisäbudjettien merkitys oli vähäinen, ei tällä kysymyksellä ollutkaan käytännöllistä merkitystä. Tuonaikainen lisäbudjetin merkityksen vähäarvoisuus ilmenee myös valtiopäiväjärjestyksen valmisteluvaiheesta, jonka nojalla voidaan vetää se johtopäätös, ettei lainlaatija ole syventynyt erikseen siihen kysymykseen, onko lisäbudjetti palautettava valtiovarainvaliokuntaan, mikä tosiasia on tehnyt ymmärrettäväksi eduskunnan alkujaan omaksuman käytännön. Viime vuosina lisäbudjettien merkitys on kuitenkin siinä määrin kasvanut, että kysymys on tästäkin syystä tullut ajankohtaiseksi.»

Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista palautusvaihtoehdon kannalle asettuivat *Kastari* ja *Leskinen,* kun taas *Salervo* oli aikaisemmin noudatetun käytännön kannalla, ks. prv:n ptk 1965 vp.

jetit (samoin kuin ns. hätäbudjetit) on esitelty aina eduskunnalle VJ 76 §:n mukaiseen käsittelyyn.[270]

Täysistuntokäsittelyssä esille tulleisiin menettelytapakysymyksiin perustuslakivaliokunta on joutunut puuttumaan suhteellisen harvoin. Tärkeimmän ryhmän tässä suhteessa muodostavat edellä jo selostetut eduskunnan ja sen puhemiehen välisen ristiriidan laukaisemiseen liittyvät valiokunnan ratkaisut (VJ 80,2 §).[271]

Kansanedustajan oikeusasemaa ja valtuuksia koskeneet perustuslain tulkinnat. Kansanedustajan oikeusaseman ja valtuuksien kannalta tärkeitä perustuslakivaliokunnan ratkaisuja ovat ennen kaikkea ne, joissa tulkinta on kohdistunut edustajan koskemattomuuden tai hänen aloiteoikeutensa suojaamiseen. Toisarvoisiksi tässä suhteessa ovat jääneet muut edustajan oikeusasemaa koskeneet valiokunnan ratkaisut.

Jo tutkimuskauden alkuvuosina perustuslakivaliokunta joutui määrittämään kantansa *edustajan oikeuteen päästä suorittamaan edustajantointaan kesken vapausrangaistustaan.*[272] Vastaavia tulkintatilanteitahan valiokunnassa oli ollut esillä jo aikaisemmin autonomian kaudella.[273] Juuri tuolloin omaksumaansa tulkintalinjaa noudattaen ja aikaisempia ratkaisujaan prejudikaatteina pitäen perustuslakivaliokunta totesi, ettei eduskunnalla ole lakiin perustuvaa oikeutta vaatia vapausrangaistustaan kärsimässä olevan kansanedustajan päästämistä vapaaksi kesken rangaistuksen suorittamisen.[274]

---

270 Ks. *Salervo* 1971, 121.

271 Muista täysistuntomenettelyä koskevista perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoista ks. prvm:t n:o *9/1926* vp (1926 vp Asiak IV), n:o *1/1935* vp (1935 vp Asiak IV) (*Estlanderin* vastalause) ja n:o *7/1953* vp (1953 vp Asiak IV) sekä prvls:t 18. 3. 1926 n:o *7/1926* vp (puhemiehelle) (1926 vp Asiak IV) ja 28. 3. 1944 n:o *3/1944* vp (vvv:lle) (1944 vp Asiak IV). Vrt. myös prvls 22. 3. 1927 n:o *27/1926* vp (laki- ja talv:lle) (HE 106/1926 vp — 1926 vp Asiak III: 1), jossa valiokunta totesi valtion maille tapahtuvaan luonnonsuojelualueiden perustamiseen tarvittavan eduskunnan suostumuksen olevan annettavissa ponnen muodossa.

272 Ks. prvm n:o 6/1921 vp (1921 vp Asiak IV).

273 Ks. edeltä s. 125—126.

274 Vrt. jälleen SDP:n edustajien valiokunnan mietintöön liittämää vastalausetta, jossa he korostivat VJ:n säännösten olevan edustajan loukkaamattomuuteen nähden perin puutteelliset. — Vastaavanlaisia ilmauksia VJ:n säännösten puutteellisuudesta SDP:n edustajat olivat esittäneet jo autonomian kaudella.

Perustuslakivaliokunta on tutkimuskaudella joutunut tulkitsemaan pari kertaa myös VJ 13 §:n säännöstä *edustajan lausuntovapaudesta* eduskunnalle *esitettyjen syytteeseenpanopyyntöjen* johdosta. Ensimmäisessä asiasta antamassaan mietinnössä[275] valiokunta totesi, ettei eduskunnan asiana ole syyllisyyskysymyksen minkäänlainen tutkiminen, vaan tämä puoli asiassa on jätettävä kokonaan tuomioistuimen tehtäväksi. »Sitovia sääntöjä siitä, milloin eduskunnan olisi annettava suostumuksensa edustajan syytteeseen panemiseen, ei ole olemassa, vaan se riippuu harkinnasta, siitä, onko aiottu syyte laadultaan sellainen, että asia yleisen tai yksityisen edun vuoksi olisi jätettävä oikeuden ratkaistavaksi.» Näillä perusteilla valiokunnan enemmistö päätyi esittämään eduskunnalle suostumuksen antamista kyseisessä tapauksessa edustajan syytteeseen panemiseksi.[276] — Kun asia myöhemmin tuli eduskunnan ratkaistavaksi se kuitenkin raukesi tarvittavan määräenemmistön puuttumisen johdosta.[277]

Edellistä huomattavasti tiukemman tulkinnan perustuslakivaliokunta omaksui VJ 13 §:n mukaiseen syytteeseenpanomahdollisuuteen toisessa asiaa koskevassa mietinnössään.[278] Siinä valiokunta totesi, ettei edustajan anomuksen tekijään kohdistamaa lausuntoa oltu esitetty tavalla, jota olisi pidettävä parlamentaarisen koskemattomuuden väärinkäyttämisenä. Kielteiseen lopputulokseen vaikuttavana lisätekijänä valiokunta totesi silloisissa »edelleen epävakaisissa oloissa» edustajan arvostelu- ja lau-

---

275 Ks. prvm n:o 18/1932 vp (1932 vp Asiak IV). — Tätä ennen vastaavanlainen asia oli ollut esillä ainoastaan kerran eduskunnassa. Tällöin syytepyyntö kuitenkin hylättiin asiaa lainkaan perustuslakivaliokuntaan lähettämättä, ks. 1908 II vp ptk III, 2286—2295.

276 Vähemmistöön jääneet *Estlander* ja SDP:n edustajat esittivät eriävät kantansa vastalauseissa. Estlanderin mielestä yksityiset henkilöt, joita edustajan esitys on loukannut, eivät voi suoraan esittää syytteeseenpanopyyntöä eduskunnalle, vaan aloiteoikeus asiassa on yksin puhemiehellä. Hänen velvollisuutensa on taas tutkia, että pyynnön tehneet henkilöt ovat asianomistajia. SDP:n edustajien vastalauseessa (II) valiokunnan enemmistön päätöstä kritikoidaan lähinnä sen tarkoituksenmukaisuuden osalta. »Myöntymällä nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa esitettyyn pyyntöön saada asettaa kansanedustaja syytteeseen tekisi Eduskunta epäilemättä ennakkopäätöksen, jolla olisi sitova voima myöhemmissäkin tapauksissa. Ei ole mitään epäilemistä, etteikö syytteitä kansanedustajia vastaan tultaisi yrittämään nostaa hyvinkin tiheään, jos kerran saadaan joltinenkin varmuus siitä, että Eduskunta suhteellisen helposti myöntyy tässä tarkoituksessa sille esitettyihin anomuksiin», siinä todetaan.

277 Ks. 1932 vp ptk III, 2704—2710 ja 3085—3100.

278 Ks. prvm n:o 106/1947 vp (1947 vp Asiak IV: 2).

suntovapauden ylläpitämisellä olevan vielä suuremman merkityksen kuin säännöllisten olojen vallitessa. Vähemmistöön jääneet RKP:n edustajat *v. Born* ja *Jern* asettuivat kuitenkin vastalauseessaan sille kannalle, että »eduskunnan tulee olla hyvin vapaamielinen, kun on ratkaistava, annetaanko suostumus syytteeseen panemiseen».

Käytännössä tärkeimmiksi edustajan oikeusasemaan vaikuttaneista perustuslain säännösten tulkinnoista ovat osoittautuneet VJ 14 §:n (1906 VJ 12 §) *edustajan vangitsemisedellytyksiä* koskevan säännöksen tulkinnat. Epäselvyyttä säännöksen soveltamisessa on aiheuttanut ennen kaikkea se, mikä sisältö sen sanoille »valtiopäivien aikana» annetaan.[278a] Ts. katsotaanko säännöksen suojaavan edustajaa vangitsemiselta ainoastaan eduskunnan koolla ollessa vaiko koko valtiopäivien aikaisen, siis niiden avaamisen ja päättämisen välisen ajan. — Käytännössä sanoille annettu tulkintasisältö näyttää määräytyneen melko puhtaasti hallitusvaltaa kulloinkin käyttäneiden ryhmien poliittisten tavoitteiden mukaan.

Kun Kallion hallituksen oikeus- ja vt. sisäministeri *Åkesson* antoi elokuussa 1923 määräyksen pidättää yli 200 johtavaa kommunistia tai sellaiseksi epäiltyä, jolloin pidätetyiksi joutuivat mm. kaikki SSTP:n kansanedustajat, toimenpidettä perusteltiin hallituksen taholta sillä, etteivät pidätykset tapahtuneet »valtiopäivien aikana», vaan eduskunnan lomalla ollessa. Tämän tulkinnan eduskunta myöhemmin toimenpiteillään vahvisti, joskaan asia ei käynyt perustuslakivaliokunnan tutkittavana.[279] Kun vastaavanlainen tilanne uusiutui huhtikuussa 1928 TPP:n kansanedustajien *Enteen* ja *Latvan* tultua niin ikään pidätetyiksi eduskunnan lomalla ollessa, joutui asia ministerinsyytteen nostamisen yhteydessä perustuslakivaliokunnankin tutkittavaksi. Asiaa koskeneessa mietinnössään[280] perustuslakivaliokunnan porvarillinen enemmistö katsoi VJ:n säännöksistä selviävän, että sanoilla »valtiopäivien aikana» tarkoitettiin samaa kuin sanoilla »valtiopäivien koossa ollessa», josta taas säännökset sisältyvät VJ 19 §:ään. Valiokunnan mietinnöstä ei kuitenkaan täysin selviä, rajoittuiko suoja enemmistön mielestä koossaoloajankin osalta vain VJ 19 §:ssä mainittujen 120 päivän jaksolle. Tulkintansa peruste-

---

278a Ks. myös *Hidén* Lm 1965.

279 Käsitellessään myöhemmin (1925 vp) OA:n kertomusta v:lta 1923 prv:n porvarillinen enemmistö niin ikään sivuutti kannan ottamisen tähän kysymykseen. Vasemmiston vastalauseessa (II) siihen sen sijaan kiinnitettiin huomiota, ks. prvm n:o 10/1925 vp (1925 vp Asiak IV—V).

280 Ks. prvm n:o 10/1928 vp (1928 vp Asiak IV).

luiksi valiokunnan enemmistö viittaa myös aikaisempiin eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvontaelinten kannanottoihin asiasta. Vasemmistolaisten valiokunnan jäsenten mietintöön liittämässä vastalauseessa asetutaan puolestaan päinvastaisen tulkinnan kannalle: »Sanoilla 'valtiopäivien aikana' voidaan vain tarkoittaa aikaa valtiopäivien alkamisesta niiden lopettamiseen saakka mahdolliset keskeytykset mukaan luettuina. Vain tämä tulkinta antaa selvän lähtökohdan, joka ei johda ristiriitaisuuksiin ja joka vastaa sekä VJ 14 §:n sanamuotoa että myöskin sen henkeä.»

Kysymys otettiin kuitenkin vielä uudestaan esille perustuslakivaliokunnassa v:n 1930 I vp:llä käsiteltäessä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta v:lta 1928. Tilapäisen enemmistön turvin, arvan ratkaistessa mietinnön sisällön, vasemmisto sai ajetuksi siihen lausuman, jonka mukaan oikeusasiamiehen omaksuma tulkinta VJ 14,1 §:n sanoista »valtiopäivien aikana» ed. Enteen ja Latvan pidättämisen johdosta tehdyn kantelun käsittelyn yhteydessä oli ollut virheellinen oikeusasiamiehen katsottua mainittujen sanojen tarkoittavan pelkästään eduskunnan koollaoloaikaa.[281] Valiokunnassa vähemmistöön jääneiden porvarillisten edustajien asiaksi jäi nyt vastalauseessaan korostaa oikeusasiamiehen tulkinnan oikeellisuutta. — Seuranneessa eduskuntakäsittelyssä eduskunnan vastaukseksi hyväksyttiinkin tältä osin mietinnön vastalause, ja eduskunnan kannaksi palautettiin siis sen jo aikaisemmin omaksuma tulkinta sanojen »valtiopäivien aikana» sisällöstä.[282]

Ainoan tapauksen, jossa edustajan vangitsemista koskeva asia on tullut *preventiivisesti* esille perustuslakivaliokunnassa, sisältää valiokunnan mietintö n:o 38/1947 vp.[283] Pyyntö koski ed. *Kivelän* vangitsemista ns. asekätkentäjutun yhteydessä. Mietintö sisältää siten ainoan perustuslakivaliokunnan kannanoton edustajan vangitsemista koskevan *edus-*

---

281 Ks. prvm n:o 1/1930 I vp (1930 I vp Asiak IV).

282 Ks. 1930 I vp ptk I, 459—468. Käytännöstä löytyy kolmaskin eduskunnan (joskaan ei perustuslakivaliokunnan) kannanotto VJ 14,1 §:n sanojen »valtiopäivien aikana» sisällöstä. Eduskunnan ollessa lyhyellä lomalla (2. 8.—1. 9. 1941) pidätettiin sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän oppositioryhmittymä, ns. kuutoset, »epäiltynä osallisuudesta valtio- ja maanpetokselliseen toimintaan». Pidätyksiä koskeva ilmoitus ei herättänyt eduskunnassa edes keskustelua eikä OA:lle asiasta tehty kantelukaan johtanut mihinkään toimenpiteisiin. OA:n tulkinnan mukaan pidätykset eivät olleet näet tapahtuneet »valtiopäivien aikana».

283 1947 vp Asiak IV: 2.

kunnan suostumuksen antamisedellytyksistä. Vaikka valiokunta toteaakin, ettei se ole pyrkinyt edellytysten yleispätevään määrittelyyn, sen mielestä voidaan kuitenkin pitää riidattomana, ettei eduskunnan ole annettava suostumustaan edustajan vangitsemiseen ellei se havaitse siihen olevan laillisia edellytyksiä. Koska valiokunnan enemmistön mielestä ei oltu voitu osoittaa riittäviä syitä ed. Kivelän vangitsemiseksi, valiokunta ehdotti evättäväksi ed. Kivelää koskevan vangitsemispyynnön.[284]

Kansanedustajan toimivallan määräytymisen kannalta tärkeitä perustuslakivaliokunnan ratkaisuja ovat ennen kaikkea edustajan *aloiteoikeuden laajuutta* koskevat valiokunnan tulkinnat. Vaikka kansanedustajan käytettäväksi perustuslaissamme (VJ 31—32 §§) turvattu aloitejärjestelmä onkin länsimaiden liberaaleimpia,[285] lainsäädäntökäytännössä siitä omaksutulla tiukalla tulkinnalla edustajan ja eduskunnan toimivalta on kuitenkin rajattu melko ahtaaksi hallituksen esitysten muutos- ja täydennysmahdollisuuksiin nähden.

Ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa hallituksen esityksen laajentamismahdollisuuksiin lausunnossaan 9. 10. 1935 n:o 2/1935 vp (laki- ja talv:lle).[286] Ensimmäisen kerran valiokunnan enemmistö omaksui tässä yhteydessä myös tiukan tulkinnan eduskunnan oikeuteen tehdä laajennuksia hallituksen esityksiin.[287] Kantaa

---

284 Mielenkiintoista on havaita, kuinka valiokunnassa vähemmistöön jääneet SKDL:n edustajat *(Puumalainen, Stenberg, Kujala* ja *Tainio)* tulkitsivat tässä tilanteessa edustajan koskemattomuussäännöksiä porvarillisia kollegojaan huomattavasti väljemmin. Heidän mielestään oli näet mitä jyrkimmin torjuttava valiokunnan enemmistön esittämä ajatus, että parlamentaarista koskemattomuutta turvaavat säännökset syrjäyttäisivät RVA 20 §:n vangitsemisedellytykset. »Valtiopäiväjärjestyksen 14 §:n säännöksellä, jonka mukaan kansanedustajan vangitsemiseen rikoksen johdosta eräissä tapauksissa valtiopäivien koossa ollessa tarvittaisiin eduskunnan suostumus, on tarkoitettu vain turvata eduskunnan työrauha ja järjestys, mutta ei suinkaan sitä, että eduskunta voisi ottaa suojelukseensa raskaasta rikoksesta epäillyn ja estää sillä tavoin asian selvittämistä.»

285 Ks. mm. *Nousiainen* 1961, 164.

286 HE 62/1935 vp — 1935 vp Asiak III: 1.

287 Valiokunnassa oli kyllä aikaisemminkin kiinnitetty huomiota asiaan mietinnön n:o 14/1926 vp (Edk. es. miet. n:o 17/1926 vp — 1926 vp Asiak V: 1) yhteydessä *v. Bornin* vastalauseessa III. Hän nimittäin katsoi perustuslakivaliokunnan laajentaneen mietinnössään valmisteltavana olleen eduskuntaesityksen sovellutusalaa valtiosäännön säännösten vastaisesti.

perusteltiin kuitenkin tuolloin vielä sillä, ettei valiokunnassa esitetystä laajennusehdotuksesta oltu tehty asianmukaista eduskunta-aloitetta. Siten se ei vielä suoranaisesti merkinnyt tiukan tulkintalinjan omaksumista *edustajan aloitteen* perusteella tapahtuviin esitysten muutos- ja täydennysehdotuksiin nähden. SDP:n edustajien vastalauseessa (II) puollettiin väljempää tulkintaa lähinnä aikaisempaan lainsäädäntökäytäntöön vedoten. Kun heidän mielestään kysymykseen tulevia VJ:n ja ETyöj:n säännöksiä ei yleensäkään pitänyt tulkita ahtaasti, pitivät he hallituksen esitykseen erikoisvaliokunnassa tehtyjä laajennuksia täysin sallittuina.

Samaa rajoittavaa linjaa hallituksen esitysten muutos- ja täydennysmahdollisuuksiin perustuslakivaliokunta on noudattanut myöhemminkin.[288] Toistaiseksi seikkaperäisimmän kannanottonsa asiasta valiokunta on esittänyt mietinnössään n:o 17/ 1957 vp. Tässä laajassa, kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin *(Ahla, Kaira, Kastari* ja *Kostia)* perustuneessa mietinnössään valiokunnan enemmistö omaksui edustajan rinnakkaisaloiteoikeudesta tulkinnan, jonka mukaan sen valtiosäännön mukaisuutta arvosteltaessa on noudatettava samoja periaatteita kuin vapaamuotoistenkin muutos- ja täydennysesitysten (ns. amendemangien) osalta. Rinnakkaisaloitteiden oli siis pysyttävä tiukasti hallituksen vireille paneman asian puitteissa, eivätkä ne saaneet laajentaa esitysten soveltamisalaa. Siten mietinnössä n:o 17/1957 vp esitetty perustuslakivaliokunnan tulkinta oli aikaisempaa, lausunnossa n:o 2/1935 vp esitettyä, tulkintaa tiukempi, sillä eksplikoihan valiokunta siinä rajoittavan kantansa koskemaan myös *aloitteiden* perusteella tapahtuvia esitysten muutos- ja täydennysehdotuksia.[289]

---

288 Ks. prvm n:o *17/1957* vp (1957 vp Asiak IV: 2) ja prvls:t 12. 11. 1957 n:o *7/1957* vp (laki- ja talv:lle) (HE 85/1957 vp — 1957 vp Asiak III: 1), 13. 3. 1964 n:o *1/1964* vp (vvv:lle) (HE 15/1964 vp — 1964 vp Asiak I), 13. 2. 1970 n:o *3/1969* vp (sosv:lle) (HE 228/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1) ja viimeistä valiokunnan asiasta antamaa lausuntoa 16. 6. 1972 n:o *2/1972* vp (suurv:lle) (HE 78/1972 vp — 1972 vp Asiak).

289 Vastalauseessaan SKDL:n edustajat *(Tainio, Koivunen* ja *Suonpää)* korostivat, että edustajan aloiteoikeus on hänelle kuuluva perusoikeus, jota koskevia säännöksiä on tulkittava kokonaisuudessaan laajasti eikä suppeasti kuten valiokunnan enemmistö on tehnyt. »Huomioon ottaen, että nyt ensi kerran ratkaistaan kysymys edustajan aloiteoikeuden laajuudesta, perustuslakivaliokunnan enemmistön omaksuma kanta johtaa eduskunnan lainsäädäntövallan kannalta arveluttaviin seurauksiin», he korostivat vastalauseessaan.

Perustuslakivaliokunnassa on käsitelty edustajan aloiteoikeuden tulkintaan liittyviä kysymyksiä myös muissa kuin edellisen kaltaisten kysymyksen yhteydessä.[290] Aloiteoikeuden laajuutta koskeviin valiokunnan kannanottoihin verrattuna näillä tulkinnoilla ei ole ollut kuitenkaan läheskään samaa käytännöllistä tai teoreettista merkitystä ja mielenkiintoa.

Kansanedustajan oikeusasemaan vaikuttavia *imperatiivisen mandaatin kieltoa* (VJ 11 §) ja *edustajanpalkkion* määräytymistä koskevia kysymyksiä on perustuslakivaliokunnassa ollut esillä myös perin harvoin. Havaintojeni mukaan vain yhdessä valiokunnan mietinnössä (tällöinkin vähemmistön toimesta) on kiinnitetty huomiota imperatiivisen mandaatin kieltoon edustajan oikeusasemaa suojaavana tekijänä.[291] Edustajanpalkkion määräytymistä koskevat valiokunnan kannanotot sijoittuvat taas kaikkikin tutkimuskauden alkuvuosiin.[292] Muista edustajan oikeusasemaan

---

Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista tiukan tulkinnan kannalla olivat varauksitta Ahla, Kastari ja Kostia. Erityisesti Kastarin lausunnossa tulevat selvästi esille hänen tulkintasuosituksellaan tavoittelemat lainsäädäntö- ja valtiosääntöpoliittiset tavoitteet. Väljää tulkintalinjaa vastaan hän mm. argumentoi, että »jos tappi aloitevirran tieltä tällä tavoin avattaisiin olisi siitä monenlaisia seurauksia». Erityisesti hän on huolissaan väljän tulkinnan seurauksista vaalien alustilanteessa verolakien kohdalla. Samoin Kastarin mielestä »hallituksen ote eduskunnan lainsäädäntötyön ohjaajana voisi nykyisestään huomattavasti löystyä». Asiantuntijalausunnoista epämääräisimmäksi jää Kairan lausunto. Lähinnä puutteelliseen käytännön tuntemukseen ja vähäiseen tapausmateriaaliin nojaten hän näet päätyy *käytännön* perusteella suosittelemaan väljän tulkintalinjan omaksumista. Koska kuitenkin sekä muissa asiantuntijalausunnoissa että prvm:ssä käytännön on osoitettu olleen riidattomasti tiukan tulkinnan kannalla, Kairan asiantuntijalausunnolle ei voida antaa paljonkaan arvoa. Näin sitäkin suuremmalla syyllä, kun hän nimenomaisesti toteaa asiantuntijalausuntonsa lopussa, ettei hänen myönteinen kannanottonsa rinnakkaisaloitteen käsittelemisestä merkitsee uuden laajentavan tulkinnan omaksumista eduskunnan aloiteoikeutta koskeviin valtiosäännön säännöksiin.

290 Ks. prvm:t n:o *104/1947* vp (HE 146/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1) n:o *22/1954* vp (1954 vp Asiak I) (erityisesti SKDL:n edustajien vastalause) ja n:o *33/1961* vp (HE 57/1961 vp — 1961 vp Asiak I).

291 Ks. prvm n:o 16/1968 vp (HE 99/1967 vp — 1968 vp Asiak III: 2).

292 Ks. prvls:a (päiväyksettä ja numerotta)/1921 vp (vvv:lle) (sis. prv:n mikrofilmattuihin ptk:in 1921 vp — rulla n:o 5), jossa valiokunta katsoi ed. *Setälän* olevan oikeutettu saamaan edustajanpalkkionsa myöskin siltä ajalta, joka oli kulunut ennen kuin hän oli esittänyt eduskunnalle hyväksytyn valtakirjansa. Toisenlaisen tulkinnan valiokunta sen sijaan omaksui lausunnossaan 13. 12. 1924 n:o *14/1924* vp (vvv:lle) (1925 vp Asiak IV) ja mietinnössään n:o

ja toimivaltuuksiin vaikuttaneista perustuslakivaliokunnan tulkinnoista kannattanee vielä mainita mietintöön n:o 12/1938 vp[293] sisältyvä VJ 12 §:n tulkinta, jonka mukaan mainittu perustuslain säännös riittää yksinäänkin turvaamaan edustajan oikeuden sodan tai liikekannallepanon sattuessa päästä hoitamaan edustajan tehtäväänsä.[294]

Yhteenvetoa. Niin kvalitatiiviseen kuin kvantitatiiviseenkin tapausanalyysiin perustuvana yhteenvetona perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnasta eduskunnan aseman ja valtuuksien säätelijänä voidaan todeta valiokunnan porvarillisen enemmistön pyrkineen toteuttamaan tiukasti vallanjako-opin mukaista peruskäsitystä eduskunnan tehtävästä pelkkänä lainsäädäntöorgaanina. Tämä on vastannut hyvin niitä yhteiskunnallisia tavoitteita, joita porvarilliset ryhmät sisällyttivät valtiosääntöömme jo sen keskeisimpien osien (VJ:n ja HM:n) säätämisvaiheessa. *Tulkintatoiminnallaan perustuslakivaliokunta on vain vahvistanut eduskunnan osalta valtiosääntöisen järjestelmämme sellaiseksi kuin se perustuslakiemme säätämisvaiheessa luotiin.* Perustuslakivaliokunnan enemmistön tulkinnoista ei ole juuri löydettävissä jälkeäkään siitä *luovasta tulkintalinjasta,* josta tämän jakson alussa mainitsin ja jonka tehtäväksi tältä osin katsoin pääpiirteittäin hallitusvaltaisen valtiosääntömme asteittaisen muuttamisen kansanvaltaiseen suuntaan eduskuntamyönteisen perustuslakitulkinnan avulla. Pikemminkin perustuslakivaliokunnan tehtävänä on ollut eduskunnan pysyttäminen siinä roolissa, johon se tämän vuosisadan kahdella ensimmäisellä vuosikymmenellä asetettiin. Enempää perustuslakivaliokunnan kuin muidenkaan päätöksentekijöiden toimesta eduskunnasta ei ole yksinkertaisesti *haluttu* muodostaa tähän maahan keskeisintä yhteiskuntapoliittista päätöksentekijää, jonka kansanvaltaisen arvon ja ensisijaisuuden kaikki käytännössä tunnustaisivat.[295]

12/1926 vp (1926 vp Asiak IV), joissa se asettui kielteiselle kannalle suorittaa myöhemmin eräille v:n 1917 II vp:llä mukana olleille kansanedustajille näiltä valtiopäiviltä heille tulevan palkkion, jota he eivät olleet voineet aikoinaan nostaa.

293 LAM n:o 12/1938 vp — 1938 vp Asiak V: 1. — Vrt. tässä suhteessa myös prvls:a 17. 2. 1937 n:o *1/1937* vp (lakv:lle) (LAM n:o 5/1937 vp — 1937 vp Asiak V: 1) erityisesti eriävää mielipidettä I (*Salmiala*) ja II (KOK + ML).

294 Valiokunnan kannanotto oli tältä (kuten muiltakin osin) *Kairan* asiantuntijalausunnon (10. 11. 1938) mukainen.

295 Ks. myös *Riepula* 1972, 234—235.

Kieltää ei tietenkään voida, etteikö perustuslakivaliokunnassa 1950-luvulla alkaneella tulkintalinjan tiukentumisella eduskunnan valtiosäännön mukaisten tehtävien siirtämisvaltuuksiin nähden olisi ollut jotakin merkitystä eduskunnan aseman määräytymiseen kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana. Huomattava kuitenkin on, *ettei tällä toiminnalla ole niinkään vahvistettu eduskunnan asemaa muihin valtio-orgaaneihin nähden kuin palautettu ja turvattu eduskunnalle jo perustuslakiemme mukaan kuuluva asema.* Se on ollut siis luonteeltaan enemmän defensiivistä eduskunnan aseman puolustamista kuin offensiivista eduskunnan aseman ja vaikutusvallan aktiivista vahvistamista.[295a]

Vasemmistoryhmiä koskevat tutkimustulokset antavat huomion arvoisia viitteitä pohtia yleisimminkin niitä mahdollisuuksia, joita on olemassa valtiosääntöisen järjestelmämme muuttamiseen luovan tulkinnan keinoin. Ensimmäisen tasavallan kaudellahan vasemmistoryhmien aktiviteetti vahvistaa eduskunnan asemaa luovan tulkinnan keinoin oli huomattavasti suurempi kuin toisen tasavallan kaudella. Ilmiö voitaisiin tulkita myös siten, että sitä mukaa kuin perustuslakien säätämisvaiheiden aikaiset ristiriidat ja muistikuvat ovat haalistuneet, legaliteettiperiaate on astunut valtiosäännön tulkintakuvaan entistä määräävämpänä. Mikäli tämä tulkinta pitää paikkansa, näyttäisi edelleen siltä, ettei eduskunnan asemaa Suomessa voida käytännössä olennaisesti vahvistaa valtiosäännön rakennetekijöistä johtuen luovan tulkinnan keinoin edes vasemmistoenemmistöisten perustuslakivaliokuntien toimesta. Tämän suuntaisen muutoksen viimekäteisenä turvaajana tullee siten kysymykseen vain eduskuntavaltaiselle valtiojärjestykselle rakentuvan valtiosääntöuudistuksen säädännäinen toteuttaminen.

17.7. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA HALLITUKSEN ASEMAN JA VALTUUKSIEN MÄÄRITTELIJÄNÄ

Eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskevia perustuslakivaliokunnan tulkintoja voidaan useimmiten pitää myös hallituksen asemaan ja val-

---

295a Siihen, missä määrin eräiden porvarillisten ryhmien (erit. KOK ja KESK) piirissä toisen tasavallan kaudella havaittavissa ollut eduskuntamyönteisten tulkintojen suhteellisen osuuden voimakas nousu heijastaa näiden ryhmien todellisia pyrkimyksiä eduskunnan aseman korostamiseksi, missä määrin se taas heijastaa pelkästään näiden ryhmien yleistä säännöstely- ja verotusvastaista asennoitumista, palaan jäljempänä s. 303.

tuuksiin kantaa ottaneina tulkintoina. Tarkan rajan vetäminen hallituksen ja eduskunnan asemaa koskevien tulkintojen välille ei ole käytännössä edes mahdollista. Tässä tutkimuksessa olen lukenut hallituksen asemaa ja valtuuksia koskeviksi kaikki sellaiset perustuslain tulkintatilanteet, joissa tulkinta on kohdistunut hallitusorganisaation asemaa kokonaisuudessaan (TP + VN) koskeviin perustuslain säännöksiin tai joissa se on kohdistunut joko tasavallan presidentin tai valtioneuvoston asemaa ja toimivaltaa koskeviin perustuslain säännöksiin.

Kvantitatiiviseen havaintoaineistoon tällaisia tapauksia tuli mukaan kaikkiaan 23 edustaen n. 5 %:a ao. aineistosta. Hallitusorganisaatiomme presidenttijohtoisuudesta lienee johtunut, että paria tapausta lukuunottamatta [296] perustuslakivaliokunnan ko. kannanotot koskivat tavalla tai toisella juuri tasavallan presidentin asemaan ja toimivaltaan liittyviä kysymyksiä. Koska niin valtioneuvoston asemaa ja toimivaltaa kuin hallitusorganisaatiota kokonaisuudessaankin koskevat perustuslain säännökset ovat melko niukat, niitä koskevia tulkintatilanteita ei käytännössä ole tämänkään vuoksi usein esiintynyt.

Tasavallan presidentin asemaa ja toimivaltaa koskevista perustuslain säännöksistä näyttävät perustuslakivaliokunnassa joutuneen useimmin tulkinnan kohteeksi HM 28 §:n asetuksenantovaltaa koskevat,[297] HM 29 §:n erivapausvaltaa koskevat [298] sekä HM 33 §:n ulkoasioiden hoitoa koskevat [299] säännökset.

---

[296] Ks. prvls (päiväyksettä ja numerotta)/1922 vp (vvv:lle) (sis. prv:n mikrofilmattuihin ptk:in 1922 vp — rulla n:o 5) ja prvls 24. 2. 1931 n:o 1/1931 vp (uav:lle) (1931 vp Asiak IV).

[297] Ks. prvm:t n:o *5/1921* vp (HE 8/1921 vp — 1921 vp Asiak I), n:o 7/1921 vp (HE 7/1921 vp — 1921 vp Asiak I) ja prvls:t 28. 10. 1926 n:o *10/1926* vp (vvv:lle) (HE 46/1926 vp — 1926 vp Asiak II) (*Estlanderin* ja *v. Bornin* eriävä mielipide) ja 7. 3. 1951 n:o *8/1950* vp (uav:lle) (1950 vp Asiak III: 3). — Ks. lisäksi lainsäädäntövallan delegointikysymyksen yhteydessä viitattuja prvls:ja, joissa useissa on myös välillisiä kannanottoja HM 28 §:n soveltamisalasta.

[298] Ks. prvm:t n:o *4/1932* vp (HE 32/1932 vp — 1932 vp Asiak I), n:o *21/1943* vp (HE 28/1943 vp — 1943 vp Asiak I) ja n:o *16/1944* vp (HE 11/1944 vp — 1944 vp Asiak I) sekä prvls:t 28. 10. 1936 n:o *1/1936* vp (lakv:lle) (1936 vp Asiak I), 6. 7. 1943 n:o *1/1943* vp (lakv:lle) (TAM n:o 29/1943 vp — 1943 vp Asiak V: 2) ja 14. 12. 1949 n:o *2/1949* vp (lakv:lle) (HE 140/1949 vp — 1950 vp Asiak III: 2).

[299] Ks. prvm n:o *10/1921* vp (1921 vp Asiak IV) ja prvls:t 8. 11. 1920 n:o *9/1920* vp (uav:lle) (HE 28/1920 vp — 1920 vp Asiak I), 17. 11. 1921 n:o *32/1921* vp (tyv:lle) (HE 44/1921 vp — 1921 vp Asiak I), 19. 3. 1934 n:o *2/1934* vp (uav:lle) (HE 27/1934 vp — 1934 vp Asiak I), 22. 4. 1948 n:o *9/1947* vp (uav:lle) (HE 171/1947

Enempää asetuksenantovaltaa koskevan *HM 28 §:n* kuin erivapausvaltaa koskevan *HM 29 §:kään tulkinnat* eivät näytä muodostuneen perustuslakivaliokunnassa tasavallan presidentin toimivallan määräytymisen osalta problemaattisiksi. Mielenkiintoisimman, presidentin ja eduskunnan välisiä toimivaltasuhteita yleisemminkin kuvaavan tulkintatilanteen pitää sisällään edellä (viitteessä 298) mainittu lausunto 1/1936 vp.[300]

Kun eduskunta oli v:n 1933 vp:llä hyväksynyt ed. *Kiviojan* ym. lakialoitteen ns. Nivalan konikapinasta tuomittujen vapausrangaistustaan kärsimässä olleiden henkilöiden päästämisestä ehdonalaiseen vapauteen, laki toimitettiin tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Lain vahvistamisvaiheessa esitettiin kuitenkin epäilyjä sen perustuslainmukaisuudesta lähinnä siihen vedoten, ettei lakia tiettyä yksittäistapausta koskevana voitu lainkaan pitää HM 29,1 §:n mukaista yleistä armahdusta tarkoittavana lakina. Tämän vuoksi tasavallan presidentti päätti hankkia asiasta KKO:n lausunnon. Äänestyksen jälkeen syntyneessä lausunnossaan (13. 12. 1933) KKO katsoi eduskunnan hyväksymän lakiehdotuksen tarkoittavan »määrätystä kapinarikoksesta eikä mistään kapina- tai muiden rikosten ryhmästä tuomittujen henkilöiden armahtamista». KKO:n mielestä lakiehdotuksella pyrittiin asiallisesti yksittäistapauksia koskevaan armahdukseen. Kun HM 29,1 §:n mukaan toimivalta tällaisissa asioissa oli pidätetty yksin tasavallan presidentille, eduskunta oli ylittänyt valtuutensa ja laki syntynyt siten perustuslain vastaisella tavalla ja oli siis jätettävä vahvistamatta. — Tasavallan presidentti noudatti myöhemmin (22. 12. 1933) KKO:n mielipidettä asiassa.

Kun näin vahvistamatta jätetty lakiehdotus tuli vaalien jälkeen uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi, pyysi asiaa valmistellut lakivaliokunta siitä perustuslakivaliokunnan lausunnon. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta selosti asian aikaisemmat vaiheet, mutta vältti itse ottamasta kantaa tasavallan presidentin ja eduskunnan toimivallan rajoja koskevaan kiistakysymykseen. Vetäytymisensä perusteeksi valiokunta esitti lain tarpeettomuuden, koska tasavallan presidentti oli tällä välin jo suostunut eräiden mainitusta kapinasta tuomittujen henkilöiden

---

vp — 1947 vp Asiak III: 1) ja 28. 9. 1955 n:o *4/1955* vp (uav:lle) (HE 69/1955 vp — 1955 vp Asiak III: 1).

300 Vrt. myös edellä samassa viitteessä mainittuja ja jäljempänä yksityiskohtaisemmin käsiteltyjä prvm:ä n:o 4/1932 vp ja prvls:a n:o 2/1949 vp.

yksityisiin armonanomuksiin. — Kun asia ei ole tullut myöhemminkään valiokunnassa esille, käytettävissä ei siis ole perustuslakivaliokunnan kantaa tästä mielenkiintoisesta tulkintakysymyksestä. KKO:n omaksumaa tulkintalinjaa voidaan taas pitää jopa äärimmilleen viedyn hallitusmyönteisen perustuslain tulkinnan heijastumana.

Ulkoasiain hoitoa koskevan *HM 33 §:n tulkinta* tuli perustuslakivaliokunnassa ensimmäisen kerran esille jo v:n 1920 vp:llä. Käsiteltäessä Tarton rauhansopimusta eduskunnan piirissä ilmeni epäselvyyttä siitä, missä järjestyksessä eduskunnan suostumus rauhansopimukseen oli annettava. Perustuslakivaliokunnan enemmistön (jonka muodostivat rauhansopimusta kannattaneet SDP:n ja pari keskustaryhmien porvarillista edustajaa) mukaan HM 33 §:n soveltamisessa on erotettava toisaalta »tavalliset kansainväliset sopimukset» ja toisaalta »rauhansolmiaminen».[301] Mikäli edelliset sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, ne on eduskunnan hyväksyttävä lainsäätämisjärjestyksessä,[302] »rauhansopimuksen sitävastoin sen sisällöstä riippumatta vahvistaa Presidentti Eduskunnan yksinkertaisella äänten enemmistöllä annettua suostumuksensa, jonka jälkeen Presidentti hallinnollisessa järjestyksessä on oikeutettu antamaan määräykset rauhansopimuksen säännösten voimaan saattamisesta».

Estlander, jonka vastalauseeseen kokonaisuudessaan yhtyi v. Born ja HM 33 §:n tulkinnan osalta useimmat muutkin porvarilliset valiokunnan jäsenet, edusti toista tulkintalinjaa: rauhansopimuksiin oli sovellettava eduskunnassa samaa käsittelyjärjestystä kuin muihinkin valtiosopimuksiin. Mikäli ne sisälsivät lainsäädännön alaan luettavia säännöksiä, ne oli käsiteltävä siinä järjestyksessä kuin ao. lainsäädännön käsittelyjärjestyksestä oli (v:n 1906) VJ:ssä säädetty. »Että eduskunta voisi käsitellä rauhansopimuksen siinäkin tapauksessa, että se koskisi lainsäädäntöä, yhdessä lukemisessa ja yksinkertaisella äänten enemmistöllä, ei sen-

301 Ks. prvls 8. 11. 1920 n:o 9/1920 vp (uav:lle) (HE 28/1920 vp — 1920 vp Asiak I).

302 Tässä yhteydessä on muistutettava asian käsittelyjärjestyksen määräytyneen vielä v:n 1906 VJ:n säännösten mukaan. Koska v:n 1906 VJ:een ei sisältynyt mitään erityisiä valtiosopimusten käsittelyjärjestystä koskevia säännöksiä (vrt. 1928 VJ 69 §), määräytyi käsittelyjärjestys tässä tapauksessa VJ:n yleisten asioiden käsittelyjärjestystä valtiopäivillä koskeneiden säännösten mukaan. Ks. tästä lähemmin *Kaira* 1932, passim.

tähden ole oikein eikä perustuslain mukaista», Estlander totesi vastalauseessaan.

Perustuslakivaliokunnan enemmistön tapauksessa ajama tulkintalinja vahvisti kieltämättä juuri tasavallan presidentin asemaa rauhansopimuksen solmiamisen yhteydessä eduskunnan (vähemmistön) aseman kustannuksella. Tuolloin valittuihin tulkintalinjoihin näyttää kuitenkin eniten vaikuttaneen suhtautuminen itse pääkysymykseen, Tarton rauhansopimuksen solmiamiseen.[303]

Presidentin asemaa ulkoasiain hoidossa vahvistavan tulkinnan sisältää myös toinen HM 33 §:n sisällöstä tutkimuskauden alkuvuosina annettu perustuslakivaliokunnan kannanotto. Kysymys koski eräiden työväensuojelua tarkoittaneiden kansainvälisten sopimusten hyväksymistä hallituksen esittämää laajempina. Perustuslakivaliokunnan mukaan HM 33 §:n perusteella on kuitenkin »ilmeistä, että aloite sopimuksen tekoon vieraan vallan kanssa taikka yhtyminen johonkin sopimukseen aina on lähtevä hallituksesta».[304] Perustuslakivaliokunnan lausunnon tämä kohta on lähes suora lainaus *Erichin* valiokunnalle 17. 11. 1921 antamasta asiantuntijalausunnosta.[305]

HM 33 §:n perustuslakivaliokunnassa saamaa tulkintasisältöä ei voida kuitenkaan täysin osoittaa hallitusvaltaisuutta korostavaksi. Kuten eduskunnan aseman ja valtuuksien säätelyä koskevien tulkintatilanteiden analyysissa jo korostin, on säännös saanut valiokunnassa (varsinkin toisen tasavallan kaudella) useita kertoja melko eduskuntamyönteisenkin sisällön.[306]

Tasavallan presidentin *oikeusasemaan* liittyvistä perustuslakivaliokunnan kannanotoista ovat tärkeimpiä mietintöön n:o 40/1945 vp[307] ja lausuntoon 23. 4. 1959 n:o 1/1959 vp (uav:lle)[308] sisältyvät. Edellisessä sotasyyllisyysasiaa koskeneessa kannanotossa presidentin oikeusasemaan kiinnitetään huomiota lähinnä vastalauseissa. Eittämättä mielenkiintoi-

303 Rauhansopimuksen vastustajat toivoivat ilmeisesti tulkintansa avulla voivansa äänestää asian lepäämään yli vaalien (vrt. edellinen alaviite). Tämä tavoite tulee välillisesti esille myös Estlanderin vastalauseesta.

304 Ks. prvls 17. 11. 1921 n:o 32/1921 vp (tyv:lle) (HE 44/1921 vp — 1921 vp Asiak I).

305 Ks. *Erichin* P.M. 17. 11. 1921 (sis. prv:n ptk:in 1921 vp).

306 Ks. edeltä s. 275.

307 HE 54/1945 vp — 1945 vp Asiak I.

308 HE 49/1958 vp — 1959 vp Asiak III: 2.

sin niistä tässä suhteessa on kolmen sosialidemokraatin *(Paasivuoren, Raatikaisen* ja *Kivisalon)* esittämä (VI). Siinä he katsoivat, vedoten HM 47,2 §:n säännökseen ja hallituksen jäsenten vastuunalaisuuteen myös presidentin virkatoimista, entisen tasavallan presidentin syytteeseen panemisen merkitsevän presidentin aseman heikentymistä ja tietävän samalla muutosta »valtiomme rakenteeseen». Tässä suhteessa »oikeusjärjestyksellemme aiheutuva vamma» olisi heidän mielestään vähäisempi, jos tasavallan presidentti todettuna syylliseksi rikokseen rauhaa vastaan tuomittaisiin kansainvälisessä tuomioistuimessa.[309]

Kun eduskunnassa oli käsiteltävänä v:n 1959 vp:llä esitys laiksi joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä ja kun sen perusteella myös tasavallan presidentti olisi voitu tuomita rangaistukseen sopimuksessa tarkoitetuista rikoksista, katsoi perustuslakivaliokunta (lakivaliokunnan esittämään kantaan yhtyen), että HM 47,2 §:stä ilmenevä periaate, jonka mukaan presidentti voidaan panna virkatoimestaan syytteeseen vain hänen syyllistyttyään valtio- tai maanpetokseen ja silloinkin vain eduskunnan määräenemmistön suostumuksella, »on valtiosäännössämme siinä määrin keskeinen, ettei siitä voida poikkeusta tehdä».[310] Valiokunnan mielestä sopimukseen tehtävällä varaumalla oli tasavallan presidentti jätettävä sopimuksen mukaan rangaistavien henkilöiden ulkopuolelle. Sen sijaan laista seuraava toinen perustuslain vastaisuus, valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin asettaminen syytteeseen sopimuksessa tarkoitetuista rikoksista ilman eduskunnan suostumusta (HM 47,1 §), ei antanut perustuslakivaliokunnan mielestä aihetta mainitunlaisen varauman tekemiseen, koskapa »tämä poikkeus perustuslakiemme periaatteesta ei valiokunnan mielestä ole niin merkittävä, että varauksen tekeminen sanotussa suhteessa olisi aiheellista». — Lausunnosta heijastuu melko avoimesti valiokunnan kantana olleen, että valtiosääntömme keskeisistä periaatteista primaarisimpinä on pidettävä hallituksen (ennen muuta tasavallan presidentin) itsenäistä asemaa ja valtuuksia suojaavia periaatteita.

Myös se tasavallan presidentin ja eduskunnan välisiä toimivaltasuhteita kuvaava perustuslakivaliokunnan kannanotto, josta oli jo edellä

309 Ks. prvm n:o 40/1945 vp, s. 10—11.

310 Ks. prvls n:o 1/1959 vp, s. 4.

eduskunnan yhteydessä puhetta [311] ja joka sisältyy valiokunnan mietintöön n:o 23/1956 vp, on tässä yhteydessä syytä palauttaa mieliin. Mainitussa mietinnössäänhän valiokunta totesi asiantilan, että tasavallan presidentin tehtäviä hoitava pääministeri samalla on eduskunnan jäsen, ristiriitaiseksi »valtiosääntömme johtavien periaatteiden kanssa».

Esimerkkinä siitä, kuinka pitkälle perustuslakivaliokunnassa on menty suojattaessa presidentin itsenäistä harkintavaltaa, toimikoon valiokunnan lausunto 28. 4. 1959 n:o 2/1959 vp (lakv:lle).[312] Kun hallituksen esittämään lakiehdotukseen sisältyvän valtuutuksen perusteella asetuksella olisi voitu määrätä, minkälaisista säädösehdotuksista laintarkastuskunnan lausunto olisi hankittava, perustuslakivaliokunta katsoi järjestelyn olevan aikaan saatavissa ainoastaan VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä sen vuoksi, että se loukkasi tasavallan presidentin HM 18 ja 28 §§:n mukaista itsenäistä harkintavaltaa.[313]

Edellisten ohella tasavallan presidentin asemaa koskeviin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoihin kuuluu myös yksi presidentin palkkiota ja hänen käytettävikseen myönnettävien määrärahojen korottamista koskeva kannanotto [314] samoin kuin lakien vahvistamista [315] ja presidentin vaalitapaa [316] koskevat kannanotot.

Valtioneuvoston asemaa ja toimivaltaa koskevien perustuslain säännösten tulkintaa perustuslakivaliokunta ei ole juuri harrastanut. Havain-

---

311 Ks. s. 274 alav. 257.

312 HE 21/1959 vp — 1959 vp Asiak I.

313 Huomattava kuitenkin on, ettei tässä tapauksessa presidentin harkintavallan kaventajana olisi toiminut suinkaan eduskunta, vaan tasavallan presidentti itse käyttäessään eduskunnan valtuutukseen sisältyvää asetuksenantovaltaa. — Perustuslakivaliokunnan ratkaisu voidaan näin ollen tulkita myös siten, ettei tasavallan presidentti voi luopua hänelle valtiosäännön mukaan kuuluvan toimivallan käytöstä. Vrt. tätä taustaa vasten presidentti *Kekkosen* kieltäytymistä toimikautensa jatkamista koskeneen poikkeuslain käsittelystä tammikuussa 1973.

314 Ks. prvls 21. 3. 1947 n:o 2/1947 vp (vvv:lle) (HE 13/1947 vp — 1947 vp Asiak I), jossa valiokunta asettui sille kannalle, ettei HM 26 §:ssä oleva kielto lisätä tai vähentää presidentille tulevaa palkkiota kesken toimikauden koske edustustarkoituksiin myönnettäviä määrärahoja.

315 Ks. prvm n:o 4/1923 vp (1923 vp Asiak IV).

316 Ks. prvm n:o 6/1923 vp (HE 21/1923 vp — 1923 vp Asiak III: 1).

tojeni mukaan ainoa tällainen tapaus sisältyy lausuntoon 24. 2. 1931 n:o 1/1931 vp (uav:lle)[317] ja koskee HM 20 §:n tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan oli ratkaistava, voitiinko blankettilain julkaisemisen ajankohta jättää riippuvaksi toisen sopijapuolen menettelystä ja oliko tällainen laki valtioneuvoston julkaistava siinäkin tapauksessa, että itse sopimus myöhemmin raukeaisi. Valiokunnan mukaan HM 20 § ei estä blankettilain julkaisemisen ajankohtaa jätettäväksi riippumaan toisen sopimuspuolen menettelystä. Sen sijaan blankettilakia ei valiokunnan mielestä voida jättää kokonaan julkaisematta siinäkään tapauksessa, että sopimus toisen sopijapuolen menettelyn johdosta raukeaa. Tällaisissa tapauksissa olisi kuitenkin täytäntöönpanoasetuksen sijasta asetuksella ilmoitettava sopimuksen raukeamisesta asetuskokoelmassa. Valiokunnassa vähemmistöön jäänyt *Estlander* oli jälleen eriävässä mielipiteessään tiukan tulkintalinjan kannalla: HM 20 §:n perusteella valtioneuvoston oli julkaistava kaikki lait, myös blankettilait, välittömästi niiden saatua tasavallan presidentin vahvistuksen.

Hallituksen asemaan ja valtuuksiin kohdistuneista perustuslain tulkintatilanteista on *yhteenvetona* todettava tällaisten tapausten jääneen perustulakivaliokunnassa suhteellisen vähäisiksi tutkimuskaudella. Kvalitatiivisesta tapausanalyysista ilmenee kuitenkin aivan riittävällä selvyydellä perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan yleinen suunta: *se on vaalinut varsin suurella huolella hallituselintemme (ennen muuta tasavallan presidentin) valtiosääntöisesti muutoinkin vahvaa asemaa.* Käytäntöä ajatellen näyttää kuitenkin siltä, että perustuslakivaliokunta on sittenkin vaikuttanut hallituksen aseman ja valtuuksien määräytymiseen huomattavasti enemmän eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneilla kuin nimenomaisesti juuri hallituksen asemaan ja valtuuksiin liittyvillä tulkinnoillaan. Samalla tämä osoittaa valiokunnassa ongelmaksi koetun pikemminkin eduskunnan aseman ja valtuuksien määräytymisen kuin hallituselinten harjoittaman vallankäytön perustuslaillisuuden kontrolloimisen. Osittain tämä asiantila selittyy kyllä Suomen perustuslakikontrolliin liittyvillä rakennetekijöillä (jossa kontrolli on ennen muuta säätämisjärjestyskontrollia), mutta eduskunnan oman toimielimen käyttäytymiseksi se antanee aihetta myös lisäpohdintoihin.

---

317 1931 vp Asiak IV.

17.8. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA MUIDEN VALTIO-ORGAANIEN JA ITSEHALLINTOELINTEN PERUSTUSLAILLISEN ASEMAN JA VALTUUKSIEN TULKITSIJANA

Perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuihin sisältyy kymmenkunta *tuomioistuinlaitoksen* valtiosääntöisen aseman määräytymiseen liittyvää kannanottoa. Parissa tapauksessa valiokunnan tulkinta on koskenut myös tuomioistuinlaitoksen ja eduskunnan välisiä suhteita.

Käsitellessään kapinaan osallistuneiden ahvenanmaalaisten armahtamisesta annettua hallituksen lakiesitystä (32/1932 vp) perustuslakivaliokunta joutui ensimmäisen kerran määrittelemään kantansa *abolitiota* koskevan lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen. HM 29 §:n syntyvaiheisiin ja aikaisempaan lainsäädäntökäytäntöön sekä hankkimiinsa asiantuntijalausuntoihin [318] vedoten perustuslakivaliokunnan enemmistö katsoi abolitiota koskevan lakiesityksen olevan käsiteltävissä tavallisena lakina.[319] Valiokunnassa tässäkin asiassa vähemmistöön jäänyt *Estlander* tulkitsi HM 29 §:ää kuitenkin vastalauseessaan (II) siten, ettei abolitio mahtunut lainkaan sen piiriin. Koska abolitiolla puututtiin tuomioistuinlaitoksen toimintaan, merkitsi siitä säätäminen hänen mielestään poikkeusta vallanjakoperiaatteesta ja oli siten toteutettavissa ainoastaan perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Toisen kerran vastaavanlainen eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen välisiin toimivaltasuhteisiin kannanottoa merkitsevä asia tuli perustuslakivaliokunnassa esille sen käsitellessä ns. Kemin kapinaan osallistuneiden armahtamista koskenutta hallituksen lakiesitystä.[320] Kantaansa laajemmin argumentoimatta perustuslakivaliokunnan enemmistö ilmoitti

---

318 Perustuslakivaliokunta hankki *Ståhlbergin* ja *Wreden* asiantuntijalausunnot sekä tutustui myös *Erichin* kirjallisuudessa esittämiin mielipiteisiin. Kannanotoissaan Ståhlberg ja Erich olivat olleet varauksetta tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen kannalla, kun taas Wreden asiantuntijalausunnossa (14. 4. 1932) säätämisjärjestyksen valintaan suhtaudutaan melko omalaatuisella tavalla. Mitään varmaa kantaa hän ei näet asiasta esitä vaan päätyy lopputulokseen: »... voin minä, jos kohtakin epäillen, myöntää, että siinä tapauksessa, että hallitus ja eduskunta ovat yhtä mieltä lain säätämisestä siinä järjestyksessä kuin VJ 66 §:ssä sanotaan, tällaista menettelyä ei voida katsoa perustuslain vastaiseksi.» Muutoin hän piti parempana käyttää VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä.

319 Ks. prvm n:o 4/1932 vp (HE 32/1932 vp — 1932 vp Asiak I).

320 Ks. prvls 14. 12. 1949 n:o 2/1949 vp (lakv:lle) (HE 140/1949 vp — 1950 vp Asiak III: 2).

yhtyvänsä *Kairan* asiantuntijalausunnossa asiasta esitettyyn.[321] Lausunnossaan (6. 12. 1949) Kaira puolestaan katsoi abolitiosta voitavan säätää jo HM 29 §:n perusteella tavallisella lailla. Kantansa hän näyttää perustavan yksinomaan HM 29 §:n analyysiin ja tulkintaan sivuuttaen asian lähemmän tarkastelun eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen toimivaltasuhteisiin vaikuttavana kysymyksenä.

Niin ikään parissa yhteydessä perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan kantaa HM 60,2 §:n *satunnaisten tuomioistuinten* perustamiskieltoon. Sotasyyllisyyslaista antamassaan mietinnössä[322] valiokunta kiinnitti — monen muun seikan ohella — huomiota lakiehdotuksen HM 60,2 §:n vastaisuuteenkin. Käytännössä olikin selvää, että mainittu lakiehdotus oli käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä jo yksin tästä syystä.

Toinen satunnaisten tuomioistuinten asettamiskieltoa koskeva tulkintakysymys on tätä kirjoitettaessa perustuslakivaliokunnassa vielä lopullisesti ratkaisematta. Hallituksen annettua keväällä 1972 eduskunnalle lakiehdotuksensa asunto-oikeuksien perustamisesta eräille suurimmille paikkakunnille[323] esitettiin lakimiespiireissä[324] käsitys, että esitys oli HM 60,2 §:n vastainen merkitessään poikkeuksellisen järjestelmän omaksumista asuntoasioiden tuomioistuinkäsittelyssä lakiesityksessä mainituilla paikkakunnilla maan muihin paikkakuntiin verrattuna.[325] Asiaa koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta tulee epäilemättä varsin merkittävä ennakkotapaus HM 60,2 §:n vastaista soveltamista ajatellen.[326a]

---

321 Ks. tuomioistuinten asemasta myös SKDL:n edustajien *(Tainio* ja *Kujala)* eriävää mielipidettä: »Tämä tosiasiallisen tilan ja hallituksen ehdotuksessa käytetyn sanamuodon välinen oleellinen eroavaisuus jo aiheuttaa sen, että hallituksen esitys olisi käsiteltävä VJ 67 §:n säätämässä järjestyksessä, koska esitys tässä muodossa merkitsee riippumattoman tuomioistuimen ennakoivaa painostusta loukaten siten HM 2 §:n määräyksiä.»

322 Prvm n:o 40/1945 vp (HE 54/1945 vp — 1945 vp Asiak I).

323 HE 51/1972 vp — 1972 vp Asiak I.

324 Asia otettiin näkyvästi esille XXIII lakimiespäivillä 7. 4. 1972 hovioikeuden presidentti (emeritus) *Hakulisen* toimesta. Ks. päivälehdistöä 8. 4. 1972.

325 Edellisessä viitteessä mainittujen lähteiden lisäksi ks. *Hakulisen* perustuslakivaliokunnalle antamaa asiantuntijalausuntoa, joka on täydennettynä julkaistu myös DL:ssa 1972, 169—176.

326a Asiasta 9. 11. 1972 antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta yhtyi

Tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöistä asemaa koskeviin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoihin sisältyy myös eräs HM 54,3 §:ää koskeva.[326] Sen mukaan mainittua säännöstä ei voida tulkita valiokunnan mielestä siten, että KKO:n tuomionvoipa jäsenluku voitaisiin määrätä saman asian eri vaiheissa erilaiseksi. Mikäli siis jäsenluku säädetään tiettyjen asioiden osalta pienemmäksi kuin viideksi, sen on oltava sama kaikkia kysymyksessä olevia asioita koskevia ratkaisuja KKO:ssa tehtäessä. Edelleen valiokunnan ratkaisuihin sisältyy muutamia tuomareiden virkanimityksiä ja virassa pysymisoikeutta koskevien perustuslain säännösten tulkintoja.[327]

Välittömästi *hallinto-organisaatiota* koskevista perustuslain säännöksistä useimmin tulkinnan kohteeksi perustuslakivaliokunnassa ovat joutuneet HM 50 §:ään sisältyvät hallintoalueiden jakoa ja niiden rajoja koskevat säännökset.[328] Eräässä — jo edellä (s. 236) käsitellyssä — tapauksessa valiokunta on määritellyt myös (myönteisen) kantansa varsinaiseen valtiokoneistoon kuulumattomien toimielinten suorittamasta hallintotehtävien hoidosta.[329]

Suomessa on taattu perustuslain voimaisesti kolme *itsehallintomuotoa:* kunnallinen itsehallinto (HM 51,2 §), Helsingin yliopiston itsehallinto (HM 77,1 §) ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto (Ahvenanmaan itsehallintolaki 28. 12. 1951/670, 44,1 §). Tämän lisäksi perustuslakeihin

---

äänin 9—6 Hakulisen asiantuntijalausunnossa esitettyyn kantaan ja edellytti lain säätämistä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Ks. mm. AL 10. 11. 1972.

326 Ks. prvls 19. 10. 1954 n:o 3/1954 vp (lakv:lle) (HE 3/1954 vp — 1954 vp Asiak I).

327 Edellistä asiaryhmää koskevana ratkaisuna ks. prvls 27. 11. 1951 n:o *2/1951* vp (lakv:lle) (HE 5/1951 vp — 1951 vp Asiak III: 1), jälkimmäistä asiaryhmää koskevina ratkaisuina ks. taas 28. 4. 1959 n:o *2/1959* vp (lakv:lle) (HE 21/1959 vp — 1959 vp Asiak I), 30. 6. 1970 n:o *3/1970* vp (vvv:lle) (HE 14/1970 vp — 1970 vp Asiak I), ja 11. 12. 1970 n:o *5/1970* vp (lakv:lle) (HE 119/1970 vp — 1971 vp Asiak III: 2).

328 Ks. prvm:t n:o *162/1944* vp (HE 178/1944 vp — 1944 vp Asiak III: 1) n:o *15/1946* vp (HE 43/1945 vp — 1946 vp Asiak III: 2), n:o *30/1949* vp (TAM n:o 30/1949 vp — 1949 vp Asiak V: 2) ja n:o *13/1956* vp (LAM n:o 6/1956 vp — 1956 vp Asiak V: 1). Vrt. myös näihin läheisesti liittyvinä prvm:ä n:o *3/1920* vp (HE 48/1919 vp — 1920 vp Asiak III: 2) (kysymys virkakielestä) ja prvls:a 18. 9. 1952 n:o *4/1952* vp (maatv:lle) (1953 vp Asiak V: 2) (kuntien kielisuhteista).

329 Ks. prvls 14. 5. 1952 n:o 3/1952 vp (pav:lle) (HE 54/1952 vp — 1952 vp Asiak III: 2).

sisältyvät perussäännöt evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta annettavien oikeussääntöjen säätämisjärjestyksestä.

Vaikka *kunnallisen itsehallinnon* perustuslain suojasta on käyty aikaajoin niin oikeuskirjallisuudessa kuin lainsäädäntötyössä vilkastakin keskustelua,[330] eivät suojan ulottuvuutta koskeneet tulkintakysymykset ole näytelleet perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa juuri näkyvää osaa. Havaintojeni mukaan valiokunta on tutkimuskauden aikana sivunnut asiaa vain kolmessa mietinnössä [331] ja kolmessa lausunnossa.[332] Osassa näistäkin tapauksista tulkinta on saattanut kohdistua itsehallintosuojan kannalta varsin sekundaarisiin kysymyksiin kuten hallintoalueen kieliolojen järjestelyihin jne.[333] Kun valiokunnan kannanotot kunnallisen itsehallinnon suojan sisällöstä ja ulottuvuudesta ovat useimmissa tapauksissa melko pyöreitä, HM 51,2 §:n funktiota lähemmin erittelemättömiä, ei perustuslakivaliokunnan määräsuuntaisesta tulkintalinjasta kunnallisen itsehallinnon suojaamiseksi voida käytännössä juuri puhua.[334]

---

330 Ks. mm. *Riepula* 1968, 343—345 ja alaviitteissä mainittua kirjallisuutta ja tapauksia.

331 Ks. prvm:t n:o *43/1941* vp (HE 54/1941 vp — 1941 vp Asiak I), n:o *29/1942* vp (HE 15/1942 vp — 1942 vp Asiak I) ja n:o *30/1949* vp (TAM 30/1949 vp — 1949 vp Asiak V: 2).

332 Ks. prvls:t 22. 3. 1945 n:o *6/1944* vp (laki- ja talv:lle) (HE 176/1944 vp — 1944 vp Asiak III: 1), 4. 9. 1946 n:o *8/1946* vp (maatv:lle) (LAM n:o 17/1946 vp — 1946 vp Asiak V: 1) ja 30. 6. 1970 n:o *2/1970* vp (vvv:lle) (HE 13/1970 vp —1970 vp Asiak I).

333 Vrt. viitteissä 328 ja 332 mainittuja mietintöjä ja lausuntoja.

334 Myöhempää lainsäädäntökäytäntöä ajatellen oireelliseksi tässä suhteessa saattaa kuitenkin osoittautua em. prvls 30. 6. 1970 n:o 2/1970 vp (vvv:lle), jossa perustuslakivaliokunta otti (puheenjohtajansakin ilmoituksen mukaan — *Häikiö* 5. 4. 1972) ensimmäisen kerran tiukan tulkintalinjan kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaan. Vastoin HE:stä valiokunta totesi lausunnossaan jo sen seikan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta saisi kuntia ja kuntainliittoja velvoittavasti päättää kunnallisten viranhaltijain palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista, vaativan asiaa koskevan lakiehdotuksen käsittelemistä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Valiokunta totesi asiasta HM 51,2 §:n perusteella seuraavaa: »Kunnan itsehallintoon on epäilyksettä katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhdettaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle merkitsisi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa kunnille vakuutetusta itsehallinnon

Helsingin yliopiston itsehallinnon perustuslain suojaa koskevat kysymykset ovat tulleet perustuslakivaliokunnassa esille aikaisemmin yliopiston kielikysymyksen järjestämistä, myöhemmin taas korkeakoulujen sisäisen hallinnon uudistamista koskevien lakiehdotusten yhteydessä.[335] Tiukimman linjan yliopiston itsehallinnon puolesta valiokunta on ottanut juuri viimeksi mainituissa lausunnoissaan. Hallinnon uudistusta koskevassa lausunnossaan n:o 4/1969 vp se meni tulkinnoissaan jopa niin pitkälle, että katsoi HM 77 §:n suojaavan yliopiston nykymuotoisen hallinto-organisaationkin muuttamattomana säilyttämisen. Järjestelyn, jonka mukaan Helsingin yliopiston konsistorina olisi vastaisuudessa toiminut yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valittu yliopiston valtuusto, valiokunta taas katsoi HM 77,2 §:n selittämiseksi, mikä puolestaan saattoi tapahtua vain VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.[336]

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto-oikeutta koskevat tulkintakysymykset ovat perustuslakivaliokunnassa tulleet esille useimmiten maakunnan väestön maanpuolustus- (erityisesti asevelvollisuuden suorittamis-) velvollisuutta koskevien lainsäädäntöasioiden yhteydessä.[337] Sekä aikaisemman Ahvenanmaan itsehallintolain (6. 5. 1920/124) 27 §:n että voimassa olevan lain 34 §:n perusteella ovat Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaavat olleet velvolliset suorittamaan asevelvollisuuden sijasta vastaavan palveluksen luotsi- ja majakkalaitoksessa siten kuin siitä lailla erikseen säädetään. Siksi kunnes tällainen laki on säädetty, maakunnan asukkaat ovat kokonaan vapautetut asevelvollisuuden suorittamisesta.[338] Lausunnossaan n:o 9/1938 vp omaksumansa kannan

---

periaatteesta poikkeavina edellyttävät lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen.»

335 Ks. prvm:t n:o *2/1923* vp (HE 266/1922 vp — 1923 vp Asiak III: 2) ja n:o *1/1935* ylim. vp (HE 1/1935 ylim. vp — 1935 ylim. vp Asiak) sekä prvls:t 18. 2. 1970 n:o *4/1969* vp (sivv:lle) (HE 232/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1) ja 24. 2. 1970 n:o *6/1969* vp (sivv:lle) (HE 223/1969 vp — 1969 vp Asiak III: 1).

336 Ks. prvls 24. 2. 1970 n:o 6/1969 vp (sivv:lle), s. 14.

337 Ks. prvm:t n:o *11/1926* vp (HE 52/1926 vp — 1926 vp Asiak III: 1), n:o *5/1927* vp (1927 vp Asiak IV) ja n:o *5/1929* I vp (HE 11/1929 I vp — 1929 I vp Asiak I) sekä prvls 24. 5. 1939 n:o *9/1938* vp (puv:lle) (HE 113/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1). — Muista Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto-oikeutta sivunneista valiokunnan ratkaisuista ks. prvls:t 8. 11. 1923 n:o *12/1923* vp (vvv:lle) (HE 30/1923 vp — 1923 vp Asiak IV) ja 13. 2. 1962 n:o *10/1961* vp (laki- ja talv:lle) (HE 34/1959 vp — 1961 vp Asiak III: 2).

338 Kuten tunnettua, tällaista lakia ei ole säädetty vielä tähän päivään men-

mukaan ei edellä mainittua ahvenanmaalaisten asevelvollisuuden suorittamisvelvollisuutta voida perustuslakivaliokunnan mielestä järjestää kuitenkaan siten, että asevelvollisuuden suorittaminen rajoittuisi vain maakunnan puolustukseen eikä niin, että ahvenanmaalaiset asevelvolliset sijoitettaisiin puhtaasti Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaavista muodostettaviin joukko-osastoihin, joissa komennuskieleksi määrättäisiin ruotsi. Edellinen järjestely oli valiokunnan mielestä vastoin HM 75,1 §:n, jälkimmäinen taas vastoin HM 75,2 §:n säännöstä.

Perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan kantaa eräitä kertoja myös *evankelis-luterilaisen kirkon* järjestysmuotoa ja hallintoa koskevien oikeussääntöjen (kirkkolain) säätämisjärjestyskysymyksiin.[339] Ongelmalliseksi näissä yhteyksissä näyttää muodostuneen ennen kaikkea kirkkolain alan määrittäminen. Merkittävimpiä asiaa koskevista valiokunnan kannanotoista ovat lausuntoihin n:o 2/1943 vp ja n:o 4/1950 vp sisältyvät.

Edellisessä tapauksessa valiokunnan ratkaistavana oli, pitikö seurakuntain viranhaltijain neuvotteluoikeutta koskeva laki käsitellä eduskunnassa kirkkolain säätämisjärjestystä noudattaen. Kirkkolain alaa ja säätämisjärjestystä koskevassa melko perusteellisessa asiantuntijalausunnossaan (26. 11. 1943) *Kaira* tuli asiassa myönteiseen tulokseen katsoen kirkon »omiin asioihin» kuuluvaksi kaikki asiat, jotka tavalla tai toisella koskevat kirkon elimiä tai kirkon ja sen jäsenten välisiä suhteita. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta omaksui yksimielisesti tämän Kairan esittämän näkemyksen ja katsoi lakiehdotuksen vaativan kirkkolain säätämisestä määrätyn käsittelyjärjestyksen noudattamista.

Kirkkolain alaa ja säätämisjärjestystä valottavat yksityiskohtaiset asiantuntijalausunnot sisältyvät myös jälkimmäisen perustuslakivaliokunnan lausunnon (n:o 4/1950 vp) yhteyteen.[340] Lausunnoissaan asiantuntijat päätyivät kuitenkin ristiriitaisiin tuloksiin itse pääkysymyksestä

---

nessä, vaikka sitä on yritetty saada aikaan useaan otteeseen jo 1920-luvulta lähtien. Vrt. edellistä alaviitettä.

339 Ks. prvls:t 2. 12. 1938 n:o *2/1938* vp (suurv:lle) (HE 59/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1), 3. 12. 1943 n:o *2/1943* vp (suurv:lle) (HE 36/1943 vp — 1944 vp Asiak III: 2), 1. 6. 1948 n:o *10/1947* vp (lakv:lle) (HE 184/1947 vp — 1947 vp Asiak III: 1), 11. 10. 1949 n:o *1/1949* vp (laki- ja talv:lle) (HE 75/1949 vp — 1949 vp Asiak I) ja 10. 11. 1950 n:o *4/1950* vp (laki- ja talv:lle) (HE 80/1949 vp — 1950 vp Asiak III: 2).

340 Ks. *Ahlan* 25. 5. 1950 ja *Merikosken* 25. 9. 1950 perustuslakivaliokunnalle asiasta antamia asiantuntijalausuntoja.

eli eduskunnan käsiteltävänä olleen väestörekisterin uudelleen järjestelyä koskeneen lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä. Tässä ristiriitatilanteessa perustuslakivaliokunnan enemmistö valitsi tiukempaa tulkintalinjaa edustaneen *Ahlan* kannan: hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus oli käsiteltävä paitsi kirkkolain säätämisjärjestyksessä myös perustuslain säätämisjärjestyksessä sen johdosta, että se loukkasi papiston erioikeuksia (VJ 67,3 §).[341] Valiokunnassa vastakkaista tulkintalinjaa ajaneet SKDL:n edustajat vetosivat puolestaan *Merikosken* lausuntoon korostaen, ettei enemmistön kannanottoa asiassa »voida pitää muuna kuin valiokunnan johdonmukaisena pyrkimyksenä kaikin keinoin laajentaa perustuslain suoja koskemaan sellaisiakin etuoikeuksia, jotka luonteensa puolesta ovat täysin soveltumattomia demokratian perusperiaatteiden kanssa».

17.9. PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA ERÄIDEN PERUSTUSLAIN TULKINTAAN LIITTYVIEN ERILLISKYSYMYSTEN RATKAISIJANA TUTKIMUSKAUDELLA

Perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaa vv. 1920—1972 käsittelevän jakson lopuksi lienee syytä mainita vielä luettelonomaisesti niistä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoista, jotka eivät ole mahtuneet edellisten ryhmittelyjen puitteisiin, mutta jotka siitä huolimatta ovat — joko laajempiin asiayhteyksiin liittyvinä tai erillistapauksina — huomion arvoisia.

Lukumäärältään ylivoimaisesti suurimman ryhmän tällaisista perustuslakivaliokunnan ratkaisuista muodostavat *virkamiesten oikeusasemaa ja virkaylennysperusteita* koskevien perustuslain säännösten tulkintatilanteet. Näitä koskevia kannanottoja sisältyy lähes kahteenkymmeneen tutkimuskauden aikaiseen perustuslakivaliokunnan mietintöön ja lausuntoon.[342] Ainakin asiaa koskeva prejudikaattiaineisto näyttää valiokunnassa turvatulta.

---

341 Vrt. *Ahlan* perustuslakivaliokunnalle toimittamaan P.M.:ään väestörekisterilakiehdotuksen suhteesta papiston erioikeuksiin 3. 11. 1950.

342 ks. prvm:t n:o *3/1920* vp (HE 48/1919 vp — 1920 vp Asiak III: 2) (virkakieli ja virkaylennysperusteet), n:o *4/1926* vp (HE 79/1925 vp — 1926 vp Asiak III: 2) (virkamiesten oikeusasema, HM 91,2 §), n:o *10/1926* vp (HE 35/1926 vp — 1926 vp Asiak I) (virkamiesten oikeusasema, HM 93,3 §), n:o *5/1928* vp (1928 vp

Aivan erilliskysymyksiksi perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa ovat puolestaan jääneet maanpuolustusvelvollisuutta,[343] valtion tilintarkastustoimintaa,[344] yksityisten oppikoulujen asemaa [345] ja valtion oppikoulujen järjestysmuodon perusteita [346] koskevien perustuslain säännösten tulkintatilanteet.

17.10. YHTEENVETOA TUTKIMUSKAUDEN AIKAISESTA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTAKÄYTTÄYTYMISESTÄ

Tässä jaksossa esiteltyjen tutkimustulosten perusteella voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäyttäytymisestä sanoa ensiksikin ryhmien välisten tulkintakoheesioiden olleen sekä koko aineiston että eri asiaryhmien kohdalla jopa yllättävän voimakkaat.[347] Lisäksi koheesioiden osalta havaittiin selvää nousua toisen tasavallan kaudella ensimmäisen

---

Asiak IV) (virkamiesten oikeusasema), n:o *4/1931* vp (HE 1/1931 vp — 1931 vp Asiak I) (virkamiesten oikeusasema, HM 89 §), n:o *25/1935* vp (1935 vp Asiak IV) (virkaylennysperusteet), n:o *43/1941* vp (HE 54/1941 vp — 1941 vp Asiak I) (virkamiesten oikeusasema), n:o *29/1942* vp (HE 15/1942 vp — 1942 vp Asiak I) (virkamiesten oikeusasema), n:o *85/1946* vp — 1946 vp Asiak III: 1) (virkamiesten oikeusasema, HM 91 §) ja n:o *35/1969* vp (1969 vp Asiak IV) (virkaylennysperusteet) sekä prvls:t 17. 2. 1921 n:o *13/1921* vp (lakv:lle) (1921 vp Asiak IV) (naisten ja tuomareiden virkakelpoisuus), päiväyksettä ja numerotta/*1926* vp (lakv:lle) (HE 6/1926 vp — prv:n mikrofilmatut ptk 1926 vp — rulla n:o 7) (virkamiesten oikeusasema, HM 91 §), 3. 12. 1943 n:o *2/1943* vp (suurv:lle) (HE 36/1943 vp — 1944 vp Asiak III: 2) (virkamiesten oikeusasema), 27. 11. 1951 n:o *2/1951* vp (lakv:lle) (HE 5/1951 vp — 1951 vp Asiak III: 1) (virkamiesten oikeusasema, HM 87—89 §§), 21. 4. 1955 n:o *3/1955* vp (lakv:lle) (HE 2/1955 vp — 1955 vp Asiak I) (virkamiesten oikeusasema, HM 91 §) ja 14. 10. 1970 n:o *4/1970* vp (talv:lle) (HE 56/1970 vp — 1970 vp Asiak III: 1) (virkakelpoisuus, HM 84,1 §). Viimeksi mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi HM 84,1 §:ssä säädettyjen virkakelpoisuusedellytysten koskevan myös kuntien virkojen haltijoita. Ks. tästä kysymyksestä oikeuskirjallisuudesta *Rytkölä* MK 1969, 814—815.

343 Ks. prvm n:o *18/1938* vp ja prvls 31. 3. 1939 n:o *6/1938* vp (puv:lle) (HE 84/1938 vp — 1938 vp Asiak III: 1).

344 Ks. prvls:t 12. 9. 1941 n:o *3/1941* vp (vvv:lle) (HE 71/1941 vp — 1941 vp Asiak I) ja 28. 3. 1944 n:o *3/1944* vp (vvv:lle) (1944 vp Asiak IV).

345 Ks. prvls 8. 11. 1967 n:o 3/1967 vp (sivv:lle) (HE 44/1967 vp — 1968 vp Asiak III: 2).

346 Ks. prvls 7. 5. 1971 n:o 3/1971 vp (sivv:lle) (HE 23/1971 vp — 1971 vp Asiak I). Ks. edeltä s. 96 esimerkkiä 2, jossa lausunto on osittain selostettu.

tasavallan kauteen verrattuna. Pohdinnat siitä, mistä koheesioiden korkeus ylipäänsä — ja erityisesti juuri toisen tasavallan kaudella — johtuu, ovat jääneet edellä melko vähiin. Ajateltavissa on ilmiön selittyvän mm. sillä, että perustuslakivaliokunnassa käsiteltävät asiat ovat yhteiskunnallisesti siksi yksiselitteisiä, ettei eriäviä mielipiteitä tämän vuoksi juuri esiinny. Edelleen voidaan ajatella perustuslakivaliokuntaan valikoituvan keskimäärin muita yhteistyöhalukkaampien ja/tai oikeudellisesti orientoituneimpien edustajien. Samoin voidaan vielä ajatella — nimenomaan koheesioitumisessa tapahtuneisiin muutoksiin vedoten — ilmiön selittyvän aikaisemmin vaihtoehtoista tulkintalinjaa perustuslakivaliokunnassa melko voimakkaasti ajaneiden sosialististen ryhmittymien asteittaisesta integroitumisesta porvarillisten ryhmien läpiajamaan yleiseen tulkintalinjaan. Näiden ja asiaan liittyvien muiden oletamusten [348] tarkempi verifioiminen ei ole kuitenkaan tämän tutkimuksen puitteissa mahdollista.

Tässä jaksossa esitellyistä tutkimustuloksista kävi kuitenkin melko selvästi ilmi johdonmukaisia tulkintaeroja vallitsevan toisaalta valiokunnassa edustettuina olleiden porvarillisten ja sosialististen ryhmien välillä, toisaalta taas eri ryhmien kesken. Samalla ne osoittivat tämän tutkimuksen eräät lähtöolettamukset perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan suunnasta ja sisällöstä sekä siihen vaikuttavista (ennen kaikkea ideologisista) tekijöistä paikkansa pitäviksi. Mielenkiintoista oli kuitenkin havaita niin ryhmä- kuin valiokuntakohtaistenkin tulkintalinjojen liikkuvuus tutkimuskaudella. Omaisuudensuojasäännösten tulkintojen osalta muutokset näyttivät tapahtuneen porvarillisten ryhmien lähestymisenä sosialististen ryhmien ajamaan tulkintalinjaan, kun taas muiden perusoikeuksien kohdalla suunta oli päinvastainen. Eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneissa tulkinnoissa liikkumista oli puolestaan tapahtunut sekä porvarillisten että sosialistisen ryhmien piirissä kohti yhteisiä tulkintalinjoja.

Eduskunnan asemaa ja valtuuksia koskeneiden tulkintojen yhteydessä porvarillisten ryhmien kohdalla tapahtunut eduskuntamyönteisten tul-

---

347 Tässä suhteessa tutkimuksen tulokset muistuttavat yllättävästi Yhdysvaltain korkeimman oikeuden tulkintakäyttäytymisestä saatuja vastaavia tuloksia. Senkin osalta tulkintakäyttäytymisestä on voitu selittää vain n. 20 % blokkianalyysien pesusteella. Ks. *Schubert* 1959. Kritiikistä ks. *Jacob & Vines* 1963, 246.

348 Vrt. myös ryhmäkoheesioiden samanaikaista voimistumista asiantuntijamenettelyn yleistymisen myötä.

kintojen suhteellisen osuuden melko voimakas kasvu jäi edellä tarkempaa erittelyä vaille. Sen syistä voidaan tietenkin esittää useampia hypoteeseja (vrt. edellä s. 264). Tapausaineiston taustamateriaalia silmäillessä näyttää kuitenkin siltä, että melkoinen osa porvarillisten ryhmien kohdalla eduskuntamyönteisiksi luokitelluista tulkintakannanotoista paljastuu pohjimmiltaan pikemminkin näiden ryhmien säännöstely- ja verotusvastaisen asenteellisuuden ilmentymäksi kuin sellaisen eduskuntamyönteisen perustuslakitulkinnan ajamiseksi, jonka nimenomaisena tavoitteena olisi valtiojärjestyksen ohjaaminen entistä eduskuntavaltaisempaan suuntaan. *Yhteiskunnallisesti näissä tapauksissa ei näytä olleen kysymys niinkään eduskunnan aseman korostamisesta kuin siitä, että tällä tavoin talouselämään puuttuminen on voitu tehdä perustuslakikysymykseksi ja sitä tietä eduskunnan määrävähemmistön ehdoilla tapahtuvaksi.*

XVIII ASIANTUNTIJAMENETTELYN OSUUS PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISU- JA TULKINTATOIMINNASSA

18.1. ASIANTUNTIJAMENETTELYN KÄYTTÖ JA VAIKUTUKSET YHTEISKUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Yhteiskunnallisessa — kuten kaikessa muussakin — päätöksenteossa tarvitaan aina tiettyä erityisasiantuntemusta. Ellei sitä ole riittävästi saatavissa päätöksentekoelimen omasta piiristä, turvaudutaan ulkopuoliseen asiantuntija-apuun. Näin menetellään mm. eduskunnassa, jossa valtaosa (yli 90 %) valiokunnissa käsiteltävistä asioista ratkaistaan ulkopuoliseen asiantuntemukseen turvautuen.[1]

Asiantuntijamenettely pitää sisällään erään yhteiskunnallisen *vallankäytön*[2] muodon; mahdollisuuden vaikuttaa toisten ihmisten tai ihmisten muodostamien yhteisöjen käyttäytymiseen.[2a] Tätä vallankäyttöä ei voida jakaa demokraattisesti. Eri alojen asiantuntemus on ihmisten yhteiskunnassa aina keskittynyt tietyille yksilöille tai (ammatti)ryhmille. Tästä syystä käytännössä on osoittautunut myös vaikeaksi kontrolloida demokraattisesti (asiantuntijoiden rekrytoinnin jne. avulla) yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavan asiantuntijavallan käyttöä. Erityisesti viime aikoina on julkisessa keskustelussa korostettu vaaraa ja mahdollisuutta,

---

[1] Ks. *Huuska* 1968, 64—65.

[2] *Eskola* (1971, 115—117) erottaa kolme vallan päälajia: pakkovallan, taloudellisen vallan ja henkisen vallan. Tietoa arvostavassa ja tietämättömyyttä puutteena pitävässä yhteiskunnassa viimeksi mainittuun ryhmään kuuluu myös tiedon hallintaan perustuva asiantuntijavalta. »Kun ennen uskonnollinen asiantuntija saattoi vaikuttaa toisten ihmisten käyttäytymiseen leimaamalla jonkin teon syntiksi, voi nyt maallinen asiantuntija saavuttaa saman tuloksen leimaamalla teon tietämättömyyteen perustuvaksi virheeksi.» (Eskola 1971, 116).

[2a] Ks. *Riepula* Contra 3/70, 6.

että alunperin demokraattisille päätöksentekoelimille tarkoitettua yhteiskunnallista valtaa siirtyykin käytännössä niille asiantuntijoille ja asiantuntijaryhmille, joiden myötävaikutuksesta nämä elimet ovat toiminnassaan riippuvaisia. Lainsäädäntöelimen (eduskunnan) osalta asiaan kiinnitti huomiota mm. tasavallan presidentti Urho *Kekkonen* kuuluisaksi tulleessa Lakimies-lehden syntymäpäivähaastattelussaan.[3] Katteettomalta tuntuisi olettaa, etteikö asiantuntijoiden vallankäyttö aina ulottuisi varsinaisen kohteensa (päätöksentekoelimen) ulkopuolellekin niihin ihmisiin, joita päätöksentekoelimen ratkaisut koskevat.

Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavasta asiantuntijavallasta voimme erottaa omaksi ryhmäkseen *juridisen asiantuntijavallan.*[4] Jotta nimenomaan juridisesta asiantuntijavallasta voitaisiin puhua, täytyy yhteiskunnassa esiintyä sellaisia ongelmia, jotka voidaan erottaa omaksi juridisten ongelmien ryhmäkseen, toisaalta taas sellaisia henkilöitä, joilla on erityistietoja ja/tai -taitoja juuri oikeudellisten kysymysten käsittelyyn.

Niin teoriassa kuin käytännössä ongelmaksi kuitenkin muodostuu tarkan rajan vetäminen oikeudellisten ja ei-oikeudellisten kysymysten välille.[5] Näin ollen epäselväksi jää, mihin kaikkeen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon juridista asiantuntijavaltaa voidaan *perustellusti* käyttää. Käytännössä onkin vaikea osoittaa esim. lainsäädännön ja hallinnon alueilla selvää toimikenttää toisaalta oikeudellista toisaalta taas muuta yhteiskunnallista asiantuntemusta omaavien käytettäväksi. Kysymys on pohjimmiltaan siitä, mitkä kysymykset (a) *on perusteltua ratkaista juridisen asiantuntemuksen avulla* ja (b) mitkä kysymykset taas *käytännössä ratkaistaan* (edellisestä täysin riippumatta) tämän laatuisen asiantuntemuksen perusteella. Edellinen kysymys on monessa suhteessa

---

[3] Ks. Lm 1970, X, jossa *Kekkonen* totesi, että vaikka lainvalmistelija-asiantuntijoiden vaikutusta eduskunnan lainsäädäntötyöhön onkin toistaiseksi vain vähän tutkittu »näyttäisi kuitenkin siltä, että asiantuntijavalta lainsäädännössä on liian suuri: eduskunta seuraa paljolti hallituksen esityksiä ja hallitus puolestaan on lähes täydellisesti virkamiehistön ja komiteoiden varassa. ——— Nykyisin eduskunta joutuu lakiehdotuksia käsitellessään käyttämään apunaan niitä virkamiehiä, jotka lakiehdotukset ovat valmistelleet, mikä ei suinkaan lisää eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia.»

[4] Ks. tästä enemmän *Riepula* Contra 3/70, 6—10.

[5] Vrt. myös edellä s. 87 esitettyä.

teoreettinen ja *sopimuksenvaraisesti* ratkaistavissa, jälkimmäinen on sen sijaan *empiirinen* kysymys.

Käytännöstä on osoitettu juridisen asiantuntemuksen saaneen ylivallan muuhun yhteiskunnalliseen asiantuntemukseen verrattuna monilla yhteiskuntasuunnittelun kannalta tärkeillä hallinnon aloilla.[6] Niinpä esim. *Blom* kirjoittaa,[7] että varaamalla yhteiskuntasuunnittelun ja -kehityksen kannalta hallintobyrokratian tärkein osa, ylimmät hallintovirat, juridista asiantuntemusta omaavien henkilöiden käyttöön, *on niissä tehty tiedollinen pätemättömyys oikeudellisen asiantuntijavallan yleistämisen kautta käytännöksi.*

Nimenomaan juridisen asiantuntijavallan käyttöön yhteiskunnallisessa päätöksenteossa liittyvänä kysymyksenä on vielä korostettava sen avulla voitavan käyttää varsin helposti ei-perusteltua (ei-legitiimiä) asiantuntijavaltaa. Aina näet löytyy sääntöjä, joiden avulla useimmat yhteiskunnalliset ongelmat voidaan suhteellisen helposti tehdä myös (ja nimenomaan) oikeudellisiksi ongelmiksi.[8] Laajennettaessa esim. lainsäätämisvaiheessa oikeudellisen asiantuntemuksen käyttö koskemaan myös säädettävän lain tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä mikään ei enää erota juridiikan ja politiikan osuutta toisistaan.[9] Tuloksena tästä on useimmiten ollut politiikan (eli yhteiskunnallisen päätöksenteon) juridisoiminen ei-perustellulla tavalla, mikä kansanvallan toteutumisen kannalta on paljon huonompi vaihtoehto kuin juridiikan mahdollinen politisoiminen. — Tämän tutkimuksen puitteissa tuleekin mielenkiintoiseksi selvittää, miten edellä mainitut ja muut asiantuntijamenettelyn käyttöön liittyvät kysymykset ilmenevät perustuslakivaliokunnan ratkaisu- ja tulkintatoiminnassa.

---

6 Vrt. *Riepula* ma, 8.

7 *Blom* 1971, 78.

8 Vrt. tässä suhteessa esim. edellä (s. 295) kerrottua tapausta vuokrasuhteiden oikeuskäsittelyn uudelleen järjestelystä. Tästä vuokralaisten ja vuokranantajien ongelmia ratkaisemaan tarkoitetusta lainsäädäntöasiasta tehtiin eräiden juristien toimesta perustuslakikysymys. Näin tuskin tapahtui pelkästään sen tähden, että juristeja yleensä kiinnostavat perustuslakiasiat, vaan nähtävästi pikemminkin sen tähden, että eräät juristit pitivät esitettyä vuokrasuhteista aiheutuvien ongelmien ratkaisumallia omiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiinsa soveltumattomana. Vrt. erit. *Hakulinen* DL 1972, 174—176.

9 Eräitä esimerkkejä tästä kertoo myös *Mikkola* 1972, erit s. 158—160.

18.2. ASIANTUNTIJAMENETTELYN KEHITYS PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN RATKAISU- JA TULKINTATOIMINNASSA

Kokonaisselvityksen suorittaminen perustuslakivaliokunnan päätöksenteon yhteydessä käytetystä asiantuntijamenettelystä ei kuulu tämän tutkimuksen tehtäviin. *Huuskan* tutkimustulosten perusteella voidaan kuitenkin päätellä asiantuntijamenettelyn osuuden olevan perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa lähes yhtä keskeinen kuin eduskunnan valiokuntien kohdalla yleensä.[10] Erot tuloksissa[11] johtuvat lähinnä perustuslakivaliokunnan suorittamasta valtuuslakien perusteella annettujen oikeussääntöjen tarkastustoiminnasta, jossa yhteydessä — kuten Huuskakin huomauttaa[12] — asiantuntijoiden kuuleminen on huomattavasti harvinaisempaa kuin muiden valiokunnan käsiteltävänä olevien asioiden yhteydessä. Tässä tutkimuksessa asiantuntijamenettelyn käyttämistä perustuslakivaliokunnassa pyritään selvittämään pelkästään siltä osin kuin se liittyy valiokunnan suorittamaan perustuslakien tulkintatoimintaan.

Asiantuntija-avun käyttäminen perustuslakivaliokunnassa perustuslakien tulkintaan liittyvissä ratkaisutilanteissa on yleistynyt vasta itsenäisyyden kaudella. Enempää venäläistämiskaudella kuin interregnumin kaudellakaan tulkintatilanteiden yhteydessä ei juuri käytetty valiokunnan (eduskunnan) ulkopuolista asiantuntemusta. Osittain tämä saattoi johtua jo siitä, että maan etevimmät valtiosäännön tuntijat olivat tuolloin usein itse eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan jäseniä.[13] Tarvittava erityisasiantuntemus saatiin siten helposti jo valiokunnan omasta piiristä. Joitakin kertoja näytään tuolloinkin turvaudutun ulkopuolisten — lähinnä valtio-oikeuden professori *Hermansonin* — apuun.[14] *Mitään keskeistä merkitystä asiantuntijamenettelyn käyttämisellä ei kuitenkaan ollut perustuslakivaliokunnan suorittamassa perustuslakien tul-*

---

10 Ks. *Huuska* 1968, 65—66. Vrt. myös *Lehtonen* 1968, 52—55.

11 Vv:n 1958—1961 vp:llä perustuslakivaliokunta kuuli asiantuntijoita kaikkiaan 80.3 %:ssa ratkaisemistaan asioista, kun vastaavaksi keskiarvoluvuksi eduskunnan kaikkien valiokuntien kohdalla saatiin 91.4 %. Ks. *Huuska* 1968, 65.

12 Ks. *Huuska* 1968, 66.

13 Perustuslakivaliokunnan jäseninä tuolloin toimivat mm. *Estlander, Danielson-Kalmari, Mechelin, Nevanlinna, Setälä, Sirola, Ståhlberg* ja *Wrede.*

14 Ks. esim. 1908 I ja II vp:n prv:n ptk, jossa on eräitä mainintoja ulkopuolisten asiantuntijoiden *(Hermanson* ja *Grönvall)* käyttämisestä valiokunnan antamien lausuntojen yhteydessä.

kintatoiminnassa vielä venäläistämis- ja interregnumin kausilla. Niiden harvojen tapausten, joissa sitä esiintyi, yksityiskohtainen selostaminen tässä yhteydessä ei ole siten aiheellista. Huomio on tältä osin kiinnitettävä puheena olevaan tutkimuskauteen (1920—1972) sekä sen aikana tapahtuneeseen kehitykseen.

Ilman asiantuntija-apua ja asiantuntijamenettelyyn turvautumalla annettujen perustuslain tulkintojen määrällisestä kehityksestä kymmenvuosittain antaa kuvan taulukko 33.

TAULUKKO 33. *Asiantuntijoiden kuuleminen perustuslakivaliokunnassa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1920—1970 vp:llä.*

Aika	Ei kuultu		Kuultu		Yhteensä	
	fr	%	fr	%	fr	%
1920—1929	60	80.00	15	20.00	75	100.00
1930—1939	42	58.33	30	41.77	72	100.00
1940—1949	17	31.48	37	68.52	54	100.00
1950—1959	12	11.88	89	88.12	101	100.00
1960—1969	5	4.81	99	95.19	104	100.00
1970	0	0.00	8	100.00	8	100.00
1920—1970	136	32.85	278	67.15	414 *	100.00

* Kuudessa (6) tapauksessa ei ollut tietoa, oliko valiokunnassa kuultu asiantuntijoita juuri niistä perustuslain tulkinnoista, joista pelkästään valiokunnan vähemmistö oli lausunut kantansa julki.

Taulukon 33 antama kuva asiantuntijamenettelyn kehityksestä perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan yhteydessä on selkeä: se osoittaa asiantuntijamenettelyn voimakasta yleistymistä 1920-luvulta lähtien. Erot ovat selvät: kun 1920-luvulla tulkintatapauksista ratkaistiin perustuslakivaliokunnassa vielä 80 % asiantuntijoita kuulematta, meneteltiin näin 1960-luvulla enää vajaassa 5 %:ssa tulkintatapauksia. Edellistäkin selvemmäksi erot tulevat tarkasteltaessa asiaa tutkimuskauden kahden osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan, puitteissa.

Koko tutkimuskauden aikana perustuslakivaliokunta on turvautunut ulkopuoliseen asiantuntija-apuun yli 2/3 kaikista perustuslain tulkintatapauksista. Toisen tasavallan kaudella ulkopuolisen asiantuntija-avun

TAULUKKO 34. *Asiantuntijoiden kuuleminen perustuslakivaliokunnassa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1920—1944 ja 1945—1970 vp:llä.*

Aika	Ei kuultu		Kuultu		Yhteensä	
	fr	%	fr	%	fr	%
1920—1944	113	66.08	58	43.92	171	100.00
1945—1970	23	9.27	220	90.73	243	100.00
1920—1970	136	32.85	278	67.15	414	100.00

käyttäminen on ollut yleisintä: peräti 9/10 tällöin annetuista tulkintaratkaisuista on annettu asiantuntija-apuun turvautumalla. *Juuri toisen tasavallan kaudella asiantuntijamenettelystä on tullut hallitseva tekijä perustuslain tulkintaan liittyvässä perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa.* Mitkä kaikki syyt tähän ovat johtaneet, olisi erillistutkimuksin selvitettävä asia.

Edellä esiteltyjen tulosten perusteella näyttäisi siltä, että tulevaisuudessa mielenkiinto olisi kohdistettava perustuslakivaliokunnan käyttäytymisen tutkimisen asemesta juuri niiden asiantuntijoiden käyttäytymisen tutkimiseen, jotka näin merkittävällä tavalla ovat osallistuneet perustuslakivaliokunnassa tapahtuvaan perustuslakien tulkintatoimintaan. Olettaa näet voidaan asiantuntijamenettelyn voimakkaalla yleistymisellä olleen omat vaikutuksensa perustuslakivaliokunnan tulkintakäyttäytymiseen.

Siitä, missä määrin perustuslakivaliokunnassa tapahtunut asiantuntijoiden kuuleminen perustuslakitulkintojen yhteydessä on keskittynyt eri asiaryhmiin ja millaisia muutoksia tässä suhteessa on tapahtunut tutkimuskauden aikana, antaa kuvan taulukko 35. Siinä on tarkasteltu asiantuntijamenettelyä paitsi asiaryhmittäin myös tutkimuksen kahden osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan, puitteissa. Tulokset osoittavat asiantuntijamenettelyn yleistymisen olleen jokseenkin tasaista eri asiaryhmien kohdalla. Huomio taulukossa 35 kiinnittyy ennen kaikkea kahden asiaryhmän, *omaisuuden suojan* ja *eduskunnan aseman ja valtuuksien* kohdalle. Asiantuntijoiden kuuleminen juuri näiden asiaryhmien piiriin kuuluneissa perustuslain tulkintatilanteissa on ollut ensimmäisen tasavallan kaudella huomattavasti yleisempää kuin muiden asiaryhmien piiriin kuuluneissa tulkintatilanteissa. Toisen tasavallan kau-

TAULUKKO 35. *Asiantuntijoiden kuuleminen perustuslakivaliokunnassa perustuslain tulkintatilanteissa vv:n 1920—1944 ja 1945—1970 vp:llä asiaryhmittäin tarkasteltuna.*

Asiaryhmä	1920—1944 Kuultu fr	%	Ei kuultu fr	%	Yht. fr	%	1945—1970 Kuultu fr	%	Ei kuultu fr	%	Yht. fr	%
Omaisuuden/eri-oikeuksien suoja	10	34.5	19	65.5	29	100.0	64	91.4	6	8.6	70	100.0
Muut perusoikeudet	7	25.9	20	74.1	27	100.0	21	70.0	9	30.0	30	100.0
Perusoikeuksien rajoitukset (HM 16 §)	2	22.2	7	77.8	9	100.0	1	100.0	0	0.0	1	100.0
Suvereniteetti ja vallanjako	3	25.0	9	75.0	12	100.0	25	96.2	1	3.8	26	100.0
Eduskunnan asema, valtuudet ja toiminta	32	47.8	35	52.2	67	100.0	79	94.0	5	6.0	84	100.0
Hallituksen asema, valtuudet ja toiminta	2	25.0	6	75.0	8	100.0	14	100.0	0	0.0	14	100.0
Hallinto, tuomioistuinlaitos ja vs-instit.	2	10.5	17	89.5	19	100.0	16	88.9	2	11.1	18	100.0
	58	33.9	113	66.1	171	100.0	220	90.5	23	9.5	243	100.0

della näin ei ole enää asianlaita, vaan asiantuntijoiden kuuleminen on yhtä yleistä kaikkien asiaryhmien kohdalla.

Siitä, *missä muodossa* (kirjallisesti vai suullisesti) asiantuntijoiden kuuleminen perustuslakivaliokunnassa tapahtuu, ei tutkimus anna täydellistä kuvaa muulta kuin kymmenen eniten kuullun asiantuntijan osalta.[15] Koska näiden asiantuntijoiden kuulemisfrekvenssit edustavat n. 70 %:a kaikista perustuslain tulkintaan liittyneistä asiantuntijalausunnoista perustuslakivaliokunnassa, voidaan jo näiden asiantuntijalausuntojen jakaumaa kirjallisten ja suullisten lausuntojen osalta pitää suuntaa-antavana kaikkiakin asiantuntijalausuntoja ajatellen. Taulukosta 39 havaitaan, että *valtaosa* (n. 3/4) asiantuntijalausunnoista annetaan *suullisesti*. Kirjallisten asiantuntijalausuntojen määrää voidaan kuitenkin pitää melko suurena verrattaessa sitä yleensä eduskunnan valiokunnissa tapahtuvaan asiantuntijoiden kuulemismenettelyyn.

18.3. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KÄYTTÄMÄN ASIANTUNTIJAPIIRIN LAAJUUS

Edellisessä jaksossa esille tuotu asiantuntijamenettelyn yleistyminen perustuslain tulkintaan liittyvässä perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa ei kerro vielä mitään sen *asiantuntijapiirin laajuudesta*, joka näissä tilanteissa vaikuttaa valiokunnan päätöksentekoon. Kysymys on siis siitä, *kutka* perustuslakivaliokunnassa ovat käyttäneet asiantuntijavaltaansa puheena olevan laatuisissa päätöksentekotilanteissa.

Niissä 278 perustuslain tulkintatilanteessa, joissa asiantuntijoita on valiokunnassa kuultu, on annettu kaikkiaan 708 asiantuntijakannanottoa. Koko tutkimuskauden aikaiseksi keskiarvoksi kerralla (samassa tulkinta-asiassa) kuultujen asiantuntijoiden osalta tulee siten 2.5. Asiantuntijakannanottojen lukumäärän mukaisesta kehityksestä (samoin kuin kerralla kuultujen keskiarvon kehityksestä) kymmenvuosittain saamme kuvan taulukosta 36.

Edellistä selvemmiksi erot tulevat, jos tarkastelemme tältäkin osin kehitystä kahden eri osaperiodin, ensimmäisen ja toisen tasavallan, puitteissa.

---

15 Ks. jäljempänä s. 314 taulukkoa 39.

TAULUKKO 36. *Perustuslain tulkintaa koskevien asiantuntijakannanottojen lukumäärän mukainen kehitys sekä yhdellä kertaa kuultujen asiantuntijoiden keskiarvot vv:n 1920—1970 vp:llä kymmenvuosittain tarkasteltuna.*

Aika	Tulkintatilanteet, joissa kuultu asiantuntijoita	Asiantuntijakannanottojen lukumäärä	%	Yhdellä kertaa kuultujen määrä keskimäärin
1920—1929	15	29	4.1	1.9
1930—1939	30	62	8.8	2.1
1940—1949	37	54	7.6	1.5
1950—1959	89	204	28.8	2.3
1960—1969	99	329	46.5	3.3
1970	8	30	4.2	3.8
1920—1970	278	708	100.0	2.5

TAULUKKO 37. *Perustuslain tulkintaa koskevien asiantuntijakannanottojen lukumäärän mukainen kehitys sekä kerralla kuultujen asiantuntijamäärien keskiarvot vv:n 1920—1944 ja 1945—1970 vp:llä.*

Aika	Tulkintatilanteet, joissa kuultu asiantuntijoita	Asiantuntijakannanottojen lukumäärä	%	Kerralla kuultujen määrä keskimäärin
1920—1944	58	104	14.7	1.8
1945—1970	220	604	85.3	2.7
1920—1970	278	708	100.0	2.5

Aivan samoin kuin asiantuntijamenettelyllä ratkaistuista tulkintatilanteista, valtaosa asiantuntijakannanotoistakin sijoittuu toisen tasavallan kauteen. Kerralla kuultujen asiantuntijoiden lukumäärissä näyttää myös tapahtuneen selvää — joskaan ei kovin suurta — nousua toisen tasavallan kaudella. Tämän suuntaisen kehityslinjanhan koko tutkimuskauden osalta paljasti jo taulukko 36.

Edellistä tarkemman kuvan perustuslakien tulkintatilanteissa perustuslakivaliokunnassa kuullun asiantuntijapiirin laajuudesta antaa tau-

lukko 38. Siinä on ryhmitelty ne perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet, joissa ulkopuolisia asiantuntijoita on kuultu, kerralla kuultujen asiantuntijoiden lukumäärän perusteella. Taulukko vahvistaa jo edellä saatua kuvaa siitä, että valtaosa tulkintaratkaisuista tehdään suhteellisen pienen asiantuntijapiirin avustuksella. Onhan *yli puolet tapauksista ratkaistu kuulemalla joko yhtä tai kahta asintuntijaa ja runsaat 3/4 kuulemalla 1—3 asiantuntijaa.* Kolmea useamman asiantuntijan kuuleminen samassa perustuslain tulkintaan liittyvässä asiassa on ollut peräti harvinaista. Koska toisaalta asiantuntijoiden kuuleminen keskittyy varsin voimakkaasti juuri toisen tasavallan kauteen, voidaan jo tämän perusteella olettaa asiantuntijavallan näissä tapauksissa keskittyvän tiettyjen, sodan jälkeisenä kautena valiokunnassa usein kuultujen asiantuntijoiden käsiin. Suomen kokoisessa maassa ei ole näet ajateltavissa, että perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon vaikuttanutta asiantuntijapiiriä olisi voitu laajentaa toista tietä eli kuulemalla eri tulkintatilanteissa aivan eri henkilöitä.

TAULUKKO 38. *Ulkopuolisella asiantuntija-avulla perustuslakivaliokunnassa vv:n 1920—1970 vp:llä ratkaistut perustuslain tulkintatapaukset kuultujen asiantuntijoiden lukumäärän perusteella ryhmiteltynä.*

Kuultujen lukumäärä	Kuulemiskertoja yht.	% kaikista
1	79	28.4
2	101	36.3
3	36	12.9
4	31	11.2
5	10	3.6
6	8	2.9
7	7	2.5
8—	6	2.2
	278	100.0

Edellä esitetyn arvelun asiantuntijavallan keskittymisestä tiettyjen henkilöiden käsiin perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa osoittaa oikeaksi myös taulukko 39. Siihen on kerätty tiedot kymmenen useimmin

perustuslakitulkintojen yhteydessä kuullun henkilön antamista kirjallisten ja suullisten tulkintakannanottojen lukumääristä sekä niiden yhteismäärän suhteellisista osuuksista kaikista valiokunnalle annetuista asiantuntijatulkinnoista. Tulokset osoittavat, että n. 70 % valiokunnalle annetuista asiantuntijatulkinnoista on annettu taulukossa mainittujen henkilöiden toimesta ja että heidänkin joukossaan keskittyminen on ollut varsin suurta: *yli puolet tulkintakannanotoista on annettu neljän eniten kuullun henkilön toimesta.*[16]

TAULUKKO 39. *Vv:n 1920—1970 vp:llä perustuslakivaliokunnassa perustuslain tulkinnan yhteydessä eniten kuultujen asiantuntijoiden tulkintakannanottojen jakaantuminen sekä niiden suhteellinen osuus kaikista asiantuntijatulkinnoista.*

Asiantuntija	Kirjallisia	Suullisia	Yht.	% kaikista asiantuntija-tulkinnoista
MERIKOSKI (1946—70)	16 *	101	117	16.5
KASTARI (1947—70)	11	83	94	13.3
EDK:n OA (1955—70)	8	71	79	11.2
KAIRA (1935—63)	29	45	74	10.5
PUHAKKA ** (1931—57)	14	20	34	4.8
EDK:n PÄÄSIHT. (1928—70)	1	28	29	4.1
AHLA *** (1932—59)	16	9	25	3.5
STÅHLBERG (1925—34)	11	4	15	2.1
ERICH (1921—37)	14	0	14	2.0
HERMANSON (1923—28)	8	0	8	1.1
YHT.	128	361	489	69.1 (N=708)

* Luvut eivät tarkoita annettuja asiantuntijalausuntoja tai kuulemiskertoja, vaan tulkintakannanottoja.

** Muulloin kuin eduskunnan oikeusasiamiehenä ollessaan.

*** Muulloin kuin eduskunnan pääsihteerinä ollessaan.

16 Eduskunnan oikeusasiamiehen käsittäminen tässä yhteydessä tietyksi henkilöksi lienee sikäli paikallaan, että valtaosa (yli 90 %) tämän elimen perustuslakivaliokunnalle antamista tulkintakannanotoista on annettu OA *Leskisen* aikana (1962—1970) ja toimesta.

Muun ohella taulukko 39 kertoo sotaa edeltäneellä kaudella valiokunnassa noudatetun huomattavasti enemmän kirjallista asiantuntijamenettelyä kuin sen jälkeisenä aikana.[17] Samalla taulukko vahvistaa entisestäänkin kuvaa siitä, kuinka asiantuntijamenettelyn käyttäminen perustuslakivaliokunnassa perustuslain tulkintaan liittyvissä tapauksissa on nimenomaan sodan jälkeisen kauden ilmiö.

Taulukolla 39 voidaan vastata myös kysymykseen, *keitä* perustuslakivaliokunta pitää asiantuntijoina perustuslain tulkintaan liittyvissä asiayhteyksissä, ts. millaisella asiantuntemuksella ratkaistavaksi se on uskonut tämän laatuiset yhteiskunnallisen ongelmat. Taulukon 39 antama vastaus on tässä suhteessa selvääkin selvempi: *perustuslain tulkintaan liittyvät ongelmat on ratkaistu perustuslakivaliokunnassa ensisijaisesti juridisen asiantuntemuksen perusteella.* Ovathan kaikki asiantuntijalistan »kymmenen kärjessä» juuri valtiosääntöoikeuteen enemmän tai vähemmän spesialisoituneita juristeja. Ensikatsannolta tämän kaltainen asiaintila näyttääkin melko perustellulta: sikäli kuin perustuslain tulkinta keskittyy perustuslakivaliokunnassa *pelkkien* oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseen tällaisen asiantuntija-avun käyttämistä on pidettävä edellä esitettyjen kriteerien valossa perusteltuna. Mutta — kuten käytännössä havaitaan — perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asiantuntijat ovat usein jopa pakotettuja ottamaan kantaa myös niihin yhteiskunnallisiin ongelmiin, joita käsillä olevat oikeudelliset ongelmat sivuavat. Näin ollen *juridista asiantuntijavaltaansa perustuslakivaliokunnassa käyttäessään valtiosääntöjuristit ratkaisevat sillä myös muita yhteiskunnallisia kuin (valtiosääntö)oikeudellisia ongelmia.*[18] Ja tämä puolestaan on juuri edellä mainitun kaltaista ei-perusteltua (ei-legitiimiä) asiantuntijavallan käyttöä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Lisäksi tuntuu siltä, etteivät *pelkät* oikeudelliset ongelmat voi olla perustuslakien tulkintatilanteissakaan koskaan niin hallitsevia, että niiden ratkaiseminen niin totaalisesti pelkän juridisen asiantuntemuksen pohjalta kuin perustuslakivaliokunnassa on tapahtunut, olisi perusteltua.

Mutta taulukon 39 antama kuva on selkeän paljastava myös eräässä toisessa suhteessa: *perustuslakivaliokunnassa tapahtuva asiantuntijoiden*

---

17 Vrt. erityisesti *Hermansonin, Erichin, Ståhlbergin* ja *Ahlan* kirjallisten kannanottojen osuutta kaikista heidän tulkinnoistaan *Merikosken* ja *Kastarin* vastaavaan osuuteen.

18 Vrt. mm. edellä s. 295 (Hakulinen ja vuokrasuhteiden oikeuskäsittelyn järjestäminen).

kuuleminen on hoidettu muutaman (3—4) valtiosääntöjuristin lähes jatkuvalla ja pysyvällä osallistumisella valiokunnan ratkaisutoimintaan perustuslain tulkintatilanteissa. Yksilöidymmin ilmaistuna nämä henkilöt ovat olleet professorit *Merikoski, Kastari* ja *Kaira* sekä OA *Leskinen.* Näistä Merikosken ja Kastarin vaikutus on ollut voimakkainta ja pitkäaikaisinta kattaen koko toisen tasavallan kauden. Kairan asema tässä suhteessa oli taas merkittävin 1930- ja 1940-luvuilla, OA Leskisen puolestaan 1960-luvulla. Nimenomaan pitkällä aikavälillä toimineilla Merikoskella ja Kastarilla on ollut suorastaan verrattomat mahdollisuudet käyttää asiantuntijavaltaansa suhteellisen usein vaihtuvan perustuslakivaliokunnan jäsenistön yli. Mikään ei myöskään osoita, etteivätkö juuri nämä henkilöt tätä valtaansa käyttäessään olisi ulottaneet sitä muidenkin kuin puhtaasti oikeudellisina pidettävien ongelmien ratkaisemiseen.[18a]

18.4. ASIANTUNTIJAVALLAN VAIKUTUKSISTA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN SUORITTAMAAN PERUSTUSLAKIEN TULKINTATOIMINTAAN

Vaikka kirjallisuudessa onkin esitetty kannanottoja asiantuntijoiden (keskeisestä) vaikutuksesta perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan,[19] eksaktia tutkimustietoa asiasta ei ole kuitenkaan vielä nimeksikään käytettävissä. Täysin tarkkaa kuvaa asiantuntijoiden vaikutuksesta perustuslakivaliokunnan päätöksentekoprosessissa on jopa mahdoton antaa — siksi moninaisten tekijöiden tulos valiokunnan tulkintapäätös kulloinkin on —, mutta eräiden pääpiirteiden aikaisempaa tarkempi hahmottaminen on tässä käytetyin kvantitatiivisin menetelmin kyllä mahdollista.

Asiantuntijoiden vaikutus perustuslakivaliokunnan käyttäytymiseen riippuu oletettavasti myös siitä, kuinka yksi- vs. erimielisiä he tulkintakannanotoissaan ovat. Koska valiokunnan enemmistöllä voi olla ainoas-

---

[18a] Vrt. eduskunnan taholta tähän suunnattua kritiikkiä 1970 vp ptk II, 1649—1652/3. 11. 1970 (ed. *Knuuttila* ja *Lehmonen).*

[19] Ks. mm. *Kastari* Lm 1958, 532—533, *sama* 1962, 209—210 ja *sama* 1969, 279 sekä *sama* Lm 1969, 868, jossa hän kirjoittaa: »Epäselvissä tapauksissa valiokunta kuitenkin kuulee asiantuntijoita, tavallisesti muutamaa yliopiston professoria ja mukauttaa käsityskantansa heidän mielipiteensä mukaan.» Ks. lisäksi *Kastari* 1972, 49, 125—126 ja 299—303. Vrt. myös *Kaira* 1960 (a), 33. Muusta asiaa käsitelleestä kirjallisuudesta ks. myös *Riepula* Pol 1970, 144—150 ja *sama* Lm 1972, 46—58 sekä *Saraviita* Lm 1970.

taan yksi kanta asiassa, seuraa tästä, ettei se voi noudattaa ainakaan kaikkia erimielisiä asiantuntijakannanottoja.

Tilanteet, joissa perustuslakivaliokunta on joutunut valitsemaan tulkintakannanottonsa eri suuntiin käyvien asiantuntijatulkintojen joukosta, ovat olleet käytännössä melko harvinaisia. Noin 4/5:ssa niistä tapauksista, joissa asiantuntijoita valiokunnassa on kuultu, asiantuntijat ovat olleet yksimielisiä tulkintasuosituksissaan.[20] Tämä johtunee ainakin osittain jo siitä tosiasiasta, että valiokunnassa kuultavien henkilöpiiri on varsin suppea niin lukumäärän kuin vaihtuvuudenkin osalta. Lisäksi valiokunnan kuultavakseen pyytämät asiantuntijat saattavat käydä etukäteen hyvinkin perusteellisia neuvotteluja siitä, mitä tulkintalinjaa he kulloinkin valiokunnassa ajavat.[21]

Asiantuntijoiden vaikutusta perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon voidaan ajatella selvitettävän useallakin eri tavalla. Kvalitatiivisin menetelmin heidän vaikutustaan voidaan tarkastella mm. niiden perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen perusteella, joiden sanamuodot vastaavat joko täysin tai pääasiallisesti (kirjallisissa) asiantuntijalausunnoissa esitettyjen tulkintakannanottojen sanamuotoja.[22] Edelleen on mahdollista, että vaikutusanalyysia voidaan tehdä niiden tapausten perusteella, joissa tietyissä asiantuntijalausunnoissa esitetty tulkintakannanotto on eksplisiittisesti otettu valiokunnan omaksi tulkintakannanotoksi.[23] Myös valiokunnan pöytäkirja-aineisto tarjoaa pohjaa asiantuntijainstituution vaikutuksen selvittelyyn.[24] Niin ikään valiokunnan usein kuulemien asiantuntijoiden oikeuskirjallisuudessa esittämät omat kannanotot[25] tulkintasuositustensa vaikutuksista antavat viitteitä asiassa. Kvantitatiivisesti asiaa voidaan taas selvittää — ainakin tiettyihin todennäköisyyksiin johtavin tuloksin — tutkimalla, missä määrin asiantuntijana

---

20 Erimielisiä tulkintoja 278 tapauksesta esiintyi vain 65 tapauksessa.

21 Tätä todistaa mm. prof. *Kastarin* toteamus perustuslakivaliokunnassa 17. 12. 1970, että hänen kannaltaan oli vahinko ettei hän tiennyt prof. *Anderssonin* olleen perustuslakivaliokunnassa kuultavana edellisenä päivänä, jotta olisi voinut keskustella hänen kanssaan po. lakiehdotuksen (suhdanneverolaki) säätämisjärjestykseen liittyvistä kysymyksistä. Ks. myös *Kastari* 1972, 302.

22 Ks. esim. prvls 20. 2. 1951 n:o 7/1950 vp (maatv:lle) (HE 64/1950 vp — 1950 vp Asiak I).

23 Ks. esim. prvls 14. 5. 1952 n:o 3/1952 vp (pav:lle) (HE 54/1952 vp — 1952 vp Asiak III: 2).

24 Ks. esim. s. 320 alav. 28 esitettyä.

25 Ks. mm. edellä s. 316 alav. 19 siteerattua *Kastarin* lausumaa.

kuultujen henkilöiden kannanottoja on perustuslakivaliokunnassa myöhemmin seurattu. Tältä osin tulokset kymmenen eniten perustuslakivaliokunnassa kuullun asiantuntijan osalta on tiivistetty taulukkoon 40. Lähes 3/4 kaikista asiantuntijakannanotoista kattavana sen antamat tulokset voitaneen yleistää melko pitkälle koko perustuslakivaliokunnassa tapahtuvaa asiantuntijamenettelyä koskeviksi.

TAULUKKO 40. *Perustuslakitulkinnan yhteydessä kymmenen eniten kuullun asiantuntijan tulkintasuositusten noudattaminen perustuslakivaliokunnassa vv:n 1920—1970 vp:llä.*

Asiantuntija	Tulkintaa seurannut yksimielinen valiokunta		Tulkintaa seurannut valiokunnan enemmistö		Tulkintaa seurannut valiokunnan vähemmistö		Tulkinta sivuutettu valiokunnassa	
	fr	%	fr	%	fr	%	fr	%
MERIKOSKI	88	(75.21)	21	(17.95)	3	(2.56)	5	(4.27)
KASTARI	60	(65.22)	23	(25.00)	5	(5.43)	4	(4.35)
OA	57	(72.15)	17	(21.52)	5	(6.33)	0	(0.00)
KAIRA	45	(63.38)	16	(22.54)	7	(9.86)	5	(4.23)
PUHAKKA	17	(62.96)	7	(25.93)	3	(11.11)	0	(0.00)
EDK:N PÄÄSIHT.	13	(59.09)	6	(27.27)	1	(4.55)	2	(9.09)
AHLA	14	(56.00)	10	(40.00)	0	(0.00)	1	(4.00)
STÅHLBERG	3	(27.27)	5	(45.45)	3	(27.27)	0	(0.00)
ERICH	3	(23.08)	9	(69.23)	7	(7.69)	0	(0.00)
HERMANSON	0	(0.00)	6	(85.71)	1	(14.29)	0	(0.00)

Taulukon 40 antama kuva ei juuri kommentteja kaipaa. Sitä luettaessa on syytä huomata kahden ensimmäisen sarakkeen muodostavan kokonaisuuden, joka osoittanee melko pitkälle kunkin asiantuntijan intensiteetin valiokunnan tulkintapäätöksiin.[26] Niistä havaitaan, että *useimmin asiantuntijana kuultujen henkilöiden kohdalla myös tulkintojen seuraamisprosentti on suurin.* Useimmin kuultujen asiantuntijoiden (Merikoski,

[26] Tietenkin tässä täytyy ottaa huomioon, että kysymys tältä osin on pohjimmiltaan vain oletuksesta. Loogisesti ottaenhan valiokunta olisi voinut päätyä samaan tulkintasuositukseen ilman asiantuntijoitakin. Mutta kvalitatiivisten analyysikeinojen antaman kuvan turvin em. kaltainen päättely taulukosta 40 voitaneen kuitenkin tehdä.

Kastari, OA (Leskinen) ja Kaira) kohdalla seuraamisprosentit ovat yhtä (Kaira) lukuunottamatta yli 90:n. *OA:llä* (Leskinen) se on korkein 93.67 %, *Merikoskella* tätä hieman alempi eli 93.16 %, *Kastarilla* 90.22 % ja *Kairalla* 85.92 %. Tulkintasuositusten lukumäärät huomioon ottamalla perustuslakivaliokunnan suorittamaan perustuslain tulkintaan eniten vaikuttaneiksi asiantuntijoiksi saamme *Merikosken, Kastarin* ja OA *Leskisen.*

Edelliset tutkimustulokset osoittavat konkreettisesti, *ketkä* ovat viimeisten vuosikymmenien aikana vaikuttaneet keskeisimmin perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuihin.

Edellä tehdystä analyysista ilmeni (1) asiantuntijamenettelyn yleistyneen perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa niin, että yli 90 % valiokunnan tulkintaratkaisuista tehdään nykyisin ulkopuolisen asiantuntija-avun turvin. Kun siitä edelleen ilmeni (2) tämän asiantuntijavallan keskittyneen suurelta osin 3—4 valtiosääntöjuristin käsiin, joiden tulkintasuosituksia (3) valiokunta on seurannut ratkaisutoiminnassaan yli 90 %:sti, kenellekään ei enää jääne epäselväksi, keille perustuslakivaliokunnan tosiasiallinen tulkinta- ja ratkaisuvalta perustuslakikysymyksissä on toisen tasavallan kaudella liukunut. Myös kehityksen suunta on selvä: kun valiokunta antoi vielä sotia edeltäneellä ensimmäisen tasavallan kaudella tulkintasuosituksistaan peräti 2/3 itsenäisesti ulkopuoliseen asiantuntija-apuun turvautumatta, ei viime vuosien aikana ole annettu perustuslain tulkintaratkaisuja kuulematta asiassa ensin asiantuntijoiden mielipidettä.[27]

---

[27] Ainoan poikkeuksen tässä suhteessa muodostaa v:n 1972 vp:llä annettu prvm n:o 9/1972 vp (1972 vp Asiak IV), joka koski ed. *Ahteen* ponsikiistaa (ks. edeltä s. 42 alav. 19). Kun pääsihteeri *Salervon* ohjeen mukaisesti puhemies *Sukselainen* kieltäytyi ottamastá ed. Ahteen toivomuspontta äänestyksen alaiseksi perustellen kieltäytymistään sillä, että ponsi oli vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä, asia joutui prv:n ratkaistavaksi (VJ 80,2 §). Valiokunnassa porvarilliset ryhmät SMP:tä lukuunottamatta halusivat kuulla asiassa asiantuntijoina kansliapäällikkö *Kortetta* ja professoreita *Merikoski* ja *Kastari.* Asiaa koskeva ehdotus hävisi kuitenkin valiokunnassa äänin 9—7 vastaehdotukselle, jonka mukaan asiantuntijoita ei kuultaisi lainkaan. Asiantuntijamenettelyn käyttöä tässä yhteydessä vastusti vasemmistoryhmien ohella SMP:n edustaja. Liberaalien valiokuntaedustaja (*Borg*) taas pidättyi äänestyksestä. Perusteena asiantuntijamenettelystä luopumiseen enemmistöllä oli asian kiireellisyys. — Myös tämä asiantuntijamenettelyn syrjäyttämistapaus sai näkyvää huomiota osakseen porvarillisessa sanomalehdisstössä (ks. esim. AL 5. 5. 1972 ja sama 6. 5. 1972 pääkir-

Tutkimuksessa saatujen tulosten perusteella *ei siis enää voida juuri puhua perustuslakivaliokunnan omaehtoisesta perustuslakien tulkintatoiminnasta.*[28] Sikäli kuin kritiikkiä perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan suunnataan viimeisten kahden vuosikymmenen ajalta, se ei voi ainakaan kohdistua itse valiokuntaan, sen asemaan ja toimintaan perustuslakikontrollia suorittavana eduskunnan toimielimenä. Kritiikki on kohdistettava niihin todellisiin vaikuttajiin, jotka edellinen asiantuntija-analyysi paljasti ja jotka ovat perustuslakivaliokunnan tulkintalinjat tosiasiallisesti tällä kaudella määränneet.

Asiantuntijavallan käyttöä perustuslakivaliokunnassa koskeva analyysi jää kesken ellemme kiinnitä mitään huomiota siihen, *minkälaiselta arvotaustalta* ja *minkälaisen maailmankuvan (ideologian) ohjaamana* asiantuntijoina perustuslakivaliokunnassa kuullut henkilöt ovat perustuslain tulkintaa harjoittaneet. Tässäkin tarkastelussa meidän on suoritettava yleistykset edellä esitellyn kymmenen useimmin kuullun asiantuntijan kohdalta. Omaksumansa yhteiskuntaideologian perusteella näitä kaikkia henkilöitä voidaan kiistatta sanoa *porvarillisiksi.*[29] Heidän joukossaan ei ole ainoatakaan, jonka maailmankuvaa syystä tai toisesta voitaisiin luonnehtia vasemmistolaiseksi/sosialistiseksi. Selvää on, että nämä perustuslakivaliokunnan useimmin kuulemat asiantuntijat ovat suorittaneet perustuslakitulkintaansa nimenomaan porvaristolle tyypillisiä arvo-

---

joitus), jossa asia esiteltiin yleensä siten, että toimenpiteellään valiokunnan enemmistö oli lähtenyt perin arveluttavalle tielle päätöksenteossaan.

[28] Mitenkään harvinaisia toteamuksia perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoissa eivät sodan jälkeisenä kautena olekaan seuraavan tapaiset merkinnät: Prv ptk 22. 5. 1946 klo 11 (lausunto n:o 6/1946 vp) 2 §, jossa selostetaan ensin asiantuntijana kuullun Puhakan mielipiteitä asiasta ja todetaan sitten: »Res. Puhakan ajatuksen mukainen lausunto». Prv ptk 22. 4. 1964 klo 11. 30 1 §:n loppu: »— — — Lausunnon perustelut oli laadittava oikeusasiamies Leskisen esittämien näkökohtien mukaisesti.»

Sille, joka käy läpi prv:n pöytäkirjamateriaalin 1960-luvulta ei voi olla jäämättä muutoinkaan vaikutelmaa, että valiokunta on luovuttanut tosiasiallisesti perustuslain tulkintavaltuutensa kuulemilleen valtiosääntöasiantuntijoille (lähinnä Kastari, Merikoski, Leskinen) jättäytymällä lähes kokonaisuudessaan päätöksenteossaan näistä henkilöistä riippuvaksi.

[29] Puoluekannaltaan näistä henkilöistä *Merikoski* on samaistettavissa LKP:een, *Kastari* KESK:aan, *Kaira* KOK:een, *Puhakka* KOK:een ja IKL:ään, *Ståhlberg* LKP:een, *Erich* KOK:een ja *Hermanson* RKP:een. OA *Leskistä* ja *Ahlaa* on taas pidettävä puolueisiin sitoutumattomina porvarillisina henkilöinä. Vrt. myös *Hidén* 1970, 52—57. Ks. myös *Kastari* 1972, 125.

ja etunäkökohtia silmällä pitäen. Tästä on ollut luonnollisena seurauksena, että tehokkaimmin heidän tulkintojaan ovat voineet käyttää hyväksi juuri valiokunnan porvarillisten ryhmien jäsenet. Puolueettoman asiantuntemuksen verhoon käärittynä tällaiset tulkintasuositukset ovat olleet myös helposti saatavissa koko perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoiksi asiassa. Parin viime vuoden aikana tässä suhteessa näyttää kuitenkin tapahtuneen muutosta vasemmistolaisten valtiosääntötutkijoiden tultua aikaisempaa useammin kutsutuiksi perustuslakivaliokuntaan selostamaan perustuslain tulkintaan liittyviä näkökantojaan. Tämä ei ole kuitenkaan ehtinyt vielä näkyä tämän tutkimuksen kvantitatiivisissa tuloksissa.

Asiantuntijamenettelyn käyttöön perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa yleisesti liittyvänä kysymyksenä on vielä kosketeltava eräitä *valtioneuvoston oikeuskanslerin* ja *eduskunnan pääsihteerin* asemaan liittyviä kysymyksiä. Ainakaan toistaiseksi oikeuskanslerit eivät ole saaneet keskeistä asemaa perustuslakivaliokunnan asiantuntijamenettelyssä.[30] Varsin oireellinen tässä suhteessa oli kuitenkin eräs v:n 1972 vp:llä sattunut tapaus. Kysymys koski valtioneuvoston säännöstelyvaltuuksiensa puitteissa tekemien vuokrapäätösten (VNp:t 27. 1. 1972/120 ja 29. 2. 1972/178) mahdollista lainvastaisuutta. Asiaa perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä asiantuntijana[31] kuultiin mm. OK *Leskistä,* jonka asiantuntijalausunnon mukaisena valiokunta antoikin äänestyksen jälkeen (äänin 9—6 porvarillisten hyväksi) mietintönsä,[32] jossa todettiin valtioneuvoston vahvistaessaan vuokrankorotuksen enimmäismäärän menetelleen »arveluttavasti, joskaan ei selvästi lainvastaisesti». — Tapauksen perusteella voi yleisemminkin ihmetellä, onko valtioneuvoston päätöksen laillisuuden takana oleva henkilö sopiva antamaan asiantuntijakannanottonsa perustuslakivaliokunnalle juuri saman päätöksen mahdollisesta lainvastaisuudesta. Ainakaan virkamieskunniastaan valtioneuvoston silmissä kiinni pitävä oikeuskansleri ei voi tulla koskaan asiassa muuhun kuin jo edeltä käsin valiokunnan tiedossa olevaan lopputulokseen.[33]

---

30 Vrt. edeltä taulukko 39.

31 Perustuslakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden kannanotoista ks. lehdistöstä mm. AL ja HS 8. 3. 1972 ja SS 24. 3. 1972.

32 Ks. prvm n:o 4/1972 vp — 1972 vp Asiak. III: 3.

33 Eri asia tietenkin on, että perustuslakivaliokunta voi kuulla oikeuskansleria niistä perusteista, joille ao. hallituksen toimenpide rakentuu. Esimerkki-

Eduskunnan pääsihteerillä on sen sijaan ollut keskeinen asema perustuslakivaliokunnan asiantuntijamenettelyssä jo perinteisesti. Tässäkin tapauksessa keskittyminen on melko voimakasta yhden henkilön *(Salervon)* kohdalla.[34] Eduskunnan pääsihteerin osallistumisessa asiantuntijamenettelyyn perustuslakivaliokunnassa voidaan nähdä samankaltaisia kieroutumia kuin oikeuskanslerinkin kuulemisen yhteydessä. Jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa on korostettu eduskunnan pääsihteerin keskeistä osuutta päätettäessä sekä täysistuntojen menettelytapakysymyksistä että eduskunnan aloiteoikeuden laajuudesta. Kuitenkin eduskunnan pääsihteerin kuuleminen perustuslakivaliokunnassa näyttää keskittyvän juuri näiden asiaryhmien käsittelyyn valiokunnassa. Kun siis pääsihteeri on esim. esittänyt puhemiehelle, ettei tiettyä ehdotusta otettaisi eduskunnassa äänestyksen alaiseksi, koska se hänen tulkintansa mukaan on vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä, ja puhemies noudattaa sihteerin kehotusta mutta eduskunta ei tyydykään tähän vaan lähettää asian VJ 80,2 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi, kuulee perustuslakivaliokunta yleensä pääasiantuntijana eduskunnan sihteeriä.[35] Tämän perusteella ei olekaan ihmeteltävää, että ainoastaan kolmessa tapauksessa valiokunta on havainnut puhemiehen toimineen virheellisesti. — Ainakaan toistaiseksi valiokunta ei näytä kiinnittäneen näkyvää huomiota asiantuntijoina kuulemiensa henkilöiden tämänkaltaisiin riippuvuussuhteisiin.

Mihinkään laajempaan asiantuntijalausuntojen kvalitatiiviseen analyysiin ei tässä yhteydessä ole aihetta.[36] Edellä esitellyt tulokset ovat selvät ja erilaiset tulkintamahdollisuudet lähes tyystin pois sulkevat. Lisäksi osa tärkeimmistä asiantuntijalausunnoista on esitelty jo edellä eri yhteyksissä perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaa käsitelleissä jaksoissa. Erityisesti juuri ei-perustellun juridisen asiantuntijavallan käytön osalta tässä voidaan kuitenkin viitata mm. *Puhakan* 1940-luvun

---

tapauksessa tämä raja näytään kuitenkin selvästi ylitetyn ja OK:n asiantuntemusta käytetyn itse ongelman ratkaisuun. Vrt. kuitenkin mitä edellä s. 43 alav. 21 a on sanottu OK *Leskisen* osallistumisesta VN:n piirissä perustuslakikontrolliin.

34 Eduskunnan pääsihteerin perustuslakivaliokunnalle antamista tulkintasuosituksista tuli vain kymmenkunta *Salervoa* aikaisempien sihteerien osalle.

35 Vrt. kuitenkin edellä alav. 33, joka soveltuvin osin sopii tähänkin tapaukseen.

36 Vrt. edellä s. 317 jo sanottua.

alussa perustuslakivaliokunnalle antamiin juridisten henkilöiden omaisuussuojaa koskeviin asiantuntijalausuntoihin,[37] *Kairan* tuotantokomiteoiden toimivaltuuksia koskeneeseen asiantuntijalausuntoon, jossa yhteydessä hän julkisti oppinsa normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä perusoikeuksiin puuttumisesta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä,[38] samoin kuin *Kastarin* ja *Hakulisen* vapunpäivän palkanmaksuvelvollisuutta koskeneisiin asiantuntijalausuntoihin.[39] Tuoreimpana esimerkkinä tämän tyyppisen asiantuntijavallan käytöstä on edellä jo useampaan kertaan viitattu *Hakulisen* asunto-oikeuksien perustamista koskeneeseen asiantuntijalausuntoon.[40] Esimerkkinä *Merikosken* vastaavan tapaisesta asiantuntijavallan käytöstä voidaan taas mainita hänen käyttäytymisensä perustuslakivaliokunnassa v:n 1969 vp:llä. Korkeakoulujen hallinnon uudistamislakiesityksiä valiokunnassa käsiteltäessä käytti esitysten tunnetuimpiin vastustajiin [41] lukeutunut Merikoski pääargumenttinaan esitysten perustuslainvastaisuudesta niiden puutteellisia oikeusturvasäännöksiä.[42] Mutta kun samoilla valtiopäivillä käsiteltiin toista, poliittisesti myös varsin »ladattua» hallituksen esitystä [43] väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (ns. kriisitilalakia), ei Merikoski näytä olleen lainkaan huolissaan lakiehdotuksen puutteellisista oikeusturvasäännöksistä, vaikka puutteellisuudet tässä suhteessa olivat tämän esityksen kohdalla huomattavasti edellistä suuremmat.[44] Huomion kiinnittäminen näihin näkökohtiin jäikin pelkästään valiokunnan vähemmistön asiaksi.[45]

Asiantuntija-analyysin lopuksi on vielä syytä lyhyesti tarkastella *perustuslakivaliokunnan sisäisen juridisen asiantuntemuksen* vaikutusta

---

37 Ks. edeltä s. 186 ja alav. 32.

38 Ks. edeltä s. 196—198.

39 Ks. edeltä s. 216 ja 228—229.

40 Ks. s. 295.

41 Vrt. mm. *Merikosken* asiasta kirjoittamaa pamflettia Yliopistokratia (Helsinki 1970).

42 Ks. prvls:t 18. 2. 1970 n:o *4/1969* vp (sivv:lle) (HE 232/1969 vp — 1969 vp Asiak. III: 1) ja 24. 2. 1970 n:o *6/1969* vp (sivv:lle) (HE 223/1969 vp — 1969 vp Asiak. III: 1) ja *Merikoski* Yliopistokratia, 44—46.

43 Ks. HE 110/1969 vp — 1969 vp Asiak. III: 1.

44 Ks. prvm n:o 29/1969 vp (HE 110/1969 vp — 1969 vp Asiak. III: 1) ja prv:n ptk 1969 vp.

45 Ks. prvm n:o 29/1969 vp vastalause (SKDL) ja prvm n:o 5/1970 vp (HE 110/1969 vp — 1970 vp Asiak I) vastalause (SKDL).

valiokunnan päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunnan jäsenistöä koskevassa tutkimusjaksossahan [46] jo totesin juridista asiantuntemusta edustaneiden jäsenten osuuden olleen keskimäärin n. 1/5 valiokunnan jäsenistöstä ja keskittyneen voimakkaasti porvarillisiin ryhmiin. Edelleen siinä yhteydessä totesin sodan jälkeisellä kaudella jopa sovinnaissäännöksi tulleen, että valiokunnan puheenjohtajan paikka on annettu kokoomukseen kuuluvan juristijäsenen haltuun. — Missä määrin sitten tämä valiokunnan sisäinen juridinen asiantuntemus on vaikuttanut valiokunnan päätöksentekoon perustuslain tulkintatilanteissa?

Täydellisen vastauksen antaminen edelliseen kysymykseen ei ole tämän tutkimuksen puitteissa mahdollista. Jo arkikokemuksen perusteella voidaan kuitenkin sanoa tällaista asiantuntemusta omaavilla valiokunnan jäsenillä olevan huomattavasti paremmat *mahdollisuudet* vaikuttaa valiokunnan päätöksentekoon kuin tässä suhteessa maallikkoina pidettävillä kollegoillaan. Siitä, miten valiokunnan lakimiesjäsenet ovat vaikuttaneet kunkin ryhmän sisällä ryhmän omaksumaan tulkintalinjaan asiassa, ei ole tietoja käytettävissä. Pitkän aikavälin käsittävä, asiakirjalähteisiin perustuva tutkimus ei ole tältä osin edes mahdollinen. Sen sijaan tässä tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, missä määrin valiokunnan lakimiesjäsenet ovat edustaneet omaa, ryhmän muista jäsenistä poikkeavaa tulkintakäyttäytymistä valiokunnassa. Tulos osoitti, etteivät lakimiesjäsenet ole juuri irtaantuneet ryhmän ajamasta tulkintalinjasta silloinkaan, kun heillä kenties olisi ollut ajettavana oma vaihtoehtoinen tulkintasuositus asiassa.[47] Peräti 94.5 %:ssa eli 397

---

[46] Ks. s. 112—113.

[47] Mielenkiintoinen tapaus tässä suhteessa sattui v:n 1972 vp:llä ed. *Kohtalan* syytettyä perustuslakivaliokunnassa 16. 6. 1972 omaa eduskuntaryhmäänsä painostuksesta perustuslain tulkintaa koskevassa asiassa. Kysymys oli prvls 16. 6. 1972 n:o 2/1972 vp (suurv:lle) (HE 78/1972 vp — 1972 vp Asiak I) antamisesta. Tulkinta koski eduskunnan muutosoikeuden laajuutta hallituksen esityksiin nähden. Hallitusvastuussa ollut SDP:n ryhmä oli ottanut kannan, jonka mukaan sen edustajien perustuslakivaliokunnassa tuli ajaa tiukkaa hallitusmyönteistä tulkintaa: ehdotetut laajennukset hallituksen esityksiin oli katsottava perustuslain vastaisiksi. Yhdessä KOK:n ja RKP:n edustajien kanssa SDP saikin perustuslakivaliokunnassa aikaan tämän sisältöisen kannanoton äänin 9—8. SDP:n ryhmän jäsen, lakit.lis. Kohtala ilmoitti kuitenkin äänestäneensä asiassa tiukan tulkinnan puolesta ryhmänsä pakottamana. Hän antoi asiasta julkisuuteen seuraavan sisältöisen tiedonannon: »Koska allekirjoittaneen on ryhmäpäätöksen mukaisesti äänestettävä valtiopäiväjärjestyksen 11 §:stä poiketen vakaumukseni vastaisesti sellaisen perustuslakitulkinnan puolesta, jota en voi henkilökohtaisesti pitää

tulkintatapauksessa kaikista valiokunnan antamista tulkintasuosituksista (420) perustuslakivaliokunnan lakimiesjäsenet ovat seuranneet ryhmän kantaa asiassa. Vain runsaassa 5 %:ssa tapauksista lakimiesjäsen oli siis irronnut ryhmän tulkintalinjasta. Vaikka tuloksen tulkinnassa onkin oltava varovainen, koska tietoa ei ole missä määrin juuri lakimiesjäsenet ovat vaikuttaneet ryhmänsä omaksumaan tulkintalinjaan, voitaneen siitä kuitenkin tehdä johtopäätös, ettei perustuslakivaliokunnan sisäisellä juridisella asiantuntijavallalla ole ollut itsenäistä eikä läheskään niin voimakasta vaikutusta valiokunnan päätöksentekoon perustuslain tulkintatilanteissa kuin sen ulkopuolisella juridisella asiantuntemuksella. Ulkopuolisen asiantuntijakunnan vaikutusanalyysiin perustuvana voitaisiin jopa väittää, ettei valiokunnan sisäisellä juridisella asiantuntemuksella ole kyetty edes riittävässä määrin kontrolloimaan vastaavan ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttöä ja perusteltavuutta valiokunnassa.

---

valtiosääntöoikeudellisesti oikeana, niin ilmoitan, yhtyen professorien *Kaarlo Kairan* ja *Kauko Sipposen* kantaan, perustuslakivaliokunnan tästä asiasta laatimaan pöytäkirjaan merkittäväksi, ettei sosiaalivaliokunta ole käsitykseni mukaan tehnyt valtiopäiväjärjestyksen mukaisen toimivaltansa ylittäviä muutoksia hallituksen po. lakiesitykseen.» — Asia sai myös lehdistössä huomiota osakseen, ks. mm. HS 17. 6. 1972 ja AL 17. 6. 1972 (mm. pääkirjoitus). Ks. myös *Havansi* Lm 1972, 663—664.

XIX PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTA-TOIMINNAN MOTIVAATIO-, ARGUMENTOINTI- JA VAIKUTUSANALYYSIT

19.1. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTAKANNANOTTOJEN MOTIIVEISTA

Kuten edellä olleesta perustuslakivaliokunnan ratkaisuaktin rakenteen analyysista jo ilmeni, perustuslakivaliokunnan suorittamassa perustuslakikontrollissa on aina kysymys primaari- ja sekundaarinormin samanaikaisesta soveltamisesta. Mutta kuten havaitsimme, valiokunta ei perusta läheskään aina tulkintaratkaisujaan oikeusjärjestykseen sisältyviin primaarinormeihin, vaan valitsee nämä normit usein sen ulkopuolelta esim. yleisiin oikeusperiaatteisiin ja oikeusturvanäkökohtiin vedoten.[1] Näissä tapauksissa valiokunta joutuu motivoimaan tulkintaratkaisunsa oikeusjärjestyksen ulkopuolisilla perusteilla tuomatta kuitenkaan sitä ratkaisuasiakirjassaan selvästi esille.

Erääksi keskeisimmäksi tulkintaratkaisujen näkyväksi motivaatioperusteeksi valiokunnan toiminnassa on ennen kaikkea 1950-luvulta lähtien muodostunut *ennakkotapausaineiston* seuraaminen. Tulkintatulosta ei siis näissä tapauksissa motivoida välittömästi tiettyjen oikeussääntöjen soveltamissuosituksena, vaan tiettyjen aikaisempien ratkaisujen seuraamissuosituksena. Tällaiset ratkaisut voivat perustua samalla tavalla

---

1 Oikeusturvanäkökohtien kohdalla perustuslakivaliokunta on eräitä kertoja seonnut itsekin siinä, mitä näistä asioista sisältyy perustuslakeihimme. Esim. lausunnossaan 24. 11. 1965 n:o 6/1965 vp (suurv:lle) (HE 67/1963 vp — 1965 vp Asiak III: 2) se toteaa; »Vaikka tässä kohden voidaan katsoa, että säännös oikeusturvan järjestämisen osalta täyttää hallitusmuodon asettamat vaatimukset, ...» Lukija jää kuitenkin kysymään, mitä ovat juuri HM:n oikeusturvasäännöksille asettamat vaatimukset? Perustuvatko ne HM II luvun otsakkeeseen vai mihin, sillä suoranaisia säännöksiähän asiasta ei HM:oon — enempää kuin muihinkaan perustuslakeihin — sisälly?

oikeusjärjestyksen ulkopuolisille kriteereille kuin edellä mainitutkin. Osoituksena siitä, että tämän tapainen tulkintasuositusten motivointi on saanut keskeisen sijan perustuslakivaliokunnan toiminnassa, on tässä tutkimuksessa saatu tutkimustulos, jonka mukaan perustuslain tulkintaan liittyvistä perustuslakivaliokunnan enemmistökannanotoista runsas kuudennes (17.4 %) on motivoitu juuri ennakkotapausaineistolla.[2]

Kiinteään ennakkotapausaineiston seuraamiseen ei pitäisi suhtautua täysin kritiikittömästi. Vaikka näet onkin selvää ja kiistämätöntä, että ennakkotapausten seuraaminen viranomaisten ratkaisutoiminnassa lisää huomattavasti näiden käyttäytymisen ennalta-arvattavuutta ja sillä tavoin usein myös kansalaisten oikeusturvaa yhteiskunnassa, voi ennakkotapausaineiston seuraamisesta tulla myös kahle, joka estää muuttuneiden yhteiskuntatarpeiden huomioon ottamisen viranomaisen ratkaisutoiminnassa. Ennakkotapausaineiston soveltamisessa ratkaisijan olisi siis otettava aina huomioon myös aikatekijä ja sen mukanaan tuomat yhteiskunnallisten olojen muutokset.[3]

Edellisissä tapauksissa kysymys on ollut pelkästään valiokunnan ratkaisujen *avoimesti* ilmoitetuista motivaatioperusteista. Olisi kuitenkin perusteetonta herkkäuskoisuutta luottaa siihen, että kaikki tulkintamotiivit ilmaistaisiin valiokunnan kannanotoissa tällä tavoin. Tulkintamotiivien kannalta on usein vähintään yhtä tärkeätä mitä valiokunnan kannanotossa ei ole sanottu kuin se mitä siinä on sanottu. Perusteltua on siis olettaa osan tulkintamotiiveista jäävän aina *kätketyiksi*, valiokunnan mietinnöistä ja lausunnoista suoraan ilmikäymättömiksi. Tällaisia kätkettyjä tulkintamotivaatioita heijastavina olemme edellä saaneet varsin selviä riippuvuussuhteita perustuslakivaliokunnassa edustettuina olleiden poliittisten ryhmien eri asiaryhmiin kohdistamien tulkintojen välille. Nämä tutkimustulokset kertovat välillisesti juuri eräistä — lähinnä yhteiskunnan luokkasuhteisiin liittyvistä — kätketyistä tulkintamotiiveista.

Tutkimuksella pyrittiin ideologisten riippuvuuksien lisäksi selvittämään myös tulkintakäyttäytymisen mahdollinen riippuvuus tulkintaa suorittavan ryhmän/valiokunnan jäsenen asemasta *hallitusvastuuseen.*

---

[2] Selvästi yleisimmiksi muodostuivat kuitenkin tapaukset, joissa kannanottoa oli motivoitu jollakin tai joillakin kirjoitettuun valtiosääntöön sisältyvillä näkökohdilla tai periaatteilla. Näiden tapausten osuus enemmistökannanotoista oli 65.2 %.

[3] Ks. myös *Klami* 1972, 21.

Lähtöoletuksena oli, että perustuslakitulkinnan suuntaan ja sisältöön vaikuttaa perustuslakivaliokunnassa tulkitsijan hallitusvastuu- vs. oppositioasema. Saatujen tulosten perusteella oletus osoittautui kuitenkin liian karkeaksi: vain yhdessä tapauksessa tulkintaerot noudattivat tarkkaan hallitus- ja oppositioryhmien välistä linjaa.[4] Kun toisaalta yksittäistapausten perusteella voidaan nähdä varsin selvääkin hallitusvastuun vaikutusta ryhmän/jäsenen omaksumaan tulkintalinjaan,[5] *osoittautui hallitusvastuun vaikutus perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan enemmän yksittäistapaukselliseksi kuin systemaattiseksi.*

19.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTAKANNANOTTOJEN ARGUMENTOINNISTA

Olennaista osaa kaikessa oikeudellisessa toiminnassa näyttelee argumentointi, se tapa ja tekniikka, jolla valittuja ratkaisumalleja käytännössä perustellaan. Oikeudellisen ratkaisun voidaan sanoa perustuvan aivan yhtä suuressa määrin argumenttien kuin halutun oikeusseuraamuksenkin valintaan. Oikeudellisessa ratkaisutilanteessa ei näet useinkaan valita sellaisia vaihtoehtoja ja oikeusseuraamuksia, joita käytännössä ei voitaisi myös vakuuttavasti argumentoida. Ratkaisun »oikeudellisuuden» tuntu perustuu puolestaan mitä suurimmassa määrin juuri *argumentaation vakuuttavuuteen.*

Suomessa käytiin 1960-luvulla melko vilkasta keskustelua oikeudellisen argumentaation yleisestä yhteiskunnallisesta luonteesta.[6] Keskustelun herätteet tulivat lähinnä ulkomaisen analyyttisen filosofian piiristä. Ratkaisevana välittäjänä tässä toimi Lars D. *Eriksson,* joka artikkelissaan »Rättslig argumentering och den dialektiska logiken» [7] esitteli arvioivasti lähinnä *Perelmanin* ja *Toulminin* argumentaatiotutkimuksia. Tyypillistä heränneelle keskustelulle oli huomion kiinnittäminen oikeu-

---

[4] Ks. prvls 4. 12. 1964 n:o 10/1964 vp (vvv:lle) (HE 183/1964 vp — 1964 vp Asiak III: 1).

[5] Ks. esim. edellä s. 324 alav. 47 mainittua tapausta. Ks. myös *Riepula* Lm 1972, 50—59 ja siinä selostettuja tapauksia.

[6] Keskustelu edelsi edellä jo (s. 54) mainittua oikeudellisen toiminnan luonteesta yleisemmin käytyä keskustelua. Tältäkin osin ks. s. 54 alaviitteessä 1 mainittua kirjallisuutta.

[7] JFT 1966, 445—482.

dellisen argumentoinnin suljettuun luonteeseen ja siitä seurannut vaatimus avoimeen argumentointiin siirtymisestä niin oikeuskirjallisuuden kuin muunkin oikeudellisen toiminnan piirissä.[8] *Avoimella argumentoinnilla* tässä keskustelussa tarkoitettiin oikeudellisten ratkaisujen pohjana olevien yhteiskunnallisten arvostusten avointa esille tuomista ratkaisua selostavassa asiakirjassa (tuomioistuimen päätöksessä, oikeuskirjallisuudessa jne). Käydyn keskustelun merkittävimmät vaikutukset eivät nähdäkseni pysähtyneet vain argumentointiongelman selvittelyyn, vaan ulottuivat tätä pitemmälle oikeudellisen toiminnan yhteiskunnallisen luonteen yleiseksi tarkasteluksi. Tästä puolestaan oli seurauksena vuosikymmenen (1960—1970) vaihteessa vilkkaampi ja laaja-alaisempi oikeuslaitoskeskustelu kuin mitä koskaan lienee missään aikaisemmin käyty. Jo keskustelun tämän kaltainen laajentuminen osoittaa argumentoinnilla olevan oikeudellisessa toiminnassa todella keskeisen sijan.[9]

Voidaan tietenkin kiistellä siitä, onko edellä mainitun tapainen avoin argumentointi oikeudellisessa (enempää kuin muussakaan yhteiskunnallisessa) toiminnassa *koskaan* mahdollista. Niin kauan kuin oikeudellinen toiminta on luonteeltaan tavoitteellista (finaalista) toimintaa ja niin kauan kuin sen tavoitteet määräytyvät keskeisesti yhteiskunnassa vallitsevien valtasuhteiden säilyttämis- ja/tai muuttamispyrkimyksistä käsin, ei täysin avointa argumentointia voi käytännössä nähdäkseni esiintyä enempää oikeudellisen kuin muunkaan yhteiskunnallisen ratkaisutoiminnan piirissä. Olisihan sen perustana aina ja kaikissa olosuhteissa oman toimintansa luokkaluonteen paljastaminen.[10] Eettisesti vaatimus avoi-

---

8 Ks. mm. *Aarnion, Erikssonin* ja *Jyrängin* tuotantoa 1960-luvun lopulta ja 1970-luvun alussa.

9 Tässä yhteydessä en voi olla puuttumatta erääseen oikeuskirjallisuudessa melko usein esitettyyn harhakäsitykseen, jonka mukaan *oikeustiedekin* olisi pohjimmiltaan vain argumentointia. Tässä tutkimuksessa omaksutun tieteenkäsityksen mukaan *tiede* on nimenomaan *tietoa todellisuudesta*. Koska argumentointi ei läheskään aina heijasta (puhumattakaan että sen tarvitsisi heijastaa) todellisuutta, ei pelkällä argumentaation tasolla liikkuvaa oikeuskirjallisuuttakaan voida tämän mukaan pitää tieteenä.

10 Tämä näyttää jääneen huomaamatta mm. *Aarniolta*, joka kirjoittaa (1971, 194): »Voidakseen *todella* palvella sitä *sosiaalista yhteisöä*, jota lainopin tarkastelemat normit sääntelevät, on keskustelun (argumentoinnin) oltava avointa. Tutkijan on ts. paljastettava tietoisesti omat perusteensa eli se todellisuustieto, kausaalikäsitys ja ne tavoitteet, joille tulkintasuositus rakentuu.» Kun Aarnio ei sano, millainen on luonteeltaan se sosiaalinen yhteisö »jota lainopin tarkastelemat normit sääntelevät», on mahdoton ottaa kantaa siihen, onko *tuossa* yhtei-

mesta argumentoinnista on tietenkin kaunis ja oikeutettu, mutta yhteiskuntatodellisuutta ajatellen se on epärealistinen. Tuloksena tällaisessa tilanteessa »avoimen argumentaation» soveltamisesta käytännössä voisi olla vain uuden, *näennäisavoimen* argumentointilajin syntyminen, jossa vain uudella tavalla verhottaisiin oikeudellisen ratkaisun tekijän tosiasialliset tavoitteet yhtä tehokkaasti kuin nykyisinkin.

Edellä sanottua ei pidä kuitenkaan ymmärtää niin, etteikö oikeudellisessa (kuten muussakin yhteiskunnallisessa) ratkaisutoiminnassa voitaisi nykyisestään *lisätä yhteiskunnallisella aineksella tapahtuvaa argumentointia.* Käydyn keskustelun seurauksena näin voidaan havaita jo osittain tapahtuneenkin esim. oikeuskirjallisuuden piirissä. On vain varottava luulemasta tällaisen aineksen tehneen oikeudellisesta toiminnasta yhteiskunnallisesti avointa.

Edellisen perusteella on jo selvää, miksi en ole lähtenyt tässä tutkimuksessa selvittämään perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisujen taustalla olevia yhteiskunnallisia arvostuksia valiokunnan argumentointiaineiston perusteella.[11] Tämän kysymyksen selvittely on hoidettu edellä toisista a priorisista lähtöhypoteeseista ja niiden paikkansa pitävyyden arvioinneista käsin.

Kirjallisuudessa on erityisesti *Hidén* [12] kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisujen niukkaan perusteluun. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunnan mietintöihin ja lausuntoihin sisältyvät perustelut perustuslaillisuuskysymyksissä ovat vain pieni osa Yhdysvaltain korkeimman oikeuden vastaavista kysymyksistä esittämiin perusteluihin verrattuna.[13] Hidéniltä näyttää jääneen huomaamatta ETyöj:n 23 §:n säännös, jonka mukaan valiokunnan on laadittava mietintönsä sen käsiteltävänä olevista asioista *lyhyesti,* mitä ohjetta nähtävästi seurataan lausuntojenkin kohdalla. Perustuslain tulkintaan liittyvien perustuslakivaliokunnan ratkaisujen kohdalla tämän normatiivisen esteen ei tarvitse olla tietenkään yksinomaisena syynä perustelujen niukkuudelle. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan vastattavissa,

---

sössä avoin oikeudellinen argumentointi mahdollista vai ei. Mikäli hän tarkoittaa tämän päivän suomalaista yhteiskuntaa on vastaukseni edellä esitetyn mukaisesti kielteinen. Vrt. myös s. 64 esitettyä.

11 Vrt. *Eriksson* JFT 1968, 576, jossa hän toivoo juuri tämän tyyppistä tutkimusta perustuslakivaliokunnasta.

12 Ks. *Hidén* Lm 1971, 126—128.

13 *Hidén* Lm 1971, 126.

mitkä kaikki muut tekijät tähän argumentoinnin niukkuuteen ovat käytännössä vaikuttaneet.[14]

Perustelujen/argumentoinnin niukkuuden osoitti todeksi myös asiasta suoritettu kvantitatiivinen tutkimus. Perustuslakien tulkintaan liittyvien valiokunnan mietintöjen ja lausuntojen *kokonaislaajuus* sanoilla mitattuna käy ilmi taulukosta 41. Siitä havaitaan valtaosan (yli 80 %) tällaisista mietinnöistä ja lausunnoista jäävän kokonaislaajuudeltaan alle 1 000 sanaa vastaten siten painoasultaan n. 2.5 valtiopäiväasiakirjan sivua.

TAULUKKO 41. *Perustuslain tulkintaan liittyvien perustuslakivaliokunnan mietintöjen ja lausuntojen kokonaislaajuus vv:n 1920—1970 vp:llä.*

Kokonaislaajuus (kymmeniä sanoja)	Tapauksia yhteensä	
	fr	%
0— 99	355	84.5
100—199	54	12.9
200—299	5	1.2
300—399	5	1.2
400—422	1	0.2
0—422	420	100.0

Perustuslakivaliokunnan mietintöjen/lausuntojen kokonaislaajuus ei kuitenkaan vielä kerro, miten laajasti itse perustuslain tulkintaa koskevaa valiokunnan kannanottoa niissä on perusteltu. Tämän vuoksi tutki-

[14] Tältä osin yhteyksiä voitaisiin olettaa vallitsevan toisaalta yleisten tuomioistuinten ratkaisujen niukkoihin perusteluihin ja aikaisempaan lakimieskoulutukseen samoin kuin siihen seikkaan, että valiokunnan mietinnöt ja lausunnot laaditaan usein melkoisella kiireellä sivutoimisen sihteerin toimesta. Aika ja asianharrastus saattavat viimeksi mainitun osalta asettaa hyvinkin tuntuvia rajoituksia.

Perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuista tuomioistuinratkaisuihin verrattuna ks. mitä *Saraviita* kirjoittaa asiasta Lm 1970, 1075: »Kun tarkastellaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja, todetaan niiden muistuttavan tuomioita eroten niistä yleensä *edukseen perustelujen laajuuden ja täsmällisyyden* suhteen.» (Kurs. E.R.)

muksessa suoritettiin myös varsinaista tulkintasuositusta koskevan argumentoinnin laajuuden mittaaminen. Tulokset tästä on koottu taulukkoon 42. Sen mukaan tulkintakannanotoista yli 70 % on perusteltu 400 sanaa lyhyemmin, joten perin harvinaista on, että jotain tulkintaratkaisua olisi perusteltu yhtä valtiopäiväasiakirjan painosivua laajemmin. Lisäksi yli neljännekseen tulkintakannanotoista ei oltu uhrattu edes sadan sanan perusteluita. Vastalauseiden ja eriävien mielipiteiden osalta tulos oli samansuuntainen: myös niissä tulkintakannanottojen perustelut ovat jääneet varsin niukoiksi.

TAULUKKO 42. *Perustuslain tulkintaan välittömästi liittyvien perustelujen laajuus perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa vv:n 1920—1970 vp:llä.*

Kokonaislaajuus (sanoja)	Tapauksia yhteensä	
	fr	%
0— 99	110	26.2
100—199	76	18.1
200—299	65	15.5
300—399	45	10.7
400—499	32	7.6
500—599	30	7.1
600—699	18	4.3
700—799	8	1.9
800—899	8	1.9
900—	28	6.7
	420	100.0

Voidaan tietenkin kysyä, mitä merkitystä perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisujen perustelujen laajuudella käytännössä on? Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan ratkaisujen perusteluilla on käytännössä melko pitkälle samat funktiot kuin tuomioistuinten ja hallintoviranomaistenkin ratkaisujen perusteluilla.[15] Perustelujen esittämisvaatimus on preventiivisesti lähinnä huolellisen päätöksenteon takeena. Ja vaikka täysin

[15] Ks. näistä *Merikoski* Oikeussuojajärjestelmä 1968, 150—156 ja siinä mainittu kirjallisuus.

avoimen argumentoinnin mahdollisuuksiin ei oikeudellisessa päätöksenteossa uskottaisikaan, vaikuttavat perustelut jälkikäteisesti joka tapauksessa päätöksentekoelimeen kohdistuviin kontrollimahdollisuuksiin. Niukasti (puutteellisesti) perusteltuihin ratkaisuihin on aina helpompi sisällyttää ulkopuolisen kontrollin ulottumattomiin jäävää vallankäyttöä kuin huolellisesti perusteltuihin. Argumentoinnin laajuudella on siis merkitystä juuri päätöksentekoelimen jälkikäteisessä kontrollissa.

Lopuksi on syytä kiinnittää vielä huomiota asiantuntijoina kuultujen henkilöiden vaikutukseen perustuslakivaliokunnan omaksumaan argumentointi-/perustelutekniikkaan perustuslain tulkintatilanteissa. Jo edellä ilmeni asiantuntijoiden välillisen vaikutuksen olevan tältäkin osin varsin suuri. Tutkimusaineisto antaa vaikutelman, että perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot perustellaan suurelta osin asiantuntijatulkinnoissa esitettyjä perusteluja hyväksi käyttäen. Valiokunnalla ei näytä riittävän aktiviteettia oma-aloitteeseen päätösten perustelutekniikan kehittelyyn, vaan se tyytyy paljossa siihen, mitä sille asiantuntijoiden taholta valmiina tarjotaan.

19.3. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN TULKINTASUOSITUSTEN SEURAAMINEN YHTEISKUNNASSA

Kuten edeltä on ilmennyt, ovat perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot nimenomaan *suosituksia* asian ratkaisevalle viranomaiselle. Niissäkään tapauksissa, joissa valiokunnan ratkaisu on valtiosäännön (VJ 80,2 §) mukaan vastaanottajaa velvoittava, valiokunnalla ei ole pakkokeinoja ratkaisujensa täytäntöön panemiseksi.

Perustuslakivaliokunnan tulkintasuositukset suuntautuvat ensisijaisesti eduskunnan piiriin, vasta toissijaisesti sen ulkopuoliseen yhteiskuntaan. Kuten aikaisemmasta yhteydestä (ks. s. 172) jo on selvinnyt, valiokunnan tulkintasuosituksia on eduskunnan piirissä noudatettu lähes sataprosenttisesti. Empiirinen tutkimus osoitti *perustuslakivaliokunnan tulkintasuosituksilla olleen eduskunnan piirissä tosiasiallisen velvoittavuuden.*

Eduskunnan ulkopuolella perustuslakivaliokunnan tulkintasuosituksia voitaisiin ajatella seurattavan lähinnä kahdella taholla: toisaalta yleisten tuomioistuinten (ennen muuta korkeimpien oikeuksien) ratkaisutoiminnassa sikäli kuin niiden ratkaisut sivuavat perustuslaki- (esim. perus-

oikeus-) kysymyksiä, toisaalta taas perustuslakikysymyksiä käsittelevässä oikeuskirjallisuudessa. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuihin on ajateltavissa kiinnitettävän huomiota myös yleisessä yhteiskuntakeskustelussa.[16]

Tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ei näytä kiinnitetyn huomiota silloinkaan kun ratkaisut (tosin harvat) ovat sivunneet samanlaatuisia perustuslakikysymyksiä kuin valiokunnassakin käsitellyt.[17] Sen sijaan viime aikaisessa perustuslakikysymyksiä käsitelleessä *oikeuskirjallisuudessa* perustuslakivaliokunnan tulkintasuositukset on rekisteröity varsin tarkasti.[18] Eittämättä perustuslakivaliokunnan tulkintasuositukset vaikuttavatkin eduskunnan ulkopuolella voimakkaimmin juuri oikeuskirjallisuuteen. Viime aikoina näytään myös *yleisessä yhteiskuntakeskustelussa* kiinnitetyn huomiota perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuihin.[19] Tällä puolestaan saattaa olla yleisempääkin yhteyttä tiedotusvälineiden eduskuntaan kohdistamasta lisääntyneestä kiinnostuksesta.

---

16 Vrt. myös *Saraviita* Lm 1970, 1076, jossa hän toteaa: »On tapauksia, joissa hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsittelyjärjestyksen kannalta merkitsevissä kohdissa muovattu perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ilmaistujen näkökohtien mukaan.» Vaikka Saraviita ei osoitakaan kirjoituksessaan konkreettisia esimerkkejä tästä, uskon näin käytännössä joissakin tapauksissa kyllä menetellyn.. Asian selvittäminen asiakirjalähteiden perusteella olisi monessa suhteessa hankalaa ja tuskin täydellisesti edes mahdollista.

17 Vrt. esim. KHO 1953 I 7, KHO 1954 II 634, KHO 1969 taltio 391 a ja KHO 1969 taltio 656.

18 Ks. esim. *Sipponen* 1965, *Riepula* 1968, *Kastari* 1969, *Saraviita* 1971 ja *Kastari* 1972.

19 Ks. edellä s. 319 alaviitteessä 27 ja s. 324 alaviitteessä 47 mainittuja lehtikirjoituksia.

F. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASEMAN KEHITTÄMINEN PERUSTUSLAKIKONTROLLIN OSALTA

XX NÄKÖKOHTIA PREVENTIIVISEN JA REPRESSIIVISEN PERUSTUSLAKIKONTROLLIN RIITTÄVYYDESTÄ SUOMESSA

»Harhakuvitelma, joka entisaikoina ei ollut harvinainen ja joka ei vieläkään ole kokonaan hävinnyt, ilmenee siinä käsityksessä, että jonkun valtiosäännön muuttumattomuus olisi kerta kaikkiaan saavutettavissa ja siis täysin vakavassa tarkoituksessa säädettävissä.» — *Erich* II 1925, 443.

20.1. PERUSTUSLAKIEN KONTROLLIJÄRJESTELMÄN MUOTOUTUMINEN SUOMESSA

Syyt Suomen muihin maihin verrattuna varsin omalaatuiseksi kehittyneelle perustuslakien kontrollijärjestelmälle ovat syvällä poliittisessa historiassamme. Muita merkittävämmin sen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet kahden edellä käsitellyn ajanjakson, venäläistämis- ja interregnumin kauden, poliittiset olot.

Autonomian kauden keskeisin poliittinen taistelu maan valtio-oikeudellisen aseman puolesta käytiin perustuslakikontrolliin tukeutumalla.[1] Eduskunnan uudistamisen jälkeen näkyvintä osaa tässä toiminnassa näytteli kansanedustuslaitos.[1a] Yleisen kansalaistahdon ilmaisijana ja kansan välittömästi kontrolloimana toimielimenä eduskunta nautti perustus-

[1] Ks. *Jussila* 1969, *Korhonen* 1963 ja *Torvinen* 1965.

[1a] Ks. myös *Kastari* 1972, 19.

lakitietoisuuteen kasvatetun kansan jakamatonta luottamusta. Venäläistämispolitiikkaa vastustaville perustuslain tulkinnoilleen se tiesi saavansa aina kansan tuen. *Eduskunnan pääfunktioksi autonomian kaudella tulikin perustuslakien noudattamisen valvonnasta huolehtiminen nimenomaan normivalvontaan osallistumalla.*

Aivan toinen oli tilanne kotimaisen hallituksen (senaatin) ja sen yhteydessä toimineen ylimmän oikeusasteen — senaatin oikeusosaston — kohdalla. Enempää asemansa kuin jäsentensä henkilökohtaisten asenteidenkaan puolesta tämä elin ei kyennyt aktiiviseen vastustuspolitiikkaan venäläistämiskaudella. Pikemminkin sen rooli perustuslakien loukkaamistilanteissa korostui kielteisellä tavalla. Tämä ei puolestaan voinut olla vaikuttamatta kansan asenteisiin sitä kohtaan.

Kun perustuslakikontrollin järjestäminen valtiosääntöiselle pohjalle tuli esille interregnumin kaudella uuden HM:n säätämisen yhteydessä, ei kontrollijärjestelmän valintaa koskeva kysymys noussut keskeiseksi poliittiseksi kiistakysymykseksi tuossa tilanteessa. Missä määrin tämä johtui itsestään selvyytenä pidetystä ajatuksesta, että keskeistä osaa tässä suhteessa tulisi edelleenkin näyttelemään eduskunta, missä määrin taas pelkistä antipatioista ylintä oikeusastetta kohtaan, ei ole tarkoin selvitettävissä. Missään tapauksessa *tuossa tilanteessa* kontrollivaltaa ei haluttu antaa ainakaan keskeisesti pelkästään ylimmän oikeusasteen käsiin. — Mutta kuten pian havaittiin, muuttunut valtio-oikeudellinen tilanne antoi aiheen eräille piireille muuttaa myös käsityksiään viimeksi mainitussa suhteessa jopa yllättävän nopeasti.

Täysin vaille huomiota perustuslakikontrollin järjestäminen ei toki HM:n valmistelu- ja säätämisvaiheissakaan jäänyt.[2] *Ståhlbergin* puheenjohdolla toimineen perustuslakikomitean ehdotuksen[3] mukaan ei tuomari tai muu virkamies saanut soveltaa sellaista oikeussääntöä, joka ilmeisesti oli syntynyt perustuslainvastaisessa järjestyksessä.[4] Tässä

---

[2] Ks. tästä myös *Hidén* JFT 1968, 474—480 ja *Kastari* Lm 1960 sekä *Lindman* 1968, passim.

[3] Ks. *PrlKM 1917: 7* ehdotuksen 23 § ja s. 23.

[4] Huomattava on siis komitean käsittäneen perustuslakikontrollin meillä nimenomaan *säätämisjärjestyskontrolliksi*. Muusta perustuslakikontrollista kuin normikontrollista komitean ehdotukseen ei sisältynyt minkäänlaisia säännöksiä. — Ehdotetun säännöksen perusteella muiden tuomareiden ohella tietenkin myös ylimmän oikeusasteen tuomarit ja virkamiehet olisivat olleet oikeutettuja tutkimaan säädösten perustuslainmukaisuuden. Asemansa perusteella ylimmän tuo-

muodossa asia tuli myös eduskunnan käsiteltäväksi Svinhufvudin senaatin antamassa ensimmäisessä HM-esityksessä.[5] Mutta kuten tunnettua, tämän HM-esityksen käsitteleminen jäi eduskunnassa kesken väliin tulleen kansalaissodan johdosta.

Kansalaissodan jälkeen eduskunnalle annetussa ensimmäisessä monarkisessa HM-esityksessä [6] perustuslakikontrolli esitettiin siirrettäväksi kokonaisuudessaan KKO:n käsiin. Esityksen 38,1 §:n mukaan kuninkaan olisi näet ensiksikin tullut hankkia KKO:n lausunto kaikista sen vahvistettavaksi esiteltävistä laeista, minkä lisäksi KKO olisi saanut repressiivistäkin (normi)valvontavaltaa esityksen 88 §:n perusteella, jossa sitä kiellettiin soveltamasta perustuslain vastaisina pitämiään oikeussääntöjä. Kaiken kaikkiaan esitys osoittaa ylimmän oikeusasteen nauttineen jo *tuossa* (kansalaissodan jälkeisessä) *tilanteessa* poliittisen oikeiston täydellistä luottamusta.

Esityksestä antamassaan mietinnössä [7] perustuslakivaliokunta ehdotti eduskunnalle poistettavaksi repressiivistä perustuslakikontrollia koskevan säännöksen (88 §) lähinnä preventiivisen kontrollin tehokkuuteen vedoten. Lisäksi valiokunta totesi (s. 16):

> »On myöskin arveluttavaa antaa korkeimmalle oikeudelle niin laajaa valtaa, että, kun lakiasäätävät valtioelimet ovat yksimielisesti lain säätäneet, korkein oikeus siitä huolimatta voisi tulkintansa perusteella kieltäytyä sellaista lakia sovelluttamasta.»

Perustuslakivaliokunnan kanta normivalvonnan pidättämisestä keskeisimmin »lakia säätäville valtioelimille» ei siis jäänyt epäselväksi. — Mutta kuten tiedämme, tästäkään HM-esityksestä ei tullut koskaan sovellettavaa oikeutta: se äänestettiin lepäämään yli vaalien ja hylättiin myöhemmin HM-asian saaman uuden käänteen vuoksi.

Seuraavan kerran kontrollijärjestelmää koskeva kysymys tuli esille uuden — tällä kertaa jälleen tasavaltaisen — HM-esityksen [8] yhteydessä. Esityksessään hallitus oli tältä osin palannut perustuslakikomi-

---

mioistuimen rooli tässä suhteessa olisi tullut luonnollisesti myös muita keskeisimmäksi. — Toinen mahdollisuus on käsittää säännös — lähimenneisyyden perusteella — koskemaan vain lakia alemman asteisia oikeussääntöjä.

[5] HE 1/1917 II vp — 1917 II vp Asiak I.

[6] HE 62/1917 II vp — 1917 II vp Asiak III: 1.

[7] Ks. prvm n:o 14/1917 II vp (HE 62/1917 II vp — 1917 II vp Asiak III: 1).

[8] HE 17/1919 vp — 1919 vp Asiak I.

tean esittämille linjoille: perustuslakikontrollista huolehtiminen oli jätettävä tuomareiden ja muiden virkamiesten asiaksi kaiken asteisten oikeussäännösten osalta. Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta ehdotti kuitenkin asiaa koskevan säännöksen poistamista.[9] Tältä osin valiokunta ei ollut kuitenkaan yksimielinen, vaan jäsenet *Setälä, Erich* ja *Malmivaara* jättivät mietintöön vastalauseensa (IV). Siinä he katsoivat säännöksen olevan hallituksen esittämässä muodossa kyllä epäonnistuneen, mutta pitivät myös valiokunnan mietintöön sisältyvää ehdotusta puutteellisena »sikäli, että se ei tästä tärkeästä asiasta sisällä mitään säännöstä». Tämän vuoksi he ehdottivat HM:oon säännöstä, jonka mukaan »jos syntyisi epäilyksiä jonkun lain valtiosäännönmukaisuudesta, ratkaisee kysymyksen korkein oikeus». — Varovaisesta sanonnastaan huolimatta säännös olisi taannut KKO:lle rajoittamattoman jälkikäteisen normivalvontavallan.

Myöhemmin suuri valiokunta ehdottikin mietinnössään[10] asiasta säädettäväksi vastalauseen (IV) mukaisesti. Mutta kun asia tuli uudelleen muista syistä suureen valiokuntaan, poisti valiokunta säännöksen kantaansa mitenkään perustelematta.[11] Kun yrityksistä huolimatta[12] säännöstä ei saatu takaisin HM:oon enää jatketussa toisessakaan käsittelyssä, tuli hallituksen esittämä perustuslakikontrollia koskeva säännös siten kokonaan poistetuksi eduskunnassa.

Vaikka viimeksi mainitusta HM-esityksestä ei koskaan tullutkaan lakia, oli sillä kuitenkin välittömiä vaikutuksia voimassa olevan HM:n

---

9 Ks. prvm n:o 2/1919 vp (HE 17/1919 vp — 1919 vp Asiak I). Perusteluina valiokunta esitti (s. 8—9): »Koska valiokunnan mielestä ei voida pitää sopivana, että jokaisen virkamiehen velvollisuutena olisi virkatoimessaan tutkia, onko jokin säännös, olkoonpa laissa tai asetuksessa oleva, syntynyt perustuslain mukaisessa järjestyksessä vai ei, on valiokunta ehdottanut pykälän 2 momentin poistettavaksi.»

10 Ks. suurvm n:o 12/1919 vp (HE 17/1919 vp — 1919 vp Asiak I).

11 Ks. suurvm n:o 12a/1919 vp (HE 17/1919 vp — 1919 Asiak I). Toisessa käsittelyssä eduskunta oli perustuslakikontrollin osalta yhtynyt suurvm:öön n:o 12/1919 vp, ks. 1919 vp ptk I, 812/5. 6. 1919.

12 Innokkaimmin säännöstä ajoivat tässä vaiheessa HM:oon samat miehet, jotka olivat sen puolesta puhuneet perustuslakivaliokunnassakin. Jatketussa toisessa käsittelyssä sitä koskeva *Erichin* esitys hylättiin äänin 100—77, ks. 1919 vp ptk I, 824/11. 6. 1919.

Lindman toteaa yrityksen epäonnistumisesta (1968, 412): »Tapahtunut oli epäilemättä oikeistoa vastaan suunnattu toimenpide, vaikka eduskunnassa nähtävästi suhteellisen vähän ymmärrettiin kysymyksen merkitys.»

sisältöön. Kun esitys oli oikeiston toimesta äänestetty yli vaalien, ryhtyi perustuslakivaliokunta käsittelemään HM-asiaa ed. *Ritavuoren* aloitteen pohjalta. Asiallisesti kysymyksessä oli kuitenkin lepäämään jätetyn HM-esityksen uudistaminen. Ja kuten tiedetään, tätä kautta maalle saatiin uusi HM vielä saman kesän (1919) kuluessa. Tämän lakialoitteen missään käsittelyvaiheessa ei kuitenkaan enään puututtu kontrollijärjestelmää koskevaan kysymykseen, vaan ainoaksi asiaa sivuavaksi säännökseksi jäi HM 92,2 §:n kielto tuomareille ja muille virkamiehille soveltaa lakien tai perustuslakien vastaisia asetuksia.

Tämän jälkeen asia on tullut esille eduskunnassa useita kertoja. Ensimmäisen sitä koskevan lakialoitteen teki *Erich* jo v:n 1923 vp:llä.[13] Aloitteessa esitettiin HM:oon lisättäväksi 92 a §, jonka mukaan KKO olisi voinut kieltäytyä soveltamasta perustuslain vastaisina pitämiään lakeja minkä ohella se olisi ollut velvollinen ilmoittamaan kieltäytymisensä syyt OK:lle ja VN:lle. Aloitetta ei ehditty kuitenkaan käsitellä eduskunnassa samalla vaalikaudella, joten se raukesi.

Seuraavan kerran perustuslakien valvontavalta yritettiin siirtää KKO:lle HE:een 8/1931 vp[14] sisältyneellä lakiehdotuksella. Kontrollijärjestelmän uudistamisen osalta esitys noudatteli Erichin lakialoitteen mukaisia linjoja. Perustuslakivaliokunta suhtautui kuitenkin esitykseen tältä kuten muiltakin[15] osin jyrkän kielteisesti.[16] Perustuslakivaliokunnan mietintöön yhtyen eduskunta lausui vastauksessaan ehdotuksen olevan niin syvälle käypä ja vaikutuksiltaan arvaamaton antaessaan KKO:lle vallan sivuuttaa jopa yksimielisen eduskunnan hyväksymät lait, että »se tulkinta, missä järjestyksessä mikin laki on säädettävä, on ——— paras edelleenkin jättää lainsäädäntöelinten tehtäväksi».[17]

---

13 Ks. Edk. es. n:o 3/1923 vp — 1923 vp Asiak V.

14 1931 vp Asiak I.

15 Esitys sisälsi mm. parlamentarismin periaatteen supistamisen vain sellaisia tapauksia koskevaksi, joissa hallitus tai sen jäsen on toiminut valtion edun vastaisesti.

Valtioneuvosto pyysi esityksestä myös KKO:n lausunnon, jonka mielestä »lakiehdotukset —— ovat tarkoitukseltaan hyväksyttävät ja —— yksityiskohtaisesti tarkastettaessa, eivät ole antaneet aihetta muistuttamiseen».

16 Ks. prvm n:o 8/1931 vp (HE 8/1931 vp — 1931 vp Asiak I)

17 Tässäkin yhteydessä on siis huomattava perustuslakivaliokunnan korostaneen perustuslakikontrollin Suomessa olevan ensisijaisesti lakien säätämisjärjestyskontrollia.

Tämän jälkeen kysymys perustuslakikontrollin uudelleen järjestelystä ei tullut esille eduskunnassa kolmeen vuosikymmeneen. Vasta 1960-luvun lopulla kysymykseen palattiin sitä koskevilla laki- ja toivomusaloitteilla.[18] Näitä aloitteita on sitten säännöllisesti uudistettu myöhemmillä vaalikausilla.[19] Ottaessaan käsiteltäväkseen v:n 1970 vp:llä asiaa koskeneet aloitteet perustuslakivaliokunta ei määritellyt niihin kantaansa, vaan esitti aloitteet hylättäviksi viittaamalla asian olevan parasta aikaa selvitettävänä valtioneuvoston 9. 10. 1970 asettamassa valtiosääntökomiteassa.[20]

Tuomioistuinten ja siten viime kädessä KKO:n mahdollisuudesta harjoittaa Suomessa jälkikäteistä perustuslakikontrollia lain tasoisiin säädöksiin nähden on oikeuskirjallisuudessa (*law in books*) esitetty lähinnä kaksi tulkintaa: toisten mielestä[21] HM:n säännökset verrattuna sen säätämisvaiheessa ilmitulleeseen »lainsäätäjän tahtoon» osoittavat, ettei tuomioistuimilla Suomessa ole tällaista toimivaltaa, toisten[22] taas katsoessa asian jääneen sekä HM:n säätämisen yhteydessä että myöhemmin avoimeksi ja oikeuskäytännöllä täydennettäväksi. Kolmannella tulkinnalla, jonka mukaan asia kuuluisi jo nykyisin HM:n säännösten perusteella riidattomasti tuomioistuinten toimivaltaan, ei ole ollut kuin harvoja kannattajia.[23] Vallitsevana ja nykyistä oikeuskäytäntöä heijastavana näistä tulkinnoista on pidettävä ensiksi mainittua. Tähän päivään mennessä tuomioistuimet eivät ole ryhtyneet lain tasoisten säädösten jälkikäteiseen perustuslakikontrolliin Suomessa.

Vaikka kysymystä tuomioistuinten oikeudesta tutkia sovellettavikseen säädettyjen lakien perustuslainmukaisuutta voitaisiinkin pitää viimeistään noudatetun käytännön myötä ratkenneena, paineet tuomioistuinkontrollin käytäntöön ottamiseksi pelkän tulkintalinjan muutoksen avulla ovat siksi

---

18 Ks. toivomusaloitteita n:ot 5/1967 vp (ed. *Ehrnrooth* ym.), 6/1967 vp (ed. *Lähteenmäki* ym.) ja 11/1967 vp (ed. *Vennamo*) — 1967 vp Liitteet I—XII. A.

19 Ks. toivomusaloitteita n:ot 3/1970 vp (ed. *Berner* ym.), 11/1970 vp (ed. *Ehrnrooth* ym.) ja 14/1970 vp (ed. *Häikiö* ym.) — 1970 vp Liitteet I—V.A. ja edelleen toivomusaloitteita 8/1972 vp (ed. *Ehrnrooth* ym.) ja 15/1972 vp (ed. *Häikiö* ym.) — 1972 vp Liitteet I—A.

20 Ks. prvm n:o 26/1970 vp (TAM n:o 13/1970 vp — 1970 vp Asiak V: 2).

21 Ks. *Erich* JFT 1924, 147; *Kaira* SLY 1898—1948 ja *Hakkila* 1939, 343—344.

22 Tätä mieltä ovat mm. *Kastari* (Lm 1960 ja 1969 sekä 1972) ja *Hidén* (Lm 1964 ja JFT 1968).

23 Ks. *Ignatius* Lm 1923 ja *Puhakka* 1925, 130—144.

voimakkaat, että kysymystä voidaan tuskin pitää lopullisesti ratkenneena. Niinpä *Kastarin* mielestä (Lm 1958, 534):

> »Jos lainsäätäjä kaikesta huolimatta joskus hairahtuisi poikkeamaan tähänastiselta linjaltaan (tarkoittaa tiukkaa perustuslain tulkintaa, huom. E. R.) ja tahallaan säätäisi yksinkertaisella enemmistöllä lain, joka vakaantuneen käytännön mukaan olisi ollut säädettävä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, saattaisi se nostaa vakavan perustuslakikriisin, jossa koko kansaan syvälle juurtunut perustuslainkunnioitus kenties voisi johtaa tuomioistuimetkin tämän kysymyksen uudelleen arviointiin».[24]

Saman kannan Kastari toistaa vielä uusimmassa esityksessään (1972, 293):

> »Jos kuitenkin kävisi niin että eduskunta jonkin lakiesityksen käsittelyssä esim. puoluepoliittisesta tai muusta tilapäisestä syystä poikkeaisi selvästi tähänastisen vakaantuneen laintulkinnan tieltä, ei ehkä olisi mahdotonta, että tuomioistuinlaitos ryhdistäytyisi ja oikeusjärjestys siten jäykistyisi noudattamaan eduskunnan satunnaisesta kannanotosta poikkeavaa linjaa.»

Kun vielä otetaan huomioon, että maamme poliittisesti voimakkain ja vaikutusvaltaisin lakimiesten ammattijärjestö, *Suomen Lakimiesliitto,* piti julkilausumassaan 25. 4. 1967 mahdollisena, »että meillä kenties lähitulevaisuudessa tultaisiin hyväksymään käsitys, jonka mukaan maan korkeimmilla oikeuksilla on oikeus tutkia lain perustuslainmukaisuutta», täytynee tuomioistuinlaitoksen mahdollisuutta suorittaa tämän tapainen toimivaltansa laajennus tulkintalinjan muutoksella pitää täysin reaalisena. Tämän tapainen vallansiirto saattaisi tapahtua esim. jonkin poliittisen kriisitilanteen aikana, johon mahdollisuuteen nimenomaan Kastari näyttää toivonsa panevan.

Edellisen perusteella jää kysymään, miksi aikoinaan melko itsestään (lähinnä autonomian kaudella) muotoutunut ja kaikkien kansalaispiirien hyväksi kokema perustuslakien valvontajärjestelmä ei enään (maan itsenäistyttyä) tyydytäkään kaikkien poliittisten piirien yhteiskuntatarpeita? Syiden täytyy nähdäkseni olla oikeusteknisiä syvemmät ja laaja-alaisemmat, yhteiskunnallisten valtasuhteiden säilyttämis- ja muuttamismahdollisuuksiin yleisesti liittyvät. Tätä taustaa vasten kysymys liittyy valtiosääntöistä järjestelmää ja yhteiskunnallista vallankäyttöä koskevaan

[24] Jo aikaisemmin tämän suuntaiseen mahdollisuuteen olivat viitanneet *Erich* (StvTs 1930, 346) ja *Kaira* (SLY 1898—1948, 324—325).

problematiikkaan. Ja aivan erityisesti se kohdistuu eduskunnan asemaan ja siinä kuluneiden kuuden vuosikymmenen aikana tapahtuneisiin muutoksiin.

Eduskunnan näyteltyä osansa loppuun maan autonomisen aseman turvaajana, asenteet perustuslakikontrollin säilyttämisestä eduskunnan käsissä muuttuivat ratkaisevasti porvarillisten ryhmien keskuudessa. Kansalaissodan jälkeisessä tilanteessa osa oikeistoa osoitti jo näkyvästi suurempaa luottamusta KKO:n harjoittamaa perustuslakikontrollia kuin eduskunnan itsensä harjoittamaa kontrollia kohtaan. *Kun autonomian kaudella perustuslakikontrollia tarvittiin maan ulkopuolelta tulevia perustuslain loukkauksia vastaan, sitä itsenäistymisen tapahduttua tarvittiin perustuslakien turvaamien maan sisäisten taloudellis-sosiaalisten valtasuhteiden muutosyrityksiä vastaan.* Kuten v:n 1917 I valtiopäivien aikaiset tapahtumat olivat porvarillisille ryhmille osoittaneet, oli eduskunta viimeksi mainitussa suhteessa varsin arveluttava instituutio. Vaikka se olikin porvariston kannalta autonomian kaudella *ulkopoliittisesti* luotettava, se ei ollut sitä kuitenkaan *sisäpoliittisesti.* Kun itsenäistymisen tapahduttua autonomiaa puolustava ulkopoliittinen funktio oli menettänyt merkityksensä, on helppo ymmärtää, miksi poliittinen oikeisto pyrki niin HM:n säätämisen yhteydessä kuin myöhemminkin kontrollivallan siirtämiseen eduskunnan ulkopuolelle, KKO:n käsiin. Olihan tämän tuomioistuimen asema puolestaan ratkaisevasti muuttunut autonomian kaudesta. Tuolloisesta hallituksen osastosta oli tullut »riippumaton» tuomioistuin, joka sovellettavan nimitysjärjestelmän avulla tulisi säilyttämään porvarillisten piirien luottamuksen tulevaisuudessakin.[25] Tätä taustaa vasten on pikemminkin ihmeteltävä, miksi porvarilliset ryhmät eivät ajaneet hanketta HM:n säätämisen yhteydessä voimaperäisemmin ja tehneet tuosta laitoksesta todella konservatiivista pidäkettä lainsäädäntöprosessiimme.

20.2. ERITYISESTI PREVENTIIVISEN PERUSTUSLAKIKONTROLLIN RIITTÄVYYDESTÄ SUOMESSA

Tutkimuksen esikysymysten selvittelyn yhteydessä totesin preventiivisen valvonnan olevan Suomen perustuslakikontrollijärjestelmässä

[25] Ensimmäisen KKO:n jäsenistön poliittisesta jakaumasta ks. *Nousiainen* 1970, 143.

eräs maailman tiheimmistä. Kuten siinä yhteydessä niin ikään totesin, tämä on pohjimmiltaan seurausta omalaatuisesta perustuslakikäsityksestämme, joka aiheuttaa sen, että periaatteessa kaikki perustuslakikontrolli on palautettavissa viime kädessä säätämisjärjestyskontrolliksi. Siten institutionaalinen preventiivinen perustuslakikontrolli on ennen kaikkea *normivalvontaa.* Muu preventiivinen perustuslakikontrolli on lähinnä informaalista ja tapahtuu etupäässä funktionaalisin muodoin.

Preventiivisen perustuslakikontrollin riittävyyttä arvioitaessa kysymys ei Suomessa voi olla toimivaltaisten elinten lukumäärän, vaan pikemminkin niiden harjoittaman valvonnan tehokkuuden punninnasta. Tältä osin kontrollitoiminnan todettiin taas jäävän useankin valvontaelimen kohdalla perin sattumanvaraiseksi ja tehottomaksi, eräissä tapauksissa jopa ei-reaaliseksi. *De lege ferenda* näyttäisi kontrollijärjestelmämme olevan preventiivisenkin kontrollin osalta reformin tarpeessa.

Ennen uudistusmallin hahmottelua on kuitenkin syytä kysyä, tarvitaanko meillä tulevaisuudessa niin tiheää preventiivistä valvontaseulaa kuin nykyisin? Kysymys on pohjimmiltaan siitä, onko tulevaisuudessa syytä kiinnittää perustuslakikysymyksiin niin suurta huomiota yhteiskunnallisen päätöksenteon eri vaiheissa kuin nykyisin tapahtuu. Omasta puolestani vastaan näihin kysymyksiin kieltävästi. *Preventiivistä perustuslakikontrollia olisi siis Suomessa kehitettävä siten, että se keskitettäisiin nykyistä suuremmassa määrin yhden instituution asiaksi.* Eduskunnan asemaa olennaisesti heikentämättä sitä ei voida kuitenkaan ajatella vietäväksi sen ulkopuolelle.

Keskittämisen seurauksena olisi nähdäkseni kontrollin tehokkuuden ja systemaattisuuden paraneminen, vaikka sillä tuskin päästäisiinkään siihen, että kontrollista huolehtiminen jäisi pelkästään yhden elimen tehtäväksi. Keskittämisen tapahduttuakin olisi näet luultavaa, että tosiasiallista perustuslakikontrollia harjoitettaisiin mm. hallituksen piirissä sen selvityttäessä itselleen, mitä säätämisjärjestystä noudattaen sen lainsäädäntöedistykset on eduskunnassa käsiteltävä. Valmisteluelinten jättämisestä preventiivisen kontrollivaiheen ulkopuolelle seuraisi, että lain säätämisjärjestystä osoittava johtolause tulisi vastaisuudessa jättää kokonaan eduskunnan täytettäväksi.

Preventiivisen perustuslakikontrollin riittävyyttä koskeva kysymys on Suomessa ensisijaisesti kontrollitoiminnan *uudelleen järjestelykysymys.* Tätä uudelleen järjestelyä ei voida kuitenkaan tehdä ottamatta

huomioon *koko* kontrollijärjestelmän kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Edellä tekemäni suosituksen olen antanut juuri tällaista tavoiteltavana pitämääni kokonaisuutta ajatellen.

20.3. REPRESSIIVISEN PERUSTUSLAKIKONTROLLIN RIITTÄVYYDESTÄ SUOMESSA SEKÄ VALITTAVANA OLEVISTA TEHOSTAMISKEINOISTA

Preventiivisen perustuslakikontrollin etuna on pidettävä, että sen avulla voidaan jo ennakollisesti estää perustuslakikiistojen syntyminen yhteiskunnassa. Puutteellisuuksina siinä taas ovat yleiset, tällaisen kontrollin rajoittuneisuuteen liittyvät tekijät.[26] Preventiivistä kontrollia suorittavan toimielimen on suorastaan mahdoton ennakoida kaikkia niitä yhteiskunnallisia tilanteita, joita säädettävien oikeussääntöjen perusteella myöhemmin käytännössä ilmenee. Preventiivisen kontrollin onnistuneisuus riippuu siten suurelta osin juuri kontrollielimen ennakointikyvystä (mielikuvituksesta) ja siitä minkä painon se eri tekijöille ennakointitilanteessa antaa. Jo preventiiviseen kontrolliin liittyvien tämäntapaisten rajoitusten vuoksi tarvitaan aina jälkikäteisiä (repressiivisiä) perustuslakikontrollin muotoja ja mahdollisuuksia. Erityisen tähdellisiä jälkikontrollikeinot ovat kansalaisten perusoikeusturvan toteuttamiseksi käytännössä.

Suomen kontrollijärjestelmässä jälkikäteisen perustuslakikontrollin toteutumista voidaan pitää monista syistä puutteellisena.[27] Keskeisimmiltä osinhan tämä tarkkailu keskittyy perustuslakivaliokuntaan. Valiokunnalta puuttuvan aloitevallan johdosta sen toiminta tässä suhteessa jää pelkästään informatiiviseksi. HM 92,2 §:ssä tuomareille ja muille virkamiehille asetettu velvollisuus suorittaa perustuslakikontrollia lakia alemman asteisiin säädöksiin ei ole taas käytännössä realisoitunut sillä tavoin, että sillä voitaisiin katsoa olevan suurempaa merkitystä jälkikontrollin kannalta. Kun tuomioistuinten asenteet perusoikeuksien välittömään soveltamiseen ovat tähän saakka olleet hyvin passiiviset,[28]

---

[26] Preventiivisen kontrollin tehokkuutta rajoittavista tekijöistä ks. laajemmin *Hidén* JFT 1968, 462—467.

[27] Vrt. esim. *Merikoski* 1967, 49—55. Vrt. myös OA *Ståhlbergin* Oulussa Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Oulun osaston 40-vuotisjuhlassa 22. 5. 1971 pitämää esitelmää, ks. HS ja US 23. 5. 1971.

[28] Ks. myös *Kastari* 1972, 293 ja 300.

tarpeet jälkikäteisen perustuslakikontrollin kehittämiseen ovat Suomessa siten ilmeiset.

Voimakkaimpina Suomen perustuslakien kontrollijärjestelmään kohdistuneet muutospaineet ovatkin, kuten edellisestä jaksosta jo ilmeni, kohdistuneet jälkikontrolliin. Uudistuksen malliksi on esitetty mitä moninaisimpia ratkaisuja.[29] Tyypillisenä piirteenä tehdyille uudistusehdotuksille on, että niissä on nähty perustuslakien jälkikontrolli melko irrallisena, valtiosääntöisen järjestelmämme kokonaisuuteen ja sen eri osiin välittömästi vaikuttamattomana teknisenä kysymyksenä.

Vaikka kannanotto jälkikäteisen (kuten muunkin) perustuslakikontrollin järjestämisestä on pohjimmiltaan *poliittinen*, yhteiskunnan valtasuhteisiin vaikutuksensa ulottava toimenpide, jonka ainoaksi oikeaksi järjestämiseksi ei ole annettavissa mitään »tieteellistä» vastausta, enempää juridiikan kuin muidenkaan tieteenharjoittajien taholta,[29a] voidaan tämän poliittisen ratkaisun pohjaksi suorittaa kuitenkin eri vaihtoehtojen keskinäistä vertailua ja niiden vaikutusten analyysia. Tälle taustalle rakentuu myös seuraava esitykseni.

Repressiivisen (kuten muunkin) perustuslakikontrollin kehittämisessä on valittavana kaksi päävaihtoehtoa: joko *parlamentaarinen* tai *ei-parlamentaarinen* (juridinen) linja. Suoritettavalla valinnalla on vaikutuksensa niin maan valtiosääntöiseen kuin poliittiseenkin järjestelmään.[30] Keskeisimmin valinnan vaikutukset ulottuvat kansanvaltaisuuden toteutumisedellytyksiin tässä yhteydessä tapahtuvassa yhteiskunnallisessa päätoksenteossa. Ongelmana on siis valvojien valvonta: millä tavoin perus-

---

29 Niinpä mm. *Kaira* on esittänyt (SLY 1898—1948, 334 ja 1960 (a)) perustuslakien jälkikäteisvartijaksi sekä valtakunnanoikeutta että erityistä valtiosääntötuomioistuinta samoin kuin perustuslakivaliokunnan yhteyteen perustettavaa asiantuntijakollegioa. *Merikoski* (1953, 15—21 ja 1967, 50—55 sekä 1969, 92—96) ja *Kastari* (erityisesti 1972, 290—309) ovat taas vaatineet jälkikontrollin tehostamista joko tuomioistuinjärjestelmää tai valtiosääntötuomioistuinjärjestelmää esikuvana pitäen. Parlamentaarisella pohjalla tapahtuvan jälkikontrollin tehostamista ovat taas vaatineet mm. *Borg* (1969), *Hetemäki* (Pol 1967, 23), *Suontausta* (1960) ja *Vikatmaa* (1969).

29a Vrt. kuitenkin *Merikoski* 1953, 18—20 ja 1969, 92—95.

30 Tyypillistä muuten on, että varsinkin porvarillisten oikeusoppineiden piirissä valintavaihtoehtojen tämän kaltaiset vaikutukset pyritään tyystin »unohtamaan». Vrt. esim. *Kastari* ja *Merikoski*, ib. Niissä siis perustuslakien kontrollikysymystä pyritään käsittelemään pelkkänä oikeusteknillisenä kysymyksenä (ks. erityisesti *Kastari* 1972, 295). Poikkeuksiakin toki on, vrt. esim. *Kaira* SLY 1898—1948, 329 ja *Vikatmaa* 1969.

tuslakien noudattamisen valvontaa harjoittavia toimielimiä voidaan itseään kansalaisten taholta kontrolloida. Nykyisenkaltaisessa tuomioistuinjärjestelmässä se jää olennaisesti heikommaksi kuin parlamentaaristen elinten piirissä.

Parlamentaarista linjaa noudattavan repressiivisen perustuslakikontrollin tehostamismahdollisuuksista tulee yksityiskohtaisemmin puhe seuraavassa luvussa käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan aseman kehittämistä tässä suhteessa. Tämän vuoksi keskitynkin seuraavassa ainoastaan ei-parlamentaarista (juridista) linjaa noudattelevien uudistussuunnitelmien ja tehostamisvaihtoehtojen tarkasteluun.

Käydyssä keskustelussa on usein viitattu tuomioistuinlinjan valitsemisen puolesta YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 8. artiklaan.[31] Toisin kuin tuota artiklaa on meillä tulkittu (esim. *Merikoski* ib), katson, ettei siitä voida tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä *koko* perustuslakikontrollijärjestelmän kehittämisen suunnasta. Ts. siihen vedoten ei voida vaatia tuomioistuinlaitokselle enempää konkreettista kuin abstraktistakaan normivalvontavaltaa, joka Suomen järjestelmässä on kaiken perustuslakikontrollin ydin.

Kuten edeltä jo on välillisesti ilmennyt, Suomessa useimmin esiin nostettu vaihtoehto juridisen jälkikontrollin järjestämiseksi on ollut enemmän tai vähemmän rajoittamattoman jälkikontrollioikeuden antaminen KKO:lle.[32] Tämän puolestaan on katsottu voivan tapahtua yhtä hyvin säädännäistä kuin tulkinnan muutoksenkin tietä.[33]

Suomessa tuomioistuinjärjestelmän omaksumista seuraavista yhteiskunnallisista vaikutuksista ei tapaa uudistusehdotuksissa juuri nimeksikään analyysia. Tältä osin analyysissa onkin turvauduttava niiden henkilöiden esityksiin, joita lähellä järjestelmä käytännössä toimii — siis ennen kaikkea amerikkalaisiin tutkijoihin.[34] Mutta myös Norjassa tällaista analyysia on tehty sekä oman maan[35] että muiden maiden vastaavien järjestelmien vertailujen osalta.[36] Niinpä mm. *Torgersen* toteaa perustuslakikontrollia suorittavia tuomioistuimia (korkeimpia oikeuksia)

---

31 Ks. esim. *Merikoski* 1969, 95 ja *Suomen Lakimiesliiton* julkilausuma 25. 4. 1967. Vrt. myös *Hidén* JFT 1968, 459.

32 Ks. edeltä s. 336—339.

33 Ks. edeltä s. 340 ja siinä mainittua kirjallisuutta.

34 Ks. s. 14 viitteessä 22 mainittu kirjallisuus.

35 Vrt. *Seip* ym.

36 Esim. *Torgersen* 1963.

käytetyn sekä Yhdysvalloissa että Norjassa konservatiivisena pidäkkeenä lainsäädäntöprosessissa.[37] Molemmissa maissa sosiaaliset reformivaatimukset on voitu tiettyyn rajaan saakka estää juuri tuomioistuinkontrollin avulla. Molemmissa maissa on lisäksi ollut ajanjakso, jolloin perustuslakikontrollia harjoittavaa instituuttia on käytetty avoimesti ja voimakkaasti konservatiivien aseena taloudellisia ja sosiaalisia muutosvaatimuksia tukahduttamaan. Eikä tutkijoiden mielestä mahdollisuus kontrolli-elimen käyttämiseen konservatiivisten piirien aseena uudistusvaatimusten tukahduttamiseen ole poissuljettu vielä nykyisinkään. Juuri näistä syistä johtuen ei olekaan ihme, että molemmissa maissa järjestelmää on kritikoitu nimenomaan poliittisen vasemmiston taholta.[37a]

Kovács [38] puolestaan toteaa juridisten kontrollimuotojen yleistymisen tapahtuneen melko välittömästi ja kiinteästi imperialismin kehityksen seurauksena: tietyssä vaiheessa juridisesta kontrollista tuli väline hillitä parlamentin aktiviteettia sen jälkeen kun parlamentin kokoonpano oli kokenut muutoksia työväenluokan taistelun tuloksena tapahtuneiden äänioikeusperusteiden laajennusten myötä. — Oman maamme kohdalta voidaan taas panna merkille tuomioistuinkontrollia koskeneiden vaatimusten olleen voimakkaimpia toisaalta poliittisen oikeiston voiman päivinä (1920- ja 1930-luvuilla), toisaalta taas sen ollessa eristettynä hallitusvallan käytöstä (1967 ja sen jälkeinen aika).

Koska jokaisella oikeudellisella järjestelyllä on omat *yhteiskunnalliset* syynsä ja taustansa, täytyy näin olla asian myös perustuslakien kontrollijärjestelmien valintavaihtoehtojenkin kohdalla. Tässä tutkimuksessa omaksutun poliittisen oikeustieteen peruslauseen [39] mukaisesti näitä valintoja on tarkasteltava niiden päämäärien kannalta, jotka vastaavat sen yhteiskuntaluokan etuja, jonka tietoisuuteen ja tapaan nähdä yhteiskunta valinnan suorittava henkilö samaistuu. Tätä taustaa vasten tuomioistuinjärjestelmän puolesta esitetyt muutosvaatimukset ovat varsin helposti osoitettavissa porvariston (luokka)etuja vastaaviksi. Onhan näet tuomioistuinlaitos lähes kokonaisuudessaan juuri sellaisten henkilöiden miehittämä, joiden tietoisuutta ja tapaa nähdä yhteiskunta voidaan luon-

37 Ks. erit. *Torgersen* 1963, 221.

37a Vrt. *Kastari* 1972, 306—307, joka näyttää olevan täysin tietämätön niistä todellisista syistä, jotka vasemmiston kantaan asiassa ovat eri maissa vaikuttaneet.

38 Ks. *Kovács* 1968, 441.

39 Ks. edeltä s. 64.

nehtia porvarilliseksi. Ja samaahan osoittavat myös asiaa koskeneet muutosehdotukset: tähän saakka ne ovat tulleet yksinomaan porvarillisten oikeusoppineiden ja poliitikkojen taholta. Perustuslakikontrollin saaminen tuomioistuinlaitoksen käsiin vahvistaisi siten ilmeisen selvästi porvariston asemaa tässä yhteiskunnassa.[40]

Toinen juridisen kontrollin muoto, jota käydyssä keskustelussa on niin ikään usein esitetty jälkikontrollin uudistusmalliksi, on ollut ehdotus erityiselimen, *valtiosääntö-* tai *perustuslakituomioistuimen*, perustamisesta huolehtimaan perustuslakikontrollista myös Suomessa.[41] Tyypillistä myös näille esityksille on niiden yhteydestä lähes tyystin puuttuva instituutioiden vaikutusanalyysi. Epämääräisiksi ehdotukset ovat jääneet myös laitoksen aseman, toimivallan jms. organisatoristenkin kysymysten osalta.

Kieltämättä valtiosääntötuomioistuinjärjestelmässä on helpompi toteuttaa kansanvaltaisuuden ja kansanvaltaisen kontrollin periaatteet perustuslain vartijoihin ja tulkitsijoihin nähden kuin puhtaan tuomioistuinjärjestelmän vallitessa. Voidaanhan tässä järjestelmässä antaa — kuten varsin usein on meneteltykin[42] — mm. jäsenten nimitysoikeus suoraan poliittisille elimille (esim. parlamentille) ja turvata siten — ainakin periaatteessa — eri yhteiskuntapiirien tasasuhtainen edustus laitoksen toiminnassa. Epäilyksiä voidaan kuitenkin esittää, riittäisikö pelkkä avoimesti poliittinen nimitysjärjestelmä takaamaan kansanvaltaisuuden toteutumisen ja eri intressipiirien edustuksen käytännössä Suomen kokoisessa maassa; siksi pienestä ihmisjoukosta tällaisen tuomioistuimen jäsenistö olisi (jos kelpoisuusvaatimuksina käytettäisiin samankaltaisia kriteerejä kuin järjestelmän kontrollimuodokseen omaksuneissa maissa)[43] näet rekrytoitava. Luultavaa lisäksi olisi, että pelkkää repressiivistä perustuslakikontrollia varten asetettuna tällaisen elimen perustaminen olisi yliorganisointia oloissamme.[44]

---

40 Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa myös siitä, etteivät tuomioistuimet ole nykyisinkään käyttäneet niillä olevia mahdollisuuksia perusoikeussäännösten suoraan soveltamiseen siinä määrin kuin se olisi ollut esim. työväenluokan ja -liikkeen kannalta toivottavaa. Tässä riittänee esimerkiksi 1930-luvun KKO:n oikeuskäytäntö poliittisten perusoikeuksien »turvaajana».

41 Ks. edeltä s. 340 alav. 18 ja 19 ja s. 345 alav. 29.

42 Ks. edeltä s. 18—25 valtiosääntötuomioistuinjärjestelmiä koskevaa esitystä.

43 Ks. jäsenten kelpoisuusvaatimuksista s. 20 mainittua kirjallisuutta.

44 Ks. edeltä s. 24—25, jossa osoitetaan valtiosääntötuomioistuinten toimivan nykyisin suurelta osin liittovaltioriitojen ja vastaavien ratkaisuviranomaisena.

Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmien yhteiskunnallisista vaikutuksista niissä maissa, joissa niitä sovelletaan ei ole käytettävissä läheskään niin runsaasti analyyseja kuin vastaavista tuomioistuinjärjestelmän maista.[45] Yhdysvaltain ja Saksan Liittotasavallan perustuslakien kontrollijärjestelmiä vertailevassa tutkimuksessaan *Dolzer* (1972) on vakuuttavasti osoittanut, etteivät valtiosääntötuomioistuinjärjestelmän yhteiskunnalliset vaikutukset käytännössä poikkea olennaisesti edellä esitellyistä tuomioistuinjärjestelmän vaikutuksista.

Suorittamani tarkastelun perusteella päädyn tulokseen, etten pidä toivottavana kehittää Suomessa perustuslakien jälkikontrollia kummankaan juridisen kontrollimuodon päävaihtoehdon pohjalta. Edellä toteamani repressiivisen perustuslakikontrollin tehostamistarpeet voidaan nähdäkseni tyydyttää Suomessa parhaiten — uhraamatta enempää yksityisen kansalaisen oikeusturvan takeita kuin valvontaelimen kansanvaltaista kontrolliakaan — kehittämällä perustuslakien valvontajärjestelmää tältäkin osin parlamentaarisella pohjalla pysyen.

---

45 Vrt. kuitenkin *Dolzer* 1972 ja *Laufer* 1970. *Kommersin* edellä (s. 25) esitellyt tutkimustulokset koskivat lähinnä sitä, miten tietyt *eliitit* olivat kokeneet järjestelmän onnistuneisuuden toisaalta Saksan Liittotasavallassa toisaalta taas Italiassa. Tutkimuksessa ei analysoida paljoakaan valtiosääntötuomioistuimen vaikutuksia näiden maiden valtiosääntöiseen ja poliittiseen järjestelmään. Juuri viimeksi mainitulta kannalta parhaan esityksen asiasta tarjoaa nähdäkseni *Dolzerin* tutkimus.

XXI ERITYISESTI PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASEMAN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSISTA PERUSTUSLAKIKONTROLLIN YHTEYDESSÄ

21.1. EDUSKUNTA JA NORMIVALVONTAVALTA

Kuten olen edellä jo useastikin todennut, Suomessa sovellettavasta perustuslain poikkeusmenettelystä seuraa, että perustuslakikontrolli on meillä pääasiallisesti *lakien säätämisjärjestyskontrollia.* Tästä syystä perustuslakikontrolli on myös pääasiallisesti normikontrollia. Muu perustuslakikontrolli jää siten hyvinkin toissijaiseen asemaan ja merkitykseen.

Perustuslakikontrollia suorittavien toimielinten tehtävänä on siis Suomessa lakien säätämisjärjestyksen tutkiminen; ts. sen selvittäminen, missä järjestyksessä kulloinkin annettavat oikeussäännöt on eduskunnassa käsiteltävä (preventiivinen normivalvonta) ja/tai onko annetut oikeussäännöt käsitelty eduskunnassa valtiosäännön edellyttämällä tavalla (repressiivinen normivalvonta).[1] Sanomattakin on selvää, että mikäli säätämisjärjestyksen valintaa koskeva tutkimisvalta annettaisiin eduskunnan ulkopuoliselle toimielimelle, toimenpide ei voisi olla vaikuttamatta eduskunnan asemaan maan valtiosääntöisessä ja poliittisessa järjestelmässä heikentävästi. Mitä todennäisimpänä seurauksena siitä olisi eduskunnan aseman olennainen heikentyminen ja kontrollielimen aseman vastaava vahvistuminen jopa eduskunnan yläpuolella olevaksi valtioorgaaniksi.[2] *Eduskunnan asemaa heikentämättä normivalvontavaltaa ei siis Suomessa voida uskoa sen ulkopuolisille toimielimille.* Missään tapauksessa näin ei voida menetellä ainakaan niin kauan kuin meillä sovelletaan perustuslaista tehtävää poikkeusmenettelyä.

---

[1] Ks. lähemmin s. 5—6.

Seurauksena ei-parlamentaaristen kontrollielinten omaksumisesta Suomessa olisi normivalvontaa suorittavan elimen muodostuminen *osaksi lainsäädäntöorganisaatiota.*[3] Vaatimusta eduskunnan ulkopuolisten valvontaelinten aikaan saamisesta ei siten voida oloissamme perustella myöskään vallanjako-opin toteuttamisella, kuten käytännössä näkyy tapahtuneen.[4] Lisäseurauksena ei-parlamentaaristen kontrollielinten omaksumisesta olisi myös niihin kohdistuvan kansanvaltaisen valvonnan joko täydellinen tai ainakin olennainen heikkeneminen nykyisestään. Pohjimmiltaan ratkaisu merkitsisi, että kansanvaltaisen elimen — eduskunnan — päätöksiä tulisivat kontrolloimaan joko täysin epäkansanvaltaiset (tuomioistuimet) tai enintään välillisesti kansanvaltaiset (valtiosääntötuomioistuinten eri muunnokset) laitokset.

Parlamentaarisia kontrollielimiä vastaan suunnatussa kritiikissä on pääargumenttina käytetty sitä, kuinka pienikin eduskuntaenemmistö saattaisi milloin tahansa lakkauttaa tärkeimmät kansalaisoikeudet, kaapata käsiinsä pysyvän vallan jne. Tämän tapaisia mahdollisuuksia ei oloissamme voida pitää lainkaan reaalisina. Tilanteessa, jossa on olemassa totalitaarisen vallankaappauksen uhka ja edellytykset, kaappausta ei toki estetä minkäänlaisten juridisten (kontrolli)järjestelmien avulla. Epäkansanvaltaisten virtausten tukahduttamiseksi ja kansalaisten oikeuksien turvaajaksi ei ainakaan toistaiseksi ole kyetty osoittamaan parempaa valvontaelintä kuin kansa itse tai sen välittömästi valitsema edustuslaitos. Sitä paitsi kansalaisten perustuslaillisten oikeuksien takaajana on Suomessa kautta historian ollut eduskunnalla »puhtaammat paperit» kuin tuomioistuinlaitoksella tai muilla pelkästään juridista asiantuntijavaltaa edustaneilla laitoksilla. Ja kuten edellä olen jo korostanut, *perustuslakien noudattamisen valvonta on ytimeltään poliittista toimintaa* —

---

[2] Vrt. myös mitä *Bihari* 1970, 176 sanoo ei-parlamentaaristen kontrollielinten asemasta: »There is no doubt that this construction raises the organs of the judiciary to a position above the parliament.»

[3] Vrt. *Merikoski* 1953, 20 ja 1969, 92, missä hän kantaansa mitenkään perustelematta toteaa: »Vielä on korostettava sitä seikkaa, ettei lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen ole 'päättämistä lainsäädäntövallan asioista', yhtä vähän kuin sitä on delegoituun lainsäädäntöön kohdistuva vastaavanlainen tutkimisvalta.» Kuten tämän tutkimuksen puitteissa on osoitettu, Suomessa näin nimenomaisesti *on* asianlaita toiminnan säätämisjärjestyskontrollin luonteesta johtuen.

[4] Vrt. juuri *Merikosken* edellä mainittuja kirjoituksia.

vaikka kaikki eivät tätä tunnustaisikaan[5] —, eikä sen todellista luonnetta voida muuttaa siirtämällä se poliittisten toimielinten ulottumattomiin. *Valvontaoikeuden siirtämisellä eduskunnan ulkopuolisille elimille ei siis perustuslakien tulkinta- ja kontrollitoimintaa tehdä epäpoliittiseksi.*[6] Pääasia kai tämän kaltaisissa pyrkimyksissä onkin tehdä poliittiset kysymykset juridisiksi eli pelkästään juridisen asiantuntijavallan perusteella ratkaistaviksi, ja siirtää siten ne pois demokraattisen vaikutuksen ja valvonnan piiristä.[7]

Perustuslakikontrollin järjestämisessä kysymys on siksi tärkeästä yhteiskunnallisen päätöksenteon järjestelystä, että kansanvaltaisuuden toteutuminen sen piirissä olisi turvattava ainakin nykyisessä määrin. Tämän vuoksi meillä ei ole varaa lähteä kokeilemaan — todennäköisesti juuri kansanvaltaisuuden kustannuksella — esitetyn kaltaisia ei-parlamentaarisia valvontajärjestelmiä. *De lege ferenda suosittelemani linja on siis parlamentaarisella pohjalla tapahtuva perustuslakikontrollin kehittäminen Suomessa.* Eduskunnan asemaa ja auktoriteettia korostava ja vahvistava valvontajärjestelmä on taas toteutettavissa parhaiten nykyiseltä pohjalta kehittämällä *perustuslakivaliokunnan* asemaa ja toimintamahdollisuuksia niin preventiivisen kuin repressiivisenkin perustuslakikontrollin yhteydessä.

21.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASEMA JA TOIMINTA PREVENTIIVISESSÄ PERUSTUSLAKIKONTROLLISSA

Preventiivistä perustuslakikontrollia harjoittavien toimielinten joukossa on perustuslakivaliokunnan asema jo nykyisin keskeisin. Eduskunnan piirissä valiokunnalla on lisäksi selvä auktoriteettiasema perustuslakien tulkintaan liittyvien kysymysten yhteydessä.

Täysin kritiikittä perustuslakivaliokunta ei ole toki tähän astisestakaan kontrollitoiminnastaan selvinnyt, vaikka esim. oikeuskirjallisuudessa sen onkin katsottu selvinneen valtiosäännön vartijan tehtävästään melko onnistuneesti.[8] Kritiikki on suuntautunut lähinnä kolmelle taholle:

---

[5] Ks. *Kastari* 1972, 295. (Vrt. kuitenkin *sama* SK n:o 36/5. 9. 1969) ja *Merikoski* 1969, 94.

[6] Vrt. edeltä s. 104—105.

[7] Ks. *Eriksson* 1969, 36—37.

[8] Myönteisistä arvioista ks. *Kastari* 1962, 227, *sama* Lm 1958, 533—539 ja *sama* 1969, 515 sekä *Saraviita* Lm 1970, 1079. Vrt. kuitenkin *Kastari* 1972, 299—309.

ensiksikin valiokunnan »poliittisuuteen», ts. sen jäsenistön avoimeen puoluepoliittiseen sitoutuneisuuteen ja siitä johtuvaan kyvyttömyyteen ratkaista esiin tulleet perustuslain tulkintakysymykset puhtaina »oikeuskysymyksinä», toiseksi valiokunnan passiivisuuteen kehittää voimassa olevia perustuslakeja (erityisesti perusoikeussäännösten osalta) tulkinnallista tietä entistä paremmin nyky-yhteiskunnan tarpeita vastaaviksi (ns. luova tulkinta) ja kolmanneksi asiantuntijavallan yksipuoliseen käyttöön ja sen saamaan yliotteeseen valiokunnan päätöksenteossa.

Kritiikkiä perustuslakivaliokunnan *»poliittisuudesta»* on esitetty sekä eduskunnan sisältä että sen ulkopuolelta.[9] Niinpä esim. *Kaira* pitää valiokuntaa poliittisena elimenä vähemmän sopivana juridisten tulkintakysymysten käsittelemiseen.[10] Joskin »osittain hyvien puheenjohtajiensa [11] ja sihteeriensä [12] ansiosta, osittain siitä syystä, että vaikeimmissa riidanalaisissa asioissa valiokunta kuulee asiantuntijoina oikeusoppineita, joiden lausuntoa useimmiten seurataan,[13] on valiokunta verrattain hyvin täyttänyt tehtävänsä».[14]

Kiistaa perustuslakivaliokunnan »poliittisuudesta» on nähdäkseni turha käydä. Tältä osin asia on mielestäni täysin selvä: yhteiskunnalliseen päätöksentekoon osallistuvana eduskunnan toimielimenä perustuslakivaliokunta on ilman muuta poliittinen. Mutta kuten edellä olen jo pariinkin kertaan todennut, perustuslakikontrollia ei saada epäpoliittiseksi siirtämällä se eduskunnan ulkopuolisen toimielimen suoritettavaksi. Keskusteltaessa perustuslakivaliokunnan onnistuneisuudesta perustuslakikontrollin harjoittajana huomio on siis suunnattava kokonaan muihin

9 Edellisen kaltaisesta kritiikistä ks. E. J. *Paavolan* kirjoitusta Fagerholmin juhlakirjassa (1961), jossa hän kirjoittaa (s. 337): »Valiokunnista on perustuslakivaliokunta eduskunnan tärkeimpiä ja arvostetuimpia, joissakin suhteissa ensimmäinen vertaistensa joukossa; ei yksin lainopillisessa mielessä ja lakien säädäntäjärjestyksestä lausuntoja antavana, vaan sen vuoksi, että sille asetetaan puhemiehen menettelyn johdosta aiheutuvat erimielisyydet, hallituksen toimenpiteet ja hallituksen toimintakertomus sisäpoliittiselta osaltaan. Tästä syystä perustuslakivaliokunta on perin juurin *poliittinen.* Siellä tehdään varsinaista *puhdasviljeltyä politiikkaa,* päivän politiikkaa varmaan *enemmän* kuin missään muussa valiokunnassa.» (Kurs. ER).

10 Ks. *Kaira* 1960 (a), 33.

11 Vrt. edeltä s. 113.

12 Vrt. edeltä s. 114 alav. 10.

13 Vrt. edeltä s. 318—319.

14 *Kaira* ib.

kysymyksiin. Tällöin olisi ensiksi selvitettävä, missä määrin perustuslakikontrollin kannalta epäasiallisena pidettävät tekijät (kuten puhtaat tilannepoliittiset ratkaisut) ovat vaikuttaneet valiokunnan jäsenten käyttäytymiseen ja miten kontrollitoiminnan ennalta-arvattavuus on kärsinyt tästä.

Edellistä erittelevämpää keskustelun tasoa edustaakin nähdäkseni jo kritiikin suuntaaminen *perustuslakivaliokunnan passiivisuuteen* kehittää perustuslakien sisältöä tulkinnallista tietä.[17] Tässä suhteessa perustuslakivaliokunnan toiminta ei juuri siedä vertailuja esim. Yhdysvaltain korkeimman oikeuden toimintaan vastaavissa kysymyksissä, jolle on ollut aivan tyypillistä juuri perusoikeusartikloiden edelleen kehittely tulkinnallista tietä.[17a]

Perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnasta edellä suoritettu empiirinen tutkimus osoitti varsin selvästi valiokunnan käpertyneen perusoikeuksien käytännön tulkinta- ja kontrollitoiminnassaan lähes yksinomaan yhden perusoikeuden, omaisuuden suojan vartijaksi. Kehitys on kulkenut korostuneesti kaiken aikaa tähän suuntaan. Sitä taustaa vasten, että omaisuus tarjoaa useimmiten vain resurssit kansalaisten varsinaisten perusoikeuksien, kuten sanan-, liikkumis- jne vapauksien, käytölle tapahtunutta kehitystä ja vallitsevaa tilannetta voidaan pitää epätyydyttävänä. Lyhyesti ilmaistuna: *perustuslakivaliokunnan toiminta perustuslakien tulkitsijana perustuslakikontrollin yhteydessä ei näytä yltäneen läheskään samassa määrin lainsäädäntöpoliittisiin funktioihin kuin olisi ollut yhteiskunnallisesti toivottavaa.*[18]

Syitä viimeksi mainittuun asiaintilaan löydetään tuskin kontrollielimen parlamentaariseen asemaan liittyvistä tekijöistä. Juuri lainsäädäntöpoliittisten funktioiden huomioon ottamiseenhan eduskunnan omalla toimielimellä pitäisi olla parhaat mahdollisuudet. Tämän vuoksi syitä onkin nähdäkseni etsittävä kontrollielimen ulkopuolisista, sen käytännön toimintaan välittömästi vaikuttaneista tekijöistä. Eräänä keskeisimpänä tältä osin pitäisin asiantuntijamenettelyä. Valiokuntahan ei ole enää toisen tasavallan kaudella harjoittanut nimeksikään omaehtoista perus-

---

17 Ks. *Hidén* Lm 1971, 126—132; *Jyränki* Lm 1968, 984—986 ja *Kastari* 1972, erit. 301—305.

17a Ks. esim. *Dolzer* 1972, 18. Vrt. myös *Kastari* 1972, 297.

18 Vrt. kuitenkin perustuslakivaliokunnan toimintaa tältä osin *autonomian* ja *interregnumin* kausilla.

tuslain tulkintaa, vaan tulkinta on tapahtunut aivan hallitsevasti jokseenkin yksipuolisen (porvarillisen) asiantuntijajoukon avulla. Tämän vuoksi valiokunnan piirissä ei ole ollut myöskään edellytyksiä perusoikeuksien kehittämiseen suuntautuvan dialogin käymiseen. Samoin perustuslakivaliokunnan toiminta perustuslakikontrollin yhteydessä on muodostunut täysin kaavamaiseksi (juuri edellisestäkö johtuen?) valiokunnan yrittäessä aina vain selvittää tietyn oikeussäännön perustuslainmukaisuuden sinällään, ei niinkään sitä, *mitä mahdollisuuksia oikeussääntöä on käytännössä soveltaa perustuslain vastaisella tavalla.* Viimeksi mainittuun tapaan käsitellä perustuslakikysymyksiä valiokunnassa vaikuttaa osaltaan varmaankin myös valiokunnan kiireinen työskentelytapa ja siltä lähes tyystin puuttuva asioita valmisteleva henkilökunta. Mutta aivan yhtä suuressa määrin tähän voidaan nähdä valiokuntaa olleen ohjaamassa ajatus yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta perustuslakien tulkintakysymyksissä samoin kuin muukin juridinen kaavamaisuus.

Myös perustuslakivaliokunnan harjoittaman perustuslakitulkinnan passiivis-konservatiivisen luonteen kritiikkiin on vastattava, etteivät edellytykset sen muuttamiseksi aktiiviseksi ja edistykselliseksi perustuslakien sisältöä muuttavaksi toiminnaksi ainakaan parane siirtämällä perustuslakitulkinta keskeisimmiltä osin pois eduskunnan piiristä. Yhdysvaltain esimerkkiä lukuunottamatta tilanne muissa maissa osoittaa pikemminkin päinvastaista.

Perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa kolmannen kritiikin kohteen on siis muodostanut sen käyttämä *asiantuntijamenettely.* Tähänkin suuntautunut kritiikki on tullut sekä eduskunnan omasta piiristä [19] että sen ulkopuolelta.[20]

---

[19] Havaintojeni mukaan ankarinta arvostelua tässä suhteessa esittivät ed. *Knuuttila* ja *Lehmonen* v:n 1970 vp:llä käsiteltäessä heidän lakialoitteitaan HM 6,2 §:n muuttamiseksi. Ed. Lehmonen totesi mm., että perustuslakivaliokunnassa »on harhauduttu pitämään valtiosäännössä absoluuttisena totuutena ja yleispätevänä jonkun oikeusoppineen hyvinkin henkilökohtaista ja vain omalle virka-alalle ratautunutta mielipidettä, vaikka se nimenomaan rajoittuneisuutensa vuoksi muodostuukin ja on muodostunut kehitystä jarruttavaksi». Ja: »Arvostan hyvin suuresti perustuslakivaliokunnan työtä, mutta kritiikki tässä suhteessa asiantuntijoiden yksipuolisuudesta lienee paikallaan.» Ks. 1970 vp ptk II, 1649—1954/3. 11. 1970.

[20] Ks. erit. *Jyränki* 1970, 98 ja *Riepula* Pol 1970, 148—150. Vrt. myös *Kastari* 1972, 302—305.

Tässä tutkimuksessa asiantuntijamenettelyn käytöstä perustuslakivaliokunnassa suoritetut empiiriset selvitykset oikeuttavat yhtymään moneltakin osin esitettyyn kritiikkiin. Tutkimuksen osoittamaan päätulokseen eli siihen, että perustuslakien tulkintavalta on todellisuudessa luisunut viimeisten kahden vuosikymmenen aikana muutaman valtiosääntöjuristimme käsiin, ei luonnollisesti voida suhtautua muuten kuin kriittisesti.

Asiantuntijamenettelyyn suunnattavaa kritiikkiä ei voida nähdäkseni kuitenkaan yleistää tasolle, jolla kaiken ulkopuolisen asiantuntemuksen hyväksikäyttö perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa tuomittaisiin epäkansanvaltaisena. Asiantuntijavallan käyttöön liittyviä epäkansanvaltaisia piirteitä lainkaan vähättelemättä voidaan näet toisaalta tuskin edellyttää tiedollista pätemättömyyttä kohotettavan tälläkään alalla huippuunsa rajaamalla päätöksenteko perustuslain tulkintaratkaisuissa pelkästään perustuslakivaliokunnan jäsenten yleisasiantuntemukseen perustuvaksi. Kritiikin kärki asiantuntijamenettelyn osalta onkin mielestäni suunnattava kokonaan muualle eli valiokunnan *ulkopuolisen asiantuntijakunnan valikoitumiseen ja sen vallankäytön kontrolliin liittyviin kysymyksiin.*

Ensimmäiseksi vaatimukseksi tältä osin olisi nähdäkseni asetettava *ideologisesti nykyistä monipuolisemman asiantuntijakunnan mukaan saaminen* perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon perustuslakien tulkintatilanteissa. Toiseksi käytettävän asiantuntemuksen olisi edustettava nykyistä *tiedollisesti monipuolisempaa perehtyneisyyttä perustuslakien yhteiskunnallisiin vaikutuksiin* liittyvissä kysymyksissä. Käytännössä tämä merkitsisi muun yhteiskunnallisen asiantuntemuksen (esim. sosiologisen) nostamista tasavertaisena juridisen asiantuntemuksen rinnalle perustuslakien tulkintaan liittyvässä päätöksenteossa. Edellä esitettyjen vaatimusten toteuttamisella *lisättäisiin* olennaisesti myös tässä yhteydessä käytettävän *asiantuntijavallan kontrolloitavuutta.* Ideologiseen ja tiedolliseen monipuolisuuteen perustuva asiantuntijakunta pystyy mielestäni huomattavasti tehokkaampaan keskinäiseen vallankäytön kontrolliin kuin perustuslakivaliokunnan jäsenistö yleisasiantuntemuksensa perusteella.

Perustuslakivaliokunnan aseman kehittäminen preventiivisessä perustuslakikontrollissa liittyy osana koko perustuslakikontrollijärjestelmän uudelleen järjestelyä koskevaan problematiikkaan. Kuten edellä jo totesin, pidän preventiivisen perustuslakikontrollin osalta toivottavana kont-

rollin nykyistä suurempaa keskittämistä yhden toimielimen tehtäväksi. Luontevalta näyttäisi, että tämä *keskittäminen voitaisiin suorittaa nimenomaan perustuslakivaliokunnan yhteyteen.* Koko preventiivisen perustuslakikontrollin keskittäminen perustuslakivaliokunnan yhteyteen ei ole kuitenkaan mahdollista ilman että valiokunnan työskentelykapasiteettia lisättäisiin huomattavasti nykyisestään. Uudistuksen mahdollistamiseksi olisivat siis tämän suuntaiset eduskunnan sisäiset järjestelyt välttämättömiä. Valiokunnan pitäisi päästä ratkaisemaan asiat — joskaan ei esittelystä niin — huomattavasti pitemmälle valmisteltuina kuin mitä nykyisin (sivutoimisen sihteerityövoiman avulla) tapahtuu. Tämä edellyttäisi asioiden valmisteluorganisaation luomista valiokunnan yhteyteen. Valmisteluelimen toiminnan tulisi kuitenkin olla eduskuntaryhmien välittömässä kontrollissa. Tämä puolestaan edellyttäisi eduskuntaryhmien aseman vahvistamista eduskunnan sisäisessä työskentelyssä.

Edellä on hahmoteltu vain yleiskuva tekemäni periaateratkaisun pohjalta lähtevästä, suositeltavana pitämästäni preventiivisen perustuslakikontrollin tulevasta järjestämisestä. Yksityiskohtaisiin toiminnan järjestelykysymyksiin en voi tässä yhteydessä puuttua. Näyttäisi kuitenkin selvältä, että suunniteltuun järjestelmään olisi yhdistettävissä kaiken tasoinen preventiivinen perustuslakikontrolli, joten esim. lakeja alemman asteisen normivalvonnan osalta viranomaiset, joiden tehtäviin ja toimivaltaan tällaisten oikeussääntöjen antaminen kuuluu, voisivat epäselvissä tapauksissa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon asiasta. Edelleen näyttäisi selvältä, että lakeja valmistelevien ja esityksiä antavien viranomaisten piirissä ei tämän jälkeen tarvitsisi kiinnittää perustuslakikysymyksiin huomiota läheskään samassa määrin kuin nykyisin tapahtuu. Myös eduskunnan puhemiehen velvollisuudet preventiivisen perustuslakikontrollin osalta vähentyisivät olennaisesti.

21.3. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASEMAN KEHITTÄMINEN REPRESSIIVISEN PERUSTUSLAKIKONTROLLIN YHTEYDESSÄ

Vaikka repressiivisen perustuslakikontrollin järjestämistarve onkin olennaisesti riippuvainen harjoitettavan preventiivisen kontrollin tehokkuudesta,[21] parhainkaan preventiivinen kontrollijärjestelmä ei tee tar-

[21] Ks. myös *Kaira* 1960 (a), 32.

peettomaksi repressiivisen kontrollin muotoja ja mahdollisuuksia. Ratkaisuja ei vain tältäkään osin tule tehdä irrallisina, koko valtiosääntöiseen ja poliittiseen järjestelmään liittymättöminä erillistoimina.

Kenties juuri edellä mainituista syistä Suomessa ei ole koettu perustuslakien jälkikontrollia — aivan viime aikoja lukuunottamatta — niin problemaattiseksi ja tarvetta niin suureksi kuin useimmissa muissa vastaavan talousjärjestelmän maissa. Keskittyminen on sitä paitsi tapahtunut meillä tältäkin osin melko selvästi parlamentin yhteyteen. Mutta kuten edellä olen jo todennut, Suomessa on ilmeisiä tarpeita perustuslakien jälkikontrollin tehostamiseen ennen muuta kansalaisten perusoikeusturvan entistä aukottomammaksi toteuttamiseksi. Ja kuten edeltä niin ikään on ilmennyt, pidän erittäin tähdellisenä järjestelmän kehittämistä tältäkin osin parlamentaarisella pohjalla, jolle luontevan kiintopisteen antaa perustuslakivaliokunnan jo nykyisinkin keskeinen asema perustuslakikontrollissamme.

Nykyisin perustuslakivaliokunta suorittaa perustuslakien jälkikontrollia lähinnä eduskunnan käsiteltäviksi tulevien toimintakertomusten (kuten hallituksen, OA:n ja OK:n kertomusten) valmistelevan käsittelyn yhteydessä.[22] Valiokunnalta puuttuvan aloitevallan vuoksi sen kädet ovat tässä suhteessa kuitenkin jokseenkin sidotut: se ei voi esim. ehdottaa perustuslain vastaisina pitämiään oikeussääntöjä kumottaviksi enempää kuin ryhtyä muihinkaan jälkikäteistoimiin perustuslain loukkaustapauksissa muissa kuin ministerinsyyteasioissa. Ensimmäisenä edellytyksenä perustuslakivaliokunnan yhteydessä tapahtuvan repressiivisen perustuslakikontrollin tehostamiselle olisi *aloiteoikeuden antaminen* valiokunnalle asiassa. Kuten seuraavassa hahmottamastani uudistusmallista ilmenee, aloiteoikeuden olisi ulotuttava koskemaan myös lakeja alemman asteisia oikeussääntöjä.

Perustuslakien jälkikontrollia järjestettäessä olisi tulevaisuudessa mielestäni lähdettävä siitä, että *kaikki* normivalvontavalta pidätettäisiin eduskunnan käsiin. Sellaisissa konkreettisissa oikeusjutuissa, joissa kansalainen katsoo perustuslain mukaisia oikeuksiaan rajoitetun, asia käsitellään normaalia tuomioistuintietä — viime kädessä KKO:ssa tai KHO:ssa. Mikäli tuomioistuin toteaa rajoituksen tms. toimenpiteen sen oikeussäännön vastaiseksi, jonka perusteella toimenpiteeseen on ryhdytty,

---

[22] Perustuslakivaliokunnan asemasta yleensä »lainvalvojavaliokuntana» ks. esim. prvm n:o 45/1950 vp (1950 vp Asiak IV) vastalause.

asia on selvä eikä voi antaa perustuslakikontrollin kannalta aihetta mihinkään toimenpiteisiin. Päinvastaisessa tapauksessa taas ylin tuomioistuin pidättyy asian ratkaisemisesta toistaiseksi ja siirtää periaatekysymyksen eli sen, onko ao. oikeussääntöä pidettävä perustuslain vastaisena, perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Mikäli perustuslakivaliokunta katsoo säännöksen perustuslain vastaiseksi tuomioistuin voi olla sitä soveltamatta. Missään muussa tapauksessa vastaavaa soveltamatta jättämistä tuomioistuimelle ei sallittaisi. — Luontevaa tietenkin olisi, että tapauksissa, joissa perustuslakivaliokunta toteaa jonkin oikeussäännön perustuslain vastaiseksi, se ryhtyy aloiteoikeutensa turvin toimenpiteisiin joko säännöksen kumoamiseksi tai sen saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.

Luonteeltaan perustuslakivaliokunnan harjoittama repressiivinen perustuslakikontrolli olisi siten viime kädessä aina normikontrollia. Itsenäistä normin kumoamisvaltaa valiokunnalle olisi tuskin syytä antaa niissäkään tapauksissa, joissa se toteaa säännöksen perustuslain vastaiseksi. Riittävän kontrollivallan luomiseen tältä osin riittäisi nähdäkseni aloiteoikeuden antaminen valiokunnalle. Tältä periaatteelta toteutettuna (yksityiskohtiin ei tässäkään kysymyksessä ole mahdollisuutta kajota) repressiivisen perustuslakikontrollin tehostaminen tapahtuisi varsin vaivattomasti samalla eduskunnan asemaa perustuslakikontrollissa kuten muussakin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa vahvistaen. Valtiosääntöisin järjestelyin luodun valvontavallan realisoimiseksi olisivat tietenkin edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan työskentelykapasiteetin parantamiseen tähtäävät pyrkimykset ja toimenpiteet entistäkin välttämättömämmät.

DER VERFASSUNGSAUSSCHUSS DES REICHSTAGES UND DIE AUSLEGUNG DER VERFASSUNG

— Verfassungsrechtliche Untersuchung zum Verfassungsausschuss als Organ der Verfassungskontrolle und Verfassungsauslegung im Zeitraum der Reichstage von 1907 bis 1972 —

ZUSAMMENFASSUNG

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist einerseits die Klärung allgemeiner Fragen im Zusammenhang mit der Kontrolle über die Befolgung der Verfassung, andererseits die Analyse des Verhaltens des Verfassungsausschusses im Zusammenhang mit Auslegungen der Verfassung bei der Verfassungskontrolle. In Finnland, wo es sich bei der Verfassungskontrolle hauptsächlich um eine *Kontrolle der Gesetzgebungsreihenfolge* handelt, d.h. um die Klärung der Behandlungsreihenfolge von Rechtsvorschriften im Parlament, ist gerade der Verfassungsasusschuß des Reichstages zum zentralen Organ der Verfassungskontrolle und Verfassungsauslegung geworden.

Die vorliegende Untersuchung besteht aus sechs Teilen; die Teile A und B befassen sich in einführenden Fragestellungen einerseits mit allgemeinen Problemen der Verfassungskontrolle, andererseits mit einigen Sonderproblemen bei der Untersuchung der Verfassung. Eine genauere Präzisierung der Ziele dieser Untersuchung wird erst im Teil C vorgenommen, zusammen mit der Behandlung einiger Fragen aus dem Bereich der Entscheidungen des Verfassungsausschusses. Die Teile D und E legen die eigentlichen Untersuchungsergebnisse dar, im Teil D werden vom Verfassungsausschuß in den Jahren 1907 bis 1919 vorgenommene Auslegungen der Grundgesetze untersucht, im Teil E die entsprechenden

entscheidungen aus den Jahren 1920 bis 1972. Der letzte Teil (F) befaßt sich mit *de-lege-ferenda-* Fragen und Aspekten im Zusammenhang mit der Entwicklung des finnischen Verfassungskontrollsystems und der Rolle des Verfassungsausschusses dabei.

Teil A: Vorfragen im Zusammenhang mit der Verfassungskontrolle. Zu Beginn dieses Untersuchungsteils wird der allgemeine Hintergrund des Problems erörtert und es werden juristische und soziale Aspekte der praktischen Verwirklichung der Verfassungskontrolle behandelt. Danach werden in der Untersuchung die Formen und Arten der Verfassungskontrolle dargelegt, wobei eine genauere Definition der verwendeten Begriffe vorgenommen wird.

Teil A der Untersuchung beschäftigt sich hauptsächlich mit der Typologie und Darstellung der in verschiedenen Ländern praktizierten Verfassungskontrollsysteme (Abschnitt III). Als Ausgangspunkt der Typologie diente die Gliederung in parlamentarische und nichtparlamentarische Kontrollsysteme. Auf Grund ihres Kontrollsystems werden die Länder weiter aufgegliedert in solche mit einem Gerichtssystem, mit einem Verfassungsgerichtssystem oder einem sonstigen Sonderorgan. Bei den Ländern mit einem Gerichtssystem wird am ausführlichsten das Verfassungskontrollsystem der Vereinigten Staaten behandelt, bei den Ländern mit einem Verfassungsgerichtssystem dagegen das Kontrollsystem der Bundesrepublik Deutschland. Zudem werden in einem eigenen Abschnitt (IV) die in den anderen Nordischen Staaten praktizierten Verfassungskontrollsysteme erörtert.

Das geltende finnische Kontrollsystem wird im Abschnitt V dargelegt. Der Abschnitt stellt phasenartig die Entwicklung der Verfassungskontrolle dar und beschreibt bzw. beurteilt die Aktivität der wichtigsten Kontrollorgane. In diesem Teil der Untersuchung wird betont, daß Verfassungskontrolle in Finnland primär *parlamentarisch* ist und sich in Form *präventiver Normenkontrolle* vollzieht. Dies wird ermöglicht durch die für Finnland eigenartige Möglichkeit, Ausnahmen von der Verfassung zu machen, ohne den Verfassungstext zu berühren, falls nur das gleiche Gesetzgebungsverfahren befolgt wird, das für Verfassungsänderungen und -revision vorgeschrieben ist. Daraus ergibt sich als *Kernfrage für die Verfassungskontrolle, in welcher Reihenfolge der Gesetzgebung die zu behandelnden Gesetze jeweils im Parlament vorgenommen werden müssen.* Daraus folgt, daß auf die eine oder andere Art

fast alle an der Gesetzgebung beteiligten Organe in Finnland an der Verfassungskontrolle beteiligt sind. In der Praxis hat allerdings der Verfassungsausschuß des Reichstages in dieser Hinsicht die zentralste Stellung, denn es hat sich vor allem in umstrittenen Fällen die Gewohnheit herausgebildet vom Verfassungsausschuß Gutachten einzuholen.

Teil B: Mit der Untersuchung der Verfassung zusammenhängende Vorfragen. Einleitend wird ein Überblick über den jetzigen Stand der juristischen Forschung in Finnland gegeben. In diesem Zusammenhang wird auch die Diskussion der letzten Jahre über die Rolle der Rechtswissenschaften und ihre Aufgaben berührt. Ich stelle fest, daß innerhalb der finnischen Rechtswissenschaft weder die Klärung der Wechselwirkungen zwischen juristischen und anderen sozialen Phänomenen noch die Klärung juristischer Phänomene auf verhaltenswissenschaftlicher Grundlage überhaupt Beachtung gefunden hat, obgleich es bei der Untersuchung juristischer Phänomene im Grunde gerade um die Klärung menschlicher Verhaltensweisen geht. Es ist meine Auffassung, daß sich daraus eine Entfremdung der Rechtswissenschaften von ihrem eigentlichen gesellschaftlichen Hintergrund ergeben hat. Ich stelle in diesem Teil die Forderung auf, daß auch *in der Praxis* die rechtswissenschaftliche Forschung zu einem Teil der Gesellschaftswissenschaften werden muß, dem keine Fragestellungen zur strukturell-funktionellen Gesamtheit der Gesellschaft fremd oder sogar verboten sind. Eine Verwirklichung dieser Forderung hängt meines Erachtens ab von der Akzeptierung von auf verhaltenswissenschaftlicher Grundlage durchgeführten Untersuchungen im Rahmen der Rechtswissenschaften als gleichwertig mit der übrigen rechtswissenschaftlichen (zumeist rechtsdogmatischen) Forschung.

In diesem Teil habe ich auch die Beziehungen zwischen Rechtswissenschaft (im traditionellen Sinne) und Rechtssoziologie sowie zwischen Verfassungsrecht und Politologie behandelt. In diesem Zusammenhang bin ich der Ansicht, daß es nicht vernünftig ist, zwischen diesen Bereichen scharfe Grenzen zu ziehen zu versuchen. Im Anschluß an diese Erörterungen lege ich die meiner Untersuchung zugrundliegende Einstellung dar, wobei ich betone, daß die Untersuchung von verhaltenswissenschaftlichen Grundlagen ausgeht und ihr Ziel ausdrücklich die *Erforschung eines bestimmten politisch-sozialen Verhaltens* ist. Ebenso treffe ich die Feststellung, daß sich in der Einstellung meiner Untersuchung viele

Berührungspunkte mit der von *Antti Kivivuori*[1] geprägten *politischen Rechtswissenschaft* finden. Demnach ist es nämlich die Aufgabe der Rechtswissenschaft, die sich in verschiedenartigen juristischen und entsprechenden Texten offenbarenden Ursachen und Wirkungen menschlichen Verhaltens zu untersuchen und zu erklären. Als Grundsatz der politischen Rechtswissenschaften findet sich bei Kivivuori der Gedanke, daß der Mensch denjenigen Zielen zustrebt, die den Interessen der Gesellschaftsklasse entsprechen, deren Erkenntnisweise oder Art, die Gesellschaft zu sehen, ihn beherrscht.

In Abschnitt VII gebe ich einen kurzen Überblick über die geltenden finnischen Verfassungsnormen und ihren historisch-gesellschaftlichen Hintergrund. In diesem Zusammenhang betone ich auch einige besonderen Züge unserer Verfassung vor allem als Motivatoren dieser Untersuchung.

Teil C: Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Untersuchung und mit der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsausschusses. Am Anfang dieses Teils werden die analytischen Ausgangspunkte dieser Untersuchung sowohl auf allgemeiner als auch auf individueller Ebene erörtert. Auf der letzterwähnten Ebene wird es als Ziel der Untersuchung angegeben, eine möglichst vollständige qualitative und quantitative *Normenanalyse* zu den beiden Rechtsnormen unserer Verfassung (Regierungsform und Reichstagsordnung) durchzuführen. Objekt der qualitativen Analyse sind alle in den Jahren 1907 bis 1972 durch den Verfassungsausschuß erfolgten Auslegungen der erwähnten Verfassungsbestimmungen, Objekt der quantitativen Analyse dagegen nur die Auslegungen aus den Jahren 1920 bis 1970. Zweiter individualisierter Analysausgangspunkt ist die Klärung von Umfang, Struktur, Auswahl, Wirkungsweise usw. der bei der Auslegung der Verfassungsbestimmungen durch den Verfassungsauschuß herangezogenen Gutachter, eine sogenannte *Gutachter-Analyse.* Zusätzlich wird in der Untersuchung auch eine *Analyse von Motivation, Argumentation, Wirkung* der von den Verfassungsausschuß vorgenommenen Auslegungen durchgeführt.

Zu explizierende Phänomene in der Untersuchung sind demnach: (1) die Auslegungstätigkeit des Verfassungsausschusses im Zusammenhang mit der Verfassungskontrolle, (2) die Begutachtungsmethoden im gleichen Zusammenhang und (3) die Auslegungsmotivationen, -argumen-

[1] Siehe: Antti Kivivuori, Politische Rechtswissenschaft. Helsinki 1971.

tationen und Wirkungen des Ausschusses und der Gutachter. Als *explizierende Variablen* dienen in der Untersuchung dagegen vor allem zwei Faktoren: (1) die allgemeinpolitische Orientierung der Ausschußmitglieder und der Gutachter, die zeitlich ziemlich konstant bleibt, und (2) zeitlich bedingte verschiedenartige Faktoren wie die allgemeinpolitische »Atmosphäre» der verschiedenen Epochen, die Stellung der Auslegenden in Regierung usw.

Untersuchungsmaterial waren alle Auslegungen der Verfassung beinhaltenden Berichte und Gutachen des Verfassungsausschusses aus den Reichstagsjahren 1907—1972. Für die vorliegende Untersuchung habe ich auch das Protokollmaterial des Ausschusses aus den erwähnten Jahren durchgearbeitet. Das Material ist nach qualitativen und quantitativen Methoden derart behandelt, daß die qualitative Methode auf das gesamte Material, die quatitative Methode dagegen auf das Material der Jahre 1920 bis 1970 angewendet wurde. Die quantitative Behandlung des Materials ist mit Hilfe der Technik der *Inhaltsanalyse* durchgeführt.

In den Abschnitten X und XI des Untersuchungsteils werden die Entscheidungen des Verfassungsausschusses vom funktional-strukturellen Standpunkt aus betrachtet, dabei kommen auch mit der Auslegung der Verfassung allgemeiner zusammenhängende Fragen zur Behandlung. Hierbei wird auch genauer definiert, was in der vorliegenden Untersuchung unter *Auslegung* der Verfassung verstanden wird. Im folgenden findet sich sodann ein kurzer Überblick über die Mitglieder des Verfassungsausschusses in dem untersuchten Zeitraum, über die politischen Machtverhältnisse und einige vom Standpunkt der Auslegung als relevant anzusehende soziale Hintergrundsfaktoren (XII. Abschnitt). Die Untersuchung konnte zeigen, daß außer einiger kurzer Perioden die bürgerliche Gruppe die Mehrheit des Ausschusses stellte, ebenso ließ sich zeigen, daß die bürgerlichen Mitglieder des Ausschusses, was anzunehmenderweise wesentliche Hintergrundsfaktoren sozialer Art bei der Auslegungsbereitschaft betrifft (Ausbildung, Ausschuß- und Reichstagserfahrung usw.), durchweg bessere Voraussetzungen hatten als ihre linken Kollegen.

Teil D: Die Auslegungsaktivität der Verfassungsausschusses in den Jahren 1907 bis 1919. Die in diesem Teil behandelten zwölf Jahre werden in der Untersuchung, was die Tätigkeit der Verfassungsausschusses betrifft, in zwei Teilperioden aufgeteilt, nämlich in den Abschnitt 1907—1914 der sogenannten Russifizierungsperiode und andererseits die Jahre

1917—1919 des sogenannten Interregnum und die zu dieser Zeit erfolgten Auslegungen der Verfassung. (Auf dem Höhepunkt der Russifizierungspolitik in den Jahren 1915—1916 wurde in Finnland kein Reichstag gehalten).

Die zentrale Themengruppe während der *Russifizierungsperiode* waren bei der Auslegung der Verfassung durch den Verfassungsausschuß die Auslegungen Verfassungsbestimmungen zur staatsrechtlichen Stellung des Landes. Das Verhalten des Verfassungsausschusses bei diesen Auslegungen war auch insofern exzeptionell, als der Ausschuß im Hinblick auf Richtung und Inhalt der zu befolgenden Auslegung stets einmütig war: die Grundgesetze waren dabei extrem streng und autonomiefördernd zu interpretieren. Meinungsdivergenzen ergaben sich im Ausschuß lediglich über die Art, wie die jeweiligen Stellungnahmen in Berichten und Gutachten darzulegen seien. Dagegen waren bei der Auslegung der Verfassung im Bezug auf andere Themenkreise im Ausschuß sogar viele Meinungsverschiedenheiten über die Inhalte der Auslegungen festzustellen. Diese Meinungsverschiedenheiten folgen recht klar — wennauch nicht vollständig — der Aufteilung des Ausschusses in bürgerliche und sozialistische Mitglieder.

In der *Interregnumsphase* (1917—1919) bildete — wie auch im übrigen öffentlichen Leben des Landes — das Problem der obersten Regiegungsgewalt die Kernfrage bei den Auslegungen der Verfassungsausschusses. Die Abdankung des Zaren als Folge der Revolution im März 1917 in Rußland hatte für Finnland eine unklare Situation zur Folge: auf wen war die dem finnischen Großfürsten (russischen Zaren) gehörige Regierungsgewalt in dieser neuen Situation übergegangen, auf die provisorische russische Regierung oder auf den finnischen Reichstag? Sowohl auf Grund ihrer traditionellen Linie als auch der Reichstagsmajorität vertraten die Sozialisten die Auslegung des Verfassungsausschusses, wonach die Regierungsgewalt in dieser Situation ausdrücklich auf den Reichstag übergegangen war, während die bürgerlichen Gruppen einer Auslegung folgten, wonach die oberste Regierungsgewalt in Finnland weiterhin den russischen Behörden oblag. Die Folgezeit erwies die von den bürgerlichen Fraktionen vertretene Auslegung als überlegen: die oberste Regierungsgewalt wurde in Finnland nach der Märzrevolution weiterhin von der (provisorischen) russischen Regierung ausgeübt.

Die Folgezeit sollte jedoch sofort die Änderung in der Auffassung der bürgerlichen Gruppen zeigen, als diese die Mehrheit erneut im Reichs-

tag erhalten hatten und als die Macht in Rußland die von Lenin geführte bolschewistische Regierung ausübte. *In dieser Situation* waren auch die bürgerlichen Fraktionen der Ansicht, daß die oberste Regierungsgewalt in Finnland an den Reichstag übergegangen war. Für ihre Auslegung erhielten sie die Unterstützung der Sozialisten, sodaß die Realisierung danach keinerlei Schwierigkeiten mit sich brachte. Das Verhalten der bürgerlichen Gruppen bei der Auslegung der Frage nach der obersten Regierungsgewalt in der Interregnumsperiode wurde somit erstens dadurch beeinflußt, welche Fraktion im finnischen Reichstag über die Mehrheit verfügte, zweitens dadurch, wer in Rußland jeweils die Regierungsgewalt in den Händen hatte. Aus diesem Grunde habe ich die Auslegungen der bürgerlichen Gruppe in dieser Periode mit dem Terminus *situationsbedingte Auslegung* benannt, die Auslegungen der Sozialisten dagegen als *prinzipielle Auslegung.*

Teil E: Die Auslegungsaktivität des Verfassungsausschusses in den Jahren 1920 bis 1972. Den zu untersuchenden Zeitraum von über fünf Jahrzehnten habe ich in den meisten Analysen in zwei Teilperioden aufgeteilt, einerseits in eine Periode, die den Zeitraum 1920 bis 1944 vor und während des zweiten Weltkrieges umfaßt, in der finnischen Geschichte auch als die Periode der *ersten Republik* bezeichnet, andererseits in eine Periode, welche die Jahre 1945 bis 1972 nach dem zweiten Weltkrieg erfaßt, auch die Periode der *zweiten Republik* genannt. Diese beiden Perioden divergieren in Finnland ziemlich stark sowohl innen- wie auch außenpolitisch.

Wie aus dem bereits ausgeführten hervorgeht, konzentrieren sich die quantitativen Analysen der Untersuchung gerade auf das Auslegungsmaterial dieser Zeitspanne. Im Abschnitt XVI wird die quantitative Methode — also die Inhaltsanalyse — näher dargelegt und die Verwendung dieser Technik in der vorliegenden Untersuchung erörtert. Dabei wird festgestellt, daß das Untersuchungsmaterial nach 105 Variablen aufgeschlüsselt und daß als Beobachtungseinheit jeder einzelne Auslegungsfall getrennt verwendet wurde, nicht der abgegebene Bericht oder das Gutachten an sich. Das Untersuchungsmaterial basiert somit auf insgesamt 420 auf dieser Grundlage gewonnenen Beobachtungseinheiten. Die Realiabilität der Klassifizierung wurde durch eine erneute Klassifizierung gesichert, die etwa ein halbes Jahr nach der eigentlichen Klassifikation durchgeführt wurde. Auf Grund der erneuten Klassifikation wurde die Reliabilität als befriedigend befunden, indem sie bei

den wichtigsten Inhaltsvariablen in Prozenten ausgedrückt zwischen 86.3 und 93.2 % lag.

Eine zentrale Rolle in diesem Teil wie auch in der gesamten Untersuchung spielt der XVII. Abschnitt mit der Darlegung der Ergebnisse aus der *Normenanalyse*. Demnach waren die am häufigsten ausgelegten Themenbereiche in dem Verfassungsausschuß in den Jahren 1920 bis 1970 die Grundrechtevorschriften (39.8 % von allen Auslegungsfällen) und Vorschriften über Stellung und Aktivität des Reichstags (36.4 % aller Auslegungsfälle). Von einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes hatte absolut die größte Bedeutung die Vorschrift in § 6 über die Regierungsform mit ihrem Hinweis auf den Schutz des Privateigentums, deren Auslegungen nahezu 1/4 (23.6 %) aller Auslegungen der Verfassung in dem untersuchten Zeitraum ausmachen.

Durch die Untersuchung konnte nachgewiesen werden, daß die Kohäsionen in den Auslegungen durch die im Verfassungsausschuß vertretenen politischen Gruppen für den gesamten Untersuchungszeitraum und für alle Auslegungsfälle sogar überraschend hoch sind (vgl. Tabelle 16 auf Seite 174 und Abb. 1, S. 175) und die Einmütigkeit des Ausschusses dementsprechend hoch war. In diesem Zusammenhang wurden jedoch klare Unterschiede festgestellt einerseits zwischen den beiden Teilperioden der Untersuchung, der ersten und der zweiten Republik, und andererseits zwischen den im Ausschuß vertretenen sozialistischen und bürgerlichen Gruppen.

Im Abschnitt 17.2 wird die Tätigkeit des Verfassungsausschusses bei der Auslegung des Schutzes von Privateigentum gesondert behandelt. Ausgangspunkt bildet eine qualitative Erörterung auf der Grundlage einer recht ausführlichen Fallanalyse, wobei festsgestellt wurde, wie der Ausschuß das Grundgesetz zum Schutz des Eigentums sogar auf überraschend erscheinende Zusammenhänge (Angeln in Eislöchern zum Beispiel) überspannt ausgedehnt hat. Auf Grund der quantitativen Analyse ließen sich deutliche Unterschiede zwischen den im Ausschuß vertretenen Gruppen und deren Einstellung zur *Absolutheit* bzw. *Relativität* des Eigentumsschutzes feststellen. Es zeigte sich, daß die Auslegungen der bürgerlichen Gruppen durchweg eine absolutere Einstellung zum grundgesetzlichen Schutz des Privateigentums repräsentierten als diejenige der sozialistischen Gruppen. Was die Kohäsionen der Auslegungen bei den Gruppen angeht, so läßt sich hier wieder die gleiche Tendenz wie im gesamten Untersuchungsmaterial nachweisen: die Kohäsionen waren

durchweg hoch, Divergenzen zeigten sich jedoch sowohl zwischen den beiden Teilperioden einerseits und den sozialistischen und bürgerlichen Gruppen andererseits. Weiterhin konnte auf Grund der quantitativen Analyse festgestellt werden, daß die Auslegung des Eigentumsschutzes erst nach dem Kriege, also im Zeitraum der zweiten Republik, eine zentrale Rolle in der Auslegungstätigkeit des Verfassungsausschusses gespielt hat.

Im folgenden Abschnitt (17.3) der Untersuchung werden mit Hilfe vor allem der qualitativen Analyse *andere Grundrechte der Staatsbürger* innerhalb der Verfassung und die dazu durch den Verfassungsausschuß erfolgten Auslegungen behandelt. Dazu gehören die Gleichheit vor dem Gesetz (RF § 5), Schutz von Leben, Ehre und persönlicher Freiheit (RF § 6.1), Schutz der Arbeitskraft (RF § 6.2) Aufenthaltsfreiheit und Garantie der Freizügigkeit im Lande (RF § 7), Religionsfreiheit (RF § 8 und § 9), Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (RF § 10), Unverletzlichkeit der Wohnung (RF § 11), Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (RF § 12), Recht auf Verhandlung vor einem Gericht (RF § 13) sowie die Gleichberechtigung der nationalen Sprachen (RF § 14). Was die Auslegungen dieser Grundrechte betrifft, so wurde die quantitative Analyse lediglich auf die darin sich spiegelnde *absolute* bzw. *relative* Einstellung zu den Grundrechten gerichtet. Hierbei verhielten sich die Ergebnisse fast reziprok zu denjenigen im Zusammenhang mit Auslegungen des Schutzes von Privateigentum: die sozialistischen Gruppen erwiesen sich deutlich als absolutere Verteidiger der Grundrechte als die bürgerlichen. Genau das gleiche Ergebnis zeigte die Untersuchung der Einstellung der verschiedenen Gruppen zu Ermächtigungen zur Beschränkung der Grundrechte (RF § 16), untersucht in Abschnitt 17.4. Auch was die Anwendung von Beschränkungsermächtigungen betrifft, haben die sozialistischen Gruppen eine absolutere Linie zum Schutze der Grundrechte vertreten als die bürgerlichen.

Im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Verfassungsausschusses zur Durchführung des Grundsatzes der *Gewaltenteilung* (17. 5) konnte festgestellt werden, daß der Ausschuß sich streng an diesen Grundsatz gehalten hat. Besonders ist das feststellbar, wenn es um die Beibehaltung von Stellung und Zuständigkeit des Reichstags im Bereich der Gesetzgebung ging.

Wie bereits erwähnt, stellen die Auslegungen zur Stellung und Zuständigkeit des Reichstags nach den Auslegungen der Grund-

rechte den größten Themenbereich dar (36.4 % aller Auslegungen). Auch bei diesem Themenbereich waren die Kohäsionen der Auslegungen bei den vershiedenen Gruppen sehr hoch (vgl. Tabellen 27 auf S. 255 und Abb. 8 S. 256), wenn sich auch deutliche Unterschiede einerseits zwischen den verschiedenen Perioden, andererseits zwischen den verschiedene Ideologien repräsentierenden Gruppen feststellen lassen. Ließen sich doch sogar im letzterwähnten Zusammenhang bei der Kohäsionierung zwischen den sozialistischen und bürgerlichen Gruppen sogar größere Unterschiede feststellen als im Zusammenhang mit den Auslegungen der Grundgesetzssvorschriften zum Schutze des Privateigentums. Deutliche Unterschiede ergab auch die Untersuchung der Auslegungen durch die Gruppen im Bereich dieser Themen nach einer Aufteilung in regierungsfreundlich, neutral und reichstagsfreundlich. Die sozialistischen Gruppen, die in Finnland traditionell die parlamentarische Staatsform unterstützen, erwiesen sich in ihren Auslegungen deutlich als Verfechter von reichstagsfreundlicheren Auslegungen als die bürgerlichen Gruppen.

Die Behandlung der in Auslegungen erfolgten Stellungnahmen des Verfassungsausschusses zu *Stellung und Vollmachten der Regierung* ergab in der vorliegenden Untersuchung, daß der Ausschuß mit seinen Auslegungen besonders die unabhängige Stellung des Präsidenten im bezug auf andere Staatsorgane gefördert hat.

In den letzten (17.8 und 17.9) Abschnitten des Kapitels XVII kommt noch die Auslegungstätigkeit des Verfassungsausschusses für die Sicherung anderer Staatsorgane wie des Reichstags und der Regierung sowie anderer autonomer Organe der Verwaltung nach der Verfassung zur Sprache. Es wird festgestellt, daß die Auslegungen in diesem Zusammenhang recht gering und in gewissem Sinne kasuistisch sind. Im gleichen Zusammenhang werden auch Auslegungen des Ausschusses zu einigen Spezialfragen behandelt.

Zu den interessantesten Abschnitten der Untersuchung dürfte die in Abschnitt XVIII dargelegte *Gutachteranalyse* gehören. Zu Beginn des Abschnittes werden allgemeine Aspekte bei dem Verfahren der Gutachterbefragung zur gesellschaftlichen Beschlußfassung erörtert (18.1), wonach in der vorliegenden Untersuchung zur Behandlung der Entwicklung innerhalb des Gutachterverfahrens bei der Auslegungstätigkeit zu den Grundgesetzen durch den Verfassungsausschuß fortgeschritten wird. Die Zunahme des Gutachterverfahrens im letzterwähnten

Sinne wird durch das Ergebnis deutlich, daß im Verfassungsausschuß in den zwanziger Jahren 80 % aller Auslegungsprobleme ohne Gutachterhilfe von außerhalb entschieden wurden, in den sechziger Jahren aber nur noch 4,8 % (vgl. Tabelle 33 Seite 308). Besonders stark hat die Heranziehung von Gutachtern auf Grund der Untersuchung nach dem Kriege, also zur Zeit der sogenannten zweiten Republik, zugenommen.

Eine Prüfung der Breite der vom Verfassungsausschuß herangezogenen Gutachterschaft ergab, daß die Anzahl der einmaligen Gutachter in den verschiedenen Jahrzehnten zwischen den Werten 1.5—3.3 schwankt bei einem Durchschnitt von 2.5 Personen im Zeitraum 1920—1970. Eine Zentralisierung des Gutachtereinflusses auf die Beschlußfassung in diesem Zusammenhang ergibt sich auch aus dem Ergebnis, wonach von allen Gutachteranhörverfahren über 50 % auf die vier am häufigsten angehörten Gutachter entfallen, auf die Professoren Merikoski, Kastari und Kaira sowie auf den Rechtsbevollmächtigten Leskinen.

Weiterhin konnte in der Untersuchung festsgestellt werden, daß von außerhalb herangezogene (juristische) Gutachten von großem Einfluß auf die Auslegungstätigkeit des Verfassungsausschusses waren. Gerade bei den vorerwähnten vier Gutachtern liegt der Prozentsatz, in welchem die Auslegungen den Gutachtern folgten, bei 93.7—85.7 %.

In Anbetracht der in der Untersuchung getroffenen Feststellung, daß das Gutachterverfahren bei der Beschlußfassung im Verfassungsausschuß nach dem Kriege derart zugenommen hat, daß mehr als 90 % der Entscheidungen über Auslegungen der Grundgesetze unter Heranziehung externer Gutachten getroffen werden, und unter Berücksichtigung der in der Untersuchung ebenfalls erwiesenen Zentralisierung dieser Gutachtermacht im beschriebenen Zeitraum größtenteils auf vier Personen, deren Einfluß auf die Herausbildung der Auslegungen im Verfassungsausschuß ganz entscheidend war, kann es niemandem unklar bleiben, in wessen Händen sich die wirkliche Beschlußgewalt im Verfassungsausschuß bei Fragen der Auslegung der Verfassung im Zeitraum der zweiten Republik liegt. Im Lichte der Ergebnisse der Untersuchung besteht meines Erachtens kaum mehr Grund, von eigenständiger Auslegungstätigkeit des Verfassungsausschusses im Bezug auf die Verfassung zu sprechen.

Was die *Motivationen, Argumentationen* und *Wirkungen* der Auslegungstätigkeit des Verfassungsausschusses betrifft, so zeigte deren Analyse in der Untersuchung (Abschnitt XIX), daß bei den bekanntgegebe-

nen Auslegungsmotivationen die Präzedenzfälle eine große Rolle spielen, also die Befolgung früherer Ausschußentscheidungen. Im Hinblick auf die Argumentation sind die Auslegungsstellungnahmen des Ausschusses durchweg als spärlich argumentiert zu bezeichnen. Die Analyse der Wirkungen zeigt wiederum, daß die Auslegungsstellungnahmen des Verfassungsausschusses fast ausnahmslos im Reichstag befolgt werden. Weiterhin kam diesen Auslegungsstellungsnahmen vor allem in den vergangenen zehn Jahren ein großer Einfluß auf die juristische Literatur zu, in welcher (vor allem im Bereich der staatsrechtlichen Literatur) die Auslegungsstellungsnahmen des Verfassungsausschusses sehr genau registriert werden. Auch in der öffentlichen Diskussion gesellschaftlicher Verhältnisse kam den Auslegungsstellungnahmen des Verfassungsausschusses zeitweise große Bedeutung zu.

Teil F: Weiterentwicklung der Stellung des Verfassungsausschusses im Hinblick auf die Verfassungskontrolle. In diesem vor allem im Hinblick auf de-lege-ferenda-Zwecke verfaßten Teil werden zunächst historisch — gesellschaftliche Ursachen behandelt, die auf die Ausbildung des jetzigen finnischen Verfassungskontrollsystems eingewirkt haben. Daraufhin gehe ich über zur Behandlung der Zulänglichkeit von präventiver bzw. repressiver Verfassungskontrolle in Finnland sowie der vorhandenen Mittel zu deren Intensivierung.

Was die präventive Verfassungskontrolle betrifft, so finde ich für das finnische System vor allem eine Zentraliesierung nötig, was am angemessensten durch eine Zentralisierung der gesamten präventiven Verfassungskontrolle auf den Verfassungsausschuß des Reichstages geschieht. Im Bereich der repressiven Verfassungskontrolle enthält das finnische System nach meiner Auffassung schlimme Mängel. Bei der Erörterung verfügbarer Intensivierungsmöglichkeiten betone ich, daß Verfassungskontrolle im Grunde immer und überall ihrem Wesen nach *politisch* ist, und vertrete daher ein System, welches ein Höchstmaß an vom Volke ausgehender Kontrolle verwirklicht. Aus diesem Grunde und auch weil in Finnland Verfassungskontrolle im Grunde eine Kontrolle der Erlaßreihenfolge ist, vertrete ich eine Weiterentwicklung des Systems auf parlamentarischer Grundlage. Ohne eine wesentliche Schwächung der Stellung des Reichstages läßt sich in Finnland nämlich beispielsweise eine Normenkontrolle nicht auf externe Organe (Gerichte, besondere Verfassungsgerichte u.dgl.) übertragen. Deshalb komme ich auf die Empfehlung eines Systemes, bei welchem sowohl die präventive als auch

repressive Verfassungskontrolle in ihren Hauptzügen in den Händen des parlamentarischen Verfassungsausschusses liegt.

Für die Richtigkeit, 8. XII. 72
Carl H. Stuckert
Vereidigter Übersetzer
Valantehnyt kielenkääntäjä

MUUTTUJALUETTELO JA LUOKITUKSEN KOODAUS

Seuraavilla sivuilla on valokuvajäljennös eräästä perustuslain tulkintaa sisältävästä perustuslakivaliokunnan lausunnosta (prvls 18. 12. 1970 n:o 6/1970 vp (vvv:lle) HE 185/1970 vp — 1970 vp Asiak III: 1). Alla on esitelty kaikki tutkimuksen luokituksessa käytetyt 105 muuttujaa. Kunkin muuttujan kohdalla on lyhyt luonnehdinta sen asiasisällöstä. Tämän lisäksi jokaisen muuttujan kohdalla esitetään kuvajäljennöksen esimerkkitapaukseen (prvls n:o 6/1970 vp) perustuva, tietyn perustuslain säännöksen (HM 6,1 §) tulkintakannanottojen luokitus kyseisiin muuttujiin koodausesittelyineen. Esimerkkiluokituksen perusteella lukija saanee riittävän selvän kuvan sekä tutkimuksessa käytettyjen muuttujien sisällöstä että luokituksessa sovelletusta koodausjärjestelmästä.

Muuttuja 1 = kannanotto sisältyy mietintöön (1), lausuntoon (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 2 = valtiopäivät, joilla tulkintakannanotto esitetty (20—70). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 70.

Muuttuja 3 = mihin tulkintakannanotto annettu: hallituksen esitykseen (1), lakialoitteeseen (2), toivomusaloitteeseen (3), OK:n kertomukseen (4), OA:n kertomukseen (5), vahvistamattomaan lakiin (6), lepäämässä olleeseen lakiin (7), eduskunnan päätökseen/kirjelmään (8), johonkin muuhun (9). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 4 = elin, jolle tulkintakannanotto annettu: täysistunto (01), suurv (02), vvv (03), uav (04), lakv (05), laki- ja talv (06), talv (07), sivv (08), tyv (09), maatv (10), pav (11), sosv (12), puv (13), jokin muu (14). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 03.

Muuttuja 5 = tulkintakannanoton pyytäjä: täysistunto (1), vastaanottanut valiokunta (2), puheenmiesneuvosto (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 6 = asia, jota tulkintakannanoton sisältävä mietintö/lausunto koskee: omaisuus/erioikeudet (01), muita perusoikeuksia (02), verolainsäädäntöä (03), valtiontalouden hoitoa (04), talouselämän järjestelyä (05), työväensuojelua (06), sosiaalilainsäädäntöä muutoin (07), valtiosopimuksia (08), puhemiehen menettelyä (09), eduskunnan toimintaa/edustajan oikeusasemaa (10), virkamiesten oikeusase-

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
18 päivänä joulukuuta 1970.
Lausunto n:o 6.

Valtiovarainvaliokunnalle.

Valtiovarainvaliokunta on kirjeessään 16 päivältä joulukuuta 1970 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 185 suhdanneverolaiksi. Kuultuaan asian johdosta osastopäällikkö Osmo Kallialaa valtiovarainministeriöstä, professoreja Edward Anderssonia, Paavo Kastaria ja V. Merikoskea, oikeustieteen tohtoria Antero Jyränkiä ja hallintotieteiden lisensiaattia Esko Riepulaa perustuslakivaliokunta, joka on rajoittunut käsittelemään asiaa yksinomaan valtiosäänt[illegible]oikeudelliselta kannalta, esittää seuraavaa.

Tarkastettuaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen perustuslakivaliokunta on aluksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kysymyksessä oleva suhdanneveron nimellä perittävä suoritus on tarkoitus periä puunjalostusteollisuustuotteiden viejiltä niiden kokonaistulojen perusteella, jotka heillä lakiehdotuksessa mainittuna yhden vuoden pituisena aikana on ollut. Valiokunnan käsityksen mukaan puheena olevaa, suhdanneveron nimisenä perittävää suoritusta on pidettävä sinänsä veron luontoisena. Lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin sellaisia säännöksiä, joista eräitä mainitaan jäljempänä, että niiden johdosta lakia ei voida pitää valtiopäiväjärjestyksen mukaan verolakina käsiteltävänä lakina.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan on tarkoituksena periä suhdanneveroa puunjalostusteollisuuden tuotteiden viejiltä niiden myyntitulojen mukaan, joita heillä on yhteensä ollut 1 päivän syyskuuta 1969 ja 31 päivän elokuuta 1970 välisenä aikana, mainitut päivät mukaan luettuina. Siten on tarkoituksena määrätä vero taannehtivasti maksettavaksi. Lainsäädäntökäytännössämme on tosin katsottu mahdolliseksi säätää taannehtivastikin verovelvollisuus verotettavan tulon ja omaisuuden perusteella, jolloin verovelvollinen velvoitetaan suorittamaan verona määrätty osa hänellä verokauden aikana olleista tuloista tai tiettynä ajankohtana olleesta omaisuudesta. Välillisten verojen osalta on kuitenkin tässä kohdin otettava huomioon, että kun välillinen vero säännön mukaan otetaan lukuun veronalaisen tarvikkeen hintaa määrättäessä ja siten siirretään tarvikkeen kuluttajan lopullisesti kannettavaksi, ei se ole mahdollista taannehtivan välillisen veron osalta. Tällainen taannehtiva vero jää siten tarvikkeen myyjän itsensä rasitukseksi. Tällöin veron määräämisperusteena ei ole verovelvollisen omaisuus eikä hänen saamansa puhdas tuotto, vaan tietyn liiketoiminnan raha-arvo verokautena. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta katsoo puheena olevan veron oikeudelliselta luonteeltaan siinä määrin poikkeavan verotuskäytännön mukaisesta verosta, että veron määrääminen käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaisesti loukkaa siihen sisältyvän konfiskatorisen piirteen johdosta verovelvolliselle hallitusmuodon 6 §:n mukaan säädettyä omaisuuden turvaa.

Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan olisi lautakunnalla, jonka kokoonpano määriteltäisiin samassa pykälässä, valta päättää varsin yksityiskohtaisesti suhdanneverona perittävien, erilliselle tilille Suomen Pankkiin talletettavien varojen käytöstä. Siten lautakunnalla tulisi ilmeisesti olemaan myös valta päättää, milloin ja missä määrin varoja olisi otettava valtion tuloja menoarvioon käytettäväksi lakiehdotuksessa mainittuihin, mutta lautakunnan tarkemmin määrittelemiin tarkoituksiin. Kun näillä säännöksillä toisaalta delegoidaan valtion hallintoelimille kuuluvaa valtaa niihin kuulumattomalle, itsenäisesti toimivalle lautakunnalle ja ne toisaalta loukkaavat eduskunnan budjettivaltaa, edellyttävät nekin lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen.

Suhdanneverona kertyneistä varoista myönnettävien lainojen ja avustusten korko- ja muista ehtoista samoin kuin mahdollisista vakuuksista säädettäisiin lakiehdotuksen 16 §:n 4 momentin mukaan asetuksella. Kun niihin tarkoituksiin, joihin suhdanneveroina kertyvät varat tultaisiin käyttämään, myönnettävien lainojen

ja avustusten ehdoista on aikaisemmin määräyksiä muualla lainsäädännössä, merkitsisi mainittu valtuutus antaa asetuksella näiden varojen osalta erikseen säännöksiä, sellaista lainsäädäntövallan delagointia, jota delagoinnin sisältävän säännöksen yleisluontoisuuden johdosta ei voida antaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä annettavalla lailla.

Edellä olevaan viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan,

että puheena oleva lakiehdotus on johtolauseensa mukaisesti käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Juuso Häikiö.

Antti Okko.

Eriävä mielipide.

Perustuslakivaliokunnan enemmistön kanta, että lakiehdotus taannehtivuutensa johdosta olisi käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, ei perustu mihinkään valtiosääntönormiin, eikä ole myöskään vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukainen (vrt. hallintot. lisesiaatti Riepulan kirjallinen asiantuntijalausunto sekä professorien Merikosken ja Kastarin sekä oikeust. tohtori Jyränin suulliset asiantuntijalausunnot). Näin ollen perustuslakivaliokunnan kantaa ei voida perustella minkäänlaisilla oikeudellisilla näkökohdilla, vaan kannanotto perustuu puhtaasti yhteiskuntapoliittisille tavoitteille, joten perustuslakivaliokunta on mennyt kannanotossaan selvästi valtiosäännön ulkopuolelle.

Valiokunnan enemmistön viittaus siihen, että lakiehdotus merkitsisi konfiskatorista verotusta, ei myöskään perustu mihinkään valtiosääntönormiin eikä sitä voida perustella edes lainsäädäntökäytännöllä. Jotta verolakia voitaisiin pitää konfiskatorisena lainsäädännössä käytännössä (vrt. esim. toinen omaisuudenluovutusvero v. 1945) on selvästi edellytetty veron konfiskatorisen luonteen ilmaisemista joko itse lakitekstissä tahi sitten esityksen perusteluissa. Tällaisia säännöksiä tai perusteluita ei käsillä olevaan hallituksen esitykseen sisälly. Pikemminkin juuri esityksen 3 ja 14 §:t puhuvat sen puolesta, että esityksessä on nimenomaan pyritty estämään lain konfiskatorinen soveltaminen.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että puheena olevan hallituksen esityksen käsittelemistä VJ 67 §:n mukaisesti ei ole kiistattomasti perusteltu.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 1970.

Leo Kohtala. Toivo Åsvik.
Väinö Vilponiemi. Lauri Kantola.
Tellervo Koivisto.

maa (11), kielilainsäädäntöä (12), muita asioita (13). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 03.

Muuttuja 7 = millaisesta kontrollimuodosta kysymys: preventiivinen normikontrolli (1), repressiivinen normikontrolli (2), muu perustuslakikontrolli (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 8 = paikka, jossa tulkintakannanotto on esitetty: mietinnössä/lausunnossa (1), vastalauseessa/eriävässä mielipiteessä (2), molemmissa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 9 = perustuslaki, johon sisältyvää säännöstä tulkittu: HM (1), VJ (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 10 = pykälä, jota tulkittu (1—93). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 6.

Muuttuja 11 = momentti, jota tulkittu (0—4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 12 = asiaryhmä, johon tulkinta kohdistunut: perusoikeussäännöksiin (1), vallanjakoperiaatteeseen (2), lainsäädäntövallan käyttämiseen (3), finanssivallan käyttämiseen (4), edustajan oikeusasemaan (5), aloitevallan käyttämiseen (6), hallintoon (7), tuomioistuinlaitoksen asemaan (8), johonkin muihin asioihin (9). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 13 = mistä tulkinnassa kysymys: sisällön antamisesta oikeussäännölle (1), oikeussäännön valinnasta (2), säätelemättömästä tapauksesta (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 14 = tulkintakannanotto heijastaa oikeussäännön tiukkaa (1), väljää (2) tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 15 = tulkintokannanotto heijastelee hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 16 = valiokunta ollut tulkintakannanotostaan yksimielinen (1), erimielinen (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 17 = tulkintatilanteessa muodostuneiden vähemmistöryhmien lukumäärä (0—3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 18 = IKL:n ryhmä enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska IKL ei ole ollut edustettuna valiokunnassa v:n 1970 vp:llä.

Muuttuja 19 = vähemmistöryhmä, johon IKL kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 20 = IKL:n ryhmän tulkinta heijastaa: tiukkaa (1), väljää (2) tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujan 18 kohdasta.

Muuttuja 21 = IKL:n ryhmän tulkintakannanotto heijastaa: hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujan 18 kohdasta.

Muuttuja 22 = IKL:n suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujan 18 kohdasta.

Muuttuja 23 = KOK:n ryhmä enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 24 = vähemmistöryhmä, johon KOK kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska KOK:n ryhmä ollut enemmistössä.

Muuttuja 25 = KOK:n ryhmän tulkinta heijastaa: tiukkaa (1), väljää (2) tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 26 = KOK:n ryhmän tulkintakannanotto heijastaa hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 27 = KOK:n suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 28 = RKP:n ryhmä ollut enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 29 = vähemmistöryhmä, jokon RKP kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska RKP:n ryhmä ollut enemmistössä.

Muuttuja 30 = RKP:n ryhmän tulkinta heijastaa tiukkaa (1), väljää (2) tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 31 = RKP:n ryhmän tulkintakannanotto heijastaa: hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 32 = RKP:n suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 33 = LIB (ed.) ryhmä ollut enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 34 = vähemmistöryhmä, johon LIB (ed.) kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska ryhmä ollut enemmistössä.

Muuttuja 35 = LIB (ed.) ryhmän tulkinta heijastaa tiukkaa (1), väljää (2), tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 36 = LIB (ed.) ryhmän tulkinta heijastaa hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 37 = LIB (ed.) suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 38 = KES (ed.) ryhmä ollut enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 39 = vähemmistöryhmä, johon KES (ed.) kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska ryhmä kuulunut enemmistöön.

Muuttuja 40 = KES (ed.) tulkinta heijastaa tiukkaa (1), väljää (2) tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 41 = KES (ed.) ryhmän tulkinta heijastaa hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 42 = KES (ed.) suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 43 = SMP:n ryhmä ollut enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 44 = vähemmistöryhmä, johon SMP kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska ryhmä kuulunut enemmistöön.

Muuttuja 45 = SMP:n ryhmän tulkinta heijastaa tiukkaa (1), väljää (2) tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 46 = SMP:n ryhmän tulkinta heijastaa hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 47 = SMP:n suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 48 = SDP:n ryhmä ollut enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 49 = vähemmistöryhmä, johon SDP kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 50 = SDP:n ryhmän tulkinta heijastaa tiukkaa (1), väljää (2), tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 4.

Muuttuja 51 = SDP:n ryhmän tulkinta heijastaa hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 52 = SDP:n suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 53 = TPSL:n ryhmä ollut enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska TPSL ei ole ollut edustettuna valiokunnassa v:n 1970 vp:llä.

Muuttuja 54 = vähemmistöryhmä, johon TPSL kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 55 = TPSL:n ryhmän tulkinta heijastaa tiukkaa (1), väljää (2), tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujan 53 kohdasta.

Muuttuja 56 = TPSL:n ryhmän tulkinta heijastaa hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujasta 53.

Muuttuja 57 = TPSL:n suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujasta 53.

Muuttuja 58 = SKDL (ed.) ryhmä enemmistössä (1), vähemmistössä yksin (2), vähemmistössä muiden kanssa (3), ryhmä hajonnut (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 59 = vähemmistöryhmä, johon SKDL kuulunut (1—9). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 60 = SKDL:n (ed.) ryhmän tulkinta heijastaa tiukkaa (1), väljää (2), tulkintaa, absoluuttista perusoikeuskäsitystä (3), relatiivista perusoikeuskäsitystä (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 4.

Muuttuja 61 = SKDL:n (ed.) ryhmän tulkinta heijastaa hallitusmyönteistä (1), neutraalia (2), eduskuntamyönteistä (3) asennoitumista. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 62 = SKDL:n (ed.) suhde hallitusvastuuseen tulkintahetkellä: ryhmä ollut hallitusvastuussa (1), ei hallitusvastuussa eikä oppositiossa (2), oppositiossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 63 = tulkintaerimielisyydet noudattaneet oikeisto/vasemmisto jakaumaa (1), tulkintaerimielisyydet eivät ole noudattaneet tätä jakaumaa (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 64 = tulkintaerimielisyydet noudattaneet hallitusvastuussa/oppositiossa olevien välistä linjaa (1), tulkintaerimielisyydet eivät ole noudattaneet tätä linjaa (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 65 = valiokunnan lakimiesjäsenten tulkinta ryhmän kannan mukainen (1), valiokunnan lakimiesjäsenten tulkinta poikennut ryhmän kannasta (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 66 = tulkintaa noudatettu muuttamattomana ensi asteessa (vastaanottaneessa valiokunnassa tms) (1), tulkintaa tiukennettu ensi asteessa (2), tulkintaa väljennetty ensi asteessa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 67 = tulkintaa noudatettu täysistunnossa muuttamattomana (1), tulkintaa tiukennettu täysistunnossa (2), tulkintaa väljennetty täysistunnossa (3). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 68 = miten tulkintatilanteessa kuultu valtiosääntöasiantuntijoita: ei ole kuultu (1), kuultu yhtä (2) — — — kuultu kahdeksaa tai enemmän (9). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 7.

Muuttuja 69 = Kaira antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska Kaira ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttuja 70 = Kairan tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Kairan tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 71 = Merikoski antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 72 = Merikosken tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Merikosken tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 73 = Kastari antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 74 = Kastarin tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Kastarin tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 75 = Puhakka antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska Puhakka ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttuja 76 = Puhakan tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Puhakan tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 77 = Ahla antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska Ahla ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttuja 78 = Ahlan tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Ahlan tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 79 = Erich antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska Erich ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttuja 80 = Erichin tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Erichin tulkinta sivuutettu valiokunnassa. — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 81 = Ståhlberg antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska Ståhlberg ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttuja 82 = Ståhlbergin tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Ståhlbergin tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 83 = Hermanson antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska Hermanson ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttujat 84 = Hermansonin tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), Hermansonin tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska Hermanson ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttuja 85 = eduskunnan oikeusasiamies antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska oikeusasiamies ei ole antanut minkäänlaista lausuntoa.

Muuttuja 86 = eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), oikeusasiamiehen tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei vielä tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 87 = eduskunnan pääsihteeri antanut asiantuntijalausunnon kirjallisena (1), suullisena (2). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska pääsihteeri ei ole antanut minkäänlaista asiantuntijalausuntoa.

Muuttuja 88 = eduskunnan pääsihteerin tulkintaa noudattanut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), pääsihteerin tulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 89 = valiokunnan kuulemat asiantuntijat olleet tulkinnassa yksimielisiä (1), erimielisiä (2). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 90 = asiantuntijoiden yksimielistä tulkintalinjaa seurannut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), yksimielinen asiantuntijatulkinta sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska asiantuntijat eivät ole olleet yksimielisiä tulkinnasta.

Muuttuja 91 = asiantuntijoiden enemmistön tulkintalinjaa seurannut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), asiantuntijoiden enemmistön tulkintalinja sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 2.

Muuttuja 92 = asiantuntijoiden vähemmistön tulkintalinjaa seurannut yksimielinen valiokunta (1), valiokunnan enemmistö (2), valiokunnan vähemmistö (3), vähemmistöön jääneiden asiantuntijoiden tulkintalinja sivuutettu valiokunnassa (4). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 3.

Muuttuja 93 = argumentoinnin kokonaislaajuus mietinnössä/lausunnossa sanoilla mitattuna (1—9999). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 0500.

Muuttuja 94 = välittömästi oikeussäännöksen (HM 6,1 §) tulkintaan liittyvän argumentoinnin kokonaislaajuus sanoilla mitattuna (1—999). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 110.

Muuttuja 95 = pääasiallisin argumentointiperuste mietinnössä/lausunnossa: aikaisempi käytäntö (1), valtiosäännön pääperiaatteet (2), yleiset laintulkintaperiaatteet (3), ylipositiiviset oikeusperusteet (4), säädettävän normin tarkoitus (5), asiantuntijoiden auktoriteetti (6), oikeusturvan takaaminen (7), perusoikeuksien »normaali, kohtuullinen jne» rajoittaminen (8), jokin muu peruste (9). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 5.

Muuttuja 96 = argumentoinnin kokonaislaajuus ensimmäisellä vähemmistöryhmällä sanoilla mitattuna (1—9999). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 0180.

Muuttuja 97 = välittömästi oikeussäännöksen tulkintaan liittyvän argumentoinnin laajuus ensimmäisellä vähemmistöryhmällä samoilla mitattuna (1—999). — Esimerkkitapauksessa koodaus = 180.

Muuttuja 98 = pääasiallisin argumentointiperuste ensimmäisellä vähemmistöryhmällä: ks. muuttujasta 95. — Esimerkkitapauksessa koodaus = 1.

Muuttuja 99 = argumentoinnin kokonaislaajuus toisella vähemmistöryhmällä sanoilla mitattuna (1—9999). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, koska on vain yksi vähemmistöryhmä.

Muuttuja 100 = välittömästi oikeussäännöksen tulkintaan liittyvän argumentoinnin kokonaislaajuus toisella vähemmistöryhmällä sanoilla mitattuna (1—999). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy edeltä.

Muuttuja 101 = pääasiallisin argumentointiperuste toisella vähemmistöryhmällä: ks. muuttujasta 95. — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujasta 99.

Muuttuja 102 = argumentoinnin kokonaislaajuus kolmannella vähemmistöryhmällä sanoilla mitattuna (1—9999). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujasta 99.

Muuttuja 103 = välittömästi oikeussäännöksen tullkintaan liittyvän argumentoinnin kokonaislaajuus kolmannella vähemmistöryhmällä sanoilla mitattuna (1—999). — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujasta 99.

Muuttuja 104 = pääasiallisin argumentointiperuste kolmannella vähemmistöryhmällä: ks. muuttujasta 95. — Esimerkkitapauksessa koodausta ei tule, ks. syy muuttujasta 99.

Muuttuja 105 (muodostettu luokituksen jälkeen) = tulkintakannanoton kohteet: omaisuus-/erioikeussäännökset (1), muut perusoikeussäännökset (2), perustusoikeuksien rajoitusvaltuuksia koskeva säännös (HM 16 §) (3), suvereniteettia ja vallanjakoa koskevat säännökset (5), hallituksen asemaa ja valtuuksia koskevat säännökset (6), hallintoa, tuomioistuinlaitosta ja muita valtiosääntöisiä instituutioita koskevat säännökset (7). — Esimerkkitapauksesta koodaus = 1.

ASIAHAKEMISTO

Abolitio 294—295
Ahvenanmaa 46 alav. 33, 298—299
Analyysiyksikkö 159—160
Argumentointi
— argumentointianalyysi 74, 328—333
— avoin argumentointi 329—330
Asiantuntija-analyysi 74, 304—325
Asiantuntijamenettely
— yleensä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa 304—306
— perustuslakivaliokunnassa 307—325
Asioiden käsittely valtiopäivillä 124—125

Budjetin ulkopuoliset rahastot 271—272
Budjettivalta (eduskunnan) 148, 267—270

Delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annetut oikeussäännöt 92—94, 154—155

Eduskunta
— asema ja valtuudet 254—286
Eduskunnan aloitevalta 40, 147, 276, 282—284
Eduskunnan oikeusasiamies 37, 38, 39 alav. 5, 44—45
Eduskunnan puhemies 39—43, 357 (ks. myös puhemiehen menettely)
Eduskunnan (pää)sihteeri 40, 42, 321—322
Edustajan oikeusasema 125—128, 278—285
Edustajan palkkio 276, 284
Ensimmäinen tasavalta
— käsite 76, 150—151
Evankelis-luterilainen kirkkokunta 297, 299—300

Finanssivalta (kansanedustuslaitoksen) 265—272

Hallinnollinen kontrolli 100
Hallituksen asema ja valtuudet 286—293
Hallituksen jäsenen vastuunalaisuus 146—147
Hallitusmuodon (1919) säätäminen 149
Havaintoyksikkö 158—159
Helsingin yliopiston itsehallinto 298
Hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden suoja (HM 6,1 §) 218—224
Hierarkiaportaikko (lakien) 95

Imperatiivisen mandaatin kielto (VJ 11 §) 284
Interregnum, interregnumin kausi 76, 135—149, 336—337
Islanti
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 32
Isomorfia 101
Italia
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 22—23
Itävalta
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 18, 21—22

Japani
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 16, 17 alav. 35
Jugoslavia
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 24
Juridinen asiantuntijavalta 305—306, 315—316

Kansainyhteisömaat
— perustuslakien kontrollijärjestelmät 11—12
Kansalliskielten yhdenvertaisuus (HM 14 §) 240—243
Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus (HM 12 §) 238—239
Kirkkolain säätäminen 276, 299—300
Kokoontumisvapaus 233, 237

Konfiskatorisen verotuksen kielto 200—201
Korkein hallinto-oikeus 37, 38, 46—49, 144—145
Korkein oikeus 37, 38, 46—49, 144—145, 337—342
Kotirauhan loukkaamattomuus (HM 11 §) 238
Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja 297
Kypros
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 23—24

Lainmukainen tuomioistuinkohtelu (HM 13 §) 239—240
Lainsäädäntövallan delegoiminen 265—272
Lakien vahvistaminen 128
Law in action 183
Law in books 183
Lex Pulkkinen 44 alav. 24
Lex superior-ajattelu 13, 126

Maassa oleskelu- ja liikkumisvapaus (HM 7 §) 231—232
Maksusta säätäminen 267
Menosääntöjen perusteet 270—271
Motivaatioanalyysi 74, 326—328

Neuvostoliitto
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 28
Norja
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 30—31, 346—347
Normianalyysit 73, 164—303
Normivalvonta
— käsite 4—8

Ohjelmalait 269
Oikeudellinen kontrolli 99
Oikeusdogmatiikka, lainoppi 55, 65
Oikeusnormi 85—86
Oikeussosiologia 56, 59—61
Oikeustiede, oikeudellinen tutkimus 54—61
Omaisuuden perustuslain suoja 130—132, 145, 180—212

Painovapaus 233, 236
Perustuslaki
— käsite 1 alav. 2
Perustuslakikontrolli
— käsite 1—2
— muodot ja lajit 3—8
Perustuslakineuvosto (Ranskan), ks. Ranskan perustuslakikontrollijärjestelmä
Perustuslakivaliokunnan jäsenistö 83, 108—115
Perustuslakivaliokunnan sihteeristö 114 alav. 10
Perustuslakivaliokunta
— eduskunnan toimielimenä 38, 49—53
Poliittinen oikeustiede
— käsite 64
Politologia
— suhde valtiosääntöoikeuteen 61—63
Preventiivinen perustuslakikontrolli, ks. perustuslakikontrollin muodot ja lajit
Primaarinormi 96—98
Puhemiehen menettely 128—129, 141
Puhemiesneuvosto 39—40, 42

Ranska
— perustuslakikontrollijärjestelmä 26—27
Reliabiliteetti 160—163
Repressiivinen perustuslakikontrolli, ks. perustuslakikontrollin muodot ja lajit
Romania
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 28
Ruotsi
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 32—34
Ruumiillinen koskemattomuus 219, 223—224

Saavutetut oikeudet 132, 191—192
Saksan Demokraattinen Tasavalta
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 28—29
Saksan Liittotasavalta
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 19—21
Sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaus (HM 10 §) 233—238
Sekundaarinormi 96—98
Senaatti 35, 119—120
Sisällön erittely, sisältöanalyysi 76—80, 157—158
Suomen Lakimiesliitto 341
Suomen Lippu 148 alav. 24, 237—238
Suomi
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 35—53
Supreme Court, ks. Yhdysvallat
Sveitsi

— perustuslakien kontrollijärjestelmä 27

Taannehtiva laki, taannehtivan lain kielto 97—98, 192, 221—222
Tanska
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 31
Tapaoikeus (valtiosääntöoikeuden alalla) 98 alav. 26
Tasavallan presidentti
— asema ja valtuudet 287—292
— perustuslakikontrollielimenä 38, 45—46
Toinen tasavalta
— käsite 76, 150—152
Tsekkoslovakia
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 24
Tulkinta
— yleensä oikeussääntöjen 102—103
— erityisesti valtiosäännön 103—107
Tuomioistuinjärjestelmät 10—18
Tuomioistuinlaitos 294—296
Turkki
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 23
Tutkimusaineisto 74—75
Työvoiman suoja (HM 6,2 §) 224—231

Uskonnonvapaus (HM 8 ja 9 §§) 232—233

Vaikutusanalyysi 74, 333—334
Validiteetti 160—163
Valiokuntien asema ja tehtävät 276—278
Vallanjakoperiaate 251—254, 272—274
Valtioneuvosto
— asema ja valtuudet 292—293
Valtioneuvoston oikeuskansleri 37, 38, 39 alav. 5, 43—44, 321—322
Valtiontalouden oikeusperusteet 147—148
Valtiontilintarkastajat 49
Valtiosopimukset 275
Valtiosääntö
— Suomen 66—69
Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmät 18—25
Valtiosääntötutkimus 62—63
Valtiosääntövalitus 4 alav. 8
Varmentava ministeri 38, 45—46
Venäjän väliaikainen hallitus 138—139, 143
Venäläistämiskausi 75, 116—134
Virkamiesten oikeusasema 300—301

Yhdenvertaisuus lain edessä (HM 5 §) 213—218
Yhdistymisvapaus 233, 236—237
Yhdysvallat
— perustuslakien kontrollijärjestelmä 12—16, 347, 349
— korkein oikeus 13—16, 168
Ylimmän hallitusvallan ongelma 138—142

KORJAUSLIITE

Sivulla 179 oleva KUVIO 3 ja sivulla 211 oleva KUVIO 7 ovat vaihtuneet keskenään!

Muita korjauksia:

s. X sivulle 274 viittaavalla rivillä sana valtiokunnan p.o. *valiokunnan.*
s. XV *de Gaulle, Carles* p.o. *de Gaulle, Charles.*
s. XXIII *Saraviita, Ilkka:* Lainsäädäntötekniikka. Selonteko... p.o. *Saraviita, Ilkka:* Lainsäädäntö*taktiikkaa.* Selonteko...
s. XXVI Isänmaallinen Kansaliike p.o. Isänmaallinen *Kansanliike.*
s. 19 Bundsverfassungsgericht p.o. *Bundesverfassungsgericht.*
s. 88 Sovellettava p.o. *Sovellettavan.*
s. 147 ensimmäisen täyden kappaleen viimeisen rivin sana mietintöön p.o. *lausuntoon.*
s. 149 Lindemanin p.o. *Lindmanin.*
s. 343 viimeisen täyden kappaleen sana lainsäädäntöedistykset p.o. *lainsäädäntöesitykset.*

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

4. **V. MERIKOSKI, Yhdistymisvapaudesta.** 1935, nid. 21 mk (11 mk)

6. **A. R. HEIKONEN, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I.** 1936, nid. 25 mk (13 mk)

10. **HUUGO RANINEN, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä.** 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)

11. **Kirjoitelmia 1937.** Sisältää: **1. BRYNOLF HONKASALO: Nulla poena sine lege. 2. V. MERIKOSKI: Vaalilainsäädännön aikamääräykset. 3. PAAVO ALKIO: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään,** nid. 3 mk (1,50 mk)

13. **R. ERICH, Suomen oikeusasema.** 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)

14. **OTTO BRUSIIN, Tuomarin harkinta normin puuttuessa.** 1938, nid. 21 mk (11 mk)

20. **ILMARI MELANDER, Lapsen huollosta.** Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939, nid. 21 mk (11 mk)

21. **PAAVO KASTARI, Eduskunnan hajoitus.** 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)

24. **TAUNO SUONTAUSTA, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta.** 1944, nid. 6 mk (3 mk)

26. **INKERI ANTTILA, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena.** 1946, nid. 21 mk (11 mk)

27. **TAUNO ELLILÄ, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa,** nid. 31 mk (16 mk)

28. **HARRY VENOJA, Takavarikko.** 1947, nid. 6 mk (3 mk)

29. **INKERI ANTTILA, Varsinaisesta epärehellisyydestä.** 1948, nid. 4,50 (2,25 mk)

30. **NIILO SALOVAARA, Rikoksen yrityksestä,** nid. 25 mk (13 mk)

31. **ANTTI HANNIKAINEN, Pidätysoikeuden rakenteesta.** 1948, nid. 8 mk (4 mk)

32. **OLAVI RYTKÖLÄ, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus.** 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)

33. **J. N. LEHTINEN, Mitä oikeus on?** 1949, nid. 4 mk (2 mk)

34. **REINO ELLILÄ, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3: 11 mukaan.** 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)

35. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1949, nid. 4 mk (2 mk)

36. **MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen laiminlyöntirikos.** 1949, nid. 25 mk (13 mk)

37. **OLAVI RYTKÖLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)

38. **ERIK CASTRÉN, Kansainvälinen oikeusseuraanto.** 1950, nid. 8 mk (4 mk)

39. **JOUKO HALILA, Tunnustamisesta.** 1950, nid. 25 mk (13 mk)

40. **JORMA UITTO, Vankien ehdonalaiseen vapauteen päästäminen.** 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)

41. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Saimiaalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)

42. **AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset.** 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)

44. **PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa.** 1951, nid. 10 mk (5 mk)

46. **E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä.** 1953, nid. 10 mk (5 mk)

48. **LASSI KILPI, Harkintataksoitus.** 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)

50. **INKERI ANTTILA, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

51. **VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta.** 1956, nid. 31 mk (16 mk)

52. **SIMO ZITTING, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

53. **VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuusoikeudellisissa sopimussuhteissa.** 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)

54. **VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista.** 1958, sid. 14 mk (sid. 8 mk)

56. **SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta.** 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)

57. **PERTTI MUUKKONEN, Muotosäännökset. Varallisuusoikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus.** 1958, sid. 15 mk (sid. 8,50 mk)

59. **OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut.** 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)

60. **OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta.** 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

61. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen.** 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)

62. **PERTTI MUUKKONEN, Esisopimus.** 1960, sid. 13 mk (sid. 7,50 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

63. **K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana.** 1960, sid. 26 mk (sid. 14 mk)

65. **TAPIO NOUSIAINEN, Rangaistuksen määräämisestä.** 1961, nid. 35 mk (18 mk)

68. **KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen.** 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)

69. **ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön oikeussuoja maa- ja ilmasodassa.** 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

70. **ERKKI AILIO, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa.** 1964, nid. 25 mk (13 mk)

72. **TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta.** 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)

73. **TENHO AUTERE, Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen.** 1955, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)

74. **JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalasta.** 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)

75. **ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta.** 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)

76. **ANTERO JYRÄNKI, Sotavoiman ylin päällikkyys.** 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

77. **ESKO HOPPU, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan.** 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)

78. **JORMA S. AALTO, Rikostuomion vaikutuksista siviiliprosessissa.** 1968, nid. 26 mk, sid. 30 mk (nid. 18 mk, sid. 21 mk)

80. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta II.** 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)

81. **TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus.** 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)

82. **JORMA PIETILÄ, Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan.** 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

83. **TENHO AUTERE, Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen.** 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid, 17 mk)

84. **KAARLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta.** 1969. nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)

85. **HANNU TAPANI KLAMI, Julius Paulus,** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

86. **AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta.** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

87. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta.** 1970, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

88. **JUHANI KYLÄKALLIO, Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömyydestä.** 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)

89. **EERO VILKKONEN, Hallintotoimen mitättömyydestä.** 1970, sid. 40 mk (sid. 31 mk)

90. **MIKAEL HIDÉN, Eduskunnan oikeusasiamies.** 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)

91. **JUHA VIKATMAA, Erehdyksestä. Rikosoikeudellinen tutkimus.** 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)

92. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Asianosaisten määräämistoimista kiinteistötoimituksessa.** 1970, nid. 28 mk, sid. 32 mk (nid. 21 mk, sid. 24 mk)

94. **KARI SINISALO, Poliisin toimivallan määräytyminen.** 1971, sid. 41 mk (sid. 29 mk)

95. **ILKKA SARAVIITA, Lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen.** 1971, nid. 50 mk, sid. 55 mk (nid. 37 mk, sid. 41 mk)

96. **MIKKO KÄMÄRÄINEN, Huoltajan tuottamusperusteinen korvausvastuu.** 1972, nid. 38 mk, sid. 43 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

97. **IRMA LAGER, Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa.** 1972, nid. 38 mk, sid. 42 mk (nid. 29 mk, sid. 32 mk)

98. **TERTTU APALA-ARLANDER, Yleislausekkeista.** 1972, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

99. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III. Niilo Salovaaralle 13. 10. 1972 omistettu.** 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)

100. **PIRKKO-LIISA ARO, Ennakkokäyttöoikeus patentinhaltijan yksinoikeuden rajoituksena.** 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)

Julkaisut ovat **Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa** sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800, os. Döbelninkatu 5 B, Helsinki 26. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)

ISBN 951-9068-14-7